



BUAP | Facultad de
Administración

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

**ANÁLISIS DEL PROGRAMA "DIGNIFICACIÓN
DE DESAYUNADORES ESCOLARES"
IMPLEMENTADO EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA
EN LA ADMINISTRACIÓN 2011-2014
DESDE LA PERSPECTIVA DE POLÍTICA PÚBLICA**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

PRESENTA:
JHOLENY GARCÍA SOLANO

DIRECTOR DE TESIS:
DR. FRANCISCO JOSÉ RODRÍGUEZ ESCOBEDO

PUEBLA, PUE

NOVIEMBRE, 2015

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I. MARCO METODOLÓGICO

1.1. Antecedentes.....	1
1.2. Planteamiento del problema	2
1.3. Objetivo General.....	3
1.4. Objetivos Específicos.....	3
1.5. Hipótesis General.....	3
1.5.1 Hipótesis Particulares.....	4
1.6. Método.....	4
1.7 Estudio de caso.....	6
1.8. Técnica.....	6
1.8.1. Elementos diferenciadores de la entrevista en profundidad...8	
1.8.2. Desarrollo de la entrevista.....	8
1.9. El instrumento.....	9
1.10. Generalización.....	10
1.11. Confiabilidad.....	10
1.12. Validez.....	12

CAPÍTULO II. EL ENFOQUE DE POLITICAS PÚBLICAS

2.1. Concepto de política pública.....	14
2.2. El ciclo de las políticas públicas.....	19
2.2.1. Incorporación a la agenda.....	25
2.2.2. Formulación de políticas.....	28
2.2.3. Implementación de políticas.....	30
2.2.4. Evaluación de políticas.....	33

CAPITULO III. SUSTENTO TEÓRICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1. Estado.....	40
3.2. Democracia.....	42
3.3. Ciudadanía.....	48
3.4. Participación ciudadana.....	51
3.5. Sociedad civil.....	52
3.6. Lo público.....	54

CAPITULO IV. ANÁLISIS DEL PROGRAMA “DIGNIFICACIÓN DE DESAYUNADORES ESCOLARES” IMPLEMENTADO EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA EN EL PERIODO 2011-2014

4.1. Desayunadores: un problema de interés público.....	59
4.2. Incorporación a la agenda de gobierno.....	60
4.2.1. Gestación del programa.....	62
4.3. Objetivo General y objetivos particulares de la política.....	64
4.4. Implementación.....	66
4.5. Estructura.....	67
4.6. Modalidades y funciones de la participación ciudadana.....	69
4.7. Recursos y apoyos.....	70
4.8. Limitantes y conflictos.....	72
4.9. Análisis de la política en el proceso de toma de decisiones.....	72

4.10. Mecanismos de evaluación.....	73
-------------------------------------	----

CAPITULO V. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

5.1. El enfoque de Políticas Públicas dirigidas y la operación del programa.....	77
5.2. Incorporación a la Agenda.....	79
5.3. Formulación.....	81
5.4. Implementación.....	84
5.5. Evaluación.....	85
5.6. Participación ciudadana.....	86
5.7. Argumentos para probar o no las hipótesis planteadas.....	88
CONCLUSIONES.....	93
BIBLIOGRAFÍA.....	96
FUENTE ORAL.....	100

INTRODUCCIÓN

El análisis de políticas públicas en su proceso de formación en las últimas dos décadas ha dejado una impresión de innovación y progreso acompañado de errores y desequilibrios serios. En virtud de tal problemática es fundamental que los gobiernos ejecutores de políticas tomen en serio el papel que juegan dentro del sistema político, el cual, debe considerar dos tesis fundamentales dentro de la implementación de políticas públicas o sociales: primero, que la hechura de las políticas conlleva a la toma de decisiones, las cuales deben ser construidas de manera racional; segundo, el propósito de evaluar es aportar hechos y evidencias con la finalidad de producir el mayor bien posible en la ciudadanía que se gobierna.

De acuerdo con el cardenal Newman citado por Aguilar (1992), la teoría de las decisiones obedece a una elección o juicio, el cual los administradores públicos deben emitir frecuentemente en función de las demandas ciudadanas. Sin embargo, las políticas son más complejas que las meras elecciones y no pueden justificarse con decisiones singulares, ya que si algo es cierto es que casi siempre está presente la necesidad de persuadir a otros para que acepten la decisión, sumado a la importancia de legitimar la propia actuación.

La importancia de que los responsables de las políticas desarrollen análisis prospectivos y retrospectivos, reside en que dentro de las decisiones exista un proceso para elaborar la idea original de políticas, ya que un adecuado trabajo de políticas públicas no puede producirse de manera mecánica e improvisada.

En ese sentido el presente trabajo está orientado a realizar una revisión analítica, teórica y práctica del programa *Dignificación de Desayunadores Escolares* implementado en el municipio en Puebla, y si éste cumplió con las premisas del enfoque de política públicas en lo que se refirió a las acciones a implementar por la administración 2011-2014.

Partiendo del orden de gobierno más cercano a la ciudadanía, que también se conoce como gobierno de proximidad, que es el municipio, operan deficiencias en la cultura y prácticas democráticas que obstaculizan la construcción de una gobernabilidad democrática que transforme y mejore la eficiencia y eficacia de las políticas públicas.

La investigación está conformada por cinco capítulos, el primero de ellos, corresponde al Marco Metodológico en él se plantea el problema de investigación, los objetivos de estudio, las hipótesis así como el método de investigación, las técnicas y los instrumentos de recopilación de datos.

En el segundo capítulo, se describe de manera detallada el enfoque de políticas públicas, puntualizando en cada una de las premisas que orientan a esta teoría, así como el proceso o ciclo que la compone, desde la incorporación a la agenda hasta la evaluación de resultados.

En el tercer capítulo, se realiza una revisión teórica de todos los conceptos de política, Estado, gobierno y administración que giran alrededor del enfoque de políticas y que además son sustento y antecedente para su fundamentación, a fin de comprender las doctrinas que han sido el marco conceptual que opera alrededor de las instituciones, el poder y la administración pública.

En el capítulo cuarto, se analiza el programa *Dignificación de Desayunadores Escolares* implementado en el municipio de Puebla en el periodo 2011-2014 y se identifica a partir del análisis de la política si nos encontramos ante un proceso justificado bajo el enfoque de políticas públicas con estándares de diagnóstico, clarificación de objetivos y evaluación, o bien, ante una política improvisada que obedece a intereses partidistas que se identifican en lo que Lindblom llamó la ciencia de salir del paso. A lo largo de este capítulo se desarrollan todas y cada una de las etapas que comprenden el proceso de políticas y si éste fue utilizado por los tomadores de decisiones al implementar el programa.

En el capítulo cinco, se contrasta el enfoque de política pública y sus premisas con la operación del programa objeto de estudio y se plantean los argumentos para rechazar o no las hipótesis que dieron origen al trabajo de investigación.

El trabajo termina con una serie de conclusiones producto de la reflexión del enfoque de política y la contrastación con la operación del programa “Dignificación de Desayunadores Escolares”.

CAPÍTULO I

MARCO METODOLÓGICO

1.1. Antecedentes

La acción del Estado en la sociedad y la economía moderna ha llegado a límites históricos. La década de los setenta y los ochenta se caracterizaron por el agotamiento de un modo de intervención estatal que no es eficaz en tiempos de competencia abierta. En los noventa se configuró una economía nueva caracterizada por procesos de globalización, interdependencia e incertidumbre, causa y efecto de los cambios en la naturaleza y la estructura de operación de los mercados. El Estado moderno, en su forma de Estado de Bienestar, no es funcional para la sociedad moderna, ya que las bases, procesos y alcance industrial de ésta se han alterado sustancialmente.

Ante estas condiciones el Estado debe reconsiderar sus políticas, estimular y promover iniciativas ajenas, disminuir su interferencia e intervención, reducir las actividades estatales y la propiedad pública, en general reconsiderar el alcance y la naturaleza de sus funciones.

El Estado vive nuevas realidades donde predomina la internacionalización de la economía y la formación de bloques regionales en materia comercial y financiera; algo fundamental es que los recursos públicos que el Estado administra son escasos y exigen mayor racionalidad en su aplicación y aprovechamiento.

Lo público del Estado se tiene que revitalizar devolviendo a la sociedad lo que ésta es capaz de hacer. Lo público además, pertenece a la vida ciudadana y por tanto, es un lugar transferible a favor del Estado, lo público estatal se diluye en momentos en que la sociedad y la economía se desestatizan para que la creatividad, la innovación y la renovación sea impulsadas a través de las capacidades individuales.

En la actualidad, la vida pública recobra el lugar central que le corresponde, las nuevas atribuciones del Estado en materia de regulación y promoción, así como los cometidos sociales que tiene a su cargo, tienen como sustento y cobertura la eficiencia del aparato Estatal, la homologación de lo público con lo estatal quedó atrás.

Ahora lo estatal es sano, productivo y eficaz sólo si su contenido público es nutrido y plural. Lo público del Estado depende de que los agentes privados y las organizaciones públicas sean los protagonistas del quehacer económico, político y social. El espacio público se integra por instituciones privadas y sociales que no pertenecen a la esfera de lo gubernamental. Los grupos defensores de los derechos humanos, civiles ecologistas, contra el armamentismo, se integran bajo la concepción cívica para unirse en la solución de los problemas comunes, y por ende, públicos. Su política se caracteriza por no aspirar al poder tradicional, hacen política con orientación ciudadana que atiende a lo común, lo público y lo social.

1.2. Planteamiento del problema

La experiencia del pasado y el nuevo contexto social, demuestran que el Estado ha transitado de propietario a promotor y regulador; se han reconocido sus capacidades pero también descubierto sus limitantes, no tanto por lo que debe hacer, sino por lo que objetivamente puede hacer. El Estado pues cuenta con capacidades limitadas y finitas las cuales debe optimizar. Una manera de hacerlo, es por medio del uso de tecnologías como las Políticas Públicas, las cuales buscan mejorar la eficiencia y calidad de los servicios que ofrece el Estado, además de lograr el reconocimiento y la aceptación ciudadana.

Por ello y en razón de lo anterior, la siguiente investigación busca contrastar la teoría de Políticas Públicas en la aplicación del programa *Dignificación de Desayunadores Escolares* implementado en el Municipio de Puebla en el periodo (2011-2014), con la finalidad de observar si éste se apega o no a las premisas básicas del enfoque de las políticas públicas, y si realmente es un programa eficiente en su operación y funcionamiento.

1.3. Objetivo General

El objetivo de esta investigación, es desagregar todas y cada una de las partes que componen o estructuran a una tecnología de gobierno, en este caso, los recursos que fueron utilizados para dar forma al programa *Dignificación de Desayunadores Escolares* implementando en el municipio de Puebla, con la finalidad de detectar inconsistencias en su ejecución, así como el alcance de su logros y objetivos.

1.4. Objetivos específicos

1. A partir de la revisión teórica, conocer a profundidad el enfoque de Políticas Públicas, para lograr identificar cada una de sus premisas, y si dentro de la implementación de las políticas existe una toma de decisiones racional.
2. Analizar la gestación, implementación y evaluación del programa Dignificación de Desayunadores Escolares 2011-2014
3. Contrastar el enfoque de Políticas Públicas con el funcionamiento del programa *Dignificación de Desayunadores Escolares*.

Por lo anterior la investigación buscará responder a las siguientes preguntas:

- a) ¿El programa *Dignificación de Desayunadores Escolares* es eficiente para resolver un problema público?
- b) ¿Existe la participación de la sociedad en el diseño, implementación y evaluación del programa?
- c) ¿Se utilizan las premisas básicas del enfoque de políticas públicas durante la toma de decisiones?

1.5. Hipótesis general

El programa *Dignificación de Desayunadores Escolares* implementado en el municipio de Puebla, responde a una demanda sentida por la ciudadanía y por ello se apega al cumplimiento de las premisas del enfoque de políticas públicas.

1.5.1. Hipótesis particulares

- 1) El programa hace de acuerdo a los objetivos planteados, uso eficiente de los recursos públicos con los que opera.
- 2) En la etapa de la incorporación de la agenda los medios de comunicación no ejercieron presión para llevar a cabo el programa.
- 3) En la etapa de gestación el programa *Dignificación de Desayunadores* no se tomó en cuenta la opinión ciudadana.
- 4) El programa *Dignificación de Desayunadores Escolares* carece de mecanismos de inclusión para que la sociedad participe u opine en alguna de las etapas del programa.
- 5) El programa *Dignificación de Desayunadores Escolares*, no es un resultado de una demanda social.
- 6) En el programa las decisiones se toman de manera vertical, ya que existe la figura de Presidenta del Sistema Municipal DIF, quien delega funciones y es la principal tomadora de decisiones.
- 7) La sociedad civil no participó en la etapa de implementación del programa *Dignificación de Desayunos Escolares*.
- 8) La manera en que se evalúa el programa *Dignificación de Desayunos Escolares* es de tipo interno y no público.
- 9) Las organizaciones no gubernamentales fueron excluidas de la implementación del programa *Dignificación de Desayunadores Escolares*.

1.6. Método

Toda investigación requiere una exhaustiva revisión teórica, la cual permite comprender, pero sobre todo sustentar una realidad determinada y con ello evitar análisis ambiguos y poco precisos. En ese sentido, es necesario tener presente durante el trabajo de investigación las premisas fundamentales, con el objetivo de orientar el estudio de la realidad concreta así como la selección, diseño y aplicación de los distintos métodos, técnicas e instrumentos de investigación social.

A continuación se mencionan algunos de los planteamientos que hay que tomar en cuenta para analizar una buena investigación en cualquier campo:

1. La realidad es un todo interrelacionado y no un conjunto de cosas y procesos aislados, separados unos de otros. Es importante tener en cuenta que los efectos repercuten en las causas de diversa manera y con distinta intensidad, y los efectos se convierten en causas de otros fenómenos.
2. La realidad se encuentra en permanente movimiento, cambio y transformación. El conocimiento sobre la realidad es también un proceso en el cual se consolidan verdades relativas y cuyo encadenamiento permite alcanzar un conocimiento más profundo y objetivo de la realidad.
3. Los cambios, las transformaciones que aparecen en la realidad son cambios objetivos cuya fuente es la contradicción interna que se presenta en los procesos sociales y no son resultados de fuerzas suprasensibles (emociones, deseos).
4. Los elementos y procesos de la estructura social tienen diferente jerarquía o influencia para el surgimiento, desarrollo y transformación de los procesos sociales.
5. La esencia con la cual se establecen las leyes y teorías para explicar los fenómenos de la realidad social.
6. La práctica social es la base del conocimiento y el criterio de verdad de nuestras representaciones así como la única forma de transformar el mundo.

En esta investigación se utilizó el método de estudio de caso, por sus referentes teóricos y metodológicos. Éste tiene como finalidad lograr un conocimiento verdadero, sobre determinados aspectos de la realidad. La práctica científica ha demostrado que la investigación es un conjunto de procesos específicos ligados por muchos nexos, y que se realizan en diferentes niveles de abstracción, esto muestra la complejidad del problema de investigación.

Por lo tanto ésta no seguirá modelos o esquemas rígidos, tampoco tendrá etapas mecánicas, se partirá de la realidad para lograr generar conocimientos respecto a si cumplen o no las premisas de políticas públicas en la implementación de un programa de la realidad.

1.7. Estudio de caso

La estrategia de investigación planeada para el presente trabajo, será el estudio de caso, el cual se define como un procedimiento que permite centrar la atención en alguna institución, programa o persona que se elige de manera intencional; implica recoger y registrar datos sobre un caso o casos.

De acuerdo con López (2002:58) un estudio de caso se puede utilizar como un primer análisis exploratorio, por su parte Yin (1984), plantea el caso de estudios múltiples presenta evidencias convincentes y por tanto éste es más completo.

El estudio de caso o monografía, estudia sólo un objeto o un caso. En consecuencia, los resultados que se obtengan permanecerán ciertos sólo en ese caso singular. Los estudios de casos se hacen en ocasiones porque el objeto es tan complicado que el investigador debe centrar todas sus energías en el estudio del objeto singular para descubrir sus variadas propiedades y relaciones complicadas con el contexto.

1.8. Técnica

La técnica utilizada para la futura investigación incluirá la entrevista en profundidad, se concibe a ésta como la que recaba información mediante preguntas directas que forman parte de la muestra, obteniendo con esto enfoque, precisión y confiabilidad de la investigación. Además de ser uno de los medios para acceder al conocimiento y las creencias, obteniendo datos importantes y elementales para la obtención de información y así facilitar la resolución del problema a investigar. La entrevista en profundidad es aquella que se basa en un problema, es decir, es más efectiva. Por ejemplo: el

entrevistador desea obtener información sobre un determinado problema y a partir de él establece una lista de temas, esto ayudara al entrevistador a obtener la información más exacta sobre el problema que está investigando. En este sentido se puede decir que los entrevistadores no desean comprobar una teoría, un modelo o supuestos, como explicación de un problema, sino que ellos tienen ideas fundadas y desean profundizar en ellas hasta encontrar una justificación convincente para su problema.

La entrevista en profundidad remite a las experiencias de las personas en diversas etapas y situaciones sociales, presenta la vida de una persona o de un problema en su relación con diferentes medios y colectividades sociales, así como de instituciones que afectan su vida, a través de la narrativa desarrollada por el o la entrevistada, pueden encontrarse opiniones, creencias, preferencias, prácticas, gustos y percepciones en donde se proyectan los fenómenos más importantes relacionados con la experiencia de vida (Misztal, 1993).

Esta entrevista tiene su origen ligado a planteamientos sociológicos y antropológicos, su mayor prioridad es obtener el conocimiento del punto de vista de los miembros de un grupo social, o de los participantes de una cultura. Su preparación requiere cierta experiencia, habilidad y tacto para saber buscar aquello que desea ser conocido. Desde su formato o propósito que persigue, todos los elementos que refieren esta modalidad de entrevista, tienden a caracterizarla como opuesta a la entrevista estructurada. Lo que el entrevistador persigue en ella no es contrastar una idea, creencia o supuesto, sino acercarse a las ideas, creencias o supuestos mantenidos por otros. En este sentido, la entrevista se desarrolla a partir de cuestiones que persiguen reconstruir lo que para él –entrevistado- significa el problema objeto en estudio.

Es posible concebir la entrevista en profundidad como “una serie de conversaciones libres en las que el investigador poco a poco va introduciendo nuevos elementos que ayudan al informante a comportarse como tal”.

1.8.1. Elementos diferenciadores de la entrevista en profundidad

Como primer elemento la entrevista parte de un propósito explícito, es decir, se debe comenzar hablando de algún asunto intrascendente para la investigación que se realice, tocar los temas más variados para que el informante se sienta confiado y exprese sus opiniones con naturalidad. La persona a la que se entrevista puede tener una idea más o menos confusa sobre ese propósito, pero el entrevistador tendrá el objetivo bien claro y cada vez irá dirigiendo la conversación hacia aquellos temas que le ayudaran a descubrir lo que piensa su informante.

Un segundo elemento, es la presencia de explicaciones al entrevistado. La entrevista en profundidad supone un proceso de aprendizaje mutuo, entre el entrevistado y el entrevistador, por esta razón desde el primer encuentro hasta la última entrevista, el investigador debe ofrecer una y otra vez explicaciones al informante, explicaciones sobre la finalidad y orientación del estudio que se pretende realizar.

1.8.2. Desarrollo de la entrevista

El desarrollo de la entrevista en profundidad se apoya en la idea de que el entrevistado o informante es un sujeto clave dentro de la operatividad del programa, y cuya información proporcionada, aporta información relevante que da sentido y respuesta a una realidad determinada.

El criterio de selección del informante clave, se realizó en función de su capacidad para tomar decisiones al interior del programa, y su conocimiento acerca de la operatividad y funcionalidad del mismo. En este caso se trató de la Nutrióloga Mtra. Cecilia Barrios Espinoza, quien fungiera como responsable de la Jefatura de Nutrición y Asistencia Alimentaria del Sistema Municipal DIF, pero que además, operó el programa, realizó el diagnóstico a la situación real de los desayunadores en el municipio y se encargó de la planeación de lo que habría de realizarse en materia de dignificación de desayunadores durante la administración 2011-2014.

La entrevista como una interacción social entre personas, genera una serie de significados, que se traducen en lograr una explicación concreta acerca de una realidad determinada, donde tanto el entrevistado como el entrevistador logren la absoluta comprensión e interpretación de lo que se expresa o manifiesta.

1.9. El instrumento

El instrumento a utilizar para la obtención de la información de mayor relevancia, es la guía de entrevista. Ésta consiste en una serie de preguntas que se formulan con la intención de indagar con preguntas concretas pero acertadas, acerca del objeto de estudio. La intención es recopilar la información que ayude a comprobar las hipótesis formuladas.

La entrevista a la informante clave, se llevó a cabo el 03 de septiembre de 2015 a las 12:30 del día, en las instalaciones de su consultorio particular, bajo la siguiente guía de entrevista:

- 1) ¿Cómo se incorpora el programa Dignificación de Desayunadores Escolares a la agenda del gobierno municipal?
- 2) ¿Cómo se gesta el programa Dignificación de Desayunadores Escolares?
- 3) ¿Cuáles son los objetivos del programa Dignificación de Desayunadores Escolares?
- 4) ¿Cómo era la estructura jerárquica del Sistema DIF municipal?
- 5) ¿Cómo se tomaban las decisiones al interior del Sistema DIF municipal?
- 6) Comente la etapa de implementación del programa Dignificación de Desayunadores Escolares
- 7) ¿Cuáles fueron los recursos con los que operó el programa Dignificación de Desayunadores Escolares?
- 8) ¿Hubo mecanismos de participación ciudadana en el programa Dignificación de Desayunadores Escolares?

