

revista semestral  
nº 16, julio-diciembre 2016, ISSN: 1989-8991

G<sup>ap</sup>  
pp

# Gestión y Análisis de Políticas Públicas

## Nueva época

NIPO: 635-15-002-2

# INAP

GAP



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE HACIENDA  
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

n° 16 julio-diciembre 2016  
REVISTA SEMESTRAL  
ISSN: 1989-8991



# Gestión y Análisis de Políticas Públicas

Nueva Época

**INAP**  
INSTITUTO  
NACIONAL  
DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA



nº 16 julio-diciembre 2016  
**Gestión y Análisis de Políticas Públicas**  
Nueva época

Es la revista pionera y más significativa en España dentro de su especialidad. Editada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), desde sus comienzos, en 1994, se ha distinguido por impulsar los estudios interdisciplinares en la materia y el análisis de experiencias y casos de especial interés para políticos, académicos y profesionales de las administraciones públicas. Con ello ha contribuido a dinamizar el debate sobre los modelos teóricos y empíricos de gestión pública, así como sobre los procesos de transformación de los escenarios de acción gubernamental. A partir del año 2009 ha emprendido una Nueva Época, buscando un mayor impacto y proyección internacional. No obstante, fiel a sus señas de identidad, continúa persiguiendo los objetivos de potenciar la reflexión analítica en el campo de las políticas públicas y de priorizar la aplicabilidad y utilidad de los estudios sobre las mismas.

GAPP asume los criterios de exigencia aplicados en aquellas revistas que gozan de máximo reconocimiento internacional, empezando por el riguroso proceso de selección de originales mediante evaluación anónima por pares en la que participan evaluadores externos nacionales e internacionales, ajenos al Consejo de Redacción y al INAP. La versión en formato electrónico se encuentra disponible en: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP>.

GAPP is, within its field, the leading and most influential journal in Spain. It is published by the National Institute of Public Administration (INAP). Since its debut in 1994, GAPP has successfully promoted interdisciplinary studies in the area and analysis of issues and cases of special interest to politicians, academics and professionals in Public Policy and Administration. Accordingly, it has energized discussions about theoretical and empirical models of Public Management, and has contributed to debates about new processes to transform the scenarios for governmental action. Since 2009 it has started a new series by expanding its international appeal and impact. Nevertheless, GAPP remains loyal to its founding principles and continues to foster analytical thinking in the area of public policy, and to highlight practical and applied studies usefulness in the field.

GAPP meets the same quality criteria as journals of international prestige, starting with a strict selection process for contributions using anonymous peer evaluation by outside national and international referees. The electronic version is in the site of INAP: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP>.

**Director del INAP:** Manuel Arenilla Sáez

**Director de la Revista:** José Antonio Olmeda Gómez

**Consejo Asesor**

Javier Quintana Navío, Ana María Ruiz Martínez, Gregorio Montero Montero, Enrique Cabrero Mendoza, Rafael Catalá Polo

**Consejo de Redacción**

Miquel Salvador Serna, Miguel Anxo Bastos Boubeta, Nieves Saniger Martínez, Xavier Ballart Hernández, César Colino Cámara, Carmen Alemán Bracho, Juan Ignacio Criado Grande, Antonio Natera Peral, Laura Román Masedo, Lourdes López Nieto

**Secretario del Consejo de Redacción:** Jose Manuel Ruano de la Fuente

**Vicesecretario de Redacción:** Alfonso Fernández Burgos (INAP)



**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

NIPO: 635-15-002-2

ISSN: 1989-8991

La revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* se encuentra indizada en REDALYC, ISOC, DICE, LATINDEX, ULRICH'S Periodicals Directory y the European Reference Index for the Humanities (ERIH PLUS), entre otras bases de datos nacionales e internacionales de relevancia.

Secretaría de la Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas  
CENTRO DE PUBLICACIONES  
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
Atocha, 106, 28012 Madrid, España  
Tfno.: + 34 - 91 273 91 19  
Fax.: + 34 - 91 273 92 87

[www.inap.es](http://www.inap.es)

<http://revistasonline.inap.es>

e-mail: [revistagapp@inap.es](mailto:revistagapp@inap.es)

Los derechos de *copyright* de los artículos publicados en la revista, cualquiera que sea el soporte que se utilice, han sido transferidos al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) desde el momento de la aceptación de su publicación.

Catálogo general de publicaciones oficiales: <http://publicacionesoficiales.boe.es>



n° 16 julio-diciembre 2016

**Gestión y Análisis de Políticas Públicas**  
Nueva época

## Sumario

---

ESTUDIOS *MODELOS EMERGENTES INNOVADORES DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA:  
¿HACIA UNA NUEVA RELACIÓN CIUDADANO-ESTADO?*  
*Josep Pont Vidal*

*AGENDA DIGITAL: E\_SERVICIOS SOCIALES*  
*María Pilar Munuera Gómez*

*PLANEACIÓN METROPOLITANA, POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBERNANZA TERRITORIAL:  
ORÍGENES Y FUNDAMENTOS CONCEPTUALES*  
*Francisco Javier Rosas Ferrusca*  
*Isidro Rogel Fajardo*  
*Karla Cecilia Colín Plata*

*PREVENCIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN TORNO AL AGUA ANTE LA CONSTRUCCIÓN  
DE OBRAS HÍDRICAS: UN CASO DE NEGACIÓN DE AGENDA EN MÉXICO*  
*Rafael Ruiz Ortega*

*INCREMENTALISMO PRESUPUESTAL Y DISEÑO DE POLÍTICA PÚBLICA:  
UN ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DEL PEF 2010-2015*  
*Gabriela Tapia Téllez*

*MEDIR A CIEGAS. EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO EN LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE*  
*Martin Cutberto Vera Martinez*  
*David Rocha Romero*  
*Martha Cecilia Jaramillo Cardona*

---

RECENSIONES *STIGLITZ, Joseph y GREENWALD, Bruce G. La creación de una sociedad del aprendizaje. La Esfera de los Libros, Madrid, 2016*

*Miguel Anxo Bastos Boubeta*

*FONTAINE, Guillaume. El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos. Anthro-  
pos y FLACSO Ecuador, Barcelona, 2015*

*Carlos Miguel Rodrigues de Caires*

---

AUTORES

---

CRITERIOS PARA LA PRESENTACIÓN Y PUBLICACIÓN DE ORIGINALES

---

PRINCIPIOS ÉTICOS

---

Josep Pont Vidal<sup>1</sup>  
Universidade Federal do Pará (UFPA), Brasil  
[josevidal@ufpa.br](mailto:josevidal@ufpa.br)

## Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas<sup>2</sup>

### Resumen

*La pérdida de legitimidad del sistema político-administrativo, así como las demandas de regeneración política por parte de la ciudadanía y de los movimientos políticos, han obligado a los gobiernos y a la Administración pública, a dar respuestas y a (re)diseñar modelos y lógicas de conducción de lo público. Proponemos una identificación los modelos emergentes y pos-2007 en la Administración y gestión pública en torno a la propuesta de los modelos: continuidad, transición e innovador. Se articula en torno a dos variables explicativas: los conceptos teóricos e ideas subyacentes y las prácticas. Como conclusiones los modelos emergentes propugnan una nueva concepción de Gobierno abierto y los innovadores nuevas formas de gestión (no estratégica).*

### Palabras clave

*Administración pública; gestión pública; modelos emergentes; innovación; Gobierno abierto.*

## Innovative models of management and public administration: Toward the emergency of new paradigms

### Abstract

*The loss of legitimacy of the administrative-political system, as well as the demands of political regeneration by the citizens and political movements, has forced governments and public administration to give answers and (re) design models and logics of public leading. We have proposed an identification of emerging models and after 2007 in administration and public management around a proposition of the models of: continuity, transition and innovator. It articulates around the explanatory variables: the theoretical concepts and underlying ideas, and the practices. As conclusion, the emerging models aim a new conception of open Government and the innovators in new forms of management (not strategic).*

### Keywords

*Public administration, public management, emerging models, innovation, open Government.*

---

<sup>1</sup> Profesor Titular de Teoría de las organizaciones, Administración pública y Políticas Públicas, del Núcleo de Altos Estudios Amazónicos (NAEA) Universidade Federal do Pará (UFPA).

<sup>2</sup> Agradezco a los evaluadores por sus pertinentes sugerencias y comentarios. Realizado con el apoyo financiero de la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES) Brasil, núm.: 99999.001896/2014-08.

## INTRODUCCIÓN

La crisis económica y financiera iniciada en el año 2007 ha puesto al descubierto y acentuado unos problemas latentes ya existentes en el último cuarto de siglo en el sistema político-administrativo y en modelos anteriormente hegemónicos de gestión y gobernanza. Diversos factores han conducido al sistema político-administrativo a la actual situación de desconfianza. Por un lado, la extensión de la crisis económica y financiera y sus impactos, con el dramático aumento del desempleo en la mayoría de países europeos y con profundas consecuencias en las personas y en la cohesión social en diversos ámbitos y la exclusión social (Andrews, et al, 2013; Polavieja, 2013). Por otro, para el sistema político-administrativo, una de las consecuencias ha sido la desafección de la política y la pérdida de confianza hacia las instituciones por parte de la ciudadanía<sup>3</sup>.

Las propuestas y los intentos de corregir esta situación mediante el impulso de diversos modelos de participación «top down» no han dado los resultados esperados, puesto que se ha invitado a la ciudadanía a la participación, sin que se recompusieran previamente las relaciones de confianza entre el sistema y la sociedad civil y de la ubicación de los actores emergentes<sup>4</sup>. Las movilizaciones ciudadanas y de jóvenes (*Mareas* en España durante el año 2011) que han ido acompañadas de la emergencia de movimientos políticos y nuevos actores políticos han tenido impactos para el sistema político-administrativo (Peña-López, et al, 2014). Estos movimientos políticos reivindican una «revolución» democrática de las instituciones y del sistema político, y cuestionan los modelos y las prácticas de las administraciones y de la gestión pública, entre otras exigencias<sup>5</sup>.

Las administraciones y organizaciones públicas se encuentran en este escenario marcado por una crisis económica que sobrepasa estos límites para convertirse en sistémica y con la exigencia de tener que responder a nuevos desafíos y a las demandas. En este contexto, la innovación aparece como la palabra clave y necesaria (Longo, 2012; Kohli y Mulgan, 2010, además de convertirse en un «criterio de competitividad» (Zapico, 2012:8), apareciendo como «fundamental» para lograr «hacer más con menos» (Feinstein, 2012:146).

En este trabajo pretendemos contribuir a la reflexión sobre los diferentes modelos y prácticas de Administración y gestión pública actuales innovadores, intentando dar un especial énfasis a los modelos y propuestas surgidas post-2007. De estos modelos y prácticas surgen interrogantes sobre los que intentaremos responder dos interrogantes: el primero, ¿qué aportan de nuevo o innovador los modelos surgidos después de la crisis?, el segundo ¿qué marco referencial y conceptual subyace en cada uno de estos modelos? Son diversos los marcos conceptuales que en los últimos años han intentado dar respuestas a estos interrogantes (teoría de la elección racional, *public choice theory*, neo-institucionalismo, teorías de las redes). El proceso de identificación y análisis se inscribe en la lógica observacional sistémica (autorreferencial) y una perspectiva constructivista (interpretativa)<sup>6</sup>. La lógica propuesta se fundamenta en la premisa de que la perspectiva del observador siempre produce un sesgo en su observación de la realidad. En consecuencia de ello, la identificación que proponemos debe ser entendida como una aproximación. Para responder las preguntas formuladas las limitamos a dos variables: primera, los conceptos teóricos subyacentes en estos modelos y propuestas emergentes, la segunda, la tipología estructural de los modelos post-2007.

Las preguntas tienen su origen en la hipótesis central de este escrito: la crisis que irrumpe en el año 2007 ha tenido impactos en las prácticas en la administración y gestión pública. Sin embargo, en la mayoría de los casos los modelos considerados innovadores ya existían, remontándose sus raíces teóricas a conceptos ya aplicados previamente (incluso en la década de los años 1990), por ello, no nos referimos a un cambio de paradigma, sino a la aparición de diferentes modelos y prácticas de gestión. La aparición de un nuevo paradigma es todavía discutible y emerge tan solo en prácticas y experiencias concretas.

El objetivo del escrito es la identificación y análisis de los modelos que pueden ser considerados como innovadores. Poder aproximarnos a identificar estos modelos (o paradigmas) nos ofrece también una serie de pistas para

3 En una perspectiva explicativa de la “desafección política” y de la “desconfianza”, “decepción”, “desconexión” y “desinterés” de los ciudadanos en las democracias occidentales, ver: JAVIER MAROTTE, *El campo semántico de la desafección política*, 2014; MARIANO TORCAL, *Desafección política en España en una perspectiva comparada*, 2014. Josep María, Vallés, ¿*Regeneración democrática sin contexto? Las condiciones difíciles para un cambio*, 2016.

4 La desafección de los ciudadanos con el sistema político-administrativo se remonta en la mayoría de países europeos a mediados de los años 1980, aunque varía en cada país. Los efectos e impactos de la crisis, han puesto de manifiesto y acentuado malas prácticas, corrupción, mal uso y una gestión deficiente e insuficiente.

5 Entre estos, hay que añadir otros retos que sobrepasan las fronteras nacionales como los ambientales, energéticos, sostenibilidad, utilización del agua y migratorios mundiales que han obligado a los gobiernos a (re)diseñar y proponer nuevos modelos y lógicas de conducción de la gobernanza.

6 Sobre la perspectiva que proponemos ver: Josep Pont, “Autopoiesis, autoorganización y cierre operativo en las organizaciones desde la perspectiva postestructuralista” *Revista Internacional de Organizaciones*, 2015, núm. 14, pp. 31-55.

permear los caminos y tendencias en que estas prácticas pueden influir en la reconfiguración futura del Estado y el cambio político. Los modelos emergentes se enmarcan en los que podríamos definir como un cambio de modelo en la administración y la gestión, o una «transición entre dos épocas» (Subirats, 2012:71).

En base a la propuesta de identificación de modelos, organizamos el trabajo en dos apartados principales en los que describimos los modelos. El artículo empieza introduciendo al lector con los conceptos de innovación en la Administración pública. Sigue una contextualización de la emergencia de nuevos modelos en la lógica de comprensión sistémica. En los apartados cuarto y quinto se exponen en un plano descriptivo los modelos identificados: *continuidad* y *transición* y *emergentes*. Como epígrafe, ubicamos los modelos en una nueva concepción de la gobernanza.

### Estrategia metodológica

La identificación y clasificación de las tipologías en los modelos que proponemos se articula en torno a tres criterios de selección: 1) la delimitación espacial (geográfica) de las fuentes bibliográficas y conceptuales utilizadas; 2) el método de identificación de las diferentes modelos y prácticas de administración y gestión pública; 3) las fuentes y los conceptos teóricos utilizadas en los cuadros.

Las aportaciones proceden del espacio geográfico analizado en concreto, en las publicaciones recientes de autores europeos, en especial procedentes del ámbito anglosajón, germánico y español. Dadas algunas similitudes referentes a los modelos y prácticas emergentes de innovación administrativa y sus respectivos análisis, inferimos el ámbito geográfico a algunos autores de países de América Latina (en especial Brasil) y el Caribe. Es evidente que en un trabajo de estas características las referencias no podrán ser exhaustivas, por lo que las limitaremos a las más recientes y citadas en diversas publicaciones. El método de identificación de las prácticas lo definimos como *modelos* (o «universos de discurso», como puntualizó Kuhn<sup>7</sup> invocando a Wittgenstein). Como resultado, proponemos la idea de dos modelos que ponen de manifiesto las diferentes prácticas: el *modelo de continuidad* y el *modelo innovador*.

## 1. INNOVACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Introducimos de forma sucinta la idea de innovación de los procesos gerenciales (gerencia pública)<sup>8</sup>. La mayor parte de la literatura considera la innovación en la Administración y gestión pública como una «necesidad» (Longo, 2012:52) al existir un «innovation deficit in public services» (Potts, 2009:35), por lo que adquiere un interés al tratarse también de un criterio de competitividad (Maddock, 2009; Mulgan, 2009; Kohli y Mulgan, 2010; Moore y Hartley, 2010). El concepto de innovación en el sector público está influenciado por la pluralidad de enfoques existentes «dispersos», y su carácter «polisémico y elusivo» (Ramírez-Alujas, 2012:7) y que vienen a representar diferentes corrientes teóricas e interpretaciones. Esta variedad de puntos de vista contrasta también con una falta de estudios empíricos, cuya debilidad de observaciones es atribuida por algunos autores a la falta de perspectivas de la disciplina académica de las Ciencias de la administración («miopía disciplinaria», Windrum; Koch, 2008). A este hecho, hay que añadir que ha estado influida por la visión de que el concepto de innovación estaba vinculado al aparato productivo, en el cual el sector de servicios considerado como «improductivo» (Ramírez-Alujas, 2012:17)<sup>9</sup>.

En un plano conceptual es posible diferenciar entre la innovación incremental (orientada a la forma de operar) y que implica «mejoras en el rendimiento operativo» de los procesos de producción y de previsión de servicios (Zapico, 2012:8) y la innovación transformacional que supone modificaciones en las estructuras y afecta las responsabilidades y relaciones de poder internas y externas de la administración<sup>10</sup>.

7 A pesar de la similitud semántica entre “modelo” y “paradigma”, en este trabajo nos abstenemos de utilizar la denominación de paradigma, dado que este último concepto implica una “cosmovisión” del conjunto de experiencias o *Weltanschauung* (DILTHEY). En el sentido dado por KUHN, paradigma se refiere a un modelo de problemas para solucionar problemas a una comunidad científica. Pensamos que la definición de “modelo” se ajusta mejor a describir una serie de prácticas, acciones y aplicación de conceptos, mientras que paradigma posee un significado epistemológico de alcance mayor. No obstante, algunos autores del área de la Administración se refieren también a “paradigma” (Villoria, 2012:72).

8 La innovación de los procesos gerenciales y en la administración pública se caracteriza por la publicación de numerosos trabajos en los últimos años (MADDOCK, MULGAN, POTTS, KOHLI Y MULGAN, MOORE Y HARTLEY). Con ello se refleja que el concepto en el sector público también la pluralidad de enfoques existentes “dispersos” y el carácter “polisémico y elusivo” producto de diferentes corrientes teóricas (RAMÍREZ-ALUJAS, 2012:7).

9 Referente a las características de la innovación en la administración pública, RAMÍREZ-ALUJAS Y VILLORIA (2012:22) son incisivos al respecto: “no toda innovación es positiva, al igual que no toda continuidad es negativa”.

10 Para FEINSTEIN la naturaleza de la innovación pública puede ser directa o indirecta. Entre la innovación directa menciona: 1. innovaciones directas de proceso, por ejemplo la introducción del presupuesto participativo; 2. innovaciones directas de productos o servicios, como

Como prácticas administrativas emergentes e innovadoras en la Administración y gestión pública entendemos que estas han de poseer tres características básicas de este tipo de prácticas. Nos referimos a la innovación<sup>11</sup> de los procesos gerenciales y en la administración pública (...). La innovación en la administración pública se caracteriza por la publicación de numerosos trabajos en los últimos años (Maddock, 2009; Mulgan, 2009; Potts, 2009; Kohli y Mulgan, 2010; Moore y Hartley, 2010). Con ello se refleja en el concepto de innovación en el sector público también la pluralidad de enfoques existentes «dispersos» y el carácter «polisémico y elusivo» (Ramírez-Alujas, 2012:7), aunque también constata una falta de estudios empíricos, como consecuencia de la «miopía disciplinaria» (Windrum, 2008).

Otros autores añaden elementos relacionados con las prácticas realizadas por las organizaciones con el fin de mejorar el producto o servicio que prestan, caracterizado por las ideas de *Cambio* (cambio radical e impacto), *Novedad* (es algo nuevo para la organización en cuestión; *Acción* (supone llevarlas a cabo, no sólo es una «buena idea») (Audit Commission, 2007). También se hace referencia a la introducción de una dimensión social, al añadir que la innovación en el sector público y las nuevas ideas deberían ser capaces de mejorar la operatividad de las instituciones y elevar el nivel de vida de una sociedad.

En este escrito nos referimos a la innovación transformacional y directa, vinculada con modificaciones en las estructuras de la gestión pública y agrega las ideas y prácticas de transparencia, *accountability* y participación ciudadana. Su observación empírica es una tarea compleja dada la vinculación entremezclada entre los valores y su conexión con las opciones de carácter político (orden externo), así como las relaciones de poder existentes dentro de la administración pública (orden interno). En el orden externo, se manifiesta en su relación con la ciudadanía en del proceso de la co-creación, co-formulación, co-evaluación de las políticas públicas. El elemento central que distingue la innovación del cambio incremental en el impacto del proceso de cambio en la discontinuidad con el paradigma predominante de la organización. Hoy por hoy, gran parte de estas nuevas formas de gestionar lo público se concretizan en torno a la idea de *Gobierno abierto* (Ramírez-Alujas, 2010, 2011).

La innovación en los procesos administrativos (innovación incremental) habitualmente tiene su origen en las prácticas. La puesta en práctica de las denominadas *Best Practices*<sup>12</sup> no es un fenómeno nuevo, sino que tiene su origen en dos supuestos. Por un lado, debido a los procesos innovadores introducidos en la gestión empresarial y en las organizaciones (modelos de motivación, desarrollo personal, logro de objetivos). Por otro, como consecuencia de las reivindicaciones ciudadanas y la consiguiente crisis de legitimidad de la Administración pública que se manifiesta ya partir de la década de los años 1990. La administración pública sufrió un constante deterioro en la que la necesidad de introducir buenas prácticas se volvió una tarea urgente. Las propuestas derivadas de las buenas prácticas, han servido para que se aplicaran propuestas de gestión de forma experimental como ha sucedido en diversos municipios e instituciones de enseñanza superior de América Latina.

## 2. CONTEXTUALIZANDO EL ENTORNO: CRISIS ECONÓMICA Y ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

En la óptica de pensamiento de sistemas autorreferenciales, la Administración pública (como parte del sistema político-administrativo, Luhmann, 1991, 1988) constituye uno de los tipos «básicos» de sistemas. El entorno incluye un número infinito de situaciones posibles («entramado desconcertante», Luhmann, 1998:41) al existir unas relaciones de dependencia con el sistema. En esta lógica de pensamiento el entorno de este sistema, que delimitamos y definimos como Administración pública, constituye una estrategia del sistema para su gestión de la complejidad. El entorno esta definido por el constante aumento de la complejidad e influye de forma selectiva en los elementos del sistema Administración pública, con lo cual la complejidad del entorno significa que existen más posibilidades de las que el sistema pueda actualizar y operar. La posibilidad de observar la complejidad de un sistema y de su entorno es mediante una racionalidad selectiva de los elementos del sistema, o sea, a partir de la organización selectiva de la creación de estructuras del sistema (operaciones autorreferenciales). La crisis económica y las demandas de los nuevos actores políticos han impactado directamente en las estructuras propias (autorreferenciales) del sistema Administración pública.

Previa definición del entorno, definiremos lo que denominamos sistema administración pública. En este trabajo lo delimitamos como formado por una serie de operaciones internas (conjunto de estructuras, disposiciones, normas, concursos, burocracia) y diferenciado del sistema político (como el conjunto de toma

un servicio de formación profesional en nuevas tecnologías (FEINSTEIN, 2012:146).

<sup>11</sup> En el sector técnico y privado la innovación es entendida como: “la aplicación de una nueva o significativa mejora en un producto (bien y/o servicio) o proceso, un nuevo método de comercialización, o un nuevo método de organización en las prácticas de negocio, lugar de trabajo o en las relaciones externas”, Oslo Manual, OECD, 2009.

<sup>12</sup> Para catalogar y difundir *Best Practices* se han creado centros de seguimiento, análisis de estas prácticas (institutos y “bancos”, como es el caso del Banco de Buenas Prácticas en Cataluña).

de decisiones ideológicamente vinculantes, establecimiento de prioridades y límites a la administración) (Luhmann, 1971:64)

Transcurrido más de un cuarto de siglo de la aplicación de la Nueva Gestión Pública, el actual escenario se caracteriza por la complejidad. La crisis financiera global que se inició en el año 2007, ha tenido un fuerte impacto negativo en la Administración pública en los ámbitos estatal, local y municipal en la mayoría de países. Los recursos anteriormente incrementalistas de los estados, se han tenido que reorientar drásticamente para una reducción de costos y asumir de nuevos, para dar atención al enorme desempleo, a las políticas para el desempleo juvenil o el pago la deuda externa, entre otros factores.

En el ámbito municipal se ha producido un cambio de rumbo de prioridades de la administración pública con un aumento de demandas básicas de servicios sociales, asistencia a niños, adolescentes y familias, pago de alquiler de familias necesitadas, programas de pobreza energética, familias en situación de desahucio. Estas necesidades se han vuelto más evidentes a partir del año 2009, cuando los efectos de la crisis económica ya se manifestaban en todos los municipios europeos. Como consecuencia, se propusieron e introdujeron programas de consolidación presupuestaria.

Las administraciones municipales pensadas y acostumbradas anteriormente a una aprobación de presupuestos incrementalista, cuyos ingresos provenían en parte por la especulación inmobiliaria y la construcción (en los municipios españoles representaba una media del 30 por ciento de los ingresos directos) se vieron fuertemente mermadas. Estas administraciones se vieron de repente obligadas a dar respuestas a esta situación y a la necesidad de redirigir la estrategia interna de contención y reducción de gastos, teniendo como consecuencia traumáticas reducciones de funcionarios y servidores públicos como consecuencia de la reordenación y supresión de servicios y áreas. Estas administraciones han tenido que introducir una nueva cultura orientada a objetivos y resultados, así como una financiación sostenible gracias a la introducción de la gestión financiera y los presupuestos estratégicos.

En otro ámbito los desafíos sobrepasan los límites tradicionales de municipio y de nación cuyas cuestiones clave giran en torno a problemas supranacionales como son el cambio climático, la acogida de refugiados, la superación de los efectos económicos y sociales de la crisis, la seguridad y el terrorismo, nuevas formas de producción y consumo, la ciudad sostenible, o el desarrollo humano sostenible. El ciudadano ha pasado de ser entendido como un «cliente» pasivo que consumía servicios públicos para nuevas configuraciones y situarse como «ciudadano activo» que co-participa en la co-confección y co-gestión de las políticas y de los servicios públicos, según las propuestas del Gobierno Abierto y la Nueva Gobernanza.

Se trata de recuperar y revitalizar perspectivas que parten de la autoorganización de la sociedad, cuyas raíces conceptuales provienen de trabajos sobre la autoorganización y el *management* (Klimecki, 1995) la gobernanza descentralizada (Glagow; Willke, 1987; Willke, 2001), la reformulación de la lógica de la burocracia (Crozier, 1992; Crozier, Friedberg, 1993).

### 3. MODELOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La identificación en modelos que proponemos nos permite una aproximación a la comprensión de la lógica de las reformas. En estas no se trata de un proceso lineal de reformas constantes, sino que aparecen algunas discontinuidades en las que, en especial a partir de la irrupción de la crisis del año 2008, es posible verificar un nuevo periodo o «universo de discurso». Siendo así, nos encontramos hoy por hoy en un espacio temporal de transición y de sustitución entre diferentes modelos en la gestión y administración pública. Identificamos entre el modelo de *continuidad* y el *innovador*.

El *modelo de continuidad*, comprende tiene sus inicios en la década de 1990. La relación Estado/mercado se manifiesta por prácticas de externalización de los servicios, mientras que la relación Estado/ciudadano se inspira en las prácticas de gestión empresarial que definen a los destinatarios como «clientes». Bajo la denominación de *modelo innovador* debe contemplar como mínimo las tres siguientes características: 1) que se fundamenten o impulsen un nuevo tipo de gobernanza (gobernanza en red); 2) que contemplen la rendición de cuentas (*accountability*) (horizontal y vertical); 3) que incluyan medidas de transparencia como práctica emergente y estratégica.

Es evidente que como sucede en estos casos, no existe una línea clara delimitadora entre los diferentes modelos, como tampoco es posible establecer si los modelos emergentes pos-2008 vienen a ser realmente innovadores en sus prácticas. Tampoco es posible establecer unas líneas claras diferenciadoras entre el *Post New Public Management* y el *Whole-of-government approach*, al poseer ambos modelos poseen conceptos similares.

No todos los considerados «nuevos» enfoques y corrientes son realmente nuevos o innovadores. Algunos son meramente prácticas aplicadas para resolver problemas muy concretos a corto plazo, derivadas de marcos más amplios de reformulación de la gestión pública como son adaptaciones del *New Public Management*. Se trata de acciones concretas adaptadas a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) y que pueden subsidiar el inicio de nuevos modelos y formas de gestión pública y social, cuyas posibilidades e dudas ya han sido expuestas (Subirats, 2012). Hay que hacer mención a las acciones y estrategias de planificación y de gestión direccionadas para el ámbito económico, que si bien no se trata de nuevos modelos de reformulación de la Administración pública en su totalidad, en un sentido amplio, se trata de prácticas más o menos exitosas e innovadoras y que se han aplicado durante algún tiempo con éxito y que se limitan a diferentes niveles o campos específicos de la administración pública general y local como el caso del *Common Assessment Framework* (CAF).

La perspectiva sistémica que utilizamos se reproduce en la configuración en que se señalan las contingencias a la que está sometido el entorno definido como: estable (con pocos cambios sustanciales), inseguro (expectativas diferentes a las esperadas) y de riesgo (entorno contingente) (Cuadro 1).

**CUADRO 1. IDENTIFICACIÓN DE LOS MODELOS EN LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA**

Entorno	Modelo	Prácticas
Estable	Continuidad	<i>New Public Management</i> <i>Procesos financieros: «modernización de la administración» («Gobernanza estratégica»)</i> <i>Politics and Management Deal (PMD) Common Assessment Management (CAF)</i> <i>Best Practices</i> <i>Open Government Partnership</i>
Inseguro	Transición «crisis»	<i>Post New Public Management</i> <i>Whole-of-government approach</i>
Riesgo Complejo Alta incertidumbre	Innovador	<i>Open government</i> <i>Nueva gobernanza</i> <i>Holistic Governance</i>
Complejo Alta Incertidumbre	No-institucional En implementación/ Experimentación ( <i>Transition Town</i> )	No-institucional <i>Social Management/ Gerencia social (1)</i> Prácticas y proyectos «desde abajo» (“ <i>bottom-up</i> ”)

Leyenda: (1) aplicado principalmente en países de América Latina.

En nuestro trabajo hemos elaborado unas dimensiones que posibilitan una aproximación a la identificación de los modelos. Las dimensiones son: configuración, concepción del ciudadano, regulación, procesos, estructura, control y evaluación del desempeño y personal.

**Configuración.** Organización, actuación y función de las estructuras internas en la administración pública. Cambios de configuración debido a impulsos o comunicaciones (leyes, decretos, etc.) procedentes del sistema político-administrativo (Estado) o de otros sistemas.

**Concepción del ciudadano.** Derechos que permiten su participación y en las decisiones de la administración y gestión pública y en proceso amplio de políticas públicas. En nuestro enfoque, asume el supuesto fenomenológico husserliano que contempla la situación de hallarse en condiciones de conciencia.

**Regulación.** La retroalimentación de la administración pública. Disposiciones preestablecidas que en este caso son las prácticas de la regulación jurídica de la función pública.

**Procesos.** Decisiones internas de la administración pública y los flujos de actividades de planificación, organización y ejecución.

**Estructuras.** La forma en que se efectúa la transformación entre las demandas procedentes del entorno y las acciones o respuestas (equilibrio) que ofrece la administración. En concreto, las formas organizativas funcionales entre ministerios, unidades administrativas, sectores, organismos autónomos y la colaboración con otros sectores de la sociedad.

**Control y Evaluación del desempeño.** La selección y evaluación de las comunicaciones emanadas de la administración pública. En este trabajo, las medidas de la administración pública para ordenar y potenciar los procesos de gobierno y las demandas de la ciudadanía.

**Personal.** Estrategia de la administración en la institucionalización del servidor público (garantías de permanencia, plano de carrera, capacitación, capacidad de toma de decisiones, promociones, reciclaje).

El análisis de estas dimensiones en los diversos modelos nos permitirá extraer unas tendencias aproximadas sobre ellos. Tal es el caso del modelo que denominamos de “transición”. Esta identificación no significa cambios sustanciales respecto a los modelos de continuidad, sino tan solo modificaciones o nuevas prácticas *at hoc*, introducidas durante la última década por gobiernos de diferente orientación política.

## 4. MODELOS DE CONTINUIDAD

### 4.1. New Public Management

Tras casi tres décadas de aplicación y reformas inspiradas o fundamentadas en la Nueva Gestión Pública (NGP), los estudios y publicaciones internacionales valorativas son tan numerosas, que resulta imposible establecer una aproximación en cada país sobre sus variantes, resultados, aportaciones prácticas y modificaciones (Pollitt, 1995; 2009; Diefenbach, 2009; Barzelay; Gallego, 2006; Erik Lane, 2000)<sup>13</sup>. Son diversos los argumentos que constatan que los principios y teorías que en su día sustentaron la NGP habían «muerto», siendo reemplazada por el gobierno digital y con un mayor enfoque en la «reintegración» (de Vries, 2010; Dunleavy et. al., 2006), constatándose sus «límites» con propuestas de modelos emergentes de gobernanza (Prats, 2005:99-206). Hood ya diagnosticó a finales de la década de los años noventa, que la NGP se encontraba «envejecida», dirigiéndose hacia lo que algunos expertos diagnosticaron ya como «*the age of Paradox*»<sup>14</sup>. En base a los resultados de su aplicación en diversos ámbitos y países y de las numerosas evaluaciones posteriores realizados, nos permiten identificar el *New Public Management* (NGP) como el paradigma de la continuidad.

### 4.2. Post-New Public Management

Las limitaciones del modelo expuesto han dado pie a la denominada *segunda generación* de reformas del sector público, que se concretiza con la introducción de correcciones propuestas en la post-NGP. Esta ha adquirido diversas formas e intensidad en cada país, como análisis y estudios han demostrado. La aparición del *Post-New Public Management* o *Nuevo Servicio Público* (NSP) (Christensen, 2012; Pérez, et al. 2011), es uno de los modelos emergentes de Administración y gestión pública. La pregunta si realmente se trata de un enfoque «nuevo» o de una reelaboración y adaptación de los anteriores modelos, como la NGP está todavía por responder. Debido a su decline, algunos autores se refieren «más allá de la NGP» (Drechsler, 2009; Moynihan, 2008:485).

En estos análisis se plantean interrogantes relacionados con el extenso y difuso proceso de reformas llevado a cabo en diversos países y se estructuran para ofrecer una visión clarificadora del alcance de implementación del post-NGP. Al igual que en la NGP, la aplicación de un enfoque teórico de observación sobre la transformación en diversos países ha focalizado el *desing* político (Ramíó; Salvador, 2005), o sea, las trayectorias culturales e institucionales y la presión externa para comprender los procesos y los efectos de las reformas introducidas principalmente en la década de los años noventa.

Las reformas post-NGP han sido direccionadas en construir un sentido de valores sólido y unificado. Estos surgen de la formación de equipos con el objetivo de mejorar la capacitación y autodesarrollo de los

<sup>13</sup> Después de su aplicación con diferente intensidad, éxito y temporalidad han aparecido voces críticas, anunciando incluso su “fin”. Los resultados empíricos realizados en diversos países que adoptaron este modelo, ya se ha constatado la necesidad de seleccionar tan sólo algunos de sus aspectos (ORMOND; LÖFFLER, 1999).

<sup>14</sup> En el plano conceptual se partió de un fuerte instrumental económico (*Public Choice*, elaborada por OSTROM y NISKANEN) basado en la tríada de los conceptos *eficiencia-eficacia-productividad*, convirtiéndose y siendo reducido este paradigma un “relato técnico” (MORICONI, 2008:73).

servidores públicos (como por ejemplo en el Gobierno de Nueva Zelanda). Entre los aspectos débiles aparece la posibilidad de aparición de un «rebastecimiento del núcleo central» que puede crear tensiones y conflictos derivados de la centralización del poder, además de provocar tensión el desafío de equilibrar reafirmación y delegación.

La rendición de cuentas es otro factor de constantes tensiones. Mientras que la NGP ya proporcionó un catálogo de instrumentos de rendición de cuentas, con la tendencia a que estos fueran más claros y transparentes, la segunda generación de reformas de la TG ha sofisticado la propuesta inicial otorgando un papel central (*accountability*) en el sistema.

Denhardt y Denhardt, en el libro *New Public Service. Serving, not Steering* (2003) discuten nuevas aportaciones para clarificar las diferencias y similitudes entre el NGP y post-NGP. Esta última se vincula en un ámbito propositivo más normativo, al poner énfasis en la reafirmación de los valores democráticos («*citizenship*») y el servicio al público interés. No en vano una de sus principales tesis se refiere a que “los empleados públicos no prestan servicios a los clientes, prestan democracia” (Denhardt; Denhardt, 2003: xi).

### 4.3. “Whole-of-government approach” (Whole of Government)

El modelo aparece en la comprensión de un contexto en el que el mundo es percibido como cada vez más inseguro y peligroso, con riesgos en algunos países como son el terrorismo y la seguridad interna, y sobre cómo se perciben los cambios y reformas en el sector público (países anglo-sajones, principalmente). En este enfoque se limita al liderazgo político y al administrativo a aplicar formas eficientes de control y de capacidad de direccionamiento y de obtención de información. Esta estrategia no ha estado libre de “problemas de rendición de cuentas y de capacidad” (Christensen; Laegreid, 2007: 542).

El concepto de “*Whole-of-government approach*” o “Totalidad de Gobierno” (TG)<sup>15</sup>, surge a partir de los déficits y críticas surgidas de la NGP. Es una propuesta diseñada por expertos y por consultorías especializadas (Christensen; Laegreid, 2006; 2007), apareciendo dudas si realmente se trata de anteriores propuestas y modelos re-formulados (Christensen, 2012; Jun, 2009; Christensen, Laegreid, 2006; Per, 2006; Andreescu, 2003). Los inicios se remontan al periodo iniciado por el gobierno socialdemócrata británico (1997-2007). Se trata de una propuesta nueva para solucionar problemáticas anteriores heredadas de gobiernos y derivadas de fallas de coordinación interinstitucional. Se ha aplicado para analizar y delimitar casos en base a una tipología de enfoques más complejos que se vinculan a la introducción de los modelos de la post-NGP. Con la irrupción de la crisis en el año 2007, se ha introducido también para optimizar propuestas y ofrecer soluciones debido a la profundidad y extensión en que ha incidido la crisis en diversos países, independientemente del tipo de gobierno que estuviera en el poder.

El concepto de TG tiene como significado práctico que el gobierno y las agencias de servicios públicos deben trabajar entre divisiones para lograr metas compartidas y una respuesta de gobierno integrado, con el fin de proporcionar desarrollo de políticas, dirección de programas y prestación de servicios. Se trata de una serie «coherente de ideas y herramientas» para ofrecer respuestas para el problema de la «fragmentación aumentada» del sector público y los servicios públicos con el objetivo de aumentar la coordinación.

El TG puede ser interpretado en las perspectivas *estructural* e *instrumental*. En la perspectiva *estructural* los efectos de la crisis han llevado a menudo a plantear a la responsabilización a los líderes políticos ejecutivos de los problemas en las administraciones públicas los cuales han intentado evitar y desviar responsabilidades dirigiéndolas a otros ámbitos de la sociedad mediante la «delegación de responsabilidades» (Christensen; Laegreid, 2007:542). El TG aborda el diseño organizacional consciente y se basa en que los líderes políticos y la Administración pública asuman el diseño estructural de las entidades públicas como instrumentos para cumplir metas públicas. Por otro lado, la perspectiva *instrumental* sugiere que las organizaciones se encuentran en constante evolución y transformación en su diseño, caracterizado por una adaptación mutua a las presiones internas y externas (entorno). En esta perspectiva, cada organización pública desarrolla a largo plazo normas y valores particulares ya sean institucionales o informales. En ambas perspectivas es importante el liderazgo institucional, al adquirir una dimensión fundamental y ser decisivo en la TG.

Se considera que la política y los cambios en las organizaciones del gobierno central no son necesariamente la herramienta más importante de la reforma para promover iniciativas que «engloban la totalidad del gobierno». La TG aborda la acción política desde los niveles más bajos (lógica «*bottom up*») los más próximos al ciudadano

15 De forma similar al *Joint United Government* o incluso la *Holistic Governance* (LEAT, SETZLER et al. 2002).

(municipios, regiones y organizaciones gubernamentales locales) lo cual requiere de proyectos cooperativos y formulados desde la sociedad civil y las entidades sociales (Pollitt, 2003).

Los atentados terroristas de los años 2015 y 2016 en países de la Unión Europea han sido el motivo para aumentar gastos en seguridad y reforzar el papel de los gobiernos en esta área, convergiendo llevando a un «endurecimiento del gobierno»<sup>16</sup>.

#### 4.4. Fundamentos teórico-conceptuales de los modelos de continuidad

En un plano político-administrativo, la hipótesis transversal que define estos conceptos tiene su fundamento en la idea de que los políticos y los burócratas de comportan de forma similar a los actores económicos, que significa maximalizar el posible capital político en busca de sus propios intereses. Para equilibrar y superar este reduccionismo economicista, el neo-institucionalismo hace hincapié en las ventajas de la cooperación entre actores (Buchaman), y en el proceso de formación y generación de las instituciones, entendidas «como recursos a las restricciones de la acción individual y socialmente construidas» (North).

Presentamos un esquema comparativo de los conceptos teóricos y centrales de los modelos emergentes de Administración y gestión pública, entre el modelo que definimos como *modelo de continuidad*. Como fundamentos teórico-conceptuales nos referimos a las teorías constitutivas y a los conceptos funcionales (con característica de teoría y paradigma científico) y las estructuras explicativas subyacentes (Cuadro 2).

CUADRO 2. FUNDAMENTOS TEÓRICO CONCEPTUALES DE LOS MODELOS DE CONTINUIDAD

Modelo	Práctica	Fundamento teórico-conceptuales
Continuidad	<i>New Public Management (NPM)</i>	Lógica sistemas abiertos/cerrados y lineal, desarrollada en entornos simples, predecibles y baja resistencia al cambio Teoría de la elección pública Teoría económica de la burocracia Nuevo institucionalismo económico y gerencia profesional <i>Three Ms: “mercados-gerentes-medición”</i> Eficiencia-eficacia-productividad
Transición	<i>Pos-New Public Management</i> <i>New Public Service</i>	Inspirado en los fundamentos de la NGP Lógica sistemas abiertos Énfasis Output-control Gobernanza social Reafirmación valores democráticos
	<i>Politics and Management Deal</i>	Lógica sistémica de sistemas autorreferenciales Teoría de los juegos Lógica mercado
	<i>Whole-of-goverment approach (WOG)</i>	Inspirado en los fundamentos de la NGP Complejidad Redes informales Personalización servicios
	<i>Evidence-Based Policy Making</i>	Planificación estratégica Orientación al mercado

Fuente: Oszlak; O'Donnell (1998); Denhardt; Denhardt (2003), Christensen; Laegreid, (2006; 2007), Barzelay; Gallego (2006), autor.

<sup>16</sup> Los últimos atentados terroristas en París del 13 de noviembre de 2015 y del año 2016 han puesto de nuevo en la agenda europea el tema de la seguridad contra el terrorismo.

Los modelos de gestión pública conocidos como *Pos-New Public Management* y «*Whole-of-government approach*» poseen ciertas semejanzas, al tener como raíz común el modelo y las propuestas y principios conductores derivados de la NGP. El modelo *Politics and Management Deal* aplicado en municipios, cuyos postulados económico-políticos provienen del liberalismo económico.

En los respectivos modelos identificados (continuidad y transición) hemos seleccionado las dimensiones principales que los sustentan y las lógicas que los regulan: configuración, concepción del ciudadano, regulación, procesos, estructura, control y evaluación y personal (Cuadro 3).

CUADRO 3. NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA

	Pos-New Public Management	“Whole-of-government approach”	Politics and Management Deal
Configuración	Recentralización: coordinación horizontal y vertical	Respuesta a los efectos no esperados del NPM (debilitamiento control político, poca coordinación áreas gobierno, excesiva especialización)	Control político, modelo participativo y descentralizado
Concepción del ciudadano	Orientación al ciudadano: responsabilidad y redención de cuentas. Participación ciudadana organizada «desde arriba»	Revalorización idea del ciudadano Participación ciudadana organizada «desde arriba»	Revalorización idea del ciudadano. Inicio de la co-participación ciudadana (co-formulación políticas públicas)
Regulación	Ley administrativa: obertura y transparencia	Ley administrativa: obertura y transparencia	Ley administrativa: obertura, transparencia, participación
Procesos	Revisión y actualización de las prácticas del <i>Public Management</i> . Profesionalización de la gestión	Prestación de servicios públicos como respuesta a las limitaciones de la NGP Integración vertical y horizontal	Profesionalización de la gestión Integración vertical y horizontal
Estructura	Redes de trabajo. Cooperación entre organizaciones	Coordinación de diferentes sectores. Mayor cooperación mediante fortalecimiento de redes	Coordinación de diferentes sectores público-privado. Mayor cooperación mediante fortalecimiento de redes verticales y horizontales
Control y Evaluación	Control y evaluación de la gestión ( <i>outcome</i> ) Evaluación continua	Evaluación como herramienta de mejora Introducción de <i>accountability</i> Evaluación continua	Evaluación como herramienta de mejora Instrumento: <i>Balanced scorecard</i> Introducción <i>accountability</i> Evaluación continua
Personal	Profesionalización funcionariado Prácticas tercerización	Profesionalización funcionariado Prácticas tercerización	Profesionalización funcionariado

Fuente: Oszlak; O'Donnell (1998); Denhardt; Denhardt (2003), Christensen; Laegreid, (2006; 2007), Barzelay; Gallego (2006), autor.

## 5. MODELOS DE TRANSICIÓN EMERGENTES

### 5.1. Open Government (oGov)

La idea *Open Government* (oGov)<sup>17</sup> no es nueva, al situar algunos expertos sus orígenes en la década de los años 1950, y vincularla con disponer información a la ciudadanía (Cobo, 2012:101). Expertos también lo sitúan con la llegada del presidente norteamericano Bill Clinton, o incluso antes. Independientemente del periodo de sus orígenes o proclamación pública, interesa clarificar de qué se trata exactamente.

El oGov equivale a una mejora de procesos e ideas que ya estaban aplicadas en la administración pública (introducción de tecnologías de la información, Gov.2.0), significando para algunos expertos «una de las mayores innovaciones» (Ramírez-Alujas; Villoria, 2012:20) y al aparecer como un subsistema de políticas públicas.

Para sus impulsores aparece como una nueva forma de relacionarse entre la Administración pública y los ciudadanos y se caracteriza por el establecimiento de una serie de canales de comunicación y contacto directo. Básicamente, el surgimiento de la idea oGov se debe al reconocimiento de los cambios y las exigencias procedentes de la ciudadanía como se desprende de la declaración de la Alianza para el Gobierno Abierto: “que los pueblos del mundo entero exigen una mayor apertura en el gobierno. Piden mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y buscan la forma de que sus gobiernos sean más transparentes, sensibles, responsables y eficaces”<sup>18</sup>.

El oGov surge como respuesta a las debilidades de las democracias occidentales (caracterizadas en las últimas décadas por la baja participación ciudadana en los comicios) y en la misma calidad de la democracia que aparece como «despolitizada», «dual», «elitista» o «de baja intensidad» (Oszlak, 2013)<sup>19</sup>. Viene también a suplantar la falta de articulación entre las políticas públicas (que se manifiesta en los niveles «horizontal» o sectorial y «vertical» o jurisdiccional)<sup>20</sup> cuyas prácticas han tenido implicaciones en la gestión pública habitualmente concebida en términos sectoriales. Las propuestas de participación provenientes de oGov significan incentivar de los ciudadanos para que puedan participar directamente en el debate de las opciones de políticas públicas, además de aportar ideas y propuestas que se traduzcan a políticas, leyes y decisiones que mejor puedan servir a la sociedad y a los intereses democráticos amplios.

La amplia idea de democracia participativa se constituye como uno de los pilares del oGov, cuyos mecanismos deben permitir a los ciudadanos participar en la toma de decisiones para activar los debates políticos sobre asuntos de interés. El objetivo principal del oGov es establecer una constante interconexión y comunicación con los ciudadanos en sus necesidades y preferencias y escuchar sus demandas, sugerencias y opiniones, facilitando la colaboración con los técnicos y funcionarios públicos en el desarrollo de políticas públicas y servicios.

El concepto de oGov tiene la lógica de un modelo de administración basada en las relaciones, abierta a la ciudadanía y a las demás administraciones y a otras organizaciones colaboradoras por lo que se trata a su vez de una administración en red. La propuesta oGov se fundamenta en tres ejes que dirigen la acción del gobierno en su concreción programática: transparencia, participación y colaboración, y que en la práctica viene a significar la co-producción de políticas y servicios públicos, como se indica en la Alianza para el Gobierno Abierto (en inglés OGP)<sup>21</sup>.

La aplicación de un Gobierno Abierto significa que dispone de elevados niveles de transparencia y mecanismos de escrutinio público y con posibilidades de control con un «énfasis en la responsabilidad del gobierno»<sup>22</sup>. La transparencia se considera su distintivo fundamental y en la práctica significa que la ciudadanía debe tener acceso a la información en poder del gobierno y ser informada de los procedimientos y toma de decisiones gubernamentales. En definitiva, abarca todas las actividades democráticas y de gobierno, por lo que precisamente por ello, puede al final no ser nada (comp. Villoria, 2012:70-74).

Al asumir las experiencias del nuevo institucionalismo (North) y los requisitos de las «buenas instituciones», el oGov se «inserta» en la corriente de buena gobernanza y en la promoción de integridad gubernamental.

17 En: <http://www.oecd.org/gov/modernisinggovernmentthewayforward.htm>.

18 En: [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_Booklet\\_Spanish\\_Digital.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Booklet_Spanish_Digital.pdf).

19 Para los países de América Latina algunos expertos incluyen las limitaciones de la “accountability horizontal” (COLLIER y LEVITSKY, 1996; O’DONNELL, 1998).

20 Habitualmente ha implicado la división de las funciones y acciones entre las agencias estatales y ministerios, estructura que responde más a consideraciones de especialización funcional que a criterios surgidos de la problemática social y las demandas sociales.

21 “Los gobiernos miembros de OGP se asocian con la sociedad civil para promover la transparencia, empoderar a sus ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para mejorar la gobernanza de su país. OGP es un movimiento global de reformadores que trabajan para hacer que sus gobiernos sean más efectivos y receptivos con sus ciudadanos”.

Ver: [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_Booklet\\_Spanish\\_Digital.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Booklet_Spanish_Digital.pdf).

22 En: <https://opensource.com/resources/open-government>.

tal (Villoria, 2012:81). Las raíces teórico conceptuales arrancan principalmente de los politólogos Oscar Oszlak, Guillermo O'Donnell (1998) y en la perspectiva académica procedente de publicaciones de trabajo social (Yves Vaillancourt en Canadá, 2009 y en Brasil). Sus fuentes se inspiran también en referentes provenientes de la gestión del mundo empresarial («economía abierta»), la economía social (cooperativismo) y de consultorías y grupos de investigación.

El término Gov 2.0 es una especificidad del Gobierno Abierto impulsada por agencias federales norteamericanas, consultorías y empresas transnacionales<sup>23</sup>. Se relaciona con la utilización de las TIC's de colaboración abierta y cuyo objetivo es la creación de una plataforma internacional<sup>24</sup> a través del cual el gobierno y los ciudadanos puedan trabajar juntos para mejorar la transparencia y eficiencia de los servicios públicos. Se parte de la hipótesis de que la disponibilidad y utilización de las tecnologías de la información deberá favorecer la capacidad de participar en sus gobiernos ciudadanos (Subirats, 2012).

Sin embargo, el conjunto de estas ideas, en especial *Open Government Partnership* y el Gov. 2.0, también han levantado diversas críticas y desconfianza entre la comunidad científica. La idea de *colaboración* (gobierno, sociedad civil, mercado) es la perspectiva que crea mayores suspicacias debido a la ambigüedad del término, habiendo sido objeto de numerosos análisis y estudios críticos en especial en los países de América Latina<sup>25</sup> (Kaufman, 2013; Vaillancourt, 2009; Pestoff, 2006, entre otros). Para algunos críticos, se trata además de una estrategia procedente de las élites militares de los Estados Unidos, que tiene como finalidad vincular con la ayuda de las nuevas tecnologías a las respectivas sociedades civiles de los países, a través de una *Good Governance*. De esta forma, regímenes autoritarios a través de formas de cooperación, pueden llegar a ofrecer una imagen de buen oGov. Por otro lado, si lo que realmente se pretende es un verdadero cambio hacia la transparencia, participación y colaboración, que tenga en cuenta las dimensiones expuestas, deberá tener en cuenta una transformación no solo tecnológica o administrativa, sino también cultural (Cobo, 2012:114). Por último, aparece el interrogante sobre las posibilidades que pueda ofrecer el oGov con la reforma del Estado (Ramírez-Alujas, 2012). Una aplicación técnica y práctica del oGov es la extensión de la e-Administración.

## 5.2. E-administración

La E-Administración no es un modelo de gestión, sino que se limita a un instrumento al servicio de los modelos expuestos. Las ideas y prácticas de *e-Administración* y *e-Government* se encuentran entrelazadas con el avance las tecnologías de la información, extendiéndose (ya desde el inicio del siglo actual) entre diversos gobiernos que ya han introducido las prácticas del oGov. Para sus portavoces, *e-Administración* es un aspecto de la aplicación del *e-Government* y que significa no disponer tan solo de un nuevo portal de consulta informatizado, sino que se extiende a una reconfiguración de las estructuras de la administración y de los servicios públicos, en base de conocimientos técnicos de la información y de las ciencias de la administración<sup>26</sup>.

La propuesta del *e-Government* y la introducción de las tecnologías de la información en la administración pública, desencadenan procesos de transformación que no se limitan al sector económico, sino que posibilitan también una creciente demanda específica de funcionarios públicos especializados (Lück-Schneider, 2015).

Sin embargo, para sus críticos la implementación de *e-Government* no ha ido acompañado de las posibilidades inicialmente pensadas de una modernización de la administración. Las expectativas de ganar en eficiencia todavía no se han constatado en su mayoría. Estos procesos innovadores no significan ninguna ventaja o ganancia palpable para los usuarios, al no ofrecer todavía ventajas prácticas, siendo con ello escasas las posibilidades de confianza.

En la perspectiva gubernamental tampoco existe un consenso sobre la aplicación del *e-Government* y lo que puede significar para una e-gobernabilidad democrática o una Gobernabilidad electrónica. En el debate es posible visualizar dos perspectivas. Por un lado, la que focaliza las posibilidades que ofrece para construir conexiones que puedan establecer relaciones entre las demandas de políticas públicas y servicios en el ámbito local y las demandas en otros niveles, como en el regional. Por otro, la que aboga por reforzar y profundizar la relación que puede esta-

23 Según la definición de la consultoría internacional Gartner, Government 2.0 tiene siete características principales: It is citizen-driven; It is employee-centric; It keeps evolving; It is transformational; It requires a blend of planning and nurturing; It needs Pattern-Based Strategy capabilities; It calls for a new management style. En: [http://blogs.gartner.com/andrea\\_dimaio/2009/11/13/government-2-0-a-gartner-definition/](http://blogs.gartner.com/andrea_dimaio/2009/11/13/government-2-0-a-gartner-definition/).

24 Según una síntesis de las diversas conferencias y aportaciones que componen el Summit Gov. 2.0, Washington D. C. 7-8, september 2010.

25 Para información sobre su aplicación en estos países: Ester KAUFMAN, (2013) Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion4RG.pdf>.

