BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

ANÁLISIS DEL PROGRAMA “GIMNASIOS AL AIRE LIBRE” IMPLEMENTADO POR EL GOBIERNO MUNICIPAL DE PUEBLA 2011-2014, BAJO EL ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA

TESIS PRESENTADA PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS

PRESENTA:
FERNANDO HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ

DIRECTOR DE TESIS:
DR. FRANCISCO JOSÉ RODRÍGUEZ ESCOBEDO

PUEBLA, PUE. OCTUBRE 2014

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 1
CAPÍTULO 1. Marco metodológico 3
1.1. Antecedentes de las políticas públicas 3
1.2. Planteamiento del problema 5
1.3. Propósito 6
1.4. Objetivos 7
1.5. Hipótesis general 7
1.5.1. Hipótesis particulares 7
1.6. Marco teórico 8
1.7. Método 17
1.8. Estudio de caso 18
1.8.1. Técnica 19
1.8.2. Desarrollo de la entrevista 19
1.9. El instrumento 19
1.10. Confiabilidad 19
1.11. Validez 20
CAPÍTULO 2: El enfoque de las políticas públicas 21
2.1. Antecedentes 21
2.2. Concepto de políticas públicas 24
2.3. Análisis de políticas públicas 27
2.4. Ciclo de las políticas públicas 34
2.5. Formación de la agenda de gobierno 36
2.6. Formulación de la política 38
2.7. Implementación 40
2.8. Evaluación 42
CAPÍTULO 3: Marco conceptual 47
3.1. Democracia 47
3.2. Ciudadanía 53

3.3. Sociedad civil 57
3.4. Participación ciudadana 60
3.5. Lo público y lo privado 65
3.6. Medios de comunicación 67
CAPÍTULO 4: Análisis del programa municipal “Gimnasios al Aire Libre” implementando por el Gobierno Municipal de Puebla 69
4.1. Incorporación a la agenda de gobierno 69
4.2. Gestación 70
4.3. Objetivos 71
4.4. Estructura 72
4.5. Implementación 74
4.6. Recursos para operar 76
4.7. Evolución 78
4.8. Funcionamiento 79
4.9. Difusión 81
4.10. Participación de las Organizaciones No Gubernamentales 81
4.11. Limitantes 82
4.12. Evaluación 83
4.13. Conclusiones 84
CAPÍTULO 5: Discusión de resultados 87
5.1. El enfoque de políticas públicas 87
5.2. Incorporación a la agenda de gobierno 88
5.3. Formulación 90
5.4. Implementación 92
5.5. Evaluación 93
5.6. Participación ciudadana 94
5.7. Uso eficiente de recursos 96
5.8. Transparencia 96
5.9. Comprobación de hipótesis 97
CONCLUSIONES 99
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 103

REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS 112
FUENTES ORALES 113

DEDICATORIA

A mis padres por inculcarme disciplina y perseverancia para lograr mis metas.

A mis hermanos por contar con su apoyo y cariño.

A Isabel por acompañarme siempre en cualquier situación.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de tesis es un estudio que trata de analizar un programa público implementado en el municipio de Puebla a través del enfoque de políticas públicas, con la intención de explorar e identificar los aciertos o fallas que dicho programa tiene durante su desarrollo.

El análisis de políticas públicas es un campo de estudio de la Ciencia Política que tuvo auge en México a partir de la década de los ochenta cuando se comenzó a plantear la necesidad de cuestionar las decisiones de gobierno debido a los tiempos de crisis económica y descontento ciudadano en aquel entonces.

Desde ese tiempo el panorama político, social y económico en el país se ha caracterizado por ser cambiante y con nuevos factores que analizar para conocer a profundidad. La preocupación por explorar la forma en que se dan las interacciones entre gobierno y sociedad en los tres niveles de gobierno, así como la apertura de espacios para la participación ciudadana, ha sido de vital importancia debido a los permanentes estudios que señalan la transición hacia la consolidación de la democracia en México.

Para conocer un fenómeno es necesario estudiar las partes que lo componen y el análisis de políticas públicas es una herramienta que facilita esa tarea. El estudio de una realidad social a través de sus componentes fragmentados ayuda a comprender los alcances y límites que tienen cada uno de ellos y de esa manera tener una concepción más completa de la realidad.

El estudio de un programa público municipal bajo las premisas del enfoque de políticas públicas es sin duda un gran aporte, que con ayuda de más análisis de este tipo complementa la construcción de una realidad social que en muchas ocasiones contrasta con la realidad proyectada por los gobernantes.

La administración de un gobierno no puede ser una acción aislada, alejada de los ciudadanos, quienes tienen múltiples inquietudes y necesidades; por el contrario, deben existir mecanismos de participación y colaboración con el objetivo de solucionar problemas sociales mediante el uso eficiente de recursos y con transparencia. En México ha predominado una forma vertical de gobernar, es decir, a través de niveles jerárquicos los cuales ejecutan órdenes que no necesariamente son bien ejecutadas. Además el proceso en la toma de decisiones se ha caracterizado por ser endógeno, en donde sólo un grupo de expertos decide qué solución requiere determinado problema social, sin tener contacto con los grupos afectados según el caso.

Con hechos de este tipo no se pueden esperar buenos resultados, los problemas sociales son muchos y los recursos públicos son escasos, por tal motivo es importante realizar este tipo de estudios que ayuden a conocer la experiencia de la implementación de un programa público y formen una opinión que se pueda convertir en una acción para revertir la situación.

Para tales efectos se dispone de un estudio completo previo acerca del enfoque de políticas públicas, así como de los diferentes conceptos de las condiciones para que las políticas públicas puedan tener campo de acción, de igual forma se cuenta con el estudio de caso acerca del programa público municipal “Gimnasios al Aire Libre”, además de la discusión de resultados en donde se contrasta dicho programa con las premisas del enfoque de políticas públicas, con la finalidad de obtener evidencias que ayuden a responder la hipótesis de trabajo planteada.

CAPÍTULO 1

MARCO METODOLÓGICO

1.1. Antecedentes de las políticas públicas

La acción del Estado en la sociedad y la economía durante 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, donde el modelo económico neoliberal era adoptado y promovido por los países industrializados principalmente. En los noventa se comenzó a configurar una economía caracterizada por procesos de globalización, es decir, a la integración internacional del comercio, flujos de capital y las naciones que se incorporaban a esta dinámica eran cada vez más, debido a los cambios en la estructura de operación de los mercados (Roa, 2003:19).

Ante estas condiciones el Estado debió reconsiderar sus políticas y promovió iniciativas ajenas, disminuyó su intervención en la economía interna, redujo las actividades estatales y la propiedad pública, en general, reconfiguró el alcance y la naturaleza de sus funciones.

En el caso mexicano, se dio un cambio de paradigma en el orden económico que desencadenó sustancialmente cambios políticos y sociales. Se habla de una primer periodo (1940-1970) donde el modelo económico establecido en México, conocido como “Sustitución de Importaciones”, originó crecimiento sin desarrollo debido a que hubo una fuerte concentración del ingreso que favoreció a grupos minoritarios de la población, dejando a la mayoría sin capacidad de consumo (Méndez, 1998: 52).

Después se tiene un segundo periodo a partir de 1970 en el que se registraron tasas de crecimiento económico en algunas actividades económicas pero se mantenía la desigualdad en el ingreso por lo que se pensaba en una solución para una redistribución de éste. (Méndez, 1998: 53).

Los problemas continuaron durante el sexenio (1982-1988) de Miguel de la Madrid por lo cual en su primer año de gobierno, instrumenta un Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) como política de ajuste para lograr crecimiento y desarrollo económico, en ese Programa se establecieron algunas premisas para intentar equilibrar la situación de crisis económica que el país enfrentaba, algunas que destacan son: disminución del crecimiento del gasto público, protección al empleo, aumento en los ingresos públicos, reestructuración de la Administración Pública Federal, entre otras.

Ante las medidas tomadas, los resultados no fueron los esperados y la crisis siguió manifestándose. El promedio de crecimiento anual de la economía mexicana durante este sexenio fue de 0.13%. Si durante la implementación del modelo de Sustitución de Importaciones hubo crecimiento sin desarrollo, en el periodo (82-88) no se manifestó ninguno de los dos factores (Méndez, 1998). No obstante, el Estado comenzó a vivir nuevas realidades donde predominó la internacionalización de la economía, la conformación de bloques regionales en materia comercial y financiera, procesos de privatización, desregulación económica, además de adherirse a Tratados de Libre Comercio con otros países; todas estas acciones buscando una reactivación de la economía nacional. Los efectos de los cambios estructurales en ese periodo fueron importantes en cuanto a la integración de México a los mercados internacionales de bienes y servicios.

Las modificaciones en la dinámica global, han cambiado las reglas macroeconómicas y las organizaciones enfrentan nuevos retos. Las administraciones contemporáneas necesitan mejorar la utilización de sus recursos, ser eficientes y productivas. Además, una tendencia importante es la participación, es decir, el involucramiento de las personas en la toma de decisiones (Garza, 2000: 34).

Los grupos sociales convergen en demandas de soluciones a problemas comunes pero la capacidad del aparato gubernamental para resolver tales conflictos varía de acuerdo a factores como la burocracia ó intereses partidistas que entorpecen la acción del gobierno. Los actores sociales exigen involucrarse

de forma más amplia en la toma de decisiones de los gobernantes, buscan los mecanismos de participación necesarios para que la interacción sea más directa y la implementación de políticas corresponda a las demandas presentadas.

En México a partir de la década de los ochenta, durante la crisis económica, se produjeron algunos cambios sobre la institución municipal a partir de las reformas al artículo 115 constitucional. Entre las modificaciones, resaltaron las nuevas facultades que se le atribuían a los municipios, esto significó mayor grado de autonomía y descentralización durante los siguientes años (Cabrero, 2010: 142).

Desde hace dos décadas, el municipio de Puebla ha sufrido un proceso de expansión territorial debido al desarrollo económico, educativo, cultural y también por las actividades industriales. Estos hechos se han dado de forma acelerada y sin una planeación adecuada, por lo que se han desencadenado muchos problemas como la carencia de servicios básicos en la zona conurbada, desorganización en el servicio de transporte público y el aumento de pandillerismo y delitos menores en muchos barrios y colonias de la ciudad.

A partir de estos problemas en aumento, los gobiernos encargados de administrar los menesteres del municipio de Puebla han emprendido nuevas acciones y dado continuidad a otras, en un tema muy importante, la recuperación del espacio público, con dos objetivos muy claros: la recomposición del tejido social y la prevención del delito; muchos predios abandonados en diferentes zonas de la ciudad han sido remodelados y restaurados para ser convertidos en zonas de esparcimiento o práctica de algún deporte.

1.2. Planteamiento del problema

El Estado mexicano ha transitado de propietario a regulador y ha demostrado que cuenta con capacidades limitadas que deben optimizarse. Muchos programas que implementan los gobiernos son ineficientes debido a la falta de interacción con los

ciudadanos para conocer los problemas puntualmente, las decisiones son tomadas exclusivamente por grupos de expertos, los cuales, no conocen el problema de fondo y se limitan a diseñar programas para justificar el Programa Operativo Anual de una dependencia determinada.

Como resultado de lo anterior, se implementan programas sin objetivos específicos ni indicadores que puedan ser medidos, lo que resulta en evaluaciones inadecuadas que no logran determinar si el programa público está siendo exitoso para justificar su continuidad o reorientarlo sobre la marcha. Además, existe opacidad en el manejo de los recursos públicos y la información del programa, lo que representa un grave problema en materia de transparencia y rendición de cuentas.

1.3. Propósito

El objetivo básico de este trabajo es contrastar la operación del programa público "Gimnasios al Aire Libre" implementado por el gobierno municipal de Puebla en el periodo 2011-2014, con las premisas del enfoque de políticas públicas, esto con la finalidad de detectar aciertos y fallas en el funcionamiento del programa.

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

a) ¿El programa "Gimnasios al Aire Libre" es eficiente para resolver un problema público?

b) ¿Se da la participación de la sociedad en el diseño, implementación y evaluación del programa "Gimnasios al Aire Libre"?

c) ¿Se utilizan las premisas básicas de las políticas públicas respecto a la toma de decisiones?

1.4. Objetivos

1. Conocer en profundidad el enfoque de Políticas Públicas.
2. Analizar la gestación, implementación y evaluación del programa público "Gimnasios al Aire Libre", implementado por el gobierno municipal de Puebla durante el periodo 2011-2014.
3. Contrastar el enfoque de Políticas Públicas con el funcionamiento del programa público "Gimnasios al Aire Libre", implementado por el gobierno municipal de Puebla durante el periodo 2011-2014.

1.5. Hipótesis general

El programa público "Gimnasios al Aire Libre" se apega al cumplimiento de las premisas del enfoque de políticas públicas, en cuanto al uso eficiente de recursos públicos, a la participación ciudadana en sus diversas etapas: incorporación a la agenda, diseño, implementación y evaluación.

1.5.1. Hipótesis particulares

1. El programa "Gimnasios al Aire Libre" hace un 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 del programa público se tomó en cuenta la opinión de la ciudadanía.
4. El programa a analizar cuenta con mecanismos de comunicación para que la sociedad participe u opine.
5. El programa es resultado de una demanda social.
6. En el programa la toma de decisiones se da de forma horizontal.

7. La sociedad civil participó en la etapa de implementación del programa.
8. La evaluación del programa es de carácter público.
9. Las organizaciones no gubernamentales participaron activamente en la etapa de implementación.

1.6. Marco Teórico

Las variables que se encuentran en la hipótesis suelen no ser tan claras en primera instancia, por eso es importante dar una explicación breve de cada una de ellas para contextualizar el fenómeno. La contrastación de un programa público con el enfoque de políticas públicas a través del análisis contiene algunos conceptos que a continuación se desarrollan brevemente con el objetivo de comprender el alcance e importancia del estudio.

Enfoque de Políticas Públicas

Después de la "Gran Depresión" en 1929, los avances científicos sociales comenzaron a aumentar debido al interés de los investigadores por afinar sus instrumentos de investigación. Algunos profesores norteamericanos como Robert S. Lynd comenzaron a insistir en la importancia de producir conocimiento suficiente para terminar con la crisis mediante la utilización de todos los medios posibles (Aguilar, 2000: 87). Harold D. Lasswell, Daniel Lerner, Yehezkel Dror, entre otros, comenzaron a abordar el tema sobre la acción y el papel del científico de las políticas, haciendo un gran énfasis en que los análisis de políticas no debían limitarse a los estudios cuantitativos sino considerar el proceso y la manera en que todos los factores se integraban para la hechura de una política pública. Así, el científico de políticas debería examinar qué tan bien o qué tan mal estaba operando el proceso de las políticas y tenía que estar atento a "los factores

formales y efectivos que son responsables de los resultados" (William Ascher visto en Aguilar, 2000:190).

Con los aportes anteriores los procesos de las políticas fueron comprendidos de una mejor manera. Los especialistas en el tema buscaban mejores opciones para estudiar la forma en que los gobiernos tomaban las decisiones. Con el surgimiento de las "ciencias de política" propuesta por Lasswell en 1951, los problemas sociales se comenzaron a estudiar mediante el uso de técnicas más eficientes, las cuales formulaban alternativas posibles y racionales que dieran solución a dichos problemas. Es así que a finales de los años sesenta la política aparece ligada a la técnica y la ciencia, con el objetivo de analizar conflictos sociales y aplicar soluciones mediante decisiones racionales (Rodríguez, 2013:20).

Jean-Pierre Nioche afirma que un aspecto esencial del enfoque de políticas públicas es que sus supuestos implican no separar la esfera política de la administrativa y la social, ya que parte de la idea de un corte transversal de los tres componentes:

> *"Toda política incluye en proporciones variables una dimensión de gestión (resolver un problema, realizar un proyecto), y una dimensión política (mantener o modificar una situación política dada). El análisis se desarrollará sobre esos dos planos a los que se considera interdependientes, dándose por entendido que la dimensión política puede incluir los dos niveles: el sistema de poder específico dentro del cual se forma y se desarrolla la política y el sistema político global".* (Nioche, 1982:640).

El enfoque de políticas públicas tiende generalmente a explicar, no sólo a describir. Supone una conceptualización de procesos y la definición de una metodología que permite establecer y probar hipótesis causales. El enfoque ha creado una serie de métodos propios, tanto para llevar a cabo los planes de investigación, como para la recopilación y análisis de datos mediante la técnica (Pardo, 2000:30).

Política Pública

Los gobiernos emprenden acciones para atender una demanda social, Aguilar precisa que:

"una política pública es a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público" (Aguilar, 2009:14).

La expresión "política pública" se entiende como las "estrategias de acción" que le son imputables a los gobiernos en su quehacer cotidiano, ante la diversidad de situaciones que se enfrentan, cuando de tales estrategias puede sostenerse que tienen sentido público, que sirven al interés público y/o que responden al resultado de la agregación de las voluntades individuales del público ciudadano (Rodríguez, 2013:14).

De acuerdo con Salazar (2010:42) las Políticas Públicas son el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político que buscan hacer frente a situaciones socialmente problemáticas y buscan solucionarlas; esas decisiones se basan en posturas políticas, filosóficas, sociales e ideológicas que influyen en las acciones que emprende el gobierno.

Para identificar una política pública, Roth (2006:27) señala cuatro aspectos: implicación del gobierno, percepción de problemas, definición de objetivos y proceso. Por lo tanto se puede confirmar la existencia de una política cuando instituciones gubernamentales se proponen alcanzar objetivos mediante un proceso que tenga como fin modificar una situación percibida como problemática.

Es importante la diferencia entre conceptos que pudiesen tomarse como similares pero que tienen algunas características que los diferencian. El concepto de políticas públicas define estrategias de acción encaminadas a resolver problemas públicos a partir del interés y la opinión de los grupos sociales

afectados; en cambio, el concepto de política gubernamental tiene un sentido más amplio e impreciso pues comprende las acciones de gobierno en general (Cabrero, 2000a).

Tipos de Políticas Públicas

Se han diseñado tipologías de políticas públicas que logran hacer más comprensible la ejecución de programas por parte de los gobiernos. Lowi aseguró que cada política desencadenaba su arena de poder, es decir, su estructura, sus relaciones política y sus élites. La tipología que éste profesor diseñó, se resume en políticas distributivas, donde predominan las asignaciones de recursos o privilegios, políticas reguladoras, en las que controlan e imponen obligaciones a ciertos sectores, políticas redistributivas, transfieren privilegios o beneficios de un grupo o región a otro, políticas contitucionales, son los cambios estructurales que modifican las reglas del juego en determinado entorno social (Lowi visto en Canales y Pérez, 2002: 86).

Ciclo de las Políticas Públicas

La hechura de una política pública sigue un proceso, el cual comprende de algunas etapas que son importantes analizar para entender su funcionamiento. Según Aguilar (1993:15) la noción de “policy process” se trata de un dispositivo analítico para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política.

De esta forma, Parsons (2009: 111) desglosa el ciclo de las políticas públicas en siete etapas: surgimiento del problema, definición del problema, identificación de soluciones o respuestas alternativas, evaluación de opciones, selección de una opción de política, implementación y evaluación.

Otro modelo que propone un marco de análisis de las políticas públicas como un proceso es el de Charles O. Jones, quien destaca 5 etapas:

1. La identificación del problema, donde se definen y organizan las demandas sociales para incorporarlas a la agenda de gobierno.

2. El desarrollo del programa: Se plantean procesos de formulación de la política, elección de las herramientas adecuadas, cómo serán utilizadas, los efectos buscados y qué costos (políticos, económicos, sociales) tendrá la decisión a tomar.

3. La puesta en marcha del programa: la ejecución de las decisiones tomadas, se aplican los presupuestos determinados en la fase de formulación y se implementa el programa.

4. La evaluación del programa: Se analizan los resultados que ha obtenido el programa implementado, se recopilan los resultados, se miden los indicadores y se hacen recomendaciones si las metas no han sido alcanzadas.

5. La terminación del programa: es la fase donde se supone que la resolución del problema ha sido exitosa y, de no ser así, se busca formular nuevas acciones que fortalezcan la política (Jones visto en Salazar, 2010:44).

Siguiendo con Salazar (2010) se puede afirmar que toda política pública tiene un ciclo de vida o proceso integral que de forma ordenada se conforman así: El origen, creación, gestación formación, la formulación, la puesta en marcha o implementación, la evaluación, el análisis y la reformulación o reestructuración de las políticas. En ésta definición se observa una fase no contemplada por otros autores: la reorientación de la política, es decir, la reformulación de la decisión tomada en una primera oportunidad, de acuerdo a los resultados obtenidos en el plazo contemplado.

Es de gran interés analizar el ciclo de políticas en cada uno de sus componentes para comprender de mejor forma, la operación de un programa público. Desde la incorporación a la agenda de un problema público hasta la evaluación de la política implementada es necesario en el análisis de políticas

públicas porque que se pueden detectar aciertos y fallas en la operación de dicha política. Si los resultados que arrojan las evaluaciones al programa no concuerdan con los objetivos planteados al inicio de la implementación, por medio del análisis, podemos encontrar qué elemento dentro del ciclo de políticas no se está operando adecuadamente.

Análisis de Políticas Públicas

Toda acción del gobierno es resultado de una decisión tomada por algún experto, que en ocasiones es influido por sus valores y capacidad técnica de interpretar los problemas sociales; pero también la decisión puede ser producto de la presión social e influencia de los medios de comunicación.