- 9) ¿Comente sobre la evolución que el programa Dignificación de Desayunadores Escolares ha tenido a lo largo del tiempo?
- 10) ¿Cómo es que se ha difundido el programa Dignificación de Desayunadores Escolares?
- 11) ¿Han participado las organizaciones de la sociedad civil en algunas etapas del programa Dignificación de Desayunadores Escolares?
- 12) ¿Cuáles fueron las limitantes, para operar el programa Dignificación de Desayunadores Escolares?
- 13) ¿Hable sobre el proceso de evaluación del programa Dignificación de Desayunadores Escolares?

Con la finalidad de respaldar la información obtenida, se realizará grabación minuto a minuto de la entrevista al operador del programa, así como la transcripción de la misma.

1.10. Generalización

La generalización que se puede obtener de los resultados de la investigación en un estudio de caso, están referidos a proposiciones teóricas, no hacia poblaciones o universos. La meta del investigador es extender y generalizar teorías (generalizaciones analíticas), no la enumeración de frecuencias (generalización estadística). La base de esta generalización está dada en el análisis teórico en relación a las diferencias o concordancias con la experiencia organizativa estudiada (Yin, 1984).

1.11. Confiabilidad

Cuando se habla de confiabilidad de una investigación, se está refiriendo a la autenticidad de la información, ésta se puede lograr si se es cuidadoso con los registros derivados de la observación participante. No deja para después las anotaciones y revisar, día a día, la información anotada, para evitar que se olvide algo relevante y hacer observaciones extras.

En cuanto a la información de informantes clave, lo primero que se debe cuidar es la adecuada selección de estos, se debe tratar de utilizar grabadoras, la libreta de campo y se puede tratar de verificar la información a través de la triangulación.

Esto es acercarse a la información desde diferentes técnicas, como podría ser la entrevista a otro informante clave, contrastar las ideas y los valores con las conductas.

Por lo que se refiere a la confiabilidad externa ésta se relaciona con las situaciones de tipo social y con las construcciones analíticas, estas pueden fortalecerse en el curso de la investigación y refinarse, también los métodos y técnicas de recolección de datos deben ser claramente explicados y definidos para proporcionar a otros investigadores la posibilidad de reproducir investigación.

La confiabilidad interna se refiere al hecho de que observadores individuales en el mismo estudio puedan realizar observaciones similares, en este caso se trata de un investigador, sin embargo, se utilizará la video cámara en las entrevistas para tratar de disminuir el problema.

La subjetividad está presente tanto en el entrevistador al definir su campo e interés de investigación, así como por la relación previa o la que se establece en el momento del diálogo con las y los entrevistados.

En los sujetos entrevistados la subjetividad está presente, en su narrativa, en su visión del mundo, en sus identidades, en la relación que establecen con el investigador y otras, cuestiones que se aplican tanto en la investigación cualitativa como en la cuantitativa.

1.12. Validez

Para la construcción de la validez, Yin (1984) recomienda que en los estudios de caso se usen fuentes múltiples de evidencia, como una forma de fortalecer las líneas de investigación, una táctica adicional es establecer una cadena de evidencias, relevante durante el proceso de captación de información. En esta investigación se utilizarán dos técnicas y fuentes de información: la entrevista en profundidad, y la revisión documental, producida por el Sistema Municipal.

CAPÍTULO II

EL ENFOQUE DE POLITICAS PÚBLICAS

Muchos son los motivos que han llevado a estudiar las perspectivas de diversos autores que interpretan las Políticas Públicas (PP), tal vez sea por la formación profesional en el estudio de la política, además de coincidir en la visión con la que se interpretan y ejecutan las Políticas Públicas, utilizando los instrumentos para cumplirlos a la cabalidad y conlleven en consecuencia a en la medida de lo posible representar un verdadero cambio en la administración pública.

Estudios acerca del trabajo político de la última década, señalan una desmedida intervención del Estado, la cual sumada a la crítica y descontento social, han sugerido la inmediata inclusión de nuevas tecnologías de gobierno, que mitiguen los efectos producidos por un aparato burocrático excesivo y deficiente, pero no solo eso, es necesario definir y acotar lo que deben y pueden hacer los poderes del Estado, a fin de determinar cuáles son los alcances, campo de acción y capacidad de respuesta.

El México de los años ochenta, se caracterizó por un colapso económico producto de la incapacidad fiscal del Estado mexicano, lo cual socialmente tuvo un efecto; una verdadera crisis económica y de gobierno, que originó en consecuencia el reclamo ciudadano y la exigencia transparente y eficiente de los recursos públicos.

Como lo menciona Aguilar (1992:16) al señalar:

“En efecto, a diferencia de otros dramáticos percances del pasado, la magnitud de la crisis de los años ochenta ya no fue interpretada pacientemente como simple torpeza de cálculo del gobierno en el diseño de la política económica o como simple error de gestión. La raíz de las decisiones equivocadas del gobierno y de su incapacidad para aprender de sus errores se hallaba en la misma estructura autoritaria del sistema político-administrativo”.

Una vez conscientes de que los recursos en el gobierno son escasos y limitados, hay que tomar especial atención en la toma de decisiones gubernamentales ya que cada una de ellas trae consigo costos de operación y juegos de poder, es decir, cada decisión tiene un costo, lo que en consecuencia el decisor juega un rol importante a fin de alcanzar los fines públicos de manera inteligente.

Es así que el concepto de Política Pública que años atrás había sido abrazado por Harold Lasswell, hoy se traduce en la importancia de conocer su formulación, implementación, ejecución y evaluación. En ese sentido, el desarrollo, alcances y limitaciones de las políticas públicas traducidas en las tecnologías de gobierno pueden o no empoderar al Estado mexicano. Esta es la razón que inspira el estudio y análisis de las políticas públicas.

2.1. Concepto de política pública

Como ya se ha mencionado, el descontento social surge a partir de la crisis de los gobiernos en los ámbitos político, económico, y administrativo, que en consecuencia trajo consigo nuevos cuestionamientos acerca de cómo se debe gobernar en función de las demandas de una transformación cultural, política y económica que exigía nuevas formas de gestión y organización gubernamental que permitiera asegurar la mejora de gobierno y su permanencia en la aceptación ciudadana.

Siguiendo a Aguilar (2010:29) las Políticas Públicas se entienden como:

“Un conjunto de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema”.

Es así, que el concepto de Política Pública toma relevancia en las acciones de gobierno como respuesta no solo a las demandas sociales, sino también a la resolución de problemas públicos que involucran a la sociedad civil y que exigen su inmediata intervención y resolución.

De acuerdo con Aguilar (2010:35), enfatiza al respecto en lo que denomina “justa exigencia ciudadana” referido a aquel gobierno que debe centrar su acción, dotado de verdadera naturaleza pública y comprobable eficacia.

Para ello, es fundamental conocer las características que cobijan el concepto de Política Pública, como una acción de gobierno singular y aplicable en sus diferentes dimensiones y esferas de poder, las cuales se enumeran a continuación:

- Orientación hacia objetivos de interés o beneficio público;
- La participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política;
- La decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad;
- La implementación y evaluación de la política.

Nuevamente Aguilar (2010:30) menciona: “La PP es la clase de acción directiva de gobierno más extendida pues cubre prácticamente todos los campos de responsabilidad del Estado y de mayor importancia social, y la actividad que integra las varias dimensiones políticas, legales, financieras y administrativas del gobernar”.

En pocas palabras en la Política Pública encontramos integradas todas aquellas demandas políticas y sociales, que se resumen en objetivos específicos que integran la información de la sociedad, y que a su vez pueden resumirse en objetivos de interés y beneficio social, que de conocerse y ejecutarse permiten calcular los recursos públicos necesarios para lograr los objetivos deseados.

Sin embargo y a pesar de la enorme relación que las Políticas Públicas tienen con las leyes, los poderes públicos, la sociedad y el gobierno, éstas aún no pueden ser entendidas como una acción colectiva que involucra a todos y cada uno de los campos de la sociedad. Es decir, debe planearse de manera individual y autónoma en cada uno de los problemas públicos que busca atender.

Al respecto Aguilar (2010:30) nos dice “un plan específico de acción, un plan limitado, orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas públicos específicos y con la mejora de situaciones de vida social, cada una de las cuales es diferente y posee su propia circunstancia”.

Desde este punto de vista, es importante concebir a la PP como una acción concreta, acotada, que debe ser adecuada y ejecutada de tal forma que se amolde a situaciones sociales específicas y muy bien delimitadas con la finalidad de conseguir cambios en una realidad determinada.

Para Majone (1989:45), “la PP es una actividad de comunicación pública y no sólo una decisión orientada a la efectuación de metas (...) es también todo el conjunto de actividades postdecisionales o “retrospectivas” que buscan aportar evidencias, argumentos y persuasión”.

En ese sentido, la persuasión como herramienta para dotar de legitimidad a un gobierno, es de suma importancia porque de una Política Pública puede depender el encanto o desencanto social. De ahí la importancia de identificar estratégicamente las demandas prioritarias a resolver.

Por otro lado y en una concepción más técnica, (Medellin, 2004:28) señala: “el esquema de las políticas debe ser comprendido como resultado de un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el Estado que son gobernados”.

Esta definición nos sugiere entender a la Política Pública de manera integral, como un conjunto en el que intervienen una variedad de actores, no solo de carácter social sino también aquellos que gozan de autoridad pública, y la cual incluye los intereses de todos aquellos que pretenden verse beneficiados de su ejecución.

Por su parte, Mény y Thoenig (1992:35) se concretizan al apuntar que las Políticas Públicas son “Acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad y que ésta se transforma en un programa de acción de una autoridad pública”.

Una vez más, la Política Pública se resume en la acción emitida por el gobierno en turno para dar respuesta a las demandas ciudadanas de un sector determinado.

Para Tamayo (1997) las Políticas Públicas son “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”.

En tal contexto, la política pública va a depender en todo momento de las decisiones de agentes políticos legitimados, es decir, con capacidad de acción pública, y quienes también pueden decidir si intervienen o no en la resolución de algún problema social.

De tal manera, que no se equivoca Manuel Canto Chac al señalar que las Políticas Públicas son:

“Cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad” (Canto Chac, 2002:43).

Esta definición agrega un elemento más a la conceptualización de Política Pública: la participación ciudadana. Ya que al recurrir al término democracia, es imprescindible hablar de la participación social como un elemento que involucra la necesidad de que la ciudadanía se incluya en las diferentes etapas del ejercicio gubernamental, a fin de otorgar mayor eficacia en las decisiones públicas. En un contexto como éste, la ciudadanía toma otro valor, el de ser ya no solo individuos con derecho al voto, sino un componente que puede otorgarle mayor calidad al ejercicio gubernamental.

“Pero las políticas públicas también evidencian el grado de control que efectivamente tiene el gobernante sobre el aparato estatal y la sociedad que gobierna. Basta considerar que la definición y puesta en marcha de una decisión y su posterior conversión en política pública, requiere de la aplicación, en una determinada intensidad, de los recursos internos y externos de coerción o de consenso, para lograr penetrar al aparato gubernamental... Las políticas públicas dan cuenta de un determinado grado de conflicto en la sociedad. Las políticas son el dispositivo de gobierno, por excelencia, a través del cual se pone en marcha y se imprime una determinada velocidad a la maquinaria gubernativa” (Medellín, 2004:16).

En una concepción más rigurosa, Medellín (2004:56) expresa “que además del carácter metodológico e institucional que se estructura alrededor de una política pública, ésta a su vez revela una particularidad coercitiva, que se puede apreciar al momento que una acción pública se ejecuta y donde en todo momento está presente el consenso y la capacidad de control que el gobernante o funcionario logre tener frente a la administración pública a su cargo y frente a la sociedad que gobierna”.

Las políticas públicas según Cardozo (2013:40):

“Constituyen respuestas diseñadas y aplicadas, a través de procesos políticos y técnicos, para resolver problemas que, por su relevancia para importantes sectores de la sociedad, no son factibles de enfrentarse eficazmente desde el ámbito privado”.

Una vez más, el concepto de política atribuye importancia a prestar atención a la resolución de las principales demandas de la sociedad, tomando en cuenta que su resolución implica reconocer que existe un problema que la sociedad asume como necesario resolver, y por consiguiente requiere la intervención del gobierno a través de procesos políticos independientes.

En otra perspectiva, la Política Pública es:

"El curso intencional de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de política presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Distingue también la política de una decisión, que es la mera elección entre alternativas" (Anderson, 1984: 3).

Para Uvalle (1996:113), la política pública es: "una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana".

En el contexto político y social es donde surgen las políticas públicas, como nuevas tecnologías para encaminar las acciones del gobierno en la búsqueda de la resolución de las demandas ciudadanas, es importante no perder de vista el concepto que retoma la ciencia política al establecer como pilar de su eje de acción la búsqueda del interés colectivo, entendido como el primer precepto a seguir, donde el Estado y el gobierno están investidos de autoridad y fuerza política.

2.2. El ciclo de las políticas públicas

Al conceptualizar el término Política Pública como una acción que los portadores de legitimidad y fuerza pública (gobernantes) ejecutan para resolver algún problema público acotado donde la sociedad puede o no verse beneficiada, es necesario conocer el punto de partida y el punto de llegada, es

decir, el proceso a lo largo del cual la política debe desarrollarse hasta su maduración y alcance del objetivo esperado.

Si recurrimos a la historia, encontramos que hace casi 50 años Harold D. Lasswell adoptó lo que pudiera considerarse el primer concepto de ciencias de las políticas, que más tarde dio origen al “proceso de decisión”, referido a las etapas que una política gubernamental transita en su paso por convertirse en una política pública y para la cual este autor enunció “siete etapas: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación” (Lasswell, 1971:35).

Esta lista de procedimientos puede considerarse el primer antecedente teórico del ciclo de las políticas públicas, ya que hacen alusión a un proceso mediante el cual se sugiere realizar, examinar y dar por concluida una política determinada. Llama la atención el hecho de enunciar que en el primer lugar la etapa de la *inteligencia* entendida como el conocimiento fundamental y necesario para que las políticas sean eficaces, y se pueda hablar también del uso racional de la política en la toma de decisiones.

Más tarde autores como Brewer (1974:46) reformularon este proceso, para dar origen a otra alternativa. Ahora “el proceso estaría clasificado en seis etapas: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación”.

Estos trabajos llegaron a enriquecer el estudio de las ciencias políticas pero también anticiparon lo que hoy conocemos como el ciclo de las PP utilizado por autores más contemporáneos como Aguilar (1992) quien llama “operaciones intelectuales y políticas” al conjunto de actividades que integran el proceso de PP y las cuales son:

- Formulación de la Agenda.
- La definición del Problema Público.
- La Hechura o formulación de la política, es decir, la construcción de opciones para resolver el problema.

- La decisión o la selección entre opciones.
- La comunicación de la política.
- La implementación de la política.
- La evaluación de la política.

Al respecto Aguilar (1992:35) nos dice:

“En la fase previa de la deliberación, las decisiones que se toman son numerosas e importantes, pues se decide si algo es realmente problema público o no, si el gobierno debe actuar o no, cuáles son los pros y los contras de actuar o de no hacer nada; se decide también en qué consiste el problema; cuáles son sus componentes, sus causas y sus efectos; cuál es el tipo de acciones que por sus instrumentos y actores podrían enfrentar el problema y controlar sus daños y expansión nociva; cuáles son los recursos financieros, legales y humanos que se necesitan; qué resultados deben esperarse de las acciones de la política y antes de cuánto tiempo”.

El diseño de la Política Pública puede ser clasificado en dos conjuntos; el *predecisional* que corresponde a todas aquellas actividades de carácter analítico y político; y el *posdecisional* dirigido al tema de la implementación y evaluación de las políticas. Estas operaciones son las que la decisión política debe llevar a cabo para poder ser considerada pública, pero sobre todo eficaz. En cada una de ellas, está presente un proceso analítico y político, pero también en todo momento están direccionadas hacia la toma de una decisión, que más tarde se traduce en una decisión gubernamental que puede o no establecerse como una respuesta eficiente al problema público que se busca resolver.

El ciclo de las políticas públicas comprende únicamente tres etapas, que inician con la fase de formulación, seguida por la implementación, para finalmente evaluar la política. A estas etapas pueden añadirse, si se requiere de un estudio más sofisticado la fase de definición del problema y la fase de reformulación de la política que se entiende como un proceso de retroalimentación una vez finalizada la acción.

Va a depender de una serie de preguntas planteadas a partir de la formulación, ya que debido a la variedad de demandas públicas que se presentan, no es posible que los gobiernos actúen de la misma manera para todos los casos de política pública.

Al referirse Viñals (2004:52) nos dice que:

“El ciclo de política pública, constituye un sistema que se apoya en la existencia de tres elementos fundamentales: 1. Las actividades y acciones que genera la política pública, ya sea productos o impactos; 2. El propio ciclo operativo de la política, y 3. el enramado de agentes sociales que rodean a la política, tanto por verse afectados por ella como por no estarlo y considerar que pueden influirla”.

En otra perspectiva al mismo tema, Tamayo (1997:24) dijo:

“El ciclo o proceso de las políticas públicas es una construcción conceptual que no tiene por qué ocurrir en la realidad. No todas las políticas públicas de los gobiernos siguen ese proceso en todas sus fases, e incluso con frecuencia algunas alteran el orden. A partir del carácter dinámico que tienen las políticas públicas por una parte y por otra porque los problemas en ocasiones son resurgentes y los recursos disponibles para darle solución son cada vez más limitados”.

Tamayo, ofrece una nueva visión del ciclo de las políticas al mencionar que debido a los diferentes contextos políticos, económicos y sociales, no podemos hablar de una sola manera de ejecutarlas, difícilmente los gobiernos se apegan a la estructura del proceso que acompaña a PP, ya sea por cuestiones de recurso y tiempo o en función de la externalidades que se presentan.

Otro de los autores Bernstein (1990:102-104) que ha estudiado la estructuración del ciclo de políticas, alude como un: “proceso permanente de selección, jerarquización y apropiación de las formas (SJA), relaciones y significados de gobierno. Este proceso tiene lugar en tres dimensiones que se enuncian de manera textual:

- A. La dimensión extra-gubernamental, en la que el gobernante y los agentes y agencias externos al gobierno realizan cada uno su proceso de S-J-A. El primero para exponer y ajustar los asuntos más relevantes a su proyecto de gobierno y los segundos para exponer y ajustar sus intereses y necesidades a las expectativas de cómo van a ser gobernados;
- B. La dimensión inter-gubernamental, en la que el gobernante realiza su proceso de S-J-A con los gobernantes de los distintos niveles territoriales para exponer sus propósitos y ajustar los recursos disponibles, para cumplir con los compromisos adquiridos con los electores;
- C. La dimensión intra-gubernamental, en la que el gobernante y su equipo de gobierno realizan sus propios procesos de S-J-A, el primero para precisar lo que se propone sacar adelante como programa de gobierno y el segundo para precisar los objetivos sectoriales y ajustar sus recursos necesarios para el cumplimiento de los propósitos del gobernante”.

Este tipo de proceso, enunciado de manera más sistemática a través de dimensiones, no está lejos de parecerse a los procesos ya descritos por autores como Luis Aguilar Villanueva. Si bien es cierto que se maneja un lenguaje más técnico, esta postura incorpora también elementos de detección de problemas, incorporación a la agenda, manejo eficiente de recursos, cumplimiento de objetivos y relación de gobernantes-gobernados. Además de hacer alusión a un constante proceso de retroalimentación, en la que todos los pasos (dimensiones) se vuelven indispensables o requerimientos para la consolidación de la política pública en cuestión.

Para Cardozo (2013:41), quien ha realizado estudios orientados a la evaluación de políticas y programas sociales, también desarticula el ciclo de las políticas públicas, exponiendo que se trata de “un proceso que no debe entenderse como una secuencia temporal estricta, sino como una aproximación meramente analítica” y el cual describe de manera textual de la siguiente manera:

- “La formulación (análisis ex-ante, tomando como referencia la acción), que se basa en un diagnóstico y definición del problema, para generar y analizar sus

alternativas de solución; de manera que sea posible seleccionar la que se considere más apropiada”.

- “La implementación, que debería corresponder a la puesta en práctica y control de la formulación anterior (en forma concomitante) mediante la toma de decisiones operativas y acciones concretas destinadas a incidir en el problema público original; pero que en la práctica suelen apartarse de la misma en distintos grados y por razones diversas (problemas del diseño, juegos políticos, recursos inadecuados, etcétera)”.

- “La evaluación (estudio ex-post), que permite medir los resultados e impactos alcanzados, describir el proceso desarrollado, explicar sus determinantes y condicionantes, y calificar su grado de efectividad; para decidir si conviene seguir aplicándola, con o sin modificaciones, o amerita su terminación o sustitución”.

Esta secuencia de pasos, enfatiza en todo momento la importancia de racionalizar la toma de decisiones, partiendo del supuesto que cada acción política implementada implica la ejecución de un punto de acuerdo, que debe en función de un análisis detallado de pros y contras favorecer la resolución.

Para Rodríguez (2011:8) quien retoma a Aguilar (1992), “las políticas públicas tienen dos momentos clave de su comprensión y práctica: se ocupan *del* proceso de toma de decisiones en el orden civil y público y *en* el proceso de toma de decisiones”.