26 Ver: [http://www.ifg.cc/\\_html/ifgcatwork/publikationen/pdf/lkv1.pdf](http://www.ifg.cc/_html/ifgcatwork/publikationen/pdf/lkv1.pdf).

blecerse entre el gobierno y los ciudadanos. Presiones de los ciudadanos sobre los gobiernos en el plano local para producir servicios eficientes, han llevado a los gobiernos a centrarse más en los aspectos administrativos internos para lograr una mayor eficiencia y eficacia de las políticas públicas.

En suma, la introducción de la e-Administración forma parte del e-Government y del conjunto de prácticas del oGov. No obstante, su aplicación deberá compaginarse con la disponibilidad de información para conseguir el denominando «círculo virtuoso» descrito por Pippa Norris (Norris, 2010).

### 5.3. Fundamentos teórico-conceptuales de los modelos y paradigmas emergentes

Siguiendo las dimensiones de los cuadros anteriores, sintetizamos las principales propuestas conceptuales de reforma de la Administración pública, que por sus prácticas y asimilación de nuevos conceptos denominaremos en este trabajo como *modelos emergentes: Open government, Nueva Gobernanza Pública y Holistic governance* (Cuadro 4).

CUADRO 4. MODELOS EMERGENTES Y DE TRANSICIÓN DE GESTIÓN PÚBLICA

	Evidence-Based Policy Making	Nueva Gobernanza Pública	Nueva gobernanza Holistic governance	Open government
Configuración	Pensamiento estratégico como un continuo Diversos tipos de planificación	Gobernanza policéntrica	Marco conceptual para estudiar la integración y coordinación valores post-NPM	Gobernanza interna
Concepción del ciudadano	Participación ciudadana y de actores estratégicos	Independencia del ciudadano Deliberación pública Participación en la decisión	Participación ciudadana <i>Accountability</i>	Transparencia Participación del ciudadano directamente en la consideración de opciones de políticas y la toma de decisiones. Puede aportar ideas y pruebas que conducen a la “co-“ producción: políticas, leyes y decisiones
Regulación	Adaptación a los mercados privados competitivos	Abertura y transparencia	Ley administrativa: obertura y transparencia	Planes de acción Instituciones formes e informales
Procesos	Coordinación de diferentes planes Mejora en la toma de decisiones	Mejora de la integración entre gobierno, sector privado y organizaciones sociales. Participación conjuntas en asuntos comunes	Transparencia, la retroalimentación, la mejora continua, e aprendizaje y la rendición de cuentas	Modernización de <i>accountability</i> Procesos participativos y de co-producción Ciclo participativo Convivencia de sistemas formas e informales Empoderamiento ciudadano
Estructura	Coordinación de los grupos Priorización de objetivos	Asociación en red	Asociación o red (formada por actores públicos y privados).	Aprendizaje recíproco Estado-sociedad

Evaluación	Evaluación de los planos	Evaluación de las políticas públicas como herramienta de mejora la transparencia	Evaluación como herramienta de mejora la transparencia	Modernización de <i>accountability</i>
Personal	Profesionalización	Motivación del servidor público a través de la co-participación	Profesionalización funcionariado	Modernización empleo público. Motivación del servidor público

Fuente: Ramírez-Alujas (2011; 2010); Villoria (2012); Criado, Ignacio (2016); Leat, Setzler et al. (2002); Osborne (2006); Rhodes (1996); Skelcher (2005); autor.

#### 5.4. Paradigmas y prácticas emergentes de gerencia pública

Como modelos no-institucionales nos referimos a prácticas surgidas de la sociedad civil (grupos y movimientos alternativos) que se han concretizado en proyectos (constituidos jurídicamente bajo diversas denominaciones: (ONGs, cooperativas, fundaciones, centros autogestionados) y que recogen experiencias de gestión y administración no convencional. El movimiento *Transition Town* (Hopkins, 2008) constituye una de estas experiencias. Los integrantes y grupos que forman este movimiento, proponen a partir de experiencias prácticas, posibilidades de actuación, de co-producción de políticas sostenibles (ecológicas, ambientales y económicas) y de acciones específicas en esta dirección con los actores que forman la sociedad civil. Se trata de un movimiento en proceso de extensión en numerosos municipios europeos, formado a partir de la colaboración de proyectos, formas cooperativas y asociaciones entre el sector del servicio a las personas y las instituciones del Estado.

#### 5.5. Social management / Gestión social

La Gestión Social surge como un conjunto de experiencias procedentes de la sociedad civil<sup>27</sup>. Los inicios de este modelo datan de la década de los años 1990 en la que diversos profesores y consultores latinoamericanos cuestionaron la gerencia estrictamente funcionalista y técnica (estratégica) de las democracias occidentales, al proponer la idea de la Gerencia Social. Para sus defensores una de las cuestiones centrales de la propuesta gira en torno a la especificidad de la gestión pública, al poner en cuestión la capacidad y sensibilidad del gestor procedente del sector privado para asumir la gestión pública (Losada, et. al, 1999).

Las raíces e ideas provienen de diferentes corrientes teóricas, centros de análisis y campos que convergen desde diversas perspectivas: la ética cristiana (Klikgsberg, 1989; Jaramillo, 1994), el liberalismo económico bajo principios éticos (Cortázar, 2006) y las aportaciones politológicas de la teoría política latinoamericana de modernización del estado (Oszlak), las teorías procedentes del neo-marxismo (Habermas, Marcuse) y del marxismo analítico e individualismo metodológico (O'Donnell) y el comunitarismo (Tarrow). También se incluye la visión liberal y cristiana de diversas aportaciones de Peter Drucker sobre la gestión de las entidades sin ánimo de lucro y ONG's.

La idea de Gerencia Social (GS) se ha desarrollado básicamente en países Latino Americanos, siendo todavía poco numerosos los estudios en otros países (Sulbrandt, 2002; Goetz; Gaventa, 2001; Johansson, 1994). En este continente los primeros textos sistemáticos que abordan la GS y los problemas que suscita este tipo de gerencia se publicaron en la década de los años 1990 (Klikgsberg, 1994; Losada, et. al, 1999). El núcleo inicial de impulso proviene de un grupo de investigadores y consultores del Instituto de desarrollo Social (INDES) en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La idea de (GS) es muy amplia al abarcar desde una profesión y la relación con el Estado, la forma de dirigir las instituciones públicas, hasta la «negociación constante con actores y grupos internos»<sup>28</sup>. Las premisas centrales se basan en el marco estratégico integral, entre las que destacan: la gestión en los niveles micro, meso macro, la creación de valor público y la interrelación entre individuos y comunidades (Mokate, Saavedra, 2006; Barcelay; Cortázar, 2004), o más recientemente la vinculación de la innovación social con las políticas públicas (De Marulanda; Tancredi, 2010).

En un plano conceptual y metodológico la GS toma como raíces epistemológicas y referencia la teoría crítica de Jürgen Habermas (1981) y aportaciones de pensadores de la Escuela de Frankfurt (Max Horkheimer y Herbert Marcuse). Estas destacan por su crítica al positivismo de comprensión de los fenómenos y de investigación ideo-

27 Como referencia histórica, aparece en diferentes publicaciones, las experiencias de colectivización y gestión de empresas durante la guerra civil española y las primeras experiencias de soviets en 1918.

28 Alvaro Freddy NAVARRO VARGAS. Disponible en: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000170.pdf>.

gráfica. En esta perspectiva de pensamiento, la realidad social solo «puede y debe» ser (re)construida para el interés de sus miembros y a partir de sus percepciones.

Brasil es uno de los países en donde el término GS ha tenido más producción conceptual en publicaciones y tesis de doctorado, cuya vitalidad se manifiesta en la profusión de núcleos de estudio e investigación académicos. También se ha consolidado básicamente como una práctica. Entre los estudiosos de la GS es posible distinguir diversas corrientes conceptuales.

En este país, para sus defensores la construcción del concepto GS parte del binomio habermasiano conceptual Estado-sociedad y capital-trabajo, en el que se invierte su orden por sociedad-Estado y trabajo-capital (Cançado, 2014; Tenório, 2008). Con esta reformulación se resalta la importancia de las relaciones existentes entre la sociedad y el trabajo. La ampliación de este binomio se amplía al otorgar a la sociedad civil organizada más protagonismo con la introducción de los conceptos sociedad-mercado. En las ideas de democracia deliberativa o participativa propuesta por Habermas, la esfera pública adquiere una posición de espacio intermedio entre el Estado, la sociedad y el mercado. El espacio en el que tendría lugar este entendimiento sería la esfera pública, la cual adquiere un papel clave al cuestionar los procesos técnico-burocráticos y centralizadores cuyas decisiones se fundamentan tan solo en argumentos técnicos.

Otros autores enfatizan los componentes conceptuales en base a la diferenciación entre la gestión pública, la gestión privada (o gestión estratégica) y la Gestión Social (França Filho, 2003; 2008). La GS es entendida a partir de dos perspectivas (como proceso y como finalidad). La Gestión Social como fin «se aproximaría» de la gestión pública, ya que ambas tienen como objetivo ofrecer respuestas a las demandas y necesidades de la sociedad. Pero la Gestión Social como proceso debe procurar: “subordinar las lógicas instrumentales (típicas de la gestión privada/estratégica] a otras lógicas, mas sociales, políticas, culturales o ecológicas” (França Filho, 2008:30).

### 5.6. Hacia una recapitulación de los paradigmas emergentes

La receptividad de los postulados de la Gestión Social en las teorías de la Administración pública ha sido diversa. Expertos han formulado reiteradamente la cuestión: ¿Cuál sería la diferencia entre una buena gestión pública (estratégica) orientada a la transparencia y al empoderamiento de la sociedad y la Gestión Social? Para los impulsores de la denominada “Gestión Pública Responsable” (Trujillo, et. al, 2011:10) defienden que es necesario establecer diferencias: “ni todas las empresas son malas, ni todas las ONG son buenas, ni todas las Administraciones Públicas son inoperantes”<sup>29</sup>. En una argumentación similar se manifiesta el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, en el que se destacan los objetivos de una buena gestión entre los que destaca la definición de los resultados<sup>30</sup>. (Cuadro 5).

CUADRO 5. FUNDAMENTOS TEÓRICO CONCEPTUALES DE LOS PARADIGMAS DE TRANSICIÓN

Paradigma, modelo de transición práctica	Fundamentos teórico conceptuales
Open government	Lógica sistémica Accountability Postulados de la co-gobernanza Transparencia, Confianza, Colaboración Aumento de la performance del sector público Software libre a los principios de la democracia
Nueva gobernanza	Teoría de las redes Accountability, Transparencia Confianza, Participación

29 Esther TRUJILLO et. al. (2011), *Manual de Gestión Pública Responsable*.

En: [http://www.conr.es/descargas/FIIAPP\\_manual\\_GPR.pdf](http://www.conr.es/descargas/FIIAPP_manual_GPR.pdf).

30 “Vale destacar, para no caer en un gerencialismo equivocado, que el desafío de la gestión pública contemporánea no implica orientarse sólo por el desempeño, sino también implica definir claramente los resultados que se persiguen. El objetivo principal de la administración pública iberoamericana debe ser el de alcanzar el desarrollo en sus distintas facetas: económica, social, política y ambiental. (CLAD, 2010:14). Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI, Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010.

Paradigma, modelo de transición práctica	Fundamentos teórico conceptuales
Evidence-Based Policy Making	Fin a la decisión ideológica Base empírica en la toma de decisiones (indicadores). Sistémica: <i>Inputs/outcomes</i> Desarrollo de teoría del cambio Planificación estratégica Orientada al mercado
Modelo o paradigma no institucional <i>Transition Town</i>	Autorrealización Autoorganización Holismo Desarrollo Humano Sostenible Centro: persona/ciudadano
Gestión Social	Teoría crítica: democracia deliberativa y participativa (Habsrmas, Horkeimer, Marcuse) Kliksberg Orientada a la transformación social Autorrealización, Holismo Desarrollo Humano Sostenible Centro: persona/ciudadano Clara diferenciación entre gestión pública y gestión privada (o estratégica)

Fuente: Ramírez-Alujas (2011; 2010); Villoria Mendieta (2012); Criado, Ignacio (2016); Leat, Setzler et al. (2002); Osborne (2006); Rhodes (1996); Skelcher (2005); autor.

### 5.7. Nueva Gobernanza y modelos

La Nueva Gobernanza Pública (NGP) también conocida como *Holistic Governance* (Leat, Setzler et al. 2002; Osborne, 2006), «*new governance*» (Rhodes, 1996) y «*Public Governance*» (Skelcher, 2005) es un conjunto de ideas y formas de gestionar la sociedad. Recientes publicaciones se refieren a la «gobernanza inteligente» (Criado, 2016) o a «*collaborative governance regimes*» (CGRs) (Kirk y Nabatchi, 2015). Esta heterogeneidad de denominaciones pone de manifiesto una tendencia constante de transformación y adaptación del modelo original de gobernanza. No se trata de un modelo, sino más bien de una práctica y una configuración de un proceso de gobierno “en modo post-gubernamental” (Aguilar; Bustelo, 2010) en el que se ubican los modelos emergentes planteados en los apartados anteriores. El marco de referencia lo constituye el modo de administrar y el cambio gubernativo en forma de asociación o red (formada por actores públicos y privados), y que recientes publicaciones destacan los entornos y la complejidad en la que se enfrentan las organizaciones públicas (Klijn y Koppenjan, 2015).

La Nueva Gobernanza tiene como criterios e ideas conductoras la legalidad o institucionalidad, eficacia social, cuyos ejes principales son: *evaluación y gobernanza*.

La *evaluación* como pilar es asumida como una forma para aumentar la rendición de cuentas a la ciudadanía. Con ello pretende también aumentar la calidad democrática a través de la transparencia y la participación<sup>31</sup>. La *gobernanza*, entendida como el proceso de dirección de la sociedad cuya intencionalidad es definida por el gobierno de forma interdependiente con las organizaciones económicas y sociales.

La especificidad se manifiesta en numerosas acciones de los gobiernos para encontrar soluciones a los problemas públicos o «realizar determinados objetivos y futuros de valía social» (Aguilar; Bustelo, 2010:25). Se acepta la relación de causalidad que implican el diseño y la ejecución de las políticas y programas. La evaluación tiende a concentrarse en la medición de los efectos que provocan los comportamientos de las organizaciones o del propio personal de la administración pública, no cuestiona la estructura de la causalidad. El proceso se fundamenta en tres supuestos. Primero, la corrección del diseño de las políticas públicas y programas. Se supone que esta cadena de operaciones de las políticas y programas implica un ordenamiento claro y preciso de los objetivos y metas y

<sup>31</sup> Los gobiernos además de la dirección de la acción pública tienen la responsabilidad de la evaluación como elemento clave para asegurar: “la transparencia, la retroalimentación, la mejora continua, el aprendizaje y la rendición de cuentas” (AGUILAR; BUSTELO, 2010:50).

una selección de las acciones causalmente idóneas para realizarlas. Segundo, concentra su atención al desempeño gubernamental-administrativo (políticas, programas y servicios). La acción gubernamental debe poseer el control sobre el mundo social para poder reaccionar frente al hecho que no sucedan los efectos previstos y esperados. Para ello deberá analizar las interferencias de otros actores (políticos, económicos o civiles) que siguen sus propias lógicas. Tercero, los actores clave son los operadores directos de las políticas y programas. Sus acciones se enmarcan en sistemas de acción puesto que su operación no depende tan solo de su habilidad o motivación, sino que está condicionada por estructuras (organizativas, jerárquicas, normas, reglamentos).

En definitiva, en esta descripción operativa la evaluación adquiere la expresión «como instrumento de fomento y profundización de la democracia» (Aguilar; Bustelo, 2010:30) unida a una creciente «institucionalización de la función de evaluación» en los gobiernos y en las administraciones.

## UNAS CONCLUSIONES PROVISIONALES

Con este trabajo hemos pretendido ofrecer una aproximación a los conceptos subyacentes en los modelos de administración y gestión pública vigentes en la actualidad. Los modelos emergentes innovadores los hemos analizado en base a dos variables: 1) los conceptos teóricos subyacentes 2) la tipología de estos modelos pos-2008. La mayoría de modelos emergentes son en realidad modelos y prácticas ya aplicadas anteriormente y reformuladas y enfoques *ad hoc*. La irrupción de la crisis económico-financiera y las presiones de la ciudadanía y los nuevos actores han acelerado su implementación efectiva.

A pesar de los intentos innovadores para dar respuesta a las exigencias procedentes del entorno, las demandas ciudadanas van más allá de esta consigna operativa y funcional de estos modelos. La innovación y reestructuración está condicionada por la ideología del partido que asuma el poder en cada país, puesto que un mismo modelo administrativo y de gestión puede ser utilizado y aplicado por diversas opciones ideológicas.

En la lógica luhmanniana, la explicación de Habermas se muestra insuficiente para explicar la pérdida de legitimidad del sistema político, del cual forma parte la administración («disminución de las entradas fiscales» y de la «lealtad» de la masa). El sistema político-administrativo ha perdido confianza y efectividad también por otros factores como son las comunicaciones equivocadas o desfiguradas procedentes de otros sistemas. No nos referimos a las exigencias necesarias de *accountability* y transparencia (por citar tan solo unas), o a la ética (que se sobreentiende) sino a una posible sobrecarga de exigencias directas al sistema Administración pública. Observaciones empíricas futuras podrán confirmar empíricamente esta hipótesis.

Los nuevos paradigmas de Administración y gestión pública se encuentran en un periodo inicial, cuyas primeras manifestaciones prácticas se traducen en una convergencia entre nuevas formas de gobernanza y transparencia y propuestas no-institucionales (alternativas). Las prácticas surgidas del movimiento *Transition Town* son una excepción. Fundamentadas en conceptos diferentes (sustentabilidad económica, ecológica y humana) y la Gerencial Social, es posible definirlo como la emergencia de un nuevo paradigma.

La lógica sistémica instrumental se está reconfigurando hacia sistemas en torno a unas comunicaciones más transparentes (participativas) como promulga el *eGovernment*. El *e-Gov* y las tecnologías de la información podrán favorecer la capacidad de participar de los ciudadanos, aunque aparecen diferencias sustanciales sobre la relación que puede establecerse entre el gobierno y los ciudadanos, puesto que la aplicación de esta práctica está relacionada con las opciones políticas de los diferentes gobiernos (socialdemócratas, socialdemócratas de izquierda, liberales y conservadores).

La identificación de modelos innovadores y emergentes de administración y gestión pública nos ofrece unas pistas sobre la dirección y formas en la que se está reestructurando y orientando el Estado en la actualidad, así como sus estrategias de gobernanza, aunque como advierten Ramírez-Alujas y Villoria (2012:22), “no toda innovación es positiva, al igual que no toda continuidad es negativa”.

La heterogeneidad de modelos y los nuevos escenarios políticos que se abren, posibilitan entrever que los cambios futuros serán en una dirección evolutiva más profundos, como apuntan diversos estudios (Andrews, 2013; Curry, 2014). En el contexto de incertidumbre y complejidad, no habría que extrañar que sea posible entrever que los cambios futuros serán en una dirección evolutiva más profundos.

Surge de nuevo el dilema sobre las posibilidades de que las reformas y la innovación en la Administración y gestión pública se produzcan a partir de impulsos internos del propio sistema (endógenos) o provengan del exterior (exógenos). Aunque no se dispone de datos empíricos suficientes para validar esta hipótesis, es posible entrever que la emergencia de los recientes movimientos políticos ha incidido en acalorar los procesos de cambios e innovación.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Luis (2008), “Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones”, Cuadernos de Liderazgo, núm. 17, Barcelona, ESADE.
- AGUILAR, Luis y BUSTELO, María (2010), “Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera”, *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nueva Época, 4:23-51.
- ANDREESCU, Francesca (2003), *Post-new public management models? New templates and possible lessons from a commercialising british public sector organisation*. Southampton, UK, University of Southampton. Discussion Papers in Management, M03-13.
- ANDREWS, Rys (et al.) (2013), “Public Management reforms and emerging trends and effects on social cohesion in Europe”, COCOPS Work Package 6. En línea: <<http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/12/Deliverable-6.1.pdf>> (consulta: 16 octubre, 2015).
- Audit Commission (2007), *Improving information to support decision making: standards for better quality data*. National Health Service in England, 1st Floor, Millbank Tower, Millbank, London. En línea: <[http://www.quebec.ca/observgo/fichiers/74317\\_789.pdf](http://www.quebec.ca/observgo/fichiers/74317_789.pdf)> (consulta: 19 mayo 2015).
- BANKS, Gary (2009), *Evidence-based policy making: What is it? How do we get it?* (ANU Public Lecture Series, presented by ANZSOG, 4 February), Productivity Commission, Canberra. En línea: <<http://www.pc.gov.au/news-media/speeches/cs20090204/20090204-evidence-based-policy.pdf>> (consulta: 20 diciembre 2015).
- BARZELAY, Michael y CORTÁZAR, Juan Carlos (2004), *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- CANÇADO, Airton Cardoso y PINHEIRO, Lauro Santos (2014), *Gestão Social: Uma Análise Comparada da Produção Científica nos ENAPEGS 2007-2013*, set./dez. 2014, v. 3, núm. 3, pp. 15-31. En línea: <[http://www.rigs.ufba.br/pdfs/RIGS\\_v3\\_n3\\_art1.pdf](http://www.rigs.ufba.br/pdfs/RIGS_v3_n3_art1.pdf)> (consulta: 19 julio de 2016).
- CLAD (2010), *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*, Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD. Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010.
- COBO, Cristóbal (2012), “Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica”, Hofmann, Andrés; Ramírez-Alujas, Álvaro; Bojórquez-Pereznieta, José-Antonio (coords.) *La promesa del gobierno abierto*. México D. F.: Itaip, InfoDF, pp. 101-118. En línea: <<http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/lpga.pdf>> (consulta: 6 mayo de 2016).
- CRIADO, Ignacio (2016), *Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- CROZIER, Michael (1992), “Entsteht eine neue Managementlogik?”, *Journal für Sozialforschung*, 32(2):131-140.
- CROZIER, Michael y FRIEDBERG, Erhard (1993), *Die Zwänge kollektiven Handels. Über Macht und Organization*. Frankfurt a. M., Beltz Athenäum.
- CURRY, Dion (2014), “The crystal ball of public administration reform: what future predictions tell us about the present”, COCOPS Working Paper, núm. 15, June 2014. En línea: <<http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/06/WP15.pdf>> (consulta: 22 julio de 2015).
- CHRISTENSEN, Tom y LAEGREID, Per (2006), “Agencification and Regulatory Reform”, Christensen, Tom; Per Læg Reid (eds.), *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham, Edward Elgar.
- (2006a), *The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform*. En línea: <[http://cms.uni.no/media/manual\\_upload/145\\_No6-06\\_Christensen-Laegreid.pdf](http://cms.uni.no/media/manual_upload/145_No6-06_Christensen-Laegreid.pdf)> (consulta: 6 junio de 2015).
- (2007), *Transcending New Public Management. The transformation of Public Sectors Reforms*. Hampshire, Ashgate.
- CHRISTENSEN, Tom (2012), “Post-NPM and changing public governance”, en CHRISTENSEN, “Post-NPM and changing public governance”, *Meiji Journal of Political Science and Economics*, vol. 1. En línea: <<http://mjps.meiji.jp/articles/files/01-01/01-01.pdf>> (consulta: 24 de octubre de 2015).
- DE MARULANDA, Nohra y TANCREDI, Francisco (2010), “De la innovación social a la política pública”. *Documentos Cepal*, Santiago de Chile.
- DIEFENBACH, Thomas (2009), “New Public Management in Public Sector Organization: The Dark sides of Managerialist ‘Englischnent’”, *Public Administration*, 87(4):892-909. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2009.01766.x.
- DRECHSLER, Wolfgang (2009), “The Rise and Demise of the New Public Management: Lessons and Opportunities for South East Europe”, *Uprava, letnik VII*, 3.
- ECHEBARRIA, Koldo y MENDOZA Xavier (1999), “La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público”, en LOSADA, Carlos (et. al), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del estado*. BID, Washington D. C., pp. 15-46.

- EMERSON, Kirk y NABATCHI, Tina (2015), "Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix", *Public Performance & Management Review*, 38:717-747. En línea: <<http://dx.doi.org/10.1080/15309576.2015.1031016>> (consulta: 2 agosto de 2016).
- FEINSTEIN, Osvaldo (2012), "Evaluación y gestión pública innovadora", *Ekonomiaz*, 80(2):138-156. DOI: <http://EconPapers.repec.org/RePEc:ekz:ekonoz:2012208>.
- FOX, Charles y MILLER, Hugh (1996), *Post-modern Public Administration: Towards Discourse*. London, Sage.
- França Filho y Genauto Carvalho de (2003), "Gestão Social: um conceito em construção" *Colóquio Internacional sobre Poder Local*, 9, 2003, Salvador. Anais..., Salvador: CIAGS/UFBA, 2003. 1 CD ROM.
- GOETZ, Anne Marie y GAVENTA, John (2001), *Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery*. Brighton, Institute of Development Studies.
- HABERMAS, Jürgen (1981), *Theorie des kommunikativen Handelns. Kritik der funktionalistischen Vernunft*, Frankfurt a.M: Suhrkamp.
- HOPKINS, Rob (2008), *The Transition Handbook*. Green Books, Totnes.
- HOOD, Christopher (1995), "The New Public Management in the 1980's: variations on a thema", *Accounting Organizations and Society*, 20(2):93-109.
- (1995a), "Contemporary public management: a new global paradigm?", *Public Policy Administration*, 10:104-117.
- JARAMILLO, César (1994), "La gerencia social: una alternativa para el sector social. La gerencia social y el Nuevo Paradigma de Gerencia", *Revista Universidad EAFIT* (96):65-77.
- JOHANSSON, Henry (et. al.) (1994), *Reingeniería de procesos de negocios*. México, Limusa.
- Jun, Jong (2009), "The Limits of Post-New Public Management and Beyond", *Public Administration Review*, 69(1):161-165. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2008.01960.x.
- KAUFMAN, Ester (2013), *Hacia procesos participativos y de co-producción en el gobierno abierto*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe –Red GEALC–. En línea: <<https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion4RG.pdf>> (consulta: 9 de enero 2016).
- KICKERT, Walter (1993), "Autopoiesis and the science of (public) administration: essence, sense and nonsense", *Organization Studies*, 14:261-278.
- KICKERT, Walter y KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop (1999), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London, Sage Publications. DOI: 10.1177/017084069301400205.
- KLIJN, Erik y KOPPENJAN, Joop (2015), "Governance Networks in the Public Sector. Routledge", *Public Performance & Management Review* 38(4)717-747. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/15309576.2015.1031016>.
- KLIKSBERG, Bernardo (1994), *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. México, FCE.
- KLIMECKI, Rüdiger (1995), "Self-organization as a New Paradigm in Management Science?", *Management Forschung und Praxis; Diskussions Beitrag*, núm. 10.
- KOHLI, Jitinder y MULGAN, Geoff (2010), *Capital Ideas: How to Generate Innovation in the Public Sector*. USA, The Young Foundation.
- KOOIMAN, Jan (2003), *GOVERNING AS GOVERNANCE*. Londres, Sage. DOI: 10.4135/9781446215012.
- (2007), "Exploring the concept of governability", *Journal of Comparative Policy Analysis*, pp. 171-190. DOI: 10.1080/13876980802028107.
- LANE, Jan-Erik (2000), *New Public Management*. London, Routledge. DOI: 10.1016/s1096-7494(01)00038-1.
- LEAT, Diana y SETZLER, Kimberley (et al.) (2002), *Towards holistic governance: the new reform agenda*, Basingstoke, Palgrave. DOI: 10.1093/parlij/gsg026.
- LONGO, Francisco (2012), "Innovación en gobernanza: entornos colaborativos y liderazgos relacionales", *Ekonomiaz*, 80(2):46-70.
- LOSADA, Carlos (et. al.) (1999), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del estado*. Washington D. C., BID.
- LUHMANN, Niklas (1991), *Soziologie des Risikos*, Berlin, Walther de Gruyter.
- (1988), *Ökologische Kommunikation*. Darmstadt, Westdeutscher Verlag.
- (1981), *Soziale Systeme. Grundrisse einer Allgemeinen Theorie*. Frankfurt a.M., Suhrkamp.
- (1971), "Komplexität und Demokratie", en *Politische Planung*, Opladen. Westdeutscher Verlag.
- MARICONI, Marcelo (2008), *Retórica política y reformas de la administración pública en América Latina. Estudio crítico y comparado del discurso oficial sobre reformas administrativas en Argentina, Chile y Uruguay*. Tesis Doctoral, Universidad de Salamanca.
- MAROTTE, Javier (2014), "El campo semántico de la desafección política", *Revista de Ciencia Política de la ciudad de Buenos Aires a la Aldea global*, núm. 21, Teoría política e historia. En línea <<http://www.revcienciapolitica.com.ar/num21art1.php>> (consulta: 25 julio 2016).
- MARTÍNEZ, Rafael y Joseph TULCHIN (eds.) (2006), *La seguridad desde las dos orillas. Un debate entre Europa y Latinoamérica*. Barcelona, Cidob.

- MOYNIHAN, Donald P. (2008), *The Dynamics of Performance Management*, Washington, DC., Georgetown University Press.
- MOKATE, Karen y SAAVEDRA, José Jorge (2006), *Gerencia Social: Un Enfoque Integral para la Gestión de Políticas y Programas*. Documentos de trabajo del INDES. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo I-56. Washington, D. C.
- MORIN, Edgar (2004), “¿Podemos reformar la administración pública?”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 30. En línea: <<http://siare.clad.org/revistas/0049683.pdf>> (consulta: 23 noviembre 2014).
- MYKKÄNEN, Markus y TAMPERE, Kaja (2014), “Organizational Decision Making: The Luhmannian Decision Communication Perspective”, *Journal of Business Quarterly*, 5(4):131-146. DOI: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ju-201406252143>.
- MULGAN, Geoff (2009), *The Art of Public Strategy. Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. Oxford University Press.
- MULGAN, Geoff (2010), “The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good”, *Public Administration*, 88(2):592-595. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2010.01837\_3.x.
- NORRIS, Pippa (2002), *The Worldwide Digital Divide: Information Poverty, the Internet and Development*. En línea: <http://www.hks.harvard.edu/dfs/pnorris/ Acrobat/psa2000dig.pdf> (consulta: 27 noviembre de 2014).
- (2010), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford. En línea: <<http://m.friendfeed-media.com/403974eb3d145b541154369705e5da7d54d15d50>> (consulta: 17 de marzo 2014). DOI:10.1093/0198295685.001.001.
- OCDE (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing. En línea: <[http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2011](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011)> (consulta: 19 noviembre de 2015).
- (2009), *The Measurement of Scientific and Technological Activities Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data*. Oslo Manual. En línea: <<https://www.oecd.org/sti/inno/2367580.pdf>> (consulta: 4 de marzo 2016).
- O'DONNELL, Guillermo (1998), “Accountability Horizontal”, *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos*, 8(4):5-34.
- ORMOND, Derry y LÖFFLER, Elke (1999), “Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, 13:143-164.
- OSZLAK, Oscar (2013), *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red REALC/OEA/BID. En línea: <<https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>> (consulta: 10 de junio, 2014).
- PEÑA-LÓPEZ, et al. (2014), “Spanish Indignados and the evolution of 15M: toward networked para-institutions”, *Journal of Spanish Cultural Studies*, vol. 15, Issue 1-2, Special Issue: Spain in Crisis: 15-M and the Culture of Indignation. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/4636204.2014.931678>.
- PINHO, José Antonio GOMES DE y SANTOS, M.<sup>a</sup> Elisabete PEREIRA DOS (2015), “Gestão social: uma análise crítica de experiências brasileiras”. *Revista do Serviço Público*, vol. 66, núm. 2, pp. 257-281. En línea: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2312>> (consulta: 19 julio de 2016).
- PONT VIDAL, Josep (2015), “Autopoiesis, autoorganización y cierre operativo en las organizaciones desde la perspectiva postestructuralista”, *Revista Internacional de Organizaciones*, núm. 14, pp. 31-55. En línea: <[http://www.revista-rio.org/index.php/revista\\_rio/article/view/178](http://www.revista-rio.org/index.php/revista_rio/article/view/178)> (consulta: 3 de marzo 2016). DOI: <http://dx.doi.org/10.17345/rio14.31-55>.
- (2017), *Innovación de la Gestión Pública*. Madrid, La Catarata (en edición).
- (2011), *Continuidade e mudança na gestão pública do estado do Pará*. São Paulo, Paco edit.
- POTTS, Jason (2009), “The innovation deficit in public services: The curious problem of too much efficiency and not enough waste and failure”, en *Innovation: Management, Policy & Practice Journal*, vol. 11:34-43. En línea: <[https://www.researchgate.net/publication/41104736\\_The\\_innovation\\_deficit\\_in\\_public\\_services\\_The\\_curious\\_problem\\_of\\_too\\_much\\_efficiency\\_and\\_not\\_enough\\_waste\\_and\\_failure](https://www.researchgate.net/publication/41104736_The_innovation_deficit_in_public_services_The_curious_problem_of_too_much_efficiency_and_not_enough_waste_and_failure)> DOI: 10.5172/impp.453.11.1.34 (consulta: 4 de marzo 2016). DOI: 10.5172/impp.453.11.1.34.
- PRATS I CATALÁ, Joan (2000), “Reforma del Estado y Desarrollo Humano: una correlación problemática”, *Quórum*, núm. 1.
- PRATS I CATALÁ, Joan (1993), *Derecho y Management en las Administraciones Públicas. Notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas*. Barcelona, Instituto de Dirección y Gestión Pública, Papers de ESADE.
- POLAVIEJA, Javier (2013), “Economic Crisis, Political Legitimacy, and Social Cohesion”, en GALLIE, DUNCAN (ed.), *Economic Crisis, Quality of Work and Social Integration: The European Experience*, Oxford, Oxford University Press.
- POLLITT, Christopher (2008), *La Innovación en el Sector Público*, discurso de Apertura de la Conferencia Anual del Grupo Europeo de Administración Pública. Holanda, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- RAMIÓ, Carles y SALVADOR, Miquel (2005), *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona, Fundación CIDOB, Ediciones Bellaterra.

- RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro (2012), “Innovación en las Organizaciones y Servicios Públicos: ¿El Eslabón Perdido? Bases Para la Transición Hacia un Modelo de Innovación Abierta y Colaborativa”, en *Revista Chilena de Administración Pública*, núm. 19, pp. 5-50. En línea: <<http://www.revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/viewFile/21177/22439>> (consulta: 2 diciembre, 2015).
- (2010), *Buen Gobierno. Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una Vieja Nueva Idea*.
- (2011), “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales” en *Revista Enfoques*, IX(15):99-125. DOI: <http://ssrn.com/abstract=1979133>.
- (2010), “Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea”, *Revista Buen Gobierno*, núm. 9, México D. F.
- RHODES, Roderick Arthur (1996), *Governing without Governance: Order and Change in British Politics*. Inaugural lecture, University of Newcastle upon Tyne, 18 April 1996.
- RHODES, Roderick Arthur y David MARSH (1992), “Policy Network in British Politics”, en David MARSH and Roderick A. RHODES (eds.), *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press, pp. 1-26.
- STUFFLEBEAM Daniel (et. al.) (2002), *Evaluation Models Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*. Boston, Kluwer Academic, pp. 279-318.
- SUBIRATS, Joan (2012), “¿Qué democracia y qué Administración para la nueva época? Internet y la gestión pública”, *Ekonomiaz*, 80(2): 70-91.
- SULBRANDT, José (2002), *Introducción a la gerencia social*. Notas de Clase. Washington, D. C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). En línea: <<http://indes.iadb.org/pub.asp>> (consulta: 22 de junio de 2015).
- TENÓRIO, Fernando G. (2008), “(Re)visitando o conceito de Gestão Social”, en SILVA JR., Jeová TORRES; MÂISH, Rogério TEIXEIRA; CANÇADO, Airton CARDOSO; SCHOMMER, Paula CHIES. *Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção*. Fortaleza: Imprensa Universitária.
- TORCAL, Mariano (2016), “Desafección política en España en una perspectiva comparada”, LLERA, Francisco, *Desafección política y regeneración democrática en la España actual*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- TRUJILLO, Esther (et. al.) (2011), *Manual de Gestión Pública Responsable*. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas (FIIAPP). En línea: <[http://www.conr.es/descargas/FIIAPP\\_manual\\_GPR.pdf](http://www.conr.es/descargas/FIIAPP_manual_GPR.pdf)> (consulta: 17 julio de 2016).
- VAILLANCOURT, Yves (2009), “Social Economy in the co-Construction of public policy”, en *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(2): 275-313, University of Quebec in Montreal, Canadá. DOI: 10.1111/j.1467-8292.2009.00387.x.
- VALLÈS, Josep Maria (2016), “¿Regeneración democrática sin contexto? Las condiciones difíciles para un cambio”, en Llera, FRANCISCO, *Desafección política y regeneración democrática en la España actual*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- WILLKE, Helmut (2001), *Systemtheorie III: Steuerungstheorie*. Konstanz/München UVK/UTB.
- VILLORIA MENDIETA (2012), “El Gobierno Abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo” en HOFMANN, Andrés, RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro y BOJÓRQUEZ PEREZNIETO, José Antonio (2012), *La Promesa del Gobierno Abierto*. En línea: <<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>> (consulta: 13 febrero 2014).
- WINDRUM, Paul y KOCH, Per (2008), *Innovation in Public Sector Services*. Entrepreneurship, Creativity and Management. Edward Elgar, Cheltenham.
- XU, Runya y SUN, Qigui; Si, Wei (2015), “The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance”, *Canadian Social Science*, 11(7):11-21. En línea: <<http://journals.vaggi.org/browse/index/38?sortOrderId=&recordsPage=8>> (consulta: 12 enero 2016). DOI: 10.3968/7354.
- YSA, Tamyko (coord.); DE LA PEÑA, Maria; CRUSELLAS, Estel (2003), “Criterios para detectar buenas prácticas locales”, *Document Pi i Sunyer*, núm. 25, Barcelona. En línea: <<http://www.bbp.cat/documentos/CriteriosBPTamyko.pdf>> (consulta: 10 marzo de 2014).
- ZAPICO, Eduardo (2012), “Presentación”, *Ekonomiaz*, 80(2):7-19.

María Pilar Munuera Gómez  
Universidad Complutense de Madrid  
[pmunuera@ucm.es](mailto:pmunuera@ucm.es)

## Agenda digital: e-Servicios sociales

### Resumen

*Se presentan las líneas marcadas por la Agenda Digital Europea que pueden incorporarse en el sistema público de servicios sociales a través de la utilización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Los objetivos marcados en sus planes pretenden mejorar las relaciones de los ciudadanos con las diferentes administraciones públicas.*

*Los sistemas de protección social (seguridad social, educación, sanidad y empleo) han iniciado este proceso alcanzado grandes mejoras en la atención de las necesidades de los ciudadanos. En España existen experiencias aisladas que pueden ser tomadas como referentes en la utilización de las nuevas tecnologías para mejorar el bienestar social desde la implementación de la atención que reciben los ciudadanos.*

*Las TIC están transformando los sistemas de producción creando un mundo más globalizado sin fronteras, e incluso pueden facilitar la inclusión social de las personas a través del acceso a la información, la educación, el empleo, etc., y especialmente de las personas con discapacidad o situación de dependencia tanto a nivel nacional como internacional.*

### Palabras clave

*Agenda Digital Europea, Servicios Sociales, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.*

## Digital agenda: e-Social services

### Abstract

*The guidelines set by the European Digital Agenda that can be incorporated into the public social services system through the use of Information and Communication Technology (TIC) are presented. The objectives set in their plans intend to improve relations between citizens and the different public administrations.*

*The social protection systems (social security, education, health and employment) have started this process making great improvements in care of the citizens needs. In Spain there are isolated experiences that can be taken as reference in the use of new technologies to improve social welfare with the implementation of care received by citizens.*

*The TIC are transforming production systems creating a more globalized world without borders, and may even facilitate the social integration of people through access to information, education, employment, etc., and especially people with disabilities or dependency status both nationally and internationally.*

### Keywords

*Agenda Digital Europea, Servicios Sociales, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.*

## 1. INTRODUCCION

Se considera que las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), son aquellas que procesan, almacenan y comunican información. “Hoy se habla de nuevas tecnologías para referirse a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) que giran en torno a cuatro medios básicos: la informática, la microelectrónica, los multimedia y las telecomunicaciones. Y lo que es más importante, giran de manera interactiva e interconexiónadas, lo que permite conseguir nuevas realidades comunicativas y potenciar las que pueden tener de forma aislada (Cabero, 2007: 163).

La tecnología ha conseguido un importante impacto en el modo de procesar nuestras vidas, comenzando por la familia, el trabajo, la educación, hasta terminar en el ocio. La sociedad digital beneficia a todos los ciudadanos, y en especial a las personas que se encuentran en cualquier situación de vulnerabilidad como son las personas con discapacidad y/o mayores a las que puede ofrecer el apoyo necesario en su vida. El gasto total nacional en servicios TIC se incrementó en un 4,6 % interanual situándose en 2.871 millones de euros el gasto nacional en servicios TIC. La mayor proporción del gasto (47,6%) corresponde a la telefonía móvil con un gasto total de 1.365 millones de euros (ONTSI, 2015: 21)<sup>1</sup>. La transformación digital ha provocado un conjunto de cambios en el comportamiento humano, que están asociados a la aplicación de la tecnología a los distintos aspectos de la vida.

A pesar del aumento en su utilización es necesario desarrollar la competencia digital, que puede implementar la participación de la comunidad, facilitando la toma de decisiones respecto a cuestiones importantes (cambio climático, en la reducción del consumo energético, en la mejora de la eficiencia del transporte y de la movilidad, la autonomización de los pacientes, la inclusión de las personas con discapacidad, etc.).

En este sentido las entidades sociales (Fundaciones, Mutualidades, Asociaciones, Cooperativas, Empresas de Inserción, Colectivos, etc.) enmarcadas en la Economía Social también se han incorporando a la utilización de las TIC, por sus grandes ventajas en tener interconectarnos a sus representados. Estas entidades o ONGs vienen a ser un complemento muy importante de las Administraciones Públicas (García, 2004), por la atención que prestan a las personas que se encuentran en situación de exclusión social. Según El uso de la administración pública a través de Internet tiene una penetración del 32,8% entre los individuos de 15 años o más (De ellos el 81,5% han utilizado la e-administración para gestionar algún trámite online mientras que el 65,8% se ha descargado algún formulario oficial a través de la Red (ONTSI, 2015: 57).

Su utilización se está implementado en los diferentes sistemas de protección social que configuran los pilares básicos del estado bienestar (educación, salud, trabajo, pensiones), aunque queda pendiente iniciar su desarrollo en el sistema público de servicios sociales con el fin de facilitar el acceso electrónico a los ciudadanos a sus prestaciones. En este sentido, la Unión Europea ha considerado la necesidad de promover la utilización de tecnologías de la información y de la comunicación, telemáticas y ayudas técnicas en el sector de los cuidados de larga duración (LTC) (Alonso, 2013).

En el sistema educativo se ha convulsionado con la utilización de las TIC permitiendo la formación online o e-learning tanto las universidades como por empresas. La institucionalización de la enseñanza universitaria a distancia alrededor de 1960 marca el paso de una enseñanza caracterizada por la necesidad de emplear medios de comunicación alternativos a la conversación directa entre profesores y alumnos. Las nuevas tecnologías facilitan la educación a personas de diferentes espacios geográficos, y abren las universidades de cualquier país a estudiantes interesados, haciendo más accesible la educación, especialmente a personas con discapacidad y mayores. Es decir, un sistema de enseñanza abierto a un número indeterminado de estudiantes que dirigen su propio proceso de aprendizaje gracias al apoyo digital de los que de un equipo docente que planifica y evalúa los resultados. Se ha creado un espacio de formación en internet que facilita la comunicación entre el profesor y los alumnos que utiliza herramientas sincrónicas y asincrónicas de la comunicación (Cabero et al., 2004). Entre estas tendencias están los cursos online masivos y abiertos (Massive Open Online Course o MOOC) que surgen en 1961 y se imparten por universidades de todo el mundo a través de diferentes plataformas educativas que garantizan su gestión. Estos cursos son seguidos por millones de estudiantes al ser fáciles de acceder y gratuitos. Están disponibles en diferentes plataformas, entre las que se encuentran: coursera, edX, uDacity y MiriadaX<sup>2</sup>.

En el área de salud, las ventajas del uso de las TIC están siendo verdaderamente relevantes, especialmente en el campo de la telemedicina donde han adquirido un mayor protagonismo (Hillán, Setién, Del Real, 2014: 121). Con-

<sup>1</sup> La telefonía fija acumula 620 millones de euros (21,6%); el servicio de Internet alcanza los 550 millones de euros (19,1%) y finalmente la televisión de pago obtiene los 336 millones de euros restantes (11,7%). Casi la mayor parte de los internautas (79,9%) utilizan Internet para buscar información, siendo el hogar y desde el móvil (con un 81,4% y un 70,5% respectivamente) los medios de acceso preferidos.

<sup>2</sup> Ver como curso ejemplo <https://miriadax.net/web/discapacidad-y-envejecimiento-activos-soportes-tecnologicos>.

viene diferenciar la e-salud de la Telemedicina, donde el concepto de e-salud surge tras la avalancha de e-commerce y sucesivos e-busines, e-learning y otros en un intento de conducir las promesas, expectativas y excitación del e-commerce hacia el mundo de la salud (Traver y Guillén, 2009: 9). El término de e-salud parece más prometedor que la telemedicina asociada a un hardware y a sus profesionales, mientras que la e-salud está relacionada con la provisión de servicios y los pacientes según puede apreciarse en la siguiente tabla núm. 1.

**TABLA 1. RECURSOS OFRECIDOS POR E-SALUD. FUENTE ELABORACIÓN PROPIA**

<b>e-salud</b> Participación/Eficiencia/sostenibilidad/proximidad/seguridad Calidad: Agenda Digital eAdmon						
<b>Telemedicina:</b> – Diagnóstico y tratamiento online, etc. – Desde cualquier lugar del mundo	<b>Gestión Telemática:</b> – Cita online – Consultas online – Información, – Atención al paciente: resolución de conflictos, etc. – Web accesibles	<b>Historia clínica digital interoperable/online o en tarjetas inteligentes (Ticsalut...)</b>	<b>App sanitarias:</b> – Control pacientes, tratamiento – Educación salud – Formación online	<b>Big Data</b>	<b>Farmacia:</b> – Receta electrónica interoperable o digital – Control digital de la medicación	– Biotecnología – Bioingeniería genética, – Neurociencia

La definición de e-salud acuñada por G. Eysenbach en 2001 como campo emergente en la intersección de la informática médica, la salud pública y el comercio, referente a la información y servicios sanitarios suministrados o mejorados a través de Internet y tecnologías relacionadas<sup>3</sup> explica de forma amplia sus implicaciones. A nivel internacional cada día se crean más planes estratégicos de e-salud para cubrir las demandas existentes de servicios sanitarios en la población.

Las TIC están facilitando el acceso al empleo, a través de cursos de formación, opciones de empleo en las redes, etc. Incluso en la administración comienza a tenerse en cuenta la opción del teletrabajo que facilita la conciliación con la vida familiar y social. Los empleados públicos con teletrabajo suponen en 2014 eran 4.663, es decir un 1% del total (Informe IRIA, 2014: 82). Esta modalidad de teletrabajo es una muestra más de cómo las nuevas tecnologías están introduciéndose en los diferentes sistemas que componen el estado de bienestar social modificando la vida de las personas. El portal de e-Admon acerca la información y la tramitación de expedientes de forma ágil y Segura gracias a los últimos cambios realizados y a la legislación que regula su utilización.

## 2. MEDIOS ELECTRONICOS EN LAS RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN

Los países de la Unión están desarrollando servicios basados en sistema mixto público-privado, buscando alternativas que reduzcan la presión social de demanda de servicios con un alto coste (Aleman y Ramos, 2013). Se trata de la utilización de la tecnología como un medio para crear valor útil para la organización o administración, los ciudadanos y la sociedad (Ruiz y Cuellar, 2013). La valoración positiva de la Agenda Digital para Europa, se encuentra dentro de las iniciativas de la Estrategia Europa 2020 que con el propósito de potenciar el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) establece siete campos de actuación prioritarios:

1. Crear un mercado único digital.
2. Mejorar las condiciones marco para la interoperabilidad entre productos y servicios de TIC.
3. Fomentar la confianza y la seguridad en Internet.
4. Garantizar la oferta de un acceso a Internet mucho más rápido.

<sup>3</sup> EYSENBACH, G. "What is ehealth?", *Journal of Medicine Internet Research*, 2001, vol. 3(2): e20.

5. Estimular la inversión en investigación y desarrollo.
6. Fomentar la alfabetización, la capacitación y la inclusión digital.
7. Aplicar las TIC para abordar retos sociales tales como el cambio climático, los costes crecientes de la atención sanitaria y el envejecimiento de la población.

Tras el primer Plan de Acción Europeo sobre Administración electrónica (2011-2015<sup>4</sup>), ha entrado en vigor el Plan de Acción Europeo sobre Administración electrónica (2016-2020)<sup>5</sup>, con la finalidad de conseguir el Mercado Único Digital y continuar con las medidas trazadas en el anterior para implicar más a ciudadanos y empresas. La Agenda Digital para España conlleva un Plan de servicios públicos digitales con el doble objetivo:

1. Mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos mediante la utilización de las TIC y con ello aumentar el crecimiento económico y social del país.
2. Aprovechar el impulso proyectos de modernización de los servicios públicos para el desarrollo de la industria tecnológica.

Para lograr estos fines se han diseñado cuatro ejes con sus respectivas medidas que se coordinan por las correspondientes administraciones públicas. Estos ejes son:

- Eje I: Programa de Salud y Bienestar Social para fomentar el uso de las TIC en el Sistema Nacional de Salud, en coordinación con el Plan de Calidad del Sistema Nacional de Salud y la Estrategia Nacional de Gestión de la Cronicidad, marcos de referencia establecidos por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Eje II: Programa de Educación Digital. Trata de potenciar el sistema educativo a través de las TIC, en línea con el Plan de Cultura Digital en la Escuela, marco de referencia establecido por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Eje III: Programa de Administración de Justicia Digital. Este eje tiene como objetivo mejorar de la Administración de Justicia a través de las TIC, con el fin de agilizar y dar accesibilidad en los servicios que presta el Ministerio de Justicia.
- Eje IV: Impulso del sector TIC mediante otros proyectos de modernización de servicios públicos movilizados de la demanda TIC.

Estas medidas tienen la doble finalidad de hacer más eficaz a la administración pública a la vez que permite una amplia inversión y desarrollo de las TIC con el fin de potenciar el desarrollo económico existente en el sector. Entre la normativa nacional que facilita la utilización de medios electrónicos para hacer más accesible las relaciones entre la Administración y la ciudadanía se encuentra la Ley 15/2014, de 16 de septiembre que recoge algunas modificaciones básicas de normativas necesarias para la implantación de procedimientos electrónicos que reduzcan las trabas burocráticas e impulsen una Administración más cercana a los ciudadanos y empresas. Estas medidas figuran en el informe de la CORA (2013)<sup>6</sup>, que tiene entre sus objetivos:

1. Lograr una Administración totalmente electrónica e interconectada.
2. Establecer una seguridad jurídica.
3. Disponer de calidad en la normativa vigente que regule el procedimiento electrónico.
4. Reducir las cargas administrativas. Es decir, conseguir la simplificación de los procedimientos para ciudadanos y empresas, reduciendo las trabas burocráticas e impulsando la Administración electrónica dado el avance existente de las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).
5. Visibilizar el funcionamiento de las Administraciones Públicas (AA.PP.) para su total transparencia.
6. Colaborar y cooperar entre las distintas administraciones.
7. Mayor control y seguimiento de los organismos administrativos, empresariales y fundacionales.

<sup>4</sup> Sobre la promoción de las TIC para promover una administración pública inteligente, sostenible e innovadora (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones {SEC(2010).

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones {SWD(2016).

<sup>6</sup> La Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (o CORA), fue aprobada el 26 de octubre de 2012 en el Consejo de Ministros, con el fin de elaborar un informe con propuestas de medidas que dotaran a la Administración del tamaño, eficiencia y flexibilidad que demandan los ciudadanos y la economía del país.

Para fortalecer estos objetivos se ha ampliado el marco legislativo existente donde se encuentran las leyes que han actualizado las relaciones de los ciudadanos con las administraciones a través de sistemas electrónicos. Entre ellas destacan las siguientes por su importancia:

- La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE del 2-10-2015) desarrolla la legislación básica sobre régimen jurídico administrativo, aplicable a todas las Administraciones Públicas y el régimen jurídico específico de la Administración General del Estado (AGE).
- La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>7</sup> (BOE del 2-10-2015) que entrará en vigor el 2 de octubre de 2016 tiene entre sus objetivos la adaptación de la Administración a las tecnologías de la información y comunicación con el fin de regular las relaciones con la ciudadanía y evitar la dispersión normativa existente. Se pretende con ello legislar un procedimiento administrativo que regule el funcionamiento electrónico existente, la participación ciudadana y la seguridad jurídica.
- La Orden AAA/626/2016, de 26 de abril, por la que se regula la aplicación del sistema de código seguro de verificación de documentos electrónicos del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (BOE del 02-05-2016)
- La Resolución de 28 de diciembre de 2015, de la Subsecretaria, de adhesión al Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado y se incorporan trámites y actuaciones al catálogo de trámites y actuaciones por medios electrónicos para los que se puede apoderar para su realización por Internet (BOE del 30-12-2015).
- El Real Decreto 806/2014<sup>8</sup>, de 19 de septiembre, (BOE del 26-09-2014) sobre organización e instrumentos operativos de las TIC en la Administración General del Estado (AGE) y sus organismos públicos, en su artículo 7 analiza el papel de las Comisiones Ministeriales de Administración Digital (CMADs).

Entre las dificultades señaladas por la CORA en materia de identificación y tramitación de procedimientos se encuentra la identidad digital que ha sido resuelta a través de la implantación de CL@VE, como elemento de identificación digital simplificado y CL@VEfirma. Estas herramientas permitirán la firma electrónica reconocida con certificado en la nube e integración con el DNI3.0, facilitando a los ciudadanos el acceso a la administración electrónica<sup>9</sup>.

Las medidas llevadas a cabo hasta el momento por la CORA han eliminado duplicidades entre las AA.PP.; simplificando y reduciendo trámites y procedimientos; mejorado la gestión (se han establecido servicios y medios comunes, de tal forma que se han suprimido organismos ineficientes a través de soluciones tecnológicas en la Administración que garantizan la eficiencia económica y la seguridad informática, además de facilitar la realización de trámites administrativos de forma on line, App móviles, etc. ). La eficiencia económica de la reforma realizada (ahorros e ingresos) para las AA.PP. en la presente legislatura, han supuesto un ahorro total de 30.495.442.493€ (CORA, 2016), según se puede apreciar en la siguiente tabla núm. 2.

7 Quedan derogadas las siguientes disposiciones:

- a) Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE del 27-11-1992).
- b) Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (BOE del 23-06-2007).
- c) Los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (BOE del 5-03-2011).
- d) Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial (BOE del 4-05-1993).
- e) Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora (BOE del 9-08-1993).
- f) Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro (BOE del 22-05-1999).
- g) Los artículos 2.3, 10, 13, 14, 15, 16, 26, 27, 28, 29.1.a), 29.1.d), 31, 32, 33, 35, 36, 39, 48, 50, los apartados 1, 2 y 4 de la disposición adicional primera, la disposición adicional tercera, la disposición transitoria primera, la disposición transitoria segunda, la disposición transitoria tercera y la disposición transitoria cuarta del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (BOE del 18-11-2009).

8 Real Decreto que crea órganos colegiados y Unidades que implementarán las políticas de racionalización y transformación de las TIC en el Sector Público Administrativo Estatal (a través de Comisiones Ministeriales de Administración Digital con funciones de las Comisiones Ministeriales de Administración Electrónica (CMAEs).