Tamayo (1997:3) define el análisis de políticas como un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que pretenden mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos en impactos y su objetivo es ayudar al decisor público a responder a preguntas tales como: ¿debería intervenir el gobierno para solucionar un problema concreto?; ¿cómo se debe orientar esa intervención?; ¿cuánto tiempo será necesario actuar sobre él?; ¿qué costos acompañarán a las acciones emprendidas?; ¿quién se beneficiará de la intervención y quién resultará perjudicado por ella?; ¿serán o no satisfactorios los resultados de la intervención?

En ese sentido, el análisis de políticas ayuda a encontrar soluciones viables a problemas sociales mediante la definición y delimitación del conflicto, elección de la mejor opción y evaluación del desempeño de la alternativa elegida (Rodríguez, 2013: 25).

Cabe destacar, que el análisis de una política pública requiere de la revisión de otras, con la finalidad de conocer los efectos que pueden provocar en la primera. En ocasiones los programas están ligados unos con otros dentro de un mismo espacio y se desencadenan efectos colaterales que involucran a sectores no contemplados en la formulación de la política (Salazar, 2010).

Criterios de Análisis de Políticas Públicas

Una decisión siempre tendrá como consecuencia un efecto o resultado y en el caso de las políticas, tanto la decisión como los efectos son importantes de analizar mediante algunos criterios como la eficacia y eficiencia, esto para conocer si los resultados obtenidos por la política son los esperados, es decir, verificar si los objetivos se están cumpliendo.

La eficacia según De Oliveira (2002:20) se relaciona con el logro de objetivos/resultados propuestos, es decir con la realización de actividades que permitan alcanzar las metas establecidas.

Otra definición la da Idalberto Chiavenato (2000:34) quien dice que la eficacia es una medida normativa del logro de resultados y puede medirse de acuerdo a los objetivos logrados.

Entonces aplicando las definiciones anteriores a las políticas y programas sociales, la eficacia de una política o programa puede entenderse como los objetivos propuestos en el diseño de la política y que se están cumpliendo en un plazo determinado.

De igual forma, Chiavenato (2000:35) definió el criterio de eficiencia como la relación técnica entre entradas y salidas que busca utilizar los medios, métodos y procedimientos más adecuados, debidamente empleados y organizados para asegurar un óptimo empleo de los recursos disponibles.

Siguiendo con la definición de eficiencia, Sander (1990:151) afirma que es el criterio económico que revela la capacidad administrativa de producir el máximo de resultados con el mínimo de recursos, energía y tiempo.

Lo que se desprende de las definiciones anteriores es que existe una diferencia entre ambos criterios, la eficacia a diferencia de la eficiencia no puede

ser “medida” gradualmente, es decir, para lograr la eficacia de un programa público implementado, se deben haber cumplido los objetivos propuestos en su totalidad, de lo contrario no se puede hablar de eficacia en el programa. En cambio, la eficiencia sí puede ser medida relativamente, puesto que los objetivos pueden o no ser alcanzados con distintos niveles de recursos.

La eficacia y la eficiencia son criterios inherentes al análisis de políticas públicas, ya que, al observar los resultados que arroja la política implementada en un plazo determinado, se puede analizar si la decisión que dio origen a la política fue racional, si el programa está siendo eficiente o eficaz (objetivos alcanzados); además, cómo percibe el ciudadano las acciones empleadas por el gobierno y qué impacto está teniendo la política.

Participación Ciudadana

La crisis de representación junto a nuevas formas de participación social, ha provocado una nueva visión con otros elementos que está dando paso al proceso democratizador. Los nuevos elementos se han ido dado debido a fracturas en las relaciones de los integrantes del gobierno (representantes) con los representados, ya sea por descontento social o cambios en la administración pública que no han favorecido a la sociedad.

Es cierto que la idea de participación ciudadana engloba buenas intenciones y deseos de mayor pluralidad en la toma de decisiones por parte de los órganos de gobierno, pero se debe analizar la cabida real que tienen los grupos organizados.

La participación ciudadana se puede dar en cada una de las fases de políticas públicas y afirma que este proceso cuenta con limitaciones como la falta de información y especialización de los ciudadanos, que les impide tener conocimientos suficientes para argumentar sus demandas y dejan en manos de los grupos de expertos la toma de decisiones. Otro problema surge cuando sólo

participan grupos organizados de la sociedad civil y son estos quienes monopolizan la interacción con los gobiernos (Canto, 2010:68).

En México existe la peculiaridad de implementar programas públicos los cuales han sido resultado de decisiones privadas por los gobiernos local o federal. El diseño de los programas es vertical “up-bottom” (arriba hacia abajo) y el proceso endógeno. Como lo señala Guy Peters, un gobierno de arriba hacia abajo puede convertirse en una tecnocracia a la que le falta entender las condiciones del mundo real que determinan la posibilidad de hacer lo que se quiere. Al hablar de un modelo de arriba hacia abajo nos referimos a un gobierno fuerte, que, por excelentes razones de índole política/técnica, opta por una política pública, y a continuación se dedica a la tarea de implementarla. Este modelo, pues, tiende a considerar al gobierno casi como un actor monolítico (Peters citado en Canto, 1999:245).

Continuando con esta idea, tenemos que: “las prácticas sociales y gubernamentales en México no han sido de corte liberal, sino más bien de tipo de autoritario y corporativo, predominantemente” (Moreno visto en Canto, 2000:233)

Además, Bazúa y Valenti afirman que en relación con las sociedades periféricas en general, y en particular con la mexicana no puede decirse que las políticas implementadas por su gobierno responden al interés público dada su naturaleza autocrática o despótica, ya sea burocrática autoritaria, o totalitaria, en otros casos (Bazúa y Valenti; 1995, citados en Canto, 1999:233).

La hechura de políticas públicas en el estado mexicano se ha caracterizado por ser un proceso endógeno en sus etapas, desde la incorporación de un problema público a la agenda de gobierno hasta la evaluación del programa implementado (Cabrero, 2000b: 201).

En los últimos años, la ciudadanía se ha comportado más escéptica al actuar de los políticos y gobernantes, por lo que ha comenzado a exigir una interacción más directa y permanente. La idea de cogestión o gestión conjunta de

la agenda de políticas públicas, proviene precisamente de la proximidad entre ciudanía y gobernantes para desarrollar prácticas democráticas en el municipio (Cabrero, 2010:137).

1.7. Método

Para tener precisión en una investigación es necesario ubicarla en el contexto teórico que facilite la comprensión de los fenómenos a estudiar con el objetivo de evitar análisis superficiales. Por ello es importante que se expliquen las premisas del enfoque a emplear y de esta forma, el estudio se delimite junto a los métodos, técnicas e instrumentos de investigación social que se utilizarán.

El análisis del programa público bajo el enfoque de políticas pública se hará de acuerdo al método de estudio de caso; a través del cual se recolectará información mediante la observación directa de datos y entrevistas a profundidad con los encargados de operar el programa “Gimnasios al Aire Libre” para la descripción clara del objeto de estudio.

La investigación tiene como finalidad lograr un conocimiento objetivo sobre determinados aspectos de la realidad. La delimitación espacio-temporal permite conocer los límites espaciales y temporales de la investigación a realizar; en el caso de del estudio en curso se limita al análisis del programa público “Gimnasios al Aire Libre” implementado por el gobierno del municipio de Puebla en el periodo 2011-2014.

1.8. Estudio de caso

La estrategia de investigación planeada para el presente trabajo será el estudio de caso, el cual se define como el estudio de una cuestión o preocupación particular dentro de un periodo de tiempo y espacio circunscrito (Lim, 2006:45).

Robert Yin define el estudio de caso como “una indagación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo, dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes” (Yin; 1989, visto en Cortés, 2008).

A través del estudio de caso se pretende obtener la mayor cantidad de información por parte de los participantes, que este caso serán los operadores del programa público objeto de análisis, posibilitando el intercambio de sus percepciones. De esta forma la información recogida mediante la estrategia de estudio de caso será útil y manejable en función de los objetivos planteados, para buscar responder con mayor facilidad las preguntas de investigación.

El estudio de caso, estudia sólo un objeto o un caso. En consecuencia, los resultados que se obtengan permanecerán ciertos sólo en ese caso singular. Cuando el fenómeno objeto de estudio es extenso y complicado de estudiar debido a sus múltiples variaciones como el caso de la hechura de una política pública por un gobierno municipal, entonces el estudio de un caso en particular resulta adecuado para descubrir los atributos y elementos específicos que lo integran.

Cada estudio de caso individual consiste en un estudio completo, en el cual la evidencia convergente es vista considerando los hechos y las conclusiones para el caso; cada una de las conclusiones del caso es luego considerada como la información que necesita de réplica por otros casos individuales (Yin, 1994).

En la investigación a realizar se tomarán en cuenta algunas recomendaciones que Yin (1994:14) plantea en su metodología de estudio de caso como son: diseño del caso de estudio, conducción del caso de estudio (preparación de recolección de datos y recolección de datos), análisis del caso de estudio y elaboración del caso de estudio.

1.8.1. Técnica

La técnica utilizada para la investigación a realizar será la entrevista en profundidad, mediante la cual se recabará información a través de preguntas directas que forman parte de la muestra, obteniendo con esto precisión y confiabilidad de la investigación. La entrevista en profundidad a los encargados e involucrados de operar el programa público objeto de análisis se hará a partir de una lista de temas que se desea conocer, esto ayudará a la obtención de información exacta.

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 ser humano que da sentido y significado a la realidad. La entrevista se concibe como una interacción social entre personas, ésta generará una comunicación de significados: una persona va a intentar explicar su particular visión de un problema, la otra va a tratar de comprender o de interpretar esa explicación.

1.9. El instrumento

El instrumento de recopilación de información que se pretende utilizar para esta investigación, será la guía de entrevista, ésta consiste en una serie de preguntas que se formulan con la intención de indagar cerca del objeto de estudio, la intención es recopilar la información que ayude a comprobar las hipótesis formuladas.

1.10. Confiabilidad

La confiabilidad de una investigación se refiere a la autenticidad de la información, ésta se puede lograr con la adecuada selección de informantes clave y cuidado en el análisis de las entrevistas con el objetivo de contrastar ideas, valores y

conductas de los entrevistados para obtener la información necesaria, o sea, es importante el uso apropiado del protocolo del estudio de caso para el desarrollo de la base de datos según la recolección de información.

1.11. Validez

Para la construcción de la validez, Yin (1989) 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 relevantes durante el proceso de captación de información, es decir, no perder contacto con el borrador de la información dada por los informantes clave. En esta investigación se utilizarán dos técnicas y fuentes de información como evidencia: la entrevista en profundidad con los operadores del programa público y datos secundarios, es decir, revisión de documentación proporcionada por dependencias de gobierno involucradas en la operación del programa.

CAPÍTULO 2.

EL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. Antecedentes

A principios del siglo XIX, la esfera pública se desarrolló en Gran Bretaña con una clara diferenciación entre el poder público y el ámbito de lo privado. Debido a las fuerzas del mercado y situaciones sociales como movilizaciones para exigir derechos sociales, se comenzó a notar una gran demanda por la maximización del interés individual que promovía a su vez, el interés público (Habermas; 1989, visto en Parsons, 2007: 38).

Es entonces cuando el Estado empezó a coincidir que su función era crear las condiciones que coadyuvaran a garantizar el bienestar público aunque para los economistas de ese tiempo, debía existir un límite en la participación del Estado en situaciones que se consideraban privadas como la educación, vivienda o salud, esto con la intención de garantizar la libertad económica de los individuos.

A pesar de la fuerte injerencia del liberalismo económico y la diferenciación entre lo público y lo privado, a principios del siglo XX se dieron algunos hechos por los cuales algunos estudiosos aseguraban que el mercado era incapaz de asegurar los intereses públicos por sí sólo. Las ideas del nuevo liberalismo impulsadas por John Maynard Keynes (1921) y Jonh Dewey (1938) comenzaron a tener auge en la esfera política norteamericana, un ejemplo es la política del *New Deal* implementada por Theodore Roosevelt en 1942 para reactivar la economía de ese país tras la crisis sufrida años atrás; según estos autores, la clave para resolver el conflicto de las demandas de la esfera privada y pública era contar con una forma de gobernanza más erudita, es decir, planteaban la idea de que el conocimiento era un factor fundamental para mantener el equilibrio entre las dichas esferas (Parsons, 2007:39).

A mediados del siglo XX, en Estados Unidos se registró la formación de un enfoque que integraba el estudio de los problemas públicos y las políticas

públicas. Harold Lasswell (1951) comenzó a hablar sobre la “ciencia de las políticas”, las cuales, fueron parte más tarde del comienzo para tecnificar los análisis de las decisiones gubernamentales, también señaló que la ciencia de las políticas públicas se podía pensar como la disciplina que se ocupaba de explicar los procesos de formulación y ejecución de políticas, así como de localizar datos y brindar interpretaciones pertinentes a los problemas de las políticas públicas en determinado periodo. Además precisó que el enfoque de las políticas públicas debía atender los problemas fundamentales que con frecuencia eran poco atendidos; los científicos sociales tenían que interpretar los datos y perfeccionar sus herramientas de investigación (Parsons, 2007:52).

El análisis de las políticas públicas tuvo origen durante la etapa de la Segunda Guerra Mundial, cuando las técnicas de análisis económico y formulación de políticas de defensa eran prioritarias para el gobierno de los Estados Unidos. Años más tarde, durante la posguerra, la necesidad de estudios y análisis de información sobre salud, educación, planeación urbana, fueron parte de una nueva etapa en el análisis de políticas públicas, puesto que los científicos sociales comenzaron a utilizar nuevos métodos de investigación para abastecer los análisis y desarrollar las alternativas de solución a problemas que el gobierno norteamericano necesitaba (Parsons, 2007:54).

Después de la Segunda Guerra Mundial, algunas ciencias sociales como la sociología, la economía y la ciencia política, tuvieron un desarrollo importante. Introdujeron a sus áreas de conocimiento métodos y protocolos formales de conceptualización que les permitió avanzar en la producción de explicaciones causales acerca del comportamiento de las relaciones políticas, económicas y sociales. En los años sesenta ya existían múltiples estudios sobre población, pobreza, desempleo, salud pública, educación; así como explicaciones correlacionales estadísticamente sustentadas de diversos hechos sociales. El programa propuesto, la "ciencia de políticas" de Lasswell (1951), se había dado una década después (Aguilar, 1993:23).

Los dos enfoques que se definieron en función del conocimiento en el proceso de las políticas públicas, de acuerdo con Lasswell (1970) fueron:

- Análisis de las políticas públicas: se ocupa del conocimiento en y para el proceso de las políticas públicas.

- Análisis del proceso de las políticas púbicas: se ocupa del conocimiento acerca de la formulación e implementación de las políticas públicas.

Este avance científico social, sin duda fue el parteaguas para la incorporación de académicos en el proceso de diseño, planeación y evaluación de los programas del gobierno norteamericano en esa época, los cuales, se basaban en investigaciones sociales. Así comenzaron a aparecer estudios como los de Simon y Lindblom acerca de los modelos de elaboración de políticas que años más tarde tomarían una nueva dirección en manos de Yehezhel Dror (1971) y Thomas Dye, el cual planteaba la necesidad de analizar qué hacen los gobiernos, cómo y por qué lo hacen, además, qué efecto producen sus acciones (Dye; 1976 visto en Pallares, 1988:142).

Entonces a partir de los múltiples análisis, se tuvo la idea que estos permitirían afrontar los desafíos que acosaban entonces a la sociedad, de una mejor manera. El principal objetivo de los estudios era contribuir a mejorar las decisiones públicas a corto y largo y plazo sin desatender la investigación u otras actividades académicas (Meny y Thoening, 1992:43).

De acuerdo con Aguilar (1993:24) fue tal la importancia de este hecho, que el gobierno norteamericano durante las presidencias de Kennedy y Johnson comenzaron a destinar recursos para estudios de apoyo en el diseño y evaluación de políticas.

Los antecedentes del estudio y análisis de políticas públicas en México, se remontan al interés intelectual y político de cuestionar las decisiones del gobierno

durante la crisis fiscal de 1982, muchos grupos de intelectuales y políticos comenzaron a tratar de entender por qué los gobernantes habían tomado ciertas decisiones que habían conducido a malos resultados, además ante el fuerte sistema presidencialista y de corte hegemónico que conducía las políticas nacionales, los planteamientos para la incorporación de acciones democráticas en el sistema político como participación ciudadana y mayor competencia política, no se hicieron esperar, puesto que en algunos países latinoamericanos se estaban configurando nuevos sistemas de gobierno y avanzando hacia la transición democrática (Aguilar, 2013:141).

Es entonces cuando comenzaron a surgir en mayor cantidad los estudios sobre los procesos decisorios del gobierno federal, y en algunos casos a nivel estatal o municipal, además de análisis sobre la incorporación de problemas públicos a la agenda de gobierno, implementación de políticas, e informes de evaluaciones y el impacto que causaban determinados programas públicos.

2.2. Concepto de políticas públicas

El concepto de política tiene múltiples definiciones que han sido reelaboradas de acuerdo a la perspectiva de cada autor; de acuerdo con Anderson (1972) la política es el curso intencional de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés” (Visto en Aguilar, 2003:27).

Para Aguilar la política "resulta de una construcción que selecciona, destaca, articula e integra ciertos elementos de su proceso observable" y en suma es entonces: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce" (Aguilar, 2003:27).

El carácter de público que se le adscribe al término política pública, desde hace muchos años ha sido tema de discusión puesto que se propone sustituirla por “política gubernamental” o “política estatal”. Esto se debe a que no se considera en algunos casos el contexto de la esfera pública como campo de acción del gobierno, es decir, no se toma en cuenta la intención de la autoridad pública de producir el beneficio público. La política pública, por lo tanto, reafirma la valía de lo público sin contraponerlo justamente con lo privado (Aguilar, 2013:148).

Entonces tenemos que las políticas públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos” (Peters; 1982 visto en Pallares, 1988:142).

Otros conceptos similares sobre políticas públicas, son los planteados por Salazar (2010:30) “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas” y Tamayo (1997:2) “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”.

Sin embargo Thomas Dye (1995:2) destacó que la “política pública es todo lo que el gobierno decida o no hacer”, es decir, integra también la inacción del gobierno como resultado de una decisión tomada.

A partir de las definiciones anteriores se logra visualizar que las políticas públicas tienen una característica fundamental: las decisiones y acciones del gobierno tienen una orientación hacia objetivos de interés o beneficio público, pero la política no debe ser entendida como una decisión puntual, sino como un proceso integrado por *acciones intelectuales* (recopilación de información, análisis, cálculo, crítica) y *acciones políticas* (diálogo, discusión, persuasión, negociación, acuerdo) interdependientes entre sí que preparan la toma de decisión del gobierno para posteriormente llevarla a cabo (Aguilar, 2013:183).

Siguiendo con Aguilar, señala que el contenido de las políticas públicas (objetivos, instrumentos, actores) recoge las demandas de los sectores civiles y políticos para reelaborarlas en objetivos y acciones, luego, con el conocimiento e información que existe de la sociedad, selecciona las formas de organización idóneas, las acciones y los actores que sean capaces de producir los objetivos decididos, además de incluir el cálculo de los recursos públicos que las acciones necesitan para operar y alcanzar los resultados esperados (Aguilar, 2013:181).

Entonces la política pública debe considerada como un plan de acción, orientado a problemas públicos específicos y mejora de una situación social específica. También debe ser entendida como un proceso, puesto que la política pública incluye la interlocución entre funcionarios, autoridades y actores sociales, para que sea respaldada y no sea considerada arbitraria; cuando es aceptada, aprobada y decidida por el gobierno, toma formalmente existencia (Aguilar, 2013:182).

El mismo autor señala que al ser un proceso de decisión y no sólo un acto de decisión gubernamental autónomo, la política pública es una acción pública y no sólo gubernamental, la cual, sólo es eficaz si es empírica y políticamente válida, es decir, empírica porque se utilizan modelos causales que sean aprobados por los actores sociales y políticos en el proceso de toma de decisión; y políticamente válida por el proceso de diálogo entre los actores para que la decisión sea respaldada.

Una política pública tiene un carácter bidimensional: valorativa y técnica, se orienta a producir la situación social valorativamente deseada y posee la eficacia causal para producirla, removiendo la indeseada pero al mismo tiempo ofrece evidencias y argumentos a los que padecen el problema a fin de que comprendan y registren que ha habido una solución o que se está en camino de una solución (Aguilar, 2013:186).

Cabe destacar que los Programas son acciones específicas y particulares, que siguen los lineamientos generales de la política y contribuyen a alcanzar sus objetivos integrales, pero se enfocan a atacar los componentes o hechos particulares de la situación social que calificamos como problema público (Aguilar, 2013:181).

2.3. Análisis de políticas públicas

El análisis de políticas públicas ha sido un campo multidisciplinar que ha tenido grandes aportaciones para su estudio y definición como tal, Wildavsky (1979:15) señaló que el análisis de políticas públicas "es un campo aplicado cuyos contenidos no pueden precisarse a través de los límites propios de las disciplinas científicas, sino que será la naturaleza del problema planteado la que determinará los instrumentos que será necesario analizar".

Una década después Mény y Thoenig (1989) señalaron que el análisis de políticas públicas consiste en el estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad (Mény y Thoenig, 1989; citados en Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008:19).

De acuerdo con Francesc Pallares, el estudio de las políticas públicas debe realizarse bajo tres cuestiones "¿Qué políticas desarrolla el Estado en los diferentes ámbitos de su actividad?, ¿cómo se elaboran y desarrollan? Y ¿cómo se evalúan y cambian?" (Pallares; 1988 visto en Salazar, 2012:42).