Es decir, el análisis de políticas, debe considerar a todos los actores involucrados en su creación y ejecución, pero además a todos aquellos que son objeto de su implementación. Esto con la finalidad de tratar las políticas “como asuntos de valor y no como pretensiones empíricas”.

El proceso de toma de decisiones en México deja mucho que desear, ya que nos encontramos ante las improvisadas y carentes de estructura racional y metodológica, y la revisión teórica del concepto nos aporta elementos necesarios para lograr cambios reales en la conducción de los gobiernos.

2.2.1. Incorporación a la Agenda

La formación de la agenda, es el proceso social y político mediante el cual una situación de la vida social es calificada y aceptada como problema público, y por lo tanto, como una realidad que el gobierno debe atender y que tiene que ser objeto de una política pública.

En esta etapa se busca conocer el contexto de determinada población para indagar acerca de su situación social frente a un problema, que bien puede ser tomado como un problema público, y que previamente llegó a ser considerado como tema prioritario en la agenda de gobierno ya que de no ser atendido puede ocasionar mayores costos al Estado.

Si hablamos de manera particular, es en la incorporación a la agenda donde se analizan las evidencias y argumentos que se tienen para justificar la intervención del gobierno a través de una política pública.

Para Cobb y Elder (1996:45):

“existe una limitada capacidad del gobierno para atender todos los asuntos que son demandados, por lo que las oportunidades de elegir están limitadas por obligaciones previas y por un cúmulo de demandas contradictorias. Así, para que un asunto se incorpore a la agenda, se requiere la convergencia apropiada de personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección; cada uno de esos elementos es potencialmente incierto.

No obstante que en las sociedades modernas existen numerosos problemas que afectan la vida y el bienestar de los ciudadanos, no todos ellos alcanzan a obtener la atención del gobierno y llegan a ser incorporados como asuntos de política pública; la agenda de gobierno incorpora las cuestiones que la comunidad social y política considera deben ser objeto de la atención pública.

Para Kingdon (1995:25), el proceso de formación de la agenda gubernamental es:

“en resumen para autores con el resultado de conjuntar “n” número de contextos sociales, en los que debido a su naturaleza, estarán presentes los problemas, las demandas, las soluciones, pero también la capacidad de diversas fuerzas políticas, que deciden participar, cuando encuentre rentabilidad al implementar cierta política pública”.

Por su parte Cabrero (2000:13), agrega un elemento más al mencionar que la agenda de gobierno se origina como resultado de una agenda pública, es decir, en ella intervienen agentes externos al aparato interno del gobierno, a pesar de la necesidad de contar con absoluta transparencia y legitimidad de los actores que en ella intervienen.

“La agenda de gobierno es un proceso altamente endógeno, los problemas sociales son percibidos y traducidos por los diversos grupos de especialistas gubernamentales de cada área de política, siendo a nivel de estos grupos que se realiza el ajuste mutuo. Posteriormente, si se considera necesario, para que la agenda pase sin “ruido externo”, se genera una inflación noticiosa sobre la magnitud de los problemas que ya se han incluido en la agenda a través de los medios de comunicación, los cuales dentro de su amplio espacio de libertad pueden optar por “seguir línea” del gobierno, opción que por tradición es adoptada, “sólo por cautela”.

Desde este punto de vista, la demanda por tanto es implantada desde el gobierno en la opinión pública” y es aquí donde interviene un elemento más; los medios de comunicación, como el más destacado, sin dejar de mencionar los otros grupos de poder como los sectores sindicales, de presión o empresariales, quienes también influyen en la formación de la agenda de gobierno a través de sus exigencias y demandas que pasan al ojo público a través de los medios. “Curioso proceso en el que la agenda gubernamental da vida a la agenda pública, para luego convertirse abiertamente en agenda de gobierno.

Definir la agenda de gobierno según Rodríguez, (2011:42) “va a depender en gran medida de la interpretación que el gobierno realice de las circunstancias sociales, las cuales serán sometidas a criterios de escrutinio, pero además a criterios de conveniencia ya que lo políticamente correcto no es lo mismo que lo políticamente rentable. Situación a la que se refiere Rodríguez al señalar que “el término agenda comprende un conjunto de asuntos, fruto de la selección y jerarquización de las cuestiones sociales”.

Por otro lado las agendas de gobierno son según Lindblom (1991:12) “determinadas mediante la interacción entre personas que luchan entre sí sobre la forma de cooperar, muchos de los problemas de la formulación de políticas se derivan de esta cooperación”. Es decir, todos los asuntos que se pretende sean considerados dentro de la agenda gubernamental, suponen una relación de reciprocidad entre los gobernantes y los gobernados a fin de lograr priorizar costos políticos y beneficios sociales.

Desde el punto de vista de Rodríguez (2011:10):

“se enfatiza en dos importantes elementos que resumen la importancia del proceso de formación de la agenda: 1) a que la capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada: siempre haya más asuntos por atender que tiempo para atenderlos, y 2) a que los problemas de políticas públicas no son datos a priori, sino resultado de definiciones. Si una situación específica constituye un problema y por tanto, es un asunto capaz de despertar la preocupación del público, esto depende, no sólo de los hechos sino también de las creencias y valores”.

Efectivamente los recursos para la resolución de problemas públicos son acotados, de aquí la importancia de racionalizar la toma de decisiones en función de lo que es realmente necesario resolver, por la implicación política y social que se deriva de su resolución. Además de lograr concientizar a la sociedad civil de que no todo problema individual es considerado problema social y por tanto aplicable para ser incorporado en la agenda de gobierno.

Para Cobb y Elder (1984:79), la formación de agenda implica:

“un conjunto cambiante de actores, los cuales vienen y van, determinando el tiempo que dedican al proyecto a la luz de los otros asuntos que deben y quieren atender, hay problemas que piden atención y no la reciben por falta de soluciones u oportunidades, hay siempre soluciones flotando en el ambiente, en busca de problemas a resolver”. Si bien es cierto que el acceso a la agenda va a depender de la identificación y selección de los principales asuntos públicos, es importante conocer los alcances y cobertura del Estado, con la finalidad de visualizar y percatarse de la capacidad de respuesta para algunos asuntos, y de la negación para otros”.

2.2.2. Formulación de políticas

La fase de formulación de la política pública es aquella durante la cual se toman las decisiones en torno a la caracterización de la misma, iniciando por el planteamiento o definición del problema social, se valoran las alternativas y se prepara la toma de decisiones por parte de los actores y responsables públicos decisores para ejecutar acciones de gobierno.

Como define Aguilar (2010:109):

“La elaboración de políticas como cualquier otro tipo de actividad humana consciente, implica simultáneamente “saber cómo” y “saber eso”. “Saber cómo” es la capacidad de hacer ciertas cosas, adaptar la conducta a las nuevas circunstancias; “saber eso” es la conciencia de las proposiciones generales y de las reglas de conducta explícitas”.

Se expresa la importancia de intervenir diferentes procesos dentro de la formulación de políticas públicas, ya que su estructura implica incorporar procesos cognitivos, pero además procesos técnicos, de manera que se logre un esquema integral para la elaboración de las políticas.

Para Wildavsky (1979:17) el aporte teórico de la formulación de políticas públicas

“requiere forzosamente de un análisis previo de todo el conjunto de alternativas que se tienen para la resolución de un problema social. Estas alternativas

pueden ser económicas, políticas, administrativas o sociales, y sugieren conocer abiertamente los contextos involucrados en la identificación del problema y posteriormente en su resolución. Se confirma al expresar que el análisis debe "encontrar un problema sobre el que se pueda y se deba hacer algo", pero además, es necesario "crear problemas que puedan ser resueltos", y que se fundamente en el entendido de "crear problemas que los decisores sean capaces de tratar con las variables que tienen bajo su control y en el tiempo disponible".

Bajo esta concepción, el autor sostiene una variable totalmente diferente en la que la creación de políticas se realice a partir de un auto reconocimiento por parte del Estado en cuanto a su capacidad de cobertura en función de los recursos disponibles, pero también en función de lo políticamente rentable.

Esta manera de visualizar la elaboración de políticas se apunta a la condición de que si se busca crear problemas, significa forzosamente "crear soluciones concebibles que propicien que los ciudadanos aprendan qué es lo que deberían querer de conformidad con lo que cuentan para poder realizarlo".

El punto de vista de Aguilar (1992:72) refiere:

"la razón del análisis de políticas es construir una definición del problema, y por ende, la política correspondiente que indique a la comunidad política lo que realmente pueden querer y desear porque es lo que razonablemente pueden alcanzar. Si se quiere decir más drásticamente, lo que deberían aspirar porque es lo que pueden esperar a la luz de sus recursos, posibilidades y trabajo. Menuda tarea. En esta perspectiva el análisis deja de ser una actividad exclusiva de "cavilación intelectual", realizada por un círculo de conocedores y expertos, y pasa a colocarse en el centro mismo de la vida pública como uno de los procesos claves del aprendizaje colectivo de una sociedad".

De esta manera, el análisis dentro del proceso de la formulación de políticas públicas se convierte en un recurso de "pedagogía pública" que interpreta la importancia de que los involucrados que participan en la identificación de los problemas públicos sean completamente conocedores de los objetivos y metas que persiguen. Esto con la finalidad de evitar

ambigüedades en la definición de problemas públicos y posteriormente en la incorporación a la agenda. Es decir si bien es cierto que existen incontables problemas y demandas sociales, no todos pueden o deber ser considerados problemas públicos a resolver mediante la intervención del aparato de gobierno. De aquí la importancia de conocer el alcance real de las capacidades gubernamentales y sociales.

El diseño de las políticas públicas en palabras de Lindblom (1991:12) es: “equiparable a realizar una segmentación de las fases que componen la elaboración de políticas públicas bajo los siguientes pasos: 1) estudiar como surgen o aparecen los problemas; 2) cómo se recogieron en la agenda de decisiones del gobierno; 3) estudiar cómo la gente plantea los temas para la acción; 4) cómo proceden los legisladores; 5) cómo los funcionarios implementan las decisiones; 6) finalmente ver cómo se evalúan.

Cualquier política pública realizada, sea en materia educativa, seguridad, salud bienestar social, entre otros, ha sido parte de un conjunto de decisiones, las cuales han estado presentes desde su consideración, conducción, maduración e implementación. De tal manera que es erróneo pensar que se trata de una decisión original e individual. Su condición supone cambios en toda la estructura que se ve afectada por sus cualidades pero también por sus restricciones.

2.2.3. Implementación de políticas

El proceso de implementación de la política pública es crucial porque muchos de los defectos de las mismas se ubican en la fase posdecisional de su operación y gestión. La bibliografía sobre la implementación de las PP muestra el proceso donde emergen las realidades políticas y administrativas y lo que no se tomó en consideración al momento de formular y decidir la política pública.

En la fase de implementación, el análisis de Políticas Públicas se vuelve un análisis organizacional, gerencial y operativo de la administración pública, y que consiste en valorar la estructura administrativa del organismo u organismos

encargados de la implementación de la política pública y así determinar si existe una división apropiada del trabajo, si se cuenta con el equipo adecuado, con el personal competente además, si existe un proceso de operaciones idóneo con estándares de desempeño y resultados.

En la disciplina de PP existen discusiones muy agudas acerca del proceso de implementación de la PP y si debe seguir el modelo jerárquico-burocrático de la administración pública tradicional o, si justamente ese arreglo es el causante de los estancamientos y fracasos de desarrollo de la política pública, por lo que puede sustituirse por esquemas organizativos “posburocráticos”.

Siguiendo a Van Meter y Van Horn citado en Revuelta (2007:139)

“la implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos. Sus acciones son pequeños esfuerzos con el objeto de transformar las decisiones en principios operativos, así como esfuerzos prolongados para cumplir los cambios, pequeños o grandes, ordenados por las decisiones políticas”.

Sabatier y Mazmanian (1981: 5) consideran que la implementación “es la forma de llevar a cabo una decisión de política básica”. Mientras que para Pressman y Wildavsky (1976:15) la implementación “debe ser vista como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas”.

Bardach (1978: 57-58) establece que el proceso de implementación es:

- 1) un proceso de ensamblaje de elementos requeridos para producir un resultado programático particular, y
- 2) el agotamiento de un número de juegos vagamente interrelacionados en donde estos elementos son contenidos o entregados al proceso de ensamblaje en términos particulares.

Con este contexto podemos decir que la implementación es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política pública y el resultado

final alcanzado. En otras palabras, la implementación es el llamado “eslabón perdido”. Es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes –actores y factores– que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales.

En ese sentido, Vieira (197:2012) retoma el análisis de los estudios sobre implementación de políticas destacando dos modelos fundamentales; el top-down, el bottom-up:

De arriba-abajo

“La característica fundamental del enfoque top-down es su perfecto acoplamiento con la primera tradición de estudios de políticas públicas distinguidos ampliamente por su orientación al estudio de las decisiones, así pues en este enfoque se enfatiza la decisión “creadora” de la tecnocracia gubernamental y sus diseñadores con capacidad de generar programas y políticas que se implementan por derrame causal. Por derivación la jerarquía, la dirección y el control se constituyen en los elementos principales a la hora de comprender el proceso de instrumentación de políticas. La jerarquización alude principalmente a la importancia y la influencia de la escala de poder que tienen los distintos niveles políticos y burocráticos sobre la implementación, siguiendo la imagen de la pirámide, a mayor cercanía al vértice mayor capacidad (supuesta) de controlar y definir la suerte de la misma, es por esto que la mayor responsabilidad recae sobre la cúspide que es la que da las órdenes y vigila que se cumplan para lograr los objetivos definidos con anterioridad. La dirección y el control están igualmente ligadas a la estructura jerárquica; siguiendo la tradición tayloriana quienes planean y estructuran las políticas son responsables de su éxito, valiéndose de su capacidad directiva y de control sobre los niveles inferiores”.

El enfoque top-down, hace referencia a un modelo de política pública sustentada en términos de eficiencia y eficacia, donde predomina una visión racional a la hora de tomar decisiones, con la final de alcanzar los objetivos y resultados esperados.

De abajo-arriba

“Para el enfoque bottom-up lo importante y determinante sucede “abajo”, los protagonistas que ejecutan la política se encuentran en la ventanilla de las oficinas gubernamentales u operando los servicios públicos al servicio de la ciudadanía. Debido a este esquema, los que instrumentan las políticas es decir los servidores públicos, reformulan las políticas previstas por los tomadores de decisiones “arriba”, por lo que la acción no está sujeta de manera determinante a lo planeado o estipulado por los diseñadores de políticas”.

Cabe señalar que el enfoque top-down está orientado a mostrar cómo deberían implementarse las políticas, mientras el enfoque bottom-up mantiene su visión descriptiva de cómo ejecutar la acción. “La dimensión normativa de este enfoque está dirigida a llamar la atención de los analistas de políticas sobre por dónde empezar su trabajo”

Rodríguez quien cita a Moreno (1999:18), afirma que la implementación “es la operación puesta en marcha o, analíticamente, al espacio y tiempo que sigue a las condiciones iniciales y concluye al presentarse las consecuencias de la acción”.

El proceso de la implementación de las políticas es el punto donde convergen el análisis previo y los posibles resultados de determinada política ejecutada. Su importancia radica en el hecho de que a partir de su realización (implementación) puede o no, cambiarse una realidad social. Es aquí, donde se integran los procesos de incorporación a la agenda y hechura, bajo el supuesto que ambas fueron toma de decisiones exhaustivas y racionales.

2.2.4. Evaluación de políticas

La importancia de evaluar ha sido descrita por numerosos autores como Myriam Cardozo quien señala que “las acciones y omisiones del Estado provocan consecuencias en la sociedad. Pueden resolver, disminuir, aumentar o no afectar al problema que les dio origen. Para saberlo y retroalimentar el proceso decisorio es necesario evaluar los efectos provocados, planeados o no” (Cardozo, 1993:167).

Lo anterior sumado al énfasis que realiza Cardozo (1993:165) al mencionar lo siguiente:

“la necesidad de contar con mecanismos de valoración y retroalimentación de las políticas públicas, con el fin de medir el alcance de logros y objetivos, pero además las consecuencias de tomar decisiones en virtud de resolver una demanda social específica, y de cuya resolución dependen elementos de aprobación o desacuerdo social frente al aparato gubernamental en turno”.

En México, preocupaciones en torno a la evaluación datan de 1917 y se intensifican a finales de los setenta; sin embargo, el proceso de evaluación de programas gubernamentales comenzó a instrumentarse de manera sistemática a partir de 1997 con la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación, y se generalizó en forma obligatoria para todos los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación, con base en la decisión incluida en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado por la Cámara de Diputados en el año 2000.

Para Epstein y Tripodi (1977), la evaluación es “el proceso por el cual se analiza la eficacia y eficiencia de un programa. Esto implica la recogida, análisis e interpretación de la información sobre el logro de los objetivos del programa en relación con las previsiones.

La evaluación también expresa en cuánto han contribuido estos programas a cambiar determinada situación de vida, de aquí la importancia de generar un sistema de evaluación y monitoreo con información creíble, fundamentada y pertinente, que contribuya a la mejora en la toma de decisiones.

Otros autores como Dye, (1995) lo conceptualizan como “el análisis objetivo y científico de los efectos a corto y largo plazo de las políticas, tanto sobre los grupos sociales o situaciones para los cuales se diseñó la política como sobre la sociedad en general, y el análisis del ratio de costes actuales y futuros sobre cualquiera de los beneficios identificados”.

Definición que enmarca la necesidad de los gobiernos de aumentar su eficacia en la solución de problemas públicos, hacer un uso más eficiente y transparente de los recursos disponibles con el fin de optimizar y perfeccionar cada uno de los componentes que hacen posible la ejecución de un programa social (presupuestación, gestión y rendición de cuentas).

“La evaluación de programas conlleva el empleo de métodos científicos para medir la ejecución y resultado de programas para ser utilizados en la toma de decisiones” (Ruthman, en Alvira, 1991).

En ese sentido, es fundamental contar con instrumentos que nos permita conocer si los recursos empleados en acciones de gobierno, han sido los suficientes o los necesarios para lograr objetivos y resultados concretos, cualitativos o cuantitativos que marquen la diferencia en la población beneficiada.

Para el punto de vista de Mejía (2012:5) “la calidad de una evaluación de desempeño depende de varios factores: la fuerza de la metodología aplicada, la transparencia en sus aplicación, el diálogo y la comunicación entre evaluadores, diseñadores del proceso, tomadores de decisión, directivos y demás agentes implicados, además de las motivaciones e intereses que tengan los directivos”.

A partir de este concepto, el autor antes mencionado sugiere que la evaluación debe ser una investigación mucho más exhaustiva, basada en un proceso metodológico, cuyo objetivo sea focalizar todas y cada una de las etapas que comprenden a una evaluación, en razón de lograr identificar cuáles son los logros alcanzados o los impactos producidos por los programas públicos, y de esta manera se contribuya de manera más racional a la toma de decisiones.

El punto de vista de Patton (1987:45) enuncia de manera más técnica al proceso de evaluación al afirmar que “Consiste en la recopilación sistemática

de información sobre actividades, características y resultados de un programa para su utilización por un grupo específico, de cara a reducir incertidumbres, mejorar la eficacia y tomar decisiones en función de qué se está haciendo con el programa y a quién está afectando”.

Cuando el autor utiliza el término incertidumbre nos lleva a pensar que además de lo ya expuesto, la evaluación puede ser un mecanismo de prevención o anticipación, si bien es cierto que para este punto la política pública ya ha sido implementada, es importante saber si lo ya ejecutado es congruente con los resultados arrojados. Esto con la finalidad de identificar externalidades negativas que podamos tomar en cuenta en futuras decisiones públicas.

Sin dejar pasar la opinión de un reconocido estudioso de la política pública y su ciclo de ejecución, es importante hacer mención de la evaluación desde el punto de vista de Aguilar (2010:51) quien define:

“la evaluación cierra y abre un ciclo espiral de la política. Los resultados de la evaluación, si es metodológicamente apropiada, nos dan una fotografía de la política en curso, de su grado de institucionalidad y corrección técnica, a la vez que nos ofrecen también elementos informativos sobre lo que hay que corregir y mejorar en el diseño y la operación de la política, con lo cual se reforma la política e inicia un nuevo ciclo o se eleva a otro nivel”.

De esta manera podemos percatarnos que la evaluación entre menos “conocimiento causal probado” presente, más es su relación e importancia técnica, puesto que en todo momento habrá que tomar en cuenta indicadores cualitativos y cuantitativos que establezcan estándares a cumplirse, para de esta manera medir el grado de éxito de la PP.

Otra reflexión, hecha por Cabrero (2000:15), atribuye el concepto de evaluación a que:

“se trata de un evento sinérgico en el que las estructuras gubernamentales se han visto fortalecidas en su legitimidad al abrirse al estudio externo de los expertos, además de aprender de las observaciones de ellos”.

Sin embargo para el caso de países como México, Cabrero puntualiza que el carácter endógeno del proceso hace que quien define la agenda, diseña las políticas, y las implementa, además es quien decide si fueron acertadas o no, lo que genera el “ciclo de las desconfianzas” entre gobernantes y gobernados, de aquí la importancia de evaluar.

La concepción del análisis de políticas públicas desde el punto de vista de Lasswell (1971:276).