9 Resolución de 14 de diciembre de 2015, de la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DTIC), por la que se establecen las prescripciones técnicas necesarias para el desarrollo y aplicación del sistema CL@ve (BOE 29-12-2015).

En 2015 según los datos del Portal de Administración Electrónica (PAE) y del Sistema de Información Administrativa (SIA) más del 80% de toda la tramitación administrativa se realiza ya por medios electrónicos (un 97% en el caso de las empresas que tienen obligaciones con respecto a la Seguridad Social y a la AEAT) (CORA, 2016).

TABLA 2. DESGLOSE DE LOS RESULTADOS ECONÓMICOS DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN. CORA 2016, PÁG. 57

Euros	Estado	CC.AA.	EELL	Subtotal AAPP	Ciudadanos y empresas
Medidas Eficiencia	2.265105.049	758627.238	7.675.125	3.031.407.412	3.442.133.235
Medidas Empleo Publico	2.520.600.000	11.377.025.000	3.493.350.000	17.390.975.000	
Racionalización Orgánica	960.458.583	2.115.700.000	229.070.000	3.305.228.583	
Ingresos	5.452.031.499			5.452.031.499	
Ley de Racionalización EELL			1.315.800.000	1.315.800.000	
<b>Total Ingresos Eficiencia</b>	<b>11.198.195.130</b>	<b>14.251.352.238</b>	<b>5.045.895.125</b>	<b>30.495.442.493</b>	<b>3.442.133.235</b>

Las TIC pueden contribuir a alcanzar mayores cotas de libertad, participación ciudadana, y reducción de los índices de exclusión que sufren ciertos colectivos (personas con discapacidad, personas mayores, inmigrantes, mujeres, etc.) (Colas, 2004). Los criterios de calidad y desarrollo de la administración electrónica, constituyen dos líneas de transformación que han cobrado distinto protagonismo a medida que avanzan los procesos de modernización de la administración pública (González et al, 2012: 95). Líneas de actuación que pueden implementarse en la consideración de transformar la gestión de los servicios sociales a través de medios electrónicos.

### 3. AGENDA DIGITAL. E-SERVICIOS SOCIALES

Las diferentes leyes de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas españolas, configuran el sistema público de servicios sociales de cada Comunidad que está constituido por el conjunto integrado y coordinado de recursos, prestaciones, actividades y equipamientos destinados a la atención social de la población (Alonso y Gonzalo, 2000:174). Su gestión, ya sea de forma directa o indirecta, está en manos de las Administraciones Públicas para conseguir la protección social de los ciudadanos y conseguir restablecer o mejorar su bienestar.

El sistema público de servicios sociales comprende el conjunto de normas sustantivas de organización y de procedimiento que regulan las prestaciones y actividades de servicios sociales (Alemán, 2013). El acceso al sistema público de servicios sociales implica una serie de derechos y deberes, que están recogidos en las Leyes de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas españolas (FOESSA, 2015). Según estas leyes los servicios sociales se encuentran estructurados en comunitarios y especializados (Garcés, 1996).

La Agenda Digital<sup>10</sup> para Europa se propuso hacer de Europa un centro neurálgico del crecimiento inteligente, sostenible e incluyente en la escena mundial. En ella se estableció que los gobiernos europeos se comprometían a poner en marcha una administración pública electrónica centrada en el usuario, personalizada y con una multiplataforma a más tardar en 2015<sup>11</sup>. La CORA en su informe de 2013, tras evaluar las políticas públicas sociales relacionadas con el estado de bienestar, las buenas prácticas en servicios sociales<sup>12</sup>, los indicadores y estadísticas en servicios sociales, tanto en España como en Europa, propuso una serie de medidas de mejora entre las que se señalaba las siguientes:

<sup>10</sup> Entre otros objetivos, para llegar a la inclusión se propuso aumentar la utilización regular de internet de un 60 % a un 75 % en 2015 y, entre los colectivos desfavorecidos, de un 41 % a un 60 % (la base de referencia son las cifras de 2009). Además de disminuir a la mitad la parte de población que nunca ha usado internet para 2015 (hasta un 15 %) (base de referencia: en 2009, un 30 % de personas con edades comprendidas entre los 16 y los 74 años no había usado nunca internet).

<sup>11</sup> Ver la Declaración de Malmö sobre administración electrónica, disponible en <http://ec.europa.eu/digital-agenda/life-and-work/public-services>.

<sup>12</sup> Entre sus propuestas de mejora se encuentran:

- El acceso a una única ventanilla de administración.
- Simplificación en el acceso a los servicios sociales por la ciudadanía (Ventanilla única).
- La reducción de cargas administrativas.
- Eficiencia en la gestión (CORA, 2013: 596).

- La racionalización del número de los observatorios existentes, con el fin de optimizar los medios y liberar recursos que puedan ser utilizados en otros ámbitos administrativos. Actualmente se ha consolidado el Observatorio de la Salud (CORA, 2016)
- El IMSERSO referente estatal ante la multiplicidad y dispersión de evaluaciones de los servicios sociales en España.
- Establecer indicadores de referencia en todo el territorio.
- Establecer un procedimiento para el cálculo del coste del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia para que se pueda conocer las aportaciones a su financiación de los beneficiarios, del Presupuesto de las Comunidades Autónomas y de los Presupuestos Generales del Estado<sup>13</sup>, con el fin de evitar duplicidad de ayudas y ampliación de usuarios.
- Acordar un sistema de información de ámbito nacional compartido con todas las administraciones.
- Realizar un informe anual de evaluación de políticas sociales y programas en todo el territorio nacional (CORA, 2013: 602-603).

Estas indicaciones pueden ser llevadas a la práctica para conseguir unos e-servicios sociales, que sean innovadores desde el diseño nuevas formas de enfrentarse a las necesidades de la ciudadanía desde un enfoque relacional y comunitario, y que tenga en cuenta el empowerment digital de la población, según se puede ver en la tabla núm. 3.

**TABLA 3. RECURSOS OFRECIDOS POR LOS SERVICIOS SOCIALES. FUENTE ELABORACIÓN PROPIA**

<b>e-servicios sociales: empoderamiento digital</b> Participación/accesibilidad/innovación/ Eficiencia/sostenibilidad/proximidad/seguridad Calidad,/eficiencia y sostenibilidad: Agenda Digital eAdmon.				
<b>Teleasistencia:</b> – Cita online – Seguimiento on-line (Ayto. Valencia) – Apoyo Social al servicio de Ayuda a domicilio (Xeocatering. (Santiago de Compostela)	– Intervención social individual (PIA) – Intervención comunitaria: – Redes sociales individuales o comunitarias (Proyecto Radars. (Ayto. Barcelona). – Ciudades amigables con los mayores	<b>Gestión Telemática:</b> – SIUSS/programa más rentable – Catalogo de prestaciones SS actualizado – Aplicaciones de evaluación (App dependencia Grupo Trevenque. Test de Bartell) – Tarjeta Social/Historia Social digital. Registro Único Social. Mapa de Servicios Sociales <sup>14</sup> . – Atención al paciente: resolución de conflictos	<b>Apps:</b> – Informativas sobre recursos (App Dependencia IMSERSO	<b>Investigación:</b> Big data/Base de Datos: – SEISS – Ministerio de Sanidad, SS e Igualdad – Mapa de Servicios Sociales

Es decir, La intersección de la informática en servicios sociales existe, con el fin de lograr ampliar la protección social pública y el comercio, referente a la información y servicios sociales suministrados o mejorados a través de Internet y de tecnologías relacionadas explicadas de forma amplia.

En servicios sociales determinadas comunidades autónomas han facilitado a los ciudadanos los siguientes servicios:

<sup>13</sup> Se debe tener en cuenta que las prestaciones de la Red de Servicios Sociales ya tienen financiación dentro del Sistema General de Financiación de las Comunidades Autónomas.

<sup>14</sup> En estos momentos la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, lleva a cabo el Proyecto Europeo Historia Social Digital Única (HSU) de Andalucía. En su diseño se pretende crear el Registro Único Social Regional ( Regional Single Social Record o RE-SISOR) que recogerá toda la información relevante sobre sus necesidades de atención, la planificación, el seguimiento y la evaluación del programa de atención social (PIA) de los usuarios de servicios sociales. Este proyecto cuenta con la participación de la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA), las empresas del sector tecnológico (Sopra, Ayesa e Isotrol, con amplia trayectoria en el sector de los servicios sociales) y la empresa de prestación de servicios Sarquavita.

1. Garantía en el acceso electrónico de los ciudadanos para obtener información<sup>15</sup>.
2. Técnicas de administración electrónica en el acceso a los servicios sociales<sup>16</sup>.
3. Historia social única electrónica<sup>17</sup>.

Los e-servicios sociales son posibles por la aparición de los nuevos servicios que proporciona internet está modificando las costumbres de la sociedad moderna. (Romañach, 1998: 315). La utilización de las TIC ofrece amplias posibilidades para que las personas vivan de manera independiente, a la vez que alivian las tareas de los cuidadores en una amplia gama de actividades en torno al hogar. Además crean diferentes oportunidades de interactuar con la familia y amigos, tratan y refuerzan la salud cognitiva, e incluso se puede recibir atención sanitaria y apoyo emocional a través de ellas (Comisión Europea, 2013)<sup>18</sup>.

Para potenciar su implementación en el sistema público de servicios sociales actual es necesario ampliar el presupuesto que se dedica al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad que recibe tan solo un 4% del presupuesto total (capítulos 1+2+6) de la AGE en 2014, frente al 21 % del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Esta ampliación será ejecutada por las Comunidades Autónomas y municipios como responsables de su gestión. Esta actualización va unida al aumento del presupuesto que en esta materia se dedica a cada uno de los ministerios, según se puede apreciar en la siguiente tabla núm. 4.

**TABLA NÚM. 4. GASTOS INFORMÁTICOS AGE. FUENTE: INFORME REINA 2015, PÁG. 24**

Gastos informáticos 2014. AGE							
Ministerios	Hardware	Software	Servicios Informáticos	Personal	Otros	Total	
						Miles euros	%V
Hacienda y Administraciones Públicas	29.885	40.188	85.222	76.051	4.659	236.006	21 %
Interior	57.743	15.067	72.445	66.923	4.358	216.536	20%
Empleo y Seguridad Social	19.813	37.701	80.308	44.091	4.135	186.048	17%
Defensa	11.207	5.492	30.210	58.883	1.407	107.198	10%
Economía y Competitividad	14.453	14.589	37.667	15.273	2.001	83.983	8%
Justicia	2.084	2.500	39.177	9.216	1.313	54.289	5%
Fomento	6.133	9.097	25.229	5.869	1.214	47.542	4%
Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	3.412	2.483	30.876	3.014	1.103	40.889	4%
Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	5.692	3.947	21.602	7.293	937	39.471	4%
Educación, Cultura y Deporte	3.547	2.274	18.120	7.464	718	32.123	3%
Industria, Energía y Turismo	2.677	806	19.312	2.165	684	25.644	2%
Asuntos Exteriores y Cooperación	4.422	2.324	12.099	4.429	565	23.839	2%
Presidencia	2.174	921	3.653	4.825	202	11.776	1%
<b>Total</b>	<b>163.243</b>	<b>137.390</b>	<b>475.918</b>	<b>305.495</b>	<b>23.297</b>	<b>1.105.343</b>	<b>100%</b>

15 Estas medidas se han desarrollado en las siguientes leyes: Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura, artículo 40.3; Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, artículo 26.6.

16 Medidas contempladas en la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León, artículo 37.1; en la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco, artículo 20.1).

17 La Comunidad autónoma de Castilla y León en su Decreto 79/2015, de 17 de diciembre; La comunidad autónoma de Galicia en su Decreto 89/2016, de 30 de junio); y en la propuesta existente en la comunidad autónoma de Andalucía.

18 Comisión Europea (2013). Long-term care in ageing societies. Challenges and policy options y Comunicación (2013). Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020. (SWD. 2013. 41 final).

La inversión en medios informáticos se concibe como uno de los motores que puede impulsar la economía y el desarrollo humano, donde la competencia digital y la habilidad en su utilización son básicas para su utilización por la población. La brecha digital en la ciudadanía irá desapareciendo en la medida que las nuevas generaciones, nativas digitales, interactúen con el resto de los ciudadanos.

Los profesionales de los servicios sociales se verán liberados de la gestión burocrática que conllevan su intervención con la utilización de medios electrónicos eficientes que mejoren la intervención social en personas que se encuentran en situaciones de exclusión social.

#### 4. NUEVAS TECNOLOGIAS E INTERVENCIÓN SOCIAL

Los proyectos sociales existentes donde están interviniendo profesionales de trabajo social están demostrando la capacidad de emprendimiento social proyectos para mejorar de forma sostenible e integrada los recursos de la sociedad. Las TIC ofrecen un tipo de herramientas que suponen realizar una atención sin límites temporales ni espaciales, y por tanto, mucho más cercana: no usarlas supone negar oportunidades de intervención social (Santás, 2013: 5).

Se deben tener en cuenta las TIC al definir políticas realmente efectivas de desarrollo global de la sociedad de la información (FOESSA, 2008: 461). Entre las personas en exclusión social que han tenido un acercamiento, aunque sea pequeño, a las TIC, no es difícil encontrar en su discurso expresiones que hacen de estas nuevas tecnologías, y en especial de Internet, uno de los grandes referentes, uno de los grandes paradigmas de nuestro tiempo (Cabrera, 2005: 141).

La intervención social ofrece respuestas idóneas al tipo de relaciones sociales vigentes donde una amplia gama de ámbitos de la vida, el trabajo, etc., pueden verse implementadas con la utilización de las nuevas tecnologías. Las TIC están desarrollando los siguientes planos de intervención relacionados con los servicios sociales.

##### 1. Individual:

a) Información de prestaciones, recursos, etc.

b) Seguimiento profesional. Redes sociales:

i. Mejorar la comunicación con la red familiar.

ii. Establecer redes de coordinación. Red profesional de salud (seguimiento del tratamiento, diagnóstico, etc.).

iii. Servicios de consumo: comercio, banca, etc. (Proyecto Radars Ayto. Barcelona).

iv. Búsqueda y apoyo: empleo, emprendimiento, formación. educación online, Tele-Trabajo.

v. Movilidad. Hogar: Domótica, Ocio accesible.

vi. Ciudad: Movilidad en coches eléctricos, centros accesibles y domótica, etc.

c) Intervención online:

1. Familia: Intervención familiar en casos de localización geográfica internacional a través de las TIC.

i. Ayuda a domicilio (Xerocatering, etc.).

ii. Teleasistencia, etc.

2. Grupal:

i. Información.

ii. Seguimiento Grupal: refuerzo motivacional (Enfermedades Raras, etc.).

3. Institucional:

i. Seguimiento de la medicación.

ii. Relación con los familiares.

iii. Tratamiento cognitivo.

iv. Refuerzo de la movilidad.

4. Comunitaria.

i. Participación social (Ayto. Barcelona Proyecto Radars, etc.).

Entre las experiencias innovadoras destaca entre otras la empresa social Xerocatering<sup>19</sup> en relación a la atención a domicilio y/o servicio de alimentación. Este proyecto se realiza en la Comunidad Autónoma de Galicia desde 2008 por el grupo Sociser que desarrolla otros proyectos<sup>20</sup> en casi 200 ayuntamientos gallegos con un equipo de más de 400 profesionales que proporcionan diariamente atención especializada a más de 4.500 personas. Además del servicio de alimentación realizan el seguimiento y acompañamiento social semanal «más que comida» en las entregas en domicilio, que se transmite en tiempo real a servicios sociales a través de la utilización de las nuevas tecnologías. La incidencia llega en tiempo real a las trabajadoras sociales de servicios sociales que inician el consiguiente protocolo de actuación. Esta experiencia es un ejemplo de como las TIC promueven la participación ciudadana y consiguen logros de actuación que benefician a sus miembros.

En teleasistencia<sup>21</sup> se encuentra el programa conjunto «Vida Cotidiana Asistida por el Entorno» (AAL) para personas ancianas y con discapacidad que permite vivir de forma autónoma y participar en la sociedad de forma activa. Actualmente existen web que exponen información adecuada sobre la forma de cuidar, experiencias intergeneracionales<sup>22</sup>, etc. que ilustran las posibilidades de la utilización de las nuevas tecnologías.

En la atención a personas mayores en instituciones esta el Sistema de dosificación de la medicación para su correcta administración, cuenta con una plataforma (Robotik Techonology) que gestiona uni-dosis embolsadas correctamente identificadas con los nombres con código de barras que permite registrar el proceso en su totalidad que se almacena en una pulsera que porta la usuaria<sup>23</sup>.

En intervención comunitaria se encuentra el proyecto Radars de los servicios sociales del ayuntamiento de Barcelona tiene un diseño de acción que está dirigido a personas mayores que viven solas o en compañía, donde se potencia la red social existente en el barrio de residencia. El principal objetivo del proyecto es facilitar la continuidad en el hogar de las personas mayores, garantizando su bienestar con la complicidad de todos los residentes del barrio que alertan a los servicios de emergencia cuando detectan cualquier señal de riesgo, al mismo tiempo se reduce la percepción de soledad, el riesgo de aislamiento y la exclusión social (Morales et al., 2014)<sup>24</sup>.

Los mayores del futuro no tendrán estas circunstancias sin en su trayectoria anterior han desarrollado su competencia tecnológica. Es necesario incrementar la capacitación digital necesaria para la innovación y el crecimiento, para que los beneficios de la sociedad digital estén al alcance de todos<sup>25</sup>.

## 5. SERVICIOS SOCIALES Y NUEVAS TECNOLOGIAS

Entre las personas mayores y las personas con discapacidad se encontraron un gran número de población en situación de vulnerabilidad social. La imagen de la edad y del envejecimiento está evolucionando, las personas mayores hoy, son más activas, sanas y emprendedoras que las de generaciones anteriores. La edad en que se termina de trabajar está cambiando siendo más baja y sin que se produzca un adecuado relevo generacional.

Las personas de edad tienen derecho a no sufrir discriminación o desventajas injustificadas: como parte de su política de no discriminación, el objetivo de la Unión Europea es prevenir objetivamente la discriminación injustificada contra los trabajadores de más edad. Participar de las nuevas TIC posibilita, en mayor o menor medida, la inserción (Cabrera, 2005: 144). Las medidas desarrolladas por la Comisión Europea e instituciones sociales llevan a modelos para una transición gradual de la vida laboral a la jubilación, incluyendo perspectivas realistas para una vejez que valga la pena ser vivida gracias a las TIC. Sus orientaciones para el futuro se orientan en las siguientes acciones:

- a) promoción de la salud y estilos de vida sanos,
- b) prevención de enfermedades,

19 Ver video en: <https://vimeo.com/90541052>.

20 Como el proyecto “Xantar na casa” que se lleva a cabo en 162 Concellos de la Comunidad Autónoma Gallega, a través de un convenio de colaboración entre Concello y Consorcio Galego. La comunidad Gallega tiene la característica especial de tener una población muy diseminada en pequeños grupos rurales alejados entre ellos.

21 Ver las características de la teleasistencia prestada por:

– ASISPA, disponible en: <http://www.asispa.org/servicios/teleasistencia>.

– PERSONALIA, que tienen un servicio de teleasistencia más amplio de interacción.

– CRUZROJA, ver en: <https://www.youtube.com/watch?v=UEFBFGEXD78>.

22 Ver la experiencia desarrollada en la ciudad americana de Seattle WA, disponible en <https://www.cvirtual.org/es/formacion-online/banco-de-experiencias/present-perfect>, <https://www.cvirtual.org/es/formacion-online/banco-de-experiencias/envejecimiento-activo>.

23 Ver en <https://www.youtube.com/watch?v=VaTsKfmKKyl>.

24 Proyecto disponible en <http://serveisgentgranradars.org/projecte-radars-cms1.html>. Ver video informativo en: <https://www.youtube.com/watch?v=XroELe7uvPc&feature=youtu.be>.

25 Véase la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente publicada en el Diario de la Unión Europea el 6-05-2008.

- c) Rehabilitación y
- d) uso de las nuevas tecnologías (Alonso, 2013).

Gracias a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (COM, 2007), los mayores pueden participar plenamente en el momento y el lugar que deseen, en la familia, la sociedad y la economía, y permanecer activos como ciudadanos capacitados, lo que, al mismo tiempo, beneficia a toda la sociedad. La Comisión Europea en su comunicación “Envejecer mejor en la sociedad de la información. La iniciativa i2010. Plan de acción sobre Tecnologías de la Información y la Comunicación y envejecimiento (con fecha 14-06-2007), ya indicaban que las TIC mejoran la eficacia de la gestión y la prestación de la asistencia sanitaria y social, además de ofrecer mayores oportunidades de asistencia comunitaria y autoayuda y de innovación de los servicios (Comisión de las Comunidades Europeas, 2007: 3), prede conseguir:

1. Para los ciudadanos lograr mejor calidad de vida y una mayor participación social.
2. Para las empresas:
  - 2.1. Creación de un mercado más amplio y mayores oportunidades comerciales de las TIC.
  - 2.2. Conseguir una mano de obra más cualificada y productiva.
3. Para las autoridades: reducción de costes, mayor eficiencia y mejor calidad global de los sistemas de asistencia sanitaria y social (Comisión de las Comunidades Europeas, 2007: 3).

El Instituto de Mayores y Servicios Sociales<sup>26</sup> (IMSERSO), como Entidad Gestora de la Seguridad Social, adscrita al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. El IMSERSO tiene naturaleza de entidad de derecho público y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines y actualmente dispone de una sede electrónica que permite realizar tramites y consultas<sup>27</sup>.

El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)<sup>28</sup> y el Sistema Estatal de Información de Servicios Sociales (SEISS)<sup>29</sup>, es una aplicación web sobre un programa informático preexistente llamado «Web Focus»<sup>30</sup>, que están vinculados al IMSERSO. El SEISS es un programa de business inteligente (inteligencia de negocio) que, entre otras finalidades, pretenden captar y ofrecer datos inteligibles «con los que luego se puedan tomar decisiones».

El IMSERSO se está renovando constantemente y entre sus últimas actualizaciones está «la App de Dependencia» que es una herramienta para dispositivos móviles pensada para personas mayores, personas con alguna discapacidad, y/o en situación de dependencia, incluso tiene en cuenta a sus cuidadores<sup>31</sup>. En su web se puede acceder a una base de datos o Catalogo de Buenas Prácticas<sup>32</sup>. Otros proyectos empresariales han elaborado diferentes App, como el grupo Trevenque que ha creado un App para la evaluación de las personas en situación de dependencia<sup>33</sup> y un software para la gestión de servicio de Ayuda Domiciliaria<sup>34</sup> que se incorpora en cualquier dispositivo.

Se tiene que superar la brecha digital que separa a los mayores de la mayoría de ciudadanos, que viene ocasionada por diversas circunstancias: cuestiones personales (ingresos, educación, situación geográfica, salud, posibles discapacidades y cuestiones de género); dificultades de accesibilidad de las nuevas tecnologías; los profesionales (médicos, expertos en rehabilitación, expertos sobre el terreno en vida independiente y adaptaciones del lugar de trabajo); proveedores de asistencia, formales e informales; y entorno familiar.

Las TIC son necesarias para conseguir rapidez y agilidad en la atención a las personas que vinculadas a los servicios sociales tienen que sufrir su burocratización que provoca el primer conflicto con el ejercicio profesional del Trabajo Social (Puñal, 2004:520). Las relaciones entre los ciudadanos y los profesionales de los servicios sociales pueden mejorar con la utilización de las TIC. Esta utilidad está unida a la actitud que el profesional tiene sobre «la

26 Información disponible en: [http://www.imserso.es/imserso\\_01/index.htm](http://www.imserso.es/imserso_01/index.htm).

27 <https://sede.imserso.gob.es/Sede/portal/homePortal.seam>.

28 Disponible en [http://www.dependencia.imserso.es/dependencia\\_01/saad/index.htm](http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/saad/index.htm).

29 Disponible en: [https://seiss.imserso.es/ibi\\_apps/WFServlet?IBIAPP\\_app=wfsui&IBIF\\_ex=SUIFX001&CLA\\_FEX=X003](https://seiss.imserso.es/ibi_apps/WFServlet?IBIAPP_app=wfsui&IBIF_ex=SUIFX001&CLA_FEX=X003).

30 La realización ha sido posible a la colaboración desde 2005 entre Information Builders, firma tecnológica responsable de Web Focus, y el IMSERSO. El proyecto ha tenido dos fases: una primera en la que se han formulado los indicadores y una segunda enfocada a su implantación en la web. El SEISS contiene 86 indicadores de recursos y de servicios sociales que agrupan un total de más de 80.000 datos.

31 [http://www.dependencia.imserso.es/dependencia\\_01/documentacion/app/index.htm](http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/documentacion/app/index.htm).

32 [http://www.buenaspracticas.imserso.es/imserso\\_01/bbpps/bdbp/index.htm#resultadosBBPP](http://www.buenaspracticas.imserso.es/imserso_01/bbpps/bdbp/index.htm#resultadosBBPP). En este sentido, también esta la web de la Fundación Pílares, ver en: [http://www.fundacionpilares.org/modeloyambiente/catalogo\\_bbpp\\_alfab.php](http://www.fundacionpilares.org/modeloyambiente/catalogo_bbpp_alfab.php).

33 <https://play.google.com/store/apps/details?id=gt.app.dep&hl=es>.

34 <http://gesad.trevenque.es> o <http://www.trevenque.es>.

percepción de la utilidad y de la facilidad de su uso» (Monnickendam, 2002), así como a su diseño. Estos cambios vendrán a implementar la mejora de la intervención de los profesionales (Raya y Santolaya, 2009) al igual que se han transformado la educación, la salud, etc.

El fortalecimiento de los sistemas públicos de protección social para la luchar contra la pobreza y exclusión, con la planificación y desarrollo integral económico y social, presenta un futuro con indicios de poder abordarse con rigor y profundidad gracias a las TIC. Las políticas de carácter público promueven la independencia económica, pero sigue siendo elevada la tasa de desempleo dentro de esta población, hay que promover políticas integrales que contemplen la promoción del empleo, la formación educativa o profesional, la tecnología adaptativa y beneficios económicos de carácter personal (Scadden, 1992: 76).

Se tiene que potenciar la economía social basada en la sostenibilidad del planeta y en la dignidad humana siguiendo las estrategias establecidas en la Agenda Digital. Sus líneas de acción trazadas por el Consejo de Europa y el plan de Inclusión Social de España 2013-2016 marcan el camino a seguir para:

- Aumentar la participación en el mercado de trabajo. Con un Plan de emergencia, que favorecer el empleo de personas que lleven un recorrido de largos años en paro, o en riesgo social o con el ingreso mínimo de solidaridad.
- Modernizar los sistemas de protección social.
- Igualdad de género.
- Abordar las desventajas educativas.
- Erradicar la pobreza infantil.
- Garantizar una vivienda digna.
- Mejorar el acceso a los servicios públicos y su calidad.
- Superar las discriminaciones y desarrollar la integración social de las personas con la discapacidad, situaciones de dependencia, minorías étnicas e inmigrantes.
- Inclusión social desde el acceso a todos los recursos, con el reconocimiento de derechos sociales y servicios. Coordinación e implicación de todos los niveles de gobierno junto con los agentes sociales afectados e integración transversal en todas las políticas.

Para ello, es necesario romper los clichés de clientelismo y asistencialismo que han generado personas dependientes de los sistemas de protección social, generando modelos no burocráticos en el acceso, uso y disfrute de los recursos (Pastor, 2001: 177).

## 6. CONCLUSIONES

La revolución tecnológica ha transformado las relaciones del hombre con su entorno social y económico. Esta realidad es un reto que se debe abordar de forma conjunta por los ciudadanos, las instituciones y la administración.

En la sociedad del riesgo en la que vivimos obliga a reforzar el Sistema Público de Servicios Sociales desde la innovación social para afrontar los problemas sociales actuales de forma multidimensional e integral, fomentando la participación social y la corresponsabilidad social con la oportunidad de ofrecer respuestas personalizadas de forma comunitaria.

Se debe tender a diseñar un sector público eficaz de Servicios Sociales con una dotación presupuestaria suficiente y sostenible que facilite la gestión electrónica de forma eficaz.

El aumento del gasto informático en el presupuesto de la AGE debe estar dirigido a lograr una transformación en la gestión de los servicios sociales de las comunidades autónomas y/o entidades locales rompiendo la resistencia a cambio en una actuación coordinada de inversión y formación.

Los planes desarrollados desde las indicaciones de la Agenda Digital de Europa hacia la construcción de una administración más eficaz y electrónica presentan un mayor desarrollo en otras administraciones públicas. Estas diferencias están relacionadas con el porcentaje presupuestario que la AGE dedica en gastos informáticos en sus dependencias.

El sistema público de servicios sociales puede crecer si se tienen en cuenta las experiencias existentes en la utilización de las TIC, como el inicio de un camino que acaba de comenzar, y puede que cambiar la intervención que se realiza en las diferentes comunidades autónomas españolas.

A la vez se deben encontrar solución a la eliminación de la brecha digital existente en la ciudadanía para permitir su inclusión social y conseguir de esta forma el aumento de su participación social. En este sentido se debe favorecer el acceso y el uso de internet en la población para evitar tanto su doble exclusión social y digital.

La utilización de la innovación tecnológica permitirá tener mejoras en la atención desde el logro de mejores diagnósticos y tratamientos de las personas enfermas, a la vez que contribuirá en el seguimiento y evolución de la enfermedad. Este modelo centrado en la persona lleva consigo una mayor racionalización del gasto social.

La utilización de las TIC por esta población vendría a implementar la actuación de los diferentes sistemas de protección (sanidad, educación, seguridad social, empleo y servicios sociales), y mejorar su inclusión social.

## BIBLIOGRAFIA

- ALEMÁN, C. y RAMOS, M. (2013), “Política Social y dependencia”. En ALEMÁN, C. (coord.), *Políticas Sociales*. Navarra: Aranzadi, Cizur Menor.
- ALONSO, J. M. (2013), *Política Social Europea*. Madrid: UNED.
- ALONSO, J. M. y GONZALO, B. (2000), *La Asistencia Social y los Servicios Sociales en España*. Estudios Jurídicos. Serie de Derecho Público. Madrid: Ed. BOE.
- CABERO, Julio (2004), “La función tutorial en la teleformación”. En MARTÍNEZ, F. y PRENDES, M. P. (coords.), *Nuevas tecnologías y educación*. Madrid: Pearson Educación, pp. 129-143.
- CABRERA, P. (dir.) (2005), *Nuevas Tecnologías y exclusión social*. Madrid: Fundación Telefónica.
- Comisión Europea (2007), *Envejecer mejor en la sociedad de la información. Plan de acción sobre Tecnologías de la Información y la Comunicación y envejecimiento*. COM(2007) 332 final.
- Comisión Europea (2010), *Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015. Aprovechamiento de las TIC para promover una administración pública inteligente, sostenible e integradora* COM(2010) 743 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2013), *Long-terme care in ageing societies. Challenges and policy options y Comunicación (2013). Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020*. (SWD. 2013. 41 final).
- COMISIÓN EUROPEA (2016), *Plan de Acción sobre Administración electrónica de la Unión Europea* COM (2016) 179 final.
- COLAS, J. (2004), “Las TIC en los servicios sociales”. *Red digital: Revista de Tecnologías de la Información y Comunicación Educativas*, vol. 5.
- CORA (2013), *Reforma de las Administraciones públicas. Subcomisión de duplicidades administrativas*. Borrador 18-11-2013. Madrid: Gobierno de España.
- CORA (2016), *Informe anual de progreso de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA)*. Madrid: Gobierno de España.
- FOESSA (2008), *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Madrid: Fundación FOESSA.
- GARCÉS, J. (1996), *Sistema político y administrativo de los servicios sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- GARCÍA, J. L. (dir.) (2004), *Las Cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España*. Madrid: Civitas Ediciones, S. L.
- GONZÁLEZ, M. Murillo, B. FENTANES, R. y VOCES, C., “Calidad y nuevas tecnologías como ejes del proceso de modernización de la Administración pública: el enfoque integrado de la Escola Galega de Administración Pública”. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nueva Época, vol. 7, enero-junio 2012, 93-123.
- HILLÁN, L., SETIÉN, F., y DEL REAL, A., “El Sistema de Telemedicina Militar en España: una aproximación histórica”. *Revista Sanidad Militar*, 2014, vol. 70 (2), pp. 121-131. DOI: 10.4321/s1887-85712014000200010.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y AA.PP. (2015), “Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración del Estado”. *Informe REINA 2015*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- MORALES, E. et al., “Proyecto de Acción Comunitaria Radars para las personas mayores”. *Revista de Treball Social*, 2014, vol. 203.120-129.
- MONNICKENDAM, M. (2002), Implementación de un método participativo para crear sistemas informáticos orientados al usuario de los servicios sociales. *Revista de Treball Social*, vol. 165, 111-113.
- PASTOR, E. (2001), “Iniciativa Social y Trabajo Social Comunitario”. *Alternativas*, vol. I, núm. 9, 169-191. DOI: 10.14198/altern2001.9.9.
- OBSERVATORIO NACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES Y DE LA SI (ONTSI) (2015), *Las TIC en los hogares españoles. Estudio de demanda y uso de Servicios de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información*. Madrid: Ministerio de Industria, Energía y Turismo.
- PUNAL, M. E. (2004), Trabajo social, sistemas de servicios sociales y tecnologías para la información: Estudio cualitativo de la aplicación informática SIUSS. *Portularia*, 2004, vol. 4, 519-526.

- RAYA, E. y SANTOLAYA, M. P. (2009), “La Sociedad de la información y sus aportaciones para el Trabajo Social”. *Portularia*, 2004, vol. IX (1), 83-92.
- RUIZ, J. y CUELLAR, E., “La Gestión de Calidad en las Administraciones Públicas Españolas. Balance y perspectivas”. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva Época*, vol. 10, 2013.
- SANTÁS, J. I. (2013), “Una experiencia. Uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TICS) para la intervención social en servicios sociales”. Málaga: *Actas del XII congreso estatal del Trabajo Social*.
- SCADDEN, L. A., “Efectos de la aplicación de las nuevas tecnologías en la integración al mundo laboral de personas invidentes o deficientes visuales en cuatro países de la Europa Occidental”. En HUNT, H. A. y BERKOWITZ, M. (1992), *Las Nuevas Tecnologías y el acceso al Mercado de Trabajo de las personas discapacitadas*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- TRAVER, V. y GUILLÉN, S. (2009), “Conceptos básicos de e-salud y Telemedicina”. En CARRIÓN, P. A., RÓDENAS, J. RIETA, J. J. y SÁNCHEZ, C. (2009), *Telemedicina.: Ingeniería biomédica*. Castilla La-Mancha: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.

**Francisco Javier Rosas Ferrusca**

Universidad Autónoma del Estado de México  
ferrusca2001@yahoo.com.mx

**Isidro Rogel Fajardo**

Universidad Autónoma del Estado de México  
tlatlasi@hotmail.com

**Karla Cecilia Colín Plata**

Universidad Autónoma del Estado de México  
kccolin@mmm.com

## **Planeación metropolitana, políticas públicas y gobernanza territorial: Orígenes y fundamentos conceptuales en México**

### **Resumen**

*Los actuales problemas derivados del acelerado crecimiento urbano y demográfico que han experimentado las principales ciudades de México, conducen a la necesidad de explorar la estrecha relación que debe existir entre la planeación metropolitana, las políticas públicas y la gobernanza territorial. En el caso particular de México, la escasa colaboración gubernamental a nivel inter e intrainstitucional para atender los retos de la metropolización, obligan a diseñar esquemas de coordinación horizontal y vertical que involucren la participación de los agentes sociales. Por tal motivo, el presente artículo contextualiza los orígenes y fundamentos conceptuales de estas dimensiones, cuyas aportaciones permiten perfeccionar los instrumentos que la Administración Pública en sus diferentes ámbitos puede aplicar para responder con eficiencia y eficacia a las complejas demandas de la población.*

### **Palabras clave**

*Planeación metropolitana, Evaluación, Políticas públicas, Gobernanza territorial, México.*

## **Metropolitan planning, public policy and territorial governance: Origins and conceptual fundamentals in Mexico**

### **Abstract**

*The current problems derived of the accelerated growth urban and demographic that have experienced them main cities of Mexico, lead to the need of explore the close relationship that should exist between it planning metropolitan, the political public and it governance territorial. In the particular case of Mexico, the scarce collaboration level inter-governmental and intra-institutional to meet the challenges of the urbanization, is obligated to design horizontal and vertical coordination schemes that involve the participation of the social partners. By such reason, the present article contextualizes them origins and fundamentals conceptual of these dimensions, whose contributions allow perfect them instruments that it administration public in their different areas can apply to respond with efficiency and effectiveness to them complex demands of the population.*

### **Keywords**

*Metropolitan planning, Evaluation, Public policy, Territorial governance, Mexico.*

«La importancia de la relación entre gobernanza, coordinación de actores y territorios ha surgido de la observación empírica por los errores de aplicación de las políticas urbanas... las cuales han conducido a evaluaciones sobre la necesidad de establecer formas de coordinación y de integración social en los espacios geográficos de aplicación de las políticas»

RAMOS CHÁVEZ y TORRES SALCIDO (2008:76)

## INTRODUCCIÓN

El artículo tiene como propósito principal analizar los orígenes y fundamentos conceptuales de la planeación en México, y establece su vínculo con las políticas públicas y la gobernanza territorial. Para ello, se exponen a partir del análisis bibliográfico y el debate conceptual de diversos autores, los primeros esfuerzos realizados por institucionalizar la planeación desde su carácter técnico y centralizado en la Administración Pública mexicana. Se enfatiza en el examen histórico, en las características y retos que ha asumido el Estado moderno para responder al crecimiento acelerado de los asentamientos humanos en el territorio; ámbito enmarcado por la consolidación y surgimiento de nuevas zonas metropolitanas como la de la Ciudad de Toluca, que se ubica en la segunda posición después de la Zona Metropolitana del Valle de México, y cuya dinámica demanda el diseño y aplicación de políticas públicas acordes a su compleja situación. En este contexto, se presentan los principios y tipologías que han caracterizado la evaluación de las políticas públicas en América Latina, y se precisa la estrecha relación con la gobernanza territorial como enfoque de negociación y cooperación plural, intra e interinstitucional, que aporta grandes posibilidades para el desarrollo urbano que requieren los actores públicos, privados y sociales. Con la revisión de estos elementos, el planteamiento hipotético apunta a que las políticas públicas para la planeación metropolitana en México, no están alineadas con las prioridades de los diversos sectores de la sociedad, desfase que complica la aplicación de los principios de la gobernanza, y a su vez, fomenta la desarticulación de las estrategias de los diversos ámbitos gubernamentales para responder con eficacia a la complejidad del fenómeno metropolitano. Finalmente, se incluye un apartado de conclusiones que destaca por un lado, el panorama histórico de la planeación territorial en México y por otro, señala la utilidad y desafíos que actualmente enfrentan los instrumentos normativos para promover una verdadera participación social, a través de la innovación y flexibilidad que distingue a la nueva configuración socio espacial que apunta a los fenómenos megalopolitanos.

## I. ORÍGENES DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO

Los orígenes de la planeación surgen casi a la par de la industrialización, alrededor del Siglo XX, cuando nace una preocupación acerca del diseño de las ciudades, momento en que los objetivos apuntaban hacia el poblamiento de las ciudades, buscando ventajas competitivas relacionadas con el ferrocarril, la manufactura y los servicios básicos<sup>1</sup>. La planeación pasó a ser objeto de múltiples debates que intentan explicar el tránsito de lo rural a lo urbano, y los retos de las ciudades que se encontraban en consolidación (Garza, 2006). Sin embargo, los antecedentes de la planeación en México han sido clasificados por diferentes autores de acuerdo a la temporalidad y la trascendencia de los hechos. Una de las clasificaciones generales es la elaborada por Francisco García Moctezuma (2008), quien recopila detalladamente los sucesos relacionados al institucionalismo y la planeación estratégica en tres etapas: 1900-1946 denominada de los orígenes, una segunda fase del estado de bienestar social de 1946 hasta 1982, y una fase terminal referente a la actual nombrada economía global.

La planeación tiene la capacidad disciplinaria para incidir en las políticas públicas pues aborda aspectos que suceden en el espacio físico y las relaciones que guarda con la sociedad. A principios de la década de los setenta, con el auge de la planificación, algunos de los instrumentos de iniciación fueron la regionalización, la incorporación de

1 Con el propósito de profundizar en la amplia literatura global sobre la evolución del urbanismo y del crecimiento de las ciudades en diversos continentes, se sugiere revisar, por citar sólo algunos autores, a CERDÁ, Ildefonso (1867), *Teoría General de la Urbanización y Aplicación de sus Principios y Doctrinas a la Reforma y Ensanche de Barcelona*. Tomo I. Imprenta Española, Madrid, España; WAGNER, Otto (1993), *La Arquitectura de Nuestro Tiempo. Una Guía para los Jóvenes Arquitectos*. Biblioteca de Arquitectura, El Croquis Editorial, Madrid, España; SÁNCHEZ DE MADARIAGA, Inés (1999), *Introducción al Urbanismo: Conceptos y Métodos de Planificación Urbana*. Editorial Alianza. Madrid, España; LAYUNO ROSAS, Ángeles (2014), "Procesos y Proyectos de Configuración Estética del Espacio Urbano. La Viena de Otto Wagner", en *Arte y Ciudad, Revista de Investigación*, núm. 5, abril, pp. 99-140. Madrid. Grupo de Investigación Arte, Arquitectura y Comunicación en la Ciudad Contemporánea. Universidad Complutense de Madrid. ISSN 2254-2930; SICA, Paolo (1981), *Historia del Urbanismo. El siglo xx* (Traducción de Joaquín Hernández Orozco). Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España; CHUECA Y GOITIA, Fernando (1990), *Breve Historia del Urbanismo*. Alianza Editorial. Buenos Aires, Argentina; HALL, Peter (1996), *Ciudades del Mañana. Historia del Urbanismo en el siglo xx* (Traducción de Consol Freixa). Ediciones del Serbal, Barcelona, España; y ROGERS, Richard (2001), *Ciudades para un Pequeño Planeta*, Editorial Gustavo Gili. SA, Barcelona, España.

conceptos como polos de crecimiento, estrategias de integración, y programas con apoyo de organismos internacionales, tales como el Banco Mundial (BM) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Si bien ya existían nociones sobre políticas urbanas sectoriales, como el Programa Nacional Fronterizo (1961), los primeros análisis de reordenación territorial se efectuaron según Muñoz (2007), durante la administración de Luis Echeverría (1970-1976).

Uno de los instrumentos normativos iniciadores de la planeación fue la Ley General de Población (1974)<sup>2</sup>, y la Ley General de Asentamientos Humanos (1976)<sup>3</sup>, ambas dieron pauta para normar y restringir el poblamiento en las ciudades, las actividades sociales y urbanas, los limitantes de construcción y edificación. Posteriormente, se crea en 1978 el primer plan nacional de desarrollo urbano, en el cual se diseñó un sistema urbano regional de acuerdo a la funcionalidad y tamaño de las principales ciudades del país, entre las que destacaban la Ciudad de México y algunas ciudades fronterizas como Monterrey, Mexicali, y Ciudad Obregón (Muñoz, 2007). Más tarde se realizaron cambios a nivel institucional, mediante la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), que después se transformó en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), donde se crearon estrategias administrativas de planeación y programación de actividades, enfatizando en la regionalización y en los programas estratégicos de las ciudades medias.

Ante el detrimento de los instrumentos legales en materia urbana y el aumento de zonas con segregación, marginación y pobreza extrema, organismos internacionales y autoridades administrativas apostaron por la planeación para el desarrollo, concepto de carácter integral que buscaba converger todos los ámbitos de importancia nacional para alcanzar el bienestar social con programas como ONU - Hábitat y algunos elaborados a nivel microrregión regulados por instancias como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). A pesar de los diversos planes y programas aplicados durante las últimas décadas, la planeación desde su surgimiento en México, presenta contrastes, con desequilibrios evidentes no solo en el ámbito económico, sino también en las vías hacia el desarrollo, pues prevalecen a la fecha rezagos que se han acentuado en espacios lejanos y olvidados de los principales centros urbanos.

## II. PLANEACIÓN EN EL ESTADO MODERNO: RETOS, CARACTERÍSTICAS Y TIPOLOGÍAS

En México, la planeación se ha entendido como ejercicio primordialmente técnico y centralizado en la administración de recursos para responder a problemáticas específicas de la sociedad, las nuevas dinámicas y desafíos han exigido reevaluar la concepción tradicional, y hacer de ésta una definición flexible para su aplicación en diversos sectores. La perspectiva institucional ubica a la planeación como la etapa que forma parte del proceso de control administrativo, mediante la cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de objetivos y metas generales económicas, sociales y políticas; tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales, lo que permite establecer un marco de referencia necesario para concretar programas y acciones específicas a realizar en el tiempo y en el espacio (Diccionario INAP (S/F).

A lo largo de la historia la conceptualización de la planeación se ha distinguido por un carácter básicamente administrativo, teniendo como eje central la aplicación de políticas territoriales para el control del crecimiento urbano, el déficit dentro de los sistemas de movilidad urbana, el cambio excesivo de uso de suelo, y en consecuencia el gran impacto ambiental que extermina áreas de conservación y vocación ambiental, que al mismo tiempo modifica el ambiente y los elementos naturales que rodean a las ciudades. La planeación como opción para el desarrollo encarnado en la experiencia de Planes, Programas y Proyectos (PPP), promueve la generación de nuevos espacios de participación en los que sus actores han decidido sobre el rumbo de su desarrollo. Asimismo, la planeación para el desarrollo es un proceso de intervención social que implica considerar su fundamento como política pública, el mejoramiento de la capacidad individual y las dinámicas de participación (Villada, 2010).

Al respecto, Fernández Güell (1997), define la planificación estratégica de las ciudades como: «... una forma sistemática de manejar el cambio y de crear un mejor futuro posible para una ciudad. Un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que sobrelleva cierto riesgo, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso».

2 El objetivo de la Ley General de Población (1974) se orientó a realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público y vigilar que dichos programas y los que realicen organismos privados, se lleven a cabo con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y preserven la dignidad de las familias, con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país.

3 La Ley General de Asentamientos Humanos (1976) pretendió normar las acciones en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población de las diversas entidades federativas y los municipios.

Otra de las concepciones acerca de la planeación es sin duda la relacionada con ubicarla como una «herramienta dirigida a la ordenación del territorio sobre la base de un análisis técnico, un consenso ciudadano y un compromiso político. El objetivo de todos los procesos de planificación radica en intervenir y corregir el desarrollo actual. La planificación territorial requiere entonces, involucrarse en el desarrollo del espacio físico» (Nicola, 2008). Lo anteriormente dicho, cambia la concepción de la planeación, al considerarla como un instrumento y/o herramienta que se utiliza dentro del ordenamiento de los espacios, que además de tener la función de establecer estrategias y objetivos se le atribuye la función del desarrollo, y de la corrección de patologías urbanas a raíz de las sociedades modernas.

Previo a esta conceptualización, Friedmann (2001) estableció que la planeación es una forma de gestión desde la Administración Pública, destaca su propuesta enfocada a lo social, reconoce que la planificación debe reflejar las necesidades colectivas considerando los factores humanos y físicos e incluir espacios de responsabilidad, autonomía y control. Según lo describe, la planificación es una forma de gestión científica que puede analizarse desde diferentes perspectivas:

1. La dirección.
2. La administración de la institución y el buen funcionamiento.
3. La operación y el diseño de reglamentos y métodos técnicos.

Lo anterior ubica a la planificación como un proceso dinámico y elástico que no tiene un método definido y universal, sino que intercala los instrumentos para el cumplimiento de los objetivos. Así, la planificación tiene dos componentes, uno técnico y otro político, desde la parte técnica las actividades que realiza consisten en definir el problema de forma flexible, establecer un modelo y analizar la situación con el propósito de intervenir con instrumentos de política concretos diseñando soluciones, planes de acción y procedimientos de opinión y evaluación. Y en la parte política la planificación une el conocimiento científico y técnico con las acciones en el ámbito público con los procesos de orientación social y con los procesos de transformación social (Friedmann, 2001).

Por su parte, la propuesta de Healye (1997), se basa en tres tipos de planeación; la económica, que se caracteriza porque su objetivo se centra en administrar las fuerzas productivas de las naciones y regiones; la espacial y del desarrollo que se enfoca en la organización del territorio y por último, la planeación desde la administración y el análisis de políticas con objetivos centrados en la eficiencia y efectividad de las instituciones públicas. Existen sin embargo, otras clasificaciones de la planeación, una de las más reconocidas es la existencia de la planeación comunicativa, comprensiva y la planeación del desarrollo; esta tipificación ha atravesado diversas etapas en la historia, desde su origen hasta nuestros días. La primera etapa conocida como la planeación comprensiva visualiza a la planeación como análisis de la situación para definir los problemas a atender, la formulación de los objetivos, las alternativas posibles, ventajas y desventajas y definir la más conveniente para su operación. Esta fase es llamada así porque hace un análisis racional de todos los elementos y requerimientos durante el diseño, debido a ello requiere de gran cantidad de información pues todo lo establecido debe estar justificado y fundamentado (Dapena, 2003).

La segunda etapa está a cargo de la planeación del desarrollo, que sin duda fue una de las más significativas desde su institucionalización a finales de los años 70. Esta tipología amplía el espectro de la planeación, al ser adoptada por todos los niveles de gobierno en el estado mexicano. A través de los conocidos planes de desarrollo se inició con la aplicación de políticas territoriales que marcaron la pauta para legislar y coordinar las grandes zonas urbanas.

De acuerdo al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) y la Guía Técnica para la Planeación del Desarrollo Municipal (2014), la planeación del desarrollo es una actividad de racionalidad administrativa, encaminada a la correcta convergencia de las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad como la educación, la salud pública, asistencia social y vivienda, entre otros. Este tipo de planeación faculta en gran proporción a los ayuntamientos para la creación de proyectos productivos que orienten la actividad económica y social. La tercera y última etapa, es la llamada planeación comunicativa, de acuerdo a diversos autores, actualmente la planeación opera bajo estos principios y características. Esta tipología se apoya en el pensamiento sistémico, permite crear conciencia social, hace más activa la voluntad política y promueve un fuerte deseo de liberación de la base social, puede ser entendida desde la teoría de sistemas complejos, en donde los elementos de la estructura existente, en este caso actores urbanos con intereses diversos, a través de la comunicación democrática, desarrollan interacciones y surgen arreglos de orden urbano-metropolitano (Rodríguez, 2013).

Friedmann (2001), menciona que los retos de la planeación surgen a raíz de la globalización, fenómeno en el que aparecen muchas revoluciones y evoluciones principalmente en el desarrollo de las comunicaciones; históricamente la planeación espacial se ha enfocado hacia lo técnico por encima de lo social y de lo político, ya que

se ha enfatizado en el estudio de los métodos cuantitativos y rigurosos. Por lo tanto, los nuevos procesos de configuración socio-espacial aunque parecen ser físicos, son fundamentalmente sociales, por tanto, el reto reside en la responsabilidad de conocer y desarrollar mecanismos para intervenir en la transformación de los complejos procesos de ocupación territorial.

Así, se espera que el modelo de planificación sea normativo, innovador, político y negociador, que se caracterice por planificar desde una posición descentralizada promoviendo la participación social y/o ciudadana a través de la gestión como elemento central. Dentro de un ámbito urbano, los retos de la planificación territorial apuntan hacia las siguientes premisas (Anaya, 2010).

- a) Incorporar la visión de futuro a través de la prospectiva;
- b) seguir innovando con los instrumentos de análisis;
- c) desarrollar una efectiva participación ciudadana en el proceso de planificación;
- d) lograr la concurrencia con la planificación urbanística a nivel local y con otros planes sectoriales a nivel territorial; y
- e) establecer mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación de los planes.

En el ámbito internacional, cabe señalar que los objetivos del milenio han influenciado los retos de la planeación territorial, puesto que se establece en múltiples acuerdos internacionales, la necesidad de diseñar un proyecto de ciudad, mejorar la vivienda haciéndola digna y de mayor calidad, fomentar la cohesión social, la inclusión y el sentido de pertenencia colectivo, crear redes de actores, alianzas y cooperaciones entre la sociedad, y por último, coadyuvar al ordenamiento del territorio de manera sustentable y equilibrada.

### III. DEBATE DE LA CONCEPTUALIZACIÓN METROPOLITANA

El crecimiento urbano ha sido objeto de estudio inherente a la planeación, ya que debido al aumento en los perímetros urbanos surge la necesidad de la planeación como instrumento del ordenamiento territorial. Debido a ello, ha sido motivo de amplia discusión en organismos internacionales como la ONU que han puesto especial atención a estos fenómenos, pues es éste uno de los impactos en el cual se efectúa la aplicación de las políticas metropolitanas, y ha sido agente responsable del origen de la metrópolis cuyo auge detonó alrededor de 1970 y 1980, y que ha dado pauta a que diferentes agentes institucionales e internacionales aborden las características que presentan estas formas urbanas. Ya en 1985, Harvey afirmaba que “los límites de la metrópoli, se vuelven imprecisos por su diferente capacidad de atracción y expansión sobre los territorios periféricos, límites que pueden ser delimitados o no a partir de lugares cuya población mantiene relaciones directas y subordinadas a un centro principal”.

Por lo anterior, la dificultad de abordar las metrópolis constituye un asunto complejo e impreciso debido a que no existen límites físicos bien definidos, y prevalece una especulación enorme en los deberes y atribuciones metropolitanos. La expansión metropolitana ha sido tal que su caracterización como fenómeno se ha desarrollado por bloques, en razón de lo anterior «(...) el territorio de un fenómeno social o económico, asociado a una área metropolitana es equivalente a la geografía de demarcaciones jurídico administrativas específicas, ni es el mismo que el territorio de otro fenómeno» (Ugalde, 2007)<sup>4</sup>.

Uno de los principales exponentes en materia de desarrollo urbano y metropolitano en el contexto latinoamericano es sin duda Luis Unikel, que mediante diversos estudios que datan de principios de 1960, han sido base documental y guía para presentes investigaciones en materia de crecimiento urbano e impactos sociales del mismo. Para Unikel (1976), el término «metropolitano» proviene de lo urbano y es entendido como una extensión territorial que alberga a una ciudad central y unidades político administrativas contiguas que tienen características urbanas físicas similares y mantienen una interrelación socioeconómica directa y constante con la ciudad central.

El concepto de zona metropolitana fue desarrollado en Estados Unidos a partir de 1920, en México este proceso inició en la década de los cuarenta y hasta ahora se ha mostrado como el elemento de mayor jerarquía en el sistema urbano nacional, siendo el espacio físico donde se genera la mayor parte del Producto Interno Bruto del país (SEDESOL, 2005). Es así que «la metrópoli es la concentración urbana más importante de un territorio, y se ca-

4 Sobre la evolución de las ciudades, desde una pequeña aldea rural, pasando por ciudades medias y áreas metropolitanas de distinto tamaño, hasta la megaregión urbana más compleja que podamos imaginar, en un escenario global de competencia y cooperación, de retos de sostenibilidad y de compromisos de integración social, véase VERGARA GÓMEZ, Alfonso y DE LAS RIVAS SANZ, Juan Luis (2015), *La Inteligencia del Territorio: Supercities*. Ministerio de Fomento, Fundación Metrópoli. Alcobendas, Madrid, España.

racteriza por la diversidad y elevado número de empleos que ofrece, por su protagonismo, como núcleo donde se localiza el poder político y su lugar de abastecimiento para un conjunto de bienes o servicios de menos consumo» (Zoido, 2012). Esto indica que el término metrópoli, se aplique a los centros urbanos que económicamente poseen ventajas competitivas a nivel regional, que aporten al crecimiento económico y que sean agentes centrales en la dinámica nacional.