Existen tres corrientes de análisis de políticas públicas, la primera se encarga de estudiar las políticas y su relación con la Teoría del Estado, la segunda estudia el funcionamiento de la acción de los poderes públicos, y la tercera, se centra en la evaluación de los resultados y efectos de las políticas públicas (Subirats et al., 2008:20).

Dentro de la primera corriente se encuentran tres modelos teóricos que Mény y Thoenig (citados en Subirats et al., 2008:20-26) clasifican de la siguiente manera:

- El primer modelo tiene una perspectiva pluralista en donde se concibe al Estado como una especie de "ventanilla" en la que se atienden todas las demandas sociales, es decir, las políticas públicas son las respuestas que el gobierno ofrece bajo una lógica de optimización de las decisiones colectivas y la racionalización en los procesos decisorios y de la conducta de los burócratas, a este modelo se le ubica en la escuela del "public choice" basada en los trabajos de Buchannan y Tullock (1962) y la teoría de la racionalidad limitada bajo los estudios de Simon y Lindblom (1959).

- El segundo modelo supone al Estado como un instrumento al servicio de una clase social o de grupos específicos, el cual busca evidenciar la poca capacidad del Estado para contrarrestar los exigencias de los intereses capitalistas o determinados sectores dominantes. Este modelo responde a la escuela de pensamiento neomarxista desarrollado por Castells y Godard en 1972 y a la teoría de las élites administrativas o a la sociología de las organizaciones detallada por Crozier y Friedberg en 1977.

- El último modelo se estudia la distribución de poder entre los actores sociales y políticos, así como las interacciones y la forma en que éstas se dan entre los múltiples tipo de participantes en las relaciones de poder, por ejemplo, las relaciones "clientelares". El enfoque neocorporativista de Schmitter (1981) señala que existe un "sistema de representación de intereses" y que el Estado concede el monopolio a puestos públicos en el interior del aparato de gobierno para seleccionar las demandas a atender y los apoyos a dar (Schmitter, 1981 citado en Arnoletto, 2007:59).

Siguiendo con el estudio de la segunda corriente, se pretende explicar el funcionamiento de la acción pública para comprender de forma más precisa el actuar del Estado y los ámbitos de convivencia colectiva, así como la complejidad de los procesos de decisión pública. Esta corriente se remonta a los estudios de la eficacia de las decisiones públicas en los años cincuenta y sesenta, teniendo como pionero de dichos estudios a David Lerner y Harold Lasswell (1951). Tiempo después esta corriente se dividió en dos grandes escuelas, según Parsons (1995:20) la primera buscó desarrollar un conocimiento más amplio de los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas (análisis de la política), por otro lado, la segunda escuela intentó desarrollar un sistema cognitivo que se pudiera utilizar en los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas (análisis para la política).

En esta corriente un trabajo fundamental para comprender el funcionamiento de la acción pública y la relaciones que existen en ella es el análisis de David Easton en 1965 donde plantea que existen problemas y desequilibrios a los que se enfrenta el sistema político, en el cual, éste recibe demandas y apoyos (inputs), envía decisiones y acciones, respuestas y productos (outputs), y genera condiciones para la retrolimentación del sistema mismo.

Otros teóricos se han centrado en las herramientas e instrumentos de intervención pública, realizan análisis mediante el uso de enfoques económicos; otros trabajos se interesan en las estructuras, procedimientos y formas institucionales de la administración pública, es decir, hacen estudios a partir de las reformas administrativas y las élites burocráticas.

Por último se ubica una tercera corriente que intenta explicar los resultados de la acción pública y sus efectos en la sociedad basándose en los objetivos que persigue y en sus efectos indirectos o no previstos, o sea, se centra de forma clara

en la evaluación de las acciones realizadas que en el conocimiento de la formulación o implementación.

Como lo señala Eugene Bardach (2004:13) “el análisis de políticas es más un arte que una ciencia. Se basa en la intuición tanto como en el método”. Este autor desarrolló una técnica para formular un adecuado análisis de políticas, “el camino de los ocho pasos”:

1. Definición del problema: le da al analista lo necesario para comenzar el trabajo y da sentido para obtener información.
2. Obtención del problema: se parte de dos momentos, pensar y recolección de datos para convertirlos en información.
3. Construcción de alternativas: Tras el análisis de la causa del problema, enlista opciones de política o cursos de acción, simplificando la lista de lo general a lo particular.
4. Selección de criterios: pertenece al argumento evaluativo, es decir, se combinan las líneas analítica (proyecciones de las consecuencias) y evaluativa (juicios de valor) para conocer qué tan “bondadosas” son las alternativas seleccionadas.
5. Proyección de los resultados: según Bardach, este es el paso más complicado porque se impone una carga moral al analista ante el hecho de que el futuro de la política será incierto aunque se tenga una proyección muy bien estructurada.
6. Confrontación de costos y beneficios: entre la lista de alternativas, se confrontan los costos y beneficios de cada opción para cerrar filas hacia la selección de la política.
7. Decida: decidir qué hacer sobre las bases de los análisis realizados. Si aun quedan dudas sobre algunos problemas que pudieran existir en la implementación o cualquier confrontación de alternativas, entonces se recomienda no decidir aún. Tomada una decisión, el consejo del autor es repetir los pasos anteriores hasta aquí.

8. Cuente su historia: Después de repetir los pasos descritos, puede difundir el proceso hacia algún público o “cliente”.

En este sentido, el análisis de las políticas públicas se puede definir como la serie de técnicas con las cuales se pueden evaluar las opciones de políticas públicas y elegir alguna de ellas” (Jenkins-Smith, 1990; citado por Parsons, 2007:80).

Retomando los ocho pasos y haciendo reflexión sobre estos, de acuerdo con Rodríguez (2014:32), un aporte del análisis de políticas es que ayuda a mejorar los métodos de identificación y definición de los problemas, especificación de metas, evaluación de alternativas, selección de opciones y medición del desempeño.

Algunos estudiosos han hecho clasificaciones y tipologías de políticas para su análisis, el trabajo más reconocido es el de Theodore J. Lowi , quien destaca las “arenas de política” o “arenas de actividad gubernamental”, las cuales, constituyen arenas de poder y cada una tiende a desarrollar una estructura política propia, un proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo: 1) políticas distributivas, donde predominan las asignaciones de recursos o privilegios, 2) políticas reguladoras, en las que controlan e imponen obligaciones a ciertos sectores, 3) políticas redistributivas, transfieren privilegios o beneficios de un grupo o región a otro (Lowi, 1964; visto en Aguilar, 1992:101).

El análisis de políticas tiene distintos enfoques para su estudio que son seleccionados por cada autor de acuerdo al contexto o la función que quiera dar al análisis. Existen teorías y modelos que analizan los factores o determinantes que influyen en las fases previas a la implementación de la política, con la intención de estudiar los fenómenos de incorporación a la agenda de gobierno de un problema público, formulación y decisión de la política:

- Modelo de control y expansión de la agenda: Existe un intercambio político alrededor del establecimiento de la agenda donde aquellos que tienen una posición dominante o monopólica tratarán de controlar y privatizar los asuntos de su interés, mientras que la minoría intentará expandir el tema al público en general para su discusión (Schattschneider, Cobb y Elder, 1960; visto en Parsons, 2007:161).
- Modelo Pluralista: Mediante el método conductista, se concentra en el análisis del comportamiento de los actores sociales, la toma de decisiones, los temas clave, el conflicto que pueda darse de forma abierta y los intereses que pueden observarse durante la participación política abierta (Parsons, 2007: 173).
- Modelo de Barker sobre la información gubernamental: Es un modelo que clasifica las entidades internas y externas con las que cuenta el gobierno para proveerse de información, análisis y evaluación. En este marco, Barker (1993) sugiere a los comités asesores permanentes de expertos nombrados por el gobierno, comités asesores ad hoc de expertos nombrados por el gobierno y los comités asesores ad hoc de no expertos nombrados por el gobierno (Parsons, 2007:413).

Algunos enfoques más, tienden a estudiar la fase de implementación y ejecución de la política, es decir, la aplicación de la decisión a través de los órganos administrativos y burocráticos:

- Enfoque Top-Down: Supone que ante una decisión racional, los elementos administrativos adecuados, recursos suficientes, y la inexistencia de conflictos (ambientales, ideológicos o de intereses) la actuación de los implementadores se desarrollará correctamente y el resultado final del programa será exitoso (Rodríguez, 2010).

- Enfoque Botton-Up: Generalmente esta idea se relaciona con la izquierda política y el deseo de dar poder a los grupos que en la sociedad con frecuencia son excluidos de la participación activa en la política (Peters, 1993; visto en Arteaga, 1995:264).

- Modelo de política racional: Señala que la implementación surge de la combinación de valores y objetivos óptimos, así como de los cálculos exhaustivos de las alternativas y apreciación puntual de las consecuencias (Rodríguez, 2014:37).

- Modelo de proceso organizacional: La implementación se da por medio de una gama de organizaciones, las cuales, ejecutan una variedad de acciones a partir de "metas aceptables, atención secuencial a las metas, procedimientos operativos estandarizados, programas y repertorios, búsqueda de dirigida a los problemas, aprendizaje y cambio organizacional" (Moreno, 1999; citado en Rodríguez, 2014:38).

- Modelo burocrático: Ante los atributos que contienen las organizaciones como la autonomía y la rutina, la fase de implementación de una política no está sujeta a ser dependiente de la racionalidad total del actor unificado ni de la racionalidad limitada de la organización (Rodríguez, 2014).

Por último, se encuentran los modelos que engloban criterios que tratan de evaluar la política y analizar los resultados para conocer si los objetivos planeados se cumplen y en qué grado, usualmente se utilizan las técnicas estadísticas como: análisis de datos (tipologías), análisis de series temporales, análisis multivariado (varianza y covarianza) y estimación econométrica sobre datos longitudinales agregados, las cuales, permiten darle un tratamiento cuantitativo a la aplicación de

encuestas de opinión, el instrumento de evaluación de resultados más empleado (Cardozo, 2006:67).

Cualquier política puede tener resultados e impactos no esperados debido a razones endógenas o exógenas al proceso de formulación y por tanto el logro de objetivos no será de la forma esperada o a pesar de lograrlos, no contribuirá a resolver el problema social que dio origen a la política. Para identificar las razones, puede procederse al análisis por medio de tres modelos diferentes:

- Evaluar únicamente algún elemento del proceso: sólo los procedimientos empleados en la gestión o evaluación en estudio, o bien, sólo los resultados alcanzados;

- Evaluar todo el proceso: diseño e implementación en sus diferentes componentes (insumos, procesos de transformación, resultados e impactos); o

- Comenzar por la medición de impactos y, sólo si éstos no son satisfactorios, retroceder a analizar las brechas previas para encontrar las causas del fracaso y diseñar las correcciones posibles (Cardozo, 2006:42)

2.4. Ciclo de las políticas públicas

En 1971, Harold Lasswell habló de un “modelo del proceso de decisión” que lo explicó como una secuencia de siete fases: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación (Lasswell; 1971 visto en Aguilar, 2007:16).

Con el paso del tiempo, muchos estudiosos del tema fueron definiendo de forma más puntual la noción del *policy proccess*, en 1977 May y Wildavsky

insistieron que el “ciclo de la política” comprendía los siguientes momentos: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación.

Las etapas que conforman el ciclo de las políticas han sido reelaboradas por diversos autores como W. Jenkins (1978) que propuso: iniciación, información, consideración, decisión, implementación, evaluación y terminación.
B. W. Hogwood y L.A. Gunn (1984) desarrollaron un “marco de análisis” para la descripción de las actividades que se realizan para la creación de una política y a continuación se enlistan:

- Decidirse a decidir (búsqueda de problemáticas o definición de la agenda)
- Decidir cómo decidir (filtración de problemáticas)
- Definir problemáticas
- Pronóstico
- Establecer objetivos y prioridades
- Analizar opciones
- Implementación, seguimiento y control de las políticas públicas
- Evaluación y revisión
- Mantenimiento, sucesión y terminación de las políticas públicas (Hogwood y Gunn, 1984; citado por Parsons, 2007:113).

Para Aguilar (2013:188) las actividades u operaciones que integran las políticas públicas son: la formación de la agenda, definición del problema público, hechura o formulación de la política, la decisión o selección entre opciones, comunicación de la política, implementación de la política y evaluación de la misma.

El ciclo de políticas no es más que un modelo secuencial de las etapas por las que pasa una política pública sin ser una metodología en sentido estricto. El desglose de las actividades que integran una política, sirve para estudiar y

comprender de forma independiente cada operación, además ayuda a detectar de forma puntual alguna falla en el funcionamiento de la política.

2.5. Formación de la agenda de gobierno

En las relaciones sociales existen múltiples valores, tradiciones, y pensamientos, por lo tanto, los vínculos que se dan entre los grupos sociales suelen ser variados. Cuando una persona o cierto sector de la sociedad está inconforme con una actitud o actividad de otro sector, comienzan a haber diferencias que perjudican la relación y tiende a convertirse en un conflicto social. Lo mismo sucede cuando un sector social requiere de un servicio público que el gobierno no provee adecuadamente o es insuficiente.

El problema público es una situación social de interés público en la que se considera que el gobierno debe intervenir para atender y modificar, por ejemplo, pobreza o desempleo; pero también puede ser una situación de necesidad pública como el servicio de limpia o transporte público (Aguilar, 2013:185).

Una situación social es considerada como problema cuando debido a sus propiedades actuales y a sus efectos en la vida de las personas, es considerada opuesta, contradictoria o alejada de la situación que una sociedad y su gobierno valoran y prefieren, por lo que se la descalifica y se exige que sea removida, disuelta, delimitada, corregida, mejorada. Una situación social por lo regular es juzgada por un sistema de valores (dignidad humana, libertad, justicia, seguridad, bienestar) que provoca que la situación sea pensada como negativa y una problemática para resolver (Aguilar, 2013:186).

De acuerdo con Parsons (2007:120) la política surge porque no hay una percepción universal sobre los problemas y por lo tanto no existe un acuerdo

general de qué debe hacerse y cómo debe enfrentarse algún problema. Entonces la definición del problema, es parte del problema.

Por otro lado, el término “agenda” suele utilizarse para nombrar al conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas” (Padioleau, 1982; citado en Rodríguez, 2014:32).

Existen dos tipos de agendas: la sistémica, que se compone de los tópicos que merecen la atención pública de acuerdo a la percepción de la comunidad política y deben ser turnados a la autoridad gubernamental correspondiente, y la institucional, la cual contiene los puntos específicos que deberán ser tomados en cuenta para la consideración de los tomadores de decisiones (Cobb y Elder, 1972; visto en Rodríguez, 2014:33).

Para que un asunto sea tomado en cuenta por encima de muchos otros, influyen factores como el sistema de valores, intereses políticos, presión ciudadana; el juego político consiste justamente en establecer una estrategia que logre equilibrar los objetivos con los intereses políticos.

La sociedad por medio de los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana busca influir y tener injerencia en el proceso decisorio, desde establecer demandas de solución a algún conflicto o provisión de un servicio público que se incluyan en la agenda de gobierno, pasando por el proceso de formulación de la política a través de los consejos de participación, y por último en la implementación, buscando tener cierto grado de colaboración.

2.6. Formulación de la política

Según Aguilar (2013:189) cada una de las actividades sobre asuntos específicos son procesos de diálogo y decisión entre los actores sociales y gubernamentales para definir el contenido de la política que deberá atender el asunto público de interés.

Es un proceso donde se define la existencia de un problema público, sus componentes y qué efectos o consecuencias está creando, si el gobierno debe actuar o no hacer nada, determinar los pros y los contras de actuar o no hacer nada, el tipo de acciones a realizar de acuerdo a los instrumentos con los que cuenta, además de los recursos financieros, humanos y legales para que la política opere, proyectar qué resultados obtendrán después de implementar la política y en cuánto tiempo; por último, determinar la forma de evaluación.

Después de aceptar una situación como un problema público e integrarlo al proceso de incorporación a la agenda de gobierno para su atención, la toma de decisiones que dará pie a la política tiene algunos enfoques que analizar.

En primer lugar, Leonardo Curzio (2001:147) señala que una decisión “es la combinación de las facultades analíticas de observación, conocimiento e intuición de los seres humanos”.

Siguiendo con la idea anterior, Aguilar (2013:184) señala que la toma de decisión en el contexto de una política pública es un proceso integrado por tres etapas: una fase previa de deliberación donde se discuten pros y contras de los objetivos, instrumentos, acciones propuestas; la segunda fase donde se corta la deliberación y se pondera la elección de los objetivos, instrumentos y acciones; y la tercera, se lleva a cabo la decisión y se deciden cambios en las acciones emprendidas ante las circunstancias imprevistas.

De acuerdo con Bardach (2004:43) una política debe incluir algunos criterios prácticos como: legalidad, “no violar los derechos constitucionales,

estatuarios o de la ley común"; viabilidad y aceptabilidad política, lograr un equilibrio entre no tener "demasiada" oposición y "muy poco" apoyo; solidez en condiciones de implementación administrativa, la política debe ser sólida para que los resultados sean satisfactorios aunque existan complicaciones en su implementación; y perfectibilidad, como los planificadores de políticas no cuentan con el control total de los múltiples escenarios, el proceso de formulación debería incluir la participación de individuos y grupos cuya experiencia mejore el diseño.

En cuanto al análisis en la formulación de las políticas, existen dos posiciones: el racionalismo y el incrementalismo. El racionalismo tiene una orientación predominantemente prescriptiva, es decir, señala cómo debemos abordar la fase de formulación de políticas, y concede al análisis un papel muy relevante en dicho proceso. El incrementalismo, por el contrario, surge como una aproximación descriptiva, ya que se construye a partir de la observación del comportamiento cotidiano de los decisores públicos, y concluye que es la interacción política, y no el análisis, lo que más influye en el proceso de formulación de las políticas (Delgado, 2009:15).

Las técnicas clave para el análisis racional de las políticas públicas según Parsons (2007: 423) son:

- Análisis de costos y beneficios
- Previsión económica
- Planeación financiera
- Investigación de operaciones-análisis de sistemas
- Indicadores sociales
- Evaluación de impactos

Por su parte, Lindblom (1991:83) advierte que la complejidad del juego del poder en la formulación de la política se multiplica durante la fase de implementación. Durante este proceso, las políticas se van modificando de manera incremental a medida que se las traduce en lineamientos administrativos y

se las lleva a la práctica, por lo tanto, este autor sostiene que las técnicas analíticas racionales no pueden suplantar la necesidad de consenso y acuerdo político. A través del método de las aproximaciones sucesivas y limitadas, se pone en práctica el arte de “salir del paso”, es decir, la situación en donde las políticas se van ajustando gradualmente, paso a paso, a las demandas de la sociedad y a los objetivos del gobierno (Delgado, 2009:17).

Quade acepta que el análisis de las políticas públicas jamás será una ciencia exacta pero ayuda al decisor público a tomar la mejor elección posible que no habría podido tomar sin la herramienta del análisis (Quade, 1983; citado en Rodríguez, 2014:32).

2.7. Implementación

La implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos (Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn;1975 visto en Aguilar 2003:99).

De forma similar a la definición anterior, tenemos que la implementación es el cumplimiento de una decisión política básica. Ésta se plasma por lo general en un estatuto, aunque también puede presentarse en forma de órdenes ejecutivas determinantes o como decisiones de los tribunales. Esa decisión identifica el problema que debe atacarse, estipula los objetivos a lograr y estructura el proceso de implementación de diversas maneras (Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian; 1981 visto en Aguilar, 2003:329).

Como lo señala Rodríguez (2013:35) la implementación es fundamental porque es en esa fase cuando los discursos y las palabras se transforman en hechos concretos, en una realidad palpable y los puntos decididos y acordados, son aplicados por las diferentes entidades administrativas.

Para Pressman y Wildavsky (citado en Aguilar,1993:47) la implementación es un espacio intermedio del actuar, un conjunto de acciones que transforman las intenciones en resultados observables. Estos autores enfatizan la necesidad de articulación entre ambos el momento del diseño y la implementación de una política. Este momento es entendido por Bardach (citado en Tamayo Sáez, 1997) como un proceso de "ensamblaje" entre una sucesión de actividades y distintos elementos del programa.

La visión que se tiene de la implementación de la política es la que los políticos toman una decisión y los empleados públicos ejecutan la decisión tomada o en el mejor de los casos, deciden cómo ejecutar las decisiones tomadas. Por lo tanto, si las cosas no salen cómo son planeadas, a destiempo o defectuosamente ocasionando mayores problemas, la culpa es de los burócratas por ejecutar mal las decisiones tomadas por los políticos, el fracaso de la política se le imputa a la incompetencia del empleado público (Aguilar, 2003:15).

Ante la heterogeneidad de problemas públicos en diversos sectores sociales, los gobiernos han comenzado a tener complicaciones administrativas y técnicas que han provocado decisiones improvisadas, sin teorías de apoyo ni estrategias de coordinación entre los participantes de la implementación, por ende, fracasos en las políticas ejecutadas, esto ha comprobado que las fallas se deben a los errores en las decisiones más que en el comportamiento de los operadores. De acuerdo con Aguilar (2003:33) el error puede ser teórico o técnico, en el sentido de que la estrategia diseñada no produce el efecto esperado. La falla puede provenir de los análisis poco exhaustos o de una inadecuada selección de alternativas.

Cuando se le imputa el fracaso de la política a la ejecución de las decisiones, es decir, a la incompetencia técnica, vicios morales de los agentes administrativos o a la desorganización burocrática, la cuestión básica (el error) es la dirección o control para lograr una ejecución disciplinada y productiva.