“Incorpora tanto la pretensión de conocer los efectos de las políticas ejecutadas como el intento de racionalizar la toma de decisiones políticas, aprovechando las lecciones de la experiencia. En sentido amplio evaluar es emitir un juicio crítico sobre una situación determinada, pero la amplia utilización de este término y la dificultad de delimitar su objeto de análisis, han provocado el disenso sobre la definición y sobre los elementos que conforman la evaluación”

La evaluación sigue una concepción meramente metodológica sustentada en aspectos cuantitativos o cualitativos dependiendo el caso, con el fin de incorporar en cada política pública verdaderos análisis de causa-consecuencia, en términos de eficacia, eficiencia, costo-beneficio, productividad, entre otros; evaluando todos los escenarios posibles antes y después (ex-ante, ex-post) de la puesta en marcha de una política pública. Con el fin de elegir de manera racional, medir resultados e impactos, fallas y retrocesos, posibles.

Es indispensable considerar en todo momento que la implementación de políticas públicas sugiere y requiere forzosamente medir y conocer los resultados de la acción gubernamental.

La importancia de evaluar es que permite valorar el impacto y los resultados de la política puesta en marcha y, a su vez, servir de base para la planificación de proyectos futuros, en función del reconocimiento de lo que se debe o no debe hacer, formando así parte de un proceso de retroalimentación.

En la medida que se acepte tal supuesto, pero además se lleve verdaderamente a cabo, podremos hablar de toma de decisiones más eficientes que además de estar dotadas de racionalidad política también lo estén de procesos formativos de evaluación que revelen aspectos positivos y negativos de las políticas públicas.

CAPÍTULO III

MARCO CONCEPTUAL

En la década de los setenta y los ochenta se caracterizó por el agotamiento de un modo de intervención estatal, que no era eficaz en tiempos de competencia abierta. Por el contrario en la década de los noventa se configuró una economía caracterizada por procesos de globalización, causa y efecto de los cambios en la naturaleza y la estructura de operación de los mercados.

El Estado moderno, en su forma de Estado de Bienestar, ya no era funcional para la sociedad moderna; las bases, procesos y alcance de ésta se habían alterado sustancialmente. Ante estas condiciones el Estado debe replantear las políticas públicas, estimular y promover nuevas iniciativas, reducir o aumentar las actividades burocráticas además de la propiedad pública. En general reconsiderar el alcance y la naturaleza de sus funciones.

Algo fundamental es que los recursos públicos que el Estado administra son escasos por lo que exigen mayor racionalidad en su aplicación y aprovechamiento, sumado a la consideración de que el Estado se tiene que revitalizar devolviendo a la sociedad la confianza. Ante este nuevo escenario el Estado ha de transitar bajo la aceptación de que no puede ni debe hacerlo todo, pues opera en función de capacidades limitadas, las cuales deben optimizarse. Una manera de hacerlo, es por medio del uso de tecnologías de gobierno o las Políticas Públicas, las cuales buscan mejorar la eficiencia y calidad de los servicios que ofrece el Estado.

Intentar analizar el concepto de política pública, requiere realizar una exhaustiva revisión de todos aquellos conceptos que teóricamente han sido fundamento para dar origen a lo que hoy conocemos como la Nueva Gestión Pública, dentro de la cual se puede mencionar a las nuevas tecnologías de gobierno, que sin duda han sido parteaguas de lo que anteriormente conocíamos en la administración clásica o tradicional y que hoy en día han dado paso a números estudios acerca del deber ser de la política pública; tanto

en su hechura como en su implementación. No se trata de crear nuevas teorías, sino de comprender todos y cada uno de los fundamentos que forman parte del gobierno que nos rige y que han sido el marco que opera alrededor de las instituciones, el poder y la administración pública.

3.1. ESTADO

Desde épocas remotas, el hombre ha tenido que buscar maneras de organización social que faciliten su convivencia al interior de determinado territorio. Por eso, al hablar de gobiernos ejecutores de políticas públicas, es imprescindible no hacerlo del concepto de Estado, entendido como el conjunto de personas que detentan el poder y quienes representan los intereses de la mayoría.

La naturaleza del Estado, sus objetivos, y todas las modalidades de su actividad sobre territorios, personas y cosas, configuran el eje de la reflexión de lo que hoy conocemos como la modernización en administración pública, de aquí la importancia de su comprensión y fundamentación.

Al respecto Cortiñaz (1972:32) señala:

“Cuando hablamos de Administración, hablamos de una manifestación activa, y de personificación casi autónoma, del Estado respecto de la sociedad. Los actos de planeación, decisión, ejecución y control configuran una función del Poder Público, la función administrativa. Una función del Estado. No estamos necesariamente ante el Estado como expresión necesaria de una dominación, ante una mera personificación abstracta de una relación socio-económica de fuerzas políticas, sino ante el Estado como el centro de imputación, directo o indirecto, de un conjunto de cometidos prestacionales, tendentes a la promoción integral del Hombre, mediante un acabamiento creciente y jamás totalmente realizado, del Estado democrático y social de Derecho”.

Es decir, nos encontramos con una total transformación, en la cual tanto el individuo como su libertad han cambiado, alrededor de todas los acontecimientos sociales, políticos y económicos que han surgido a partir de la

concepción del Estado, y los cuales también se han enriquecido para adoptar nuevas modalidades.

Siguiente Cortiñaz (1986:37) Hoy en día, los cometidos básicos del Estado, ya no son suficientes. Es decir, “no nos basta con los clásicos cometidos esenciales del Estado burgués de Derecho del liberalismo, pues resulta insuficiente satisfacer las exigencias contemporáneas de plenitud del ser humano”.

La sociedad entonces demanda soluciones a cada una de las exigencias ciudadanas, por tanto, exige mayor intervención por parte del Estado y supone que su actuación ya no puede limitarse a cubrir lo simple o elemental, hoy en día es necesario además que abarque todo el conjunto de intereses específicos de la población.

Para O'Donnell, (2008:5) el Estado es:

“un conjunto de burocracias. Estas burocracias, generalmente organizaciones complejas, tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés público, general; dos, el estado es también un sistema legal, un entramado de reglas legalmente sancionadas que penetran y co-determinan numerosas relaciones sociales. Contemporáneamente, especialmente en democracias, la conexión entre las burocracias, del estado y el sistema legal es íntima: las primeras se supone que actúan en términos de facultades y responsabilidades que les son legalmente asignadas por autoridades pertinentes—el estado se expresa en la gramática del derecho.; La tercera dimensión del estado intenta ser un foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio. Al hacer esto, el estado (más precisamente, los funcionarios que hablan en su nombre) presumen garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial respectiva, usualmente concebida como una nación”.

Esta disección del concepto de Estado, aporta a la visión contemporánea del mismo, nuevos elementos de análisis, que connotan que el Estado contribuye o interviene en diferentes esferas de poder y convivencia social. Por un lado, tenemos al estado conformado por toda la maquinaria

operacional y administrativa, es decir la burocracia. Por el otro, tenemos al Estado entendido como el conjunto de reglas establecidas que regulan la convivencia y el orden de la sociedad, apoyado por el Estado de derecho emanado de leyes que conceden derechos y obligaciones. Finalmente, el Estado como una concentración cultural e ideológica, que se mantiene vigente por el alcance que logra tener en la idiosincrasia de una colectividad, al suponerse parte de la identidad de una nación o territorio determinado.

Estos elementos en conjunto, caracterizan el orden general. Sin embargo la Nueva Administración Pública y más aún las nuevas tecnologías de gobierno, enfatizan en la importancia de modernizar al Estado en términos de inclusión y operatividad a fin de mejorar las relaciones Estado-Sociedad y Sociedad-Gobierno.

3.2. Democracia

Toda organización social, requiere de reglas establecidas, incluso reglas no escritas que regulan la convivencia de una sociedad determinada. Si bien es cierto que los sistemas políticos y económicos de carácter abierto son condiciones necesarias de la democracia, ésta a su vez requiere de mayores elementos que refuercen su identidad, entre ellos destaca el pluralismo político y el derecho de la sociedad de elegir a quienes los representan.

En el entendido de que la democracia no es un concepto nuevo, autores como Norberto Bobbio, han buscado direccionar el concepto de democracia, al dirigir su estudio más allá de lo meramente teórico, y realizar una observación sobre el estado actual que guardan los diferentes regímenes democráticos que han surgido a lo largo del tiempo, con el objetivo, que a partir de dicho análisis se puede o no tener un aproximación de la realidad democrática, tomando en cuenta que una cosa son los principios e ideales que debe perseguir un sistema democrático y por otro, los principios e ideales llevados a la práctica.

Respecto al concepto democracia, Bobbio (1984:14) la describe:

“como la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno' autocrítico, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Todo grupo social tiene necesidad de tomar decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo con el objeto de mirar por la propia sobrevivencia, tanto en el interior como en el exterior”.

La historia ha demostrado que siempre han existido formas de representación. Históricamente esta forma de gobierno no surgió de forma gradual a través del aumento de poder los parlamentos medievales, sino que se consagró después de un proceso revolucionario. Así el nuevo modelo de gobierno representativo moderno fue el que se instauró en Gran Bretaña tras la Revolución Gloriosa (1688), en los Estados Unidos con la creación del Estado Federal (1787) y en Francia con la Constitución de 1791. En todos estos casos, los participantes en la discusión sobre el carácter de la nueva forma de organización descartaron la antigua forma de representación en la asamblea, basada en el mandato imperativo que convierte al representante en mero transmisor de instrucciones de sus representados, y atribuyeron a los elegidos la representación del interés general, defendiendo su autonomía.

Este modelo sufrió transformaciones a final del siglo XIX, época donde los conflictos sociales se agudizaron al surgir nuevos movimientos sociales impulsados por grupos representativos, aunado a esto, estaba el creciente sufragio, ambos elementos dieron origen a lo que hoy conocemos como la democracia representativa o de partidos.

Retomando a Bobbio (1999:3) quien afirma que:

“no son los individuos, sino los grupos los protagonistas de la vida política en una sociedad democrática y que además, el modelo ideal de la sociedad era el de una sociedad centrípeta (con un solo centro de poder), mientras que la sociedad que tenemos es la de una sociedad centrifuga, que no tiene un solo centro de poder, si no muchos y es llamada por los estudiosos de la política como sociedad polícentrica”.

Esta definición, supone el pleno conocimiento de que una sociedad democrática, participa en virtud de su competencia pública en todos aquellos asuntos de interés común, que requieren de su aceptación, participación y reconocimiento. Si se hablara de un proceso electoral por ejemplo, éste tendría que estar dotado de legitimidad y legalidad, ambos elementos posibles a partir del reconocimiento ciudadano.

Para Sartori (1999:25) “Todas las democracias modernas son democracias representativas, pero todavía reciben múltiples críticas en nombre de lo denomina “directismo”, punto de vista que considera el mecanismo de la representación como un mero sucedáneo de la participación directa de los ciudadanos”.

La democracia griega en la que se enfatiza como elemento fundamental del sistema la participación de todos los ciudadanos en los asuntos de gobierno, tanto en la asamblea como a través del ejercicio de cargos públicos elegidos por sorteo y denominada democracia directa, coloca como antecedente los primeros fundamentos de la democracia.

Para Rousseau la soberanía popular nunca podría ser representada y que, por tanto, el poder legislativo debía ser ejercido directamente por los ciudadanos. Pero, incluso en este caso, no se trataba de revivir el modelo clásico de democracia, sino de conseguir una comunidad política bien ordenada que garantizara la compatibilidad entre la autonomía individual y la obediencia a las normas.

Todo grupo social tiene necesidad de tomar decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo, con el objeto de mirar por la propia sobrevivencia, tanto en el interior como en el exterior. Pero incluso las decisiones grupales son tomadas por individuos. Así pues, con el objeto de que una decisión tomada por individuos pueda ser aceptada como una decisión colectiva, es necesario que sea tomada con base en reglas que establecen

quiénes son los individuos autorizados a tomar las decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo, y con qué procedimientos.

“Ahora bien, por lo que respecta a los sujetos llamados a tomar decisiones colectivas, un régimen democrático se caracteriza por la atribución de este poder a un número muy elevado de miembros del grupo” (Bobbio, 1984:25). Definición que se enmarca dentro de lo que hoy conocemos como el aparato gubernamental, gestor y tomador de decisiones que en teoría deben competir a la mayoría, es decir, a los gobernados.

El cambio es una de las constantes más sobresalientes en el desarrollo de las democracias contemporáneas y en las sociedades que tienen orientación de economía de mercado. La velocidad de los acontecimientos y hechos, configura nuevos sistemas de poder que amplían no sólo las relaciones sociales y los intercambios políticos, sino también los centros de decisión que tienen influencia decisiva en el espacio público.

Para Uvalle (2002:24) “La democracia contemporánea se ha recuperado ante la fuerza de las burocracias gubernamentales que, ante la falta de pesos y contrapesos efectivos, se convirtieron en auténticos espacios para organizar y ejercer el poder, inhibiendo en ocasiones, la inventiva de las organizaciones de la sociedad civil”.

Ahora, la relación entre la democracia y eficiencia tiene contextos más dinámicos, plurales y diferenciados, lo cual implica desterrar las cosmovisiones de que gobernar implica alcanzar “equilibrios” políticos, cuando lo importante es saber conducir las instituciones públicas en la complejidad y lógica de la correlación de fuerzas.

En este sentido, la democracia es el foco principal de cualquier arquetipo de la eficiencia y ésta es la prueba de fuego para que las democracias respondan a las expectativas de los gobernados como un sistema institucional de respuestas.

En los últimos tiempos, la democracia ha recuperado vigor institucional desde el momento en que los movimientos sociales y políticos han transitado hacia la ciudadanía y han recuperado derechos que le fueron disminuidos con el poderío de las burocracias.

En ese sentido Uvalle (2002:26) aporta un interesante tesis; “La eficiencia de la burocracia moderna tiene como marco de referencia las sociedades plurales y democráticas; por tanto, la eficiencia no es un asunto en sí de las oficinas del gobierno, sino el reto más importante a conseguir para que el desempeño de las instituciones públicas favorezca mejores rendimientos en la vida social y productiva”.

Por su parte Touraine (1999:01) señala “La democracia es una idea nueva, esta ha vencido y se impone como la forma normal de organización política como aspecto político de una modernidad cuya forma económica de mercado y cuya expresión cultural es la secularización”.

En su punto de vista Tocqueville (1999:43) “Se identifica a la sociedad civil con el conjunto de relaciones e instituciones cívicas voluntarias y sociales que fungen como mediadores entre los individuos y el Estado. Esta incluye a las organizaciones no lucrativas u organizaciones no gubernamentales como a las asociaciones y fundaciones”.

La democracia moderna es un sistema de instituciones que tiene a su cargo la regulación de los conflictos y demandas de carácter social, político y económico con el fin de llevar a cabo la administración y gobernación de la sociedad civil.

Siguiendo a Uvalle (1999:27) menciona que:

“El marco institucional de la democracia se relaciona con las reglas del juego que prevalecen en el ámbito de la competencia políticas, la economía de mercado y la distribución de los beneficios colectivos para racionalizar el manejo del conflicto político. Las reglas de juego dadas por los códigos, las

constituciones, los estatutos, las leyes, los reglamentos, definen los incentivos y las sanciones que restringen la conducta humana para evitar que la incertidumbre genere situaciones erráticas e inseguras en la vida comunitaria”.

La certidumbre institucional que la democracia necesita, depende del cumplimiento de las reglas del juego y del compromiso de los actores sociales y políticos para definir de manera sistematizada la agenda de gobierno. Ésta se integra por los problemas y demandas que se valoran como relevantes para que sean reconocidos desde el poder público en términos de atención y solución.

La eficacia de la democracia moderna se relaciona con la confianza de los gobernados en las instituciones públicas.

“La democracia moderna tiene como elementos fundamentales de su razón de ser a: 1) las libertades civiles y políticas; 2) la igualdad civil y política para dar paso a los sujetos jurídicos; 3) las distinción y cooperación entre el espacio privado y el espacio público; 4) la participación y representación políticas; 5) las elecciones periódicas; 6) la alternancia en el poder; 7) la división y cooperación de los poderes; 8) la vigencia de los sistemas profesionales de carrera; 9) la vigencia de órganos autónomos relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas; 10) el funcionamiento de bancos centrales para asegurar la estabilidad monetaria y el control de la inflación; 11) la aplicación de las políticas públicas para articular la cooperación de los ciudadanos y las autoridades en la atención de los problemas comunes, y 12) la vigencia de los derechos de propiedad y la disminución de los costos de transacción”.

Para O’donnell (2008:8) “el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son competitivas e institucionalizadas en el que existen, durante y entre esas elecciones, diversas libertades políticas, tales como las de asociación, expresión, movimiento y disponibilidad de información no monopolizada por el estado o por agentes privados”

Esta definición hace referencia a las libertades y derechos ciudadanos garantados en la constitución, los cuales otorgan, en un régimen propiamente democrático la posibilidad de elegir a quienes habrán de gobernar.

Hecho que se constata con la definición aportada por Touraine (1999:11) “el régimen democrático es la forma de vida política que da la mayor libertad, al mayor número, que protege y reconoce la mayor diversidad posible”.

3.3. Ciudadanía

El renacimiento de la sociedad civil a partir de los años ochenta, tiene pilares básicos que fortalecen su razón de ser como son las categorías de ciudadano y ciudadanía, mismas que indican cómo los espacios públicos no son monopolio exclusivo del Estado y que en un proceso de coproducción pública, es factible armonizar a la sociedad y el Estado para definir y cumplir la agenda de los compromisos colectivos. Esto aunado al supuesto de que los asuntos públicos no son exclusivos del Estado, y por tanto requieren nuevos actores mediante la participación activa y voluntaria en los asuntos de carácter público

Para Uvalle (2011:23) considera que:

“La democracia se ha revitalizado con el concurso de los ciudadanos organizados e informados. De aquí que tanto el concepto de democracia como de ciudadanía, tengan relación entre sí”.

La ciudadanía es condición fundamental para la vida de las democracias modernas, porque implica que la población civil y política ha llegado a una etapa de desarrollo, que le permite identificar aquellos asuntos de interés del que pueden formar parte, a partir del reconocimiento del lugar o posición que ocupa en la vida pública en términos de derechos y obligaciones.

Autores como (Rawls 1996:10) afirman que la ciudadanía es el:

“Conjunto de principios que suscriben individuos racionales para definir e implantar unos términos de relacionamiento y de cooperación mutua, una sociedad está bien ordenada, si se trata de una sociedad en que: 1.- Acepta y sabe que los demás aceptan los mismos principios de justicia, 2.- Las

instituciones sociales básicas satisfacen generalmente estos principios y se sabe que generalmente lo hacen”.

Al aceptar la condición de ciudadano, el individuo es consciente de su capacidad de acción dentro de su competencia, lo que le permite interactuar de manera ordenada con los demás miembros de la comunidad, pero también con el sistema que los gobierna.

Para (Uvalle, 2011:76) “La ciudadanía es una etapa del desarrollo político que alude a cómo los ciudadanos dejan a un lado posturas de resignación y pasividad y se definen en favor de situaciones que se caracterizan por el ejercicio pleno de sus derechos políticos”.

En ese sentido, la eficiencia de la administración pública moderna tiene como referencia a las sociedades plurales, participativas y democráticas; por tanto, la eficiencia no es un asunto sólo del aparato gubernamental, sino el objetivo más importante a conseguir para que el desempeño de las instituciones públicas favorezca mejores resultados en la vida social y política.

Citando nuevamente a Uvalle (2011:80) nos dice que:

“El precedente de la ciudadanía es la categoría ciudadano, la cual refleja un modo de vida que permite destacar que los derechos civiles, políticos y sociales se han institucionalizado desde el poder público para que sean extensivos en sus ventajas, beneficios y obligaciones. La categoría ciudadano responde al valor de la democracia y aun estado de vida en el cual los propios ciudadanos son reconocidos no sólo como el objeto central de la vida institucional, sino como sujetos que tiene derechos y obligaciones que se formalizan en el ámbito del Estado de derecho con base en la libertad y la igualdad” (Uvalle,2011:80).

La ciudadanía, la gestión pública y la participación ciudadana, son realidades que indican como el poder público no puede ir en una sola dirección, sino que debe abrirse a los espacios comunes y reconocer que ahora hay más actores que se encargan de vigilar su funcionamiento, exigiendo al mismo

tiempo, calidad, eficiencia y apego a los valores de la democracia para que sea aceptado y reconocido en la comunidad civil y política.

Para Loaeza (1996:27) “La ciudadanía es una etapa de la vida que se caracteriza por la acción real y efectiva que los ciudadanos llevan a cabo en diversas instancias de la vida pública. Es un proceso que destaca la recuperación de los derechos políticos del ciudadano, los cuales les fueron expropiados por el poder político, en este caso por el poder del Estado”.

El autor nos habla de una expropiación del poder político. En ese sentido, los gobiernos se ven a obligados para subsistir, a regresar a la ciudadanía su derecho de intervenir en las acciones públicas que le competen, ya sea mediante la participación ciudadana o el acceso a la información pública. Así como la apertura de nuevos espacios ciudadanos en el proceso de toma de decisiones; las candidaturas independientes por ejemplo.

El punto de vista de Habermas, (1993:52-53) “El poder del ciudadano no se concreta únicamente en el voto electoral, sino que lo trasciende para convertirse en un actor clave en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas, las cuales son el motor para que la institucionalidad democrática sea efectiva”.