En los últimos años los aspectos metropolitanos se han vuelto complejos e imprecisos, pero al mismo tiempo han sido punto de interés social, político y administrativo, al establecer instrumentos de regulación y consolidación urbana, además de la creación de instituciones encargadas del desarrollo metropolitano y de la calidad de la misma. Actualmente, México se distingue por contar con 59 zonas metropolitanas que concentran a 63.8 millones de personas (56.8% del total nacional), indicador que obliga a poner especial atención a los nuevos fenómenos que acontecen en el territorio, y que se plasman en otros sectores no menos importantes como la economía y el medio ambiente<sup>5</sup>.

Asimismo, es preciso destacar que existen diversos criterios para delimitar las zonas metropolitanas, uno de ellos, y el más utilizado es el número de habitantes, con una cantidad contenida en un área de 50 mil habitantes. Otro indicador son los aspectos físicos urbanos, a manera de que se encuentren contiguos, considerando a los municipios que presentan integración económica y social con el nodo central. Con el tiempo se han incorporado nuevas variables más precisas como el área que ocupan, las actividades económicas, la densidad poblacional, la distancia física entre los centros de población, entre otros.

En el caso de América Latina, las metrópolis enfrentan actualmente procesos de modernización que agudizan las desigualdades y los patrones de polarización y segregación, originando problemas de gobernabilidad que tienen un trasfondo demasiado amplio, y que no se resuelven con instrumentos normativos como hasta ahora ha operado el Estado, muchas de ellas forman parte de un complejo proceso de capitalismo global que fomenta la megalopolización.

Al respecto, Iracheta (2003) destaca que la metrópoli es un centro que ejerce preminencia económica en una región e incluso en un país, por las múltiples funciones que desempeña, pudiendo asumir éstas como producto de la globalización de la economía. La función más importante que ejercen las zonas metropolitanas radican en la diversidad de ofertas y funciones que desempeñan, algunos aspectos positivos son el empleo y los servicios y otros negativos, se reflejan en la irregularidad e informalidad del uso del suelo, además de la saturación y congestión, contaminación y escasez de servicios básicos.

La metrópoli se considera en los últimos años como una unidad socio espacial de gran complejidad e intensidad de flujos e intercambios, además de sus funciones económicas y sociales deben considerar como requisito indispensable los procesos de planeación, administración y gobierno. En la postura de Huacuz (2012), los elementos centrales son los de carácter territorial, los jurisdiccionales, los sociales, los sectoriales y los de flujos, como las infraestructuras. Desde esta perspectiva, la metrópoli se ha conceptualizado como un espacio de múltiples experimentos, no solo de carácter social o económico, sino también territorial, ambiental y político, entre otros. Una de las grandes desventajas de lo metropolitano reside en no poder delimitar de forma exacta este fenómeno a pesar de los indicadores que se han establecido a lo largo del tiempo. El ámbito metropolitano no se ha institucionalizado como tal, y ha dado lugar a diversas especulaciones para atender los problemas que se generan en su interior, además que no existe una fundamentación normativa que reconozca a lo metropolitano como espacio territorial, contrariamente como ha acontecido con lo urbano y lo rural. En resumen, lo metropolitano ha sido un fenómeno de escaso interés gubernamental, cuando debiera ser de interés general para todos los actores (públicos, privados y sociales) que se interrelacionan en el territorio, pues éste es el contexto donde se desarrollan y aplican las políticas, además de representar el espacio geográfico donde actualmente residen importantes volúmenes de población. La revisión de los instrumentos de planeación en México, confirma inicialmente la hipótesis de que las políticas públicas dirigidas al control del fenómeno metropolitano, son relativamente recientes y no han logrado integrar las prioridades sociales de los principales núcleos urbanos; sus estrategias han tendido a privilegiar y detonar el surgimiento de otros conglomerados que se distinguen por la ausencia de una visión estratégica de largo plazo en su planeación, control y seguimiento.

Respecto a ello Iracheta (2003), establece que para enfrentar el fenómeno metropolitano es necesario buscar un nuevo enfoque que lo atienda desde la política, la sociedad y el gobierno; el cual debe cumplir al menos

5 De acuerdo con el INEGI (2010), de las 59 zonas metropolitanas que tiene el país destacan diez con más de un millón de habitantes: Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Toluca, Tijuana, León, Juárez, La Laguna, Querétaro y San Luis Potosí, además del Valle de México que rebasa los 20 millones de personas. Se estima que la población urbana en México pasará de 72,3% en 2010 a 83,2% en el año 2030; es decir, la población seguirá concentrándose en las áreas urbanas y una gran cantidad de éstas vivirá en zonas metropolitanas.

tres objetivos: a). Una visión metropolitana, elaborada y compartida por los actores sociales bajo principios de gobernanza; b). Estructuras político-técnicas para las metrópolis, que hagan obligatoria la coordinación entre gobiernos; y c). Una planeación-acción de largo plazo e integrada. Además, plantea que la paradoja del desarrollo metropolitano exige una política de Estado hacia el territorio desde una perspectiva regional y urbana-metropolitana.

#### IV. LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE TOLUCA (ZMCT) Y EL DESARROLLO METROPOLITANO

De acuerdo a la realidad que presenta el municipio de Toluca y su actuación dentro de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca (ZMCM), puede establecerse que ha experimentado una serie de transformaciones urbano-metropolitanas desde principios de 1990 con el auge tecnológico, a la par del poblamiento de municipios conurbados al Valle de México como Ecatepec, Tlalnepantla, Naucalpan e Ixtapaluca, entre otros que alcanzaron tasas de crecimiento muy altas que propiciaron la necesidad de crear una ciudad donde se concentraran algunas de las funciones complementarias a la Ciudad de México. Toluca, debido a la importancia político administrativa que se le otorgó desde su fundación, se vislumbró como la opción más pertinente, conformándose como ciudad grande, detonando su crecimiento hacia los municipios conurbados al alrededor de 1980.

De acuerdo con Garza (2006), durante 1980 la tasa de crecimiento fue de 3.4%, un poco menor a la media nacional, pero creció en 230 mil personas, uniéndose con la metrópoli de la Ciudad de México. Todas las ciudades que rodean la urbe mantuvieron un rápido crecimiento, especialmente Toluca (5.5%), con la que formó una megalópolis de 19.4 millones de personas en el año 2000.

La clasificación de la calidad de las zonas metropolitanas realizada por Garza (2006), a partir de indicadores como la productividad de las ciudades, depende de una serie de factores, entre los que destacan los siguientes: la composición de su estructura económica; la eficiencia y modernización de sus empresas; la calidad de la infraestructura, equipamiento y servicios públicos; la pobreza urbana endémica; el déficit habitacional; y el subempleo urbano estructural. En conjunto, estos factores permiten obtener un índice de desarrollo humano metropolitano, basado en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNDU) en colaboración con el Consejo Nacional de Población (CONAPO). Así, las nueve ciudades con un IDH alto son: Cancún, Veracruz, Mexicali, Colima, Ciudad Juárez, Hermosillo, Pachuca, Ciudad Obregón y Monterrey. Las 22 metrópolis de desarrollo medio comprenden desde Guadalajara a Zacatecas. En este grupo se encuentra la Ciudad de México, Saltillo y Oaxaca. Finalmente, se tienen las 15 y 10 metrópolis con desarrollo humano bajo y muy bajo, entre las que figuran Tlaxcala, Cautla, Puebla, Toluca, Irapuato, Uruapan, Celaya, entre otras (PNUD, 2014).

Durante esta evolución, de lo urbano a lo metropolitano, tienen lugar diversos procesos que alteran todas las estructuras, ya que la lógica de los mercados expansionistas ha ocasionado que se infrinja la normatividad del desarrollo urbano. Institucionalmente, algunos organismos como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), mediante el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (PNDUOT) 2001-2006, señalan que la megalópolis es el resultado de varias zonas metropolitanas y aglomeraciones urbanas en las regiones del país. Este tema ha sido desarrollado por diversas instituciones y han dado forma a un Sistema Urbano Nacional (SUN), el cual ha posibilitado contar con diversos instrumentos de clasificación y homologación de criterios para el diseño de políticas públicas.

Particularmente, el acelerado proceso de urbanización que enfrenta la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca (ZMCT), exige una adecuada administración del suelo para privilegiar la atención de las necesidades de la población en materia de vivienda, servicios, infraestructura, equipamiento y áreas verdes, situación que demanda una mayor eficiencia y eficacia de los agentes que inciden en la urbanización; sobre todo si analizamos que de acuerdo con los resultados del Censo de Población y Vivienda (2010), el Estado de México registra el mayor crecimiento absoluto de la última década en el país, al concentrar 2.1 millones de personas más que en el año 2000, incremento que evidencia la relevancia del tema al consolidarse como la entidad federativa de mayor volumen demográfico (13.5% del total nacional).

Lo anterior, adquiere significativa importancia al comparar las tendencias de crecimiento futuro para los próximos diez años. De acuerdo con el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca (2005), se estima que la población de la Región del Valle de Toluca a mitad del año 2020 será de 2'191,926 habitantes, lo cual significa que albergaría del orden de los 542 mil nuevos habitantes en los próximos diez años. Las tendencias actuales de crecimiento y distribución de la población, indican que para el año 2020, el Estado de México crecerá del orden de los 4.5 millones de habitantes; de los que se programa que el 72.6% se asentaría en los municipios del Valle

Cuautitlán-Texcoco (Región del Valle Cuautitlán - Texcoco), 14.6% en los municipios del Valle de Toluca (657,000 habitantes) y el 12.8% en los municipios del resto del Estado.

## V. RED DE POLÍTICA URBANA EN EL TRANSCURSO DE LA ETAPA EVALUATIVA

Las políticas públicas son aquellas encaminadas a resolver problemas públicos. El enfoque tiene dos vertientes, la política gubernamental y el de política pública de forma genérica. La primera de ellas alude a «decisiones públicas, decisiones de gobierno, las cuales tienen implicaciones directas e indirectas en la relación gobernantes-gobernados» y la segunda, se refiere al proceso de involucramiento de la sociedad dentro de la construcción de las políticas públicas (Velasco, 2009). Otros autores como Marco Moreno (2009), establecen que las políticas son cursos de acción definidos por el gobierno, que tienen como fin último el resolver un área relevante de asuntos de interés público, en la cual suelen también participar los actores de origen privado. La perspectiva de González (2003) define a una política como «una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que los afecta... y son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios»<sup>6</sup>.

El enfoque territorial de acuerdo con Pradilla (1990), ubica a la política territorial «... como una serie de acciones que buscan organizar y transformar las relaciones entre territorio y sociedad, una decisión asumida democráticamente y compartida por la mayoría de los ciudadanos, cuyo objetivo es la satisfacción creciente de las necesidades materiales y sociales de la población». Así, la política pública territorial es la más apta para entender el desarrollo metropolitano, a pesar de que atraviesa por puntos críticos de diseño, aplicación y seguimiento, y falta de continuidad, ya que ésta debe combinar instrumentos y conceptos con mayor capacidad de prevención y metas realistas.

La política urbana actúa dentro de un marco de política pública y surge donde los problemas urbanos convergen con las problemáticas administrativas, por lo que se convierten también en mediadoras y reguladoras de la ciudad. Según Brugué y Gomá (2002), las políticas urbanas constituyen la dimensión espacial del estado bienestar en control del espacio. A pesar de que la política urbana tiene su implicación en el espacio, los productos que de ella derivan tienen un impacto social, económico, ecológico, administrativo, financiero y político, es por ello que la importancia de ésta en el territorio es crucial para que su desarrollo durante su formulación y su operación sean adecuados y se logren objetivos multidimensionales.

El concepto de política urbana de acuerdo con Brugué y Gomá (2002), se concibe como la actuación del gobierno local en las ciudades desde dos enfoques, la convergencia institucional y la naturaleza de las ciudades como conjunto de aspectos o de elementos urbanos. Las políticas urbanas tienen una relación directa con los procesos de gobernación y de democracia institucional, por ello Uvalle (2005), señala que las políticas públicas son el principal contenido de la gobernabilidad en las ciudades, menciona que gobernar por políticas implica responder a los intereses ciudadanos, reconocer la pluralidad en las sociedades modernas y atender los intereses del territorio.

Es importante destacar que desde la perspectiva moderna de la Administración Pública el término «*Policy network*», mejor conocido como «*red de políticas*», ha cobrado relevancia institucional a partir de 1970, y se ha consolidado como un elemento de la gobernanza, este término se refiere a la noción de red que se convierte en un esquema de representación de las relaciones entre actores durante la construcción de una política pública, en la caracterización de una nueva forma de gobierno que trasciende la coordinación política ejercida primordialmente por el Estado o la coordinación a través del mercado (Jiménez, 2008). Dentro de las sociedades modernas, el Estado ejerce el poder público por medio de estas redes de políticas, que si bien antes eran de carácter mono institucional, dentro de los últimos 20 años, han direccionado su funcionamiento para ser de carácter integral y retroalimentarse a partir de diferentes ámbitos y organismos públicos.

Desde un punto de vista analítico, pueden distinguirse cinco etapas en las políticas públicas: origen, diseño, gestión, implementación y evaluación. La primera etapa se genera cuando se decide hacer frente a un problema y subirlo a la agenda pública; la segunda cuando se estructura la acción gubernamental; la tercera cuando se gestionan todos los apoyos políticos presupuestarios; la cuarta cuando la política pública se pone en acción, y la última cuando se revisan los efectos. En este sentido, la evaluación es concebida como una de las últimas fases, aunque algunos autores la consideran una interrelación de las anteriores (Salcedo, 2011).

6 En un artículo previo se examina la importancia que adquieren las políticas públicas y su impacto en algún sector de la sociedad, por lo que su análisis no sólo resulta útil sino fundamental por parte de los gobiernos. Para tal efecto véase ROSAS FERRUSCA, Francisco Javier (2013), «Políticas Públicas: sentido, utilidad y argumentación», en *Revista IAPEM*, núm. 86 (septiembre-diciembre, 2013), pp. 57-78, México. D. F.

## VI. NOCIONES CONCEPTUALES DE EVALUACIÓN

En 1972 se planteaba que la palabra evaluación era tan elástica que podría cubrir juicios de toda índole. En la década de los ochenta las escuelas de evaluación consideraban que era un proceso que servía para determinar el mérito, costo y valor de los programas. En la actualidad, la evaluación es un procedimiento analítico clave que abarca la mayoría de las disciplinas intelectuales y prácticas (Salcedo, 2011). El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), define a esta etapa como la fase del proceso administrativo que hace posible medir en forma permanente el avance y los resultados de los programas, para prevenir desviaciones y aplicar correctivos cuando sea necesario, con el objeto de retroalimentar la formulación e instrumentación (Diccionario INAP, S/F).

La perspectiva de Salcedo (2011), define a la evaluación de las políticas públicas «como la valoración de la acción emprendida por los poderes públicos de la agenda pública, tiene como principal destinatario a la comunidad de los actores políticos sin preocuparse de la comunidad científica. El objetivo es valorar los resultados e impactos de una política con la pretensión de racionalizar la toma de decisiones». Sin embargo, este concepto no ha sido únicamente complejo para la federación, países como Colombia y algunos otros de América Latina, han sido también partícipes dentro de la conceptualización y aplicación de la evaluación de políticas. Ejemplo de ello es el Departamento Nacional de Planeación (DEEP) en Colombia, que define a la evaluación como una investigación sistemática y objetiva aplicada en la cadena de resultados que tiene como finalidad mejorar el diseño, implementación y ejecución de una política a través de la toma de decisiones. De igual forma, organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), han establecido lineamientos conceptuales que funcionan como guía en diversos espacios, ubicando a la evaluación como una apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, el cual consta de un proceso que determina el valor o la significación de una actividad.

La evaluación no es solo una etapa del proceso administrativo para la elaboración de políticas, forma parte también de varias disciplinas, como lo es la planeación estratégica, algunas ciencias exactas y biológicas. Por lo que la importancia de la evaluación es crucial dentro del desarrollo de las ciudades, y aún más dentro de la planificación de las metrópolis, ya que sin una correcta evaluación nunca se tendrá un conocimiento sólido y certero del desarrollo, éxito o fracaso de las políticas en el territorio.

La evaluación lleva a su mando varias utilidades, algunas de las más sobresalientes dentro del campo del desarrollo local y las políticas públicas son de acuerdo con Ramos (2008), las siguientes: a). Funge como generadora de información, de los avances, estancamiento, dificultades o retrocesos; b). Es posible llevar a cabo un control administrativo legal y financiero; c). Racionaliza y re orienta la forma de decisiones públicas; y d). Sirve como una guía de referencia de las prácticas de las instituciones y su correcto funcionamiento.

## VII. CARACTERÍSTICAS, PRINCIPIOS Y TIPOLOGÍAS EVALUATIVAS

Los tipos de evaluación comprenden una clasificación de la que numerosos estudiosos han hecho uso para racionalizar mejor esta etapa, poder discernirla en funciones, características y fines metodológicos. La clasificación que a continuación se presenta sintetiza las más utilizadas dentro de la Administración Pública en América Latina.

CUADRO 1. TIPOLOGÍAS EVALUATIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tipología	Descripción
<b>Evaluador</b>	
Interna	Se realiza por el personal del programa encargado de la gestión e implementación, presenta ventajas pues se encuentra más apegada al conocimiento de los mecanismos de elaboración.
Externa	Es elaborada por especialistas externos contratados por la Administración Pública con la información generada.
<b>Función</b>	
Sumativa	Tiene por objeto proporcionar información para mejorar el objeto evaluado.
Informativa	Suministra información sobre la toma de decisión de continuación o suspensión de un programa.

Tipología	Descripción
<b>Contenido</b>	
Diseño	Analiza la racionalidad y coherencia del programa, trata de verificar la bondad del diagnóstico, los objetivos y la problemática.
Aplicación/Gestión/Proceso	Examina la forma en que se gestiona y ejecuta el programa, y valora el grado de implicación de los gestores.
Resultados e impactos	Trata de conocer el grado de logro de los objetivos y a que coste se lograron dentro de un carácter de tiempo, recursos humanos y monetarios.
<b>Temporalidad</b>	
Ex ante	Se realiza antes de ejecutar el plan, política o programa, tratando de adecuarlo a las necesidades, anuncia sobre los mecanismos de gestión y seguimiento.
Intermedia	Se lleva a cabo a la mitad de la ejecución, consiste en el análisis de los datos y permite introducir modificaciones en el diseño o ejecución.
Ex post	Se ejecuta una vez finalizado el programa, permite medir el éxito o fracaso de un programa, su capacidad de flexibilidad y adaptación a una realidad cambiante.

Fuente: Elaboración propia en base en la *Guía para la evaluación de políticas públicas (S/F)*.

## VIII. LA GOBERNANZA COMO INSTRUMENTO DE CONVERGENCIA TERRITORIAL

El enfoque de la gobernanza surge a partir de diferentes paradigmas epistemológicos y su importancia por definirla, aplicarla y conservarla dentro de los estados, ha sido creciente en los últimos años, ya que muestra en su interior un interés por la coordinación y la construcción de diálogos y acuerdos locales y regionales. La gobernanza aparece primeramente como un instrumento de negociación y de cooperación entre una pluralidad de actores tanto de la sociedad civil, del sector económico y del mercado, como del Estado. En este sentido, Velásquez (2006) considera que la gobernanza se refiere a «los procesos colectivos que determinan en una sociedad cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a asuntos públicos con base en: a). la conflictividad; b). los actores estratégicos; c). los espacios o nodos de conflictividad; d). las reglas que rigen la relación entre los actores y, e). las dinámicas que determinan la conflictividad en el tiempo».

Hoy en día, este tema ha sido objeto de un gran argumento y controversia social y administrativa, debido a que se ha cuestionado en diferentes ocasiones su existencia, verdadera aplicación y metodología, sin llegar nunca entre los aportes teóricos que se han elaborado a su favor, a conclusiones y hallazgos sólidos, que puedan servir de guía para actuales y futuras investigaciones que apliquen de manera sistémica este principio.

Los orígenes de esta corriente teórica datan desde el inicio de la ciencia política y los principios de la democracia a principios del Siglo XIX. Sin embargo, los antecedentes contemporáneos se dirigen al nuevo regionalismo, que se manifiesta en las regiones territoriales, identificando las redes de intercambio que se establecen entre los actores y las instituciones que dan forma a las políticas públicas independientemente de que éstas sean de carácter público o privado. Para Porras (2007), la teoría de la gobernanza se propone cuando los estados entraron en crisis financiera y de legitimidad, lo que ocasiona que exista una confusión entre las funciones públicas y privadas, teniendo actores que siguen criterios de los mercados y actores privados con responsabilidades públicas. En consecuencia, la gobernanza se pone en práctica por la presencia de redes mixtas, donde los actores sociopolíticos operan políticas comunes no porque lo dicte la normatividad, sino para actuar conforme al desarrollo sustentable de los lineamientos considerados del bien público.

A diferencia de los estudios metropolitanos convencionales, el nuevo regionalismo establece que la coordinación debe involucrar al sector privado en el diseño e implementación de las políticas, al mismo tiempo que para el nuevo regionalismo, la influencia de los actores no gubernamentales sobre las políticas regionales, se incrementa a través de la colaboración voluntaria en redes informales (Porras, 2007).

## IX. CARACTERÍSTICAS Y PRINCIPIOS DE LA GOBERNANZA

El esquema de la gobernanza contemporánea debe responder a valores democráticos como la libertad, igualdad, participación, transparencia, rendición de cuentas, y se caracteriza en la opinión de Uvalle (2012) por:

- a) La autonomía de los organismos y movimientos de la sociedad civil ante el aparato político y administrativo del Estado;
- b) la apertura de la estructura y funcionalidad del Estado para evitar la maximización de beneficios de los políticos y los administradores;
- c) la participación de la sociedad en las tareas de gobernar para disminuir las jerarquías administrativas y burocráticas que alejan a los Estados de los ciudadanos;
- d) el aumento de los procesos de corresponsabilidad con la dinámica de los actores gubernamentales y actores no gubernamentales;
- e) el incremento de la responsabilidad de los Estados ante los ciudadanos respecto a su desempeño institucional, para administrar mejor los recursos escasos y mejorar la calidad de las políticas públicas; y
- f) el aumento de los procesos de cooperación sociedad-Estado con base en redes.

Los principios de la gobernanza se relacionan con la organización vertical multinivel (principios de responsabilidad, coordinación y cooperación), horizontal (entre territorios –principio de cooperación– y entre sectores –principio de coherencia–) y participación (grupos de interés, con el objetivo de mejorar las rutinas en la toma de decisiones con el propósito de maximizar los efectos gracias a un correcto diseño, aplicación y seguimiento de las políticas con impacto sobre la sociedad y los territorios para poder alcanzar la meta del desarrollo territorial sostenible y el objetivo de la cohesión territorial (Farinós, 2008).

En la visión de la nueva gobernanza, la cooperación del Estado y la Sociedad Civil guían a la Administración Pública en una actividad complementaria, coordinadora y responsable de estimular y fomentar las iniciativas individuales, asociativas y las redes de organizaciones. Por ende, hay prácticas relacionadas con las contralorías sociales, los presupuestos participativos, los comités de evaluación social, las auditorías ciudadanas, los consejos ciudadanos y los observatorios ciudadanos (Uvalle, 2012).

Las prácticas antes mencionadas se han consolidado como nuevos mecanismos al mismo tiempo de regulación y evaluación, que además de ser eficaces funcionan para fortalecer la democracia y gobernanza entre los actores territoriales, velando por la organización horizontal y la gobernabilidad de las metrópolis. La gobernanza pasó de referirse meramente a la acción del gobierno o ejercicio del gobierno en una región, a «el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas» (Mayorga, 2007).

Por su parte, el PNUD define a la gobernanza como «el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno; comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias». La revisión de los instrumentos normativos permite afirmar que el avance de la gobernanza en los gobiernos metropolitanos mexicanos es aún limitado y escaso debido al complicado contexto urbano que interviene, hay fragmentación político administrativa y muchos actores emergentes, en donde los primeros ejercen hegemonía y los más poderosos cuentan con más y mejor organización e información. Legislando con regímenes institucionales deficientes donde otros actores históricos influyen con más eficacia y legitimidad sobre las gestiones (Rosas, 2012).

## X. GOBERNANZA TERRITORIAL

Algunas de las características y principios de la gobernanza se relacionan con la organización vertical multinivel, y coordinación horizontal entre territorios y sectores. También se añaden algunos principios de acceso a la información y apertura, el funcionamiento sistémico en las instituciones formales e informales para llegar a la meta del desarrollo territorial sostenible (Farinós, 2008). En la gobernanza territorial, estos principios se aplican generalmente en la coordinación horizontal, formando redes de actores en el territorio, todos estos deberán tener una apertura y flexibilidad para la realización de tareas específicas de acuerdo al rol en el que se encuentren, actualmente, estas redes están fragmentadas y poco interconectadas entre sí.

Una de las vertientes de la gobernanza aplicada a los espacios urbanos es la gobernanza territorial, aparece así como un nuevo modo de articular y de regular la compleja arquitectura derivada del encajamiento de diferentes escalas de decisión, al mismo tiempo que como ámbito de reflexión y de acción para generar nuevas formas de desarrollo que conduzcan hacia la consecución de una cohesión territorial sostenible. La Red de Observación de la Planificación Territorial Europea (ESPON) hace mención de la gobernanza territorial como el «proceso de organización y coordinación de actores para desarrollar el capital territorial, con el objeto de mejorar la cohesión territorial en los diferentes niveles del espacio» (Abad, 2010).

La gobernanza territorial puede ser entendida desde dos vertientes. Una de ellas la ubica como la aplicación de los principios y características, y otra como la puesta en marcha de ésta, mediante la creación y análisis de redes de planificación y gestión, que darán como resultado dinámicas territoriales innovadoras y compartidas, respaldadas por múltiples actores que comparten objetivos e interacciones en la arena pública (Farinós, 2008). Por su parte, Pérez (2013), entiende por gobernanza metropolitana a la «...forma en que los gobiernos, grupos organizados y residentes en una zona metropolitana determinada pueden asociarse con el propósito de controlar o regular su comportamiento y el funcionamiento o provisión de servicios para el área en su conjunto».

En este contexto, Lefèvre (2005) menciona que la gobernanza metropolitana destaca los valores de negociación, asociación, participación voluntaria y flexibilidad en la construcción de nuevas estructuras, el autor muestra un punto interesante de la gobernanza como el resultado de un proceso consultivo. Conviene destacar que durante el 2003, Hooghe y Marks realizaron una clasificación de la gobernanza multinivel, la cual ha tenido un gran reconocimiento dentro de la Administración Pública, ya que elabora un análisis de las diferentes formas en que se ha manifestado en distintos países. Las características de las tipologías de gobernanza se enuncian en el siguiente cuadro.

CUADRO 2. TIPOS DE GOBERNANZA MULTINIVEL

TIPO I	TIPO II
Jurisdicciones con propósitos múltiples	Jurisdicciones con propósitos específicos
Límites territoriales sin traslapes	Límites territoriales con traslapes
Jurisdicciones organizadas en niveles	Sin límite en el número de niveles
Diseño amplio y perdurable	Diseño flexible

Fuente: Elaboración propia en base en HOOGHE, L., y MARKS, G. (2003).

Existe otra modalidad de gobernanza, que en términos urbanos está cobrando relevancia desde hace algunas décadas, ya que países como Brasil han optado por esta forma de convergencia y coordinación metropolitana, denominada «sin gobierno metropolitano» que es un esquema de cooperación que tiene como principal característica la fragmentación política administrativa, promueve la participación social representativa y una rendición de cuentas más transparente. No son obligatorias y no existe un nivel de gobierno que lo sustente, solo existen cooperaciones locales y algunos casos institucionales que administran y coordinan las acciones entre los integrantes (Pérez, 2013).

En México cada vez más han surgido intentos de gobernanza que pretenden involucrar a los diversos agentes y sectores de la sociedad. Sin embargo, se ratifica que aún no logra consolidarse como una herramienta esencial para la planificación y ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio, representa un reto para la Administración Pública federal, estatal y municipal, sobre todo para garantizar que las políticas de desarrollo urbano y metropolitano apliquen criterios específicos en las fases de diseño, ejecución y evaluación<sup>7</sup>.

## XI. CONCLUSIONES

Los aspectos presentados brindan un panorama histórico-institucional de cómo han evolucionado los conceptos relacionados con el proceso de desarrollo urbano y metropolitano particularmente en México. La planeación tradicional no ha sido funcional en las últimas décadas, la planeación estratégica y del desarrollo, que han sido posturas metodológicas, si bien dieron respuesta a diversas problemáticas a inicios de los años 90, hoy en día ya no pueden permanecer en el mismo esquema de funcionamiento; sobre todo en lo que concierne a la administración y gestión urbana. Las instituciones y organismos que se encargan de la planeación urbana no se han consolidado de manera totalitaria, pues no se tiene una idea clara de las necesidades, de los retos y atribuciones que se poseen en materia metropolitana.

7 El análisis comparativo de los alcances y limitaciones de la gobernanza metropolitana en el ámbito internacional rebasa los objetivos de este trabajo. No obstante, al respecto existe abundante bibliografía, en el caso europeo es posible consultar HEINELT, Hubert & KÜBLER, Daniel (2005), *Metropolitan Governance: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. Routledge Taylor & Francis Group/ECPR Studies in European Political Science. New York, E. U., y RAO, Nirmala (2007), *Cities in Transition: Growth, Change and Governance in Six Metropolitan Areas*. Routledge Taylor & Francis Group/ECPR Studies in European Political Science. New York, E. U. Para el caso latinoamericano se puede profundizar a través de la revisión de ROSAS FERRUSCA, Francisco Javier, SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan y CALDERÓN MAYA, Juan Roberto (2015), "Estudio comparado: gobernanza y buenas prácticas para el desarrollo de la administración territorial en Europa y América Latina", en SORANI, Valentino y ALQUICIRA, María Luisa (Editores). *Perspectivas del Ordenamiento Territorial Ecológico en América y Europa*, Sociedad Internacional de Ordenamiento Territorial y Ecológico (ISLPEP), México; y SCHEINGART, Martha y PÍREZ, Pedro (2014), *Dos grandes metrópolis latinoamericanas: Ciudad de México y Buenos Aires, una perspectiva comparativa*. El Colegio de México. México.

Más allá de prevalecer una visión de largo plazo, las instituciones creadas recientemente para atender los retos del desarrollo urbano son resultado de las presiones de agentes sociales, a favor de la descentralización entre los sectores de desarrollo social y de obras públicas. No obstante, las instituciones debieran surgir como respuesta a las necesidades detectadas y con el objetivo de ser suficientemente válidas y eficientes para otorgarles el presupuesto necesario para el cumplimiento de sus objetivos.

La planeación territorial, al considerarse como un instrumento de coordinación, negociación y convergencia, resulta sumamente útil en la etapa de la evaluación de políticas públicas, al sectorializar el territorio en congruencia con lo establecido en los planes de desarrollo urbano y regional. Uno de los retos a los que se enfrenta la planeación prospectiva, es precisamente hacer de los planes de desarrollo, en cualquiera que sea su carácter, instrumentos realmente operativos, donde la estructura permita la participación, la innovación y flexibilidad para el ordenamiento territorial, y que no solo sean escritos extensos puramente normativos. El no establecer lineamientos precisos para delimitar y definir las metrópolis constituye también una barrera para la acción pública, dentro de la operación y diseño de políticas, pues no se conocen las realidades metropolitanas de manera exacta y delimitada. La nueva configuración socio espacial del Siglo XXI obliga a considerar cada vez más, a las redes físicas y funcionales con un enfoque más amplio, dinámico y variado que garantice la participación y cooperación intermunicipal, aunado a la asignación de incentivos que fomenten la cooperación en proyectos de impacto regional.

La planeación prospectiva hace alusión a la continua evaluación dentro del ciclo de las políticas públicas y en el ámbito urbano debe evolucionar y transformarse, a fin de que todos los actores se encuentren igualmente interesados y comprometidos en ella, trasladando así el concepto de política gubernamental al de política pública incluyente en las grandes ciudades. Por ello, la gobernanza debe aplicar sus principios éticos y dejar de ser simplemente un discurso político; en México debe materializarse y ser evaluada de la misma manera que se lleva a cabo en otros enfoques de la Administración Pública y de las ciencias sociales.

Si bien, el cumplimiento del estado de derecho es responsabilidad y atribución del estado mexicano, es preciso subrayar que deberá adoptar un carácter facilitador, administrador y negociador para atender el fenómeno metropolitano. Es de suma importancia para éste adoptar nuevos principios y retos para consolidar una Administración Pública moderna, eficiente y congruente con los instrumentos de regulación y monitoreo que demanda el bienestar urbanístico en la misma proporción que otros rubros como el desarrollo económico o social, en donde el factor metropolitano mantiene una estrecha vinculación. Así, los nuevos modelos de gobernanza que México demanda deben transitar de esquemas jerárquicos unilaterales, hacia aquellos que propicien una democracia realmente efectiva en el ámbito local que garanticen una mayor participación y compromiso de la ciudadanía, contexto en el que la planeación territorial es determinante.

Está claro que en el territorio nacional y particularmente en el Estado de México, las políticas urbanas, la disponibilidad de recursos financieros y la forma de administrar el territorio no han logrado responder a los desafíos que los conglomerados urbanos y metropolitanos presentan, ni los marcos explicativos ofrecen aún elementos para definirlos ni comprenderlos con precisión, situación que los convierte en áreas de oportunidad para el desarrollo de políticas públicas desde diversas ópticas y perspectivas. Los grandes desafíos exigen atender, como agente de cambio desde el ámbito institucional, la complejidad del fenómeno metropolitano a través de planes, programas y proyectos que verdaderamente integren las demandas de los diferentes sectores sociales; diseñen mecanismos de seguimiento y evaluación de un sistema de indicadores de desarrollo urbano metropolitano, de información geográfica metropolitana y de gobernanza metropolitana integrada; promuevan la conformación de alianzas intermunicipales; exploren la pertinencia de transitar hacia las agencias de desarrollo metropolitano; actualicen los planes sectoriales, de desarrollo urbano municipal y de ordenamiento territorial de la ZMT con una visión de largo plazo; propongan esquemas de coinversión público-privada orientadas a prevenir la expansión desordenada e irregular de las actividades urbano metropolitanas; gestionen recursos crediticios para la realización de proyectos de impacto regional-metropolitano; convoquen a las instituciones públicas, privadas y sociales para la construcción de acuerdos multisectoriales dirigidos a la planeación y gestión de estrategias que conduzcan a un desarrollo urbano metropolitano ordenado, incluyente, competitivo y sustentable.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABAD ARAGÓN, Luis (2010), *Gobernanza y Desarrollo Territorial: Una perspectiva geográfica*. Grupo de Estudios sobre Desarrollo Urbano. Madrid, España.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2007), “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza”, en *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm. 39. México.

- ANAYA GONZÁLEZ, Lorena (2010), “La Planeación metropolitana integral como política pública: Retos, oportunidades y lineamientos para su diseño y formulación”, en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM)*, núm. 77. México.
- BRUGUÉ QUIM, Gomá y otros (2002), “La Gobernabilidad de las Ciudades y los Territorios en la Sociedad de las Redes”, en: SUBIRANTS, Joan (coordinador), *Redes, Territorio y Gobierno*, Barcelona, Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona y Diputación de Barcelona/ Red de Municipios.
- CONSEJO ESTATAL DE POBLACIÓN (2012), *Zona Metropolitana del Valle de Toluca: Aspectos Sociodemográficos*. México.
- DAPENA RIVERA, Luis Fernando (2003), *Núcleos de Vida Ciudadana, Racionalidades y Coyunturas en la Gestión de un Proyecto Urbano*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Arquitectura. Medellín, Colombia.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2014), *Guía Metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas*. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, SINERGIA: 20 Años. Bogotá, Colombia.
- E. MAYORGA F. y CORDOVA (2007), *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina*. Working paper NCCR Norte-Suer.
- FARINÓS DASI, Joaquín (2008), “Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sostenible: Estado de la Cuestión y Agenda”, en: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 46. Valencia, España.
- FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel (1997), *Planificación Estratégica de Ciudades*, Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Ferreiro, Alejandro y Silva, FELIPE (2010), *Evaluación del impacto y calidad de las políticas públicas: Hacia una agenda independiente*. Informe Económico. México.
- FRIEDMANN, John (2001), *Planificación en el ámbito público. Del conocimiento a la acción*. Instituto Nacional de Administración Pública (Ministerio de Administraciones Públicas). Madrid, España.
- GARCÍA MOCTEZUMA, Francisco (2010), “La Planeación del desarrollo regional en México (1990-2006)”, en *Revista Scielo investigación geográfica*, núm. 71, 2010 [fecha de consulta: 02 de febrero de 2016]. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-46112010000100009&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112010000100009&lng=es&nrm=iso). ISSN: 0188-4611.
- GARZA VILLAREAL, Gustavo (2006), “Características socioeconómicas y gestión de las metrópolis en México”, en *Colección Legislando la Agenda Local: Importancia social, económica y territorial de los nuevos fenómenos metropolitanos*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), México.
- GERARDO, Nicola (2008), *La planificación territorial. Sistema de portales profesional-open source*, 2014 [fecha de consulta: 22 de enero de 2016]. Disponible en: [http://asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/gerardo\\_nicola/2008/07/16/la-planificacion-territorial](http://asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/gerardo_nicola/2008/07/16/la-planificacion-territorial).
- GONZÁLEZ TACHIQUÍN, Marcelo (2003), *El Estudio de las Políticas Públicas: Un Acercamiento a la Disciplina*. Universidad Autónoma de Chihuahua, Chihuahua, México.
- HARVEY, David (1985), *The Urbanization of Capital. Studies in the History and Thoery of Capitalist Urbanization*. Baltimore, Johns Hipkins University Press.
- HEALYE, Patsy (1997), *Collaborative Planning; Shaping Places in Fragmented Societies*, Vancouver. Press University of British Columbia.
- HÉRAS JIMÉNEZ, Héctor (2002), *Transformaciones en la estructura territorial: el caso de la zona metropolitana de la Ciudad de Toluca 1999-2000*. Toluca, Estado de México. Facultad de Planeación Territorial, Universidad Autónoma del Estado de México.
- HOOGHE, L., & MARKS, G. (2003), “Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance”. *American Political Science Review*, 97 (2), 233-243. DOI: 10.1017/S0003055403000649.
- HOWARD, Ebenezer (1971), “Ciudades Jardín del Mañana”, en AYMONINO, Carlo (ed.), *Orígenes y Desarrollo de la Ciudad Moderna*, Gustavo Gili, Barcelona, España.
- HOYOS CASTILLO, Guadalupe (2005), “Marco Empírico Histórico de la Dimensión Física del Proceso de Urbanización de las Ciudades de México y Toluca”, en: *Quivera*, año 7, núm. 2005-2, Toluca. CEPLAT/FaPUR, UAEM.
- HUACUZ-ELÍAS, Rafael de Jesús, Reseña de “Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas” de Iracheta Cenecorta, Alfonso, *Economía, Sociedad y Territorio* [en línea] 2012, XII (enero-abril) [Fecha de consulta: 20 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://redalyc.org/articulo.oa?id=11122403011>. ISSN: 1405-8421.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP). S. f. *Glosario de términos más usuales en la administración pública federal*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (2010), *Censo de Población y Vivienda*, México, INEGI.
- IRACHETA CENECORTA, Alfonso, “Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México”. *Papeles de Población* [en línea] 2003, 9 (abril-junio) [Fecha de consulta: 20 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11203609>. ISSN: 1405-7425.

- JIMÉNEZ B., WILLIAM, Guillermo (2008), “El enfoque de las políticas públicas los estudios sobre gobierno: Propuestas de encuentro”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 41. México.
- LEFÈVRE, Christian (2005), “Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las 89 ciudades latinoamericanas”, en: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan; GÜELL, José Miguel FERNÁNDEZ (orgs.), *Gobernar las metrópolis*. Washington, D. C. BID –Banco Interamericano de Desarrollo–, 2005, cap. 4, pp. 195-261 [fecha de consulta: 28 de julio de 2016]. Disponible en [http://www.economia.unam.mx/cedrus/descargas/Gobernar\\_las\\_metrópolis.pdf](http://www.economia.unam.mx/cedrus/descargas/Gobernar_las_metrópolis.pdf). ISBN: 1597820156.
- Ley General de Asentamientos Humanos (1976), Última reforma DOF, 24-01-2014, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, D. F.
- Ley General de Población (1974), Última reforma DOF, 1-12-2015, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, D. F.
- MARTÍN MESA, Antonio y MERINERO RODRÍGUEZ, Rafael (2008), “Evaluación y planificación estratégica territorial”. *Planificación estratégica territorial: Estudios metodológicos*. Consejería de Gobernación, Dirección de Administración Local. Andalucía, España.
- MAYORGA, F. & CÓRDOVA, E., (2007), *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina*. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra.
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL (2010), *Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas*. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Madrid, España.
- MORENO, Marco (2009), *Proceso y tensiones en la formación de políticas*. Curso Planificación y gestión estratégica para las políticas públicas. Santa Cruz, Bolivia.
- OBREGÓN, Davis, SARAH, Alejandra (2007), *Planeación para el desarrollo humano y bases metodológicas para su instrumentación. Análisis de las experiencias en Andalucía y Jalisco*. Universidad Politécnica de Madrid. España.
- OSUNA, José Luis (2014), *Guía para la evaluación de políticas públicas*. México.
- Plan de Desarrollo del Estado de México (2011-2017). Gobierno del Estado de México, Estado de México.
- Plan Estatal del Desarrollo Urbano del Estado de México (2008), *Gaceta del Gobierno*, Toluca de Lerdo, México, lunes 19 de mayo, núm. 93.
- Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca (2005), núm. 28, vol. 1, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Estado de México.
- PÉREZ TORRES, Daniel Enrique (2013), *Las zonas metropolitanas de México: Estructuración urbana, gobierno, gobernanza*. Universidad Autónoma Metropolitana. México, D. F.
- PINEDA, D. Saúl (2011), *Gobernanza territorial e integración regional en Colombia: La experiencia de Bogotá-Cundinamarca en los gobiernos locales en la construcción del futuro de los países*. América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC).
- PORRAS, Francisco (2007), “Teorías de la gobernanza y estudios regionales”, en *Revista Secuencia*, núm. 69. México. DOI: 10.18234/secuencia.voi69.1022.
- PRADILLA COBOS, Emilio (2009), “La arena política en lo metropolitano ¿limitante u oportunidad para la gobernabilidad”, en: *El Legislativo ante la gestión metropolitana*, Roberto EIBENSCHUTZ HARTMAN y Ligia GONZÁLEZ GARCÍA DE ALBA (coord.). H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Editorial Porrúa, México.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014), *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: Nueva Metodología*. México.
- RAMÍREZ DE LA CRUZ, Edgar E. “Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México”. *Estudios Demográficos y Urbanos* [en línea], 2012, 27 (mayo-agosto) [fecha de consulta: 20 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31226408006>. ISSN: 0186-7210.
- RAMOS CHÁVEZ, Héctor Alejandro, TORRES SALCIDO, Gerardo (2008), “Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. UNAM. Mayo-agosto. México, D. F.
- ROSAS FERRUSCA, Francisco Javier, CAMPOS ALANÍS, Héctor, CALDERÓN MAYA, Juan Roberto, “Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial”. *Quivera* [en línea], 2012, 14 (julio-diciembre) [fecha de consulta: 20 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40126859001>. ISSN: 1405-8626.
- SALCEDO, Roberto (2011), *Evaluación de políticas públicas*. Siglo XXI. México, D. F.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN E INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (2004), *Delimitación de zonas metropolitanas*. México, D. F.
- SERNA GUZMÁN, Carolina, VILLADA RÍOS, María Alejandra. “Innovando Estrategias metodológicas”, en planeación para el desarrollo *Revista Bitácora Urbano Territorial* [en línea], 2010, 17 (julio-diciembre) [fecha de consulta: 20 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74816991009>. ISSN: 0124-7913.

- SOLARTE PAZOS, Leonardo (2004), *Evaluación de políticas públicas en el contexto del Estado liberal*. Universidad del Valle. Cali, Colombia.
- UGALDE VICENTE (2007), “Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México”. *Estudios Demográficos y Urbanos* [en línea], 2007, 22 (mayo-agosto) [fecha de consulta: 23 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31222206>. ISSN: 0186-7210.
- UNIKEL, Luis (1976), *El desarrollo urbano en México, diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México.
- UNIKEL LUIS, et al. (2014), *Ensayo sobre el desarrollo urbano de México: La dinámica de crecimiento de la ciudad de México*, s.f., 2014 [fecha de consulta: 15 de enero de 2016]. Disponible en: <https://etnografiurbana.files.wordpress.com/2010/06/luis-unikel.pdf>.
- UVALLE BERRONES, Ricardo (2012), “La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática”, en *Revista Convergencia*, vol. 19. México.
- VELASCO ZAPATA, Francisco (2009), *Políticas gubernamentales. Política mexiquense*, 2014 [fecha de consulta: 10 de febrero de 2016]. Disponible en <http://politicamexiquense.blogspot.mx/2009/12/politicas-gubernamentales.html>.
- VELÁSQUEZ M., Elkin (2006), *La gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana*. Centro de Investigación sobre Dinámica Social. Colombia.
- VILLADA RÍOS, María y Serna G. C. Alejandra (2010), “Innovando estrategias metodológicas en planeación para el desarrollo”, en *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 01. Colombia.

Rafael Ruiz Ortega

Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.

[rafael.ruiz@alumnos.cide.edu](mailto:rafael.ruiz@alumnos.cide.edu)

## Prevención y resolución de conflictos en torno al agua ante la construcción de obras hídricas: Un caso de negación de agenda en México

### Resumen

*Los conflictos ante obras hídricas son un problema creciente en México. Este trabajo aborda la siguiente cuestión: ¿Por qué a pesar de que en el discurso público se maneja la necesidad de su prevención y/o resolución y contar con una estructura institucional y organizativa, así como con diferentes guías y manuales para ello, estos siguen surgiendo, incluso con mayor intensidad? A partir de revisión documental y hemerográfica, así como de entrevistas con funcionarios mexicanos y actores clave en un conflicto por una obra hídrica, se argumenta que el tema de este tipo de conflictos, asumiendo y demostrando que son un problema público, esta negado en la agenda del gobierno mexicano.*

### Palabras clave

*Conflictos en torno al agua, agenda de gobierno, negación de agenda, política pública e infraestructura hídrica.*

## Prevention and resolution of conflicts over water to hydric projects: a case of agenda denial in Mexico

### Abstract

*Conflicts to waterworks are a growing problem in Mexico. This paper addresses the following question: Why despite that in the public discourse is driven the need for prevention and/or resolution and to have an institutional and organizational structure, as well as different guidelines and manuals for it, they continue emerging, even with greater intensity? From a documentary review, newspaper archives and interviews with Mexican officials and key actors in a conflict by a hydric project, it argues that the issue of such conflicts, assuming and proving that they are a public issue, is denied on the Mexican government agenda.*

### Keywords

*Water conflicts, government agenda, agenda denial, public policy and hydric infrastructure.*

## INTRODUCCIÓN

En 70 por ciento de las grandes presas construidas en México desde 1980 ha habido algún tipo de conflicto, antes, durante o después de la conclusión de su construcción. Actualmente, existen diversos conflictos en torno a alguna obra hídrica. Por ejemplo, el conflicto por el Acueducto Independencia en el Valle del Yaqui en Sonora; el de la hidroeléctrica La Parota en Guerrero; el conflicto por la Presa El Zapotillo en Los Altos de Jalisco; o, conflictos en torno a desaladoras en Baja California y plantas tratadoras de aguas negras en otras latitudes. Se pueden citar muchos ejemplos más, sin embargo, lo preocupante de estos conflictos es que son un fenómeno creciente que cada vez se presenta con mayor intensidad, lo cual genera incuantificables daños en el medio ambiente y en la sociedad donde se ubican los proyectos de obras hídricas.

En este trabajo no se niega ni cuestiona la utilidad de nueva infraestructura hídrica para buscar solucionar los problemas de escasez –generada por cuestiones de contaminación, distribución geográfica, desastres naturales, una mala cultura en el cuidado y uso del agua, entre otros factores– que sufren diversas regiones del país. También se reconoce que al ser el agua un recurso imprescindible, pero escasa, ello genera conflictos sociales en torno a ella, tanto por su uso como por su distribución. Sin embargo, se tiene la convicción de que es posible prevenir en muchos casos el surgimiento de este tipo de conflictos o, en su defecto, reducir los costos (económicos, sociales, políticos, culturales, ambientales, etcétera) que se generan. En ese sentido, el objetivo de este trabajo es analizar la «política» del gobierno mexicano para prevenir y/o resolver los conflictos en torno al agua, poniendo mayor énfasis en los que se desatan a partir de la misma política hídrica mexicana, sobre todo por el fuerte enfoque técnico basado en la construcción de obras hídricas como herramienta para solventar los problemas de escasez en diferentes regiones del país.

A partir de la revisión y análisis de diferentes documentos oficiales sobre la ley de aguas nacionales y más específicamente para la prevención y/o solución de conflictos en torno al agua ante obras hídricas, diferentes entrevistas con funcionarios de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) relacionados directamente con esta problemática, así como el análisis de un conflicto actual desatado por una obra hídrica y, en general, de revisión hemerográfica sobre conflictos actuales en torno al agua en México, todo apoyado en literatura sobre agenda pública, se plantea y define el argumento de que el problema de este tipo de conflictos está «negado» en la agenda del gobierno mexicano. En otras palabras, aunque el gobierno reconoce y ha incluido en su agenda el problema de los conflictos en torno al agua, en especial los que surgen por la política de infraestructura hídrica, ha postergado el examen profundo del problema, estableciendo más bien procedimientos y reglamentos simbólicos para su tratamiento, pero sin un compromiso real en cuanto al contenido de las estrategias y/o programas a seguir, ni de mecanismos de seguimiento y evaluación de los mismos y en general sin atacar de manera verdadera el fondo del asunto.

Los argumentos que sustentan este trabajo se plantean en los posteriores seis apartados. En primer lugar, se establecen las bases teóricas de los principales conceptos abordados, como lo son los conflictos en torno al agua, problemas públicos, agenda de gobierno y negación de agenda. En segundo lugar, se expone un breve panorama de la problemática del agua y de la estructura institucional y organizativa para la gestión del agua en México. En tercer lugar se muestra de manera general el problema de los conflictos por el agua en México y por qué estos deben considerarse como un problema público y, por lo tanto, exigir que el gobierno lo incluya de manera efectiva en su agenda, de igual manera se presenta una visión de la forma en que la política hídrica del país ha tratado de aminorar los problemas del agua y se establece la relación de dicha política con el surgimiento de conflictos en torno al agua, en específico los aquí abordados. En el cuarto apartado se analizan diferentes instrumentos y/o reglamentos que el gobierno ha establecido para *atacar* el problema de los conflictos en torno al agua y más específicamente en torno a obras hídricas, y se exponen los argumentos centrales de por qué se considera principalmente un caso de *negación de agenda* y no solo un «error» o intencionalidad de los aplicadores de tales proyectos hídricos. Por último, se presentan algunas reflexiones finales.

## 1. CONCEPTUALIZACIÓN DE ASPECTOS TEÓRICOS: AGENDA DE GOBIERNO, NEGACIÓN DE AGENDA, PROBLEMAS PÚBLICOS Y CONFLICTOS EN TORNO AL AGUA

### 1.1. Agenda de gobierno y negación de agenda

Casar y Maldonado (2008), señalan que el origen de los estudios de la formación de agenda surgen cuando entra en crisis la visión de la separación entre política y administración que suponía que las tareas del aparato administrativo son estrictamente instrumentales y de la idea que las decisiones de política pública, corresponden al ámbito de la política, y surgen en forma espontánea de las altas esferas del Estado. Es decir, a partir del agotamiento de la concepción wilsoniana de la separación entre política y administración, y la percepción de la complejidad e *irresolubilidad* de los problemas públicos, ya que los problemas sobre los que un gobierno actúa no son seleccionados de manera sencilla. Ellas mismas establecen que Cobb y Elder fueron los pioneros en este campo con la publicación de *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*, en 1972, donde ofrecen una influyente aproximación a los procesos de formación de agenda.

No es tarea de este trabajo discutir los procesos de formación de agenda, sobre todo porque se cree que el problema que se trata ya está *incluido* en la agenda del gobierno en turno. Más bien, en este apartado se explica la distinción entre tipos de agenda, la definición de agenda de gobierno y el concepto y formas de negación de agenda. Existen diversas clasificaciones de agenda, pero con rasgos comunes. Cobb y Elder (1972) distinguían entre agenda sistémica y agenda institucional. La primera consiste en el conjunto de asuntos que se consideran susceptibles de atención gubernamental por parte de la comunidad y la segunda en el subconjunto de asuntos que se presentan públicamente, para su consideración, a las instituciones del gobierno representativo. Por su parte, Aguilar distingue entre dos tipos de agenda.

La *sistémica, pública o constitucional*; y la *segunda, institucional, formal o gubernamental*. La primera «está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. El segundo tipo puede ser definido como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones» (1993: 31-32).

En opinión de Kingdom (1995), se debe distinguir entre *agenda de gobierno* y la *agenda de decisión*, la cual contiene los temas que están dentro de la agenda de gobierno que implican una decisión activa en determinado momento. Además, también hay que diferenciar entre *set de alternativas* y los problemas o temas de la agenda. El primero son las acciones posibles que los oficiales de gobierno consideran seriamente actuar al respecto y los segundos constituyen los temas ya dentro de la agenda de gobierno. Él mismo señala que esta última distinción resulta analíticamente clave ya que en mucha de la literatura actual *agenda setting* se refiere a ambos a la vez, sin embargo es importante destacar que ambas responden a procesos diferentes (Kingdom, 1995).

Otra distinción importante es la que hacen Casar y Maldonado (2008) desde la óptica de la ciencia política. Ellas establecen que la agenda (en general) es el conjunto de cosas que han de ser llevadas a cabo, que se procurarán, se integrarán, cosas en las que se pondrá empeño, pero destacan tres tipos de agenda: la pública, la política y la gubernamental. La primera está definida por el conjunto de temas que la ciudadanía y distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes. La segunda se refiere al conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate y la acción de aquellos actores políticos que por su posición tienen capacidad para impulsarlas. Y la tercera está representada por el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato.

Como se puede ver, las distintas clasificaciones establecen la existencia de agendas sistémicas, institucionales, públicas, constitucionales, gubernamentales y políticas. Cada una de ellas con rasgos específicos. Para el interés de este trabajo se retoma lo referente a *agenda de gobierno, institucional o gubernamental*, a la cual hacen alusión los seis autores citados anteriormente. Retomando las definiciones que ellos dan a agenda de gobierno, se puede decir que en general se trata del conjunto o subconjunto de asuntos, temas, prioridades, demandas, cuestiones y/o problemas públicos que logran obtener la atención y aceptación seria y activa por parte de las instituciones y representantes gubernamentales, como objetos de intervención en determinado momento o periodo de tiempo. En palabras de Aguilar (1993), se puede resumir en que la agenda de gobierno es un conjunto de problemas públicos, que el gobierno, por diversas razones, decide incluir en su agenda como posibles candidatos a convertirse en políticas públicas.

Esto último resulta muy relevante, pues a decir de Aguilar (1993), aunque el hecho de que un problema público sea incluido en la agenda gubernamental debería implicar, como la definición lo apunta, su *formulación y legitimación de la política* correspondiente, estableciendo su definición, estrategias de implementación y evaluación, eso no necesariamente sucede. Cuando no se da la *formulación y legitimación de la política*, aunque Aguilar no lo dice explícitamente, se está ante un caso de negación de agenda (agenda denial). Ese concepto es acuñado inicialmente por Roger W. Cobb and Marc Howard Ross (1997), en su libro *Cultural Strategies of Agenda Denial. Avoidance, Attack, and Redefinition*, quienes lo consideran como «el proceso político por el cual, cuestiones que se espera tengan un análisis significativo por parte de las instituciones políticas en una sociedad, no consiguen ser tomadas en serio».