Kaufman identifica tres variables relacionadas con el fracaso en la

implementación de políticas: el proceso de comunicación, las capacidades y las actitudes hacia la política, pero este autor considera que los asuntos burocráticos son el principal problema de la fase de implementación (Kaufman, 1973; visto en Revuelta, 2007:142).

Cuando la política ha sido diseñada y está lista para su implementación y operación por parte de los burócratas o funcionarios públicos, Majone señala al respecto que “la comunicación de la política en el contexto democrático es fundamental, las decisiones colectivas, por lo menos en las democracias, requieren ser explicadas, transmitidas, argumentadas, persuasivas" (Majone, 1978; visto en Aguilar, 2002:27).

De forma similar (Roth, 2006:71) señala que en el contexto del proceso de una política pública, la comunicación política es importante, ya que a través de ella se construyen, modifican y se legitiman las representaciones de los problemas y las soluciones del ser y deber ser de una sociedad, para después traducirse en símbolos y hechos concretos.

2.8. Evaluación

La fase de evaluación permite analizar la política pública para conocer sus resultados, el cumplimiento de objetivos, identificar sus impactos y mediante estas acciones, definir los escenarios para su posible modificación, reorientación o terminación.

De acuerdo con Weiss (1998) la evaluación es la medición sistemática de la operación o impacto de un programa o política pública, comparada con estándares implícitos o explícitos en orden a contribuir a su mejoramiento. Existen dos tipos de evaluación para políticas o programas según Myriam Cardozo (1990:167):

1. Evaluación a priori o exante: los procesos decisorios implican la selección entre diferentes opciones de políticas que se ajusten de mejor forma a los objetivos buscados con base en criterios definidos, por lo tanto, en el momento de seleccionar las alternativas es necesario evaluar sus resultados proyectados.

2. Evaluación a posterior o expost: las acciones u omisiones del Estado provocan consecuencias que pueden resolver, disminuir, aumentar o no afectar el problema por el cual se dio pie a la decisión de emprender un curso de acción. Para conocer esto, es necesario evaluar los efectos provocados, ya sean los planeados o no.

Algunos autores han señalada la existencia de otro tipo más de evaluación, es la llamada ex tempore o concomitante con el proceso de implementación: se trata de la utilización de herramientas propias del control y seguimiento de lo planeado.

Siguiendo con Cardozo (2006:44) señala que la realización de una evaluación implica algunas actividades como:

a) identificar los efectos provocados por la política o programa y los costos incurridos;

b) aplicar una escala de medición a los efectos identificados (nominal, ordinal, de intervalo o razón);

c) comparar la medida lograda con otra que sirva de parámetro para la evaluación (ejemplo: la medida de efectos logrados en periodos previos por la misma organización, política o programa; en el periodo actual por organizaciones, políticas o programas similares; la determinada en los planes organizacionales como meta esperada, etcétera), fundamentalmente, en el caso de los programas sociales, para constatar si hubo mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población;

d) explicar los resultados comparativos encontrados, en función del diseño y las condiciones de bienestar de la población;

e) explicar los resultados comparativos encontrados, en función del diseño y las condiciones de aplicación del programa;

f) emitir un juicio de valor que califique, en conjunto, las actividades realizadas, los servicios brindados, sus efectos y su impacto global, y

g) efectuar las recomendaciones necesarias para enfrentar los problemas detectados y aprovechar las fortalezas del programa, de manera de contribuir a un mayor logro de sus objetivos.

Una evaluación cuantitativa es posible cuando los objetivos son claros y los resultados medibles y da lugar a controles de rutina, por medio de pruebas. Por el contrario, cuando los objetivos son claros pero los resultados no son medibles, corresponde un control “a criterio”, subjetivo y sólo puede hacerse una evaluación cualitativa (Cardozo, 2006:49).

Para efectos de una evaluación, es necesario contar con marcos de referencia como los indicadores, los cuales son instrumentos para comprobar si hay o no un acercamiento progresivo a las metas propuestas y permiten operativizar la medición de las variables, señalando sus grados y variaciones en la forma más objetiva y verificable posible. Su diseño debe cumplir al menos tres requisitos:

1. “Permitir comparaciones sincrónicas, en el espacio”;

2. “Permitir comparaciones diacrónicas, en el tiempo, y la elaboración de pronósticos”; y

3. Representar valores sobre los que existen un grado de consenso (o posibilidad de lograrlo) entre las partes implicadas o interesadas en la evaluación" (Aguilar y Ander-Egg, 1998; citado en Cardozo, 2006:65).

La construcción de indicadores requiere del conocimiento de los objetivos y actividades de la política, las fuentes de información disponibles, usuarios potenciales, estándares que servirán de comparación (valores históricos previos, metas planeadas o resultados de unidades de análisis similares a las evaluadas); entre otros.

Existen métodos cuantitativos y cualitativos para las evaluaciones, en primer lugar, las técnicas cuantitativas que comúnmente se utilizan para una evaluación ex-ante son las siguientes según (Cardozo, 2006:68):

- Análisis Costo-Eficacia: permite comparar programas y proyectos alternativos que persiguen un mismo objetivo, seleccionando el que presenta menor costo por unidad de logro. Una limitación es que no permite la comparación de programas con objetivos diferentes.

- Análisis Costo-Beneficio: pretende comparar los objetivos de toda índole (financieros, sociales, distributivos, etcétera) por medio de una unidad de medida común (generalmente monetaria) para seleccionar la opción de maximización de los beneficios a un menor costo.

Para medir de forma cuantitativa una política se recurre usualmente a los criterios tales como:

- Eficacia: puede entenderse como el grado en que se alcanzan los objetivos propuestos. Un programa es eficaz si logra los objetivos planteados en su diseño (Mokate, 1999:2)

- Eficiencia: “es el criterio económico que revela la capacidad administrativa de producir el máximo de resultados con el mínimo de recursos, energía y tiempo” (Sander 1990:151).

- Efectividad: es una medida que reconoce resultados diferentes a los que fueron esperados en la delimitación de los objetivos de la iniciativa (Cohen y Franco, 1993; visto en Mokate, 1999:4).

- Equidad: este concepto se fundamenta en tres valores sociales: igualdad, cumplimiento de derechos y justicia. Además se le adhieren dos interpretaciones: equidad “horizontal”, igual trato para todos; y equidad “vertical”, igual trato para todos los grupos y sectores sociales (Mokate, 1999:15).

Por otro lado, también existen métodos cualitativos para evaluaciones de políticas o programas, los cuales han surgido como crítica al enfoque cuantitativo y, en palabras de Cardozo (2006:71) “es necesario seguir trabajando en la fundamentación de su confiabilidad y validez”, estos se resumen en: estudios descriptivos de casos, biografías, historias de vida, observación tradicional y participante, dinámicas de grupo, grupos de discusión, paneles de opinión, debates dirigidos, análisis de textos, entrevistas, etcétera.

En ausencia de modelos causales probados que sustenten las decisiones de políticas, “la evaluación es el recurso cognoscitivo que tenemos a disposición y que conduce progresivamente a descubrir los factores causales que están en la base de los problemas sociales” (Aguilar, 2013:210).

CAPÍTULO 3.
MARCO CONCEPTUAL

3.1. Democracia

El concepto de democracia tiene múltiples concepciones teóricas que merecen atención ante los diversos enfoques y definiciones que a lo largo del tiempo, han sufrido cambios por los nuevos paradigmas concebidos. Desde el siglo V a.C. los griegos ya hablaban del *demos*, que de acuerdo con Sartori (2007:27) la palabra tenía cuatro connotaciones: *plethos*, al cuerpo de ciudadanos; *hoi polloi*, a los muchos; *hoi pleiones*, a los más; y *ochlos*, a la muchedumbre.

Siguiendo con Sartori (2007:33), señala que "cuando los griegos acuñaron *demokratía*, el demos estaba constituido por los ciudadanos de la polis, esa pequeña ciudad que es de verdad una comunidad". Pero señala que ésta idea de polis como se concebía en esos años, ha dejado de existir. Una nueva realidad debe contener un nombre de nuevo, aquel término de *polis* ha sido suplido por el de *megalópolis*. En sentido literal o etimológica, democracia quiere decir "poder popular", por tanto, las democracias deben ser lo que dice la palabra: sistemas y regímenes políticos donde el pueblo es el que manda.

Robert Dahl (2004:11) precisa que el término democracia deriva del griego demokratia, acuñado a partir de *demos* ("pueblo") y *kratos* ("gobierno") a meda mediados del siglo V a.C. para denotar los sistemas políticos entonces existentes en algunas ciudades-Estado griegas, sobre todo Atenas.

Al igual que Sartori, Dahl (2004:13) señala que el término de democracia surgió en un contexto distinto al actual, los momentos que se distinguen en el tiempo desde la construcción del término democracia son: 1) la tribu o la ciudad-Estado, en este tipo de asociación las asambleas eran la forma más común de practicar la democracia, 2) a principios del siglo XVIII, el tipo de asociación típica

se transformó en el Estado-nación que exigió la práctica de la democracia representativa, dejando atrás la democracia directa, esta transformación originó la creación de instituciones políticas que diferían por completo de lo que los atenienses concebían como democracia pura, “una sociedad que se compone de un reducido número de ciudadanos, que se reúnen y administran personalmente el gobierno” (Dahl, 2004:25).

Siguiendo con este autor, algunos requisitos que se necesitan para que se de la democracia entre un gran número de habitantes:

1. Para formular las preferencias se requieren las siguientes garantías individuales: libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo, diversidad de fuentes de información.

2. Para manifestar las preferencias se requieren: libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para la cosa pública, derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, diversidad de fuentes de información y elecciones libres e imparciales.

3. Para recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias: además de las garantías anteriormente descritas, también se requieren instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

Según Dahl el término “democracia” se define como el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos; esto a través de dos dimensiones claramente definidas: el debate público y el derecho a la participación. Cuando un Estado nación alcanza el punto óptimo, es decir cuando se desarrollan las dos dimensiones mencionadas, transitando de un régimen hegemónico o cerrado para

dar paso a un proceso de democratización, se puede hablar de una poliarquía como sistema, sustancialmente liberalizado y popularizado, es decir, muy representativo y a la vez abierto al debate público (Dahl, 2009:13). Por lo tanto, concluye que el proceso de iniciación más propicio para una poliarquía es el que transforma las estructuras y formas hegemónicas, previamente legitimadas, en formas y estructuras aptas para la competencia política evitando de este modo divisiones persistentes y dudas sobre la legitimidad del nuevo régimen, compartidas por grandes sectores de la población.

Norberto Bobbio (2012:24) señala que la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, es en cuanto se contrapone a todas las formas de gobierno autocrático. Considera que la democracia se caracteriza por ser "un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos".

De acuerdo con Joseph Schumpeter, la democracia ha sido definida desde tres perspectivas: la fuente de autoridad, los fines del gobierno y las instituciones políticas. Teóricos como Robert Dahl, Samuel Huntington y Seymour Lipset, han definido a la democracia desde los términos de los "procedimientos institucionalizados", es decir, desde la perspectiva de las instituciones políticas (García, 2003:10).

Para Schumpeter la democracia no significa ni puede significar que el pueblo gobierna efectivamente, en ninguno de los sentidos evidentes de las expresiones "pueblo" y "gobernar"; significa tan sólo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle, y estos pueden competir libremente por el voto del electorado. La Importancia de la competencia en la democracia es fundamental para su funcionamiento, afirmó que "el método democrático es aquella sagacidad institucional para llegar a decisiones políticas en las que algunas personas adquieren el poder decidir por medio de una lucha competitiva por el voto popular" (Schumpeter, 1984:362).

Samuel Huntington refirió que el concepto de democracia consiste en que la mayoría de quienes toman las decisiones colectivas sean seleccionados mediante elecciones limpias, honestas y periódicas, en las cuales se compita abiertamente y casi toda la población adulta tenga derecho al voto (Huntington, 1970: visto en García, 2003:9).

Adam Przeworski plantea la idea de la incertidumbre y el acatamiento como equilibrio en un sistema democrático, " la democracia está consolidada cuando el acatamiento constituye el punto de equilibrio de las estrategias descentralizadas de todas las fuerzas políticas involucradas" (Przeworski, 1991:43). Las instituciones en el sistema democrático juegan un papel fundamental, puesto que deben provocar incentivos a todos los participantes aun cuando los resultados no les sean favorables- de seguir compitiendo para obtener el triunfo; el acatamiento radica en esto.

Para que una decisión tomada por individuos pueda ser aceptada como una decisión colectiva, deben establecerse quiénes serán los individuos autorizados que tomen las decisiones obligatorias para todos los individuos y bajo qué procedimientos, porque como afirma Sartori (2007:111) "la democracia no da todo el poder a nadie, y lo distribuye de diferentes maneras entre mayorías y minorías que confluyen entre sí precisamente en función del principio (regla) mayoritario".
En tanto, el sistema de gobierno democrático, es justamente el principio mayoritario que fabrica la minoría o minorías que gobiernan dicho sistema.

La democracia establecida como sistema de gobierno en un Estado-nación, presenta diferentes problemas y limitaciones que han sido estudiados por autores como Alexis de Tocqueville y John Stuart Mill, quienes de forma similar señalaron que el problema de la democracia es la "tiranía de la mayoría", es decir, la opresión de la sociedad sobre el individuo, aunque dicha idea se disuelva elección tras elección (visto en Sartori, 2007:113).

De forma similar, Wilfredo Pareto señala que existen élites de poder, las cuales son aquellas que tienen “los índices más elevados en la rama de sus actividades”. Les adjudicaba el criterio de “meritocracia” y su análisis estaba fundado sobre la calidad: las élites en el poder caen cuando llegan a ser incapaces y las élites capaces se convierten en las élites de poder.

Gaetano Mosca enfatizó en su teoría de la clase política que “en todas las sociedades existen dos clases de personas, la de los gobernantes y la de los gobernados. La primera, que siempre es la menos numerosa, monopoliza el poder”. Pero también explica que cualquiera que sea el tipo de organización, las presiones provenientes del descontento de las masas que son gobernadas, de las pasiones que son agitadas, ejercen una cierta influencia sobre la acción de la clase política. El descontento de las masas logra deponer a la clase dirigente, la cual será sustituida por otra minoría organizada surgida del propio seno de la masa descontenta (Mosca, 1896: 2).

Toda forma de sociedad, especialmente la sociedad política, es un producto artificial de la voluntad de los individuos. Según Bobbio (2012:28) los tres sucesos que caracterizan la filosofía social de la época moderna y que confluyeron en la formación de la concepción individualista de la sociedad y del Estado y en la disolución de la concepción orgánica son: a) el contractualismo del siglo XVII y XVIII, donde el Estado de naturaleza existe antes que la sociedad civil y los soberanos son individuos libres que se ponen de acuerdo para dar vida a un poder común que tiene la función de garantizar la vida y la libertad de los individuos b) el nacimiento de la economía política, donde el individuo tiende a crear relaciones sociales como *homo economicus* quien persigue el interés propio pero frecuentemente promueve el interés social de manera más eficaz, c) la filosofía utilitarista, el único criterio para fundamentar una ética objetiva del bien o el mal es únicamente a través de condiciones individuales como el placer y el dolor, de esta forma se pueden entender el bien común como la suma de los bienes individuales.

Cuando ocurre el fenómeno donde un Estado a través de diferentes situaciones como la apertura a la participación ciudadana, el debate público, se dice que está en un periodo de democratización en búsqueda de consolidar dicho sistema. La democratización es el tránsito de un régimen no democrático a uno que sí lo es, Huntington (1991:22) señala que la democratización "implica avanzar desde el final de un régimen no democrático, la inauguración del democrático y luego la consolidación de este sistema". Esto se diferencia de la liberalización, la cual es "la apertura parcial de un sistema autoritario, sin que se elijan líderes gubernamentales a través de elecciones libremente competitivas".

Los procesos de transición se agrupan en tres periodos y se les conoce como olas democratizadoras, así tenemos de acuerdo con Huntington que:

- La primera ola se dio entre los años de 1828 y 1926, inspirada en la revolución francesa y la independencia de Estados Unidos de América, esto a través de graduales cambios en las instituciones políticas, así como mayores derechos y libertades a los ciudadanos. A principios de 1930, más de treinta países habían establecido instituciones democráticas para ser consideradas en transición.

- La segunda ola democratizadora ocurrió entre 1943 y 1962, a pesar del inicio de la Segunda Guerra Mundial, países como Italia, Austria, Japón, Corea, Uruguay, Brasil, Argentina, Colombia, Perú, Venezuela, India, Filipinas y Nigeria comenzaron a transitar de régimen. El periodo no fue tan extenso debido a la "contraola" que detuvo el proceso, sobre todo en América Latina, con los golpes de Estado en Perú, Brasil, Bolivia y posteriormente Argentina, Ecuador, Chile y Uruguay.

- La tercera sigue en proceso desde 1974, se comenzó a materializar con la transición de régimen autoritario a democrático en países latinoamericanos,

asiáticos y, con el periodo de la posguerra, varios países europeos (Grondona, 2000:18).

En México, a pesar de contar con una Constitución en donde se establece el sistema democrático desde 1917, no ocurrió así. El control autoritario por parte del Partido Revolucionario Institucional desde 1929, antes Partido de la Revolución Mexicana, detuvo la transición democrática en el país. La competencia y equilibrio que marcan autores como Dahl y Przeworski para encaminarse hacia la democratización, comenzaron a darse en 1988 cuando el Frente Democrático Nacional significó por primera vez un adversario para la fuerza política hegemónica. De igual forma a nivel estatal ya comenzaban a darse las primeras victorias de otro partido político distinto al PRI, en Baja California y otros gobiernos locales el Partido Acción Nacional empezó a poner en entredicho los mecanismos antidemocráticos que utilizaba el partido hegemónico de ese entonces. Fue entonces cuando el fenómeno de la liberalización comenzó a gestarse, en 1997 por primera vez a nivel federal, la Cámara de Diputados no contaba con mayoría priísta, que, a decir de Benito Nacif (2006:3) a pesar de ser un elemento para que se diera la alternancia política en el año 2000, significó también el comienzo para la parálisis legislativa y estancamiento de muchas reformas necesarias para el desarrollo y transformación del país hacia la consolidación de la democracia.

3.2. Ciudadanía

De acuerdo con (Horrach, 2009:3) el concepto de ciudadanía aunque parece un término moderno, tuvo sus comienzos en la Grecia clásica hace más de dos mil quinientos años. En Atenas, cuando perduró un sistema jerárquico, aunque no autoritario, donde los gobernantes debían responder periódicamente ante los ciudadanos, periódicamente se fue aumentando la participación activa de éstos, lo que originó un “espíritu” de igualdad, donde la ciudadanía y el Estado no se diferenciaban.

A partir del siglo XVIII se comenzó a relacionar la ciudadanía con la Nación, según Borja (2002:176) la palabra ciudadanía tiene dos acepciones: la primera, el conjunto de ciudadanos de un Estado, y la segunda, el cúmulo de derechos y deberes políticos que cada uno de ellos tienen. Por lo tanto, cabe señalar la diferencia entre estos dos conceptos, la nacionalidad se refiere al sometimiento político de una persona a un Estado determinado, por haber nacido en dicho Estado o por descender naturalmente de padres nacidos en ese Estado. En cambio, la ciudadanía es el conjunto de condiciones y derechos políticos que una persona adquiere tras tener una nacionalidad. No puede hacer ciudadanía sin nacionalidad.

Alan Touraine identificó la ciudadanía con la conciencia de pertenecer a la sociedad y con la capacidad del individuo de sentirse responsable del buen funcionamiento de las instituciones, en simetría con la obligación de las instituciones de respetar los derechos de hombres y mujeres (Touraine, 1992; visto en Bojórquez, :80).

T.H. Marshall hizo un estudio en 1950 sobre las condiciones de la ciudadanía, afirmando que una de estas son una serie de derechos: civiles, políticos, sociales y económicos que han sido reconocidos a los individuos por el Estado. Por ello, la ciudadanía consiste básicamente en la forma de pertenencia de los individuos a una determinada comunidad política. Marshall sostiene que en la ciudadanía se regulan las relaciones entre los individuos con el Estado, aunque éste último ostenta la posición fuerte, ya que es el que otorga los derechos a los individuos (Marshall visto en Horrach, 2009:14).

Siguiendo con Horrach, destaca tres modelos de ciudadanía, el primero es el modelo liberal de ciudadanía, el cual cuenta con algunas características, tales como:

- Libertad: se entiende que únicamente el individuo es el ente que puede llevar a cabo el ejercicio de la libertad efectiva, es decir, atiende la no interferencia del Estado respecto a la voluntad del individuo.

- Uso instrumental de la moral pública: se refiere a la separación de lo público de lo privado en cuanto a la moral, o sea, la moral pública se reduce a la esfera que establece la legalidad.

- El individualismo: se muestra la intención de evitar la tiranía de las mayorías con respecto a las libertades individuales.

- Participación política: el individuo es el único que puede defender sus intereses de acuerdo a su beneficio particular, por lo tanto, otorga la representación de sus intereses en una élite política de profesionales.

- Neutralidad del Estado: el Estado debe quedar al margen de las cuestiones éticas.

La ciudadanía republicana tomó relevancia debido a algunos problemas del modelo liberal a mediados del siglo XX, sus rasgos esenciales son:

- La idea de libertad: ésta cobra importancia puesto que el individuo tiene la libertad de desarrollar sus fines siempre y cuando no entren en oposición con lo público.

- Igualdad: esta condición es indispensable para la pensar en una posible libertad, por tanto, exige una igualación que permita corregir todas las desigualdades posibles.