La ciudadanía exige al individuo como un habitante de la ciudad, como dice la raíz de la palabra, que cumpla sus deberes, y como un individuo de acción pueda llevar a cabo tareas para su bien y también para el desarrollo de la comunidad en la que vive, ya que los problemas de la ciudad deberían ser una preocupación para todos los ciudadanos.

Para Marsall citado por Guiddens (1996:209) “la ciudadanía tiene pertenencia a una comunidad, en el entendido que implica una participación activa de los individuos en la definición de las condiciones de su propia asociación, un estatus que garantiza a los individuos iguales derechos, deberes, libertades, restricciones, poderes y responsabilidades. En este sentido

la promoción de una ciudadanía ideal corresponde a la promoción de una mayor igualdad en la sociedad”.

Para el autor Aguilera (2006:9)

“La ciudadanía es una condición para que el Estado moderno sea considerado como un Estado de derecho que apoye la vigencia de la democracia. Es también la ciudadanía, una responsabilidad que se ejerce para que el juego del poder sea viable y lo más armónico posible. La ciudadanía tiene carácter esencialmente político, porque a través de ella los individuos tienen la opción de participar y defenderse ante los posibles abusos de poder”.

3.4. Participación ciudadana

A diferencia de la etapa del estatismo social, en el cual la sociedad y los ciudadanos tenían márgenes reducidos de acción, hoy en día se viven procesos que denotan como las instituciones gubernamentales han tenido que detener el crecimiento desbordado que tuvieron, para dar paso a nuevos mecanismos de inclusión social, donde la sociedad se involucre más en los asuntos de interés público. Así como dejar de lado la ejecución de políticas ambiguas que sólo obedecían a formatos universales para atender y solucionar los problemas comunes.

“Con la crisis de gestión del Estado interventor en el mundo occidental, se abre la posibilidad de diluir esa situación, porque los costos políticos que con ella se generan, se traducen en déficit fiscal, sobrecarga de demandas, aumento del endeudamiento y pérdida de la capacidad de respuesta frente a los retos de un mundo en proceso acelerado y continuo de transformación” (Uvalle, 2011:97).

La participación ciudadana representa una nueva dinámica de intervenir en los asuntos públicos, y el Estado, ve necesario su inclusión pero además requieren de la intervención de nuevos actores que movilicen la política pública y que aporten a su desarrollo y ejecución. Sin dejar de considerar que los

nuevos modelos de administración requieren forzosamente la aceptación y reconocimiento ciudadano para su subsistencia. Toda vez que en términos de legitimidad es fundamental para su permanencia en el poder.

Siguiendo a Uvalle (2011:26) nos dice que:

“La crisis de gestión indica el agotamiento del intervencionismo estatal, así como de la forma no democrática de formular las políticas públicas; este hecho conduce al desprestigio de las burocracias públicas, a las cuales se atribuye el desgaste de los estados, porque son las encargas de llevar a cabo la administración de los recursos comunes. Con esta crisis, los estados pierden espacios de actuación y son objeto del escrutinio ciudadano para evitar la reproducción de las políticas erráticas que formulan y aplican, sin valorar los costos fiscales y políticos que se generan para desventaja de la vida comunitaria”.

El anterior argumento, muestra que parte de la postura de los gobiernos de fijar nuevos mecanismos de participación, se origina a partir de una crisis de legitimidad y credibilidad de la sociedad frente a su manera de gobernar. Es decir la sociedad cuestiona las acciones del gobierno las cuales se quedan limitadas en cuanto a cobertura y capacidad de resolución.

3.5. Sociedad civil

El término sociedad civil ha permanecido durante largo tiempo en el panorama de los diferentes contextos sociales que han ocurrido a lo largo de la historia, superando tiempos, espacios, connotaciones culturales, momentos bélicos, entre otros. Sin embargo, el concepto de sociedad civil hoy forma parte de lo político y es cada vez más evidente su presencia dentro de los campos que comprenden la administración pública y el Estado.

La sociedad está conformada por el conjunto de habitantes de un lugar determinado que comparten ciertas similitudes y diferencias en función de objetivos comunes, para los cuales se asocian o relacionan, a fin de que en virtud de su carácter de ciudadano alcancen el mayor logro de sus demandas.

Para Bobbio (1987:80) la sociedad civil en su perspectiva es:

“entendida como ordenamiento político de una comunidad, nace de la disolución de la comunidad primitiva, fundada sobre los lazos de parentesco, y de la fundación de comunidades más amplias provenientes de la unión de varios grupos familiares por razones de supervivencia internas (el sustento) y externas (la defensa). Mientras que para algunos historiadores contemporáneos, el nacimiento del Estado marca el nacimiento de la Edad Moderna, según la más antigua y común interpretación, el nacimiento del mismo representa el punto de paso de la Prehistoria distinguiéndola poco a poco desde salvaje y bárbara, a la edad civil, donde “civil” representa al mismo tiempo “ciudadano” y “civilizado”.

Bajo esta perspectiva, la sociedad civil representa todo un contexto social, político y económico que se dimensiona dentro de un marco sociológico que se ha ido adaptando históricamente en cuestión de normas, roles, estatus, práctica y gobiernos.

Por su parte Meny, (1996:23) señala que:

“el protagonismo de la sociedad civil se desarrolló en paralelo a la crisis de representación que se profundizó a partir del retorno democrático en diversos países. Implicó un mayor distanciamiento entre los actores que deberían encontrar un modo de representación y las fuerzas políticas que supuestamente los deben representar. Ello vinculado con la presencia de partidos cuyo interés central es electoral y, por lo tanto, con objetivos que se dirigen hacia la obtención de votos y diluyen de esta manera sus contenidos programáticos”.

Una vez más la crisis de legitimidad del Estado, trae consigo movilizaciones en la sociedad que años atrás se había mantenido pasiva ante la realidad política que enfrentaba. Para algunos autores, la sociedad civil es producto de esa crisis de credibilidad de la población en los representantes políticos que los gobernaban.

Por su parte Portantiero (2000: 23) afirma que la sociedad civil es: “... una esfera organizada de la vida social en la que actores colectivos expresan

intereses y valores y efectúan demandas al Estado, definidas éstas como fines públicos. Difiere así de la familia y el mercado y también de la sociedad, en la medida que está integrada por colectivos auto organizados”.

Bajo esta perspectiva, se entiende a la sociedad civil dentro de una visión más sociológica determinada por las leyes no escritas que rigen a una sociedad determinada, y las cuales se representan a través de los roles sociales, las prácticas comunes, los hábitos , entre otros.

3.6. Lo público

Durante varias décadas ha existido diferencia entre lo público y lo privado, siendo esta distinción tema de numerosas disyuntivas. El espacio público es un sitio que permite conseguir el cumplimiento de objetivos que no son posibles de manera individual. Lo relacionado con los servicios públicos, la seguridad pública, en suma, con lo que define a la sociedad en cuanto forma de gobierno, es atribución del espacio público.

En ese sentido, todos los ciudadanos tienen libre acceso a lo público. Es decir, al punto donde convergen todas las necesidades comunes emanadas de particularidades ciudadanas específicas. Una parte de la esfera de lo público se constituye en cada discusión de particularidades que se reúnen en público.

Desde la perspectiva de Canto (1996:51) lo público es “la pretensión de encontrar interés que a todos conviene, tomando en cuenta, que se parte de los intereses individuales y que no todos los individuos tienen las mismas condiciones para realizar sus interés”.

Lo público surge en la diversidad social, donde emergen cientos de intereses que necesariamente no son comunes a todos los individuos, de aquí la premisa de que para lograr la eficiencia de los programas, es necesario acotar los problemas públicos, a partir de la identificación de lo que socialmente es aceptable y necesario resolver, en razón de lo que representa un conflicto

para la mayoría de la sociedad, y cuya atención se vuelve primordial para el Estado.

Para Merino (2010:23) el espacio público es “ese lugar en el que habitamos, intercambiamos mercancías y servicios, fijamos reglas de convivencia y gobierno, establecemos sistemas de representación, razones para la acción política y construimos significados e identidades comunes”

Lo público entonces se desarrolla partir del reconocimiento de los intereses comunes de un lugar determinado. La adecuada convivencia de éste espacio va a depender de la capacidad de consenso que exista dentro de los habitantes para fijar lo realmente ponderable a demandar a los gobernantes, quienes a su vez desahogaran si es o no necesaria la pronta intervención a través de una acción de gobierno.

Por su parte Habermas (1989:55) menciona que la esfera pública burguesa se encuentra definida por “el público de individuos privados, que se reúnen a debatir temas relacionados con la autoridad estatal” Siguiendo a Patron (1998:83) lo público “está directamente vinculado al ámbito de la sociedad civil”. Por tanto, no se puede concebir una sin la otra, ambas requiere de la participación para ser posible y para figurar dentro de su competencia en la agenda pública del gobierno.

En ese sentido, la sociedad se involucra para tratar los asuntos públicos, de su competencia los cuales incluyen los que tienen claramente que ver con los asuntos del Estado y cuya resolución van a depender de la voluntad de las autoridades del gobierno para resolverlas. Cabe señalar que existe un proceso de negociación donde se exponen los intereses de los ciudadanos frente a los intereses del estado, a fin de mediar los mismos.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DEL PROGRAMA “DIGNIFICACIÓN DE DESAYUNADORES ESCOLARES” IMPLEMENTADO EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA EN EL PERIODO 2011-2014

Con la caída del Estado de Bienestar, o la reconfiguración del mismo, nuevos modelos teóricos y administrativos surgieron alrededor de la nueva conceptualización de estado del gobierno. Uno de ellos, es la Nueva Gestión Pública, basada en mejoras gubernamentales en términos de eficiencia y eficacia, y nuevos indicadores de acción que consideran elementos cuantitativos y cualitativos para la toma de decisiones, entre ellos, la “escasez”.

A lo largo del tiempo, los gobiernos han limitado su poder de acción en función de los recursos económicos, materiales, políticos y sociales con los que cuentan. Sin embargo las demandas ciudadanas han ido en aumento, y parecen sugerir cada vez más la inmediata intervención del Estado en asuntos de interés común de los que antes no formaba parte.

Las políticas públicas surgen como respuesta a la necesaria modernización del Estado, el cual debía adaptarse mediante nuevas tecnologías de gobierno al nuevo contexto social. Hoy en día las políticas públicas son parte del discurso político, social y económico que acompaña a la Administración Pública de nuestra época. En ese sentido y debido a su importancia en el quehacer público es importante que éstas cumplan en la práctica con su cometido, ya sea en beneficio de la sociedad o del propio gobierno que la ejecuta. Esto con la finalidad de racionalizar los procesos de toma de decisiones. Sin embargo esto no ha sido del todo posible en la creación e implementación de políticas públicas en México.

El presente trabajo aborda como estudio de caso el programa **Dignificación de Desayunadores Escolares** en zonas de alta marginación dentro del municipio de Puebla, mismo que será analizado de forma retrospectiva a partir de la revisión teórica y conceptual y analizar si cumple con las premisas básicas de una política pública, enfatizando los siguientes puntos:

identificación del problema público, incorporación a la agenda de gobierno, objetivo general y específicos de la Política, actores que intervienen, estructura, recursos, modalidades de la participación ciudadana y toma de decisiones. Para finalmente intentar esclarecer si detrás de esta política en acción que logró legitimarse socialmente, existió un esquema de profesionalización y una verdadera política pública identificable.

¿Qué es un desayunador?

Espacio físico ubicado en instituciones educativas oficiales que cuentan con área de cocina donde se preparan los alimentos y un área donde se consumen. Proporcionando un desayuno de lunes a viernes a los alumnos que así lo requieran de la institución.

¿Cómo funciona?

El programa funciona bajo reglas de operación en donde el Sistema Estatal DIF proporciona el 60% de la despensa que requiera cada desayunador y el Sistema Municipal DIF el 40%. Los padres de familia pagan una cuota de recuperación, que va de los \$2.00 o más.

- Al inicio de cada ciclo escolar se instala el comité de Desayunos Calientes avalado y conformado por los Padres de Familia, dentro de sus funciones está la de preparar los Desayunos diariamente.
- Con la cuota de recuperación los Comités compran alimentos perecederos y pagan sus insumos.
- La operación y supervisión son responsabilidad del SMDIF.

El Sistema municipal DIF a través de este programa pretende focalizar la problemática que existe en cuanto a alimentación se refiere, atacando principalmente a los sectores poblacionales más vulnerables y dándole prioridad a las Juntas Auxiliares, Inspectorías, y/o localidades de escasos recursos.

En la escuela en donde se apertura un desayunador se adapta un espacio físico para poder proporcionar el servicio y es ahí donde los papás de

los niños beneficiados forman un comité de Padres de Familia, quienes son los responsables de preparar y servir ahí el desayuno. El apoyo por parte del Sistema municipal DIF consiste en ofrecer despensas para cubrir los requerimientos de energía y proteínas necesarios para el crecimiento y desarrollo de los niños beneficiarios.

Los desayunos escolares se constituyen como el programa más exitoso del Sistema DIF, a partir de ellos se funda la institución. Durante 50 años ha operado no sólo a nivel federal, sino que cada municipio, a lo largo de México, lo fue adoptando. Hoy en día cerca de 5.6 millones de niños que viven en zonas de alta y media marginación del país se benefician con este programa.

Encontrando que las instalaciones de las mismas no cubrían con las normas de higiene, seguridad y nutrición; además que en el Puebla capital, según el Diagnóstico municipal de salud y nutrición de 2010; El 20 % de las niñas menores de cinco años tienen baja talla. Una quinta parte de los escolares presentan exceso de peso, es decir, -una combinación de sobrepeso más obesidad-, y más de la tercera parte de los adolescentes presentan exceso de peso y obesidad abdominal. La situación nutricional en el Municipio es la siguiente: Uno de sus principales retos es atender el aumento de población infantil con sobrepeso y obesidad, sobre todo bajo el entendido de que el mayor porcentaje de defunciones del estado de Puebla y el municipio, es a causa de enfermedades relacionadas con esta problemática, como lo es la diabetes.

De acuerdo a datos de CONEVAL en 2005 en el municipio de Puebla, el 8% de la población (urbana y rural) se encontraba en situación de pobreza alimentaria, afectando a una parte importante del sector.

El Sistema municipal DIF, como institución del gobierno municipal de Puebla, cuenta con el programa de desayunos calientes, el cual consiste en dotar a los niños que asisten a las escuelas de nivel escolar o secundaria de un alimento nutritivo al inicio del día, cubriendo al menos el 30% de los requerimientos nutrimentales de las niñas y los niños de familias que enfrentan

circunstancias particularmente adversas, para propiciar su adecuado desarrollo y fomentar la asistencia escolar, toda vez que los primeros años de vida resultan fundamentales para el desarrollo del ser humano.

4.1. Desayunadores: un problema de interés público

Al inicio de la administración 2011-2014 se hizo un diagnóstico de los 51 desayunadores escolares beneficiados, distribuidos de la siguiente forma:

- 2 Jardines de niños Turno Matutino.
- 45 Primarias Turno Matutino.
- 2 Primarias Turno Vespertino.
- 2 Telesecundarias Turno Matutino.

El resultado del diagnóstico, arrojó que las instalaciones de los desayunadores no cubrían con las normas de higiene, seguridad y nutrición, además que, en Puebla capital según el diagnóstico municipal de salud y nutrición de 2010, el 20 % de las niñas menores de cinco años tienen baja talla, una quinta parte de los escolares presentan exceso de peso, es decir, una combinación de sobrepeso más obesidad, y más de la tercera parte de los adolescentes presentan exceso de peso y obesidad abdominal.

Sumado a lo anterior, de acuerdo a datos del CONEVAL en 2005, en el municipio de Puebla, el 8% de la población (urbana y rural) se encontraba en situación de pobreza alimentaria, afectando a una parte importante del sector.

Por otro lado, en 2002 el Sistema Municipal DIF realizó una evaluación del estado nutricional a una población total de 852 niños de 30 desayunadores, los resultados fueron los siguientes:

- 32.0% Presentaba alerta de desnutrición.
- 10.1% Desnutrición moderada.
- 0.3% Desnutrición grave.
- 20.1% Correspondía a problemas de obesidad y sobrepeso.

Por lo anterior es que surge el programa de dignificación de desayunadores ya que el desayuno es el principal alimento del día y en el cual podemos interferir que sea completo en estos niños, considerando que se ha detectado que en algunos casos es el único alimento que realizan en el día.

Debido a esto, las tres principales razones que se identificaron como problema público fueron:

- A. Los espacios físicos no eran adecuados para su funcionamiento.
- B. Los alimentos no eran preparados con un correcto equilibrio nutricional.
- C. El presupuesto asignado para este programa era insuficiente para su operación.

En ese sentido surge el cuestionamiento ¿Por qué es necesaria la dignificación? La dignificación está encaminada a que los desayunadores cuenten con espacios adecuados para la preparación higiénica de alimentos, y la capacitación de acuerdo a la normatividad oficial. El no hacerlo traería como consecuencia enfermedades infecciosas, ocasionando por un lado disminución en la asistencia escolar, así como persistencia en los problemas de desnutrición.

Por tal motivo, el objetivo principal del programa fue cubrir al menos el 30% de los requerimientos diarios nutricionales de las niñas y los niños de familias en situaciones desfavorables que impiden su adecuado desarrollo. Toda vez que los primeros años de vida resultan fundamentales para el desarrollo subsecuente del ser humano. Otro de los problemas que se podrían evitar a partir de la capacitación en materia de nutrición es el disminuir los casos de mala nutrición presentes en los niños beneficiarios.

4.2. Incorporación a la Agenda de Gobierno

Los resultados arrojados por el diagnóstico realizado a los desayunadores y a la población infantil beneficiada, expuso un panorama alentador, como ya se mencionó en el punto anterior, éstos, no se encontraban en condiciones para

operar adecuadamente, lo cual queda constatado por Cecilia Barrios Espinoza, responsable de la Jefatura de Nutrición y Asistencia Alimentaria del Sistema DIF del gobierno municipal, quien afirma:

“Al inicio, de hecho antes de entrar la gestión se hizo un análisis de las necesidades de la población, y sobre todo en materia de nutrición que es lo que hacía falta... vimos que las condiciones de higiene sobre todo y de seguridad en cuestión de tanques de gas adentro de los desayunadores no era apropiada. Es como así surge este programa... en tratar de arreglarlos lo mejor posible para que ellos coman de una manera digna” (Barrios, 03/09/15).

Aunado a lo anterior, debido a su aceptación dentro de la sociedad, el programa representaba una manera de legitimar las acciones del gobierno en curso. En el supuesto que cualquier gobierno plenamente consciente de su capacidad de acción, debe considerar que la aceptación de la sociedad que gobierna es sumamente importante si aspira a continuar por la dirección política y la función pública. En tal sentido, Barrios (03/09/15) señala *“La sociedad como tal empezó a involucrarse en el programa y eso fue un gran cambio y un gran logro”*.

Con este programa además, se dio cumplimiento al Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014 en su línea estratégica 4.5: “dignificar los desayunadores e impulsar una nueva cultura de nutrición con desayunos saludables y nutridesayunos”, y en la línea estratégica de Desarrollo Humano y Educativo del mismo Plan Municipal el cual establecía “Promover acciones que contribuyan a que las familias mejoren sus hábitos alimenticios”. Para lograrlo, se consideraron las siguientes líneas de acción:

- A. Brindar el servicio de Desayunos Fríos y Calientes, a través de los comedores escolares ubicados en planteles educativos de diferentes niveles, dando prioridad a aquellos con niños y niñas de alto grado de marginación y desnutrición.
- B. Dignificar los desayunadores e impulsar una nueva Cultura de Nutrición con desayunos saludables.

- C. Implementar un programa para disminuir la desnutrición y el número de personas con sobrepeso y obesidad.

4.2.1. Gestación del programa

La Dignificación está encaminada a que los Desayunadores cuenten con espacios adecuados para la preparación higiénica de alimentos y la capacitación de acuerdo a la normatividad oficial, como lo es la NOM-251-SSA12009 sobre prácticas de higiene para el proceso de alimentos y bebidas; el no hacerlo traería como consecuencia enfermedades infecciosas, ocasionando por un lado disminución en la asistencia escolar, así como perpetuidad en los problemas de desnutrición.

El objetivo principal es cubrir al menos el 30% de los requerimientos diarios nutricionales de las niñas y los niños de familias que enfrentan circunstancias particularmente adversas, para propiciar su adecuado desarrollo y fomentar la asistencia escolar, toda vez que los primeros años de vida resultan fundamentales para el desarrollo subsecuente del ser humano.

La contaminación de los alimentos en el área de almacén actualmente se debe a la infraestructura inadecuada que permite el contacto con roedores y otro tipo de plagas provocando en los niños beneficiarios una serie de enfermedades.

Otro de los problemas que se podrían evitar a partir de la capacitación en materia de nutrición es el disminuir los casos de mala nutrición presentes en los beneficiarios. De esta manera, las consecuencias que se pudieran presentar en un futuro como son enfermedades crónico-degenerativas, se disminuirían al mantener una promoción de la salud y la buena nutrición, de tal manera que se conviertan en hábitos saludables que se puedan compartir con el resto de la localidad.

Si bien es cierto que el programa *Dignificación de Desayunadores Escolares* operaba desde administraciones anteriores, es importante señalar que su reconsideración dentro de las acciones públicas a desempeñar por la administración 2011-2014, requirió de redimensionar lo ya realizado.