La conceptualización de Cobb y Ross (1997) aunque se centra en los problemas públicos que no logran entrar en la agenda, también da pauta para el análisis de los problemas públicos que ya entraron pero son redefinidos y/o tratados incompetentemente. Ellos señalan que lo anterior sucede principalmente por la insuficiencia de recursos, oposición o por líderes incompetentes. Y las formas que destacan son evitar el debate sobre el problema, atacar u oponerse a su inclusión y/o redefiniéndolo de tal manera que ciertos problemas no reciben la consideración que se esperaría. En el caso de este trabajo, se desarrolla el caso de los problemas públicos que han logrado entrar en la agenda gubernamental pero que por diversas razones no se les ha tomado con seriedad.

Dichas razones pueden ser intencionales o no intencionales. Respecto a las formas a las primeras, Thoenig y Meny (1992) mencionan que la autoridad pública dispone de una variedad de respuestas frente a una demanda in-

cluida en la agenda. Dicen que puede efectivamente tomarla en serio y establecer los mecanismos necesarios para materializar formas de solución, o por el contrario rechazar la inclusión del desafío, puede actuar sobre el mismo problema desactivándolo, bloqueándolo, tomándolo a broma, etcétera. Algunas de las estrategias que regularmente se aplican para *negar una agenda*, según los mismos autores, son: mandar una señal simbólica; invocar un imponderable que le permita escapar a la acción; postergar el examen del problema; establecer un procedimiento para el tratamiento del problema pero sin compromiso en cuanto al contenido; y/o, reglamentar una pequeña parte del problema que tenga un valor simbólico, pero sin atacar verdaderamente el fondo (Thoening y Meny, 1992).

Las formas no intencionadas tienen que ver con los errores que se cometen en la política pública que le acompaña. Se vuelven conscientes cuando se detectan dichos errores y no se busca corregirlos. Tales errores pueden estar en la definición del problema, el diseño de la política, la implementación y/o la evaluación. Sin embargo, Aguilar (1993:57) señala que la clave está en la definición del problema, pues «al definir un problema público se establecen también los instrumentos a utilizar, los objetivos del gobierno en ese tema y las alternativas de acción; en este sentido se identifican sus factores causales. Es decir, que la solución prevista forma parte indisoluble de la definición del problema». Para él, definir un problema es plantearlo, «estructurarlo», de manera que pueda tener solución. Por un lado, se trata de construir y estructurar una definición aceptable y que alcance alguna manera de consenso; y por el otro, debe conducir a una definición operativa que dé pie a una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno» (Aguilar, 1993:57). En el caso que se analiza en este trabajo, su negación presenta rasgos de formas intencionales y no intencionales.

## 1.2. Conflictos en torno al agua y problemas públicos

En este apartado se presentan las propuestas de respuesta de este trabajo a dos cuestiones. La primera de ellas es ¿qué es un conflicto en torno al agua? A partir de una revisión conceptual sobre conflictos en general, conflictos socio-ambientales y en específico sobre conflictos por el agua, se presenta una definición muy operacional<sup>1</sup>. En este trabajo se considera que son situaciones de disputa entre actores y/o grupos sociales, que tienen o creen tener objetivos incompatibles en torno a asuntos relacionados con el agua. Tales conflictos pueden ser directos o indirectos. En el primer caso se engloban conflictos detonados por su acceso, aprovechamiento y/o distribución y en el segundo caso se habla de conflictos no detonados directamente por el agua, pero que de manera indirecta tienen que ver con el recurso, como puede ser el caso del aprovechamiento a través de la construcción de una presa en la que se debate la indemnización de nativos, por ejemplo. Son estos segundos los que dan razón de ser a este trabajo, ello debido a que hasta el momento se ha encontrado mayor evidencia (los documentos que se analizan más adelante son muestra de ello) de esfuerzos por parte del gobierno para prevenir conflictos ante obras hídricas.

La segunda cuestión es ¿qué es un problema público? En primer instancia se reconoce que no todos los problemas sociales son problemas públicos (Casar y Maldonado, 2008) y que un problema se vuelve público sólo tras su inclusión en la agenda política (Gusfield, 1981, citado en Subirats et al., 2008). Sin embargo, también es cierto que generalmente son los problemas sociales los incitadores de problemas públicos (Subirats et al., 2008) y que determinados asuntos y problemas logran expandirse, obtener visibilidad y consenso general, a tal grado que alcanzan la calidad de «problema público» (Aguilar, 1993).

De igual manera, se concuerda con Merino (2013) al señalar que los problemas públicos son situaciones demandantes, razonables y verificables que reclaman la intervención del Estado. Además, son problemas cuya complejidad e irresolubilidad aumenta en la medida que se profundiza la intervención estatal y la sociedad se acostumbra a considerar que la única manera de abordarlos es por la vía estatal (Aguilar, 1993). El mismo Aguilar señala que «si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político. Son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia del gobierno o en comunicación con él consideran asuntos generales de estado y, en consecuencia, asuntos de gobierno» (Aguilar, 1993: 31).

## 2. BREVE PANORAMA DE LA PROBLEMÁTICA DEL AGUA Y LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL-ORGANIZATIVA PARA SU GESTIÓN EN MÉXICO

### 2.1. La problemática del agua

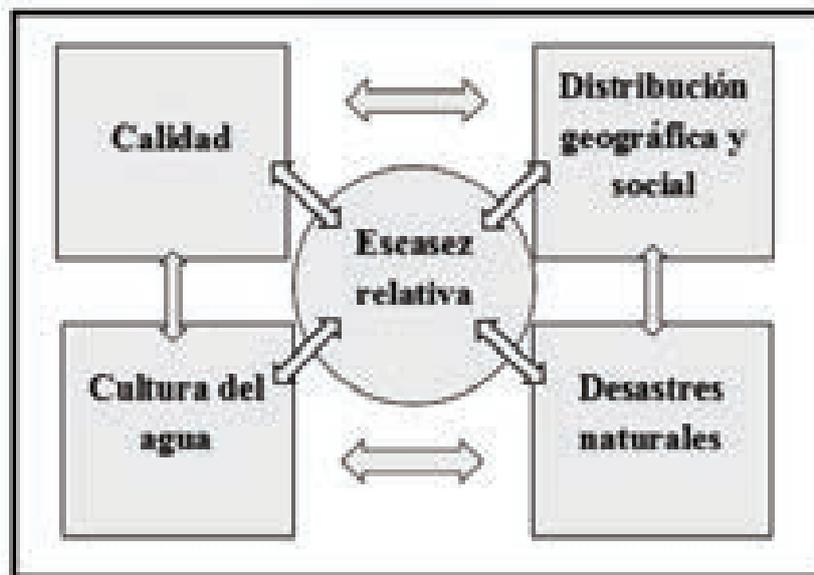
Los problemas en torno al agua a nivel mundial son múltiples: contaminación, ineficiencia en su uso, inequidad en su distribución, escasez, conflictos sociales, entre otros. En México, muchos de ellos se comparten; sin

<sup>1</sup> Por cuestión de espacio no se presenta a profundidad el análisis de teoría de conflictos y sus múltiples avenidas en cuando a métodos y técnicas de resolución y/o clasificación, para un análisis profundo sobre el tema se puede ver a TEJERINA, 1991; LEDERACH, 1992; BUCKLES, 1999; BAR-TAL, 2000; ÁVILA, 2002; CARIUS, DABELKO y WOLF, 2004; RUIZ, 2005; WOLF et al., 2005; BECERRA, SAIZ y MUÑOZ, 2006; CASTILLO, 2008; CABELLERO, 2009; MUSSETA, 2010; HERZ, 2011; VARGAS y MOLLARD, 2012; VARGAS, 2013; PACHECO-VEGA, 2013 y 2014; PARRA, 2014; entre otros.

embargo, existen otros muy particulares debido a las especificidades culturales, geográficas y políticas del país. Desde el punto de vista de este trabajo, el problema del agua se resume en una *escasez relativa* que gira principalmente en torno a cuatro factores que no son mutuamente excluyentes e incluso pueden estar correlacionados causalmente, tales factores son: la calidad, la cultura del agua, los desastres naturales relacionados con el vital líquido y su distribución geográfica y social (ver diagrama I). Por *escasez relativa* se entiende como un problema de distribución y reducción paulatina de disponibilidad de agua de alta calidad y no como un problema de cantidad del recurso. En México, en términos globales, se cuenta con agua suficiente para satisfacer las necesidades humanas en el presente y en el futuro cercano<sup>2</sup>. Visto así, suena alentador; sin embargo, los cuatro factores señalados, aunados al crecimiento demográfico y urbano, hacen que se tengan que enfrentar problemas de escasez en el presente y seguramente en el futuro.

El inconveniente de la calidad del agua ocasiona que México sufra escasez originada principalmente por los crecientes niveles de contaminación de las diversas fuentes del recurso (Conagua, 2015), lo que reduce su disponibilidad para consumo humano y actividades productivas<sup>3</sup>, y aunado a esto están los innegables problemas de tratamiento de aguas negras<sup>4</sup>, en lo que a decir de De la Peña, Ducci y Zamora «la falta de coordinación entre usuarios y autoridades, aunado a la falta de un adecuado tratamiento y reúso de las aguas residuales generadas; conducen a la sobre explotación del recurso, la contaminación de ecosistemas, la degradación de los suelos y a un impacto negativo sobre la seguridad alimentaria» (2013: 15). Otro factor negativo es la mala educación de la población sobre el uso del agua, lo cual se refiere a no darle un uso *adecuado*, desperdiciándola y/o contaminándola, además de no entender que es un recurso compartido y no exclusivo<sup>5</sup>.

DIAGRAMA I. FACTORES INCIDENTES EN EL PROBLEMA DEL AGUA EN MÉXICO



Fuente: elaboración propia.

<sup>2</sup> Según datos presentados en ARREGUÍN, LÓPEZ y MARENGO (2011) y estimaciones de la Conagua (2013), aunque la disponibilidad *per capita* anual ha venido disminuyendo, en la actualidad aún se cuenta con una disponibilidad muy superior a la mínima necesaria, que según el Fondo Mundial Para la Naturaleza, debe ser de 1,110 metros cúbicos. Por ejemplo, en 1950 se tenía una disponibilidad *per capita* de 17,742 m<sup>3</sup> y para el 2011 se redujo a 4,291 m<sup>3</sup>, pero para el 2030 contará con 3,430 metros cúbicos por persona. Aunque se debe reconocer que estos datos no son representativos por regiones, ya que la disponibilidad de agua en el sur de México, por ejemplo, aumenta el promedio general, cosa que sobre representa la disponibilidad que se puede tener en las regiones del norte del país. Además, estos datos se pueden convertir a disponibilidad *per capita* diaria, lo que tendría como resultado que actualmente una persona promedio en México disponga de aproximadamente de 11 mil litros por día y que para 2013 se proyecte en aproximadamente 9,400 litros por día. Situación que nuevamente no es compatible a toda la realidad mexicana, ya que por ejemplo en zonas del norte del país la disponibilidad es incluso menor a 50 litros por día.

<sup>3</sup> De acuerdo con Conagua (2015) a nivel nacional sólo 19,2 por ciento es totalmente segura para su uso en cualquier actividad humana, otro 35,6 por ciento presenta un nivel aceptable, 40,2 por ciento está poco contaminada, por lo que sirve sólo para ciertos usos y el restante 5 por ciento de plano no se puede usar porque se encuentra fuertemente contaminada.

<sup>4</sup> Existe una vasta literatura sobre este problema en México. Por ejemplo, se puede revisar entre otros a Virginia LAHERA RAMÓN (2010); Alma Alicia GÓMEZ GÓMEZ (2011); Ignacio CASTILLO ESCALANTE (2012); y, María Eugenia DE LA PEÑA y Viridiana ZAMORA (2013).

<sup>5</sup> En el rubro de la cantidad mínima necesaria, los Mexicanos parecen estar muy lejos del ideal, debido a que según la *Water Footprint Network* (2014) y Fondo Mundial para la Naturaleza (2012), al estimar la “huella hídrica” de México, concluyen que el consumo *per capita* de agua al año es de 1,978 metros cúbicos, en tanto lo que se debería consumir es 1,110 metros cúbicos al año por persona; incluso, según lo que reportan estas investigaciones, los niveles de consumo en México son superiores al consumo promedio mundial (1,385 metros cúbicos por persona).

Para el caso de los desastres naturales, el problema se genera en los lugares siniestrados. Pues a pesar de que los afectados por ciclones, huracanes y/o inundaciones, literalmente están rodeados de agua, esa agua no es apta para consumo humano. Por lo tanto, el gobierno y la sociedad deben llevar a cabo estrategias para que la escasez de ese tipo no suceda o sea mínima. Por último, los problemas que presenta la distribución del recurso se dividen en sociales y geográficos. El primer caso concierne a problemas técnicos en los sistemas de distribución<sup>6</sup> entre la población y sectores económicos, y conflictos sociales que surgen por redistribuciones que hace el gobierno. En el segundo caso, se trata del problema de su distribución geográfica, que en México resulta paradójica, ya que de acuerdo con la Conagua (2013), el 77 por ciento de la población vive en regiones que sólo disponen<sup>7</sup> del 32 por ciento del agua dulce en México<sup>8</sup>. Estos problemas en la distribución hacen que algunas poblaciones tengan una escasez crónica, mientras que otras cuentan con sobreabundancia del recurso. Como ya se mencionó, estos factores pueden estar relacionados casualmente entre sí. Por ejemplo, una mala cultura del agua lleva o puede llevar a incrementar la mala calidad del recurso y viceversa, de igual manera los desastres naturales. Cabe mencionar que la visión presentada sobre la problemática del agua solo representa una postura que más que ir a lo profundo de los datos se basa en el conocimiento, lógica e intuición de la situación por parte del autor, reconociendo que múltiples factores pueden haber quedado fuera y/o faltos de sustento estadístico o de información.

## 2.2. Estructura institucional y organizativa para la gestión del agua

Tanto la estructura institucional como la orgánica para la gestión del agua en México resultan a simple vista muy complicada de entender por sus múltiples leyes, códigos, decretos, programas y demás por un lado, y por el otro por las diversas dependencias y niveles de gobierno implicados. Además, tanto en las instituciones como las organizaciones existen numerosos traslapes de mayor o menor impacto. No siendo objetivo central de este trabajo avocarse en la tarea de describir y explicar tales estructuras, en este apartado solo se presentan las más significativas<sup>9</sup>. Ello con el objeto de tener un panorama general de cómo se gestiona la política hídrica en el país, enfocada en la búsqueda de solución a los diferentes problemas que se enfrentan, al menos en la norma.

De manera resumida se puede decir que institucionalmente la gestión del agua a nivel federal involucra formalmente la Constitución Política de México, 43 leyes, 22 reglamentos, 8 códigos civiles o penales, 10 decretos, 19 acuerdos, 12 normas, 3 planes y programas, y 9 documentos normativos- administrativos (Conagua, 2014). Sin embargo, más allá de la Constitución, en México el agua esta regida principalmente por la Ley General de Aguas (y su reglamento) y los Planes Hídricos Nacionales, los cuales, de manera oficial desde 2004 se basan en el modelo de Gestión Integral de Recursos Hídricos (GIRH), impulsado principalmente por la International Water Partnership, misma que entre sus principales principios considera al agua como un bien económico, busca la equidad de género, la participación social y gestión integral por cuencas (Ruiz, 2015). A nivel sub nacional, los estados elaboran sus propios planes hídricos, mismos que deben estar regidos por dichos principios y atendiendo los lineamientos de las instituciones federales. En el ámbito municipal, son los gobiernos y/o habitantes municipales los que determinan la forma de administración de los recursos hídricos que les correspondan para uso urbano.

En el aspecto organizativo, es la Comisión Nacional del Agua, como «órgano superior», la encargada de hacer cumplir la legislación federal en materia hídrica, quien a su vez se organiza en dos modalidades: en el nivel nacional y en el nivel regional hidrológico administrativo. Esta, de manera complementaria se apoya en las Comisiones Estatales del Agua y Organismos Municipales. En el nivel nacional, se estructura en una Dirección General, siete Subdirecciones, cinco coordinaciones y múltiples gerencias; y en el nivel regional hidrológico administrativo se divide en 13 Organismos de Cuenca (uno por cada región hidrológica-administrativa en que se dividió al país, ver imagen 1) y 20 Direcciones Locales. En ambos casos se presenta una estructura tipo con diversas direcciones y subdirecciones en cada una de ellas (Conagua, 2014).

6 De acuerdo con el Centro Virtual de Información del Agua (2014), entre 30 y 50 por ciento del agua para abastecimiento público se pierde en fugas y según la Conagua (2013) se pierde alrededor de 40 por ciento de agua en los canales de distribución para el riego en la agricultura.

7 Por disponibilidad hacen referencia a las aguas subterráneas, precipitación fluvial y las acumuladas en obras hídricas.

8 Dos casos extremos son el Valle de México y la frontera sur (Campeche, Tabasco y Chiapas). Mientras que en el primero se cuenta con aproximadamente el 3,5 por ciento del agua y casi el 20 por ciento de la población del país, en el segundo sucede lo contrario por que cuentan con 35 por ciento del agua y sólo con 6,3 por ciento de la población del país.

9 Para una mayor explicación consultar *Manual de Integración, Estructura Orgánica y Funcionamiento*, de la Comisión Nacional del Agua (2014) o las mismas leyes, como la *Ley de Aguas Nacionales*, el *Reglamento Interno de Conagua*. De igual manera se puede consultar trabajos como el de DENTON (2006) y otros.

IMAGEN 1



Fuente: Comisión Nacional del Agua.

A nivel estatal, se tienen oficinas de Comisiones Estatales del Agua, mismas que son dependientes de los Gobiernos Estatales y funcionan principalmente tanto de gestores como de apoyo ante Conagua y gobiernos municipales. En ese sentido, el acceso al agua depende del uso que se le pretenda dar primordialmente, siendo la mayor parte de ellos regidos por órganos federales, quienes asignan las fuentes y montos disponibles para áreas urbanas y que estas a su vez se encargan de administrar para el consumo doméstico y comercial de bajo impacto. Sin embargo, esto no es tan sencillo ya que existen traslapes en tales dominios.

### 3. LOS CONFLICTOS EN TORNO AL AGUA EN MÉXICO: UN PROBLEMA PÚBLICO

Los conflictos en torno al agua en general, no solo los que surgen ante obras hídricas, representan un problema público que debe ser atendido en México. Lo anterior se sustenta en primera instancia porque al ser el agua un bien de acceso común (Ostrom, 2000) y vital para la sobrevivencia del ser humano, tiene una alta potencialidad de generar conflicto por su condición de bien escaso, ya que genera rivalidad por acceder a él. Que en este caso Ostrom retoma principalmente los conflictos que se generan por su acceso, pero estos también se dan por su distribución, que en la mayoría de los casos es la fuente central en las obras hídricas. Sea uno u otro tipo, lo que se destaca es que el recurso agua tiene una naturaleza conflictiva.

En ese sentido, el gobierno al hacer reasignaciones de agua, como parte de su política hídrica<sup>10</sup>, si esta no está planeada multidimensionalmente, se enfrentará a conflictos sociales con la población afectada. En palabras de Goodin, Rein y Moran (2010) se estaría ante una situación en la que una política es o debería ser causa de otra política. En este caso sería la política de prevención y/o resolución de esos conflictos, que tal vez no los evite, pero si prevenga que sur-

<sup>10</sup> En la cual se cree que predomina el enfoque técnico por sobre el institucional. Lo anterior se puede ver sobre todo en el accionar del gobierno por tratar de resolver problemas de distribución, lo cual se ha buscado principalmente con la creación de infraestructura hídrica. Ese actuar se ha traducido en más de 5.163 presas y bordos, más de 3.000 kilómetros de acueductos, 699 plantas potabilizadoras y 2.342 plantas de tratamiento de aguas residuales (Conagua, 2013). Y al parecer seguirá dominando, porque a ello se suma el plan de infraestructura hídrica que se tiene contemplado para los próximos años (del cual se dan detalles más adelante) y la reciente propuesta de ley para declarar a los acueductos como de interés público, lo cual representa una clara apuesta por más infraestructura como herramienta de solución a los problemas de escasez del agua en vez de generar incentivos institucionales que apunten a generar una mejor cultura del agua, cuidándola y eficientando su uso.

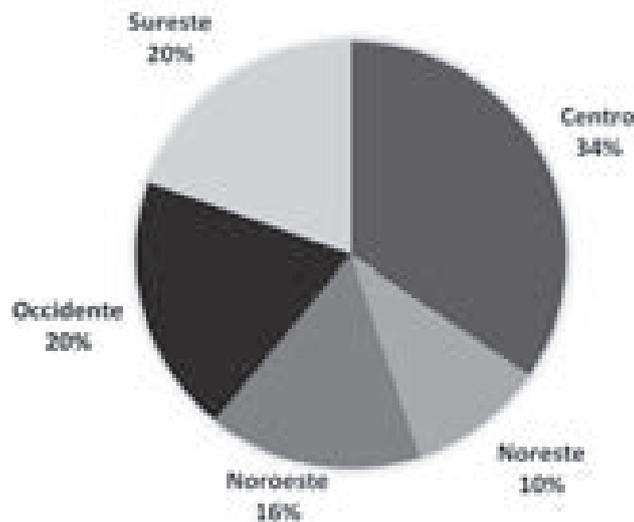
jan con mayor intensidad y/o se vuelvan muy agudos. Además de lo anterior, diversos autores han hecho hincapié en el fenómeno creciente de conflictos en torno al agua en México (no sólo por la construcción de obras hídricas). Sainz y Becerra (2007), mencionan que debido a que los problemas de escasez de agua en México se han agravado en las últimas décadas, se ha generado mayor tensión en la competencia por el recurso, no sólo al interior, sino con otros países.

Además, Sainz y Becerra (2007) señalan que han surgido algunos conflictos como movimientos de rechazo contra una decisión pública en materia de política hídrica; sin embargo, el objetivo no debe ser renunciar a instrumentar las políticas, sino anticipar la respuesta y diseñar los mecanismos de negociación pertinentes considerando que los conflictos están asociados a un conjunto de causas que varían por región geográfica o por sector. Ávila (2002) establece algo similar cuando asegura que el panorama de pérdida de la seguridad hídrica del país va ligado con el mayor número de problemas y disputas por el agua debido a que es claro que al haber una menor disponibilidad y mayor *estrés hídrico*, la competencia por el agua aumentará, y por ello prevé un escenario de mayor conflicto y complejidad en las relaciones agua-sociedad-medio ambiente en México.

Una constante sobre conflictos por el agua en el país es la ausencia u opacidad de datos sobre los mismos. La mayor parte de la información sobre este tipo de fenómenos se encuentra en artículos académicos que documentan estudios de caso respecto a conflictos. Además, algunos investigadores han realizado ejercicios hemerográficos para contabilizar y caracterizar conflictos por el agua en el país. Por ejemplo, Sainz y Becerra (2007), revisaron más de 5.000 notas de tres de los principales periódicos de circulación nacional y contabilizaron alrededor de 200 conflictos relacionados con el agua para el periodo 1990-2002.

En un ejercicio realizado para este trabajo, mismo que consistió en una revisión hemerográfica<sup>11</sup> a nivel nacional con el objetivo de *inventariar* los conflictos en torno al agua que se encuentran activos en el país, se contabilizaron 87 conflictos ubicados en 28 estados del país<sup>12</sup>, (en el siguiente mapa se ilustra el número aproximado de conflictos por estado de la república). Como se puede ver en el mapa I, Puebla es donde más conflictos se detectaron, con diez, seguido de Jalisco y el Estado de México con siete cada uno, Veracruz con seis, Chiapas y Baja California con cinco y Coahuila, Hidalgo y Oaxaca con cuatro. Visto por región, en la gráfica I se puede observar que la mayor parte se ubican en la región centro del país (que contempla al Estado de México, Distrito Federal y Morelos), pues 34 por ciento (30) se ubican ahí.

GRÁFICA I. CONFLICTOS ACTIVOS EN TORNO AL AGUA POR REGIÓN EN MÉXICO



Fuente: Elaboración propia con base en revisión hemerográfica.

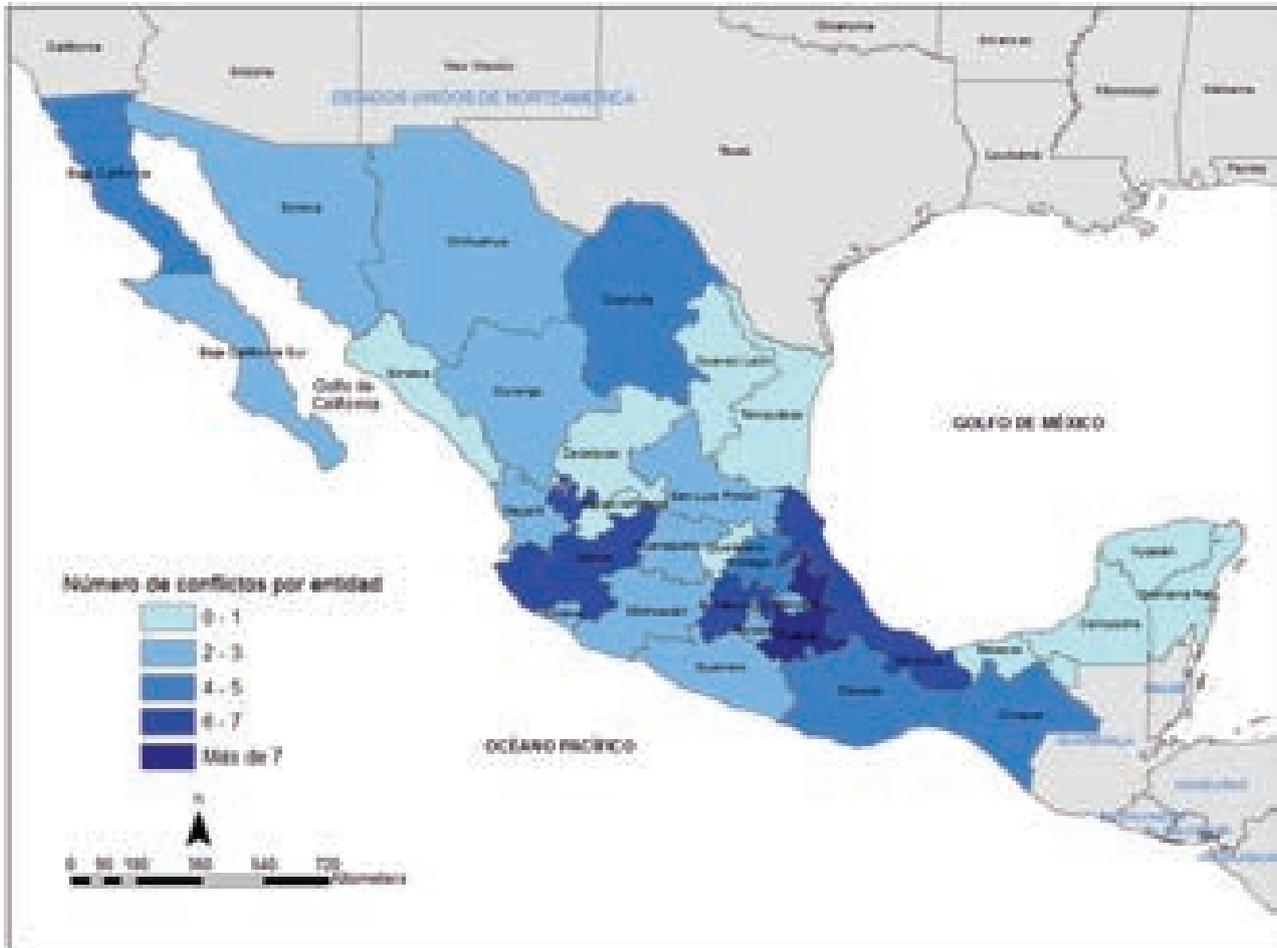
En cuanto a diferentes características de dichos conflictos, se pudo investigar que 43,7 por ciento llevan menos de un año activos, 33,3 por ciento tienen de uno a cinco años y 23 por ciento más de cinco años. De igual manera, en referencia a la fuente del conflicto, destaca que 29 por ciento se deben a una disputa directa por el recurso, 20 por ciento son en torno a una obra hídrica, 16 por ciento por escasez en el suministro y 15 por ciento por una mala administración por

<sup>11</sup> Se hizo una búsqueda por estado tratando de identificar los conflictos activos en torno al agua que aparecen en Internet, tanto de notas de periódicos nacionales y locales como en revistas y otros medios de difusión electrónicos.

<sup>12</sup> En este trabajo se cree que haciendo una revisión mucho más a detalle el número de conflictos activos en torno al agua se incrementaría notablemente, pues hay conflictos que por diversas razones no son captados por la prensa.

parte de las autoridades. Destaca también que en 74 por ciento de los conflictos, el gobierno es una de las partes que lo constituyen. Finalmente, se encontró que las principales formas en las que se manifiestan los conflictos son mediante marchas, bloqueos de vialidades, denuncias públicas, toma de instalaciones, foros y cierre de suministro.

MAPA I. CONFLICTOS ACTIVOS EN TORNO AL AGUA EN MÉXICO



Fuente: Elaboración propia con base en revisión hemerográfica.

### 3.1. Obras hídricas y conflictos en torno al agua

Como se señala en la introducción, es importante aclarar que en este trabajo no se cuestiona la utilidad que en muchos casos conllevan proyectos hídricos de gran envergadura, ni se está en contra de ellos, pues si se hace un análisis costo-beneficio la mayoría de ellos resultan más positivos que negativos, logrando llevar agua a diversas regiones y abastecer actividades tanto urbanas como económicas. Sin embargo, lo que si se pone en relieve es la obligación del gobierno por prevenir, atender y/o solucionar los conflictos sociales que en muchos casos se desatan antes, durante o después de la implementación de una obra hídrica.

De acuerdo con Cañedo (2012), hay varios motivos para que la construcción de presas y obras hídricas, en general, despierten un acalorado debate entre las partes involucradas. Menciona que generalmente son obras que, además de implicar cuantiosas inversiones (derivadas del sector público), provocan cambios dramáticos para la población afectada. Las transformaciones se reflejan en los sectores económicos, sociales y culturales al tiempo que algunas de ellas son irreversibles. Este es un problema que se presenta a nivel mundial y aunque no se cuenta con datos precisos de las afectaciones, si existe consenso en cuanto a los efectos indeseables que estas obras generan en el entorno local.

El caso de México no es una excepción a lo que acontece mundialmente. Como evidencia empírica de la relación obras hídricas-conflictos sociales, para este ensayo se hizo una revisión en internet (en periódicos y diferentes páginas web) sobre las presas construidas en México desde 1980 hasta la fecha y se encontró que en 70 por ciento de ellas surgió algún tipo de conflicto antes, durante y/o después de la obra. Aunque no se tiene el dato sobre la magnitud, lo resaltable es que hubo alguna clase de conflictos. Además, como se mencionó en el apartado ante-

rior, 20 por ciento de los conflictos actuales inventariados giran en torno a una obra hídrica, como lo son las presas, hidroeléctricas, plantas tratadoras de aguas negras, acueductos y desaladoras.

A modo de ejemplos, en el cuadro uno se expone algunas de las características de cuatro conflictos actuales relacionados con obras hídricas en México. Resulta representativo el caso de El Zapotillo (del cual se tuvo la oportunidad de realizar trabajo de campo enfocado en analizar la evolución del mismo, así como de los actores involucrados y las demandas existentes), conflicto que desde hace más de 11 años enfrenta a habitantes de la comunidad de Temacapulín en el municipio de Cañadas de Obregón, Jalisco, con autoridades estatales y federales (Comisión Estatal del Agua de Jalisco y Comisión Nacional del Agua) por la presa que se pretende concluir en el paraje del Río Verde llamado El Zapotillo, ubicado en los límites de tres municipios del estado de Jalisco (Cañadas de Obregón, Yahualica y Mexxicacán).

En torno a este conflicto se han realizado diversas manifestaciones de carácter incluso internacional, llamando la atención de organismos locales, nacionales e internacionales. Por un lado, las principales demandas de los oponentes son que desde un principio el gobierno intentó engañarlos para sacarlos de su pueblo y poder realizar la obra, después se agregó que de un proyecto inicial de 80 metros de altura de la cortina (con lo cual no se inundaría Temacapulín, que es el poblado más grande) se pasó de manera «arbitraria» a un proyecto de 105 metros, con lo cual la comunidad de Temacapulín se inundaría inevitablemente. Por otro lado, el gobierno trata de legitimar y llevar a conclusión el proyecto argumentando los beneficios económicos y sociales que traerá para Guadalajara, Los Altos de Jalisco y León. Actualmente la obra se encuentra detenida en 80 metros por orden de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a diversas irregularidades jurídicas cometidas en la gestión de los 25 metros más, acordados en el proyecto actual.

CUADRO 1. ALGUNOS CONFLICTOS ACTUALES EN TORNO A OBRAS HÍDRICAS EN MÉXICO

	La Parota	Acueducto Independencia	El Zapotillo	San Bartolo Ameyalco
<b>Ubicación</b>	Acapulco y cuatro municipios más de Guerrero.	Valle del Yaqui, Sonora.	Cañadas de Obregón, Jalisco.	Delegación Álvaro Obregón, D. F.
<b>Fecha y estado</b>	2008. Pospuesto.	2010 a la fecha. En construcción.	2005 a la fecha. Obra detenida por la SCJN*	2014. En proceso.
<b>Obra</b>	Hidroeléctrica.	Acueducto para llevar agua a Hermosillo, Sonora.	Presa para almacenamiento de agua y envió a León Guanajuato y Guadalajara, Jalisco.	Introducción de una tubería de agua potable del Sistema Cutzamala.
<b>Principales demandas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Afectación al medio ambiente.</li> <li>– Costo-beneficio negativo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Incumplimiento de acuerdos por parte del gobierno.</li> <li>– Uso exclusivo para consumo humano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– No inclusión social.</li> <li>– No a la inundación de tres pueblos.</li> <li>– Daño ecológico.</li> </ul> Respeto a derechos humanos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– No «robo» de sus manantiales para llevar a otras delegaciones.</li> <li>– No inclusión social.</li> </ul>
<b>Efectos directos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 8.000 desplazados.</li> <li>– 25.000 afectados directos.</li> <li>– 24 comunidades inundadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tribu Yaqui (32.000 habitantes).</li> <li>– Reducción de volumen para actividad agrícola en la zona.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Más de 1.000 habitantes afectados directamente y 15.000 de manera indirecta.</li> <li>– Afectación de comunidades río abajo.</li> <li>– Estrés en la población por más de 11 años de resistencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 479.064 habitantes.</li> <li>– Enfrentamientos violentos.</li> </ul>

Fuente: RAMÍREZ, 2010; *La Jornada*, 2014<sup>13</sup>; CEMDA, 2014; y, trabajo de campo en *El Zapotillo* en 2015. \*Suprema Corte de Justicia de la Nación.

13 Diferentes notas.

Una de las razones por las cuales la mayoría de las personas afectadas considera que el conflicto se ha perpetuado por tanto tiempo es que nunca se consultó a la población sobre su aprobación al proyecto, sino que se enteraron del mismo cuando ya estaba en construcción. Además, en ningún momento ha existido un esfuerzo serio por parte de las autoridades para resolver el conflicto, sino que más bien ha habido un intento constante por parte de CONAGUA para imponer la obra. Finalmente, el conflicto sigue activo y lo que es más preocupante, no tiene visos de que se vaya a resolver en el corto plazo. Todo esto, además de los costos monetarios que está implicando al gobierno la detención de la obra también ha causado problemas psicológicos en la población afectada, pues en el pueblo existe una desconfianza sistematizada hacia las autoridades y hacia muchos «foráneos», además de sentirse agotados por las constantes amenazas que reciben.

El Zapotillo es uno de los muchos casos representativos de conflictos relacionados con el agua. Pero además del número de conflictos de este tipo, también es preocupante lo intenso que llegan a ser algunos casos, sumándole los costos materiales y humanos que de ellos derivan. Los efectos directos e indirectos de la construcción de obras hídricas, van desde desplazamientos forzados hasta contaminación del medio ambiente, afectación de hábitats naturales, reducción de disponibilidad en la región, despojo de propiedades, entre otras. Por ejemplo, Ramírez (2010), en una revisión de los conflictos surgidos en la construcción de 20 presas mexicanas, estima que han sido desplazadas más de 170.000 personas, afectando sus formas de vida, culturas y tradiciones.

Aunque no existen muchos datos al respecto, es evidente que en lo material, un conflicto significa pérdidas por el retraso de obras y por indemnizaciones imprevistas, entre otras cuestiones (siendo esta una razón más para tomar en cuenta el problema). Pero los daños inmateriales son incuantificables en las poblaciones afectadas, puesto que implican aspectos desde culturales, políticos y hasta emocionales. Si bien, desde una perspectiva de costos beneficios estas obras son defendibles porque benefician o beneficiaran a más de los que se afecta negativamente, desde el punto de vista ético y de los derechos humanos, los costos sociales y ambientales ya no son tan justificables, trayendo la impostergable necesidad de que la planeación, construcción y operación de las obras hídricas busquen atenuar estos costos, no solo los materiales.

Por ejemplo, desde un punto de vista sociológico, Cañedo (2012) señala que los desplazamientos forzados representan un proceso de desarticulación de los patrones de existencia social, creando siempre crisis social y muchas veces también política. En ese sentido, también menciona que las críticas hacia los gobiernos y las instancias ejecutoras de los proyectos de infraestructura hidráulica se han centrado en la falta de un plan estratégico para que las personas desplazadas recuperen al menos su anterior estilo de vida para que esta mejore o se aprovechen los beneficios de la obra erigida (Cañedo, 2012).

GRÁFICA II. USO DE LAS PRINCIPALES PRESAS EN MÉXICO



Fuente: Conagua, 2013.

Lo anterior se hace más relevante y necesario si se considera el ambicioso plan de infraestructura hídrica que tiene proyectado el gobierno mexicano a través de instancias como Conagua y La Comisión Federal de Electricidad (CFE). De acuerdo con el Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico 2012-2026, se tiene proyectado

construir 34 hidroeléctricas<sup>14</sup> en los próximos 12 años y Conagua, tan sólo en el periodo 2013-2018 tiene contemplados 20 proyectos estratégicos para agua potable, drenaje y saneamiento, entre los que destacan la construcción de tres grandes presas, cinco acueductos y tres desalinizadoras. Con lo expuesto es de esperarse que si no se contemplan y diseñan estrategias y políticas plausibles para prevención y/o solución de conflictos en torno a obras hídricas y en general, es altamente probable que por cada obra hídrica que se construya surgirá al menos algún tipo de conflicto, que tendrán un alto potencial de agudizarse y así aumentar sus costos tanto materiales como inmateriales.

Ante la evidencia de que los conflictos en torno al agua representan un problema público en México y abordando específicamente los que surgen ante la construcción de obras hídricas, los cuales conllevan en un alto porcentaje de los casos a diversos conflictos sociales en torno a ellas, vale la pena preguntarse qué es lo que el gobierno contempla en su política hídrica para prevenir o, en su defecto, resolver dichos conflictos. Como ya se ha señalado, el argumento central de este trabajo es que el tema de este tipo de conflictos está *negado* en la agenda del gobierno mexicano<sup>15</sup>. En otras palabras, en México, aunque el problema de este tipo de conflictos está en la agenda del gobierno, en realidad no se le ha dado la atención que merece. Para sustentar este argumento, en el siguiente apartado se presenta la evidencia que sostiene tal planteamiento.

#### 4. NEGACIÓN DE AGENDA DE LOS CONFLICTOS ANTE OBRAS HÍDRICAS EN MÉXICO

Considerando la literatura citada, el argumento central de este trabajo se puede reformular como sigue: a pesar de que el gobierno reconoce y ha *incluido* en su agenda el problema de los conflictos en torno al agua, ha postergado el examen profundo del problema, estableciendo procedimientos y reglamentos simbólicos para su tratamiento pero sin compromiso en cuanto al contenido y sin atacar de manera verdadera el fondo del asunto. Lo cual ha llevado a que no se tenga una definición aceptable que lleve al diseño de una política que considere la multidimensionalidad del problema y, por lo tanto, se cuente con estrategias flexibles e integrales para la prevención y/o solución de tales conflictos. Lo anterior aplica para los conflictos en torno al agua en general, sin embargo, solo se cuenta con evidencia para sustentarlo en el caso de los conflictos que surgen ante la construcción de una obra hídrica<sup>16</sup>, motivo por el cual este trabajo se centra en ellos. También cabe decir que por el mismo motivo el análisis se centra en la administración federal<sup>17</sup>.

Tal postura se sustenta en que tanto en el marco institucional, comprendido en gran medida por la Ley de Aguas Nacionales (LAN) y el Plan Hídrico Nacional 2013-2018 (PHN), como organizativo de las autoridades hídricas del país se reconoce el apremio del problema y existen dependencias que tienen como parte de sus objetivos el tratamiento de estas situaciones. En cuanto al marco institucional, en los dos documentos rectores se reconoce como de interés público a los conflictos por el agua, se reglamentan algunos aspectos y se faculta a la Conagua para que sea quien establezca los mecanismos pertinentes para atender ese tipo de conflictos, con la ayuda de los Organismos de cuenca, como entes primarios para prevenir o solucionarlos (ver cuadro 2).

Atendiendo a esa facultad, la Conagua contempla dentro de su estructura organizativa a diversas dependencias que a nivel nacional fungen como de apoyo para las instancias regionales hídricas que de acuerdo con su reglamento interno, vislumbran dentro de sus obligaciones dicha tarea (ver cuadro 3). Tomando en cuenta ese aparato institucional y organizativo, la pregunta subsecuente que guio este trabajo fue: ¿qué tanto o como se ha cumplido esa tarea? sobre todo en conflictos ante obras hídricas, que como ya se señaló, existe un consenso en cuanto a lo indeseable de algunos efectos de obras hídricas, como por ejemplo las presas e hidroeléctricas. Sin embargo, Cañedo (2012) señala que la falta de estadísticas sobre dichos efectos ha llevado a que exista un vacío, tanto a nivel mundial como nacional, en la legislación para enfrentarlos. Propiciando, entre otras cosas, que no se cuente con políticas públicas ni estrategias efectivas para ello. Ante ello, la misma autora menciona que en 1997

14 ¿Porque considerar las hidroeléctricas como obras hídricas? En primer lugar, es Conagua quien regula la construcción de este tipo de obras y en segundo lugar, la mayoría de ellas también son usadas para abastecer agua potable y/o para irrigación. En la gráfica II se presenta el uso de agua de las principales 172 presas en el país, mismas que representan el 80 por ciento del almacenamiento nacional. En ella se puede observar que 31 por ciento de las presas son de uso múltiple y de ellas, 36 por ciento (19) combinan la generación de electricidad con irrigación y/o abastecimiento humano.

15 Esto se sostiene a la luz de la información disponible al respecto en los documentos y organismos oficiales relacionados con el sector hídrico en el país.

16 Se podría hipotetizar que el surgimiento y persistencia de conflictos en torno a obras hídricas obedece más a cuestiones de la planeación de las obras, ya sea como una omisión o como parte integral del proceso. Sin embargo, aunque eso suceda, el cumplimiento de medidas encaminadas a eso, y que como se expondrá más adelante, se adjudica a las autoridades hídricas, sea en el papel de negociadores o en el papel de supervisores. De tal manera que en última instancia la atención de la problemática se puede acreditar a dichas autoridades.

17 Solo se cuenta con información de pocos estados para poder decir que la situación aplica para todo el país en este nivel de gobierno.

se creó la Comisión Mundial de Represas, como parte de la Organización de Naciones Unidas (ONU), quien a partir de un estudio sistemático de casos en todo el mundo, emitió un reporte al respecto, llamando la atención de autoridades nacionales e internacionales.

**CUADRO 2. ARTÍCULOS Y CONSIDERACIONES SOBRE LOS CONFLICTOS EN TORNO AL AGUA**

Ley de aguas Nacionales	Plan Hídrico Nacional 2013-2018
<p>Art. 7. Se declara de interés público, la prevención, conciliación, arbitraje, mitigación y solución de conflictos en materia del agua y su gestión.</p> <p>Art. 9. Son atribuciones de la Conagua en su Nivel Nacional: Conciliar y, en su caso, fungir a petición de los usuarios, como árbitro. Analizar y resolver con el concurso de las partes que correspondan, los problemas y conflictos derivados de la explotación, uso, aprovechamiento o conservación de las aguas.</p> <p>Art. 12. Los Organismos de Cuenca, de conformidad con los lineamientos que expida la Conagua, ejercerán dentro de su ámbito territorial la misma facultad anterior de la Conagua.</p> <p>Art. 13. Los Consejos de Cuenca tendrán a su cargo colaborar con la autoridad en la misma materia.</p> <p>Art. 14. La prevención, conciliación, arbitraje, mitigación y solución de conflictos en materia del agua y su gestión; es uno de los instrumentos básicos de la política hídrica nacional.</p> <p>Art. 15. Los subprogramas específicos, comprenderán el uso de instrumentos para atender los conflictos por la explotación, uso, aprovechamiento y conservación del agua en cantidad y calidad.</p>	<p>La estabilidad social, económica y política de México se ha visto comprometida por diversos conflictos que se han presentado en algunas cuencas del país a causa de la creciente demanda y competencia por el agua entre los diferentes usuarios.</p> <p>Se mejorará la relación entre los gobiernos y los gobernados mediante una mayor participación de la sociedad en la solución de conflictos y la renovación de los órganos colegiados de integración mixta como los consejos de cuenca y sus órganos auxiliares, las organizaciones de usuarios, la academia y los centros de investigación y desarrollo tecnológico, entre otros.</p> <p>Se ordenará el uso del agua en cuencas y acuíferos, modernizando y ampliando la medición del ciclo del agua y promoviendo la mejora permanente del gobierno y gobernanza del agua para incrementar su eficacia vía la participación social y la coordinación inter e intra institucional para disminuir el riesgo de conflictos.</p>

Fuente: Ley de Aguas Nacionales, 2014 y Plan Hídrico Nacional 2013-2018.

**CUADRO 3. DEPENDENCIAS DENTRO DE CONAGUA CON FACULTAD PARA INTERVENIR EN LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y/O RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS RELACIONADOS CON EL AGUA**

DEPENDENCIA	FACULTADES RELACIONADAS CON EL PROBLEMA
<b>Nivel nacional</b>	
Dirección General	Resolver los asuntos de la competencia de los Organismos cuando puedan dar lugar o hayan generado conflictos sociales o tenga conocimiento de que han omitido resolverlos dentro de los plazos legalmente establecidos, así como aquéllos en los que sus subalternos se encuentren impedidos, para lo cual se requerirá de acuerdo expreso del Director General.
Subdirección General de Infraestructura Hidroagrícola	Coadyuvar en la solución de problemas y conflictos por la explotación, uso y aprovechamiento o conservación de la infraestructura por parte de los usuarios en las unidades y distritos de riego.
Gerencia de Distritos de Riego	Coadyuvar en la atención y solución de problemas y conflictos por la explotación, uso, aprovechamiento o conservación de las aguas nacionales entre dichos usuarios o entre ellos y cualquier otro usuario.
Subdirección General Jurídica	Conciliar y fungir, a petición de los usuarios, como árbitro en la solución de conflictos relacionados con el agua y sus bienes públicos inherentes.
Gerencia de lo Consultivo	Conciliar y fungir como árbitro en la prevención, mitigación y solución de conflictos relacionados con el agua y su gestión, a petición de los usuarios, de los Consejos de Cuenca o de las entidades federativas.

Coordinación General de Atención Institucional, Comunicación y Cultura del Agua	Coadyuvar en la prevención, atención y solución de conflictos sociales derivados de la administración de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, así como de la construcción y operación de la infraestructura hidráulica. De igual manera, apoyar a las áreas sustantivas de la Comisión en la logística a seguir en el diálogo con las distintas organizaciones sociales, así como coadyuvar con las unidades administrativas competentes, tanto en su nivel Nacional como en el Regional Hidrológico-Administrativo, así como con los gobiernos de las entidades federativas y usuarios a efecto de encontrar estrategias para la solución de conflictos derivados de la administración de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes.
<b>Nivel Regional Hidrológico Administrativo</b>	
Direcciones Generales de los Organismos de Cuenca	Intervenir en la atención y solución de problemas y conflictos por la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales o conservación de la infraestructura en las unidades y distritos citados en la fracción anterior. Conciliar y fungir, a petición de los usuarios, como árbitro en la solución de conflictos relacionados con el agua y sus bienes públicos inherentes.
Dirección de Asuntos Jurídicos	Conciliar y, en su caso, fungir a petición de los usuarios, de los Consejos de Cuenca o de las entidades federativas, como árbitro en la prevención y solución de conflictos relacionados con el agua y su gestión, con el apoyo de las unidades administrativas competentes del Organismo y de la Subdirección General Jurídica, cuando así lo soliciten.
Dirección de Infraestructura Hidroagrícola	Intervenir en la atención y solución de problemas y conflictos por la explotación, uso o aprovechamiento o conservación de las aguas nacionales, entre los usuarios agrícolas o entre ellos y cualquier otro usuario.
Subdirección de Comunicación y Atención Social e Institucional	Facilitar el diálogo y la participación del Organismo con las distintas organizaciones sociales y coadyuvar con sus unidades administrativas en la solución de conflictos en torno al recurso hídrico, derivados de la administración del agua y sus bienes públicos inherentes, así como de la construcción y operación de la infraestructura hidráulica.

Fuente: Reglamento interno de Conagua.

Cañedo (2012) también menciona que en reconocimiento a este problema, sobre todo a las afectaciones de desplazados por presas, en 1998 la ONU emitió 33 principios rectores (tales como la participación ciudadana, transparencia, viabilidad ambiental y social, respeto a derechos humanos, entre otros) para salvaguardar los derechos de desplazados y buscar que la construcción de presas los respete. Ella misma menciona que a la fecha, aunque muchos países han retomado esos principios, eso está lejos de generalizarse. En el caso de México, señala que tanto la presión internacional como la creciente resistencia de afectados, propició que en un primer momento se retomaran prácticas que llevarían al apego de esos principios, sin embargo, debido a que no hubo una transformación institucional y de valores, eso no ha sido palpable, de tal manera que sigue existiendo un déficit de planeación integral en torno a este tipo de obras.

Buscando respuesta a la anterior interrogante, se inició la búsqueda de evidencias sobre la política o estrategias que el gobierno mexicano tiene para atacar este problema. Al realizar una búsqueda en diferentes sitios de internet, como la página web de Conagua y de Semarnat, entre otros, se encontró una guía para prevenir y/o solucionar conflictos en torno al agua en general y tres guías en específico para obras hídricas. Además, se encontró que en efecto, la Conagua cuenta con un departamento de atención a conflictos y otro de concertación social, que en teoría son los encargados de dirimir con ese problema. Respecto a las guías, se trata de la Guía de Identificación de Actores Clave, la Guía de Esquemas de Socialización de la Información Técnica del Sector Hidráulico, la Guía de Métodos de Planeación Participativa y la Guía para la construcción de consensos en la gestión integrada del agua. En primera instancia, se percibe que tres de esos documentos van enfocados a la prevención de conflictos ante obras hídricas y el otro se enfoca en una técnica de solución de conflictos en torno al agua en general (en el cuadro 3 se resume un análisis de ellos). El análisis de estos documentos permite dividirlos en *guías para la prevención de conflictos en torno al agua* (los primeros tres) y *guía para la solución de conflictos en torno al agua*.

Los primeros están enfocados directamente a la prevención de conflictos ante *proyectos emblemáticos*, entre los cuales se encuentran obras hídricas. La definición del problema en ellos es similar, reconociendo que

este tipo de proyectos involucra inevitablemente a un cúmulo muy diverso de actores, entre los cuales existen diferentes intereses y valores en torno al recurso hídrico, de tal manera que si no se consideran esos intereses, que en muchas ocasiones son contrapuestos, el resultado puede ser o será, inevitablemente, un conflicto. Además, se asume que hay información asimétrica entre ellos, lo cual, de no buscarse equilibrar, aumenta la posibilidad de conflictos.

CUADRO 4. DOCUMENTOS OFICIALES RELACIONADOS CON LA PREVENCIÓN Y/O SOLUCIÓN DE CONFLICTOS ANTE OBRAS HÍDRICAS

	Objetivo general y específicos	Definición del problema	Estrategias para prevenirlos y/o solucionarlos
Guía de Identificación de Actores Clave	<p>Identificar, clasificar, seleccionar y analizar a los actores claves que son relevantes para el desarrollo de un proyecto.</p> <p><b>Objetivos específicos</b></p> <p>Considerar los legítimos intereses todas las partes involucradas en un proyecto.</p> <p>Generar y proveer información sobre el proyecto y, si fuera el caso, resolver asertivamente los problemas que genere su implantación.</p> <p>Involucrar activamente al grupo responsable del proyecto en el entorno social de implantación.</p>	<p>Se concibe a los conflictos en torno al agua como un problema resultante de la no inclusión de todas las partes implicadas de manera directa o indirecta (gubernamental, social y/o económica) en el diseño, planeación, ejecución y operación de proyectos emblemáticos de la política hídrica.</p> <p>Se asume que en toda relación e interacción de actores existen diferencias o conflictos y, que el desenlace de un mal manejo de esas diferencias son conflictos de diferente escala y complejidad.</p>	<p>Garantizar la participación pública en los proyectos emblemáticos.</p> <p>Propiciar el diálogo entre las partes y promover la corresponsabilidad social e institucional para la gestión integrada de los recursos hídricos, La recopilación sistemática, ordenada y actualizada de información estratégica para llevar, de manera adecuada y eficiente un proyecto identificando y valorando aquellos actores clave para evitar conflictos en el desarrollo del proyecto.</p> <p>Identificar posibles afectaciones y resistencias, facilitando la construcción de acuerdos acerca de los objetivos, metas y riesgos que se comparten y el diseño de estrategias compensatorias que minimicen umbrales de conflictos.</p>
Guía de Esquemas de Socialización de la Información Técnica del Sector Hidráulico	<p>Contar con una Guía de Esquemas de Socialización de la Divulgar de manera clara y sencilla, a diferentes actores involucrados con proyectos emblemáticos, de los resultados generados durante la fase de preparación y ejecución de los mismos.</p> <p><b>Objetivos específicos</b></p> <p>Ayudar a la identificación y análisis de problemáticas entre los distintos tipos de usuarios de un proyecto; así como sus propuestas de solución.</p> <p>Contribuir a la socialización de información técnica, a los distintos tipos de usuarios del servicio hídrico.</p> <p>Proporcionar una herramienta de trabajo a los especialistas para la apertura de espacios de participación social, dentro de los proyectos.</p>	<p>Se concibe a los conflictos en torno al agua como un problema causado por la no difusión de información técnica sobre los proyectos emblemáticos, tanto en su planeación como en su ejecución.</p> <p>Se asume a la participación de la sociedad en el logro del uso sustentable del recurso, como uno de los pilares que constituye el soporte institucional para la definición del impulso de acciones.</p>	<p>Se considera que para prevenir el surgimiento de conflictos es necesario generar y difundir información, entre otras cuestiones, sobre:</p> <p>Ubicación del contexto sociocultural de la zona de trabajo, niveles de relación y comunicación, identificación de necesidades, divulgación de acciones, implementación de acciones, evaluación y seguimiento de las acciones de socialización, y la socialización de la información del sector hidráulico.</p> <p>Ello con el fin de establecer vínculos efectivos bidireccionales de trabajo con la población, permitiendo que la información técnica baje y se socialice en los distintos sectores de usuarios.</p> <p>Es importante la incorporación de la sociedad a través de las distintas instancias existentes en cada comunidad o zona, con la finalidad de fincar el trabajo en la corresponsabilidad.</p>

	Objetivo general y específicos	Definición del problema	Estrategias para prevenirlos y/o solucionarlos
Guía de Métodos de Planeación Participativa	<p>Ofrecer un instrumento guía y de consulta sobre las diferentes técnicas de planeación participativa, para su aplicación en el contexto de los proyectos emblemáticos.</p> <p><b>Objetivos específicos</b></p> <p>Realizar un análisis y descripción de diferentes técnicas existentes de planeación participativa, así como ejemplos ilustrativos de su uso.</p> <p>Elaborar matriz comparativa enunciando las ventajas y desventajas de esas técnicas.</p> <p>Generar recomendaciones para su aplicación en diferentes contextos</p>	<p>También se concibe a los conflictos en torno al agua como un problema resultante de la no inclusión de todas las partes implicadas de manera directa o indirecta en de proyectos emblemáticos de la política hídrica. Solo que este documento se enfoca en la planeación de dichos proyectos.</p>	<p>Aplicar proyectos a través de procesos de planeación participativa.</p> <p>Retomar y apoyarse tanto en la experiencia, la innovación y la sabiduría de la gente que la aplica, así como de la información valiosa existente, en cada comunidad y nivel administrativo.</p> <p>Promover una presencia y acción permanente de la sociedad local, el conocimiento de su territorio y el aprendizaje de la cultura del diálogo, de la negociación y la aceptación y solución de conflictos, cuando éstos se presentan.</p> <p>Establecer directrices donde converjan dependencias, instituciones y organismos de los tres niveles de gobierno, los usuarios del agua, los beneficiarios, el sector privado y los grupos interesados de la sociedad.</p>
Guía para la Construcción de Consensos en la Gestión Integrada del Agua	<p>Apoyar el diseño de estrategias para la intervención en conflictos por el agua en cuencas y acuíferos.</p> <p><b>Objetivos específicos</b></p> <p>Presentar una propuesta general para abordar los conflictos con base en la mediación.</p> <p>Ayudar a definir estrategias para la resolución de conflictos.</p> <p>Promover la sensibilidad entre actores sociales y gubernamentales de la necesidad de incluir distintas técnicas para la mediación y negociación de los conflictos en la política hídrica.</p>	<p>Se asume que conflictos por el agua son fenómenos complejos, cambiantes, y multidimensionales, resultado de las interacciones sociales entre personas, grupos u organizaciones sociales y gubernamentales, relacionados con la distribución natural, el acceso, uso y descarga del agua en un espacio geográfico determinado.</p> <p>Los asume como inherentes a la dinámica de la gestión del recurso, y que debe reconocerse su importancia en el proceso de definición e implementación de la política pública del agua. También se considera que el conflicto no es siempre algo negativo.</p>	<p>Abordar los conflictos por el agua con base en la mediación.</p> <p>Promover la sensibilidad entre actores sociales y gubernamentales de la necesidad de incluir distintas técnicas para la mediación y negociación de los conflictos como parte importante de la gestión integrada del agua.</p> <p>Se plantea la necesidad de que haya un reconocimiento público de las diferentes percepciones, organización social y prácticas en el aprovechamiento de los recursos hídricos.</p> <p>También, establecer un enfoque de gestión del agua que reconozca la naturaleza de su distribución espacial, lo que genéricamente se conoce como cuenca hidrológica, las cuales son de muy diverso tamaño y definición, de acuerdo con las necesidades y determinaciones de cada arreglo institucional.</p>

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de los documentos correspondientes.