- Justicia: en el modelo republicano, la justicia se enfoca en el ciudadano más que en el hombre, de acuerdo con la idea contractualista y no tanto iusnaturalista de los derechos.

- Ciudadanía deliberativa y activa: se ajusta a la participación de la ciudadanía en los procesos de interacción y discusión pública, información constante de la dinámica política.

- Educación del ciudadano: es indispensable la formación de un ciudadano cívico y político, que adopte dicho comportamiento como un ideal para una posible realización individual.

Para tal caso, Hannah Arendt identificó la ciudadanía con el autocontrol democrático, es decir, con la capacidad de autogobierno de los sujetos mediante la participación activa en la esfera pública (Muñoz, 2005:3).

Por último, la ciudadanía comunitarista parte de la idea del bien común, por lo tanto, no tiene principios adheridos y definidos como los dos modelos anteriores, es decir, los conceptos de justicia o libertad, quedan sujetos a la dinámica del consenso grupal.

La identidad colectiva se sitúa por encima de la individual, entonces, el ente principal es la comunidad. El Estado no puede mantenerse neutral en este caso, sino que debe intervenir para preservar el bien común, los valores y principios comunitarios.

El concepto actual de la ciudadanía proviene indudablemente de la ideología liberal-democrática y del Estado de Derecho en el siglo XIX, el cual se define como el conjunto de prácticas que definen a una persona como miembro de una sociedad (García, 1998:107).

El reconocimiento al ciudadano como potador de derechos fue una de las principales demandas de democratización en América Latina frente a los regímenes autoritarios que violentaban los derechos fundamentales. Existen algunos enfoques acerca de la ciudadanía respecto a los derechos, base fundamental de la categoría ciudadano; así, la versión liberal de derechos puso el acento en los derechos civiles, la republicana en los derechos políticos y la socialdemócrata en los derechos económicos y sociales.

Se identifica al ciudadano pasivo, toda vez que demanda y recibe del Estado un conjunto de prestaciones; por el contrario, el ciudadano activo se identifica con la virtud cívica que, antes de pensar en sus derechos, piensa en sus obligaciones para con la comunidad política.

3.3. Sociedad civil

La sociedad civil se define como el "agregado de instituciones cuyos miembros participan en un conjunto de actividades no estatales (producción económica y cultural, vida doméstica y asociaciones de ayuda mutua), y que aquí preservan y transforman su identidad ejerciendo toda clase de presiones o controles sobre las instituciones del Estado" (Keane, 1992; citado en Villoria, 1996:93).

Para Touraine (1995:65), la existencia de una sociedad civil es un prerrequisito para la existencia de la democracia, sin ella, no puede haber Estado legítimo.

De acuerdo con Bobbio, la sociedad civil es el espacio donde se desarrollan los conflictos sociales que el Estado tiene la misión de encarar y, debido a la diversidad de estos conflictos "los sujetos de la sociedad civil […] son las clases

sociales, o más ampliamente los grupos, los movimientos, las asociaciones, las organizaciones" que derivan de ellas, y a estos sujetos se suman "los grupos de interés, las asociaciones de diverso tipo con fines sociales e indirectamente políticos, los movimientos de emancipación de grupos étnicos, de defensa de los derechos civiles, de liberación de la mujer, los movimientos juveniles, etcétera" (Bobbio, 1994; citado en Cañizález, 2007:85).

Durante la época de las dictaduras militares en América Latina emergió un conjunto de actores con reivindicaciones que, sin ser todas de clase, alteraban las inercias del autoritarismo y se apartaban del control corporativo del Estado social autoritario (De la Garza). O'Donell menciona que: *"muchas organizaciones resucitan en ese tiempo y tienden a dirigirse a un público más amplio. Comités de barrio, organizaciones de autoayuda, movimientos sindicales o barriales de base, instituciones populares de la Iglesia católica conforman parte de esta sociedad civil que resurge en esa época".*

Son tres las experiencias fundantes del pensamiento contemporáneo sobre sociedad civil; cada experiencia, de acuerdo al ambiente intelectual y político-ideológico en el que se desarrolló, introdujo variantes sustantivas a dicha categoría; estas fueron:

1. Los movimientos sociales que tuvieron su origen en la ruptura del sistema socialista en Europa oriental, cuya reivindicación fundamental se dirigió en contra del socialismo.

2. Las experiencias de los movimientos sociales en Europa occidental y Norteamérica tendientes a la liberalización de sus sociedades fundamentalmente en contra de la exclusión de sectores que hoy podemos comprender bajo la expresión de *diversidad*.

3. Las luchas latinoamericanas por la democratización y el desarrollo de sus sociedades el uso del término sociedad civil apareció marcado por la relación con sus dos oponentes fundamentales, por un lado en contra del autoritarismo estatal (Estado), pero también en contra de la desigualdad que con las dictaduras aumentaron exorbitantemente (mercado).

Cualquier sociedad civil madura, como lo señalan Xavier Arbós y Salvador Giner (1993:23), presenta algunas dimensiones importantes:

Individualismo: una sociedad civil se fundamenta en la idea de que la única u última unidad de la vida social es el individuo y que las instituciones sociales son asociaciones de individuos discretos. El individuo es la sede de la voluntad soberana.

Privacidad: Esta dimensión es el logro de la sociedad civil en cuanto se considera a la libertad individual y la no injerencia de otros como su virtud básica. Aunque también cabe señalar que la práctica excesiva de esta dimensión despolitiza al Estado. La huida de la mayoría a la privacidad, tiende a generar oligarquía.

Mercado: El mercado es la característica estructural más destacada de una sociedad civil, debido a un relativo libre mercado donde se distribuyen recursos, autoridades, bienes, servicios, a través de procesos y transacciones (contratos) entre individuos libres, así como asociaciones. La existencia continua de esta dimensión ha tenido efectos de supervivencia para las sociedades liberales viables.

Pluralismo: El pluralismo constituye la legitimación y el reconocimiento de la fragmentación real de determinadas sociedades en diversas especies de clase, raza, creencia, ideología y religión, así como de los grupos a que da lugar su combinación.

Clase: La sociedad civil se compone de gente desigual, aunque institucionalmente reconocidos iguales como ciudadanos ante la ley, pero como dicha sociedad depende de procesos espontáneos, carece entonces de un aparato institucional que compense la tendencia a la consolidación de las clases sociales.

3.4. Participación ciudadana

En materia de análisis para la ciencia política y para las políticas públicas, la idea de participación ciudadana es un tema amplio de estudio, se reconoce la diversidad de prácticas habituales, procesos reconocidos, instrumentos sancionados jurídicamente, principios constitucionales incluso que dan cuenta de intervenciones de la ciudadanía en la vida pública a través de diversos instrumentos, programas o políticas, que implican tanto relaciones de poder y estrategias de actores específicos, como desafíos a la eficiencia y la eficacia de la acción pública.

Algunas de las definiciones que se han propuesto en América Latina para la participación ciudadana de acuerdo con Canto (2011:20) son las siguientes:

1) “La participación social refiere a los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas. Por lo tanto el estudio de la participación social es el de las mediaciones entre Estado y sociedad” (Restrepo, 1994).

2) Por participación se entiende el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político” (Velásquez y González: 2004).

3) “Conjunto de prácticas (jurídicas, económicas, políticas y culturales) que colocan a una persona como miembro competente de una sociedad y que tienen su fuente de legalidad y legitimidad en la titularidad de derechos” (Cardelli y Rosenfeld,1998).

Los aspectos que se derivan de las definiciones anteriores de Participación Ciudadana podemos reordenarlos de la siguiente forma: mediaciones entre sociedad y gobierno para que los distintos sujetos sociales intervengan, con base en sus diversos intereses y valores, e influyan en las políticas públicas y en las estructuras de gobierno, fundamentándose en el reclamo del derecho a la intervención en los asuntos que les competen.

La participación ciudadana es un asunto amplio que incorpora algunas prácticas que conforman un proceso para que dicha participación sea adecuada, se ubican niveles:

1) Información: conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del sector gubernamental.

2) Consulta ciudadana: se da a través de la opinión sobre una decisión gubernamental.

3) Decisión: cuando las consultas no son solo para emitir opinión, sino que esta se vuelve obligatoria para quien realiza la consulta.
4) Delegación: se establece cuando el gobierno delega a algunas organizaciones la implementación de algún programa o proyecto.

5) Asociación: la iniciativa ciudadana se asocia (acuerda, contrata) con el gobierno y realizan políticas o programas en común, atendiendo cada quien sus responsabilidades.

6) Control: Cuando la ciudadanía se encarga de supervisar el desempeño gubernamental, reclamando información y emitiendo juicios sobre los resultados de las acciones, a través del escrutinio sobre el gobierno.

Por tanto, siguiendo la definición de Jorge Balbis (2005) la participación ciudadana es “toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los Estados y que intenta –con éxito o no- influir sobre las decisiones de la agenda pública”.

Algunos autores como Alicia Ziccardi (1999) señalan la necesidad de que el concepto de participación implique forzosamente una vinculación entre las organizaciones civiles o ciudadanos y el Estado; de tal forma que no puede considerarse participación ciudadana al universo de asociaciones o agrupaciones que no tengan como objetivo incidir en el espacio público estatal.

Además la autora indica que la participación ciudadana puede ser institucionalizada o autónoma. La primera se da cuando está contenida en un marco legal y normativo, la segunda es aquella que no es organizada desde alguna institución gubernamental sino desde la propia sociedad.

Ziccardi (2004:250) destaca tres funciones de la participación ciudadana formal: “otorgar legitimidad al gobierno; promover una cultura democrática; hacer más eficaces la decisión y la gestión públicas”.

En el contexto nacional, los mecanismos de participación ciudadana, conocidos también como mecanismos de democracia directa, tales como el plebiscito y el referéndum están normados en más de 20 entidades federativas. La aparición de estos mecanismos se dio en el periodo de reforma política que la mayor parte de los estados emprendió durante 1995 y 2005 (Zayas, 2007:191). Siguiendo con este autor, lo que propició dichas reformas correspondieron al

proceso de alternancia en los gobiernos locales y cambio de mayorías en las Legislaturas estatales, para dar paso a nuevas dinámicas de negociación entre los poderes de los estados.

Los mecanismos de democracia directa son instrumentos de presión en la formación de la agenda política, ya que le permiten al ciudadanos influir en la toma de decisiones (Tsebelis, 2002; visto en Zayas, 2007: 192).

Dichos mecanismos se caracterizan por ser procesos que tienen como base de intervención las acciones del Ejecutivo local. Ambos procesos son convocados para cuestionar decisiones de los gobiernos en el ámbito municipal o estatal y "permiten mediante la opinión ciudadana, la derogación parcial o total de iniciativas legales reglamentarias, sean del Congreso local o del ayuntamiento" (Zayas, 2007).

Los consejos ciudadanos es otro instrumento de participación muy utilizado en varios países para formalizar la intervención de actores no gubernamentales en asuntos públicos. El diseño institucional de los consejos ofrece distintas posibilidades de intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones, depende del grado de democratización del régimen; por lo que en algunos gobiernos los consejos podrán intervenir por completo en los procesos de políticas, desde la definición de problemas públicos hasta la evaluación de la política pública. En otros gobiernos, el carácter de los consejos sólo será consultivo, en donde las opiniones y sugerencias hechas a la autoridad de gobierno no serán obligatorias de llevar a cabo.

En el municipio de Puebla existe el Consejo de Participación Ciudadana, el cual, tiene la naturaleza jurídica de órgano de promoción y gestión social, siendo auxiliar del Ayuntamiento. Está constituido por 18 Consejos Ciudadanos, los cuales tienen la obligación de coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes

y programas municipales aprobados; promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de beneficio social; y proponer al Ayuntamiento la creación o modificación de actividades, acciones, planes y programas municipales (Instituto Municipal de Planeación, 2014).

Todo indica que los instrumentos de participación ciudadana deben ser institucionalizados y regidos por una normativa para que pueden ser reconocidos por los órganos de gobierno. Pero un problema es cuando se conforman élites participativas, las cuales se componen de grupos mejor organizados y con mayores recursos (humanos o políticos) para la negociación y aprobación de sus propuestas, dejando de lado a la sociedad no participativa, lo que a su vez provoca problemas de legitimación del gobierno. En este sentido Mariñez (2009:18) señala que para consolidar instituciones democráticas de calidad éstas deben construir espacios públicos que posibiliten la participación ciudadana en la confección de las decisiones públicas. Pero volviendo al problema planteado, North (1995) afirma que en ocasiones las instituciones que formulan las reglas formales para la participación, suelen servir los intereses de quienes tienen mayor poder de negociación, provocando así monopolios en vez de condiciones de competencia, es decir, restringen o limitan la participación.

3.5. Lo público y lo privado

Como primer punto, se puede destacar que la privacidad se conforma en los orígenes de la modernidad al establecerse una separación entre los espacios público y privado. Esta separación no se da regularmente, sólo en periodos específicos y debido a las múltiples relaciones humanas dadas. Un segundo aspecto señala que lo público tiende a relacionarse con el Estado o al servicio de este, por otro lado, lo privado, se vincula con lo particular.

En el comienzo de la etapa moderna, (Varela, 2005:150) las relaciones humanas se vieron signadas por un arbitraje público estatal que garantizaba los derechos individuales, eliminando así la “justicia privada” o por su propia mano.

Los estudios que existen sobre el desarrollo de la contraposición público-privado han sido abordados desde diversos campos de análisis, en primer término destacan los estudios sociológicos de lo público dados por Max Weber, en los cuales abordó la descripción del funcionarismo moderno, el carácter de la burocracia y el papel del Estado. Respecto a lo público cabe señalar el pesimismo de Weber ante la inevitabilidad del fenómeno burocrático y el surgimiento de instituciones y organizaciones basadas en la centralización y en la disciplina normativa; produciendo el carácter impersonal de los miembros de dichas instituciones (Varela, 2005:132).

Por otro lado, respecto a lo privado, destacan los estudios de Hannah Arendt sobre la desaparición de la sociedad civil. Señalaba que el totalitarismo anula y destruye la sociedad civil, es decir, la esfera de lo privado. De este modo los asuntos particulares son intervenidos, reglamentados y sancionados, despojando de los ciudadanos el espíritu democrático para ejercer sus derechos.

Otro campo de estudio que ha investigados el asunto de lo público y lo privado es la ciencia política, que desde la teoría del Estado y la administración pública, ha desarrollado grandes teorías para el entendimiento de lo público a través de las relaciones de poder en las estructuras de gobierno, así como la toma de decisiones y el atributo de la negociación con grupos sociales.

Si bien es cierto que la relación público-estatal se ha analizado en los diversos campos de estudio, no necesariamente lo público queda cobijado bajo lo estatal (Varela, 2005:154).

“Lo público proviene del latín *publicus* y se refiere a lo que es notorio, sabido por todos; común y notado por todos. Se aplica a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa como contrapuesto a lo privado” (Botero, 2006:46). Se entiende entonces como el lugar para el intercambio de ideas, visiones, debate de intereses, interacción entre actores de los asuntos comunes, no necesariamente de forma racional. Los tres sentidos básicos que se asocian a lo público son:

1) Lo que es de interés o de utilidad común a todos, que atañe al colectivo, que concierne a la comunidad versus el interés individual.

2) Lo que es visible y se desarrolla a la luz del día, lo manifiesto y lo ostensible versus aquello que es secreto, preservado u oculto.

3) Lo que es de uso común, accesible a todos versus aquello cerrado que sustrae a la disposición de otros (Rabotnikof, 1993; visto en Botero, 2006:47).

Por otro lado, lo privado se refiere a la intimidad de alguien, que no es público. Privar es despojar a uno de lo que poseía. Significa también exclusión de todos los demás ajenos a lo personal. Por su parte, privatización es sinónimo de uso exclusivo de una propiedad pública por particulares.

Habermas señaló que los servidores del Estado son personas públicas que desempeñan un oficio público, pues los negocios de su oficio son públicos. Antepuesto a lo público se encuentran las personas privadas. La autoridad sirve al bien común, mientras que esas personas persiguen su provecho privado. Por su parte, la esfera de lo privado alude a la exclusión de la esfera del aparato estatal, a los que corresponde a los asuntos domésticos y económicos, e incluso religiosos (Habermas, 1982; citado en Botero, 2006: 50).

3.6. Medios de comunicación

De acuerdo con (Fernández y Rodríguez, 2001:122) el término “comunicar”, viene del latín *communicare* que se refiere a compartir o a hacer a otro partícipe de lo que uno tiene. Precisan que la comunicación es “el mecanismo por medio del cuál existen y se desarrollan las relaciones humanas, es decir, todos los símbolos de la mente junto con los medios para transmitirlos a través del espacio y preservarlos en el tiempo o aquella situación conductual en la cual una fuente transmite un mensaje a un receptor con la intención consciente de afectar su conducta posterior”.

Son sistemas de transmisión de mensajes a través de diversos materiales, entre ellos se encuentran:

- Medios visuales: libros, revistas, prensa,
- Medios auditivos: radios, discos, cassettes, cds,
- Medios audiovisuales: cine, televisión, video, nuevas tecnologías.

La influencia de los medios en la toma de decisiones gubernamentales cada vez ha sido mayor desde mediados del siglo XX, además han aparecido elementos de comunicación que poco a poco han distorsionado el proceso comunicativo, para dar paso al debilitamiento de los vínculos sociales a través de noticias sesgadas. Según Habermas los problemas de los medios de comunicación son: 1) la lógica de mercado dominando los medios de comunicación, es decir, la intervención del sistema económico en ellos; 2) la necesidad de una nueva distinción de los procesos comunicativos, y 3) los efectos de los medios de comunicación en el mundo de la vida (Habermas, 1992: visto en Vázquez, 2004:250).

La confianza que las sociedades han ido tomando sobre los medios de comunicación se ha visto en aumento, por encima de la que gozan las instituciones de gobierno. Al respecto, Abundis (2008) señala que la empresa

internacional GlobeScan Incorporated realizó en 2006 una encuesta en diez países, confirmando que los ciudadanos tienen una mayor confianza a los medios de comunicación que a sus gobiernos, siendo la televisión, considerada como la fuente de información más importante.

Al gozar tantas atribuciones, los medios desempeñan dos papeles esenciales en la política: diseminar información y movilizar a la opinión pública; por lo que son considerados como agentes constructores de la democracia. Ante tal situación (Acosta, 1995:17) destaca que la forma en que los medios masivos de comunicación cubren los procesos políticos influye sobre las decisión de los electores. Y esta situación ha sido aprovechada por distintos grupos de poder para salvaguardar sus intereses, utilizando a los medios como instrumento de negociación.

En México, los medios de comunicación han desarrollado una estrecha relación entre la audiencia, la política y el gobierno. Javier Esteinou (2001) dice que son las redes de televisoras y radiodifusoras, quienes acceden permanentemente a la mente de los mexicanos y les informan o les deseducan sobre la conducta a seguir en la sociedad contemporánea que nos corresponde vivir, atrás han quedado el discurso político y las acciones de los representantes populares como vías para tener una noción de las cosas.

CAPÍTULO 4.
ANÁLISIS DEL PROGRAMA MUNICIPAL “GIMNASIOS AL AIRE LIBRE” IMPLEMENTADO POR EL GOBIERNO MUNICIPAL DE PUEBLA

4.1. Incorporación a la agenda de gobierno

El término agenda de Gobierno se utiliza para nombrar el conjunto de problemas percibidos que necesitan la intervención de las autoridades para que los atiendan y busquen la manera de resolverlos.

El programa municipal Gimnasios al Aire Libre se incorpora a la agenda de Gobierno en Diciembre de 2010, cuando se dieron las primeras reuniones de planeación entre el candidato electo a la presidencia municipal, Eduardo Rivera Sánchez, y las autoridades del Instituto Municipal del Deporte (Inmudep).

De acuerdo con López López (9 de enero de 2014):

> …el programa surge en las reuniones de planeación previas a entrar en funciones la administración (2011-2014), la inquietud de conformar el programa nace por los datos estadísticos de la obesidad y el sedentarismo en la ciudad y en el país. Se integró como un producto en el Plan Operativo Anual y elaboramos nuestro proyecto en base el Plan de Desarrollo Municipal, donde atiende a una de las líneas-acción, con base en eso supimos que tenía la posibilidad de ser aplicable.

Para precisar algunos términos que coloquialmente su utilizan en la administración pública, tenemos que: una *política* es un plan de acción orientado a problemas públicos específicos y mejora de una situación social dada; mientras que un *programa* se le denomina al conjunto de acciones específicas y particulares, que siguen los lineamientos generales de la política y contribuyen a

alcanzar sus objetivos integrales, pero se enfocan a atacar los hechos particulares de la situación social calificada como problemática (Aguilar, 2013:181).

4.2. Gestación

De acuerdo con el Periódico Oficial del Estado de Puebla, el 22 de noviembre de 2006 se publicó el decreto de creación del Instituto Municipal del Deporte, el cual señala que éste tiene la facultad de promover y ejecutar políticas públicas del deporte y cultura física en el municipio.

El Instituto Municipal del Deporte tiene la misión de promover la actividad física, recreación y deporte, mediante programas que fomenten la participación ciudadana, la integración familiar y la detección de talentos deportivos en nuestro municipio (Instituto Municipal del Deporte, 2014).

La planeación de los programas para cumplir la misión del Instituto Municipal del Deporte comenzó meses antes de que la administración 2011-2014 entrara en funciones.

López López (14 de diciembre de 2013) señala que:

> …en una reunión platicamos el grupo de trabajo que iba a formar parte del Instituto Municipal del Deporte, hicimos “lluvia de ideas” y determinamos que el programa estaba bien que se hiciera.