A partir de su reconocimiento como problema público y su incorporación en la agenda de gobierno, el programa comenzó en un periodo de gestación que consistió en una primera etapa en conocer el contexto y las condiciones en las que se recibía el programa. Posteriormente se dio paso a la inauguración de los primeros 5 desayunadores contemplados en el presupuesto municipal y los cuales de acuerdo al diagnóstico realizado eran prioritarios de atender.

“Nosotros ya teníamos una planeación previa... propuse traer el programa de Dignificación de Desayunadores Escolares, y para ello se realizaron varios pasos como la gestión con el sistema DIF municipal y estatal, para la adecuación y dignificación correcta de los desayunadores”. (Barrios, 03/09/15).

El programa se implementó en espacios físicos ubicados en instituciones educativas oficiales que contaran con área de cocina donde se prepararan los alimentos y un área donde se consumieran; proporcionando un desayuno de lunes a viernes a los alumnos que así lo requirieran, además funcionaba bajo reglas de operación en donde el Sistema Estatal DIF proporciona el 60% de la despensa que requería cada desayunador, y el Sistema Municipal DIF el 40%. Los padres de familia por su parte pagaban una cuota de recuperación, que va de los \$2.00 o más.

Al inicio de cada ciclo escolar se instala un comité de desayunos calientes avalado y conformado por los padres de familia, dentro de sus funciones está la de preparar los desayunos diariamente, con la cuota de recuperación los comités debían comprar alimentos y pagar sus insumos.

El programa surge de la necesidad de dar seguimiento a las políticas sociales implementadas en el municipio, las cuales requerían de una urgente intervención, debido al importante sector que atendían, además de la enorme

demanda ciudadana. Una vez dignificado el primer desayunador en mayo de 2011, el programa siguió su curso, enfocado a la búsqueda y obtención de mayores recursos para su desarrollo y maduración.

4.3. Objetivo general y particulares de la política

Un elemento importante para determinar el éxito o fracaso de un programa público determinado, es su capacidad para lograr los objetivos planteados. Estos permitan fijarse alcances concretos que midan el impacto de la política en la sociedad donde se implementa, pero también, su capacidad de respuesta ante las externalidades que se presenten.

Su importancia radica en el hecho de ser por sí solo un mecanismo de evaluación que arroja resultados contundentes para la toma de decisiones.

En ese sentido, el programa de *Dignificación de Desayunadores Escolares* tuvo a bien plantearse los siguientes objetivos:

Objetivo General:

Adecuar y equipar los espacios para la preparación de los alimentos en materia de higiene y seguridad, así como otorgar capacitación en materia de nutrición y promoción a niños beneficiarios, padres y personal docente, para que de esta manera se contribuya a disminuir los índices de desnutrición, sobrepeso y obesidad en la población infantil.

El objetivo general de este programa, plantea de manera fundamental que la población beneficiada no sea sólo en la adecuación de los espacios físicos de las instituciones educativas donde se reciben los desayunos, sino además se logre incidir en uno de los criterios más difíciles de influenciar, como lo es la cultura de la nutrición, siendo ésta en la mayoría de las ocasiones, la que acompaña a cada individuo y la cual se forja de manera diferente en cada hogar.

“... como objetivo general es la adecuación correcta de los espacios nutricionales, o Dignificación de Desayunadores Escolares es decir establecer

correctamente los desayunadores escolares lo que significaba arreglar el espacio físico, e implementar una nueva cultura de nutrición que fue el objetivo más importante” (Barrios, 03/09/15).

Para el caso de los objetivos particulares, éstos se enfocaron más allá de un cambio material y funcional, se trató de una política de inclusión sumada al hecho de querer modificar el espacio para los desayunadores escolares.

Objetivos Específicos:

- La corresponsabilidad: que sea un proyecto integral donde participen de manera activa las autoridades municipales, escolares, padres de familia y sociedad civil.
- La salud: encaminado a prevenir enfermedades crónicas degenerativas ocasionadas por una mala alimentación.
- La nutrición: brindar espacios adecuados para la preparación y consumo de alimentos sanos y ricos en nutrimentos.
- Apoyo a grupos vulnerables y zona de atención prioritaria: beneficiar con este proyecto a niños y niñas que viven en zonas de alta, muy alta y media marginación.
- Impacto social: la dignificación de los 51 desayunadores con el fin de que beneficien directamente a los niños y niñas del municipio de Puebla e indirectamente a sus familias y comunidad.
- Financiamiento accesible: lograr que la iniciativa privada se interese por apoyar este sector.

Hecho que respalda Barrios al señalar “... el objetivo inicial eran solo lo básico, como los materiales importantes para la instalación de los espacios nutricionales por ejemplo incluir un lava manos adentro que ni siquiera tenían, poner estufas presentables y quitar las que ya tenían en uso y que se encontraban muy desgastadas, es así como se implementa la Dignificación de Desayunadores Escolares”. (Barrios, 03/09/15).

4.4. Implementación

El programa *Desayunadores Escolares*, ya había sido implementado por administraciones anteriores. Siendo la administración del presidente municipal anterior el Arquitecto Luis Paredes quien impulso esta idea pionera en el municipio de Puebla. Sin embargo, el programa logró rebasar las expectativas esperadas, ya que el objetivo principal se cumplió, pero además se superó en términos de bienes inmobiliarios.

Según Barrios (03/09/15) *“En el caso del programa de Dignificación de Desayunadores Escolares se empezó como una iniciativa necesaria y que al plantearla se sumaron muchas personas. Se pensó en sólo poder dignificar 5 inmuebles en toda la administración y al final se logró dignificar 60 desayunadores escolares”.*

El programa *Dignificación de Desayunadores Escolares*, empezó a operar con la inauguración del primer desayunador el 18 de mayo de 2011. En una primera etapa, el programa sólo se enfocó a cumplir con la dignificación de 5 de los desayunadores escolares existentes, a partir del sexto se comenzó con la búsqueda de patrocinadores.

La meta era alcanzar la dignificación de 51 desayunadores del municipio, beneficiando con ello a 21,810 niños en edad escolar. Sin embargo, el impacto que se logró en la sociedad permitió cumplir la meta y superarla.

Para junio de 2013, el programa había cumplido su objetivo en un 70% con la dignificación de 38 desayunadores en el municipio con una inversión de 10 millones de pesos. Los cuales, estuvieron transparentados en líneas estratégicas; por un lado, el suministro de mobiliario y equipo; y por el otro las medidas de higiene, seguridad y salud.

Un elemento destacado dentro de la implementación del programa, fue la inclusión de los comités de padres de familia, quienes fueron capacitados en materia de nutrición para elaborar menús adecuados a la población y la utilización adecuada del material donado.

“Mediante un comité de padres de familia: conformado por lo regular mujeres, una presidenta, tesorera, secretaria y dos vocales; 5 personas conformaban el comité y que realmente eran madres de los estudiantes, su labor la realizaban de manera voluntaria. Se encargaban de preparar los alimentos con la visión de la cultura correcta de la nutrición para beneficio de los niños de la escuela y sólo se cobraba una cuota de recuperación, la cuota de recuperación se destinaba como apoyo para las mismas. El DIF aportaba 10 centavos por cada niño que entraba a desayunar” (Barrios 03/09/2015).

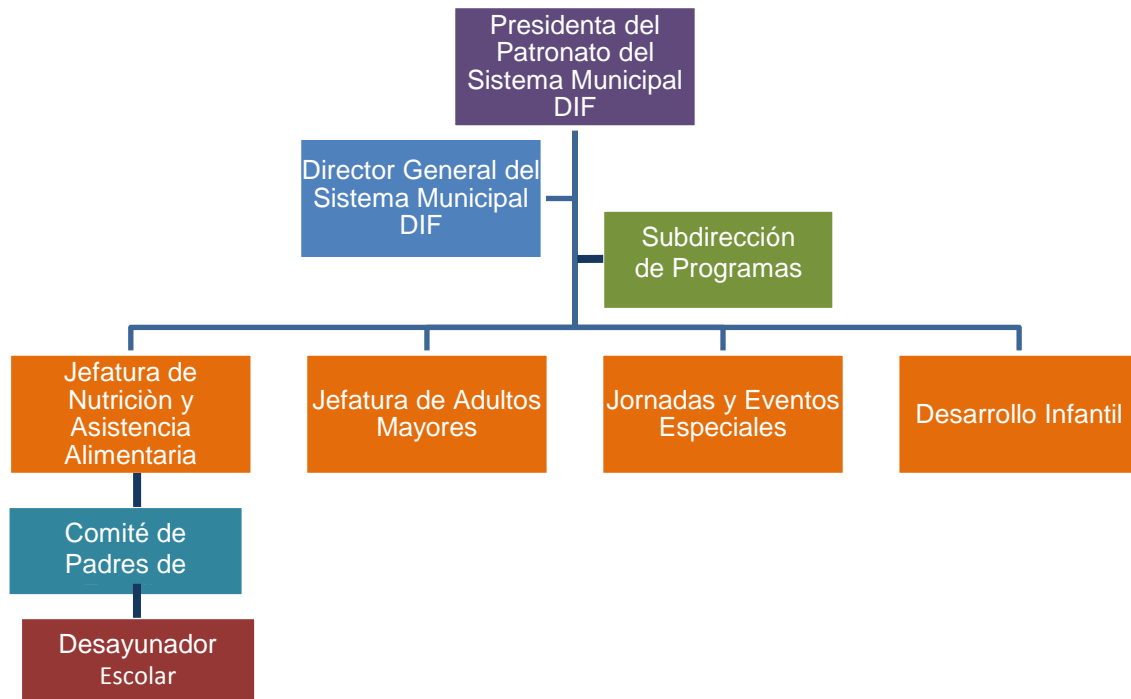
4.5. Estructura

La coordinación central del programa estuvo a cargo de la presidenta del patronato del Sistema Municipal DIF, pues el DIF como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, tenía facultades que le permitieron operar este tipo de programas de Asistencia Social.

La operadora del programa afirma: “En el sistema DIF se encuentra la figura de la presidenta del patronato del Sistema Municipal DIF, de ahí sigue el director del Sistema Municipal DIF... posteriormente se derivaban subdirecciones, la subdirección de programas con jefaturas, entre ellas la de nutrición y asistencia alimentaria” (Barrios 03/09/2015).

La estructura jerárquica para el funcionamiento del programa al interior del Sistema municipal DIF, estuvo distribuida de la siguiente manera:

ESTRUCTURA JERÁRQUICA DEL SISTEMA MUNICIPAL DIF EN LA ADMINISTRACIÓN 2011-2014



Elaboración propia, con base en información recabada durante entrevista realizada al operador del programa (08/09/15).

El cuadro muestra que el funcionamiento del programa, se realizaba en estricto apego a una estructura jerárquica previamente establecida, en el que la toma de decisiones dependía de una sola persona. En este caso de la presidenta del patronato del sistema municipal DIF de Puebla capital.

La jefatura de nutrición y asistencia alimentaria, es la que tuvo a su cargo el programa de *Dignificación de Desayunadores Escolares*. Sin embargo su acción siempre estuvo sujeta a los responsables de acuerdo a la pirámide gubernamental que representaban un mayor cargo a la hora de fijar posturas y tomar decisiones.

4.5. Modalidades y funciones de la participación ciudadana

Se realizó una intensa campaña de recaudación de fondos, con empresarios, fundaciones, universidades, asociaciones civiles y público en general, para que, -en corresponsabilidad con la ciudadanía-, se lograra concretar la dignificación de cincuenta y un desayunadores, a continuación se mencionan algunas acciones de suma importancia durante el proceso.

- Con el apoyo de la iniciativa privada se realizaron las adecuaciones de obra necesarias para las instalaciones de los 51 desayunadores y además se equiparon con mobiliario nuevo y funcional; se hizo entrega de utensilios de cocina, vasos y tazas y se implementaron las medidas de seguridad, salud e higiene
- Se ofrecen capacitaciones para las madres que colaboran en la preparación de los alimentos y diariamente se evalúan los menús para asegurarse que los niños consuman una dieta equilibrada.
- El ayuntamiento aporta anualmente nueve millones de pesos para la adquisición de despensa, el gobierno del estado se hará cargo del resto.
- Los padres de familia aportan una cuota de recuperación, que va de los \$2.00 o más.
- Al inicio de cada ciclo escolar se instala el comité de desayunos calientes avalado y conformado por los padres de familia; dentro de sus funciones está la de preparar los desayunos diariamente.
- Con la cuota de recuperación los comités compran alimentos perecederos y pagan sus insumos.
- El costo aproximado de dignificación de cada desayunador va desde los \$145,000.00 hasta \$422,000.00 con base a las características y necesidades de cada uno.

4.6. Recursos y apoyos

La magnitud del programa y su gran aceptación social, llevó a las autoridades, derivado de la escasez de los recursos para poder continuar con la operación del mismo, en la búsqueda de nuevos patrocinadores, tal y como lo relata: Barrios (03/09/2015) al comentar:

“Los primeros cinco desayunadores fueron pagados directamente por el gobierno municipal, a partir del sexto desayunador se comenzó a buscar patrocinadores”.

Por lo tanto, lograr la realización de este programa, dependió de la capacidad del DIF para lograr el interés y la incorporación de actores no gubernamentales que participaran y patrocinaran este proyecto.

“el objetivo al inicio fueron cinco desayunadores, empezando a notar que el recurso que se invertía era mucho por lo que el gobierno no tenía la suficiencia presupuestal para este programa, lo que significó que el programa cambiara de dimensión” (Barrios 03/09/15).

A partir de esto, se dio inicio a una intensa búsqueda de patrocinadores, obteniendo como resultado que empresas, universidades, radiodifusoras se sumaran al proyecto con la participación de actores no gubernamentales: Comex, Telmex, Sorteo BUAP, Universidad Iberoamericana, UPAEP, GOODYEAR, Mistertennis, Restaurantes: el Tejado, Mi Viejo Pueblito, Mi Viejo Café, Almozero, Plaza Deli, Tarletts Coffee, Café Colibrí, Los Almuerzos, café Wimpy´s. Así como fundación Mary Street Jenkins, fundación Espinoza Rugarcía, The Home Depot, Banorte, Volkswagen, Cinco Radio, Radio Oro, Marconi, APREPSAC, Constructora DELA, Constructora SUCORE, entre otros. Al respecto, Barrios (03/09/2015) señala:

“Se pensaban hacer cambios en el inmueble, ningún Sistema Municipal DIF tiene el suficiente presupuesto ni tiene la capacidad de construir desayunadores por sí solos, evaluamos todos los inmuebles que estaban, en cuestión de instalación; para ello tenían mucho que ver la Dirección de Obras

Públicas quienes evaluaban el inmueble de manera física. se levantaba una propuesta y una vez que teníamos el proyecto de lo que teníamos que hacer, se buscaban los patrocinadores” Barrios (03/09/15).

Definitivamente la ejecución o seguimiento del programa durante los tres años de la administración, fue posible gracias a la incorporación de actores no gubernamentales que aportaron el recurso material o financiero para cada uno de los desayunadores implementados en el municipio. Cabe señalar que las necesidades de infraestructura eran diferentes en todos, por tanto el recurso requerido fue variable.

Para la búsqueda de patrocinadores, fue necesario crear un área específica que se encargara de establecer contacto y vinculación con los diferentes actores sociales que pudieran estar interesados en participar. Además de buscar todas las alternativas posibles de apoyo, tomando en cuenta que el recurso económico no era la única manera en la que se podía participar en el programa.

“De hecho también se involucraba el DIF un área llamada Procuración de Fondos; que es una jefatura, que se encargaba; de los proyectos, se enseñaban los proyectos a los patrocinadores entonces había dos maneras de gestionar: una era que ellos depositaban el recurso que se calculaba que se iba a gastar directamente al DIF y se daba un deducible de impuesto por esa cantidad; o la otra opción que también hicimos con varias instituciones fue por ejemplo Universidades como la UPAEP que tenían la carrera de Arquitectura mediante los proyectos, asegurando que el proyecto se lleven a cabo. Entonces se les daban planos y todo, se les decía que material, y cómo hacer las instalaciones así lo manejaban; independiente, gestionaban los proyectos” (Barrios, 03/09/15).

Las diferentes maneras de participar en la dignificación de un desayunador, permitió la suma de un número considerable de actores sociales, pero además la realización de mayor número de desayunadores de los que se tenían previstos. Es decir hubo elementos propios del enfoque de políticas públicas, como lo es la participación ciudadana.

4.7. Limitantes y conflictos

Implementar un programa público trae consigo externalidades, las cuales no pueden ser visibles durante la planificación de la política pública a implementar. El programa en todas sus facetas y etapas no estuvo exento de limitaciones e inconvenientes no previstos y los cuales pudieron dificultar su operatividad de no ser resueltos o identificados a la brevedad, tal y como lo afirma la responsable del programa, Cecilia Barrios al exponer:

“Las limitantes son básicamente sobre el recurso que no se cuenta es un programa caro, debido a la construcción de un inmueble Además un limitante. podrían ser el organizar a los comités y tratar de cambiar la cultura de nutrición de las personas, se tenía que volver a capacitar al comité, y empezar de cero, volver a explicar...eran sesenta comités aproximadamente. Entonces una limitante es la modificación de hábitos, sobre todo, y cómo administrar cada comité” (Barrios, 03/09/15).

4.8. Análisis de la política en el proceso de toma de decisiones

Refiriéndonos a la clasificación que Cortiñas (1986:78) establece, puede considerarse que la Política se encuentra dentro del rubro de cometido social, ya que lo define como “aquellas tareas concretas en función administrativa, asumidas directamente por el Poder Público o previa autorización y concurrentemente por los particulares, en un régimen jurídico mixto que entrelaza regímenes de los derechos público, privado y social, y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de beneficiarios”.

En esta misma línea teórica, y aterrizando la política de estudio, los actores que intervienen son el Gobierno Municipal como representante del poder público, las empresas privadas representando al derecho privado, y la ciudadanía representando el derecho social. Para el caso de los destinatarios, estos son los niños y niñas de las escuelas de educación primaria que figuran como beneficiarios del programa.

El proceso de toma de decisiones de esta política se realizó de manera vertical, siempre respetando la estructura jerárquica de la misma. El diagnóstico realizado a la población infantil del municipio fue determinante para fijar las acciones a realizar por parte del DIF municipal.

El estudio realizado además, permitió percatarse de la insuficiencia presupuestal para llevar a cabo el programa, así como la identificación de posibles alternativas, en este caso la búsqueda de patrocinadores que se interesaran en participar en el programa.

A pesar de contar con una estructura jerárquico pre establecido, el DIF siempre estuvo sujeto a la voluntad de la presidencia municipal para poder realizar cualquier actividad propia de su responsabilidad. Es decir, los tomadores de decisiones involucrados requirieron la aceptación del presidente municipal para operar cualquier tipo de acción.

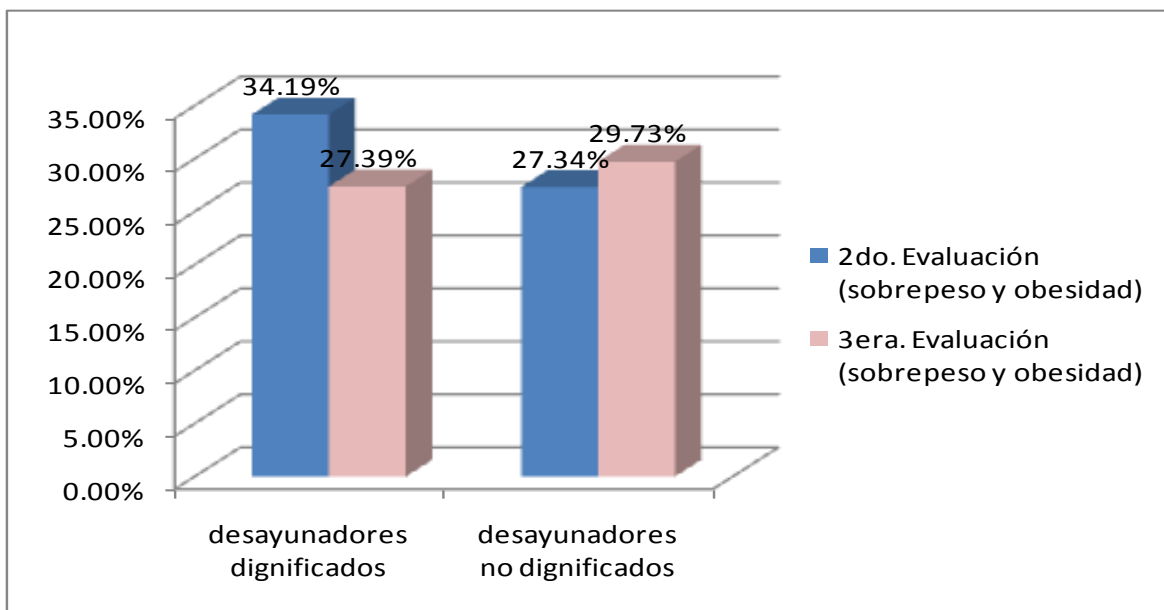
4.9. Mecanismos de evaluación

Durante el tiempo en que se implementó esta Política bajo la Administración de Eduardo Rivera Pérez, se realizaron tres evaluaciones a los trabajos realizados; evaluaciones Ex-ante, Concomitante y Expost. Es decir, se dio seguimiento de la Política Pública a partir de una evaluación constante a la implementación de la misma, lo cual permitió analizar los objetivos en función de los resultados.