Ante lo anterior, las principales estrategias para la prevención de los conflictos es buscar la inclusión de actores clave en todo el proceso de un proyecto y la generación y difusión de información pertinente para evitar incertidumbre y confusiones entre los diferentes actores implicados. En ese sentido, estos tres documentos se pueden considerar como uno mismo al poder ser complementarios (incluso, en algunos apartados se recomienda el uso de los otros), ya que mientras uno plantea como objetivo el determinar mecanismos de planeación de los

proyectos emblemáticos de Conagua incluyendo en dicho proceso a los actores involucrados, otro tiene como objetivo «identificar, clasificar, seleccionar y analizar a los actores claves que son relevantes para el desarrollo de un proyecto», y el otro plantea la necesidad de generar mecanismos para una divulgación clara y sencilla de los proyectos entre los actores involucrados.

Por otro lado, el cuarto documento se desconecta de los otros tres, pero es explicable porque este es más generalizable y no específicamente para conflictos por el agua ante «proyectos emblemáticos». Además, como ya se mencionó, está enfocado a la solución y no a la prevención, y eso explica que haya más diferencias que similitudes con ellos. Tal vez ello se explique por la definición que presenta del problema, en la que se asumen los conflictos como inherentes a la dinámica de gestión del recurso y por tanto, tal vez inevitables. También, a diferencia de los otros, hace hincapié en la multidimensionalidad y dinámica de estos fenómenos, reconociendo que no hay recetas únicas para solucionarlos. Pero, si se enfoca solamente en una de las estrategias (la mediación), que aunque es una de las herramientas más versátiles y flexibles para ello, no es la única ni aplica en todos los casos, ya que dependiendo del conflicto puede ser necesario un arbitraje, una conciliación, o incluso no buscar su solución, sino su transformación<sup>18</sup>. La coincidencia más importante, aunque tomando en cuenta cuál es su enfoque (solución o prevención), es que resalta la importancia de la participación social en la gestión del agua.

En general, aunque como se explicó, no se percibe una integración de estos documentos en una estrategia general de prevención y/o resolución de conflictos en torno al agua ante obras hídricas, ni se consideran muchas de las causas de ellos y modos de resolución. Es importante reconocer que, por lo menos en el papel, si consideran elementos importantes para ello. Por ejemplo, en la guía para construcción de consensos se presenta una definición más apegada a la dinámica o características reales de los conflictos, mismos que son inherentes a la sociedad, dinámicos y multidimensionales. Además, desde el punto de vista de este trabajo y de acuerdo con la literatura sobre el tema, lo considerado en ellos sí son algunos de los aspectos a integrar. Sin embargo ¿por qué persiste el surgimiento de conflictos en torno a obras hídricas? y sobre todo, cada vez más intensos.

Se sabe que en gran medida son inevitables, pero si se tienen mecanismos de prevención se supondría que los conflictos tendrían que venir a la baja y/o lograr que sean menos enconados o intensos, pero la tendencia, como se dijo en párrafos anteriores, es a la alza. Podría ser porque el diseño de estas herramientas es relativamente reciente y por lo tanto no se ha asimilado esa ideología. Pero, más bien, se cree que ello en gran medida se debe a que no se ha hecho un examen profundo del problema, que permita definir la naturaleza del mismo en el contexto mexicano y, a partir de ahí, desarrollar mecanismos de prevención y resolución idóneos para tal contexto, apoyándose en la literatura sobre el tema pero, sobre todo, en la realidad social que impera. En contraposición a lo anterior se han adoptado técnicas de «moda» que parecen responder a requerimientos y/o «recomendaciones de organismos internacionales en materia de derechos humanos y ambientales»<sup>19</sup>.

Además de ser documentos sin profundidad teórica ni empírica, aunque también se reconoce que a pesar de ser «técnicas de moda» las que se han retomado, estas deberían tener algún impacto positivo en el problema, en ese sentido se hace hincapié en que no vislumbran mecanismos efectivos para su aplicación, y sobre todo, de formas de vigilancia que aseguren que los encargados de retomar los lineamientos y consejos que en ellos se establecen, no sólo que se lleven a cabo, sino que también se haga bien, ello se puede constatar en que uno de los principales reclamos en muchos de los conflictos que surgen ante obras hídricas es la no consideración de los habitantes de las zonas afectadas. En otras palabras, no se vislumbra el surgimiento real de una política pública, concebida no sólo como la normatividad, sino también como los actos de una autoridad investida de poder público que pretenden orientar el comportamiento de grupos o individuos que, se supone, originan el problema público a resolver (Subirats et al., 2008 y Thoening y Meny, 1992). Es decir, pasar de las palabras y el discurso a los hechos y acciones.

Lo anterior se concluye a partir de las entrevistas realizadas a cuatro funcionarios del área de concertación social en CONAGUA, a nivel federal y a diversos actores clave en el conflicto que se desarrolla por la presa El Zapotillo. En dichas entrevistas, por un lado se constató que, al menos por la actual administración, no se conocen los documentos analizados anteriormente. Y por otro lado, se encontró que no se cuenta con estrategias claras para prevenir y/o solucionar los conflictos inherentes a obras hídricas. Comentaron que no existen estrategias o

18 Este término se usa para hacer hincapié en conflictos que son irresolubles o muy difíciles de solucionar, en cuyo caso es mejor buscar llevar el conflicto por otra cause y aprovecharlo.

19 Entre otras por la Organización Internacional del Trabajo y la ONU.

protocolos escritos sobre cómo actuar ante conflictos que surjan en torno al agua, pero que se tiene el conocimiento y experiencia suficiente para hacerlo<sup>20</sup>, al menos en la presente administración. Lo anterior da cuenta de la no articulación y seguimiento de herramientas diseñadas en administraciones pasadas y que aunque tienen ciertas deficiencias, se pueden aprovechar por los sucesores.

En cuanto a la prevención de conflictos ante obras hídricas, una de las personas entrevistadas comentó que en ese aspecto, ellos no son responsables, puesto que Conagua solo se encarga de lo técnico en la construcción de una obra hídrica y que son las instancias estatales y/o municipales las encargadas de lo político. Es decir, a ellos les concierne todo lo que tiene que ver con el proyecto ingenieril, pero a los gobiernos estatales y/o municipales les corresponde llevar a cabo las negociaciones sobre terrenos, indemnizaciones, compensaciones y demás con agentes clave en las regiones donde se establecerá la obra hídrica. Y ante lo anterior, los informantes en Conagua argumentaron que aunque en muchos casos a los gobiernos estatales les falta mucha experiencia para hacer el trabajo que les corresponde, ellos no tienen la facultad para constatar, inspeccionar o corroborar si lo político se hizo adecuadamente y reconocen que esa es una parte fundamental que no se está haciendo bien para evitar el surgimiento o paliar la intensidad de conflictos como los que se están teniendo. Además mencionan que en todo caso se tendría que modificar la ley para que ellos pudieran actuar de esa manera, lo cual tendría también que traducirse en un aumento de recursos para el área.

En términos generales, la postura de los funcionarios entrevistados es defendible y justificable porque se están apegando a la legalidad. Ellos se defienden diciendo que hacen lo que la ley les dicta. Y en este sentido, tampoco se involucran en los conflictos si no se les llama, porque en todo caso la instancia primaria para atenderlos son los consejos y organismos de cuenca, de los cuales diferentes investigadores sociales señalan que no funcionan como se pretende en la Ley de Aguas Nacionales y en general en el modelo de Gestión Integral de Recursos Hídricos. Un ejemplo de ello es lo recabado en una entrevista a un estudioso en materia de funcionamiento de estos Organismos y Consejos<sup>21</sup>, quien comentó que es verdad, que son estos quienes se encargan de atender los conflictos por el agua surgidos en su demarcación territorial, pero que no cuentan con ningún tipo de guía o protocolo de atención para los mismos, que cada quien lo hace a su manera y como puede, y aunque algunos han logrado solventar con éxito algunos conflictos, la mayoría no lo ha logrado.

En ese mismo sentido se posicionan funcionarios encargados del Observatorio de Conflictos por el Agua en el Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua (IMTA) al mencionar que no creen que esas instancias cumplan con esa labor, ya que «la verdad es que estos no son reales como mecanismos de participación social». Señalan que «solo en algunos hay grupos especializados pero la mayoría de ellos están *cachondeados*, es decir, quienes están ahí son designados políticamente ya sea por partidos políticos, autoridades municipales o estatales y/o la misma Conagua». De tal manera que no se pone a personas capaces, sino más bien se designa por amiguismo o compadrazgo y en gran parte, eso ha llevado a que a 20 de su creación, los consejos de cuenca no están funcionando del todo (Vargas 2013).

En concreto, se concuerda con Vargas (2013), quien expone que aunque existen varias instituciones a nivel federal y estatal, y México utiliza una selección de instrumentos económicos, desde los cobros por extracción hasta los mercados de agua, esto no ha resuelto todos los desafíos. Señala que hasta la fecha, la implementación de políticas sigue siendo dispareja; y el sector carece de mecanismos de coordinación para solucionar la fragmentación territorial e institucional. Menciona que las acciones gubernamentales resultan insuficientes, como el intercambio de aguas entre usos y usuarios, trasvases entre cuencas, mercados y bancos de agua para negociar volúmenes o derechos de agua del riego hacia los usos urbano-industriales, creación del registro público de derechos de agua, programas de ahorro y uso eficiente, pues los conflictos por el agua se están incrementando considerablemente.

## REFLEXIONES FINALES

En México existe una gran diversidad de conflictos en torno al agua y los surgidos ante obras hídricas son solo una parte de ellos. Aunque es cierto que en muchos de los casos de construcción de obra hídrica conlleva múltiples beneficios sociales y económicos que en términos de análisis costo-beneficio justifican su edificación,

20 Uno de los informantes señaló lo siguiente cuando se le preguntó si tenían mecanismos o protocolos de actuación ante conflictos... «sí, pero no escrito. Concertamos y buscamos a quien le concierne. En la mayoría de los casos los manifestantes llegan, en otros casos se nos avisa que vienen y nos preparamos para atenderlos, escucharlos y ayudarlos, ya sea en nuestra área, otras de Conagua o en otras instancia gubernamentales».

21 Francisco Armando Aldama Nalda, estudiante del octavo semestre del Doctorado en Políticas Públicas en el Centro de Investigación y Docencias Económicas, México, D. F. quien está llevando a cabo como tesis doctoral la investigación titulada: *Políticas hídricas regionales: coaliciones promotoras al interior de los consejos de cuenca*.

también es cierto que hay consenso en cuanto a lo indeseable de algunos efectos de dichas obras hídricas. Sin embargo, la falta de estadísticas (e información en general) sobre dichos efectos, que incluso se traducen en pérdidas presupuestales, ha llevado a que exista un vacío, tanto a nivel mundial como nacional, en la legislación para prevenirlos, tratarlos y/o solucionarlos. En el caso de México, tanto la presión internacional como la creciente resistencia de afectados, llevó a que se retomaran prácticas para la consideración e integración de las partes afectadas por una obra hídrica, sin embargo, sigue existiendo un déficit de planeación integral en torno a este tipo de obras.

En otras palabras, los conflictos en torno al agua, y sobre todo los relacionados con obras hídricas no están incluidos de manera efectiva en la agenda del gobierno mexicano. Se cuenta con instituciones formales en el plano normativo que facultan a determinadas dependencias gubernamentales a apoyar y/o diseñar las técnicas y mecanismos necesarios para su prevención, atención y/o resolución, e incluso existen algunos manuales o guías elaboradas por Conagua para tales efectos, sin embargo, al hacer un análisis profundo de las facultades asignadas y los documentos existentes se concluye que no hay claridad en cuanto a que dependencia o dependencias son las responsables en determinadas circunstancias, cuales son los protocolos o procesos a seguir y cuáles son los mecanismos para la vigilancia en la aplicación de los manuales y guías existentes para tal objetivo. Lo anterior lleva a que no se cuente con una política integral, flexible y multidimensional que se corresponda con lo cambiante y complejo que resulta este fenómeno, aunque tampoco se está en ceros. De tal manera que si se quiere que eso suceda es necesario emprender acciones para forzar su entrada efectiva en la agenda gubernamental, y este trabajo representa uno de esos esfuerzos.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Luis (comp.) (1993), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa, México.
- ÁVILA, Patricia (2002), *Cambio global y recursos hídricos en México: hidropolítica y conflictos contemporáneos por el agua*. Instituto Nacional de Ecología, México.
- BAR-TAL, Daniel (2000), "From Intractable Conflict through Conflict Resolution to Reconciliation: Psychological Analysis". *Political Psychology*, XXI (2), pp. 351-365. DOI: 10.1111/0162-895x.00192.
- BECERRA, Mariana; SAINZ, Jaime y Carlos MUÑOZ (2006), "Los conflictos por agua en México. Diagnóstico y análisis". *Gestión y Política Pública*, XV (1), pp. 111-143.
- BUCKLES, Daniel (Edit.) (1999), *Cultivating Peace. Conflict and collaboration in natural resource management*. International Development Research Centre, Ottawa.
- CABALLERO, Víctor (2009), "Los conflictos sociales y socio-ambientales en el sector rural y su relación con el desarrollo rural. Notas para un balance de investigaciones". Ponencia presentada en el XIII Seminario Permanente de Investigación Agraria, del 10 al 13 de agosto, Cusco, Perú.
- CAÑEDO, Sibely (2012), *La reconstrucción de la identidad socioterritorial tras el desplazamiento provocado por la presa picachos. El caso del Nuevo San Marcos, Mazatlán*. Tesis de Maestría, Universidad Autónoma de Sinaloa, Sinaloa, México.
- CARIUS, Alexander; DABELKO, Geoffrey y Aarón WOLF (2004), "Water, Conflict, and Cooperation". *POLICY BRIEF of The United Nations and Environmental Security*, (10), pp. 60-66.
- CASAR, María Amparo y Claudia MALDONADO (2010), "Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política". En MERINO, Mauricio; CEJUDO, Guillermo; ARELLANO, David; BRACHO, Teresa; CASAR, María Amparo; GIL-GARCÍA, José Ramón; MALDONADO, Claudia; MARISCAL, Judith; SANTIBÁÑEZ, Lucrecia y Laura SOUR (coords.), *Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica-CIDE, México, pp. 207-238.
- CASTILLO, Daniel (2008), "El análisis sistémico de los conflictos ambientales: Complejidad y consenso para la administración de los recursos comunes". En SALAMANCA, Manuel (coord.), *Las prácticas de resolución de conflictos en América Latina*. Serie Derechos Humanos, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto, España, pp. 153-172.
- COBB, Roger y Charles ELDER (1972), *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Allyn y Bacon, Boston. DOI: 10.2307/1958664.
- COBB, Roger y Marc ROSS (1997), *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack, and Redefinition*. University Press of Kansas, Kansas. DOI: 10.5860/choice.35-5923.
- CFE (Comisión Federal de Electricidad) (2012), Programa de Obras e Inversión del Sector Eléctrico 2012-2026. Comisión Federal de Electricidad, México.
- CONAGUA-SEMARNAT (2008), *Guía de Esquemas de Socialización de la Información Técnica del Sector Hidráulico*. Serie: Planeación Hidráulica en México, Comisión Nacional del Agua-Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.

- CONAGUA-SEMARNAT (2008), *Guía de Métodos de Planeación Participativa*. Serie: Planeación Hidráulica en México, Comisión Nacional del Agua-Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.
- CONAGUA-SEMARNAT (2008), *Guía para Identificación de Actores Clave*. Serie: Planeación Hidráulica en México, Comisión Nacional del Agua-Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.
- CONAGUA (2010), *Guía para la construcción de consensos en la gestión integrada del agua*. Comisión Nacional del Agua e Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, México.
- CONAGUA (2013), *Estadísticas del agua en México 2013*. Comisión Nacional del Agua-Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.
- CONAGUA (2013), *Programa Nacional Hídrico 2013-2018*. Comisión Nacional del Agua-Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.
- CONAGUA (2014), *Manual de Integración, Estructura Orgánica y Funcionamiento*. Comisión Nacional del Agua, México.
- CONAGUA (2015), *Estadísticas del Agua en México*. Comisión Nacional del Agua, México.
- CVIAM (2015), *Información del agua en México*. En Centro Virtual de Información del Agua en México. Disponible en: <http://www.agua.org.mx> (consultada el 23 de abril de 2015).
- DE LA PEÑA, María, Jorge DUCCI y Viridiana ZAMORA (2013), *Tratamiento de aguas residuales en México*. Banco Interamericano de Desarrollo, México.
- DENTON, Thalía (2006), *El Agua en México: Análisis de su régimen jurídico*. Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- DOF (2006), *Reglamento Interno de la Comisión Nacional del Agua*. Diario Oficial de la Federación, México.
- DOF (2013), *Ley de Aguas Nacionales*. Diario Oficial de la Federación, México.
- DOF (2014), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación, México.
- HERZ, Carlos (2011), *Prevención y manejo de conflictos socio ambientales*. SERIE MANUALES 6, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, Perú.
- KINGDOM, John (1995), *Agendas, alternatives and public policies*. Harper Collins, Nueva York.
- KRIESBERG, Louis (2005), "Nature, Dynamics, and Phases of Intractability". DOI: 10.1007/978-3-319-40751-7\_4. En CROCKER, C. A.; HAMPSON, F. O. y P. AALL (eds.), *Grasping the Nettle. Analyzing Cases of Intractable Conflict*. United States Institute of Peace Press, Washington, D. C., pp. 65-97. DOI: doi.org/10.7202/014643ar.
- LEDERACH, Juan (1992), *Enredos, pleitos y problemas*. Una guía práctica para ayudar a resolver conflictos. Ediciones Clara-Semilla, Colombia.
- MERINO, Mauricio (2013), *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- MORAN, Michael; REIN, Martin y ROBERT Goodin (eds.) (2007), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press, Oxford. DOI: doi.org/10.1002/pam.20430.
- MITCHELL, Christopher (2005), *Resolving intractable conflicts: a handbook*. LoCh Books e Institute for Conflict Analysis and Resolution, George Mason University, United States.
- MUSSETA, Paula (2010), *Los conflictos por agua en América Latina*. Documento de trabajo 2, Centro de Estudios y Programas Interamericanos-Instituto Tecnológico Autónomo de México, México.
- OSTROM, Elinor (2000), *El gobierno de los bienes comunes*. La evolución de las instituciones de acción colectiva. Universidad Nacional Autónoma de México-Fondo de Cultura Económica, México.
- PACHECO-VEGA, Raúl (2013), "Los conflictos intratables por el agua en México: Aproximaciones teóricas y acercamientos metodológicos". En KAUFFER, Edith (ed.), *Taller Temático Las Dimensiones Políticas de los Recursos Hídricos: Miradas Cruzadas para Politizar el Debate*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Chiapas, México, pp. 1-30.
- PACHECO-VEGA, Raúl (2014), "Conflictos intratables por el agua en México: aplicando el recorte analítico de intratabilidad, 'enmarcamiento y re enmarcamiento'". En DE ALBA Felipe y Lourdes AMAYA (eds.), *Estado y ciudadanía del agua: como significar las nuevas relaciones*. Universidad Autónoma Metropolitana, México, pp. 279-317.
- PAGE, Edward (2007), "The Origins of Policy". En MORAN, Michael; REIN, Martin y Robert GOODIN (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- PARRA, Luz (2014), *Manual para la formación y capacitación en mediación comunitaria*. Centro de Seguridad Urbana y Prevención SC., México.
- RAMÍREZ, Erika (2010), "Represas desplazan 170 mil mexicanos". *Contralinea*, disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/11/23/represas-desplazan-a-170-mil-mexicanos/> (consultado en noviembre de 2014).
- RUIZ, Jaime (2005), "Elementos para una teoría del conflicto". *La sociología en sus escenarios* (11), Centro de Estudios de Opinión. Universidad de Antioquia, Colombia.

- RUIZ, Rafael (2015), “Convergencia de política hacia la gestión integral de recursos hídricos en México”. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, IV (2), pp. 67-88.
- SAINZ, Jaime y Mariana BECERRA (2007), *Los conflictos por agua en México*. Instituto Nacional de Ecología, México.
- SANTACRUZ, Germán (2012). “Conflictos sociales por el uso del agua en la cuenca del río Valles, Huasteca, México (1900-1945)”, *La Revista de El Colegio de San Luis*, II (4), El Colegio de San Luis, pp. 102-129.
- SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne y FREDERIC Varonne (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel, España.
- TEJERINA, Benjamín (1991), “Las Teorías Sociológicas del Conflicto Social. Algunas Dimensiones Analíticas a partir de K. Marx y G. Simmel”. *REIS*, Revista Española de Investigaciones sociológicas (55), pp. 47-63. DOI: 10.2307/40183540.
- THOENING, Jean Claude e Ives MENY (1992), *Las políticas públicas*. Ariel, España.
- VALLACHER, Robin; COLEMAN, Peter; NOWAK, Andrzej y Lan BUI-WRZOSINSKA (2010), “Rethinking Intractable Conflict: The Perspective of Dynamical Systems”. *American Psychologist*, LXV (4), pp. 262-278. DOI: 10.1037/a0019290.
- Vargas, Sergio (2013), *Prevención de conflictos y cooperación en la gestión de los recursos hídricos en México*. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, México.
- VARGAS, Sergio y Eric MOLLARD (2012), “Principios teóricos y metodológicos para el análisis de los conflictos por agua”. En VARGAS, Sergio; MOLLARD, Eric y Alberto GÜITRÓN (coords.). *Los conflictos por el agua en México: caracterización y prospectiva*. Conamexphi, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México pp. 11-22.
- WOLF, Aarón; KRAMER, Annika; CARIUS, Alexander y GEOFFREY Dabelko (2005), “Gestionando conflictos por el agua y cooperación”. En RENNER, Michael; FRENCH, Hilary y Erik ASSADOURIAN (coords.). *La Situación del Mundo 2005: Redefiniendo la seguridad mundial*. Centro de Investigación para la Paz, Barcelona, pp. 155-178.

Gabriela Tapia Téllez  
Universidad Autónoma de la Ciudad de México  
[gabriela.tapia@flacso.edu.mx](mailto:gabriela.tapia@flacso.edu.mx)

## Incrementalismo presupuestal en México: Un análisis de los programas presupuestarios del PEF 2010-2015

### Resumen

*En este artículo se analizan los programas Presupuestarios de 43 Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en México en el periodo 2010-2015. El propósito es conocer más sobre la política pública por ramo en nuestro país vía el análisis de la inercia presupuestaria. Lo anterior se lleva a cabo mediante tres aproximaciones. 1. La identificación del número de programas nuevos que genera cada Ramo anualmente. 2. El análisis del presupuesto asignado a estos nuevos programas cada año. 3. La variación total del presupuesto por ramo año con año con base en el criterio Le Loup y Moreland (1978). Entre los aspectos a destacar, los cinco más importantes son: que los ramos más incrementales son también los que concentran la parte más importante del presupuesto en México; segundo, la inercia que se observa en el presupuesto destinado a la salud, sobre todo en el IMSS, el ISSSTE y Aportaciones a Seguridad Social; tercero, la inercia que se observa en el presupuesto de las entidades de control directo y empresas estatales; cuarto, la innovación que se observa en las áreas del presupuesto relacionadas con temas de educación, medio ambiente y territorio y; finalmente, la ausencia de un rediseño de los programas presupuestarios de los ramos vinculado con resultados de evaluación y satisfacción de los usuarios con los servicios.*

### Palabras clave

*Incrementalismo, inercia, presupuesto, programas presupuestarios, técnicas presupuestarias, políticas públicas, evaluación, México.*

## Budgetary incrementalism in Mexico: An analysis of budget programs of the Federal National Budget 2010-2015

### Abstract

*In this article we analyze the budget programs of 43 departments of the Federal National Budget (Presupuesto de Egresos de la Federación, PEF) in Mexico in 2010-2015. The purpose is to know more about public policy by department in our country by the analysis of budgetary inertia. The above is carried out by three approaches. 1. Identification of the number of new programs generated by each department annually. 2. Analysis of the budget allocated to these new programs each year. 3. The total budget change per year by year based on the Le Loup and Moreland criteria (1978). Among the aspects to be highlighted, the five most important are: The most incremental departments are also those that concentrate the most important part of the budget in Mexico; secondly, the inertia observed in the health budget, especially in the IMSS, ISSSTE and Contributions to Social Security; third, the inertia observed in the budget of direct control entities and state enterprises; fourth, the innovation observed in the budget areas related to education, environment and territory; and finally, the absence of a redesign of the budget programs of the departments linked to results of evaluation and satisfaction of the users with the services.*

### Keywords

*Incrementalism, inertia, budget, budget programs, budgeting techniques, public policies, evaluation, Mexico.*

## INTRODUCCIÓN

El presupuesto de un país es reflejo de la política pública en muchos sentidos. Por un lado, pone de manifiesto la importancia que se otorga a distintos problemas públicos, lo cual puede observarse mediante los incrementos o disminuciones presupuestales que se otorga a cada uno de los problemas vía programas. Refleja también, la conexión entre las diversas etapas del ciclo de las políticas públicas, observable mediante el vínculo que existe por ejemplo entre las evaluaciones de desempeño, satisfacción o impacto de los distintos programas y la asignación presupuestal del siguiente periodo. Permite a su vez, mediante comparaciones entre políticas por países, establecer una referencia por tema, mediante el análisis del porcentaje del gasto que se destina a determinados problemas públicos y sus resultados. Por ejemplo, el porcentaje del gasto por país cuyo objetivo es disminuir la pobreza, mejorar la calidad de la educación o prevenir embarazos en la adolescencia. El análisis del presupuesto a su vez, permite observar qué porcentaje del gasto se destina a gasto corriente y administrativo y qué porcentaje se destina directamente a la provisión de bienes y servicios cuyo objetivo específico es la resolución de determinados problemas públicos. Finalmente, aunque no únicamente, el Presupuesto de un país también refleja qué tan inercial es la toma de decisiones de los gobiernos y por tanto, ofrece indicios sobre el diseño de sus políticas.

En este artículo, se profundiza en el tema de la inercia de la asignación presupuestal en México, con el objetivo de conocer más sobre la política pública en nuestro país. Para ello, se analiza el presupuesto pagado<sup>1</sup> a los programas de 43 Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en México en el periodo 2010-2015 vía tres metodologías. La primera, la identificación del número de programas nuevos que genera cada Ramo anualmente. El objetivo de esta primera parte es conocer qué tanta innovación se observa en cada uno de ellos. La segunda, el análisis del presupuesto asignado a estos nuevos programas cada año por ramo. El objetivo de esta segunda aproximación es observar qué porcentaje del presupuesto se destina cada año a programas nuevos y qué porcentaje permanece estático. La tercera, analiza la variación total del presupuesto por ramo año con año bajo el siguiente parámetro (Le Loup y Moreland 1978): una variación menor al 10% implica incrementalismo presupuestal, mientras que variaciones mayores a este número se califican como no incrementales<sup>2</sup>.

El análisis vía estas tres aproximaciones tiene varios objetivos. Por un lado, como se mencionó, identificar qué tan inercial es la presupuestación en México por Ramo. Por otro lado, sistematizar la observación del «incrementalismo como resultado» en el presupuesto en México de manera que sea posible anualmente la generación de información que permita realizar comparativos tanto en México por Ramos, como contra otros países por temas. A su vez, y sumamente importante, comenzar a vincular la información generada sobre asignación presupuestal anual con los temas de evaluación de impacto de los programas y diseño de políticas públicas, de manera que se tengan más indicios sobre los factores que inciden en la toma de decisiones en nuestro país. Esta información resulta nodal en materia de política pública en México ya que permite comenzar a generar explicaciones en torno a la resolución o no de los problemas públicos en el país vinculados con la información que se utiliza como insumo para la toma de decisiones.

## INCREMENTALISMO PRESUPUESTAL Y POLÍTICA PÚBLICA

El incrementalismo presupuestal como concepto tiene sus antecedentes teóricos en el análisis para el diseño de política pública. En esta etapa del ciclo, existen dos corrientes principales y radicalmente contrastantes de análisis: el racionalismo y el incrementalismo (Aguilar 1992). El primero de ellos, el paradigma dominante en la literatura de toma de decisiones, surge de los escritos de Lasswell en el periodo de la posguerra, y el segundo, propuesta de Lindblom, y reacción al racionalismo, es de acuerdo al autor el tipo de análisis más utilizado por los hacedores de política.

El análisis racional se caracteriza por incorporar explícitamente el modelo de decisión racional o de solución racional de problemas, cuyos pasos son: determinar el objetivo a lograr y ordenar las preferencias, indicar las opciones de acción que por los medios que incorporan y el cálculo de sus consecuencias se consideran idóneas para efectuar el estado de cosas-objetivo de la acción, comparar las acciones en términos de eficiencia técnica y económica, elección y puesta en práctica programada de la alternativa eficiente u óptima, evaluación de resul-

1 Se seleccionó el presupuesto “pagado” ya que el análisis tiene que ver con el “incrementalismo como resultado”, no el “incrementalismo como proceso”. Debido a ello, se tomaron en cuenta montos finales pagados, el último elemento de la etapa de presupuestación. No se seleccionó el presupuesto aprobado porque entre el presupuesto aprobado y el pagado se observan diferencias de hasta el 2%. Además, como se verá más adelante, la diferencia entre el número de programas presupuestarios aprobados y los realmente pagados también varía, en ocasiones hasta en un 10%.

2 El criterio del 10% proviene del trabajo de LE LOUP y MORELAND (1978), que es el más cercano a una definición sólida para medir el incrementalismo y el más utilizado para su medición (Anderson y Harbridge 2010: p. 5). Utilizar este criterio por tanto permite una mayor comparabilidad de los resultados de la investigación en México con los resultados de otras investigaciones en otros países.

tados, aprendizaje reiterativo según los resultados (Aguilar 1992: 45). Un diseño de presupuesto estrictamente racional y técnico, sería un presupuesto en el que la asignación anual a los programas considerara además de muchos otros aspectos, los resultados de los distintos tipos de evaluación llevadas a cabo a los programas que lo componen. A evaluaciones positivas, no se esperarían cambios a los bienes y servicios entregados y por tanto tampoco modificaciones importantes en las asignaciones presupuestales. En este tipo de situación, los programas tal cual están diseñados, estarían solucionando los problemas públicos identificados vía los productos entregados. A evaluaciones negativas sin embargo, se esperaría observar cambios en los programas presupuestales acordes con los resultados de las distintas evaluaciones y probablemente por tanto cambios en los bienes y servicios y en la asignación presupuestal.

Sin embargo, en México como en muchos otros países, no son los resultados de las evaluaciones los que intervienen en los rediseños de los programas y en la asignación. Existen por Ley objetivos estratégicos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo a los cuales el presupuesto debe ceñirse. Existen también cambios al momento de operar los recursos por las distintas dependencias que pueden variar en ocasiones hasta el 2% entre lo aprobado y lo pagado. Existen situaciones macroeconómicas como la inflación y el tipo cambiario que inciden significativamente en el presupuesto. A su vez, los aspectos políticos también pesan en la distribución de los recursos y no es menor el papel que juega el Órgano Legislativo en la aprobación del mismo. Por ello, las decisiones presupuestales en México difícilmente se acercan a la racionalidad en el sentido en que la pensaba Lasswell.

En otros países sucede lo mismo. En los países miembros de la OCDE, «aunque existen abundantes esquemas de presupuesto basado en resultados, generalmente son flexibles y no están vinculados con la asignación de recursos... cuando las metas de desempeño no se cumplen, generalmente no hay consecuencias» (OCDE 2014: 76). México de hecho, es uno de los países más avanzados en América Latina y el Caribe e incluso de la OCDE en materia de evaluación de programas sociales gracias a la consolidación de instituciones como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Sin embargo, la vinculación de los resultados de estos programas para el rediseño de los mismos no es común, sobre todo en materia de resultados de impacto.

En América Latina y el Caribe en general, a pesar de que se ha fortalecido el enfoque en el logro de resultados en el ciclo de gestión de las políticas públicas, aún es necesario establecer procedimientos para incorporar información sobre el desempeño en el proceso presupuestario. Específicamente, establecer procedimientos para usar la información sobre el desempeño que producen los sistemas de seguimiento y evaluación (Kaufmann, Sanginés y Moreno eds 2015: xxxii). En el caso de México, como mencionamos, los programas y los proyectos forman parte de objetivos sectoriales más amplios establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que hace necesario garantizar la existencia de evidencias en cuanto a la relación causal entre productos, resultados y metas del plan (Sanz Mulas 2015: 42). Es decir, no sólo es necesario evaluar cada proyecto y cada programa, sino vincular los resultados de esas evaluaciones con el cumplimiento de los objetivos del PND. La definición de los productos por tanto, es una condición necesaria para que se pueda producir la articulación con los resultados. Para ello, es preciso tener evidencia de causalidad entre el consumo de los bienes y servicios y los resultados que permitan garantizar la articulación causal con evidencias rigurosas entre los diversos niveles del Plan. Sin embargo, lo anterior resulta complejo por la separación del análisis de las inversiones y su evaluación al margen del programa presupuestario (cuando es un factor que forma parte de la función de producción al igual que los otros) (Sanz Mulas 2015: 42).

Contrario al esquema de análisis racional tenemos la reacción de Charles Lindblom (1959, 1963, 1979), quien amplía la tesis de racionalidad limitada de Simon y la de ingeniería social gradual de Popper al afirmar que el modelo racional no describe la decisión y el comportamiento efectivo de los gobernantes de carne y hueso. De acuerdo a este autor, las decisiones siguen más bien, la regla pragmática de «salir del atolladero, del lío»... y dos son los rasgos importantes del procedimiento: «el primero, consiste en reducir el universo de las opciones de política a ponderar, limitando las comparaciones sólo al conjunto de las políticas que difieren muy poco de las políticas que se llevarán actualmente a cabo... y el segundo, estudiar sólo los aspectos en que la opción propuesta y sus consecuencias difieren del statu quo» (Aguilar 1992: 48). En este sentido, es importante tener en cuenta que la propuesta de Lindblom refiere al análisis de toma de decisiones en general y no específicamente al tema presupuestal.

La incorporación del incrementalismo a la teoría sobre presupuesto es obra de Wyldavsky (1964, 1975) y Fenno. Después de su publicación, la literatura sobre incrementalismo comenzó a multiplicarse hasta llegar a innumerables definiciones sobre el concepto que pueden ser clasificadas actualmente en dos: el incrementalismo como proceso (Bendor 1995, Dahl y Lindblom 1953, Patashnik 1999) y el incrementalismo como resultado (Lindblom 1979, Tucker 1982 y Berry 1990). (Anderson y Harbridge 2010: 4). En el caso de esta investigación nos centramos en el incrementalismo como resultado, ya que no contamos con información para conocer la manera en la que se tomó la decisión presupuestal, pero sí tenemos los resultados finales de esas decisiones: los presupuestos pagados a los distintos programas presupuestales en México en los últimos cinco años.

De acuerdo a Wyldavsky (1964) el incrementalismo es un proceso en el que las bases presupuestales (gastos previos) son aceptadas, y la toma de decisiones se concentra en el cambio desde la base (Berry 1990: 171). Algunos autores han conceptualizado este tipo de toma de decisiones presupuestales como incrementalismo «descriptivo». Este tipo de incrementalismo caracteriza una situación en la que cambios en las asignaciones de un año contra el siguiente han sido pequeños respecto a asignaciones previas (Berry 1990: 171). Los modelos de presupuestación incremental se distinguen de los no incrementales por lo siguiente: los modelos de presupuestación incremental emplean decisiones presupuestarias pasadas como variables independientes, mientras que los modelos de presupuestación que no lo son, no emplean estas decisiones presupuestarias pasadas como variable independiente (Tucker 1982: 327).

En este sentido, un presupuesto con características incrementales es un presupuesto muy similar año con año, con pequeñas modificaciones respecto al presupuesto anterior y en el que elementos de racionalidad tales como la incorporación de resultados de evaluación como parte de su rediseño no son significativas.

Para Tucker (1982) los modelos de incrementalismo toman la siguiente forma:

$$Y = bX + e$$

**Y** representa la decisión presupuestal actual, **X** la decisión presupuestal previa, **b** es un parámetro expresado como porcentaje y **e** es un término de error. El término **bX** es la regla de decisión incremental por ejemplo 90% de la asignación del año anterior, y es constante durante un periodo de tiempo designado. Con base en lo anterior es que la tercera parte del análisis contempla presupuestos cuyas modificaciones son menores a 10% año con año como inerciales o incrementales y presupuestos cuyas modificaciones son mayores a 10% como no incrementales. Profundizaremos en esto más adelante.

Para Wyldavsky (1992), la inercia o no del presupuesto dice mucho sobre el proceso de decisión. Decisiones incrementales reflejan consenso, mientras que cambios grandes lo obstaculizan (Anderson y Harbridge 2010: 1). Es importante aclarar que el consenso se logra más sobre la base de evitar problemas políticos, que sobre la solución de problemas públicos. Como resultado, es común observar asignaciones presupuestales «tradicionales».

Aunque no exento de críticos, de acuerdo a Robinson (2003) la contribución de Wyldavsky y Fenno en materia presupuestal se debe por un lado a una metodología para medir las decisiones vía regresiones lineales<sup>3</sup> y por otro lado, a la introducción de dos argumentos a favor del incrementalismo sumamente relevantes en materia de presupuestación pública: i) la necesidad de mantener el conflicto político en niveles tolerables y ii) la burocracia institucional del proceso presupuestario (Caamaño y Lago 2001: 8). Y es que la toma de decisiones en materia de presupuesto no tiene solamente un componente técnico sino también componentes institucionales, macroeconómicos y políticos que pesan mucho al momento de la asignación.

De hecho, si se analiza el resultado de las decisiones de asignación alrededor del mundo encontramos que en la práctica la mayoría de los países no presupuestan para el logro de resultados, sino que lo hacen de manera incrementalista tomando como referencia los presupuestos pasados y definiendo aumentos o reducciones para el nuevo ciclo fiscal (Marcel, Guzmán y Sanginés 2013: xvi). Esto a pesar de los avances que ha habido en temas como el Presupuesto Basado en Resultados en la experiencia internacional y los avances sobre el tema en México. La complejidad del Presupuesto Basado en Resultados tiene que ver con la necesidad de incorporar información acerca de los resultados en el proceso de toma de decisiones sobre la asignación de los recursos, evitando que esta se realice mediante los mecanismos tradicionales, que no toman en cuenta la efectividad y la eficiencia del gasto público. Sin embargo, incorporar la información sobre los productos y los efectos en el proceso de asignación de recursos es un reto particularmente difícil en América Latina y el Caribe, ya que la mayoría de los sistemas presupuestarios solo consideran los datos relacionados con la ejecución financiera y los insumos empleados (García y García 2015: 13).

El hecho de que la presupuestación sea incremental en la mayoría de los países no es coincidencia, es sumamente atractivo por diversas razones: «es sin duda más fácil y conocido, encaja bien con rutinas administrativas y políticas largamente establecidas, y resuelve una multiplicidad de problemas operativos, económicos y políticos. Presupuestar de manera incremental es lo que los funcionarios encargados del presupuesto y los parlamentarios de las comisiones de presupuesto de todo el mundo saben hacer; esto también acomoda a las autoridades económicas cuando necesitan hacer ajustes fiscales sin revelar sus consecuencias sobre los

3 Variations on the basic DAVIS, DEMPSTER and WILDAVSKY regressions have been used to analyze and to replicate budgetary decision processes in 56 and then in 116 federal domestic bureaus and in the Congress (DAVIS et al., 1966, 1971, 1974), in the U.S. Department of Defense (STROMBERG, 1970), in U.S. state governments (SHARKANSKY, 1968), and in municipal governments in the U.S. (LARKEY, 1975), in Britain (DANZIGER, 1974), and in Norway (COWERT, Hansen and BROFOSS, 1975). In all of these applications, regression R<sup>2</sup>'s have been observed to exceed.

programas públicos. La presupuestación incrementalista permite lograr acuerdos políticos en plazos estrechos, a partir de evitar cambios sustantivos» (Marcel, Guzmán y Sanginés 2013: xvi). A pesar de estas ventajas, existen autores que sostienen que cuando se trata de resolver problemas públicos, el incrementalismo presupuestal puede llegar a ser peligroso, sobre todo si los programas inerciales no están resolviendo los problemas públicos. Fue precisamente este argumento, uno de los más importantes que utilizó Drör (1964) en contra de Lindblom en los sesenta, cuando propuso el incrementalismo como una técnica de análisis para el diseño de políticas<sup>4</sup>. Actualmente, con las constantes crisis económicas la asignación de recursos debería ser aún más cuidadosa.

Aunque existe numerosa evidencia sobre el tema de incrementalismo presupuestal en otros países, en México no existen publicaciones sobre el tema y no conocemos a profundidad realmente qué tan inercial es el presupuesto. En otros países por el contrario este tema ha sido ampliamente estudiado y documentado. En Estados Unidos por ejemplo, la evidencia muestra que una vez que los programas se crean, la tendencia es financiarlos eternamente, incluso cuando han logrado su propósito original, cuando ya no son prioritarios o cuando no están generando verdaderos resultados. Al grado, de que gran parte del gobierno estadounidense refleja las condiciones y prioridades de la década de los cuarenta a los setenta (Lewis y Bartley 2012: 1). Sobre este tema existe amplia evidencia de incrementalismo en el proceso presupuestario en el Congreso, en legislaturas estatales, en organizaciones gubernamentales internacionales y en gasto educativo en Texas (Anderson y Harbridge 2010:5).

Un análisis del presupuesto de 1997 a 2009 en España por ejemplo muestra que las prácticas más incrementales se encuentran en el área de salud, defensa, agricultura, pesca y alimentación. Por su parte, las áreas menos incrementales de estos años se ubican en temas como investigación civil, administración de la seguridad social y administración, que son las áreas que se desvían de la tendencia «incrementalista» (Caamaño y Lago 2001: 26-27). En otros países, incluso, hay estudios que muestran (Jones et al 1997) que el incrementalismo ha incrementado con el tiempo, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial (Anderson y Harbridge 2010: 14).

En América Central y el Caribe, la mayor parte de los programas presupuestarios obedecen a la producción de bienes y servicios que tienen vocación de permanencia y que crecientemente obedecen a dar cumplimiento a derechos ciudadanos. En tanto en cuanto los países de la región van aproximándose al estatus de países de renta media, esa vocación de permanencia de los programas presupuestarios se va incrementando. Por esta razón, la racionalidad de la inversión debe ir ligada a la sostenibilidad de la producción a la que sirve y está necesariamente vinculada al gasto corriente que va a generarse de manera prácticamente permanente (Sanz Mulas 2015: 30). En México, sin embargo, no existe evidencia que permita hacer afirmaciones de este tipo porque no hay estudios a profundidad sobre el tema.

Contar con esta información sin embargo, es muy importante por diversas razones. Si se vincula con información sobre evaluación por ejemplo, permite observar relaciones y tendencias entre ambas variables (resultados de evaluación y asignación presupuestal), y sugerir modificaciones al presupuesto con base en estos resultados. En otras palabras, permite rediseñar las políticas públicas para incidir directamente sobre la solución de los problemas públicos y por esta vía contribuir al cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Permite a su vez, realizar comparativos anuales y contra otros países sobre resolución de problemas públicos y asignación presupuestal. Sobre esto último punto incluso es posible visualizar la importancia que se está otorgando a la resolución de determinados problemas públicos vía la asignación.

Con este vacío en mente y buscando generar información comparada sobre el tema, en la tercera parte del análisis, se utiliza como referencia para su medición la línea establecida por Le Loup y Moreland 1978. Estos autores estudian la frecuencia de distribución del porcentaje de cambio del presupuesto de 36 departamentos de Agricultura entre 1946 y 1971 contra el año anterior. De acuerdo a estos autores, cuando el cambio en el presupuesto año con año es mayor al 10% se califica como «No incremental», mientras que cuando la variación es menor, se califica como «Incremental» (Berry 1990: 184). Es importante aclarar que el estudio de Le Loup y Moreland es el más cercano a una definición sólida para medir el incrementalismo y el más utilizado para su medición (Anderson y Harbridge 2010: p. 5)<sup>5</sup> Sin embargo, es importante también mencionar que existen autores que ubican la línea de «incrementalismo» en porcentajes muy distintos que oscilan entre un 1% Tohamy, Aranson y Dezhbakhsh 1999: 21) hasta un 30%, por lo que muchas veces los resultados de las investigaciones no son comparables. Debido a estas variaciones, en el caso de esta investigación decidió utilizarse el parámetro y la definición más aceptada y utilizada

4 “Salir del paso ¿“ciencia” o inercia? Publicado originalmente en *Public Administration Review*, vol. 24. 1964.

5 Sin embargo, de acuerdo a los mismos autores, la línea que establecieron es arbitraria y tiene que ver con que en la base de datos que utilizaron para su estudio el 70% de las agencias pedían un aumento de más del 10% del presupuesto respecto al año anterior.

sobre el incrementalismo. De manera que los resultados de esta investigación puedan ser comparados también con muchos de los resultados obtenidos en otros países que lo miden, como mencionamos, frecuentemente con este parámetro.

**EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN EN MÉXICO Y LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS**

En México, el Presupuesto de Egresos de la Federación se compone de programas y proyectos con enfoque de resultados e impactos alineados con el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Se conoce como Estructura Programática (art. 2, fracción XXII, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)), al conjunto de categorías y elementos programáticos que definen las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el PND y en los programas y presupuestos. La estructura programática ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto (los distintos Ramos) para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.

En la siguiente gráfica de Anibal Sotelo, se recoge sintéticamente la cadena de valor público de un Presupuesto por Programas con enfoque de Resultados en un Marco de Planificación (Rodríguez et al 2015: 9), que es justamente el que se tiene en México.

**GRÁFICA 1. CADENA DE VALOR PÚBLICO EN UN MARCO DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS CON ENFOQUE DE RESULTADOS EN UN MARCO DE PLANIFICACIÓN**



Fuente: Rodríguez et al. 2015: 9

Como se puede observar, la primera parte de la cadena recoge la fase de producción pública, que es la que se plasma en los programas presupuestarios. En estos tenemos unos medios con carácter limitativo que se asocian con los productos (bienes y servicios públicos) que se pretenden obtener. Esa relación insumo producto es una relación técnica que obedece a una función de producción (operaciones que se plasman en actividades y proyectos) a través de la cual se obtienen dichos productos. Esta característica es muy relevante puesto que permite objetivar y aplicar metodologías específicas de evaluación para conocer si los medios adjudicados al programa son los que se corresponden con los criterios de eficacia y eficiencia (Rodríguez et al 2015: 9).

La segunda parte se refiere a la razón por la que se decide producir esos bienes y servicios, esto es, para qué queremos que los ciudadanos dispongan de esos bienes y servicios para su consumo sin una contraprestación en cada transacción como es en el caso de la producción privada. La producción adquiere su valor cuando provoca los resultados para los cuales fue concebida. En esta parte, la relación no es técnica sino que está basada en unas hipótesis de política que si se adecúan a la realidad nos permitirán lograr los impactos

que pretendemos y si no se adecuan no lograremos el impacto deseado. Las metodologías para conocer esta adecuación (evaluación de resultados e impactos) son diferentes a las anteriores. Esta distinción es muy relevante, puesto que separa dos aspectos que hay que diferenciar claramente en el proceso de asignación presupuestaria, seguimiento y evaluación y que tiene una gran importancia a la hora de definir los programas según exista o no planificación en el país (Rodríguez et al 2015: 9). Aunque la evaluación es una práctica muy poco desarrollada en América Latina y el Caribe, México es líder en esta materia para programas sociales. Sin embargo, al igual que en el resto de la región en pocos casos la información que producen las evaluaciones se utiliza como base para la toma de decisiones presupuestarias, programáticas y de planificación (Feinstein y García 2015: 237).

El origen del actual sistema presupuestario por programas en México se remonta a 1976, año en el que para apoyar la planeación nacional, se definieron funciones y sub funciones gubernamentales que se alineaban con la misión de las dependencias y entidades y para las que se diseñaban programas a los que se fijaban metas y costos. En el año de 1996 se dio un cambio de enfoque que buscó la adopción de un presupuesto orientado a resultados a partir de la incorporación en el proceso presupuestario de un conjunto de técnicas modernas de gestión: planeación estratégica, orientación al cliente, indicadores de desempeño y administración por objetivos. Como parte de este enfoque, se implementaron modificaciones sustanciales en las clasificaciones presupuestarias, a fin de vincular el proceso presupuestario con la eficiencia, efectividad y calidad en la prestación de los bienes y servicios públicos, generando la NEP, que buscaba un mayor énfasis en la presentación funcional programática del presupuesto, así como lograr mejoras en la medición del desempeño (SHyCP 2015).

A partir de 2003, inició un proceso de sistematización y modernización del proceso presupuestario, el cual buscaba la adopción de un nuevo sistema informático en línea, que abarcara de manera integral las etapas del ciclo presupuestario, así como la reducción y simplificación de trámites administrativos. Adicionalmente, con el fin de fortalecer la contribución de la Estructura Programática como plataforma para las actividades de asignación, seguimiento, control y evaluación del gasto público federal, se realizaron esfuerzos orientados al fortalecimiento de las categorías programáticas, así como del proceso de selección de metas e indicadores (SHyCP 2015).

Finalmente, a partir de la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el año de 2006, se fortalecen las bases para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño y la adopción del enfoque de Presupuesto Basado en Resultados (PbR), ya que se incorporan a nivel de ley principios específicos que rigen la planeación, programación y evaluación del gasto público federal. Para la correcta adopción del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño, se buscó la adopción de mejoras cualitativas en la Estructura Programática, destacando a partir del ejercicio fiscal 2008 la incorporación del Programa presupuestario (Pp), como la categoría programática, que permite agrupar las asignaciones presupuestarias en conjuntos de acciones homogéneas y vincularlas al logro de resultados, a través de los objetivos y metas definidos con base en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Con lo anterior, se buscó articular las etapas del proceso presupuestario a partir de los Pp, centrando el análisis y las decisiones prevalecientes en las etapas de proceso presupuestario en esta categoría de la Estructura Programática (SHyCP 2015).

Los programas presupuestarios están clasificados por ramos y cada ramo está conformado por programas. Se conoce como Ramo al elemento que identifica y clasifica el gasto público federal por entidades administrativas del Poder Ejecutivo (Secretarías, Departamentos de Estado, Presidencia de la República, Procuraduría General de la República), Poder Legislativo, Judicial, Ramos Generales de Gastos, Empresas Productivas del Estado, Organismos Autónomos y Entidades de Control Directo. Como hemos mencionado, en el caso de esta investigación nos concentramos en 43 de ellos, particularmente, aquellos que contienen programas con objetivos específicos establecidos en reglas de operación y que pueden ser analizados debido a que cuentan con matrices de indicadores que permiten su monitoreo y evaluación<sup>6</sup>.

Como se puede observar en la siguiente tabla, en el Presupuesto de Egresos de la Federación existen ramos administrativos, que engloban las Secretarías, ramos generales como el Instituto Nacional Electoral (INE), ramos autónomos como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), empresas productivas del estado como Petróleos Mexicanos (PEMEX) y Comisión Federal de Electricidad (CFE) y entidades de control directo como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

<sup>6</sup> Los Ramos 24, 26, 28, 29, 30, 34, 39 y 49 no fueron analizados debido a que son recursos que no tienen aplicación vía programas específicos. Por ejemplo pago de deuda y créditos fiscales.

TABLA 1

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación		
Número	Descripción	Distribución del Ramo
1	Poder Legislativo	Ramos Administrativos
2	Oficina de la Presidencia de la República	Ramos Administrativos
3	Poder Judicial	Ramos Administrativos
4	Defensa Nacional	Ramos Administrativos
5	Relaciones Exteriores	Ramos Administrativos
6	Marina y Costas Federales	Ramos Administrativos
7	Defensa Nacional	Ramos Administrativos
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Ramos Administrativos
9	Comunicaciones y Transportes	Ramos Administrativos
10	Economía	Ramos Administrativos
11	Educación Pública	Ramos Administrativos
12	Salud	Ramos Administrativos
13	Minería	Ramos Administrativos
14	Trabajo y Previsión Social	Ramos Administrativos
15	Desarrollo Agrario, Territorial e Urbano	Ramos Administrativos
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	Ramos Administrativos
17	Procuraduría General de la República	Ramos Administrativos
18	Energía	Ramos Administrativos
19	Seguridad y Seguridad Social	Ramos Generales
20	Desarrollo Social	Ramos Administrativos
21	Turismo	Ramos Administrativos
22	Instituto Nacional Electoral	Ramos Administrativos
23	Procuraduría Federal de Defensorías	Ramos Generales
24	Procuraduría y Apoyos para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	Ramos Generales
25	Fuerzas Armadas	Ramos Administrativos
26	Tribunales Federales	Ramos Administrativos
27	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	Ramos Administrativos
28	Asesorías Federales para Sectores Productivos y Multisectoriales	Ramos Generales
29	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Ramos Administrativos
30	Antes Seguridad Pública	Ramos Administrativos
31	Comisión Jurídica del Ejecutivo Federal	Ramos Administrativos
32	Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología	Ramos Administrativos
33	Información Nacional Estadística y Geográfica	Ramos Administrativos
34	Comisión Federal de Competencia Económica	Ramos Administrativos
35	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	Ramos Administrativos
36	Instituto Federal de Telecomunicaciones	Ramos Administrativos
37	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	Ramos Administrativos
38	Comisión Reguladora de Energía	Ramos Administrativos
39	Comisión Nacional de Arbitraje	Ramos Administrativos
<b>Programa Presupuestal del Estado (PPE)</b>		
40	Políticas Migratorias (Migración)	Programa Presupuestal del Estado
41	Comisión Federal de Regulación	Programa Presupuestal del Estado
<b>Instituciones de Control Externo (ICE)</b>		
42	Instituto Mexicano del Seguro Social	Instituto de Control Externo
43	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Instituto de Control Externo

Fuente: SHYCP 2016.