La gestación del programa Gimnasios al Aire Libre se da a partir de los índices de sobrepeso y obesidad en México, además, a partir de los índices de delincuencia en algunas zonas del municipio, se busca instalar los gimnasios de forma que estos funcionen como disipador de dichos índices.

4.3. Objetivos

El Instituto Municipal del Deporte tiene como objetivo general ser una institución que fomente la activación física, la recreación y el deporte en la ciudad de Puebla, con el desarrollo de programas sociales enfocados a promover la integración familiar y participación ciudadana, así como combatir el ocio y mejorar la calidad de vida de los poblanos.

Al respecto, López López (14 de diciembre de 2013) señala que los objetivos del programa Gimnasios al Aire Libre son:

> … el primer objetivo es promover la activación física en los ciudadanos, que se estimule y motive a la ciudadanía a hacer ejercicio, el segundo es buscar que sea gratuito porque hay mucha gente que no tiene recursos para ir a un gimnasio privado, y el tercero, lograr que esté lo más cercano posible para que también el ciudadano no tenga la necesidad de erogar en el transporte.

Los objetivos de los programas están basados en la misión, visión y objetivos del Instituto; para lo cual, están establecidas algunas funciones y actividades como:

- Procurar los servicios y realizar programas deportivos por si, o en colaboración con el sector público y privado.
- Planear, organizar, programar, efectuar y difundir eventos deportivos y recreativos en las diversas Juntas Auxiliares, Colonias, Unidades Habitacionales y Barrios de Municipio.
- Promover la interacción familiar y social, de forma que sea posible fortalecer sus lazos de unidad y compromiso (Instituto Municipal del Deporte, 2014).

4.4. Estructura

De acuerdo con el Capítulo IV y V del Decreto de creación del Instituto Municipal del Deporte en 2006, la administración de éste estará a cargo de un Consejo Directivo, un Director General y de la estructura administrativa requerida para el buen desempeño de sus funciones.

El Consejo Directivo será la máxima autoridad del Instituto y estará integrado por:

1. Un Presidente Honorario, que será el Presidente Municipal del Honorario Ayuntamiento del Municipio de Puebla:

2. Un Presidente Ejecutivo, que será el Secretario Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla;

3. Un Secretario, que será designado por el Consejo Directivo;

4. Un Tesorero, que será nombrado a propuesta del Presidente Honorario;

5. Cinco vocales, de los cuales, serán:

   a) Tres Presidentes de Organismos Deportivos, que serán nombrados a propuesta del Presidente Honorario:

   b) El Presidente de la Comisión de actividades Deportivas y Sociales del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla: y

   c) El Presidente del Consejo Municipal del Deporte y Atención a la Juventud.

6. Un Comisario, nombrado por la Contraloría Municipal.

7. Un Director General, nombrado y removido por el Consejo Directivo a propuesta del Presidente Municipal Constitucional (Gobierno Municipal de Puebla, 2014).

De tal forma que la estructura jerárquica del Instituto Municipal del Deporte se conforma de la siguiente manera

FUENTE: Gobierno Municipal de Puebla (2014)

Respecto al papel que juega la Secretaría Técnica dentro del Instituto, López López (9 de enero de 2014) señala:

…nosotros estamos muy abiertos, o sea, yo hago la misma propuesta o toco el tema como sugerencia a la Directora, ella es quien toma la última decisión pero todos podemos dar sugerencias. No hay como un nivel jerárquico para decir que el Jefe del Departamento de Infraestructura, por ejemplo, puede sólo sugerir él, no. Yo digo, “esta es mi propuesta” y la directora dice “ok, sí es viable”.

4.5. Implementación

La implementación del programa Gimnasios al Aire Libre comprende de varias etapas que definen la forma de operar, los responsables de dicha operación, así como los lineamientos y participantes de la sociedad civil según sea el caso. Para definir todos estos aspectos se requiere de un plan estratégico, que de acuerdo con París (2005:52), más que caro, complejo o lujoso, tiene que ser útil. Además afirma que "el plan estratégico de una organización deportiva debe ser, ante todo, un instrumento eficaz.

El programa operativo es un programa concreto de acción de corto plazo, que emerge del plan de largo plazo, y contiene los elementos (objetivo, estrategia, meta y acción) que permiten la asignación de recursos humanos y materiales a las acciones que harán posible el cumplimiento de las metas y objetivos de un proyecto específico.

La planeación estratégica es la fase analítica en la cual se reflexiona sobre la situación, se fijan los objetivos y estrategias a medio plazo y se enumeran los proyectos a desarrollar a corto. La ejecución y puesta en marcha del Plan corresponde al diseño y desarrollo del Plan o Programa Operativo Anual.

El Programa Operativo Anual (POA) parte del Plan Municipal de Desarrollo (PMD) y busca atender los objetivos planteados en éste, mediante diversas actividades.

Las principales características de los Programas Operativos son: inclusión de objetivos a alcanzar en un plazo determinado, desarrollo de proyectos, actividades y tareas, estimación de costos y población beneficiada (Rodríguez, 2014:66).

El proceso de aprobación de un POA se da en las sesiones de cabildo del Ayuntamiento municipal y requiere que éste lo sancione; los encargados de vigilar

el desarrollo y cumplimiento de los Programas Operativos son los regidores de acuerdo a la comisión de su competencia. En el caso del presente estudio, la *Comisión de Juventud,* Actividades Deportivas y Sociales es la encargada de verificar que se cumplan los objetivos del Instituto Municipal del Deporte.

Asimismo, Rodríguez (2014: 69) destaca que el marco jurídico para la operación de los POA comprende la siguiente normatividad:

- Ley Orgánica Municipal (artículo 78, fracciones IV, VI y VII).
- Ley de Ingresos del Municipio de Puebla
- Plan Nacional de Desarrollo
- Plan Estatal de Desarrollo
- Reglamento Interior del Ayuntamiento
- Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal

Para este caso, de acuerdo con el Artículo 18 del Decreto de Creación del Inmudep, el órgano encargado de aprobar los programas, proyectos y presupuestos, así como de ser informado periódicamente de los avances de tales proyectos, es el Consejo Directivo del Instituto durante las Sesiones Ordinarias programadas (4 sesiones anuales como mínimo).

La implementación del programa “Gimnasios al Aire Libre” se da de la siguiente forma:

1) En primer lugar se reciben las solicitudes ciudadanas que demandan la instalación de un Gimnasio al Aire Libre en una zona determinada. Se analizan las solicitudes y se decide cuál puede ser viable.

2) La decisión de instalar un Gimnasio gira en torno a tres elementos:
   a. Que el predio sea propiedad del municipio.
   b. Que la zona donde se encuentra el predio sea considerada como zona de alto índice delictivo.

c. Que tenga un alto impacto visual.

3) Si se considera factible la instalación de un Gimnasio en una zona determinada, se somete a la aprobación de la directora del Inmudep. Si aprueba el proyecto, el secretario técnico vuelve a la colonia donde esté el predio.

4) Se instala un Comité Vecinal de vigilancia en la colonia para el cuidado del Gimnasio al Aire Libre.

5) Se busca la empresa que instalará los aparatos ejercitadores y que además se hará responsable de la garantía de los mismos.

4.6. Recursos para operar

El Instituto Municipal del Deporte cada año recibe 30 millones de pesos en promedio para operar los programas proyectados en su Programa Operativo Anual, en palabras del Profesor López, Secretario Técnico del Inmudep:

…Un Gimnasio al Aire Libre tiene un costo dependiendo del área donde se va a instalar, la cantidad de los aparatos, la cantidad de equipamiento que se requiera, la obra civil a construir; se utilizan entre 400 y 500 mil pesos, varía mucho, la variación es muy fuerte, hay espacios deportivos recreativos que costaron 1 millón de pesos, pero es que es diferente porque se tratan de un proyecto integral, es decir, Gimnasios mejor equipados.

En el primer año el presupuesto asignado al Inmudep por parte del Gobierno Municipal de Puebla fue de $31,000,342, de los cuales, según el informe anual del Instituto Municipal del Deporte en 2011, se realizó una inversión total de $662 mil 293 pesos para atender la Línea de Acción 4.5.1.9.1: Equipar Gimnasios

Multifuncionales al Aire Libre que permitan aumentar el número de espacios para la práctica del ejercicio, mejorar la salud de los habitantes, así como propiciar la integración social y la convivencia.

Para el segundo año de gestiones, el Inmudep recibió un total de 28,050, 000 de pesos según la Distribución Administrativa del Procedimiento en su ejercicio 2012 mostrada en la página web del gobierno municipal. En el segundo informe de actividades del Instituto, dado por la Directora General Ximena Mata Zenteno, la inversión total para la Línea de Acción establecida hacia la recuperación del espacio público e instalación de aparatos ejercitadores, obedece al orden de $1 millón 523 mil 726 pesos.

Por último, en el tercer informe anual de actividades, la Tesorería Municipal de Puebla, reportó un egreso de 19,329, 937.45 pesos para el año 2013. El Instituto Municipal del Deporte, en su tercer informe anual no reportó una inversión en particular para la instalación de Gimnasios al Aire Libre, señala sólo que se promovieron actividades físico-deportivas para prevenir el desarrollo de enfermedades crónico-degenerativas. Para estas actividades se destinaron 2 millones 378 mil 138 pesos con 55 centavos.

Siguiendo con López López (9 de enero de 2014):

...una limitación del programa es la falta de recursos, debido a que existe una cooperación de empresas con el Instituto y el Ayuntamiento para que de esa forma se reduzcan los costos de los aparatos o de material para los servicios. Es una libertad que te da el contrato de adquisición. Hay políticas a las que debemos apegarnos, por ejemplo nosotros no podemos gastar más de 19 mil pesos, porque entra en otro proceso. El tema de los aparatos, nosotros los elegimos, el responsable va a elegir el aparato por tales características y necesidades y la empresa te va a ofrecer sus productos, entonces tú tienes que tener la facilidad de negociación porque hay aparatos caros y si el recurso no te da para eso entonces tienes que saber negociar, la mejor garantía, el mantenimiento.

4.7. Evolución

El programa municipal Gimnasios al Aire Libre comenzó a operar a mediados del año 2011 durante la administración del Lic. Eduardo Rivera Sánchez. En primer término se inició la instalación del Gimnasio ubicado en el Parque Juárez (43 Oriente y Blvd. 5 de Mayo, Col. Huexotitla), para continuar con la instalación del Gimnasio en el Parque Las Ninfas, ubicado en 25 Poniente entre 15 y 17 Sur, Barrio Santiago. De forma consecutiva se instalaron los Gimnasios en la Junta Auxiliar Ignacio Romero Vargas (Calle Citlaltépetl s/no.); Conjunto Habitacional San José (Av. Hacienda San José y calle Finca s/no., de la Col. Exhacienda de Chapulco); y en el Parque Rementería (Diagonal Defensores de la República esq. Con Carril de la Rosa No. 1126, Col. Villa Verde).

En el primer informe de actividades del Instituto Municipal del Deporte se notifica que este Instituto aportó los equipos de los gimnasios y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas Municipal contribuyó con la aportación de la obra civil.

Además se informa que para el 31 de diciembre de 2011 ya se habían instalado por completo dichos Gimnasios y entregado a los comités vecinales para el cuidado y reporte de alguna falla.

La evolución que ha tenido el programa ha sido cada vez mejor, el Profesor López López (9 de enero de 2014) señala que:

> ...Normalmente, los gimnasios se instalan en predios o espacios en colonias o fraccionamientos que son destinadas al uso común. La demanda ha sido tan fuerte que el gobierno municipal se ha interesado en el programa para hacerlo más integral, es decir, ya no sólo se trata de hacer el gimnasio al aire libre con los aparatos ejercitadores, sino que también se están instalando pistas para trote, palapas para convivencia familiar con juegos infantiles, se trata de hacerlo más integral.

4.8. Funcionamiento

El programa Gimnasios al Aire Libre se conforma de algunos aspectos para su funcionamiento. La formulación de las líneas estratégicas, objetivos particulares y líneas de acción por parte del Instituto Municipal del Deporte para el cumplimiento de sus objetivos, parten del Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014, el cual señala en el Eje Rector 4. Desarrollo Social Incluyente, que su objetivo particular es desarrollar una política social que promueva la atención a las principales demandas de los ciudadanos: el rezago en educación y salud, así como la problemática de jóvenes en situación de riesgo.

Atendiendo ese objetivo, el Instituto Municipal del Deporte formuló estrategias, que para el programa municipal Gimnasios al Aire Libre es: promover a través de actividades deportivas el mejoramiento de las condiciones de salud y vida comunitaria, así como establecer proyectos para el posicionamiento de Puebla como Ciudad de Deporte. Esta estrategia se pretendió implementar bajo la línea de acción 4.5.1.9.1: Equipar Gimnasios Multifuncionales al Aire Libre que permitan aumentar el número de espacios para la práctica del ejercicio mejorar la salud de los habitantes, así como propiciar la integración social y la convivencia.

Cuando se formula e implementa el programa, es decir, se seleccionan las herramientas adecuadas que serán utilizadas, los recursos financieros y humanos con los que se cuenta para que el programa cumpla los objetivos, se estiman los efectos probables y los costos (políticos, sociales y económicos), comienza a operarse el programa.

Después de la etapa de implementación cuando una demanda ciudadana fue seleccionada, se verificó que el lugar o predio es factible para la instalación del Gimnasio, la Directora General del Inmudep aprobó el recurso financiero, se hizo la visita a la colonia y se integró el Comité Vecinal que será el encargado de

observar y reportar a la Secretaría Técnica cualquier anomalía que presente el Gimnasio, se da paso a la operación del programa.

El programa no cuenta con reglas de operación, el Profesor López López (9 de enero de 2014) indica que el funcionamiento del programa después de haber instalado el Comité Vecinal:

> …no tiene un procedimiento establecido, está abierto al público, es como un juego, la gente va cuando quiere y cuando necesite hacer ejercicio, está abierto las veinticuatro horas, por ello no hay un programa como tal. Los aparatos tienen indicaciones específicas de quiénes pueden hacer el ejercicio, ahí se indican las recomendaciones para el uso de los aparatos.

Mientras un Gimnasio al Aire Libre esté operando con normalidad no hay necesidad de la intervención del Instituto Municipal del Deporte. Al respecto López López López (9 de enero de 2014) señala:

> ...mínimo una vez al mes yo personalmente me encargo de supervisar los cinco Gimnasios que el Instituto instaló, si uno de ellos presenta una falla de algún aparato ejercitador, el Comité Vecinal encargado de ese Gimnasio se comunica conmigo y yo me comunico con el proveedor para que atiendan el problema que presente el aparato, después yo voy al Gimnasio y verifico que efectivamente el aparato haya sido reparado.

En la cuestión de mantenimiento del lugar donde fue instalado el Gimnasio al Aire Libre, el Profesor López López explica que:

> …el mantenimiento a las áreas ya depende de Parques y Jardines, no depende de nosotros, es otro tema importante, no pertenece a nosotros ni el alumbrado ni el mantenimiento. Nosotros lo único que hacemos es equipar el Gimnasio y verificar que los aparatos estén en condiciones de ser usados.

A pesar de que en el municipio de Puebla existen más de 73 Gimnasios al Aire Libre, sólo cinco fueron instalados y son operados por el Inmudep. Otras dependencias como la Secretaría de Desarrollo Social ha instalado varios Gimnasios pero la operación le corresponde exclusivamente a ese organismo.

4.9. Difusión

El programa Gimnasios al Aire Libre no tiene la difusión necesaria en la sociedad. Los integrantes de los Comités Vecinales son quienes en ocasiones difunden entre los vecinos la próxima instalación del Gimnasio en la colonia o barrio.

Aunque en el Programa de Trabajo Anual de cada año en el periodo 2011-2014, se establece como un objetivo, mejorar la comunicación del Gobierno Municipal con la ciudadanía respecto a los programas y acciones que impulsa, no se reportó por parte del Profesor López López algún tipo de difusión para el programa Gimnasios al Aire Libre. A pesar de esto, existen varias notas en periódicos y portales web que comunican la instalación de Gimnasios al Aire Libre.

Otro tipo de difusión que existe para el programa, es el que se da entre los vecinos de la zona, cuando se recomienda visitar el Gimnasio para ejercitarse o practicar algún deporte.

4.10. Participación de las organizaciones no gubernamentales

No se reporta participación de las ONG, pero sí tienen participación la empresa privada (MetalPlástico) la cual provee los aparatos ejercitadores que se utilizarán en el Gimnasio y también se encarga de darle mantenimiento, de acuerdo a la garantía, a algún aparato que se reporte con falla o deficiencia.

López López (9 de enero de 2014) refiere que:

…para establecer el tiempo de garantía depende de la habilidad que uno debe tener para negociar con la empresa, por lo regular la garantía ofrece un año de mantenimiento a los aparatos ejercitadores.

Otra forma de participación en el programa es la Sociedad Civil en tanto que se organizan para formar el Comité Vecinal que será el encargado de vigilar el Gimnasio que haya sido instalado en su barrio o colonia. El Secretario Técnico del Instituto Municipal del Deporte después de que le ha sido aprobado el proyecto de instalación de un Gimnasio en determinada zona, va a la colonia y busca a una persona para que sea el presidente del comité y éste a su vez escoja el resto de los integrantes. La participación de los ciudadanos no depende de ninguna remuneración económica, por tanto, dicha colaboración se da de forma voluntaria.

4.11. Limitantes

La principal limitante que enfrenta el programa es el recurso económico. Se requiere de una segunda etapa en donde el programa se implemente de forma más integral, es decir, atención personalizada a los usuarios (habitantes) y canalización a alguna institución de salud en caso de reportar algún problema como sobrepeso u obesidad. Además se requieren instructores en los Gimnasios que se encarguen de diseñar rutinas de ejercicios que se traduzcan en un beneficio verificable en determinado periodo, para la salud de los usuarios.

Para que el programa integral sea implementado se requiere de mayor capital humano y económico, pero que a decir del Profesor López López (9 de enero de 2013):

…Depende de cuánto dinero tienes destinado para el gimnasio. Eso va determinar la cantidad de aparatos, y el tipo de obra civil. Tú te puedes volar y decir “yo quiero un gimnasio con 20 aparatos”, pero primero hay que ver cuánto

dinero se tiene y determinar qué tipo de gimnasio quieres hacer, en qué lugar va a estar ubicado, qué tipo de población tiene".

4.12. Evaluación

No existen evaluaciones al programa, los indicadores a evaluar son únicamente la demanda ciudadana y la aceptación en la sociedad. No se cuenta con información de los usuarios, cantidad de usuarios y por tanto no se tienen datos acerca de los efectos causados en ellos ni se puede determinar si los Gimnasios producen algún beneficio para los usuarios.

En palabras de López López (9 de enero de 2014):

> …nosotros tenemos indicadores de cantidad solamente, que están en nuestro plan operativo anual, nuestro indicador fue ¿Cuántos gimnasios vas a poner? Diez, tengo que cumplir con diez gimnasios entonces. Con estos indicadores trabajamos. No trabajamos con otros indicadores de la cantidad de usuarios o que si cuánta gente ha bajado de peso, no lo tenemos, eso es muy complicado. Se requiere contratar empresas y es muy costoso. Hacer estudios de ese tipo son muy caros.

Según el Profesor López López la forma de saber que el programa ha cumplido sus objetivos es por la demanda y se comprueba visualmente durante las supervisiones, la gente llega y ve que los Gimnasios se llenan.

No existen personas que hagan monitoreos, porque, en palabras de López López: "no hay quién lo haga ni quién lo pague". A pesar de eso el Profesor acepta que es importante y necesario que se hagan monitoreos y debe implementarse en una segunda etapa del programa, la cual, debe consistir en la atención personalizada al usuario de forma directa y con indicadores para conocer realmente el alcance del programa.

4.13. Conclusiones

El programa Gimnasios al Aire Libre fue implementado por el Instituto Municipal del Deporte (Inmudep) para atender algunos problemas que se presentan en la población del municipio de Puebla como el sobrepeso y la obesidad, el sedentarismo y los altos índices de delincuencia en algunas zonas del municipio.

La gestación se dio en el marco de las reuniones previas al inicio del periodo de gobierno municipal (2011-2014), en las cuales, el grupo de personas que ya sabía que serían los integrantes del Inmudep a través de “lluvia de ideas” conformaron el Programa Operativo Anual del Instituto con programas cuyo producto anual lograra alcanzar los objetivos planteados.

De esta forma se incorpora a la agenda de gobierno previa aceptación de la Directora General del Inmudep y el Consejo Directivo considerando el presupuesto asignado a dicho organismo por parte del Ayuntamiento. A partir de la instalación del primer Gimnasio al Aire Libre, las solicitudes de instalación por parte de la ciudadanía aumentaron, convirtiéndose en palabras de López López (14 de enero de 2014) “la tercera mayor demanda en el municipio después de pavimentación y alumbrado público”.

La implementación involucra a entes públicos y privados, por un lado la sociedad civil en tanto se organiza para colaborar en el Comité Vecinal encargado de vigilar el Gimnasio en su barrio o colonia, por otro lado, la iniciativa privada colabora en la negociación de las garantías y precio de los aparatos ejercitadores que se instalarán en los Gimnasios. El Inmudep juega un papel fundamental porque es quien busca los predios donde operará el programa, va a las colonias y elige al presidente del Comité Vecinal, que a su vez escogerá al resto de los integrantes, de igual forma negocia con las empresas que serán los proveedores de los aparatos y quienes darán mantenimiento a los mismos. Cuando se logra implementar el programa se inaugura y puede comenzar a operar.