Dentro de estas evaluaciones los mecanismos fueron dirigidos a la medición de los indicadores de la población infantil con estado nutricional normal, de la población infantil con problemas de sobrepeso u obesidad y de la población infantil con problemas de bajo peso. Lo anterior con la finalidad de contar con datos que permitieran cuantificar los resultados de la implementación de la política. Las evaluaciones antes mencionadas posibilitaron contar con un panorama acerca del impacto que ha producido la Política Pública en la ciudadanía además de identificar si los objetivos planteados al inicio de la misma se han logrado o han fracasado.

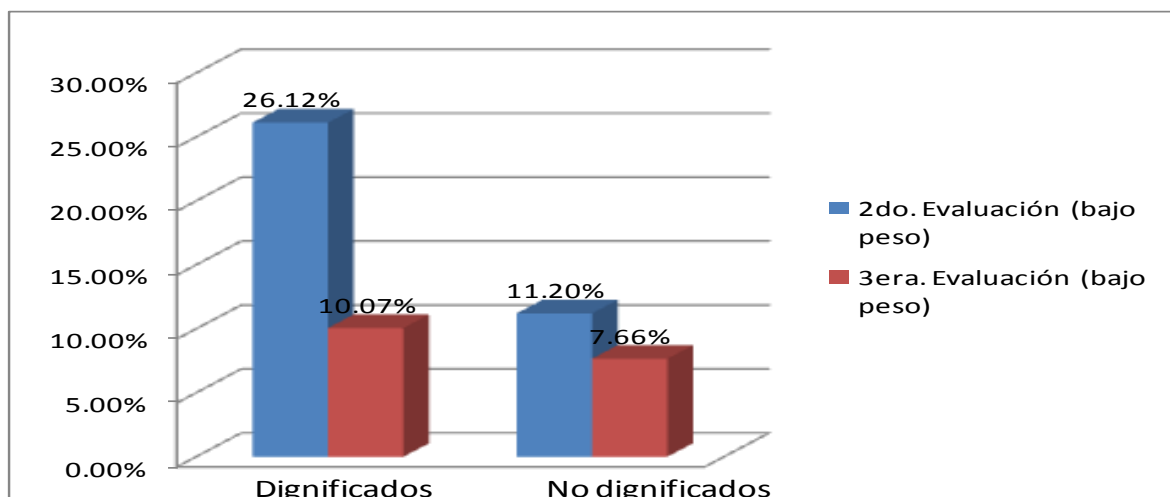
Con los treinta y ocho desayunadores dignificados hasta junio de 2013, los objetivos se habían visto cumplidos, con la disminución en algún grado de sobrepeso u obesidad en la población infantil y el aumento de peso en niños que presentaban algún grado de desnutrición. Datos que pueden ser constatados en las siguientes gráficas 1 y 2.

Gráfica 1. Comparativo de desayunadores dignificados contra no dignificados en problemas de sobrepeso y algún grado de obesidad.



Fuente: Elaborado por la Jefatura de Asistencia Alimentaria del Sistema Municipal DIF

Gráfica 2. Comparativo de desayunadores dignificados, contra no dignificados en problemas de bajo peso.



Fuente: Elaborado por la Jefatura de Asistencia Alimentaria del Sistema Municipal DIF

En la gráfica 1 se aprecia que entre la segunda y tercera evaluación hay una disminución del 6.8% en algún grado de sobrepeso y obesidad respecto a los desayunadores que aún no habían sido dignificados y que por el contrario en la tercera evaluación presentaron un aumento del 2.4%.

En la gráfica 2 que representa el estado nutricional de los niños beneficiados. Se aprecia que a partir de la dignificación de los desayunadores se había disminuido considerablemente el grado de bajo peso en un 16.05% respecto a los desayunadores no dignificados que solo habían logrado una disminución del 3.54% de bajo peso infantil

Ambas gráficas obedecen a un esquema de evaluación concomitante, es decir, una vez implementado el programa, transcurrió un periodo de tiempo para que se realizara un proceso de medición de resultados, con el fin de evidenciar los alcances y avances de su ejecución, a fin de establecer un panorama real de la política implementada.

En la primera estrategia realizada, se atendió a 11 mil 757 niñas y niños que reciben un desayuno caliente. La meta fue mejorar su estado nutricional; por lo que se inició con una evaluación a 6,976 menores, encontrando que el 23% presentaba algún problema de sobrepeso u obesidad, mientras que el 15% reportaba algún problema de bajo peso. El resto se encontraba en estado normal.

De acuerdo al informante, a quienes presentaron bajo peso, se les canalizó al Programa de Atención a Sujetos Vulnerables del Sistema Estatal DIF, para que se les dé seguimiento mediante la estrategia institucional que consiste en otorgarle a la niña o al niño, una despensa y un complemento alimenticio, para aumentar su peso de forma gradual, y darle seguimiento.

A partir de la primera muestra, se evaluó semestralmente a la población infantil, para así dar un seguimiento puntual a su estado nutricional. Historiales clínicos individuales de peso, talla, filiación y necesidades por cada niño y niña, con lo que se pudo asegurar su oportuna atención de acuerdo a los resultados de cada uno.

En la Primera Evaluación, se evaluó el estado nutricional de 6,687 niños beneficiados por el programa. Durante este periodo, que duró de Mayo a Junio. Los resultados de la evaluación fueron los siguientes:

Tabla 1. Primera Evaluación al Programa
Dignificación de Desayunadores Escolares

PRIMERA EVALUACIÓN		
% de beneficiados con estado nutricional normal	% de beneficiados con problemas de sobrepeso u obesidad	% de beneficiados con problemas de bajo peso
63.18	23.46	13.36

Fuente: Elaborado por la Jefatura de Asistencia Alimentaria del Sistema Municipal DIF

Para la Segunda Evaluación, se tomó una muestra de 6,268. Los resultados fueron los siguientes:

Tabla 2. Segunda Evaluación al Programa
Dignificación de Desayunadores Escolares

SEGUNDA EVALUACIÓN		
% de beneficiados con estado nutricional normal	% de beneficiados con problemas de sobrepeso u obesidad	% de beneficiados con problemas de bajo peso
63.16	26.84	10

Fuente: Elaborado por la Jefatura de Asistencia Alimentaria del Sistema Municipal DIF

El análisis comparado entre un periodo y otro permite apreciar un cambio significativo en la población beneficiada a partir de la implementación del mismo.

CAPÍTULO V

DISCUSIÓN DE RESULTADOS

5.1. El Enfoque de Políticas Públicas y la operación del programa

Una vez desglosados todo el elemento teórico y prácticos del programa **Dignificación de Desayunadores Escolares**, es preciso analizar si éste se desarrolló bajo el enfoque de políticas públicas, a partir de la identificación dentro del estudio de caso, cubriendo todos los elementos de esta tecnología de gobierno. Partiendo del reconocimiento de un problema público, seguido de la incorporación a la agenda de gobierno; la implementación, y la evaluación pertinente al trabajo realizado.

Tal y como lo afirma Ruthman, (1991:67): “la evaluación de programas conlleva el empleo de métodos científicos para medir la ejecución y resultado de programas, para ser utilizados en la toma de decisiones”.

Para tener una visión clara de la implementación de políticas públicas lo debemos entender como un proceso constante de retroalimentación y valoración de la acción del gobierno en la búsqueda del interés colectivo, además es necesario tener en cuenta la noción de las ciencias de políticas; aquella multidisciplinariedad que obedece a la incorporación de estudios de toda índole; administrativo, económico, normativo; en los que en conjunto puede apreciar en el desarrollo de una mejor elección racional o *rational choise* en la toma decisiones.

Lo anterior fundamentado en los autores Epstein y Tripodi (1977:23) quienes señalan acertadamente que la “evaluación es el proceso por el cual se analiza la eficacia y eficiencia de un programa. Esto implica en todo momento el análisis e interpretación de la información sobre el logro de los objetivos del programa en relación con las previsiones”.

Como ya se ha expuesto anteriormente, el enfoque de Política Pública tiene su principal antecedente en los estudios realizados por Harold Lasswell

en la década de los cincuenta del siglo pasado. Mismos que surgen a partir de la necesidad de modernizar al Estado en términos de eficiencia gubernamental. Sin embargo en México el concepto de política pública como tal, surge hasta mediados de los 80 con la caída del Estado de bienestar y el descontento social de la época, dando paso a la necesidad de los gobiernos de legitimar sus acciones; para ello debían operar de manera diferente la toma de decisiones en razón de los nuevos elementos de eficiencia y eficacia.

Sin embargo, para que esto fuese posible, en las premisas del enfoque de políticas públicas, la incorporación a la agenda de gobierno, el uso racional de los recursos públicos, la identificación del problema público acotado, entre otros, es fundamental que éstas se desarrollen en un ambiente incluyente y democrático, donde se incentive la participación ciudadana como condicionante principal para ser considerada una política pública, tomando en cuenta que después de la promulgación de la Constitución de 1917, en México se vivió un proceso imperativo y autoritario, lejano a la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones colectivas, es decir, los espacios de participación eran reducidos.

En ese sentido y para el caso del programa *Dignificación de Desayunadores Escolares* implementado por el gobierno municipal de Puebla, analizamos que la ejecución del programa, gira en torno a algunas premisas básicas del enfoque de políticas públicas. Cabe destacar que el análisis de políticas públicas no es necesariamente un proceso lineal, ya que funciona como método de estudio para identificar actores, comportamientos, intereses, estructuras de poder; además de las fallas o aciertos durante el proceso de su ejecución.

Las políticas públicas como tecnología de gobierno buscan dar solución a los problemas públicos que enfrentan durante la formulación de acciones a realizar para atender las demandas sociales, es decir, busca la eficiencia y eficacia para alcanzar los objetivos al menor costo posible, tomando en cuenta los intereses y aspiraciones de los afectados, para que de esta forma se de una participación conjunta en la tarea de resolver un problema social.

5.2. Incorporación a la agenda

El proceso de incorporación a la agenda del gobierno es el reconocimiento que los actores gubernamentales realizan a una demanda social determinada, la cual se asume como problema público que resulta necesario atender, ya sea por cuestiones de legitimidad o por ejes de trabajo establecidos en los planes de desarrollo de los gobiernos.

Es esta etapa donde se priorizan los temas ciudadanos a considerar de manera inmediata o absoluta, analizamos el estudio de caso en la *Dignificación de Desayunadores Escolares*, éstos fueron considerados dentro de la agenda pública, mucho antes de dar inicio a las Administración 2011-2014, debido al impacto que produce en la población en razón del diagnóstico realizado en materia de nutrición de la población infantil del municipio de Puebla.

Los programas públicos son incorporados a la agenda pública considerando las circunstancias o situaciones reales de los problemas públicos de la sociedad que buscan desde su particularidad ser considerados de forma importante en cualquiera de los tres órdenes de gobierno. El programa municipal *Dignificación de Desayunadores Escolares* busca resolver un problema público en específico; combatir la desnutrición infantil prioritariamente en la población de alta marginación del municipio, buscando crear efectos en beneficio de la niñez o en los alumnos, ya que cuando ellos se encuentran bien nutridos o saludables mejoran su desempeño y rendimiento escolar a partir de una adecuada alimentación. Para resolver dicho problema público y establecer respuestas positivas, se incorporó a la agenda del gobierno municipal el programa público denominado *Dignificación de Desayunos Escolares*.

Partiendo del supuesto que la elección de implementar la política pública del programa *Dignificación de Desayunadores Escolares* se realizó a partir de una elección racional basada en una evaluación a priori, estaríamos ante una combinación de eficiencia y eficacia, acompañada de estudios y análisis financiero, costo-eficacia, costo-beneficio, teoría de juegos, diagnósticos económicos, y cuantitativos que respaldan la implementación de dicha política,

pero además dotada de método. Es decir, se investigó, y se identificó el problema público, antes de la toma de decisiones para implementarlo.

El paso siguiente y en función de que la evaluación es considerada un continuum habría que recurrir a los siguientes cuestionamientos: sobre la acción pública, ¿Qué es lo que pasa?; sobre preocupaciones normativas, ¿se ha hecho bien); y sobre cuestiones instrumentales, ¿Cómo hacerlo mejor?

Meny y Thoenig (1992:23), quienes citan a Becker señalan que “la existencia de un problema social procede de las necesidades más frecuentes de la sociedad”. ¿Pero realmente lo que la sociedad demandaba pero además necesitaba era Dignificar los Desayunadores?

En este sentido los autores Meny y Thoenig (1992:23), quienes citan a Becker mencionan: “un grupo determinado decide que un problema es acreedor a una intervención pública porque dicho grupo tiene capacidad y autoridad para promoverlo como tal”.

Es decir, la oferta y la demanda se determinan cada una a través del poder político y su capacidad para resolverlo. Efectivamente las condiciones de pobreza alimentaria infantil en el municipio de Puebla eran necesarias de atender, toda vez que quedó demostrado mediante el muestreo a la población beneficiada que un considerable porcentaje de ésta se encontraba en situación vulnerable. Sumado al hecho de que la política se pronosticaba a ser socialmente aceptada por la sociedad, lo cual cumplía con el segundo objetivo del Gobierno: legitimar su acción”.

No obstante el proceso de incorporación a la agenda no deja de ser un proceso complejo y desarticulado, porque se da en el marco de una serie de interacciones entre múltiples actores sociales y factores como lucha de intereses y oportunidades de decisión, lo cual arroja que lo que es realmente importante de resolver para unos, no lo sea para otros.

La incorporación a la agenda del programa Dignificación de Desayunadores, se realizó –de acuerdo al informante clave- a partir de análisis de las necesidades de la población, para el caso específico se tomó en cuenta la nutrición adecuada de los estudiantes, como un problema público serio. Posteriormente se visitaron los desayunadores prioritariamente a dignificar. Para más tarde cruzar la información con los servidores públicos responsables de la toma de decisiones, realizando un intercambio de ideas y opiniones entre las autoridades del DIF municipal.

Además se realizó un acercamiento con la sociedad civil representado por los padres de familia durante las visitas realizadas a los desayunadores y explicarles la operación del programa **Dignificación de Desayunadores Escolares** lo cual permitió verificar el estatus de la demanda ciudadana para tener pleno conocimiento de la existencia de un problema público necesario y en consecuencia tener la intervención del gobierno municipal para abatir la desnutrición infantil mediante la implementación del programa público Dignificación de Desayunadores Escolares.

La incorporación a la agenda de gobierno derivado de la situación que enfrenta la población infantil del municipio, se caracterizó por ser un proceso endógeno y vertical. Es decir, no hubo ningún tipo de presión ciudadana o de medios de comunicación, por el contrario, fueron las reuniones previas de los involucrados y que habrían de formar en el equipo de trabajo del DIF, quienes adoptaron el problema público y buscaron darle solución mediante un programa que fuese incluido en el Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014, que en consecuencia y tomado como prioridad de atención ciudadana sería incorporado a la agenda del gobierno municipal.

5.3. Formulación

Al formular una política el administrador debe diseñar todas las opciones de políticas posibles, así como comparar las ya existentes. Es necesario tomar en cuenta las condiciones que deben cumplirse para que un problema sea incluido

en una agenda gubernamental, ya que este punto influye de manera directa en el proceso de formulación de la formulación de políticas públicas en cuestión.

Definitivamente lo más complejo de la tarea analítica es la formulación de la política pública ya que requiere de realizar una evaluación de las demandas ciudadanas, además de la atención prioritaria de los problemas públicos. Los problemas públicos son solucionados a partir de la formulación de políticas públicas que se originan en los sentimientos de aflicción, descontento, molestia o infelicidad de alguna parte de la ciudadanía. Es decir, existen algunas condiciones sociales que se califican o llegan a considerarse como problemas públicos por los efectos que generan en otras condiciones sociales.

En el caso de los desayunadores, el problema principal que arroja es desnutrición infantil representada en un problema de salud pública, y que de no ser atendido repercutía en consecuencia en más problemas públicos, como el bajo rendimiento escolar.

Sin embargo es necesario tomar en cuenta que para que un problema público se considerado primordial dentro de la agenda existen ciertos criterios a tomar en cuenta:

- El tema de la desnutrición infantil alcanza alta notoriedad pública.
- Si está conectado o relacionado con tendencias, valores o asuntos que estén de moda o en el ojo público.
- Cuando afectan directa o indirectamente al núcleo sensible del poder público.
- Cuando se trata de temas relacionados con legitimidad, poder o elecciones
- Cuando una problemática provoca u origina una situación emotiva que atrae la atención de los medios de comunicación social.

A partir de la identificación de la problemática social en alguno de los puntos antes mencionados, en la etapa de formulación se procede a la negociación o cabildeo con los grupos afectados. Esto con la finalidad de

identificar posibles alternativas, no sin antes haber evaluado las proyecciones posibles de ejecutar o no la acción de gobierno, en función de estimaciones del impacto. Además se intercambian ideas con los grupos divergentes para que de esta manera y en función de los objetivos esperados, se tome una decisión.

Es importante señalar que dentro de esta etapa, también se consideran los recursos disponibles para la puesta en marcha del programa, en este caso, los recursos económicos destinados para equipar e instalar los desayunadores escolares, los cuales como lo expuso la operadora del programa, no eran suficientes para lograr la capacidad inmediata en su atención. Es por esto que en un primer momento los desayunadores fueron equipados de acuerdo a la cantidad de presupuesto con el que en ese momento se contaba y no con base en la cantidad de construcciones que se necesitan para alcanzar los objetivos del programa.

La decisión de instalar y dignificar un desayunador en un lugar determinado no estuvo sujeta a cuestiones de análisis de factibilidad o costo-beneficio, ya que sólo se retomó el trabajo trazado por anteriores administraciones.

Para el caso específico de los recursos empleados, el 90% de la dignificación de los desayunadores fueron producto de donaciones y patrocinios comprobables mediante los recibos deducibles de impuesto, lo que no permite afirmar que exista o no un uso eficiente de recursos públicos ya que no se pone en práctica ningún tipo de instrumento de presupuestación que lo compruebe.

De tal forma se concluye que la etapa de formulación se apega al enfoque de política pública de acuerdo las características de participación ciudadana. Además el proceso de formulación del programa se desarrolló de forma endógena y excluyente, es decir, se caracterizó por ser un proceso privado en donde las decisiones se tomaron dentro del Sistema Municipal DIF.

5.4. Implementación

La fase de implementación se desarrolla apegándose a una de las premisas del enfoque de política pública, la participación ciudadana. Aunque no existe injerencia por parte de la sociedad civil en el momento de decidir la instalación de un desayunador, sí existe el pleno conocimiento de los padres de familia y autoridades educativas y de lo que se pretende realizar. Esta participación se da, en la conformación de los comités de padres de familia, que habrían de administrar los desayunadores una vez dignificados.

Estos comités son creados después de haber sido aprobado el proyecto de instalación de un desayunador por parte de la presidenta del patronato del SMDIF, sin embargo, la implementación del programa público requiere de otros participantes para que el programa pueda comenzar a operar.

La Secretaría de Obra Pública tuvo una colaboración importante y destacada dentro del programa, ya que fue la dependencia encargada de generar la obra civil de acuerdo a las necesidades de construcción de cada inmueble. La iniciativa privada por su parte tuvo la mayor participación en la etapa de implementación, ya que sin su participación económica o en especie, a través de donaciones no hubiera sido posible superar la meta de los 60 desayunadores dignificados.

El enfoque de política pública en su fase de implementación señala la importancia de establecer estrategias de coordinación entre los actores involucrados en la implementación de un programa público, ya que si no existe coordinación entre los que dirigen y los que ejecutan la política pública, el programa puede verse afectado en el alcance de los objetivos esperados.

Al contar con Reglas de Operación específicas el programa de *Dignificación de Desayunadores Escolares*, tenía un procedimiento escrito y establecido para ser ejecutado, lo cual permitió una permanente comunicación, coordinación institucional y ciudadana

5.5. Evaluación

El programa municipal Desayunadores Escolares cuenta con evaluaciones adecuadas que aporten información suficiente sobre el alcance del programa y el cumplimiento de los objetivos. A pesar de que tiene un registro de evaluación cada seis meses.

De acuerdo con el enfoque de política pública, la fase de evaluación es de suma importancia porque es a través de ésta, donde se determina la funcionalidad de una política, en términos del cumplimiento de alcances y objetivos, así como las externalidades e impactos de la misma en la población beneficiada o no beneficiada. Además es a partir de la medición de indicadores que puede hablarse de un antes y un después.

En teoría, la política pública de los desayunadores ha tomado un curso que le ha permitido legitimarse en la población y con ello adquirir aceptación ciudadana. Partiendo de nuestro propósito que es la necesidad de orientar las políticas y programas a un proceso de evaluación racional que contribuya a una adecuada toma de decisiones para lograr la eficiencia, eficacia, la satisfacción y el cumplimiento de objetivos; ¿son estas obras en las que el gobierno municipal aporta grandes recursos, y las que le otorgan el prestigio local y porque no nacional, las que están resolviendo el problema en ir a la raíz? o como lo plantea Lindblom, ¿se trata de una política que se aboca a irse por las ramas, donde los administradores se ven obligados a tomar decisiones sin clarificar los objetivos y sin un estricto régimen de evaluación?

Cabe señalar que el mayor objetivo de este trabajo, es identificar a partir del análisis de la política pública *Dignificación de Desayunadores Escolares* si nos encontramos ante un proceso justificado bajo altos estándares del diagnóstico, clarificación de objetivos y evaluación, o bien, ante una política improvisada que obedece a intereses partidistas que se identifican en lo que Lindblom llamó la ciencia de salir del paso.