El Presupuesto se divide a su vez en aprobado, ejercido y pagado. Se considera gasto aprobado, el que refleja las asignaciones presupuestarias anuales comprometidas en el Presupuesto de Egresos. Se considera gasto ejercido al momento contable que refleja la emisión de una cuenta por liquidar certificada o documento equivalente debidamente aprobado por autoridad competente. El gasto pagado es el momento contable que refleja la cancelación total o parcial de las obligaciones de pago, que se concreta mediante el desembolso de efectivo o cualquier otro medio de pago (CONAC 2013). En el caso de esta investigación, se utilizó la información emitida por SHyCP respecto a programas presupuestarios pagados por diversas razones. En primer lugar, porque el análisis se centra en el «incrementalismo como resultado», no como «proceso». Por ello, era necesario tomar en cuenta números finales del presupuesto. En ocasiones, la variación entre el presupuesto aprobado y el presupuesto pagado llega a ser hasta del 2%. En segundo lugar, y en relación también con el análisis del «incrementalismo como resultado» se estudió el presupuesto pagado por las variaciones que se observan entre programas presupuestarios aprobados en el PEF y programas presupuestarios pagados. Por ejemplo, “en el ejercicio fiscal 2015 la Estructura Programática considera 974 Programas presupuestarios con asignación de recursos fiscales y propios; sin embargo, al considerar los Programas presupuestarios de la Estructura Programática que no cuentan con recursos aprobados en el PEF, el número de Programas presupuestarios se incrementa a 1.097” (SHyCP 2015: 20). Es decir, existen diferencias importantes tanto en número de programas presupuestarios como entre presupuesto aprobado y pagado que no quisieron dejarse de lado debido al tipo de análisis seleccionado.

En la siguiente tabla se observan las diferencias 2015 entre programas presupuestarios con recursos aprobados en el PEF versus programas presupuestarios que recibieron recursos sin estar aprobados en el PEF.

ESTUDIOS

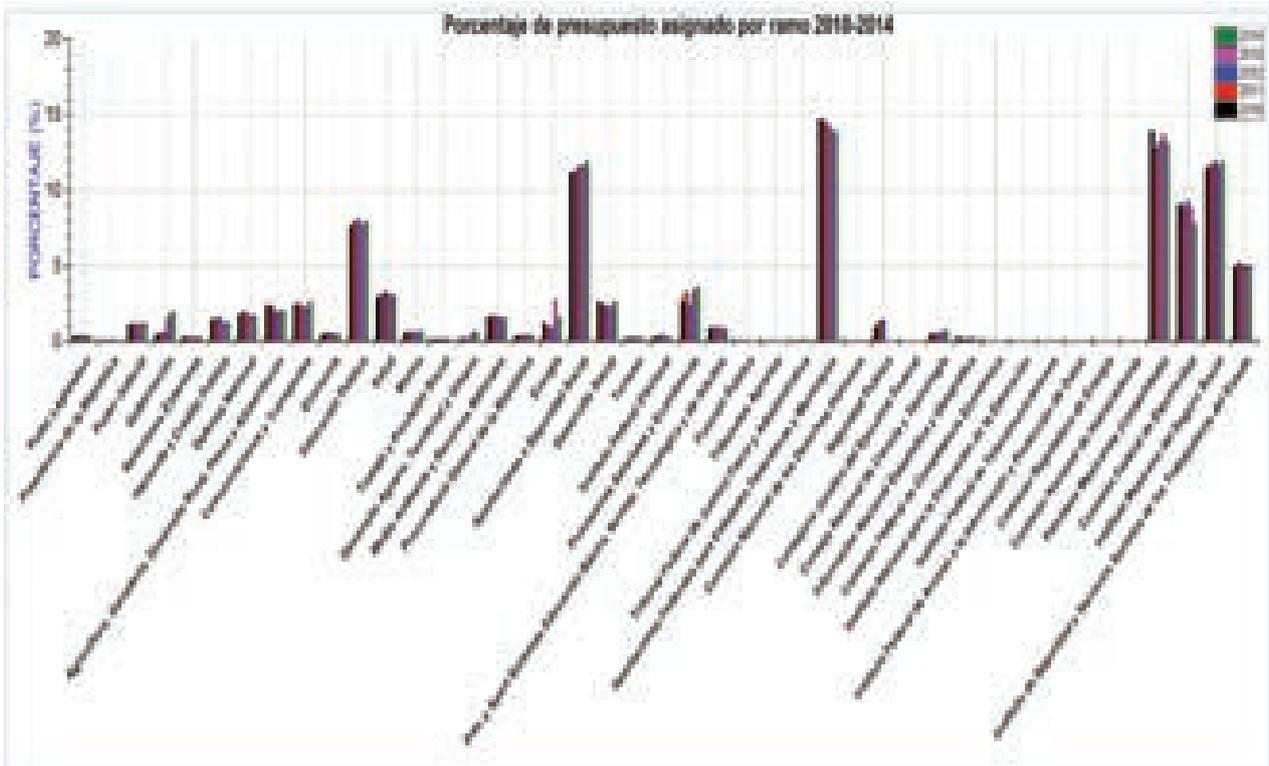
**TABLA 2. ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA EN 2015**

Tipo de Ramo	Pj en Estructura Programática 2015		
	Con recursos	Sin recursos aprobados en 2015	Total
<b>Ramos Administrativos y ECD</b>	<b>742</b>	<b>76</b>	<b>818</b>
ECD	62	4	66
Ramos Administrativos	680	72	752
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	4	-	4
Ramos Generales	81	40	121
Empresas Productivas del Estado	48	4	52
Ramos Autónomos	69	2	71
INEG	6	1	7
Ramos Generales (Gasto No Programable)	24	-	24
<b>Total general</b>	<b>974</b>	<b>123</b>	<b>1,097</b>

Fuente: SHyCP 2015: 20

En la siguiente gráfica se muestra la distribución porcentual del presupuesto pagado entre 2010 y 2014. Como se puede observar, los Ramos que concentran la mayor parte del presupuesto pagado en México son el ISSSTE, el IMSS, CFE, Petróleos Mexicanos, el Ramo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas, el de Aportaciones a Seguridad Social y la SEP. El presupuesto de estos seis Ramos no ha variado mucho en estos cinco años.

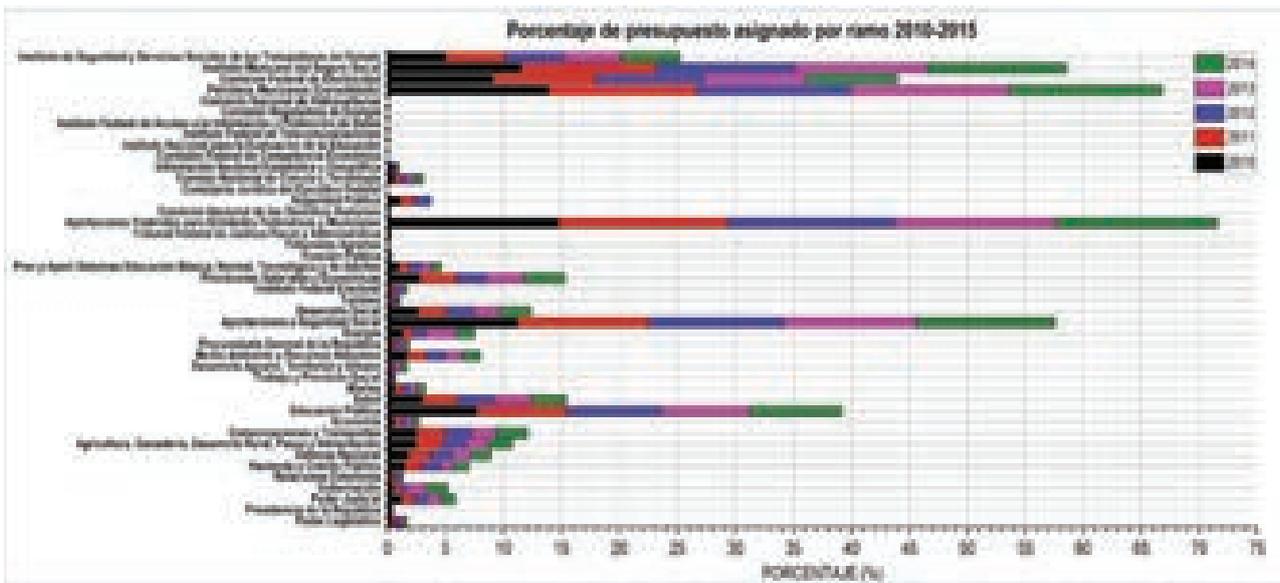
**GRÁFICA 2**



Fuente: elaboración propia con base en información SHyCP 2016

En la siguiente gráfica podemos observar claramente que el Ramo de Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios es el ramo que concentra el mayor porcentaje del presupuesto en los últimos cinco años, seguido muy cerca por Petróleos Mexicanos, el Ramo de Aportaciones a Seguridad Social y el IMSS. También es muy alto el presupuesto que se paga a la Secretaría de Educación Pública, a la Comisión Federal de Electricidad y al ISSSTE.

GRÁFICA 3



Fuente: elaboración propia con base en información SHyCP 2016

En la tabla 3, tenemos un primer indicio sobre la inercia del presupuesto en México con la información que proporciona el número de programas por Ramo por año desde el 2010 a la fecha. Como se puede observar, por lo menos en número, no existen grandes variaciones. Incluso, existen Secretarías y Órganos, que tienen el mismo número de programas desde el 2010 tales como el Órgano Legislativo, el Órgano Judicial, el Ramo 31 correspondiente a Tribunales Agrarios y el Ramo 37 de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Es importante dejar claro, que la inercia no necesariamente es negativa (Drör 1964), cuando los resultados de los programas son positivos. Sin embargo, y por lo mismo, es necesario siempre tener presente la relación entre variables de resultados de evaluaciones e inercia, de manera que esta última se observe sólo cuando los objetivos de las políticas están siendo alcanzados.

A su vez, se observan Ramos que solamente han variado uno o dos programas en los últimos cinco años, como el Ramo 12 correspondiente a la Secretaría de Salud, el Ramo 13, de la Secretaría de de Marina, el Ramo 14, de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, el Ramo 19 de Aportaciones a la Seguridad Social, el Ramo 22 del Instituto Federal Electoral, el Ramo 27 correspondiente a Función Pública, el Ramo 32 del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Ramo 38 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Ramo 40 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Ramo 47 correspondiente a Petróleos Mexicanos, el Ramo 50 del Instituto Mexicano del Seguro Social y el Ramo 51 del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Es decir, de los 43 Ramos que se analizaron del Presupuesto de Egresos de la Federación, 16 de ellos (37%) prácticamente no han tenido variaciones en los últimos cinco años. Cabe resaltar sobre éstos, que existen ramos que difícilmente pueden modificar su estructura de gasto, ya que una parte importante de ella está comprometida a pago de pensiones y gasto corriente, como es el caso del IMSS el ISSSTE y el Ramo de Aportaciones a la Seguridad Social.

TABLA 3. NÚMERO DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS 2010-2015 (PAGADO)

Ramo	Nombre del Ramo	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	Legislativo	4	4	4	4	4	4
2	Presidencia de la República	4	7	7	7	8	6
3	Poder Judicial	1	1	1	1	1	1
4	Gobernación	28	30	39	48	49	47
5	Relaciones Exteriores	20	20	23	19	17	18
6	Hacienda y Crédito Público	66	72	76	69	56	50
7	Defensa Nacional	17	19	20	20	19	20
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	36	39	38	39	39	36

ESTUDIOS

9	Comunicaciones y Transportes	47	46	50	48	45	40
10	Economía	48	44	42	40	34	31
11	Educación Pública	153	145	120	111	60	59
12	Salud	34	33	34	34	37	36
13	Marina	13	14	14	14	15	15
14	Trabajo y Previsión Social	19	18	19	18	18	17
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	18	19	19	32	33	31
16	Medio Ambiente y recursos Naturales	83	69	74	68	75	74
17	Procuraduría General de la República	10	13	15	14	14	15
18	Energía	25	23	26	27	27	22
19	Aportaciones a Seguridad Social	22	21	21	21	22	21
20	Desarrollo Social	34	36	36	31	29	31
21	Turismo	16	18	22	17	18	19
22	Instituto Federal Electoral	9	9	9	11	11	11
23	Provisiones Salariales y Económicas	61	80	52	26	31	28
25	Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	17	16	20	17	11	10
27	Función Pública	11	11	11	11	12	11
31	Tribunales Agrarios	4	4	4	4	4	4
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	3	3	3	3	5	3
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	253	253	12	12	12	15
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	24	25	32	31	31	32
36	Antes Seguridad Pública	14	12	11	0	0	0
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	3	3	3	3	3	3
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	18	16	17	16	18	18
40	Información Nacional Estadística y Geográfica	6	6	5	6	6	6
41	Comisión Federal de Competencia Económica	0	0	0	3	3	3
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	0	0	0	3	7	7
43	Instituto Federal de Telecomunicaciones	0	0	0	3	4	5
44	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	0	0	0	0	7	7
45	Comisión Reguladora de Energía	0	0	0	0	0	3
46	Comisión Nacional de Hidrocarburos	0	0	0	0	0	4
<b>Entidades de Control Directo</b>							
47	Petróleos Mexicanos	21	21	21	22	22	22
48	Comisión Federal de Electricidad	22	45	26	25	26	26
50	Instituto Mexicano del Seguro Social	17	17	18	18	18	17
51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	44	45	44	45	44	45

Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda 2015

Otro aspecto a resaltar de la tabla anterior, es que cuatro de los ramos que prácticamente no han sufrido modificaciones en los últimos cinco años son también los cuatro ramos que mayor porcentaje del presupuesto reciben. Como pudimos observar en la gráfica 3, Aportaciones a la Seguridad Social, IMSS, Petróleos Mexicanos e ISSSTE no sólo son ramos inerciales, sino también ramos que concentran la mayor parte del presupuesto del país.

## ANÁLISIS INCREMENTAL

Como se mencionó en un inicio, el objetivo de la investigación es conocer qué tan incremental o inercial es la asignación presupuestaria por Ramo en México así como comenzar a vislumbrar explicaciones respecto a la racionalidad de la toma de decisiones vía tres aproximaciones. A continuación los resultados y análisis de cada uno de ellos.

### Análisis 1. Número de programas nuevos por año

Comenzamos el análisis con el número de programas nuevos por año (Tabla 4). La contabilización de los programas «nuevos» se hizo tomando como referencia el año anterior en el Presupuesto de Egresos de la Federación por Ramo. Si un programa no tenía presupuesto asignado en el año anterior se le consideraba programa «nuevo» en el año en curso. Es importante aclarar que la falta de innovación no necesariamente debe ser percibida como negativa. Como mencionamos, para Drör, el cambio incremental es un método adecuado siempre y cuando se cumplan determinadas características:

1. Los resultados de las políticas actuales sean satisfactorios.
2. No varíe mucho la naturaleza de los problemas.
3. La disponibilidad de los medios para atender los problemas permanezca constante (Drör 1991: 257).

Tomando en consideración lo anterior, en esta sección se analiza la inercia del presupuesto y se vincula con los resultados de las evaluaciones de impacto y calificaciones de percepción de los usuarios sobre los mismos. Si no se observa innovación en un ramo, por ejemplo pero tampoco se observan malos resultados en las evaluaciones al mismo, la ausencia de innovación es esperada. Sin embargo, si por el contrario, los programas están siendo mal evaluados, no están resolviendo los problemas públicos identificados y a pesar de ello no hay modificaciones ni en los programas ni en el presupuesto, entonces se resalta la necesidad de rediseñar e innovar.

Sobre la tabla 4 podemos destacar varias cuestiones. En primer lugar, el caso de los Ramos 3 del Órgano Judicial, Ramo 31 de Tribunales Agrarios y Ramo 37 correspondiente a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, que entre 2010 y 2015 no han tenido un solo programa nuevo. En segundo lugar, es también de resaltar el caso de los Ramos que han tenido solamente uno o dos programas nuevos en los últimos cinco años como: el Ramo 1 (Legislativo), Ramo 13 (Marina), Ramo 14 (Trabajo y Previsión Social), Ramo 27 (Función Pública), el Ramo 32 (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) y el Ramo 36 (Antes Seguridad Pública). Sobre estos últimos temas, es importante detenernos en el desempeño institucional en materia de seguridad pública.

En nuestro país, la impunidad promedio es del 96% y a nivel internacional México aparece entre las naciones con mayor impunidad (México Evalúa 2016: 5). Aunado a esto, en México, las encuestas de satisfacción por desempeño en temas de seguridad y justicia son de los más bajos de todas las instituciones (con menos de 20 por ciento de satisfacción) (Székely 2013: 8). Esto quiere decir que se esperaba observar cambios en las políticas de justicia y seguridad en el país y por tanto cambios en los programas y en los presupuestos asignados. En materia de seguridad y justicia claramente es necesario un rediseño de las políticas con base en los resultados de los distintos tipos de evaluación y acordes a las metas establecidas en el PND. Por ejemplo, es claro que existe un problema institucional que se hace patente en niveles de impunidad tan altos. Probablemente sea necesario hacer mayores evaluaciones de proceso que den cuenta del origen de estos problemas en todo el país, cuestión que por supuesto no puede ser coincidencia.

En tercer lugar, tenemos el caso de los ramos que han tenido de 3 a 6 programas nuevos en los últimos cinco años: Ramo 2 correspondiente a Presidencia de la República, Ramo 5 de Secretaría de Relaciones Exteriores, Ramo 10 de Secretaría de Economía, Ramo 22 del Instituto Federal Electoral, Ramo 38 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Ramo 40 del Instituto de Información Nacional Estadística y Geográfica, Ramo 41 de la Comisión Federal de Competencia Económica, Ramo 43 del Instituto Federal de Telecomunicaciones, Ramo 45 de la Comisión Reguladora de Energía, Ramo 46 de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, Ramo 47 correspondiente a Petróleos Mexicanos, Ramo 50 del Instituto Mexicano del Seguro Social y Ramo 51 del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Sobre estos últimos Ramos debemos destacar que casi la totalidad de las entidades de control directo y las empresas productivas del estado se caracterizan por la ausencia de programas

nuevos. Preocupante sobre todo el caso del IMSS, ISSSTE, y Petróleos Mexicanos (PEMEX), que además, concentran la parte más importante del presupuesto en nuestro país, como presentábamos al inicio del documento.

En el caso de PEMEX en particular, un rediseño sería esperado, sobre todo si tenemos en cuenta que «la producción ha tenido una tendencia decreciente desde 2004. Esta tendencia se explica en gran parte por la insuficiente inversión en exploración y desarrollo de reservas, además de la enorme extracción de recursos que el gobierno impone a la empresa para financiar el gasto. Tan sólo en los últimos 15 años, el gobierno federal ha quitado a Pemex cerca de 80% de sus remanentes operativos por concepto de impuestos, derechos y aprovechamientos» (Padierna 2015: 192-193). Esto por supuesto no es menor, si consideramos la importancia que tiene PEMEX en el financiamiento del gasto en nuestro país. Habrá por tanto que seguir de cerca los resultados de la Reforma Energética del 2014 y su impacto sobre la producción y los ingresos de la paraestatal para evaluar si el rediseño favorece su productividad.

En el caso del sector eléctrico en México, «cuya red de transmisión es operada en 98% por CFE... el crecimiento de la demanda de electricidad es más dinámico que el de la oferta. Para responder a este reto, es necesario instalar en los próximos cuatro años una capacidad de generación adicional de aproximadamente 13 mil megawatts, equivalente a más de la tercera parte de la capacidad disponible (Breceda, 2000: 6). El total de estas inversiones implica erogaciones del orden de 250 mil millones de pesos. Este monto es aproximadamente una sexta parte del total del Presupuesto de Egresos de la Federación ejercido en 2003 (Banco de México), y supera el total de recursos que destinó el gobierno a educación y seguridad social durante dicho año» (Hernández 2005: 56). En este sentido, un rediseño no sólo es sugerido sino obligado, dadas las tendencias de crecimiento de la demanda.

Analicemos ahora los ramos destinados a la atención de la salud en México. Como podemos ver, el Ramo 12, correspondiente a la Secretaría de Salud, sólo registra 9 programas nuevos en los últimos cinco años, el ramo 50 correspondiente al IMSS sólo 1 y el Ramo 51 correspondiente al ISSSTE también sólo uno. Estos ramos son también, de acuerdo a las encuestas relacionadas con satisfacción por los servicios que ofrecen, los de puntaje más bajo de todos, menores al 50 por ciento (Székely 2013: 8). La inercia del presupuesto en salud además, no empata con los grandes cambios que ha experimentado el perfil de demanda de población y sus necesidades de salud en los últimos años. Desafortunadamente, aunque los tomadores de decisión en materia de políticas de salud tienen actualmente herramientas diferentes que les permitirían contar con una visión más detallada sobre los problemas que afectan a hombres y mujeres, no se recurre a ellas para evaluar y generar evidencia en la adecuación y diseño de los programas de salud (Lozano 2013: 592). Resultados como estos obligarían a pensar en rediseñar los programas en este sector, sin embargo, en México no se observa en general una relación importante entre resultados de evaluaciones, rediseño de políticas y en consecuencia, asignación presupuestal.

Estudios recientes en la materia llegan a la conclusión de que «la Dirección General de Programación y Presupuesto, que es la instancia con incidencia en el presupuesto de los programas y dependencias, se enfoca de manera preponderante en el ejercicio del gasto público y no en los indicadores de la MIR o en los resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Esto ha creado la imagen de que el SED y los resultados de la MIR no inciden en las decisiones presupuestales» (Székely 2013: 11). Otro estudio reciente (Gómez 2016), que vincula resultados de evaluación de CONEVAL 2015 y la asignación presupuestaria llega a las mismas conclusiones. Existe una relación únicamente entre evaluaciones de gestión y asignación presupuestaria más no entre evaluación de impacto y asignación. Es decir, en México una buena gestión resulta más importante para la asignación del siguiente ejercicio presupuestal que la resolución de los problemas públicos. No resulta sorprendente entonces que de la totalidad de los ramos, 22 de ellos hayan tenido menos de seis programas nuevos en los últimos cinco años. Es decir, el 51% de los Ramos se caracteriza por la ausencia de innovación en el periodo analizado a pesar, en algunos casos, de los malos resultados obtenidos en las evaluaciones.

TABLA 4. NÚMERO DE PROGRAMAS NUEVOS POR AÑO POR RAMO O ENTIDAD (PAGADO)

Ramo	Nombre del Ramo	2011	2012	2013	2014	2015
1	Legislativo	0	1	0	0	0
2	Presidencia de la República	3	0	0	1	0
3	Poder Judicial	0	0	0	0	0
4	Gobernación	2	9	13	7	0
5	Relaciones Exteriores	0	4	0	1	0
6	Hacienda y Crédito Público	8	10	2	6	1

7	Defensa Nacional	2	5	0	0	1
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	13	3	4	11	0
9	Comunicaciones y Transportes	0	4	3	7	2
10	Economía	0	0	5	1	0
11	Educación Pública	14	17	4	14	0
12	Salud	0	4	1	4	0
13	Marina	1	0	0	1	0
14	Trabajo y Previsión Social	0	1	0	1	0
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	1	2	15	4	0
16	Medio Ambiente y recursos Naturales	9	13	0	10	1
17	Procuraduría General de la República	4	2	0	1	0
18	Energía	1	5	1	2	2
19	Aportaciones a Seguridad Social	1	1	1	1	4
20	Desarrollo Social	2	0	6	1	1
21	Turismo	2	5	0	3	1
22	Instituto Federal Electoral	0	0	6	0	0
23	Provisiones Salariales y Económicas	25	20	5	8	17
25	Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	5	12	0	3	2
27	Función Pública	0	0	1	1	0
31	Tribunales Agrarios	0	0	0	0	0
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	0	0	0	2	0
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	0	12	0	0	4
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1	7	0	0	0
36	Antes Seguridad Pública	1	1	0	0	0
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	0	0	0	0	0
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	1	1	0	2	1
40	Información Nacional Estadística y Geográfica	1	1	1	0	0
41	Comisión Federal de Competencia Económica	0	0	3	0	0
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	0	0	3	4	2
43	Instituto Federal de Telecomunicaciones	0	0	3	1	1
44	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	0	0	0	7	0
45	Comisión Reguladora de Energía	0	0	0	0	3
46	Comisión Nacional de Hidrocarburos	0	0	0	0	4
<b>Entidades de Control Directo</b>						
47	Petróleos Mexicanos	0	0	1	0	1
48	Comisión Federal de Electricidad	5	2	0	1	0
50	Instituto Mexicano del Seguro Social	0	1	0	0	0
51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	1	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público 2016

Por su parte, es importante identificar también los ramos que se han caracterizado por la innovación más que por la inercia. De estos, en primer lugar se ubica el Ramo 23 correspondiente a Provisiones Salariales y Económicas, quien contabiliza 120 programas nuevos en los últimos cinco años y es también un ramo que concentra una parte importante del presupuesto. Sobre este ramo (23), es importante dejar claro que el incremento no denota necesariamente una mejora en el manejo de su presupuesto sino más bien un mayor número de programas presupuestarios dirigidos a Zonas Metropolitanas. Los recursos destinados a las Previsiones Salariales se ubicaron en el presupuesto aprobado del Ramo 23 al crearse un programa presupuestario por cada Ramo Administrativo (SHyCP 2015: 13). De ahí el incremento tan grande del Ramo.

En segundo lugar, tenemos que resaltar el caso del Ramo 11, correspondiente a la Secretaría de Educación Pública (SEP), que en los últimos cinco años, ha generado 49 programas nuevos y como mencionamos al inicio del documento, es otro de los ramos que concentra una parte importante del presupuesto 2010-2015. En este caso, sin embargo, al igual que lo que sucede con el sector salud, las encuestas de satisfacción por los servicios educativos que se ofrecen son muy bajos en comparación con los que obtienen otras instituciones (menores a 50 por ciento) (Székely 2013: 9). Es decir, a pesar de que ha habido un rediseño de programas, la calidad de los servicios que se ofrecen no ha mejorado.

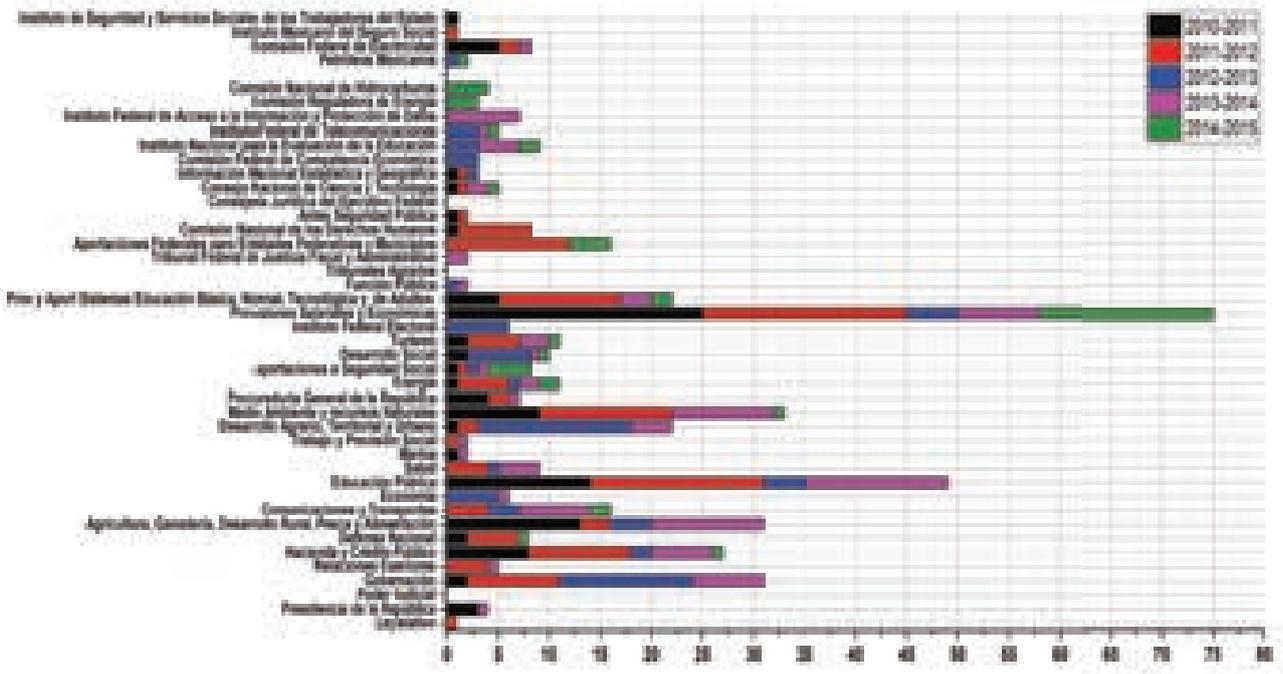
Esto por supuesto tiene que ver con que en México la evaluación de instituciones y programas educativos «se ha centrado con demasiada frecuencia en la evaluación aislada de los factores o insumos del proceso de enseñanza –profesorado, instalaciones, planes de estudios, alumnado– y ha prestado poca atención a la evaluación directa de los resultados» (Horbath y Gracia 2014: 82). Resulta por tanto complicado vincular la asignación presupuestal y el rediseño de los programas en materia educativa con los resultados de evaluaciones de impacto sobre los mismos. De acuerdo a la OCDE, México ha logrado un notable progreso en el desarrollo de las bases para un marco de evaluación en materia educativa. «A principios de la década del 2000, la política educativa confirió un papel estratégico fundamental a la evaluación como herramienta imprescindible para la planeación, la rendición de cuentas y la elaboración de políticas. Sin embargo, en la actualidad no existe un marco integral que se perciba como una unidad coherente que conecte claramente todos sus componentes» (OCDE 2014:10). En los próximos años por tanto, es necesario primero trabajar en generar esas evaluaciones y posteriormente en vincular los resultados de impacto de las mismas con la asignación presupuestal y el rediseño, de manera que este último sirva para mejorar la calidad de los servicios que se ofrecen y por tanto el aprendizaje.

Un tercer aspecto a destacar es el de los Ramos que han generado más de 30 programas nuevos en los últimos cinco años, entre ellos encontramos: el Ramo 4 correspondiente a Secretaría de Gobernación, el Ramo 8, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y el Ramo 16 de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En materia ambiental es importante resaltar que los rediseños difícilmente son resultado de evaluaciones de impacto ya que en México, «no hay mucha experiencia en evaluación en materia ambiental. Los programas en materia ambiental que tienen reglas de operación tienen la obligación de ser evaluados, sin embargo, los planes y los proyectos (cuando existen explícitos en la política) casi no han sido evaluados, de hecho, sólo uno de sus programas cuenta con evaluaciones continuas». (Bobadilla et al 2013: 30). Los factores detrás de la innovación en estos ramos tienen que ver con que el Ramo Administrativo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación ha reestructurado desde 2011, ocho de sus programas presupuestarios respecto del ejercicio fiscal 2010 con el objetivo de mejorar la eficiencia en la aplicación de los recursos; contribuir a la transparencia y rendición de cuentas; aumentar la inversión en bienes públicos; propiciar la productividad y rentabilidad en el sector; fomentar el cuidado ambiental, y prevenir riesgos climáticos, sanitarios y de mercado. Con base en lo anterior, se replantearon las prioridades en la aplicación de los recursos públicos destinados al campo y se subrayaron los rubros que requirieron más atención, como: cambio climático, infraestructura, prevención y manejo de riesgos (climáticos, sanitarios y de mercado), sustentabilidad, extensionismo rural y desarrollo de mercados (SHyCP 2015: 13).

Finalmente, entre los Ramos que han generado más de 20 programas nuevos en los últimos cinco años se encuentran: el Ramo 6, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Ramo 15 de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y el Ramo 25 de los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

Como podemos ver, las áreas relacionadas con temas de educación, medio ambiente y territorio en México parecen ser las más innovadoras del presupuesto en términos de programas nuevos. Sin embargo, como también pudimos constatar la generación de nuevos programas no necesariamente está relacionada con una racionalidad ligada a los resultados de evaluaciones o a satisfacción de los usuarios, ya que ni en el ámbito educativo ni en materia ambiental por ejemplo, se observan vínculos entre ellos. Es necesario por tanto para futuras investigaciones, continuar profundizando en las áreas de rediseño de estos ramos, evaluaciones a las mismas y el uso de esta información en la toma de decisiones presupuestales.

GRÁFICA 4. PROGRAMAS NUEVOS POR RAMO 2010-2015



Fuente: elaboración propia con base en información SHyCP 2016

**Análisis 2. Porcentaje del presupuesto asignado a programas nuevos por año**

El análisis de la sección anterior no está completo si no se contempla el porcentaje del presupuesto que se destina a nuevos programas y el porcentaje que permanece estático año con año. Se puede estar dentro de los ramos que más innovación tienen en cuanto a número de programas pero que presupuestalmente no son significativos. En la siguiente tabla se observa el presupuesto asignado a programas nuevos por año por ramo<sup>7</sup>.

TABLA 5: PRESUPUESTO ASIGNADO A PROGRAMAS NUEVOS POR AÑO POR RAMO

Ramo	Nombre del Ramo	2011	2012	2013	2014
1	Legislativo		\$653.740.443,00		
2	Presidencia de la República	\$1.653.771.640,00			\$55.000.000,00
3	Poder Judicial				
4	Gobernación	\$2.249.478.181,00	\$2.576.625.802,00	\$39.643.188.813,48	\$2.774.095.020,61
5	Relaciones Exteriores		\$241.005.750,65		\$1.406.055.454,12
6	Hacienda y Crédito Público	\$3.262.610.744,00	\$4.370.872.539,23	\$9.059.791,66	\$2.742.131.403,46
7	Defensa Nacional	\$3.090.387.387,00	\$1.856.731.977,97		
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	\$61.701.210.756,00	\$5.276.301.127,55	\$295.681.182,85	\$63.900.422.539,25

7 En el análisis no se tomó en cuenta el año 2015 pagado porque al momento de trabajar las bases de datos la información aún no estaba completa en la página de SHyCP y por tanto presentaba variaciones constantes (el presupuesto 2015 aún continuaba pagándose cuando se llevó a cabo la investigación).

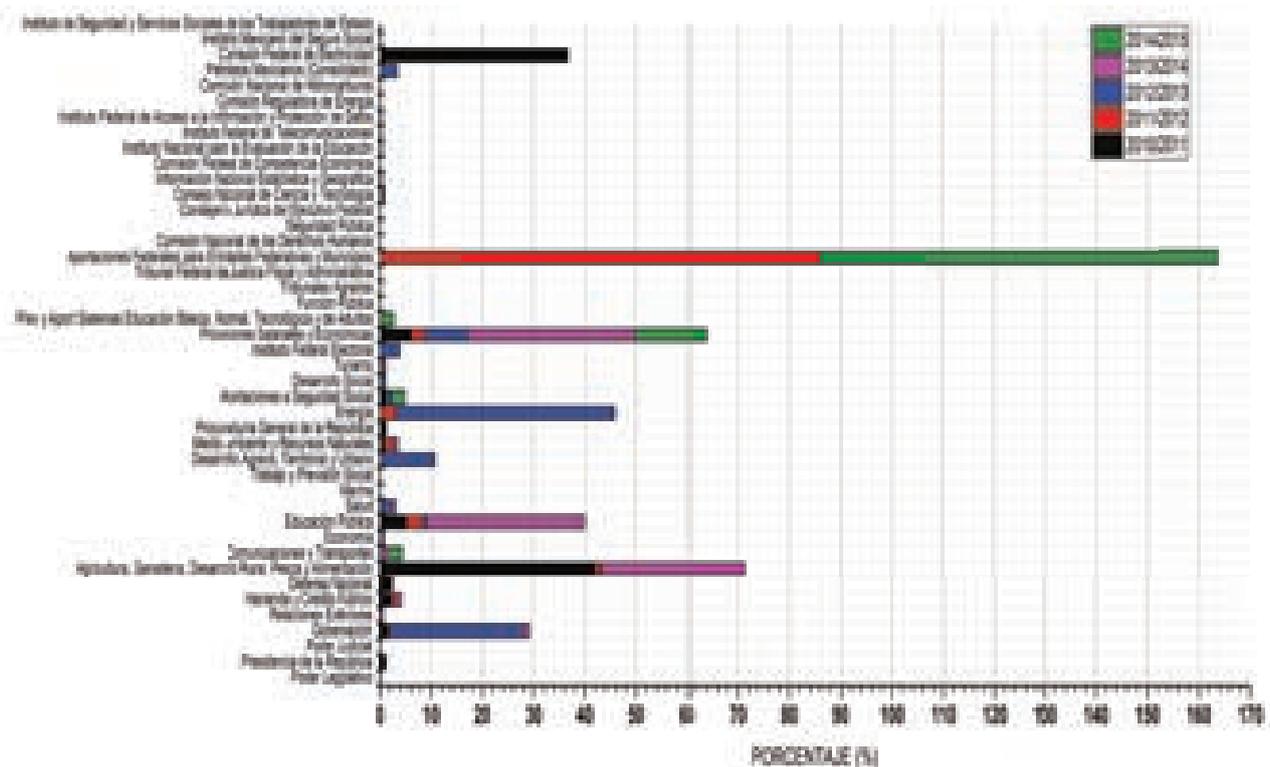
9	Comunicaciones y Transportes		\$499.636.802,88	\$217.469.280,01	\$3.031.835.621,77
10	Economía			\$790.180.949,15	\$89.019.499,41
11	Educación Pública	\$7.289.532.309,00	\$19.462.736.972,48	\$1.063.821.246,27	\$69,948,436,955,50
12	Salud		\$1,469,786,292.94	\$3,181,983,970.00	\$1.494,469,073.99
13	Marina	\$1.809.600,00			\$697,244.21
14	Trabajo y Previsión Social		\$117.429.339,92		\$103.711.550,41
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	\$9.532.947,00	\$418.459.656,42	\$15.651.606.306,36	\$613.357.767,73
16	Medio Ambiente y recursos Naturales	\$981.493.122,00	\$10.806.221,792.51		\$1.646.890.796,83
17	Procuraduría General de la República	\$1.537.290.659,00	\$19.443.235,86		\$27.170.412,93
18	Energía	\$100.000.000,00	\$17.134.223.811,02	\$65.000.000.000,00	\$417.846.498,00
19	Aportaciones a Seguridad Social	\$1.500.000.000,00	\$500.000.000,00	\$1.500.000.000,00	\$350.569.320,21
20	Desarrollo Social	\$187.816.418,00		\$966.312.240,61	\$2.649.999,86
21	Turismo	\$247.083.949,00	\$151.863.668,94		\$1.420.034.212,78
22	Instituto Federal Electoral			\$5.730.255.032,81	
23	Provisiones Salariales y Económicas	\$8.914.661.678,00	\$14.458.234.741,63	\$13.001.916.220,94	\$74.147.222.477,71
25	Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	\$13.149.955,00	\$562.707.991,66		\$58.358.048,61
27	Función Pública			\$2.562.984,89	\$4.931.568,58
31	Tribunales Agrarios				
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa				\$30.813.497,00
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios		\$500.516.089.128,46		
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	\$2.870.398,00	\$27.435.467,19		

36	Antes Seguridad Pública	\$197.997,00	\$39.627.812,80		
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal				
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	\$284.919.574,00	\$1.773.911,23		\$1.179.658.423,87
40	Información Nacional Estadística y Geográfica	\$62.789.262,00	\$55.296.064,00	\$381.649.023,00	
41	Comisión Federal de Competencia Económica			\$79.874.532,54	
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación			\$75.963.984,32	\$309.224.564,00
43	Instituto Federal de Telecomunicaciones			\$202.382.579,40	\$35.517.147,87
44	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos				\$484.275.389,00
45	Comisión Reguladora de Energía				
46	Comisión Nacional de Hidrocarburos				
47	Petróleos Mexicanos			\$4.998.463.075,00	
48	Comisión Federal de Electricidad	\$53.824.608.099,00	\$391.317.887,00		\$257,248.00
50	Instituto Mexicano del Seguro Social		\$830.483.067,90		
51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	\$657,790.00			

Fuente: elaboración propia con base en información SHyCP 2016

La siguiente gráfica nos da más luz sobre la información anterior. Como se puede observar, el porcentaje del presupuesto destinado a innovación es muy bajo. En la mayoría de los Ramos no se asigna porcentaje alguno a la innovación en los últimos cinco años y en el caso de los programas nuevos que se identificaron en las tablas anteriores, el presupuesto asignado es tan bajo que ni siquiera figura en la siguiente imagen. Es decir no llega al 1%. Como podemos ver, de los 43 Ramos que conforman el Presupuesto, sólo 7 de ellos tienen en algún año, no en los cinco, un presupuesto significativo destinado a innovación. Es decir, sólo el 16,27% destinaron un presupuesto significativo para innovación en tan sólo un año. Si el análisis contempla los cinco años, solamente un ramo, el de Provisiones Salariales y Económicas, calificaría como un ramo innovador y cuyo presupuesto es también significativo.

GRÁFICA 5. PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO DESTINADO A INNOVACIÓN POR RAMO 2010-2015



Fuente: elaboración propia con base en información SHyCP 2016

Otro aspecto a resaltar de la Gráfica anterior, es que en el caso de algunos Ramos en los que sí se destina un presupuesto significativo a la innovación, esta asignación es esporádica. Por ejemplo, en el caso del Ramo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, existe presupuesto destinado a nuevos programas para el periodo 2011-2012 únicamente. Lo mismo sucede con la Secretaría de Energía, donde hubo presupuesto destinado a programas nuevos en el periodo 2012-2013 únicamente. En la Comisión Federal de Electricidad en el periodo 2010-2011. En la Secretaría de Gobernación en el Periodo 2012-2013. Sin embargo, la innovación es más una excepción que una constante.

**Análisis 3. Variación del presupuesto con base a incrementalismo de Le Loup y Moreland**

La tercera parte del análisis como mencionamos corresponde a la variación del presupuesto tomando como parámetro la propuesta de Le Loup y Moreland 1978, que califica un cambio menor al 10% como «incrementalismo», y un cambio mayor a este número como «no incremental». Con este criterio como parámetro, en la siguiente tabla es posible observar que el incrementalismo (cambios en el presupuesto menores al 10%) parece dominar la asignación presupuestal de la mayor parte de los ramos la mayor parte de los años.

TABLA 6: CAMBIO PORCENTUAL ANUAL EN EL PRESUPUESTO POR RAMO

Ramos	Año 2010/2011	Año 2011/2012	Año 2012/2013	Año 2013/2014
Poder Legislativo	5.28	12.42	6.99	8.21
Presidencia de la República	21.24	9.28	6.94	7.86
Poder Judicial	11.87	9.98	9.54	12.49
Gobernación	23.24	27.75	181.26	23.27
Relaciones Exteriores	-8.98	12.47	-18.28	12.68
Recursos y Crédito Público	11.42	12.96	-15.75	12.68
Defensa Nacional	21.46	-8.11	7.75	6.11
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	4.37	-8.44	6.28	14.88
Comunicaciones y Transportes	11.47	-5.94	8.66	21.75
Economía	11.44	11.16	-1.58	7.46
Educación Pública	11.71	12.46	8.97	12.74
Salud	14.88	12.92	5.47	1.81
Marina	8.78	4.72	12.69	12.22
Trabajo y Previsión Social	5.17	12.07	7.76	8.88
Gobierno Federal, Territorial y Local	12.84	9.28	201.76	27.17
Medio Ambiente y Recursos Naturales	7.91	11.75	-1.64	12.88
Procuraduría General de la República	8.28	17.75	12.88	1.48

ESTUDIOS

Energía	-14.00	8.40	10.10	-40.40
Aportaciones a Seguridad Social	0.00	11.00	7.70	10.00
Desarrollo Social	0.00	8.50	0.10	29.10
Turismo	20.00	10.00	-10.70	01.00
Instituto Federal Electoral	10.00	10.00	-10.00	10.00
Provisiones Salariales y Económicas	10.00	-1.70	10.00	10.00
Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	0.00	10.00	0.00	-0.00
Función Pública	-10.00	-10.00	-10.00	10.00
Tribunales Agrarios	0.00	10.00	0.00	0.00
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	10.00	10.00	0.00	0.00
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	0.00	0.00	0.00	0.00
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	10.00	10.00	0.00	-1.00
Seguridad Pública	10.00	10.00	-10.00	0.00
Comisión Jurídica del Ejecutivo Federal	0.00	0.00	0.00	0.00
Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología	0.00	0.00	10.00	10.00
Información Nacional Estadística y Geográfica	-10.00	10.00	10.00	10.00
Comisión Federal de Competencia Económica	0.00	0.00	0.00	10.00
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	0.00	0.00	0.00	0.00
Instituto Federal de Telecomunicaciones	0.00	0.00	0.00	0.00
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	0.00	0.00	0.00	0.00
Comisión Reguladora de Energía	0.00	0.00	0.00	0.00
Comisión Nacional de Hidrocarburos	0.00	0.00	0.00	0.00
Instituto del Comercio Exterior	0.00	0.00	0.00	0.00
Fideicomiso Mexicano (Fonciatodo)	-0.00	10.00	10.00	0.00
Comisión Federal de Electricidad	0.00	10.00	0.00	-0.00
Instituto Mexicano del Seguro Social	10.00	10.00	0.00	10.00
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	10.00	0.00	0.00	0.00

Fuente: elaboración propia con base en información SHyCP 2016

Para facilitar el análisis de la tabla anterior, es importante tener en cuenta que se tomaron cuatro años de cambios: 2010 a 2011, 2011 a 2012, 2012 a 2013 y 2013 a 2014<sup>8</sup> de los 43 ramos. De estos, cabe destacar lo siguiente:

Se identificaron 7 Ramos en el que el incrementalismo no se presenta una sola vez, en los cuatro años bajo análisis. A saber: Gobernación, Hacienda, Turismo, IFE, Provisiones Salariales y Económicas, Función Pública e INE-GI. Estos Ramos por tanto, tienen variaciones presupuestales mayores al 10% todos los años. A su vez, se identificaron 6 Ramos en los que el incrementalismo se presenta una vez, en los cuatro años bajo análisis: Educación, Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, SRE, Energía, Seguridad Pública e IMSS. Esto quiere decir que las variaciones presupuestales de estos ramos por lo regular son mayores a 10% en los cuatro años bajo análisis, salvo una ocasión. A diferencia del primer análisis, cuando se toma como criterio para medir el incrementalismo a Le Loup y Moreland, el IMSS califica como un Ramo «incremental» una sola vez.

Se identificaron 12 Ramos en el que el incrementalismo se presenta dos veces en los cuatro años bajo análisis: Judicial, Comunicaciones y Transportes, Economía, Salud, Marina, Medio ambiente y recursos naturales, PGR, Aportaciones a Seguridad Social, CNDH, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y PEMEX. A su vez, se identificaron 11 Ramos en el que el incrementalismo se presenta tres veces en los cuatro años bajo análisis: Legislativo, Presidencia, Defensa Nacional, Agricultura Ganadería, Trabajo y Previsión Social, Desarrollo Social, Provisiones y Aportaciones Sistemas de Educación Básica, Normal, Tribunales Agrarios, INEE, Instituto Federal de Telecomunicaciones, CFE e ISSSTE. En el caso del ISSSTE sucede lo mismo. Cuando se toma como criterio para medir el incrementalismo a Le Loup y Moreland, el ISSSTE califica como un Ramo «incremental» la mitad de las ocasiones en las que se llevó a cabo el análisis.

Finalmente, se identificaron 5 ramos en los que el incrementalismo se presenta en los cuatro años bajo análisis: Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, IFAI, Comisión Reguladora de Energía y Comisión Nacional de Hidrocarburos.

En la siguiente tabla, que clasifica y concentra el porcentaje de variación de todos los ramos de los cuatro años, se observa con mayor claridad como el incrementalismo domina la asignación presupuestal en México en el periodo analizado. Como se puede observar en la columna marcada en azul, que representa el número de variaciones por ramo menores a 10%, las variaciones incrementales en el periodo analizado son 164, versus 65 las variaciones no incrementales. Es decir, el incrementalismo se presenta 72% de las veces mientras que el no incrementalismo el 28%. Este resultado no necesariamente sería negativo, si la permanencia en el presupuesto tuviera algún criterio vinculado por ejemplo al resultado de alguna evaluación o los bienes y servicios que proveen los programas estuvieran resolviendo los problemas sociales a los que se dirigen. Es decir, si existiera algún tipo de racionalidad en la asignación.

8 Como ya se había mencionado, no se tomó en cuenta el 2015 porque el presupuesto “pagado” se modificaba constantemente dada la proximidad del año.



Desafortunadamente, como mencionábamos, estudios recientes muestran que «no existe una relación en general entre el sistema de evaluación de desempeño de CONEVAL a los programas sociales por ejemplo y las asignaciones presupuestales de los programas cada año. En particular, no se observa que incida en la decisión de reasignaciones, en la toma de definiciones para evitar duplicaciones, o en la realización de consolidaciones (con solamente algunas excepciones). Esto se atribuye a dos cuestiones: a la falta de coordinación con la SHCP, ya que es ésta la institución que cuenta con los instrumentos para incidir en la definición del presupuesto de egresos y en segundo lugar, a que existe un desfase entre la generación de resultados del PAE y los tiempos para la toma de decisiones presupuestales... comúnmente los ejercicios de evaluación se concluyen una vez tomadas las decisiones de los montos a proponerse en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año subsecuente, con pocas posibilidades de influenciarlo» (Székely 2013: 10-13). Por tanto, es necesario trabajar en lograr esa coordinación y realizar más investigación para conocer a profundidad actualmente qué determina la permanencia de la asignación del presupuesto a los ramos en México así como conocer por qué algunos ramos son más innovadores que otros.

## CONCLUSIONES

El análisis vía las tres aproximaciones nos deja varias lecciones importantes y futuras líneas de investigación en materia de política pública, evaluación y asignación presupuestal.

La primera de ellas, es que la innovación vía la generación de programas nuevos no caracteriza la presupuestación en México. Como pudimos ver en la primera parte del análisis, de los 43 Ramos bajo análisis, 16 de ellos (37%) prácticamente no han tenido variaciones en los últimos cinco años. En este primer análisis, es de destacar el área de salud, que incluye la Secretaría de Salud, el IMSS y el ISSSTE, que en los últimos cinco años sólo han tenido uno o dos programas nuevos y sin embargo, sobre todo el IMSS y el ISSSTE, concentran una parte importante del presupuesto pese a los bajos puntajes de satisfacción con los servicios que obtienen en las encuestas y los grandes cambios que ha experimentado el perfil de demanda de población en los últimos años. Como analizamos, pareciera que los tomadores de decisión en materia de políticas de salud no recurrieran a las herramientas que tienen para evaluar y generar evidencia en la adecuación y diseño de los programas de salud y por tanto en su presupuesto.

Estas cuestiones obligan a analizar puntualmente, programa por programa, lo que sucede con las políticas en este tema, cómo se están diseñando, qué tan efectivo está siendo este diseño y de qué manera se está ejerciendo el presupuesto. Recordemos que la falta de innovación en temas de salud no es solamente un fenómeno mexicano. Como mencionábamos en un inicio, en España, las áreas de salud son también las que más incrementalismo presentan. De ahí una segunda línea de investigación, que tiene que ver con las razones por las cuales las políticas de salud en general tienden a la inercia.

El segundo aspecto a resaltar, derivado de la primera parte del análisis, es que las entidades de control directo en México y las empresas productivas no generan programas nuevos. Por su parte, los ramos más innovadores en cuanto a número de programas y presupuesto significativo son Provisiones Salariales y Económicas, y la Secretaría de Educación Pública. Sobre estos dos últimos ramos, hay varios puntos a destacar. El primero, es que resulta fundamental analizar a profundidad la situación de las ECD y de las empresas productivas, ya que éstas concentran la parte más importante del presupuesto pagado en nuestro país de los últimos cinco años. El segundo, que en el caso de la Secretaría de Educación la innovación o por lo menos el cambio resultaría esperado, sobre todo si tomamos en cuenta los problemas en materia educativa que existen así como que los malos resultados obtenidos por este ramo en las encuestas de satisfacción por los servicios que ofrece. Sin embargo, como también mencionamos, existe desvinculación entre la evaluación que se lleva a cabo en la materia y la planeación y rediseño de políticas.

Un tercer aspecto, que se puede resaltar del segundo análisis, que contempla programas nuevos y presupuesto asignado a esos programas, es que en México los ramos que innovan no tienen un presupuesto significativo, por lo menos en los últimos cinco años. La única excepción a la regla de los 43 Ramos analizados siendo el de Provisiones Salariales y Económicas, quien califica como un ramo innovador y cuyo presupuesto es también significativo pero que como también mencionamos, cuya innovación no refleja un mejor manejo presupuestal sino más bien un cambio en el número de programas dirigidos a Zonas Metropolitanas en las que se creó un programa presupuestal por cada Ramo Administrativo. Sobre los otros 42 ramos, podemos decir que no son ni innovadores y tampoco cuentan con un presupuesto significativo.

Un cuarto aspecto, que concluimos del análisis con base a Le Loup y Moreland es que en México, las variaciones incrementales en el periodo analizado se presentan el 72% de las veces mientras que el no incrementalismo el 28%. Esto no necesariamente es negativo, como mencionamos, si la permanencia en el presupuesto tuviera algún criterio vinculado por ejemplo con el resultado de alguna evaluación o existiera algún tipo de racionalidad en la asignación. Sin embargo, y quinto aspecto a resaltar, los resultados de evaluaciones de impacto y las encuestas de

satisfacción de los usuarios con los servicios, no parecen ser elementos determinantes en la reconfiguración de los bienes y servicios otorgados ni en la asignación de fondos a los programas. Estos mismos análisis por su parte (Székely 2013 y Gómez 2016), concluyen que sí se observa un énfasis en la gestión de los recursos y la asignación presupuestal. Esta ausencia, de acuerdo a Székely, se debe en parte a una falta de coordinación con la SHCP y a los tiempos en los que se dan a conocer los resultados de las evaluaciones (Székely 2013). Lo anterior deja ver que es necesario trabajar en torno, por un lado a lograr esa coordinación en términos de tiempos y crear los mecanismos institucionales que obliguen a que el impacto de los programas y la satisfacción de los usuarios con los mismos sea un elemento con peso al momento de decidir la asignación de los recursos.