Cuando se cumple el periodo anual de operación, es turno de evaluar el programa para conocer sus alcances y el cumplimiento de objetivos. En esta fase existen grandes vacíos puesto que no se consideran muchos elementos para aplicar una evaluación pertinente e identificar aciertos y errores en la implementación u operación del programa, mucho menos se puede determinar el alcance de los objetivos planteados. No se hacen monitoreos en los Gimnasios por lo que es imposible establecer el total de población beneficiada, no existe información verificable.

Lo anterior es resultado de una implementación inadecuada debido a la toma de decisiones de forma vertical y endógena que se tuvo en la incorporación a la agenda de gobierno. El programa busca atender graves problemas de salud como la obesidad y el sobrepeso, a través de instalación de aparatos ejercitadores en Gimnasios Multifuncionales al Aire Libre que le permita a los habitantes del municipio de Puebla tener una activación física constante y provocar un hábito de ejercitarse para contrarrestar el sedentarismo. Parece una excelente idea, excepto porque nunca se tuvo un acercamiento con instituciones o expertos del tema en cuestión, que les proporcionara información certera acerca de los efectos que produce la activación física y si a través del tipo de aparatos ejercitadores con los que se pretendía dotar los Gimnasios al Aire Libre, eran los suficientes o adecuados para lograr los efectos esperados en los usuarios. No se ocuparon técnicas de análisis como el análisis costo-beneficio o costo-eficacia.

Por otra parte, el indicador que se estableció para evaluar el programa es inadecuado porque no logra medir en qué grado se están cumpliendo los objetivos del programa, ni cuántos usuarios están siendo beneficiados. El objetivo general tanto del programa como del Inmudep es promover la activación física en los habitantes del municipio de Puebla, pero no se cuenta con la información necesaria para determinar si el objetivo está siendo alcanzado por completo o en

qué grado o porcentaje se cumple. Por lo tanto, no se puede establecer con claridad si el programa Gimnasios al Aire Libre es eficiente y eficaz.

En materia de transparencia todo es confuso, el uso eficiente de recursos es un tema que está en boga, puesto que situaciones de corrupción y peculado han sido elementos característicos de la función pública en distintos órdenes de gobierno. Para el programa en estudio no se tiene claro cuánto se destina, debido a la opacidad con que el informante clave trató este tema en especial. Aunque en los informes anuales del Inmudep se registra la inversión total en cada programa operado por el Organismo, al igual que la información de la población total beneficiada, los datos del uso de recursos no son claros.

La situación rescatable que además es una idea básica en la valorización del enfoque de políticas públicas es la de conciliar eficiencia técnica con legitimidad política en lo que se refiere a la toma de decisiones gubernamentales. En este caso la participación ciudadana en la fase de implementación es importante de señalar, además de la aceptación por parte de la ciudadanía al programa, pero cabe destacar que no existe eficiencia técnica que pueda comprobar la existencia de todas las premisas básicas del enfoque de políticas públicas en la toma de decisiones y tampoco se puede verificar que el programa Gimnasios al Aire Libre resuelve un problema público.

CAPÍTULO 5.
DISCUSIÓN DE RESULTADOS

5.1. El enfoque de políticas públicas

El Enfoque de Políticas Públicas comenzó a tener auge a partir de los estudios de Harold Lasswell y David Lerner en la década de los cincuenta por la necesidad de una mayor eficiencia gubernamental, pero en México fue hasta mediados de los años ochenta cuando se emplearon las premisas del enfoque, buscando conciliar la eficiencia del gobierno en la toma de decisiones con la legitimidad política por parte de los ciudadanos.

Para que se den las condiciones de emplear algunas de las premisas que considera el enfoque de políticas públicas como participación ciudadana, eficiencia en el uso de recursos públicos, transparencia y rendición de cuenta, es necesario un ambiente democrático, donde exista cierto nivel de participación ciudadana en la toma de decisiones y de igual forma, el gobierno desarrolle mecanismos para que se de dicha participación.

En México, después de la promulgación de la Constitución de 1917 y el proceso de mejora en las instituciones políticas del país, ha imperado una tradición autoritaria por parte de un partido hegemónico, por la cual, durante mucho tiempo no se dieron las condiciones necesarias para que la ciudadanía pudiese tener injerencia en la toma de decisiones, los espacios de participación eran reducidos. La necesidad de legitimidad provocó que el gobierno mexicano tuviese cierta inclinación por cambiar la situación, buscando mayor aceptación de la población ante los inminentes brotes de oposición. Es por eso que el gobierno buscó a partir de la década de los ochenta, dar respuesta a la falta de eficiencia y racionalidad del aparato gubernamental frente a las demandas sociales en un contexto de pluralidad social y de cambios sociales y económicos propios del modelo neoliberal.

Las políticas públicas como tecnología de gobierno buscan dar solución a los problemas que enfrentan durante la formulación de acciones a realizar para atender alguna demanda social, es decir, busca la eficiencia 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.

El proceso de políticas públicas incluye básicamente cuatro etapas: incorporación a la agenda, formulación, implementación y evaluación. La discusión del programa Gimnasios al Aire Libre implementado por el gobierno municipal de Puebla gira en torno a las premisas básicas del enfoque de política pública. Cabe destacar que el análisis de políticas públicas no es necesariamente un proceso lineal, pero funciona como técnica de estudio para identificar actores, comportamientos, intereses, estructuras de poder; además de las fallas o aciertos durante el proceso.

5.2. Incorporación a la agenda de gobierno

En la primera etapa que señala el enfoque de políticas públicas existen algunos modelos para definir la forma en que se da el proceso de integrar a la agenda de gobierno un problema considerado como público, es decir, qué situación es la que orienta al gobierno a adoptar un problema entre los múltiples que existen para tomar la decisión de actuar e intentar cambiar la situación adoptada como problemática.

Los programas públicos son las acciones particulares que buscan atender los lineamientos de la política pública planteada por el gobierno, en cualquiera de sus tres niveles. El programa municipal Gimnasios al Aire Libre busca resolver un problema en específico, la falta de espacios públicos para la activación física que combata el sedentarismo, uno de los principales causantes de enfermedades

como el sobrepeso y la obesidad. Para resolver dicho problema se incorporó a la agenda de gobierno municipal el programa público objeto de estudio, éste cumple entonces con dos aspectos, primero la racionalidad técnica por parte de las autoridades al emprender acciones de acuerdo a la política pública establecida por el gobierno municipal de Puebla y el segundo aspecto es la legitimidad política buscando resolver un problema público que maximice el beneficio del grupo afectado.

En el estudio de caso analizado, el informante clave señala que la decisión de planear el programa municipal Gimnasios al Aire Libre surgió de la información estadística acerca del problema de salud que enfrenta la población del municipio de Puebla y del país. A través de “lluvia de ideas” entre los integrantes que conformarían el Instituto Municipal del Deporte (Inmudep), meses antes de entrar en funciones se determinó que el proyecto tenía la posibilidad de ser aplicable y decidieron incorporarlo al Programa Operativo Anual del Instituto para después ser aprobado por el gobierno municipal.

La etapa de incorporación a la agenda de algún problema público es un proceso complejo y desordenado, 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. Además siempre existen grupos de personas inconformes quienes tienen demandas que consideran de mayor prioridad que otras, por lo tanto, los encargados de tomar las decisiones en el gobierno tienen la tarea de priorizar problemas públicos para atenderlos y resolverlos.

En el proceso de incorporación a la agenda del programa Gimnasios al Aire Libre no hubo intercambio de ideas u opiniones entre los servidores públicos del Inmudep y la sociedad civil para conocer sus necesidades de forma puntual, el proceso se dio de forma endógena y vertical, se tuvo en cuenta la existencia de un problema público como el sobrepeso y la obesidad y a partir de ello se decidió

atenderlo con la intención de prevenir dichas enfermedades, esto mediante la implementación de un programa público.

La incorporación a la agenda de gobierno de la situación social adoptada como problemática se caracterizó por ser un proceso endógeno y vertical. No fue determinante ningún tipo de presión ciudadana o de medios de comunicación, por el contrario, sí fueron decisivas las reuniones privadas del grupo de trabajo del Instituto Municipal del Deporte, quienes adoptaron el problema público y buscaron darle solución mediante un programa que incluyeron en el Plan Operativo Anual del Inmudep que sería incorporado más tarde a la agenda de gobierno municipal.

5.3. Formulación

En esta etapa se desarrollan las situaciones de negociación con los grupos afectados para resolver el problema público dado, se formulan y analizan las alternativas, evalúan las proyecciones de las consecuencias o estimaciones del impacto, además se intercambian ideas con los grupos divergentes para que de esa forma se llegue a un acuerdo, se fijen los objetivos y finalmente se tome una decisión.

La etapa de formulación del programa municipal objeto de estudio gira en torno a los recursos económicos destinados para equipar e instalar Gimnasios Multifuncionales al Aire Libre que promuevan la activación física y ayuden a mejorar la salud de los habitantes.

En el programa municipal existe un análisis de alternativas sólo para determinar el lugar en el que será instalado el Gimnasio al Aire Libre atendiendo las características principales para que la instalación tenga efecto, alto índice de delincuencia, que el predio sea propiedad del municipio de Puebla y que el lugar sea de alto impacto visual.

En esta etapa no hay forma de negociación con los grupos afectados por el problema que busca ser resuelto con la implementación del programa. Por lo tanto no se pueden conocer sus opiniones y necesidades que en dado caso pudiesen ser discutidos para buscar formular un programa más integral.

Las limitación del programa es la insuficiencia de recursos económicos para la instalación de Gimnasios Integrales que presten el servicio de atención personalizada a los usuarios buscando su máximo beneficio a través de canalización a instituciones de salud en caso de presentar algún tipo de enfermedad como el sobrepeso u obesidad. Durante la formulación del programa público en estudio no se realiza ningún tipo de mediación con los usuarios que busque mediar la insuficiencia de recursos, de tal forma que los Gimnasios son equipados de acuerdo a la cantidad de presupuesto con el que se cuenta y no con base a los aparatos ejercitadores que se necesitan para alcanzar los objetivos del programa.

La decisión de instalar un Gimnasio al Aire Libre en un lugar determinado no está en función de técnicas como los análisis de factibilidad o costo-beneficio, puesto que el encargado de formular el programa no cuenta con la información necesaria para realizar estos tipos de análisis previos a la elección de una alternativa, asimismo no se puede afirmar que exista un uso eficiente de recursos públicos porque no se pone en práctica ningún tipo de instrumento de planeación, programación y presupuestación para lograr objetivos en un cierto periodo.

De tal forma se concluye que la etapa de formulación no se apega al enfoque de política pública en cuanto a sus características de participación ciudadana y uso eficiente de recursos públicos. El proceso de formulación del programa Gimnasios al Aire Libre se desarrolló de forma endógena y excluyente, es decir, se caracterizó por ser un proceso privado en donde las decisiones se toman dentro del Instituto Municipal del Deporte de forma vertical.

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 Gimnasio al Aire Libre, sí existe una colaboración con el Secretario Técnico del Inmudep, encargado de operar el programa. Esta participación se da en la conformación del Comité Vecinal que será el grupo de personas encargado de vigilar el Gimnasio que haya sido instalado en su colonia.

Estos Comités son creados después de haber sido aprobado el proyecto de instalación de un Gimnasio al Aire Libre por parte de la Directora General del Inmudep. La implementación del programa público requiere de otros participantes para que el programa pueda comenzar a operar.

La Secretaría de Obra Pública tiene una colaboración importante en el Programa porque es la dependencia encargada de generar la obra civil que el Gimnasio al Aire Libre requiera. Asimismo la iniciativa privada tiene participación en la etapa de implementación, esto se da en el momento de negociar las pólizas de seguro, mantenimiento y provisión de los aparatos ejercitadores.

El enfoque de política pública en su fase de implementación tiene algunos modelos que funcionan para el análisis de dicha, la importancia de establecer estrategias de coordinación entre los participantes de la implementación de un programa público es tal, que si no existe una buena dirección o control, además de comunicación, la inadecuada ejecución de las instrucciones puede ser el detonante para que el programa fracase y no alcance los objetivos esperados.

Al no contar con Reglas de Operación, el programa Gimnasios al Aire Libre no tiene un procedimiento escrito para ser ejecutado, un hecho clave dentro de la fase de implementación de este programa público es la participación del Comité

Vecinal, el cual tiene una comunicación continua con el Secretario Técnico del Inmudep, quien se encarga de atender los requerimientos que le solicite cualquier Comité ante alguna situación de desperfecto en el Gimnasio de su demarcación.

La sociedad civil concurre a estos espacios para ejercitarse en los aparatos instalados en el Gimnasio pero no existe alguna forma de monitorear a los usuarios ni de conocer qué resultados están obteniendo al asistir a ese tipo de espacios, el programa carece de seguimiento o control de actividades que ayuden a determinar los resultados en un periodo establecido.

5.5. Evaluación

El programa municipal Gimnasios al Aire Libre no cuenta con evaluaciones adecuadas que aporten la información suficiente sobre el alcance del programa y el cumplimiento de los objetivos. A pesar de que tiene un registro de evaluación en el año 2012 en los Indicadores de Gestión del Gobierno Municipal, sólo es para medir cuántos Gimnasios fueron programados para ese año y cuántos fueron instalados.

En los informes anuales del Instituto Municipal del Deporte se registró la inversión total para el programa durante los dos primeros años y el total de población beneficiada, pero contrasta con la información proporcionada por el Secretario Técnico Roberto López López, quien señala que la única forma de evaluar el programa es mediante el total de solicitudes de instalación de Gimnasios que llegan al Instituto.

De acuerdo con el enfoque de política pública, la fase de evaluación es de suma importancia porque es a través de esta etapa donde se agrupa la información que determina el logro de metas y objetivos, así como de las consecuencias que el programa está provocando, es decir, si el problema público

está disminuyendo o se ha eliminado por completo. Pero también se observa con base en la evaluación si la situación determinada como problemática está aumentando, lo que puede originar una reorientación del programa público.

En el estudio del programa municipal Gimnasios al Aire Libre se refuerza la idea de que el tema de la evaluación de las políticas no ha sido prioritario en los municipios mexicanos porque han tenido que enfrentarse a grandes demandas sociales y limitaciones de recursos que implican una mayor optimización de los recursos (Weiss, 1998).

Por otro lado, Ramos y Villalobos (2011:74) señalan que una de las razones de este desinterés gubernamental se atribuye a que los municipios mexicanos no han reformulado sus procesos de toma de decisiones con base en nuevos enfoques de gestión, que les permitan fortalecer sus desempeño gubernamental, generar mayor impacto en sus políticas en un marco de escasez de recursos. Un factor que se atribuye a la anterior situación es a la continua renovación de los cuadros directivos que cuentan con nuevas formas de abordar los asuntos públicos en el ámbito local.

Como no se plantearon indicadores claros desde la fase de formulación del programa, no se puede determinar qué aspectos se desean medir en la etapa de evaluación, así como establecer el grado de eficacia y eficiencia que ha tenido en un periodo.

5.6. Participación ciudadana

Una de las premisas del enfoque de políticas públicas es la participación ciudadana en el ciclo de políticas, además que la gestación de un programa tenga como objetivo resolver un demanda ciudadana y que el grupo afectado tenga oportunidad de negociar, opinar e informar las necesidades básicas al gobierno

para que éste tenga toda la información y herramientas suficientes para estudiar alternativas y tomar una decisión racional, aplicando los recursos de forma eficiente, maximizando el bienestar de la población.

En el programa municipal Gimnasios al Aire Libre la participación ciudadana es un aspecto que sólo se da en la fase de implementación con la creación de los Comités Vecinales encargados de vigilar los Gimnasios y reportar cualquier anomalía o deficiencia de los aparatos al operador del programa, el Secretario Técnico del Instituto Municipal del Deporte. Esta participación se da de forma limitada, puesto que los Comités no tienen atribuciones más allá de su tarea de vigilancia, por lo que no se considera una participación significativa.

Aunque la participación de la sociedad civil en el programa es importante porque éste no cuenta con los recursos suficientes para contratar personal que desarrolle la tarea de vigilar constantemente los Gimnasios, esta participación es simplemente de colaboración porque los Comités no tienen voz ni voto para sugerir modificaciones o adecuaciones al programa municipal. Sólo tienen comunicación con el encargado de operar el programa para agilizar el proceso de mantenimiento o reparación de algún aparato.

En el municipio de Puebla existe el Consejo de Participación del Municipio de Puebla, el cual tiene la naturaleza jurídica de órgano de promoción y gestión social, siendo auxiliar del Ayuntamiento, está constituido por 18 Consejos Ciudadanos, entre ellos el Consejo Ciudadano del Deporte que durante algunas actas de sesión en el año 2012 señalan la importancia de la difusión entre la sociedad sobre la importancia de la activación física mediante carteles y anuncios, pero en el estudio de caso no se registró información sobre la participación de dicho Consejo en el programa analizado.

5.7. Uso eficiente de recursos

Para implementar el programa público en estudio no se aplicó ningún tipo de técnica que atienda una de las premisas del enfoque de política pública que es el uso eficiente de recursos públicos. La importancia de optimizar los recursos asignados por el gobierno municipal recae en la escasez de éstos, por lo que se requiere analizar cada una de las alternativas y tomar decisiones buscando reducir los costos y maximizar los beneficios.

5.8. Transparencia

Esta premisa no se cumple porque a pesar de que la información de los Programas de Trabajo Anual, Informes Anuales de Trabajo, Indicadores de Gestión, así como del Presupuesto asignado al Instituto Municipal del Deporte se encuentran disponibles en la página web del gobierno municipal de Puebla, los datos estadísticos del programa como la cantidad de aparatos comprados, el precio de éstos, el total del costo de instalación de un Gimnasios al Aire Libre no fueron proporcionados por el secretario Técnico del Instituto.

La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes políticos para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal que implica sanciones en caso de incumplimiento (Ugalde, 2008).

Siguiendo con este autor puntualiza los principales obstáculos para la rendición de cuentas en el ámbito municipal se centran en tres factores: marco jurídico ambiguo, falta de capacidad administrativa y responsabilidad política limitada.

El programa Gimnasios al Aire Libre carece de elementos importantes para el tema de la transparencia y rendición de cuentas, como informes financieros, avances de obra o auditorías, de acuerdo con el informante clave esta información no es pública. Esto reduce la legitimidad de las instituciones políticas y provoca descontento en la sociedad civil.

El acceso de la información pública facilita la construcción de un Estado honesto, eficaz y eficiente; los servidores públicos al saber que sus decisiones pueden ser revisadas y analizadas por actores externos, su actuar público se fundamentará y documentará de mejor forma (Ackerman, 2008:11).

5.9. Comprobación de hipótesis

En el presente trabajo se investigó el posible apego del programa público "Gimnasios al Aire Libre" a las premisas del enfoque de políticas públicas, en cuanto al uso eficiente de recursos públicos, a la participación ciudadana en sus diversas etapas: incorporación a la agenda, formulación, implementación y evaluación.

Los resultados muestran que de acuerdo con las hipótesis particulares planteadas, se puede determinar que:

1. El programa "Gimnasios al Aire Libre" no hace un 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 del programa público no se tomó en cuenta la opinión de la ciudadanía.

4. El programa analizado no cuenta con mecanismos de comunicación para que la sociedad participe u opine.
5. El programa no es resultado de una demanda social.
6. En el programa la toma de decisiones no se da de forma horizontal.
7. La sociedad civil sí participó en la etapa de implementación del programa.
8. La evaluación del programa no es de carácter público.
9. Las organizaciones no gubernamentales no participaron activamente en la etapa de implementación.

Ante la discusión y demostración de las evidencias puede afirmarse que el programa “Gimnasios al Aire Libre” no se apega a las premisas básicas del enfoque de política pública, en cuanto al uso eficiente de recursos públicos y a la participación ciudadana en sus diversas etapas: incorporación a la agenda, formulación, implementación y evaluación.

CONCLUSIONES

Este trabajo se realizó con la intención de analizar un programa público implementado por el gobierno municipal de Puebla, estudiando las partes que lo componen y el proceso para que éste pueda comenzar a operar. Esto con la finalidad de verificar si se apega a las premisas básicas del enfoque de política pública como son la participación ciudadana, uso eficiente de recursos públicos, transparencia y rendición de cuentas, en sus cuatro fases: incorporación a la agenda, formulación, implementación y evaluación.

Después de la discusión de resultados surgen algunas conclusiones que vale la pena señalar, la hechura de políticas públicas corresponde a la atribución del Estado de solucionar problemas públicos en cualquier ámbito, social, económico, cultural, etcétera. Cabe precisar que las políticas públicas presentan la característica de poder ser aplicadas únicamente en un contexto democrático, puesto que es el sistema político configurado para atender los intereses, necesidades y demandas de la sociedad. Por esto, el funcionamiento del Estado democrático se basa en la igualdad de derechos, libertad de expresión y elección de sus gobernantes mediante el sufragio.

En México a pesar de la incipiente transición a la democracia desde principios del siglo XXI con el proceso de alternancia política en el orden federal, ha seguido predominando una tradición vertical en la toma de decisiones dentro de los grupos de poder. La necesidad de optimización de los recursos públicos, así como la toma de decisiones buscando la maximización del bienestar social, además de la transparencia y participación ciudadana han sido algunas de las principales exigencias sociales que justifiquen la transición a la democracia en el país.

Ante esto el gobierno federal ha buscado responder a dichas demandas ciudadanas mediante el establecimiento de diferentes mecanismos de participación, reformas en materia hacendaria con la finalidad de tener una mayor

efectividad en el gasto público, fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas, además del Presupuesto basado en Resultados.