Al realizar la investigación para indagar acerca de los antecedentes de la política pública, se pudo constatar que existió un diagnóstico previo que permitió identificar el problema público que se busca resolver. Si bien es cierto que se reconocen los altos índices de desnutrición y obesidad infantil presentes en los niños poblanos, no existía un referente estadístico formal que respaldará la importancia de su creación e implementación. En ese sentido, el levantamiento de peso y talla por parte del equipo del SMDIF obedeció a una premisa del enfoque de políticas públicas, es decir se diagnosticó, antes de tomar una postura de trabajo al respecto.

Sin embargo, es importante dar un oportuno seguimiento y evaluación a la política, establecer su impacto, los recursos a utilizar, su alcance y sus logros, pero también sus externalidades, fallas o nuevos retos para el programa, esto con la finalidad de lograr una retroalimentación que permita mejoras al mismo.

Al realizar la recopilación de información para el análisis de la política, la racionalidad exhaustiva estuvo presente, ya que existió un diagnóstico y estudio previo para entender el porqué de la importancia de atender esta demanda ciudadana -si es que lo era- y no otras con mayor impacto social, por ejemplo la seguridad y la educación. Además, en la implementación de esta política existió evaluación ex post, y concomitante, esta última permitió dar seguimiento al trabajo realizado.

5.6. Participación ciudadana

Un elemento destacado a considerar dentro del enfoque de políticas públicas, es la participación ciudadana, elemento imprescindible a la hora de analizar si un programa social cumple o no con los elementos propios del enfoque.

Con la caída del estado de bienestar, y la reconfiguración del Estado, los gobiernos adoptaron nuevas modalidades de interactuar con la sociedad que gobiernan, entre ellas destaca promover o incentivar en cierta medida la actividad de la sociedad en los asuntos de interés común. Hoy en día el

concepto de participación ciudadana está presente en el discurso político de los gobernantes que buscan legitimar sus acciones, para ello han recurrido a nuevos mecanismos donde la sociedad juega un papel preponderante a la hora de ejecutar una acción pública.

¿Pero en qué medida la actividad de la sociedad puede ser considerada como participación ciudadana dentro del enfoque de políticas? En el programa *Dignificación Desayunadores Escolares*, la participación ciudadana se puede observar en diferentes momentos de la política. En un primer momento, se ve reflejada en la enorme cantidad de donaciones y patrocinios a la que fue acreedora por parte de todas las empresas que participaron, ya sea con donativos económicos o en especie, los cuales representaron el mayor potencial de la política para poderse llevar a cabo.

En un segundo momento, la participación estuvo presente con la aceptación del programa por parte de las autoridades educativas quienes autorizaban el ingreso del proyecto y su implementación al interior de la institución. Finalmente, con la creación de los comités de padres de familia se dio otra modalidad de participación, ya que una vez dignificados los desayunadores habría que pensar en quien se haría responsable de la preparación de los alimentos, el cuidado y administración del inmueble, además de considerar que el recurso escaso no permitiría la inclusión de nuevos trabajadores a la nómina del ayuntamiento. Cabe señalar que estos comités trabajaban de manera gratuita y se apoyaban únicamente con la cuota de recuperación que iba de los \$2.00 a las \$5.00 por niño. Esto les permitió operar el programa durante la administración municipal.

En una opinión más crítica, a pesar de la participación destacada e importancia de los comités de padres para la operación del programa, es importante señalar que esta participación es simplemente de colaboración, ya que los comités no tuvieron facultades para realizar modificaciones o adecuaciones al programa municipal, es decir, sólo se mantuvo comunicación con el encargado de operar el programa para agilizar el proceso de mantenimiento o reparación de algún daño del inmueble.

El enfoque de políticas públicas hace énfasis en la importancia de la participación ciudadana, en el caso del programa *Dignificación de los Desayunadores Escolares*, hubo diferentes modalidades de participación de la sociedad civil durante la implementación y evaluación del mismo. Por tanto se puede afirmar que cubre con uno de los elementos importantes de la hechura de políticas.

5.7. Argumentos para la Comprobación de Hipótesis

A partir del estudio y análisis del enfoque de Políticas Públicas, así como de los elementos teóricos conceptuales que le dan sustento, es posible verificar si el programa *Dignificación de Desayunadores Escolares* cumple con los requisitos o elementos propios del enfoque de políticas públicas; el reconocimiento de un problema público acotado, el uso eficiente de recursos públicos o la participación ciudadana en sus diversas modalidades: incorporación a la agenda, formulación, implementación y evaluación.

Los resultados muestran que de acuerdo con las hipótesis planteadas al inicio del presente trabajo, se puede determinar que:

Hipótesis general

El programa *Dignificación de Desayunadores* implementado en el municipio de Puebla, responde a problema público acotado y a una demanda social ciudadana, con la participación activa de la sociedad, por ello se apega al cumplimiento de las premisas del enfoque de políticas públicas.

Hipótesis particulares

1. La hipótesis que afirma: “el programa hace un uso eficiente de los recursos públicos con los que opera”; se rechaza. Dado que el programa *Dignificación de Desayunadores Escolares* opera para su realización con recursos en su mayoría privados, donde el gobierno municipal sólo

aporta un 10%. Es decir, la operatividad del programa depende de la capacidad de persuasión que ejerzan las autoridades del DIF sobre las empresas, asociaciones o universidades que aportan recurso para cada uno de los desayunadores dignificados en el municipio. El recurso público se presenta a través de la Dirección de Obras Públicas del municipio quien realiza la construcción.

2. La hipótesis que señala que “en la etapa de la incorporación a la agenda los medios de comunicación no ejercieron presión para llevar a cabo el programa”; se comprueba, ya que para que el programa fuera incorporado a la agenda municipal de gobierno se partió de un diagnóstico de la situación imperante respecto a la condición real en la que se encontraban los desayunadores en el municipio, y esto sensibilizó a la autoridad municipal de su necesidad, sin la necesidad del involucramiento de los medios de comunicación en su

Aunado a lo anterior se pudo constatar que aunque en administraciones anteriores ya se había implementado el programa, éste carecía de los elementos básicos en cuanto a infraestructura y operatividad para su adecuado funcionamiento, hecho que finalmente se logró hasta la administración 2011-2014, a partir del reconocimiento por parte de las autoridades municipales de un problema público necesario de resolver.

3. La hipótesis que afirma que “en la etapa de gestación el programa *Dignificación de Desayunadores* no tomó en cuenta la opinión ciudadana”; se comprueba, dado que el programa se basó en experiencias pasadas, cuyo impacto favoreció a los gobiernos donde se había implementado. En ese sentido se retomó la política pública ejecutada y se buscó la mejora y adecuación de la misma, en el gobierno entrante.

La participación ciudadana no se toma en cuenta para la elaboración del programa, sin embargo, si existe su consideración tanto en la colaboración de las empresas, universidades y organizaciones de la

sociedad civil para el suministro y equipamiento de los desayunadores escolares. Así como la participación de los padres de familia, mediante la conformación de comités en las escuelas seleccionadas.

4. La hipótesis que señala que “el programa *Dignificación de Desayunadores* carece de mecanismos de comunicación para que la sociedad participe u opine”; se rechaza, debido a que existe un claro involucramiento de la comunidad beneficiada a través de la participación de los padres de familia mediante la conformación de Comités de padres de familia de los estudiantes, quienes reciben un porcentaje de las cuotas como apoyo a la labor realizada en la elaboración de alimentos nutritivos para beneficios de los escolares.
5. La hipótesis que afirma que “el programa *Dignificación de Desayunadores* no es un resultado de una demanda social”; se rechaza, dado que la evidencia empírica demuestra que la falta de atención nutricional de los niños es un problema de salud pública, que además da origen a otro tipo de problemas como el bajo desempeño escolar, la deserción y la desnutrición, todo problemas identificados como principales demandas de la sociedad.
6. La hipótesis que supone que “en el programa las decisiones se toman de forma vertical”; se prueba, derivado de que el análisis y puesta en marcha del programa es realizado únicamente por el gobierno municipal a través de la Dirección Obras Públicas, en colaboración del Sistema DIF municipal.

Además que la inclusión del programa en el Plan Municipal de Desarrollo formó parte de una decisión tomada a partir de la voluntad del gobierno municipal entrante, de trabajar en materia de dignificación de desayunadores. Una vez tomada la decisión, se fueron delegando funciones hasta crear la Jefatura de Asistencia Alimentaria que se encargaría de manera primordial de la operación del programa. Cabe señalar que inicialmente sólo se consideró la dignificación de cinco

desayunadores, posteriormente y debido a la aceptación ciudadana, se amplió la cobertura. Sin embargo para poder realizarlo fue necesario el pleno conocimiento del máximo tomador de decisiones al interior del gobierno municipal, en este caso el Presidente. Por lo tanto no existió posibilidad alguna de que otros actores ajenos a las autoridades municipales participaran en la toma de decisiones respecto a su planeación y ejecución.

7. En la hipótesis que “la sociedad civil no participó en la etapa de implementación del programa”; se rechaza, ya que la sociedad estuvo presente durante la implementación de programa a través de las donaciones en especie de las empresas privadas y organizaciones de la Sociedad Civil, así como de instituciones educativas, que participan de forma coordinada para el abatimiento de mala nutrición escolar en las escuelas seleccionadas.
8. La hipótesis que afirma que “la manera en que se evalúa el programa es de tipo interno y no público”; no se prueba, debido a que las evaluaciones realizadas al programa por parte del Sistema Municipal DIF, fueron de carácter público, es decir, los alcances del programa se evidenciaron en los diversos informes de labores del DIF.

Además que responden a una demanda social urgente, con base en los resultados arrojados por la evaluación diagnóstica realizada a la población beneficiada en materia de deserción escolar, obesidad infantil y desnutrición, mismas que posteriormente se consolidaron con la evaluación concomitante.

9. La hipótesis que afirma que “las organizaciones no gubernamentales fueron excluidas de la implementación del programa *Dignificación de Desayunadores*” se rechaza, ya que la principal limitante del programa fue los escasos recursos, lo que lo llevó a depender principalmente de la participación ciudadana a través de empresas privadas.

Esta hipótesis se comprueba debido a que los recursos por los que se aprobó el programa es de dignificación y no de construcción y equipamiento, por lo que hace necesaria la coordinación con la Sociedad Civil y los propios padres de familia, ya que las bases presupuestales para el programa son limitadas e insuficientes, por lo que resulta necesario e indispensable la participación social, para el logro de los objetivos del programa *Dignificación de Desayunadores Escolares*.

CONCLUSIONES

Ante la discusión, comprobación de hipótesis y demostración de las evidencias puede afirmarse que el programa *Dignificación de Desayunadores Escolares* se apega a las premisas básicas del enfoque de política pública, en cuanto a la participación ciudadana en sus diversas etapas: incorporación a la agenda, formulación, implementación y evaluación y la identificación de un problema público acotado.

Los tomadores de decisiones de esta política acudieron al análisis racional para la implementación de este programa, el cual identificó el problema público a resolver; combate a la desnutrición en la población infantil, y en función de ello, se establecieron objetivos claros y alcance de los mismos.

Existió un mecanismo de evaluación, que dio seguimiento al trabajo realizado, pero que además permitió conocer si las respuestas gubernamentales -a través de esta política- habían generado los resultados deseados tanto para la sociedad como para el gobierno. Esto con la finalidad de saber si se cumplieron o no los objetivos establecidos y de ser necesario perfeccionar métodos o individuos.

La política fue implementada a partir de la decisión de actores políticos con poder para posibilitar su puesta en marcha.

El tiempo, las habilidades y los recursos son limitados. En primer lugar porque el tiempo está determinado por la durabilidad de la administración en gestión, los recursos también son limitados dado que no son suficientes para abarcar la totalidad de la población.

Hoy en día, la modernización de la administración pública requiere alcanzar la máxima eficiencia y eficacia, toda vez que un gobierno incapaz de solventar las principales demandas sociales se deslegitima. En el caso de la eficacia ésta debe buscar en teoría, el alcance y cumplimiento de los objetivos en menor tiempo posible y con menores costos.

Cuando nos encontramos ante un gobierno deficiente, que trabaja a la par de la improvisación y los intereses los resultados son totalmente desfavorables.

La política pública ha sido aceptada por la ciudadanía, lo que en términos de legitimidad es favorable.

Con sus casi 400 años de historia, el municipio sigue siendo una institución fundamental para la definición de los asuntos públicos, para la organización y representación política y, en general, para la identificación y atención de las necesidades sociales del país. Lejos de haber quedado olvidado en el mapa del Estado, el municipio se caracteriza por ser una institución con oferta de futuro, con un valor estratégico reconocido y, por consiguiente, por tener una amplia agenda de reformas pendientes que posibiliten su adecuación a las necesidades contemporáneas de la nación.

Por eso es necesario crear una cultura de toma de decisiones basada en cuerpos teóricos fundamentados, con enfoques que validen y sostengan el actuar de los grandes decisores, pero que además permitan medir los riesgos y consecuencias antes de implementarlas. En este contexto las habilidades que nos proporcionan los diferentes tipos de evaluación (impactos, metas y procesos) son instrumentos fundamentales para la construcción de nuevas tecnologías de gobierno, necesaria para cambiar el rumbo de las políticas públicas y programas sociales en México.

Finalmente y a manera de establecer un análisis crítico de la Política Pública *Desayunadores Escolares* fue pertinente establecer un marco de posibles alternativas que fortalezcan el programa ya implementado. Si bien es cierto que se busca trascender con esta Política Pública y fijar la mirada en los la población escolar para asegurar su bienestar y desarrollo, es necesario que se incorporen a los principios de la Política Pública una nueva visión dirigida a considerar el uso de recursos públicos en su gestación y formulación ya que su alcance dependió de la participación privada.

Es importante que los esfuerzos realizados por este proyecto logren posicionarse en las acciones a seguir por administraciones posteriores. Cabe mencionar que el programa se cumplió al 100% y es primordial que continúe efectuándose bajo la misma modalidad pero pensando en generaciones y proyectos futuros. De ahí la importancia de que exista una cultura de promoción y respeto por las Políticas Públicas que logran obtener resultados con su aplicación e implementación y parece poco factible que sean destituidas de los planes municipales, estatales o federales de desarrollo únicamente por acciones políticas que proyectan nuevos intereses de las administraciones venideras.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992) "El análisis y la decisión de las políticas públicas, en el Estudio de las Políticas Públicas", 1ª Antología pp 22 - 28 3º Edición, Miguel Ángel Porrúa, México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (Comp.) (2010) "Introducción en Política pública", BBAPDF, México.

Aguilera Villanueva, Luis F. (1992) "La hechura de las políticas públicas". Miguel Ángel Porrúa, México.

Anderson, James E. (1975 1984) "Public Policy-Making", Ed. Holt Reinhart and Winston Inc, USA, 179 páginas.

Bardach, E. (1999) "Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas", CIDE, Miguel Ángel Porrúa, México.

Bernstein, Richard J. (1990) "The Restructuring of Social and Political Theory", Philadelphia, University of Pennsylvania Press.

Bobbio, Norberto (1985) "Estado gobierno y sociedad: por una teoría general de la política", FCE, México.

Brewer, Gary y De Leon, Peter (1974) "The Policy Process", en Tadao Miyakawa , The Science of Public Policy, Essential Readings in Policy Sciences II. Volume V. pp. 39-43, London.

Cabrero Mendoza, Enrique (2005) "Acción pública y desarrollo local", Fondo de Cultura Económica, México.

Canto Chac, Manuel (1996). "Introducción a la ciencia de políticas públicas" en *Política pública y gestión local*. Merino, Mauricio (Coord.) CNCPYAP, México

Canto Chac, Manuel (2010) "Participación ciudadana en las políticas públicas", Comp. BBADF, México.

Cardozo Brum, Myriam (1993) “La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 84, INAP, México.

Cobb y Elder, (1996) “Agendas Alternatives and Public Policies”, Little Brown, Boston, en AGUILAR Villanueva, pp. 41-43.

Cortiñas Peláez, Leon (1972) “Las ciencias administrativas en América Latina”, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela.

Dye, t.r (1995). “Understading Public policy”. Eight editions, Prentise Hall.

Epstein y Tripodi (1977) “Research techniques for program planning, monitoring and evaluation”, Columbia University Press, New York.

Giddens, Anthony (1996) “La constitución de la sociedad en Bases para la teoría de la estructuración”, Buenos Aires, Argentina.

Habermas, Jürgen, (1981) “Teoría de la acción comunicativa”, Taurus, Madrid.

Kingdon, John (1984) “Agendas, Alternatives and Public Policies”, Little Brown and Company, Boston.

Lahera, Parada Eugenio, (2002) “Introducción a las políticas públicas”, FCE, México.

Lahera, Parada Eugenio, (2000) “Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas” en *Revista Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.

Lasswell, D. Harold (1951) “La Orientación hacia las políticas” en *El estudio de las políticas públicas*, Aguilar, Villanueva Luis F. (1992) 1º Antología, Miguel Ángel Porrúa, México.

León y Ramírez, Juan Carlos (2004) “La Construcción de espacios públicos en la democracia”, Instituto Electoral del Estado de México, México.

Lindblom, Charles E. (1991) “El análisis para la formulación de políticas”, en *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Ministerio para las Administraciones Publicas de Madrid, Madrid, España.

Lindblom, Charles E. (1959) (1992) "La ciencia de salir del paso" en *la hechura de las políticas públicas*, Luis F. Aguilar Villanueva (coordinador), Antología 2, Miguel Ángel Porrúa, México.

Loeza, Soledad (1988) "Clases Medias y Política en México. La Querrela Escolar, 1959-1963", Colegio de México, México.

López Barajas, Zayas, E. (1996) "El estudio de casos, fundamentos y metodología", UNED, Madrid.

Majone, Giandomenico (1989) "Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas", FCE, México.

Majone, Giandomenico (1977) "Los usos del análisis de políticas" en *la Hechura de la Políticas*, Antología 2, México.

Medellín Torres, Pedro (2004) "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad", Serie: Políticas Sociales, núm. 93, CEPAL, Santiago de Chile.

Mejía Lira, José (1996) "Evaluación de políticas públicas" en *Política y Gobierno Local*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

Meny Ives & Thoenig Jean-Claude (1992) "Las políticas públicas", Ariel, Barcelona.

Merino, M. et al. (2010) "Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública", FCE/CIDE, México.

O' Donnell, G. (2008) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Revista venezolana de desarrollo administrativo*, N° 1, Caracas

Paoli, Bolio Francisco J. (2009) "Teoría del Estado", Trillas, México.

Patton, M.Q. (1987) "How to use qualitative methods in evaluation, Creative evaluation", Sage Publication.

Patron Lara, Ruben (1998) "Derecho Internacional público", IURE, México.

Parsons, Wayne (2007) "Políticas públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas", FLACSO, México.

Pressman, J. L. y Wildawsky, A. (1998) "Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland", Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

Portantiero, Juan Carlos (2000) "Sociedad Civil, Estado y Sistema Político" en: *Teoría y política en América latina* de Juan Enrique Vega (coord.) Pp 23 – 203, CIDE, México.

Rawls, J. (2002) "Teoría de la justicia distributiva. México: fce.

Rawls, J. (1996) "La justicia, como equidad: política, no metafísica", en *la Política*, núm. 1, primer semestre, Paidós, Madrid, España.

Revuelta Vaquero, Benjamín (2007) "La implementación de políticas públicas", *Díkaion*, vol. 21, núm. 16, noviembre, 2007, pp. 135-156, Universidad de La Sabana Cundinamarca, Colombia.

Rodríguez Escobedo, Francisco J. (2011) "Fundamentos teóricos de las políticas públicas y estudios de caso", Programas Públicos en México, IAP, Puebla, México.

Rodríguez Escobedo, Francisco J. (2014), *Políticas públicas, un estudio de caso*. Plaza y Valdés, México.

Ruiz Viñals, C. (Coord) (2004) "Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar", UOC, Barcelona, España.

Ruthman, en Alvira. (1991) "Metodología de la evaluación de programas", Centro de investigaciones Sociológicas, España.

Sabatier, Paul and Daniel Mazmanian (1981) "effective policy implementation", D.C. Heat and Company.

Sartori, Giovanni (1999) "La política: lógica y método en las ciencias sociales" 3º edición, Fondo de Cultura Económica, México.

Tamayo Saenz, Manuel (1997) "El análisis de las políticas públicas", Alianza editorial, Madrid, España.

Touraine Alain (1999) "¿Qué es la democracia?", Editorial Siglo XXI, México.

Tocqueville, Alexis (1981) "La democracia en América Latina", Nolla, Madrid.

Uvalle, Berrones Ricardo (1984) "El gobierno en acción: La formación del régimen presidencial de la Administración Pública", Fondo de Cultura Económica, México.

Uvalle, Berrones Ricardo (1992) "La teoría de razón del Estado y la Administración Pública", Editorial Plaza y Valdés, México.

Vieira Silva, Juan G. (2012) "Introducción al análisis prospectivo de políticas públicas: definición, historia, proceso e implicaciones para Latinoamérica Del Conocimiento a la Acción para La Transformación Territorial", Universidad Autónoma de Manizales, Colombia.

Wildavsky, Aáron (1979) "¿Qué debe significar la evaluación para la implementación?", Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y el Fondo de Cultura Económica, México.

Yin, R. (1989) "Case Study Research. Design and Methods", London, SAGE.

FUENTE ORAL

Barrios Espinosa, Cecilia (2015). Maestra en Nutrición, Jefa del Departamento de Nutrición y Asistencia Alimentaria del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) municipal, entrevista en profundidad llevada a cabo el día 3 de septiembre.