Los esfuerzos consumados por el gobierno federal en materia hacendaria se hicieron con el objetivo de fortalecer el sistema tributario y contar con mayores recursos para reforzar el combate a la pobreza, impulsar la infraestructura social y productiva, generar empleos a través de mayor crecimiento económico y mejorar el acceso a la calidad de los servicios de salud y educación (Cepal, 2008).

Para obtener resultados favorables se priorizó la coordinación de los tres niveles de gobierno, pero ante los diversos retos de cada una de las entidades del país y de los municipios, no se han podido reflejar los avances. Los datos arrojan que para el año 2010, México era el país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) con el nivel más bajo de recaudación municipal.

Los municipios en México presentan una gran dependencia de las transferencias federales, puesto que éstas representan tres cuartas partes de sus ingresos (Pardinas y Granados, 2010:3). El problema radica en que el gasto público de los municipios no es el suficiente para atender las múltiples demandas ciudadanas y mejorar los servicios públicos municipales y disminuye los incentivos de las autoridades locales para rendir cuentas.

La gran limitante que presenta el programa municipal Gimnasios al Aire Libre es la falta de recursos, por lo que fue formulado con base en el presupuesto asignado para atender la problemática del sedentarismo, sobrepeso y obesidad en los habitantes del municipio de Puebla; y no con base en las necesidades particulares del grupo afectado.

De igual forma se detectó un claro proceso endógeno para la hechura del programa público, la gestación se dio por una preocupación de una situación social percibida como problemática, pero la decisión de incorporar a la agenda de gobierno dicho tema, así como la formulación del programa, se dio de forma privada, excluyendo cualquier tipo de participación ciudadana.

Otras de las premisas básicas que de acuerdo al enfoque de políticas públicas son necesarias para considerar una política como pública es la transparencia y rendición de cuentas, además del uso eficiente de recursos públicos. En la discusión de resultados se analizó la inexistencia de dichas premisas y se concluye la existencia de opacidad en el manejo de recursos para el programa en análisis.

El programa Gimnasios al Aire Libre presenta elementos característicos de la tradición de hechura de políticas públicas en México, es decir, procesos endógenos en donde los decisores públicos determinan los lineamientos que regularán la política, desatendiendo la negociación y opinión ciudadana.

Asimismo la toma de decisiones para formular e implementar el programa se da de forma vertical, de arriba hacia abajo, esto imposibilita en primer término a los diseñadores de entender las condiciones reales del problema que se quiere resolver y en segundo término, si los encargados de implementar el programa no cuentan con la capacidad necesaria para ejecutar las instrucciones asignadas, lo más probable es que el programa registre fallas, no se alcancen los objetivos y además se desperdicien recursos públicos.

Los ayuntamientos son la institución más cercana a los ciudadanos, por tal motivo existe mayor oportunidad de que estos se involucren en los asuntos públicos con el propósito de crear las condiciones para un gobierno abierto, es decir, para la formación de espacios de colaboración entre las autoridades y la sociedad, mediante los cuales se fortalezca la transparencia y rendición de cuentas.

La existencia de mecanismos de participación ciudadana como consejos ciudadanos, mesas directivas de vecinos, foros de discusión, no son suficientes para que la sociedad civil tenga una injerencia real en las decisiones de gobierno y colabore en la solución de problemas públicos si no existe voluntad política para trabajar conjuntamente y por el contrario se crean barreras que reduce la participación ciudadana deliberativa a una simple participación consultiva.

Este trabajo busca sumarse a los distintos análisis que se han hecho acerca de la forma en que se realizan políticas públicas en cualquier nivel de gobierno en México, estudia los procesos endógenos que se dan en la toma de decisiones y la limitada participación ciudadana en los asuntos públicos, también muestra la opacidad con la que se manejan los recursos y la falta de transparencia; de esta forma se pretende que este estudio exhaustivo sea una aportación de gran valor para comprender un fragmento de la realidad política del país.

Existe la necesidad de que se sigan realizando este tipo de estudios para conocer las prácticas antidemocráticas que siguen suscitándose dentro de las instituciones de gobierno y que ponen en entredicho la consolidación de la democracia en México.

REFERENCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

Ackerman M. J. (2008): Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho, México: Siglo XXI de España editores

Acosta Valverde M. y Luz Paula P. R. (1995): *Los Procesos Electorales en los Medios de Comunicación*, México: Academia Mexicana de Derechos Humanos A.C y Universidad Iberoamericana.

Aguilar Villanueva L. F. (2000): El estudio de las Políticas Públicas. 3° ed. ed. México: Porrúa.

Aguilar Villanueva L. F. (2003): *La implementación de Políticas*. 3ª ed., México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva L. F. (2007): *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. 3ª ed., México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva L. F. (2009): Marco para el análisis de las políticas públicas. En: Políticas Públicas y Democracia en América Latina; del análisis a la implementación. México: Porrúa.

Aguilar Villanueva L. F. (2013): <<Políticas Públicas>> en *Gobierno y Administración Pública*, México: Fondo de Cultura Económica, CONACULTA.

Aguilar Villanueva L.F. (1992): <<Políticas Públicas, estudios de caso y teoría política>>, en *La Hechura de las Políticas Públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Arbós X. y Salvador G. (1993): <<Corporatismo y Gobernabilidad>>, en *La Gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México: Ed. Siglo XXI de España editores.

Arendt, H. (1998): *La Condición Humana*. 3ª reimp., Barcelona: Ed. Paidós.

Arnoletto E.J. (2007): *Glosario de Conceptos Políticos Usuales*. [Online] Disponible en: http://www.eumed.net/dices/listado.php?dic=3

Balbis J. (2005): "Participación e incidencia política de las OSC en América Latina" en *Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción*. [en línea] http://equipopueblo.org.mx/part_inci_alop-html

Bazúa F. y G. Valenti. (1995): Políticas Públicas y Desarrollo. en Políticas Públicas y Desarrollo Municipal. México, DF: UAEM, pp. 51-82.

Bobbio, N. (2001): El futuro de la democracia. 3ª ed., México: Fondo de Cultura Económica.

Borja R. (2002): *Enciclopedia de la Política*. 3ª ed., 2 vols. México: Fondo de Cultura Económica.

Botero Montoya L. H. (2006): *Teoría de Públicos. Lo Público y lo Privado en la perspectiva de la Comunicación*, Colombia: Universidad de Medellín.

Cabrero Mendoza, E. (2000a): Gestión Pública su situación actual. México: FCE.

Cabrero Mendoza, E. (2000b): Usos y Costumbres en la hechura de políticas públicas en México.. Gestión y Políticas Públicas, 9(II), pp. 189-223.

Cabrero Mendoza, E. y C. Gil García (2010): La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo XX: ¿cien años de soledad municipal? Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 25, núm. 1, pp. 133-173,México: Colegio de México.

Canales Allende J.M. y P. L. Pérez Guerrero, (2002): Introducción al Gobierno y a la Gestión Local. s.l.:Editorial Club Universitario.

Canto Chac, M., (2010): Participación Ciudadana en las Políticas Públicas. México: Siglo XXI Editores.

Canto Sáenz, R., (1999): Políticas Públicas: más allá del pluralismo y la participación ciudadana. [Online] Disponible en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IX_No.II_2dosem/CSR_Vol.9_No.II_2sem.pdf

Cañizález A. (2007): *Pensar la Sociedad Civil: actores sociales, espacio público y medios en Venezuela*, Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

Cardozo Brum M. I. (1990): <<Características de las técnicas de evaluación de las acciones de Organización Pública>>, en *Administración Pública, Economía y Finanzas*, México: CIDE: [Online] Disponible en: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/84/pr/pr10.pdf

Cardozo Brum M. I. (2006): *La Evaluación de Políticas y Programas Públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, México: Miguel Ángel Porrúa y H. Cámara de Diputados LIX Legislatura.

Cavaliere S. y Rosales L. (2007): <<La Ciudadanía: un instrumento político>>, en *Movimientos sociales y Ciudadanía*, Bolivia: Ed. Plural editores.

Chiavenato, I., (2000): Administración de Recursos Humanos. 5° ed. Santa Fé de Bogotá, Colombia: McGraw Hill.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2008): Aspectos Relevantes de la Reforma Hacendaria Integral en México en Seminario Regional de Política Fiscal ECLAC, United Nations [En Línea], Chile. Disponible en: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/29744/Dionisio_Perez.pdf

Cortés Ramírez, J. A. (2008): Métodos de estudio de casos como estrategia de investigación aplicada en organizaciones. Revista Internacional de Investigación y Aplicación del Método de Casos. [En Línea] Disponible en: http://www.wacra.org/PublicDomain/IJCRA%20xx_i_pg93-106%20Cortes%20Spanish.pdf

Curzio L. (2001): <<La Decisión Política>>, en *Las Decisiones Políticas. De la planeación a la acción*. 2ª ed., México: Siglo XXI editores, Instituto Federal Electoral.

Dahl, R. A. (2004): “La Democracia” en *Revista Posdata* [en línea] Disponible en: http://www.revistapostdata.com.ar/2012/01/la-democracia-robert-dahl/

Dahl, R. A. (2009): <<Democratización y Oposición Pública>>, en *La Poliarquía*. 4ªed., España: Ed. Tecnos.

De Oliveira da Silva, R., (2002): Teorías de la Administración. International Thompson Editores, S.A de C.V.

Delgado Godoy L. (2009): *El enfoque de las Políticas Públicas*. Escuela de Administración Regional: España. [Online] Disponible en: http://empleopublico.castillalamancha.es/empleopublico/c/document_library/get_file?uuid=b53ad8d3-4f3b-46ea-a0b0-c37741bbacdf&groupId=10129

Dye T. (1995): *Undestanding Public Policy*. 8ª ed., Prentice Hall, Englewood Cliffs: New Jersey.

Esteinou, J. (2001): "Hacia la ciudadanización de los medios de comunicación en México", en *Revista Razón y Palabra*, núm. 23. [en línea] Disponible en: www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n23/23_jesteinou.html

Fernández G. T. y Vicenta R. M. (2001): <<Medios de Comunicación y Educación>>, en *Medios de Comunicación, Sociedad y Educación*. España: Universidad de Castilla-La Mancha.

García Cabeza S. (1998): "Ciudadanía" en *Diccionario de Sociología*, Madrid: Ed. Alianza [en línea] Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=507186568201200020001 4&script=sci_arttext#no8

García Jurado, R. (2003): "La Teoría Democrática de Huntington" en *Política y Cultura*. Nº 019, México: Universidad Metropolitana-Xochimilco. [en línea] Disponible en: http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/7277_Cached.pdf

Garza Treviño J., 2000. Administración Contemporánea. 2° ed,. México, DF.

Grondona, M. (2000): "Historia de la Democracia", Buenos Aires: Universidad del CEMA. [en línea] Disponible en: www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/175.pdf

Hernández Laos E. y J. Velázquez Roa. (2003): Globalización, Desigualdad y Pobreza. Lecciones de la experiencia mexicana.. 1° ed. ed. México, DF.: Plaza y Valdés Editores.

Horrach Miralles, J. A. (2009): "Sobre el concepto de Ciudadanía: historia y modelos" en *Revista de Filosofía Factótum* [en línea], España: Universidad de las Islas Baleares. Disponible en: www.revistafactotum.com/revista/f_6/articulos/Factotum_6_1_JA_Horrach.pdf

Huntington, S. (1991): *La Tercera Ola*, Buenos Aires: Ed. Paidós.

Instituto Municipal de Planeación (2014): Consejos Ciudadanos en el municipio de Puebla [en línea] [Accesado el 05 de agosto de 2014].

Laswell, D, H., (1951): La orientación hacia las políticas. En Aguilar Villanueva, L. F. (1992), El estudio de las políticas públicas, México, Porrúa.

Lim, T. C. (2006): Doing Comparative Politics: An Introduction to Approaches and Issues. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Lindblom C. E. (1991): *El Proceso de elaboración de Políticas Públicas*. 2ª ed., México: Miguel Ángel Porrúa y Ministerio para la Administración Pública.

Mariñez F. (2009): <<Introducción: ¿para qué sirve la participación ciudadana?>>, en *Compromiso Ciudadano. Participación y Gestión Pública en Nuevo León*. Monterrey: EGAP, CORDES, Fondo Editorial Nuevo León.

Méndez, S. (1998): Problemas económicos de México.. 4° ed. México, DF.

Mény I. y J.C. Thoenig (1992): *Las Políticas Públicas*, España: Ed. Ariel S.A.

Mokate K. (1999): *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?* Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. [Online] Disponible en: http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos_eventos/governanca_2006/gover_2006_03_eficacia_eficiencia.pdf

Mosca, G. (1896): “La Clase Política”. [online] Disponible en: www.americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/Laclasepolitica.pdf

Muñoz Sánchez M. (2005): “Ciudadanía y Poder Político”. [online] Disponible en: www.academia.edu/2954641/Acerca_de_ciudadania_y_poder_politico

Mussetta, P. (2008): Participación Social y Toma de Decisión. El desfase del enfoque de las políticas Públicas. Documentos de Trabajo FLACSO México.

Nacif, B. (2006): *¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y Gobierno dividido en México*, México: CIDE. [online] Disponible en: www.libreriacide.com/librospdf/DTEP_183.pdf

Nioche, J.P. (1982): Science Administrative, managment public et analyse des politiques publiques. Revue Francaise d'Administration Publique, Issue 24, pp. 635-649.

North, D. (1995): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. 2ª ed., México: Fondo de Cultura Económica.

Organización Mundial de la Salud [OMS]. [Online] Disponible en: http://www.who.int/dietphysicalactivity/pa/es/

Pallares F. (1988): *Las Políticas Públicas: el sistema político en acción*. En Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 62, España.

Palumbo, D. J. (1994): Public Policy in America: government in action. Cengage Learning.

Pardo, M. d. C., (2000): La Administración Pública en México: su desarrollo como disciplina, México: COLMEX, pp. 30-31.

Pardinas Carpizo J. E. y Emilio G. F. (2010): El Municipio: ¿la institución de la opacidad? Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos. Cuaderno de debate No. 5 [En Línea] México: CIDE. Disponible en: http://www.cide.edu.mx/cuadernos_debate/Finanzas%20Municipales_JPardinas_EGranados.pdf

París Roche, F. (2005): La planificación estratégica en las organizaciones deportivas, 4ª ed., España: Editorial Paidotribo.

Parsons, D. W. (2007): *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México: FLACSO.

Parsons, D. W. (2009): Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, México: Flacso.

Pérez Corzo, A. D. (2011): "Democracia y Democratización", en *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*. [En Línea] Disponible en: www.eumed.net/rev/cccss/13/

Peters B. G. (1993): *Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo*. Revista Gestión y Política Pública. Vol. IV. Núm. 2. Disponible en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IV_No.II_2dosem/PG_Vol.4_No.II_2dosem.pdf

Peters, B. G., (2007): Modelos Alternativos del Proceso de la Política Pública: de arriba hacia abajo. En: Tratados de Ciencia Política. México, DF: Anthropos.

Przeworski, A. (1995): *Democracia y Mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Gran Bretaña: Cambridge University Press.

Ramos José M. Alberto V. (2011) La evaluación del desempeño en México: experiencias y retos para el desarrollo local en La evaluación de Políticas Públicas en México, México: INAP, El Colegio de la Frontera Norte.

Revuelta Vaquero B. (2007): *La Implementación de Políticas Públicas*. Ed. Universidad de la Sabana. Año 21-núm. 16, Colombia. [Online] Disponible en http://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1379

Rodríguez Escobedo F. J. (2013): <<El enfoque de Política Pública>>, en *Políticas Públicas y Análisis de Programas Públicos. El caso del Estado de Puebla en México*, España: Plaza y Valdés Editores.

Rodríguez Escobedo F. J. (2013): <<El enfoque de Política Pública>>, en *Políticas Públicas y Análisis de Programas Públicos. El caso del Estado de Puebla en México*, España: Plaza y Valdés Editores.

Rodríguez Escobedo, F. J. (2013): El enfoque de Política Pública. Análisis de Programas Públicos en México. El caso del estado de Puebla. 1° ed. Madrid, España.: Editorial Académica Española.

Rodríguez U. M. L. (2010) *Los procesos de toma de decisiones de las políticas Públicas: una aproximación desde la Ciencia Política*. [Online] Disponible en: http://gobiernoyadministracion.wordpress.com/author/astrolabiodelsur/

Roth Deubel, A. N. (2006): *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá: Editorial Aurora.

Roth Deubel, A. N., (2006): Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación.. Bogotá.: Editorial Aurora.

Salazar Vargas C. (2012): *4 lecturas y complementos clave sobre Políticas Públicas*, México: Grupo Editorial Mariel.

Salazar Vargas, C., (2010): Políticas Públicas. 2° ed. Oaxaca de Juárez, Oaxaca: Universidad José Vasconselos.

Sander, B., 1990. Educación, Administración y Calidad de vida.. Buenos Aires: Editorial Santillana.

Sartori, G. (2007): Pueblo y poder, en *¿Qué es la democracia?*, México: Ed. Santillana Ediciones Generales.

Schumpeter, J. A. (1984): <<La Teoría Clásica de la Democracia>>, en *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Barcelona: Ed. S.A. Ediciones Folio.

Subirats J., P. Knoepfel, C. Larrue y F. Varonne (2008): *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*, España: Editorial Ariel S.A.

Tamayo Sáez. M. (1997): <<*El Análisis de las Políticas Públicas*>>, en *La Nueva Administración Pública*, Madrid: Editorial Alianza Universidad.

Tamayo Sáez. M., (1997): El Análisis de las Políticas Públicas. En: La Nueva Administración Pública. Madrid: Alianza Universidad, pp. 2-3.

Touraine, A. (1995): *¿Qué es la Democracia?,* México: Fondo de Cultura Económica.

Ugalde Luis C. (): La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales [En Línea] Revisado el 21 de septiembre de 2014. Disponible en: http://asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc4.pdf

Varela Barrios E. (2005): *Desafíos del interés público. Identidades y diferencias entre lo público y lo privado*. 2ªed., Colombia: Universidad del Valle.

Vázquez Anderson, A. A. (2004): "Más allá de Habermas: la realidad de los medios de comunicación", en *Revista Comunicación y Sociedad*, Universidad de Guadalajara. [En Línea] Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34600210

Velásquez Gavilanes, R., (2009): Hacia una nueva definición del concepto "política" pública. Desafíos. Bogotá, Colombia. pp. 149-187.

Villoria Mendieta M. (1996): <<Sociedad Civil y Estado>>, en L*a Modernización de la Administración como instrumento al Servicio de la Democracia*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas e Instituto Nacional de Administración Pública y Ministerio de la Presidencia.

Weiss, Carol H. (1998) Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies. New Jersey, 2nd edition, Prentice Hall.

Yin, R. K. (1989): Case study research. London: Sage. p.23

Yin, R. K. (1994): Investigación sobre estudio de casos. Diseño y Métodos. (Online) Disponible en: http://www.polipub.org/documentos/YIN%20ROBERT%20.pdf

Zayas Ornelas L. D. (2007): “Los mecanismos de democracia directa en México: el plebiscito y referéndum en las entidades del país”. Nóesis. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 16, núm. 32, México: Instituto de Ciencias Sociales y Administración. [En Línea] Disponible en: www.redalyc.org/articulo.oa?id=85903208

Ziccardi A. (1999): *Gobiernos Locales: el futuro político de México*. IGLOM [online] Disponible en: http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/ponencias

HEMEROGRÁFICAS

Gobierno Municipal de Puebla (2006): Periódico Oficial del Estado de Puebla. Decreto de Creación del Organismo Público Descentralizado Instituto Municipal del Deporte. [En línea] [Accesado el 02 de septiembre de 2014] Disponible en: http://www.pueblacapital.gob.mx/i-marco-normativo-aplicable/marco-legal/normatividad-municipal

---------- (2013): Organigrama del Instituto Municipal del Deporte. [En línea] Disponble en: http://www.pueblacapital.gob.mx/images/organigramas/instituto-municipal-deporte.jpg

---------- (2014): Informes anuales de gobierno. [En línea] Disponible en: http://pueblacapital.gob.mx/xiv-informes-por-disposiciones-legales/162-informes-por-disposiciones-legales/3671-2011-2014-informes-por-disposiciones-legales

Instituto Municipal del Deporte (2014): Reglamento Interior para las Instalaciones Deportivas y Programas del Instituto Municipal del Deporte, México.

Instituto Municipal de Planeación (2014): Consejos Ciudadanos en el municipio de Puebla [en línea] [Accesado el 05 de agosto de 2014]. Disponible en: http://www.pueblacapital.gob.mx/xvi-programas-de-apoyo-y-mecanismos-de-participacion-ciudadana/mecanismos-de-participacion-ciudadana/consejo-de-participacion-ciudadana

FUENTES ORALES

Flores Morales Verónica (2013): Ingeniero Industrial, Jefe del Departamento de Evaluación del Instituto Municipal de Planeación, entrevista realizada el 31 de octubre de 2013.

López López, R. (2013): Profesor, secretario técnico del Instituto Municipal del Deporte del Municipio de Puebla, entrevista realizada el 14 de diciembre de 2013.

---------- (2014): Profesor, secretario técnico del Instituto Municipal del Deporte del Municipio de Puebla, entrevista realizada el 9 de enero de 2014..

Teomitzil Francisco (2013): Licenciado en Administración Pública, Jefe del Departamento de Planeación del Instituto Municipal de Planeación, entrevista realizada el 31 de octubre de 2013.