La presente investigación es sólo el inicio de una línea de investigación sobre política pública en México que profundiza en el tema de la permanencia, rediseño o desaparición de programas presupuestarios. A pesar de ser sólo el inicio, establece puntos de partida importantes que no debemos dejar de lado, sobre todo, en tiempos en los que los recursos son limitados y los problemas públicos que enfrenta nuestro país apremiantes. Hagamos que las políticas sean más efectivas en la resolución de los problemas sociales obligando de inicio, a los tomadores de decisiones a contemplar los resultados de evaluaciones y encuestas de satisfacción en las asignaciones presupuestales y a no dejarse llevar solamente por la inercia presupuestal actual.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Luis F. (1991), *La hechura de las políticas*. México: Porrúa. 45, 48.
- ANDERSON, Sarah y Laurel HARBRIDGE (2010), *Incrementalism in Appropriations: Small aggregation big changes*.
- BERRY, William (1990), “The confusing case of budgetary incrementalism: too many meanings for a single concept”. *The Journal of Politics*, vol. 52, núm. 1, pp. 167-196. DOI: 10.2307/2131424.
- BOBADILLA, Mariana et al. (2013), “Esquema de evaluación para instrumentos de política ambiental”. *Política y cultura*, núm. 40.
- CAAMAÑO Alegre, José y Santiago LAGO PEÑAS (2001), “Combining incrementalism and exogenous factors in analyzing national budgeting: an application to Spain”. *P.T.N.* 6/10.
- CONAC (2013), *Momentos contables de los egresos*. [http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_04\\_003.pdf](http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_04_003.pdf).
- DRÖR, Yehezkel (1964), “Salir del paso ¿ciencia o inercia?”. En: AGUILAR, Luis F. (1992), *La hechura de las políticas*. México: Porrúa. 45, 48.
- FEINSTEIN, Osvaldo y Mauricio GARCÍA (2015), “Seguimiento y Evaluación”. En: *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 209-248. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6960/Construyendo-gobiernos-efectivos.pdf?sequence=1>.
- GARCÍA, Mauricio y Roberto GARCÍA (2015), “Aspectos conceptuales y metodológicos”. En: KAUFMANN, Jorge, SANGINÉS, Mario y Mauricio GARCÍA MORENO (eds.) (2015), *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 1-24. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6960/Construyendo-gobiernos-efectivos.pdf?sequence=1>.
- GÓMEZ, Sosa y Ania IVETT (2016), *El uso de la información de desempeño de los programas sociales en la programación de sus recursos*. Maestría en Políticas Públicas Comparadas FLACSO-México.
- HORBATH, Jorge y GRACIA, María Amalia (2014), “La evaluación educativa en México”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 9, núm. 1.
- KAUFMANN, Jorge, SANGINÉS, Mario y Mauricio GARCÍA MORENO (eds.) (2015), *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6960/Construyendo-gobiernos-efectivos.pdf?sequence=1>.
- LEWIS, Carol W. y Bartley HILDRETH (2012), *Budgeting: Politics and Power*, 2nd ed. New York: Oxford University Press.
- LE LOUP, Lance T. y MORELAND, William B. (1978), “Agency strategies and executive review: The Hidden politics of budgeting”. *Public Administration Review*, vol. 38, núm. 3. DOI: 10.2307/975675.
- LINDBLOM, Charles. (1991), “La ciencia de salir del paso”. En AGUILAR, Luis F. (1992), *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- LOZANO et al (2013), “La carga de enfermedades, lesiones, factores de riesgo y desafíos para el sistema de salud en México”. *Salud Pública de México*, vol. 55, núm. 6, noviembre-diciembre de 2013, pp. 580-595.
- MAKÓN, Marcos y Marco VAREA (2015), “Presupuesto por resultados”. En: KAUFMANN, Jorge, SANGINÉS, Mario y Mauricio GARCÍA MORENO (eds.) (2015), *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública*

- para resultados en América Latina y el Caribe. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 81-117. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6960/Construyendo-gobiernos-efectivos.pdf?sequence=1>.
- MARCEL, Mario, Marcela GUZMÁN y Mario SANGINÉS (2013), *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. BID.
- MÉXICO EVALÚA (1<sup>o</sup> de junio de 2016), *Indicadores para entender y monitorear la seguridad pública en México*. [http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/MEX\\_EVA-INHOUS\\_CUADRNO\\_LOW.pdf](http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/MEX_EVA-INHOUS_CUADRNO_LOW.pdf).
- OCDE (2014), “Performance Budgeting”. En: OCDE (2014), *Budgeting practices and procedures in OECD countries*. OCDE, pp. 75-80. [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/budgeting-practices-and-procedures-in-oecd-countries\\_9789264059696-en#page2](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/budgeting-practices-and-procedures-in-oecd-countries_9789264059696-en#page2).
- ROBINSON, S. E. (2003), “Bureaucrats and public schools: Does bureaucratization promote incrementalism in program budgeting for Texas school?”. *Political Economy Working Papers*, 22. Richardson, Texas: School of Social Sciences, The University of Texas at Dallas.
- RODRÍGUEZ et al. (2015), *Presupuesto por Programas con Enfoque de Resultados en un marco de planificación. El caso de Ecuador*. Documento de Trabajo núm 8. Madrid: Eurosocial. [http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1422438560-DT\\_8\\_completo.pdf](http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1422438560-DT_8_completo.pdf)
- PADIERNA, Dolores (2015), “La reforma energética frente a la realidad”. *El cotidiano*. núm. 192. pp. 110-120.
- SANTIAGO, Paulo et al. (2014), *Revisiones de la OCDE sobre la evaluación en la educación*. México. OCDE, SEP, INEE.
- SHYCP. (Diciembre 2015), *Programas Presupuestarios*.
- SANZ MULAS, Andrés (2015), *Vinculación Plan Presupuesto en América Latina*. Brasilia: Naciones Unidas, CEPAL, IPEA. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38940/1/S1500812\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38940/1/S1500812_es.pdf).
- ShyCP (Junio 2015), “Estructura programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016”. Presentación a la H. Cámara de Diputados. [http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion\\_16/1\\_av\\_PyP\\_Inv\\_ene\\_may\\_2015.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_16/1_av_PyP_Inv_ene_may_2015.pdf).
- SZÉKELY, Miguel (2013), *Evaluación Externa de los Resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. México: Instituto de Innovación Educativa del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- TOHAMY, Soumaya, ARANSON, Peter y DEZHBAKHS, Hashem (February 1999), *An economic theory of the budgetary process*.
- TUCKER, J. Harvey (1982), “Incremental budgeting: myth or model”. *The Western Political Quarterly*, vol. 35, núm. 3. DOI: 10.2307/447549.

**Martin Cutberto Vera Martínez**  
Universidad Autónoma de Baja California  
martin.vera@uabc.edu.mx

**David Rocha Romero**  
Universidad Autónoma de Baja California  
drocha@uabc.edu.mx

**Martha Cecilia Jaramillo Cardona\***  
Universidad Autónoma de Baja California  
martha.jaramillo@uabc.edu.mx

## Medir a ciegas. Evaluación de desempeño en la Cruzada Nacional contra el Hambre

### Resumen

*El trabajo explora cómo el Programa de Comedores Comunitarios, integrante de un amplio esfuerzo para combatir la pobreza alimentaria en México, no está midiendo el impacto de los alimentos en los beneficiarios, sólo se sabe sobre la cobertura del programa. La investigación a través de metodología mixta (cualitativa y cuantitativa), entrevistas y encuestas, demostró que es casi nula la relación de las autoridades con los beneficiarios, no hay seguimiento de su salud y nutrición pues los indicadores previamente diseñados no lo contemplan. Esto se debe a una inadecuada aplicación de la Metodología del Marco Lógico que propone una relación estrecha entre autoridades y población objetivo, enmarcada por las propuestas de la Nueva Gestión Pública que empujan a los gobiernos a maximizar su eficiencia, su eficacia y desarrollar sistemas de medición de resultados.*

### Palabras clave

*Pobreza alimentaria, medición, indicadores, Nueva Gestión Pública, México.*

## Blindly measurement. Performance evaluation in the National Crusade against Hunger

### Abstract

*The paper explores how the community kitchen program, part of a broad effort to combat food poverty in Mexico, is not measuring the impact of food on beneficiaries, we only know about the coverage of the program. Research through mixed methodology (qualitative and quantitative) interviews and surveys showed that the relation between the authorities and the beneficiaries was almost null, there is not a continuity of their health and nutrition because the indicators previously designed do not contemplate it. This is merely because there is an inadequate application of the Logic Framework Methodology marked by the proposals of the New Public Administration to push the government to maximize its efficiency, effectiveness and to develop systems for the measurement of results.*

### Keywords

*Food poverty, measurement, indicators, New Public Management administration, Mexico.*

\* Los autores agradecen los comentarios de los dictaminadores que permitieron mejorar el artículo.

*In a Democracy, the government always acts so as to maximize the number of votes it will receive. In effect, it is an entrepreneur selling policies for votes instead of products for money.*

Anthony DOWNS

## INTRODUCCIÓN

En los últimos 30 años los gobiernos federales en México han diseñado e implementado políticas públicas para combatir la pobreza y la mala alimentación. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) la carencia por acceso a la alimentación<sup>1</sup> en México se incrementó de 20.789.646 personas en 2008 a 23.088.010 personas en 2014, de 21,7 por ciento a 23,4 por ciento de la población (CONEVAL, 2016). Baja California pasó de 428.600 personas en carencia de acceso a la alimentación en 2008 a 526.696 en 2010 (SEDESOL, 2012).

Así mismo, el índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza<sup>2</sup>, muestra que durante 2010 en zonas urbanas, el 45,5 por ciento de las personas no podía comprar la canasta alimentaria con sus ingresos, en las zonas rurales el porcentaje era de 59,98 por ciento. En 2014, en zonas urbanas subió al 52,39 por ciento y en zonas rurales a 62,70 por ciento. Baja California, Distrito Federal, Nuevo León, Quintana Roo y Sinaloa, en ese orden, son los estados con mayor índice de tendencia laboral de la pobreza en el país (Flores, 2015).

Ante tal reto, el gobierno federal creó en 2013 la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), encabezada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que tiene entre sus principales objetivos erradicar la pobreza alimentaria, relacionada con la carencia de una dieta adecuada que aporte los nutrientes necesarios. La población objetivo de la CNCH en Baja California, hasta 2014 era de 71, 371 personas<sup>3</sup>. A la par de crear mecanismos institucionales para combatir la pobreza alimentaria, surge la necesidad de evaluar los alcances de las acciones gubernamentales. Evaluación en el sentido de la emisión de un juicio acerca de una política que se lleva mediante procedimientos sistemáticos de recolección de información suficiente y relevante, y análisis e interpretación de la información a través de comparaciones respecto a parámetros definidos (Padrón, 1995:173; Matos, 2005: 365; Di Virgilio y Solano, 2012: 39).

El objetivo de la investigación es demostrar que no se sabe cómo se está nutriendo a los beneficiarios, como uno de los objetivos principales del PCC y del PNMSh. Debido a que existe una escasa comunicación entre autoridades y los beneficiarios del programa, y que la nutrición y salud de éstos, no es monitoreada. No es intención del trabajo hacer una evaluación del PCC, y decir si está funcionando o no, ni tampoco presentar en qué medida está contribuyendo en el combate a la pobreza alimentaria. De la misma manera, no se ha planteado aquí proponer nuevos indicadores de resultados, para tal motivo se tendría que hacer un análisis exhaustivo de la problemática y eso escapa a los alcances del trabajo.

Las preguntas de investigación que guían este trabajo son ¿se ha implementado adecuadamente la Metodología del Marco Lógico (MML) en el diseño y aplicación del PCC y si se mide el impacto de los alimentos en las personas, para saber si se está combatiendo adecuadamente la pobreza alimentaria? Éste programa forma parte de una estrategia de intervención social orientada a promover cambios (De Miguel, 2000: 2929). Nuestra hipótesis de trabajo es que no se ha implementado adecuadamente la MML y consecuentemente no se están midiendo los impactos de los alimentos en las personas. Por tal motivo se llevó a cabo un estudio mixto, cualitativo y cuantitativo, a través de entrevistas y encuestas, para analizar el funcionamiento de los comedores. Ya que la información disponible, tanto gubernamental como del CONEVAL, mide el desempeño del programa por los alcances logrados en base a la población objetiva beneficiada.

1 Se considera tomando en cuenta que por falta de dinero o recursos, tanto las personas mayores como menores de 18 años que no tuvieron una alimentación variada, comieron menos de lo necesario, se les disminuyeron las cantidades servidas de comida, sintieron hambre pero no comieron o los que sólo hicieron una comida al día o los que dejaron de comer todo el día.

2 Muestra la tendencia del porcentaje de personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria con el ingreso laboral. Si el índice sube, significa que aumenta el porcentaje de personas que no pueden comprar una canasta alimentaria con su ingreso laboral, CONEVAL. <http://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014.aspx>. Consulta: 20 de mayo 2015.

3 [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Seleccion\\_Municipios\\_de\\_la\\_Segunda\\_Etapa\\_de\\_la\\_CNCH.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Seleccion_Municipios_de_la_Segunda_Etapa_de_la_CNCH.pdf). Consulta: 10 de abril de 2015.

Se toma en cuenta la experiencia de tres comedores comunitarios en polígonos marginados de la ciudad de Tijuana, Baja California, México. Estos comedores como programa federal, conforman una actividad dentro del objetivo número 1 del PNMSh, que dice: «cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación».

El objetivo del PNMSh, como del PCC, como se verá más adelante, no hacen distinción entre el subsidio de alimentos e intervenciones directas sobre la nutrición dirigida a grupos vulnerables, las cuales son más complejas en su ejecución y sus efectos muchas veces no son los esperados (Barquera, Rivera-Dommarco y Gasca-García, 2001: 469). Consecuentemente, los indicadores del programa tienen que ver con la parte de los subsidios y no con las intervenciones directas sobre la nutrición.

El trabajo se divide en cuatro partes, la primera presenta la teoría de la Nueva Gestión pública (NGP) que enmarca la razón de la MML y los antecedentes de la evaluación en México, seguida de la metodología mixta utilizada en la investigación, que consistió en entrevistas a funcionarios públicos, jóvenes coordinadores, quienes enlazan a las autoridades con los integrantes de los comités comunitarios, a miembros de estos comités, así como una encuesta a los beneficiarios. En la segunda parte se presenta la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del PCC, enlazada a los objetivos del PNMSh. En la tercera parte se presentan los hallazgos, resultado del trabajo de campo y en la cuarta parte las conclusiones.

## TEORÍA

En México y en el mundo existe un debate sobre cómo hacer más profesional, eficiente, eficaz, transparente y sometido a rendición de cuentas el gasto de los gobiernos para enfrentar los problemas públicos.

Tomando tendencias, principalmente anglosajonas, se planteó una nueva forma de administración pública, parecida a lo que hacen las organizaciones privadas (Arellano, 2004: 13). La lógica de la Nueva Gestión Pública (Aguilar, 2006), como cuerpo teórico, propone mejores prácticas para hacer gobiernos más eficaces, eficientes y abiertos a la participación de los ciudadanos.

Frente a esta nueva visión Barzelay (2003) expone el peligro que se tiene de tomar esta NGP como una tendencia, ya que su aceptación estimula la formulación de políticas por imitación antes que la resolución de problemas.

En este proceso surgen diversos enfoques que contribuyen a alimentar esta discusión donde se destacan Christopher Hood<sup>4</sup> y Michael Jackson<sup>5</sup> (1991) considerados los precursores del enfoque teórico de la NGP; junto con Peter Aucoin<sup>6</sup> (1990). Sus trabajos representan la síntesis de la NGP. Varios autores sostienen sin embargo que la Nueva Gestión Pública, no es nueva sino es el resultado del avance en las ciencias administrativas (Gruening, 2001); por lo que lo que se podría delimitar en la NGP son un conjunto de características específicas tomadas de la academia, la política y la burocracia.

Aunado a estos postulados se han ido incorporando otras visiones como la creación de valor público de Moore, 1995, la gestión por procesos de Aguilar, 2006a, la legitimidad del estado de Cabrero, 2013, entre otros más que analizaron el fenómeno desde la investigación y la práctica.

*«La administración pública elabora reglas, regulaciones y hechura de decisiones letárgica; mientras que el nuevo manejo público (la NGP) ostenta decisividad, imaginación y pasión por la actividad» (Vicher, 2007:165).*

En este sentido, es importante recalcar la importancia del Marco Lógico como técnica, que dentro de la nueva gestión pública se presenta como herramienta orientada hacia el rendimiento y los resultados (Olías de Lima, 2001:8). Como lo plantea Cejudo (2013:17) la nueva gestión pública se orientada a flexibilizar estructuras y procesos en el sector público.

4 Christopher CROOPER HOOD, (1947), británico, profesor de la Universidad de Oxford, se especializó en el análisis de gobierno, políticas públicas y reformas del Estado. Entre sus obras más destacadas están: *The Limits of Administration* (1976), *The Tools of Government* (1983) y *The Art of State* (1998), entre otras.

5 PhD. Michael JACKSON, profesor emérito de la Universidad de Sidney, Australia, ha dedicado su investigación a la economía política, la administración pública y la ciencia política. Destacan sus obras sobre Jean Jacques Rousseau, Carl Smith y Georg Hegel.

6 Peter AUCOIN (1943-2011), politólogo y profesor canadiense de la Universidad de Dalhousie, dedicó su carrera a la administración pública y las políticas de gobernanza. Fue asesor del Gobierno de Canadá para la reforma del Estado, y participó en administraciones locales en comisiones de reforma electoral, entre otros.

Por lo tanto, surge la emergencia de un nuevo paradigma que permita acercar esas relaciones causales y abordarlas desde la Nueva Gestión Pública (NGP).

*«Debe quedar claro, que el management es una orientación de un objeto de estudio mayor y del cual comparte su origen: la Administración Pública. Otro problema lo constituye la irrupción de ese paradigma autodenominado New Public Management (Nueva Gestión Pública), que es una reminiscencia añeja que incorpora las técnicas privadas a la administración pública, pero ahora se realiza mediante la vía de la economía neoclásica».* (Sánchez, 2001, p. 77)

Este nuevo enfoque teórico surge tras la crisis del Estado de bienestar (keynesianismo) y la ola neoliberal (Thatcher y Reagan) de finales del siglo xx, que propendió a mejorar la ineficiencia burocrática que existía, como mecanismo para agilizar la dinámica teniendo como herramientas las nuevas tecnologías.

Por otra parte, Hood y Jackson sostienen que la NPG no debe ser considerada una teoría, sino una filosofía administrativa comúnmente aceptada. En su obra *Administrative Argument* (1991)<sup>7</sup> sostiene que la emergente llamada NGP debe ser considerada como una doctrina, un tipo ideal de conducta en la esfera administrativa. Enfatizan que en tanto filosofía como argumento, la NGP toma referencias del cameralismo alemán del siglo xviii, el utilitarismo británico del siglo xix y el progresismo americano del siglo xx. (Barcelay, 2000).

En éste nuevo enfoque se formula la re-categorización del ciudadano como decisor, y no como un mero cliente consumidor; donde la interacción y el diálogo generan y retroalimentan el ejercicio de lo público. (Mariñez, 2013).

Lori Brainard y John Mcnutt (2010) afirman que éste nuevo rol enfatiza la creación de mayores alianzas entre ciudadanos, lo que a su vez genera compromisos estables en democracias. Al respecto afirman:

*«Los administradores públicos crean oportunidades para el compromiso con los ciudadanos, utilizando esas oportunidades para educar, organizar y activar a éstos para promover y participar en la esfera pública en su propia representación. También significa que los administradores públicos se comprometerían con los ciudadanos a colaborar para identificar y definir los problemas, y crear y aplicar sus soluciones. Como parte de esto, las relaciones gobierno-ciudadanos se convertirían en más deliberativas y dialógicas antes que exclusivamente regulativas y basadas en la autoridad».* (p. 841)

De acuerdo a Freddy Mariñez, este enfoque se presenta como una alternativa a lo que denomina la «administración pública tradicional» (old public administration) y frente a la lógica de la NGP (2013).

*«Desde la perspectiva teórica, el Nuevo Servicio Público ofrece una importante y viable alternativa a los modelos gerenciales, tanto el convencional como el actualmente dominante. Esta es una alternativa que ha sido construida en base a las investigaciones teóricas e innovaciones prácticas. El resultado es un modelo normativo, comparable con otros modelos. [...] Las decisiones que toman los administradores públicos están marcadas fuertemente por los principios y argumentos en que se basen. Sí asumimos que la acción del gobierno es garantizar su propio interés entonces tomaremos un conjunto de medidas. Sí por otro lado, asumimos que la responsabilidad del gobierno está en promover la participación ciudadana, el debate y el interés público, entonces nosotros tomaremos un conjunto enteramente diferente de acciones».* (Denhardt y Denhardt, 2000, p. 557).

Según Ostrom (1973, 157), es posible decir que la NGP apoya la participación de los ciudadanos una vez que el diseño del programa público ha pasado por los mecanismos de mercado.

En la NGP la racionalidad viene tanto de las reglas de mercado (el gobierno y la meritocracia orientados por los cuasi mercados y los resultados) como del empoderamiento de los ciudadanos (Nozick, 1974, 18-19; Gauthier, 1986, 444; Buchanan y Tullock, 1962).

Si, como defiende Rawls, la justicia debe venir antes que la «felicidad», la principal preocupación es el total desprecio de la NGP hacia el debate democrático, la deliberación y la discusión: la arena pública debe-

7 Publicada por DARMOUTH en Reino Unido (1991) y por BROOKFLIED en Estados Unidos (1992), es una obra que explica el surgimiento de la NGP en cuatro fases y que arguye que el estudio de casos comparados ha tendido a la internacionalización de las mismas normas de comportamiento de la gestión pública, lo que propició a organizaciones como la OCDE para proponerlas a sus países miembros.

ría estar contenta con discutir asuntos técnicos y cómo el gobierno provee servicios, no en general cómo nuestros gobiernos son espacios de gobernanza, espacios para la discusión y la deliberación (Elster, 1998; Habermas, 1996).

Para Leeuw (1996, p. 92) la nueva gestión pública enfatiza en la aplicación de los conceptos de economía, eficiencia y eficacia en la organización gubernamental. Es decir, en primer lugar, el sector público reduce las diferencias respecto al sector privado en términos de personal, sistemas de remuneración y métodos de gestión; y, en segundo lugar, existe una disminución del volumen de reglas y procedimientos que articulan la actuación de gestión de los departamentos, sujetos a reglas uniformes para contratar e incurrir en costes (Dunleavy y Hood, 1994, p. 10).

Quizá la presencia en todas las teorías anteriormente analizadas de la necesidad de desarrollar y perfeccionar herramientas de control, especialmente orientadas a la evaluación de los logros o resultados obtenidos, se asocia en la literatura a la nueva gestión pública con la introducción de conceptos, prácticas y técnicas procedentes del sector privado (Fernández Rodríguez, 2000, p. 108), destinadas exclusivamente al control de resultados (Boden et al., 1998, p. 267 y Broadbent y Laughlin, 1998, p. 403), o se amplía a la introducción de mejoras en la gestión, mediante la desregulación, descentralización, y la introducción de competencia y transparencia en la rendición de cuentas (Coninck-Smith, 1991; Ladner, 1999; Montesinos, 1999).

Podríamos resumir que la Nueva Gestión Pública apremia la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad.

No obstante, la clasificación primaria utilizada para sintetizar estas actuaciones se basa en la ordenación secuencial lógica en el desarrollo de estas acciones tal y como se expone en el trabajo de Barea (1997).

Es por ello que el objetivo de las políticas de gestión pública exige la «desburocratización de las administraciones públicas» (García, 2007, p. 44), es decir, la simplificación de sus procedimientos internos, la horizontalidad en su creación y la transversalidad creativa en su desarrollo.

Con base en tales aportaciones, las actuaciones a desarrollar en el presente artículo centrarán su análisis en determinar cómo se han dado las relaciones con los ciudadanos y los programas públicos de alimentación.

## ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN EN MÉXICO

En 1995 se desarrollarían las primeras experiencias de evaluación del desempeño administrativo por medio de indicadores en el gasto público, lo que a la postre se convertiría en el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) (Arellano y Purón, 2004: 476).

A partir de 2006 se introducen obligaciones para evaluar los resultados de los programas sociales (Pérez-Jácome, 2009). Con la promulgación de la Ley General para el Desarrollo Social (LGDS), que hizo obligatoria la evaluación anual de los programas sociales, y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la cual introduce el concepto de Presupuesto por Resultados (González y Velasco, 2014: 103). Se establecieron un conjunto de normas que modifican la forma de ejecutar los procesos de planeación, programación, aprobación, ejecución y evaluación en la administración pública federal (Ramos y Villalobos, 2012: 102). Por este medio se busca la efectividad y eficiencia del gasto público al vincular el funcionamiento de organizaciones del sector público a los resultados que producen. Utiliza información sistemática sobre el desempeño (indicadores, evaluaciones, costos de programas, etcétera) para establecer dicho vínculo (Maldonado, 2013: 14). La información sobre un producto se recaba a través de indicadores (Maldonado, 2013: 27). En la planeación del PBR la elaboración de indicadores debe dejar información clara sobre cómo evolucionan las decisiones gubernamentales y si se están cumpliendo cabalmente sus objetivos sin afectar intereses de otros sectores, por eso es muy importante su evaluación<sup>8</sup>. Para el 2004 se había creado el CONEVAL, organismo público descentralizado que evalúa la política social.

Por otro lado la LFPRH en 2006, asocia la evaluación de la política social a la construcción de un Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), el instrumento operativo para la implementación del PBR (Acosta, 2011: 124),

8 Entendiendo por evaluación «La estimación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso y de su diseño, implementación y resultados. El propósito es determinar la relevancia y el grado de cumplimiento de los objetivos, así como de la eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad del desarrollo. Una evaluación debe proporcionar información creíble y útil que permita la incorporación de lecciones aprendidas al proceso de toma de decisiones. Así mismo la evaluación se refiere al proceso para determinar el valor o importancia de una actividad, política o programa; es una valoración lo más sistemática y objetiva posible de una intervención de desarrollo planificada, en curso o finalizada» (MALDONADO, 2013: 24).

que se conforma de diversos procesos que permiten: i) evaluar los resultados de los programas federales; ii) re-actualizar a los administradores de dichos programas y iii) mejorar la calidad de información que se entrega al Congreso y a la sociedad.

Este mecanismo descansa en un Sistema de Indicadores de Desempeño, administrado en los hechos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Como resultado, las dependencias y entidades deben elaborar la MIR (matriz de Indicadores para Resultados) de cada programa federal de acuerdo con la MML; La MIR formará parte del SED para coadyuvar en la eficiencia, economía, eficacia y calidad de la administración pública federal y en el impacto social del gasto público federal.

La MML es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Presenta de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa (Vera, 2015), contempla y facilita la participación de los involucrados en un problema público, particularmente en la elaboración de la MIR, ver esquema 1.

**ESQUEMA 1. METODOLOGÍA DEL MARCO LÓGICO. CONSENSOS Y ACUERDOS**



Fuente. VERA MARTÍNEZ, Martín, 2015, Diseño y operación de indicadores de Evaluación en la AP, Manual de curso impartido con el auspicio de la Auditoría Superior de la Federación a funcionarios públicos.

La MML permite tener una visión panorámica de los problemas públicos que se presentan como fenómenos sociales interconectados y desarrollar hipótesis de causa-efecto, del tipo «si sucede A, entonces esto causa B» (Aldunate y Córdoba, 2011: 21), es un proceso que debe seguirse para llegar a la MIR. No es un producto final que sólo puede elaborarse por expertos en lo más alto de la jerarquía burocrática. No funciona sólo si se declara en documentos oficiales y en la práctica no se aplica, particularmente en el sentido de la comunicación entre las partes involucradas. Por medio del análisis de involucrados, análisis del problema, análisis de objetivos e identificación de alternativas de solución al problema, se identifican problemas y se dan alternativas de solución (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005). El análisis del problema y el análisis de objetivos ayudan a la construcción de indicadores de desempeño. El primero permite: 1) analizar e identificar lo que se considere como problemas principales, 2) establecer el problema central, aplicando criterios de prioridad y selectividad, 3) definir los efectos más importantes del problema en cuestión, 4) anotar las causas del problema central detectado, qué elementos están o podrían estar provocando el problema, 5) una vez que tanto el problema central como las causas y los efectos están identificados, se construye un árbol de problemas (el árbol es una imagen completa de la situación negativa existente), y 6) revisar la validez e integridad del árbol dibujado, asegurarse que las causas representen causas y los efectos representen efectos, que el problema central esté correctamente definido y que las relaciones (causales) estén correctamente expresadas.

El producto de la MML es la MIR, cuyos propósitos son establecer los objetivos y resultados esperados, definir los indicadores estratégicos para medir los resultados, definir los medios que permitan verificarlos, describir los bienes y servicios que entrega el programa a la sociedad (Vera, 2015).

En lo referente a los indicadores, que son el resultado de poner en operación los objetivos a alcanzar (Di Virgilio y Solano, 2012:47), se requiere que consideren criterios de calidad, cantidad y tiempo para que generen información adecuada, así que se debe considerar que sean específicos, realizables, medibles, relevantes, enmarcados en el tiempo e independientes (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005: 34). Los indicadores de resultados deberán ser una expresión cuantitativa o cualitativa que permita, de una manera sencilla y fiable medir logros, reflejar los cambios vinculados con las acciones de los programas, monitorear y evaluar sus resultados (Acosta, 201: 137).

Además de generar indicadores que midan el cumplimiento de los objetivos de forma cuantitativa, indicadores de eficacia, como los porcentajes de población atendida por los programas sociales, es necesario proponer indicadores de calidad, de eficiencia, que evalúan atributos respecto a normas o satisfacción de los beneficiarios (Ramos y Villalobos, 2012: 119-121), debido a que los programas sociales precisamente están orientados a mejorar las condiciones de vida de la población objetivo.

En el caso de los programas alimenticios, ello equivale a preguntar ¿cómo están repercutiendo esos alimentos en la salud de las personas?

## METODOLOGÍA

La investigación no hizo una evaluación del desempeño o del impacto, considerando los indicadores planteados por el PCC, sobre la población objetivo. Por el contrario, se efectuó trabajo de campo exploratorio para comprender cómo funciona el PCC en Tijuana, se llevó a cabo una investigación mixta, cuantitativa (encuestas) y cualitativa (entrevistas). Esta investigación mixta permite una investigación comprensiva del problema y es adecuada para abordar a grupos marginados, como los pobres (Creswell, 2003: 26). Se realizó una encuesta, no aleatoria, a 95 beneficiarios en tres comedores comunitarios, utilizando el denominado *muestreo por cuotas*, donde se determina una cantidad de individuos de una población para que sean miembros de la muestra, no habiendo un procedimiento especial, el criterio es arbitrario, eligiendo sujetos que comparten ciertas características, según la definición del estudio (Castañeda, 2011: 117). Con el propósito de saber si las autoridades se han acercado para dar seguimiento a su alimentación y salud nutrimental, se utilizaron sólo algunas de las preguntas aplicadas en la encuesta, ver anexo 1.

Estos tres comedores tienen similares características al resto de los comedores en Tijuana, de acuerdo a los criterios que ha desarrollado la SEDESOL para abrir tales establecimientos, considerando las condiciones socioeconómicas de las personas en polígonos marginados de la ciudad. Lo que interesa de los beneficiarios a la investigación, es conocer su relación con las autoridades. Se omitió hacer más encuestas en otros comedores, ya que se conoció de parte de 8 promotores, que tenían relación por lo menos con 25 comedores (cada promotor atiende en promedio a 3), que la situación de distanciamiento entre población y autoridades era la misma.

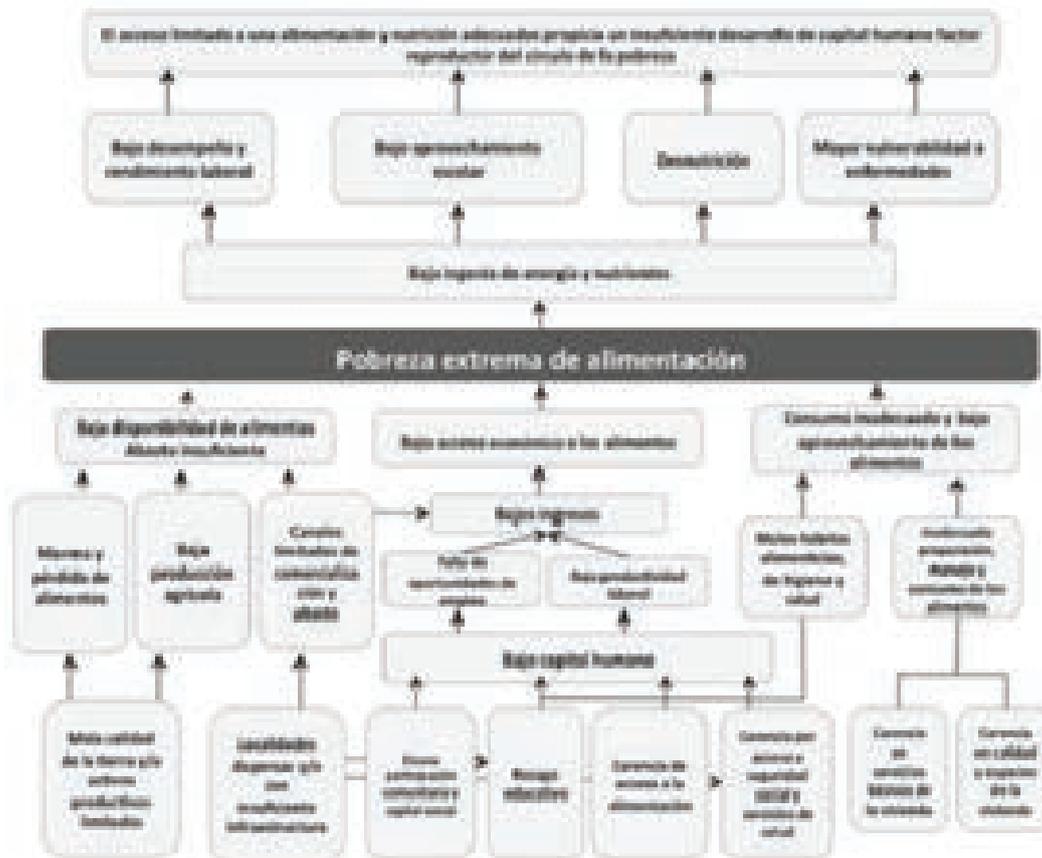
Por otro lado, se entrevistaron a funcionarios públicos de SEDESOL, así como a promotores, jóvenes que son los encargados de la logística del comedor, monitoreando su funcionamiento y coordinando la relación entre los comités comunitarios (grupo de personas de la localidad que se organizaron para dar de alta el comedor) y las autoridades. Las entrevistas tuvieron como eje preguntas sobre el desarrollo e implementación de la MML, particularmente en lo referente a la vinculación entre autoridades y beneficiarios. Estas actividades se llevaron a cabo de febrero a agosto de 2015.

## EL PROGRAMA DE COMEDORES COMUNITARIOS

La mala alimentación es causa de muchos problemas de salud que se convierten en problemas sociales, como la baja productividad provocada por el sobrepeso o el bajo aprovechamiento escolar, problemas que el Estado tiene la necesidad de atender. La CNCh visualiza un objetivo, combatir la pobreza alimentaria, y así enfrentar diversos fenómenos sociales, véase esquema 2. La Cruzada inició formalmente el 22 de enero de 2013 con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto por el que se instaura el Sistema Nacional para la CNCh. El 30 de abril de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el PNMSH el cual constituye el instrumento de planeación oficial de la estrategia.

En el siguiente árbol de problemas, elaborado por SEDESOL, se observan diversos fenómenos que contribuyen a la baja ingesta de energía y nutrientes, y esto es causa de importantes problemas, como el bajo aprovechamiento escolar.

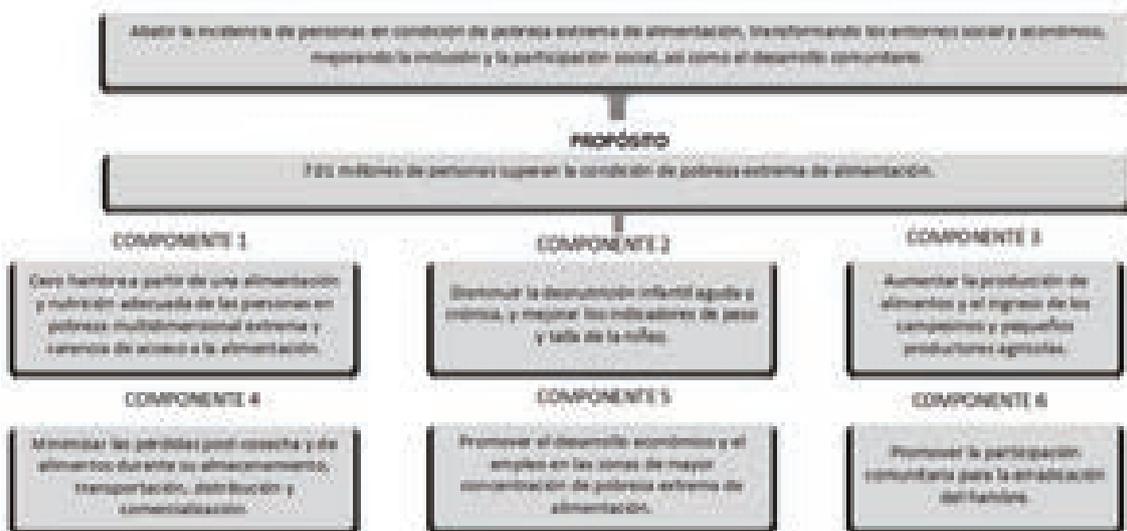
ESQUEMA 2. ÁRBOL DE PROBLEMAS PNMSH



Fuente: Sin Hambre Cruzada Nacional. Elementos técnicos de diseño. Planeación e instrumentación del Programa Nacional México sin hambre. Julio 2014, SEDESOL. [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Programa\\_Nacional\\_Meexico\\_Sin\\_Hambre\\_Elementos\\_Metodologicos.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Programa_Nacional_Meexico_Sin_Hambre_Elementos_Metodologicos.pdf). Consulta: 30 de marzo de 2015.

El PNMSH contiene seis objetivos (componentes), el primero es relativo a la alimentación y nutrición adecuada, esquema 3.

ESQUEMA 3. MATRIZ DE MARCO LÓGICO PARA EL PROGRAMA NACIONAL MÉXICO SIN HAMBRE (PNMSH) 2014-2018



Fuente: Sin Hambre Cruzada Nacional. Elementos técnicos de diseño. Planeación e instrumentación del Programa Nacional México sin hambre. Julio 2014, SEDESOL. [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Programa\\_Nacional\\_Meexico\\_Sin\\_Hambre\\_Elementos\\_Metodologicos.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Programa_Nacional_Meexico_Sin_Hambre_Elementos_Metodologicos.pdf). Consulta: 30 de marzo de 2015.

El PNMSh define a la desnutrición como *el resultado de una reducida ingestión alimentaria en un periodo prolongado de tiempo y/o de la absorción deficiente de los nutrientes consumidos. Generalmente asociada a una carencia de energía (o proteínas y energía), aunque también puede estar relacionada con carencia de vitaminas y minerales*. La pobreza es considerada una causa de la malnutrición (obesidad y desnutrición). En México la metodología para la medición multidimensional de la pobreza desarrollada por el CONEVAL propone que existen dos referentes importantes relacionados con el acceso a los alimentos: el primero, la línea de bienestar mínima es un indicador de posibilidad económica de acceso que permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada. El segundo es la carencia de acceso a alimentación, que se construyó con base en la definición de seguridad alimentaria de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en Inglés, 2006).

La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT), que utiliza índices antropométricos contruidos a partir de mediciones de peso, talla y edad (Morales-Rúan, 2013: 201), arrojó datos de los beneficiarios de programas gubernamentales orientados a mejorar nutrición de los más pobres en comparación con el resto de la población, cuadro 1. La encuesta se levantó en 1988, 1999, 2006 y 2012 y demuestra que no es suficiente con dar alimentos cuantitativamente.

**CUADRO 1. PREVALENCIA DE DESNUTRICIÓN EN MENORES DE 5 AÑOS DE EDAD EN 1988, 1999, 2006 Y 2012. MÉXICO ENSANUT 2012**

<b>Promedio nacional</b>			
	<b>Bajo peso</b>	<b>Baja talla</b>	<b>Emaciación</b>
1988	10,8	26,9	6,2
1999	5,6	21,5	2,1
2006	3,4	15,4	2
2012	2,8	13,6	1,6
<b>Promedio población oportunidades</b>			
2012	4,3	21,4	1,9

Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Estado de Nutrición, Anemia, Seguridad Alimentaria en la Población Mexicana <http://ensanut.insp.mx/doctos/analiticos/Desnutricion.pdf>. Consulta: 6 de abril 2015. Instituto Nacional de Salud Pública, Modulo de Oportunidades en ENSANUT 2011-2012. Tomado de Elementos Técnicos de Diseño, Planeación e Instrumentación del Programa Nacional México Sin Hambre, julio 2014. [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Programa\\_Nacional\\_Mexico\\_Sin\\_Hambre\\_Elementos\\_Metodologicos.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Programa_Nacional_Mexico_Sin_Hambre_Elementos_Metodologicos.pdf). Consulta: 6 de abril de 2015.

Este cuadro destaca que los beneficiados por el Programa Oportunidades en 2012, tienen peores condiciones relacionadas con la desnutrición que el promedio nacional, esto debería ser al revés. Los niños atendidos por el Programa deberían estar mejor nutridos y tener porcentajes más bajos de baja talla, bajo peso y emaciación. El Programa les da alimentos pero no necesariamente los nutre.

El cuadro 2 se presenta el objetivo número uno de la CNCh, así como sus componentes, actividades e indicadores, contenidos en la MIR. Se observa a los comedores comunitarios como una actividad que contribuye con el indicador de disminuir el porcentaje de personas en pobreza extrema de alimentación.

Como se observa, es un indicador que mide el avance de 14 actividades, una de ellas son los comedores comunitarios. SEDESOL se refiere a ellos como «el espacio propicio para consumir alimentos nutritivos con base en dietas balanceadas, incluyendo ingredientes tradicionales y naturales de la región» (SEDESOL, 2013). El problema central que identifica el árbol de problemas de PCC es el «acceso insuficiente a alimentos variados y de calidad en los territorios urbanos y rurales de las Zonas de Atención Prioritaria».

El Objetivo general del PPC es «desarrollar y consolidar una estrategia de atención alimentaria y nutricional y, con ello, contribuir a abatir la carencia por acceso a la alimentación». En el Estado de Baja California había hasta abril de 2015, 183 comedores en sus 5 municipios, 86 en Tijuana, 49 en Ensenada, 38 en Mexicali, 5 en Rosarito y 5 en Tecate.

Los objetivos específicos son: 1) Mejorar la situación nutricional de niños de 0 a 11 años de edad, mujeres en gestación y lactantes, personas con alguna discapacidad, adultos mayores de 65 años y aquellas personas que determine el comité comunitario, por su condición de pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación; 2) Promover la inclusión social de la población atendida por los comedores, 3) Impulsar acciones de orientación nutricional entre la población atendida de los comedores, que sustente el desarrollo de una cultura alimentaria nutricional.

CUADRO 2. OBJETIVO 1, COMPONENTES, ACTIVIDADES E INDICADOR DE LA MIR DE LA PNMSH 2014

Objetivo 1	Componentes	Actividades	Indicador
Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.	C1.1 Incrementar el acceso físico y económico a alimentos sanos y nutritivos.	<p>a) Incrementar la cobertura de los programas de transferencia de ingreso a los hogares en condiciones de pobreza extrema de alimentación.</p> <p>a.1. Incorporar nuevas familias al padrón de oportunidades.</p> <p>a.2. Incorporar nuevas familias al padrón de PAL.</p> <p>a.3. Incorporar nuevas familias al padrón sin hambre.</p> <p>b) Incentivar la adquisición de alimentos básicos nutritivos en los derechohabientes de transferencia de apoyo alimentario.</p> <p>b.1. Promover el uso de la tarjeta PAL sin hambre.</p> <p>c) Incrementar los mecanismos de atención a situaciones de contingencia, ante eventos coyunturales que vulneren el derecho a la alimentación.</p> <p>c.1. Apoyar con jornales del programa de empleo temporal.</p> <p>d) <b>Comedores comunitarios</b> y escuelas con asistencia alimentaria.</p> <p>d.1. <b>Comedores comunitarios.</b></p> <p>d.2. Escuelas de asistencia alimentaria.</p> <p>e) Promover el abasto de productos alimenticios nutritivos en zona de alta concentración de población objetivo.</p> <p>e.1 Tiendas en operación Diconsa.</p> <p>f) Dotación y consumo de productos alimenticios enriquecidos.</p> <p>f.1. Dotar de leche fortificada a los nuevos beneficiarios.</p> <p>f.2. Apertura nuevos centros de acopio Liconsa.</p>	Disminuir el porcentaje de personas en pobreza extrema de alimentación con ingreso menor a la línea de bienestar mínimo.

Objetivo 1	Componentes	Actividades	Indicador
Mismo objetivo.	C1.2 Aumentar la oferta oportuna de alimentos en territorios de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.	<p><b>a)</b> Ampliar el sistema de abasto social en zonas rurales y urbanas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.</p> <p><b>a.1.</b> Apertura de nuevas tiendas Diconsa y Tiendas de operación Diconsa.</p> <p><b>a.2.</b> Atender localidades con unidades móviles de Diconsa.</p> <p><b>a.3.</b> Centros de atención a derechohabientes del esquema sin hambre.</p> <p><b>a.4.</b> Construir-instalar-apertura nuevos comedores comunitarios.</p> <p><b>a.5.</b> Comedores comunitarios en operación.</p> <p><b>b)</b> Consolidar el sistema de abasto social de leche para mejorar la nutrición.</p> <p><b>c)</b> Mejorar los mecanismos de protección contra riesgos que puedan generar inseguridad alimentaria: desastres, emergencias, sequías, conflictos y fluctuaciones económicas.</p>	Disminuir el porcentaje de personas en pobreza extrema de alimentación con carencia por acceso a la alimentación (7,01 millones de personas, 100%).

Fuente: Elementos Técnicos de Diseño, Planeación e Instrumentación del Programa Nacional México Sin Hambre, julio 2014. [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Programa\\_Nacional\\_Meexico\\_Sin\\_Hambre\\_Elementos\\_Metodologicos.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Programa_Nacional_Meexico_Sin_Hambre_Elementos_Metodologicos.pdf). Consulta: 6 de abril de 2015.

Los indicadores de resultados para cumplir con los objetivos anteriores, en teoría, se asocian al cumplimiento de los objetivos fundamentales de una política pública y deben medir lo verdaderamente esencial (Salcedo, 2011: 34). Los indicadores del PCC miden en términos cuantitativos el desarrollo del programa pero omiten la situación nutricional que es parte de sus objetivos específicos. Todos los medios de verificación de los indicadores tienen que ver con cuantificar el número de elementos del indicador. Por ejemplo, el porcentaje de comités comunitarios en los que participan mujeres, obtenidos del Registro de la Dirección General de Participación Social, cuadro 3.

**CUADRO 3. INDICADORES DEL PROGRAMA DE COMEDORES COMUNITARIOS**

Nombre del indicador
Indicador del FIN. Porcentaje de la población con acceso a la alimentación.
Indicador de PROPÓSITO Porcentaje de AGEBs intervenidas en el área de cobertura urbana del programa.
Indicador de PROPÓSITO. Porcentaje de localidades rurales intervenidas en el área de cobertura del Programa.
Indicador de COMPONENTES. Porcentaje de comedores comunitarios instalados y en operación dentro del área de cobertura del Programa.
Indicador de COMPONENTES. Porcentaje de comedores comunitarios solicitados e instalados dentro del área de cobertura del Programa.
Indicador de COMPONENTES. Porcentaje de personas que participan en la preparación y ministración de alimentos del comedor.

Nombre del indicador
Indicador de COMPONENTES. Porcentaje de cocinas comunitarias con equipamiento instaladas.
Indicador de COMPONENTES. Porcentaje de personas atendidas en los comedores comunitarios.
Indicador de COMPONENTES. Promedio de mujeres atendidas en los comedores comunitarios.
Indicador de COMPONENTES. Porcentaje de municipios de la Cruzada contra el Hambre atendidos con al menos un comedor comunitario.
Indicador de COMPONENTES. Porcentaje de Comités Comunitarios constituidos.
Indicador de ACTIVIDADES. Porcentaje de proyectos de comedores comunitarios autorizados por la dirección General de Participación Social.
Indicador de ACTIVIDADES. Porcentaje de Asambleas Comunitarias celebradas para la constitución de comités comunitarios.
Indicador de ACTIVIDADES. Porcentaje de comités comunitarios en los que participan mujeres.
Indicador de ACTIVIDADES. Porcentaje de comités comunitarios liderados por mujeres.
Indicador de ACTIVIDADES. Porcentaje de comedores comunitarios con supervisión y seguimiento.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/MIR\\_2014/MIR\\_2014\\_PCC.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/MIR_2014/MIR_2014_PCC.pdf). Consulta: 19 de abril 2014.

Los indicadores antropométricos utilizados comúnmente en encuestas se derivan de mediciones de peso, estatura (o longitud) en infantes, niños, adolescentes y adultos (SEDESOL, 2012: 47) y contribuyen al seguimiento de la desnutrición<sup>9</sup>. Indicadores que hagan referencia a la ingesta alimentaria y a la utilización biológica de los alimentos, que permiten conocer el estado nutricional de cada persona, complementan a los indicadores de cobertura, que son parte del grupo de indicadores de eficacia.

## HALLAZGOS

En 2014 el CONEVAL realizó la encuesta *Monitoreo de Indicadores de Desarrollo Social* en los 400 municipios iniciales de la Cruzada, teniendo como propósitos: 1) conocer las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población que habita dentro de los 400 municipios que cubre en su etapa inicial la Cruzada, 2) caracterizar a esta población, municipios con alto porcentaje de población en pobreza extrema y pobreza extrema alimentaria y municipios con elevado volumen de población en pobreza extrema y pobreza extrema alimentaria, 3) delinear los perfiles de 5 de 400 municipios seleccionados y 4) conocer la cobertura de algunos programas sociales en esta población al inicio de la Cruzada (CONEVAL, 2014). En la información recabada en 2014, no se obtuvieron datos relacionados con la salud nutrimental de las personas, pero si se estableció como importante «tener indicadores de resultados relacionados con la población en pobreza extrema alimentaria que permita cuantificar su atención y darle seguimiento a sus resultados» (CONEVAL, 2014). La misma evaluación recomienda monitorear la evolución de la desnutrición y la anemia en aquellas poblaciones que continúan presentando las mayores prevalencias, como son los menores de 2 años, los adolescentes, las mujeres en edad fértil, los adultos mayores e indígenas, entre otras recomendaciones (SEDESOL, 2014).

Por otro lado, en la auditoría realizada por la Auditoría Superior de la Federación, se informó que en 50 de los programas incluidos en la PNMSH, no fue suficiente la información que reportaron para la mejora en el acceso de las personas a alimentos nutritivos (ASF, 2014). Tiene mucha relevancia lo anterior, pues la calidad de un programa social se mide por su compromiso en la resolución de los problemas sociales (De Miguel, 2000: 294)

Por otra parte, el *Diagnóstico y Propuesta de Atención del Programa de Comedores Comunitario* (SEDESOL, 2014), no aborda la implementación de nuevos indicadores de calidad, como el de la medición antropométrica periódica, tampoco si existe una comunicación y coordinación entre agentes gubernamentales y los comités comunitarios para el desarrollo del programa.

<sup>9</sup> El Instituto Nacional de Salud Pública cuantifica los índices antropométricos a través de ENSANUT y mostró que en 2012 en todo el país, 302 mil 279 menores de 5 años de edad presentaban bajo peso; 1 millón 467 757 baja talla y 171 mil 982 emaciación. La desnutrición provoca anemia. [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2910/1/images/Diagnostico\\_2014\\_PCC.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2910/1/images/Diagnostico_2014_PCC.pdf). Consulta: 17 de julio de 2015.

Los indicadores (cuadro 3) reflejan el alcance del programa medido en porcentaje de cobertura, y no el impacto de los alimentos en los beneficiarios. Así también, en el desarrollo del programa, la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones y recopilación de información, es muy limitada; contrario a lo postulado por la teoría, donde se contempla y facilita la participación de los beneficiarios. Las decisiones que toman los comités se limitan a la elaboración de la comida, con los ingredientes que envía el gobierno o a quienes se les permite entrar a comer<sup>10</sup>. En este sentido, tanto los beneficiarios como los promotores de los comedores comentaron que no se ha dado, por lo menos en el último año, el acercamiento de alguna autoridad gubernamental, de cualquier dependencia que colabora en la CNCH, como por ejemplo personal de la Secretaría de Salud o de la propia SEDESOL o alguna otra más, para monitorear la salud de los beneficiarios, en ningún sentido, a través de una encuesta, prueba médica, diagnóstico, etcétera. Esto en gran medida se debe a que «En los comedores no dejan pasar a gente de salubridad, sólo una señora de las organizadoras compró una báscula y ha pesado a los niños. No hemos visto ni escuchado nada sobre estudios clínicos o diagnósticos médicos hacia los beneficiarios. Incluso varios promotores se han enfermado de tifoidea, nosotros comemos en los comedores, no sabemos si se han enfermado por comer en los comedores, hay poco control de calidad. Hasta hace poco revisamos la caducidad de los productos. En algunos lugares hemos dejado de comer por la calidad y limpieza dudosa. Hay comedores de piso de tierra. Muchos comedores son compromisos políticos, que no son lugares aptos para abrir un comedor»<sup>11</sup>.

Por otro lado, la encuesta que se levantó, no aleatoria, en tres comedores comunitarios, encontró que ha sido casi nula la comunicación entre autoridades y beneficiarios. A pregunta expresa, ¿desde que come en el comedor, alguna autoridad se le ha acercado para vigilar su salud o talla-peso?, el 91 por ciento de los 90 beneficiarios que contestaron la pregunta, contestó negativamente. Esto a pesar que el 54,8 por ciento de los beneficiarios encuestados, acuden de 5 a 7 días a los comedores, de estos. El 37 por ciento, lo ha hecho durante 5 meses, es decir, han hecho durante un tiempo prolongado un uso constante de los comedores. El restante 45 por ciento acude a los comedores de 1 a 4 días a la semana. Ya que es muy frecuente la asistencia a los comedores, es factible la posibilidad de monitorear la salud alimentaria de los beneficiarios, si ese fuera un indicador.

Los mismos padres no tienen información clara de cómo estos alimentos benefician a sus hijos. 40 por ciento de los beneficiarios adultos, tienen hijos que acuden a los comedores, de estos 36,8 por ciento, creen que sus hijos han subido de peso, 39 por ciento creen que se han mantenido en su peso y 23 por ciento no saben. En promedio son 3 los hijos por padre o madre que acuden a los comedores. Del mismo modo, los padres no están ciertos de cómo los alimentos recibidos por sus hijos potencia sus capacidades. El 36 por ciento de los padres cuyos hijos acuden a los comedores dijeron que han mejorado sus calificaciones, 19 por ciento dijeron que siguen igual y 44 por ciento no saben si ha habido variaciones en su desempeño escolar. No hay información que ayude a ver como los alimentos repercuten en la población objetivo.

## CONCLUSIONES

El trabajo de campo, mostró la escasa relación y comunicación entre autoridades y beneficiarios y esto propicia que no se este evaluando la nutrición de las personas que se alimentan por el PCC. El proporcionar alimentos no es suficiente para combatir los problemas relacionados con la pobreza alimentaria, pues no es sólo cuestión de cantidad sino de calidad. Por el momento no se sabe cómo los alimentos impactan en la salud de los beneficiarios.

El PNMSh en la etapa 2 de la evaluación de los resultados intermedios, tiene en cuenta un análisis de plan de cobertura a corto y mediano plazo, así como sus sistemas de información y los mecanismos de rendición de cuentas de las estrategias. En la etapa 4 de la evaluación de impacto se hará un análisis cuantitativo utilizando el Censo 2010 y el conteo poblacional 2015. Mientras tanto, miles de millones de pesos se han gastado y poco podemos decir sobre el avance de la salud nutrimental.

Mediciones antropométricas u otros tipos de mediciones sobre talla y peso, así como instrumentos que permitan ver como los alimentos repercuten en las personas, deben estar entre las acciones de las autoridades que pretenden mejorar la salud nutrimental de los beneficiarios de estos programas sociales. En un principio, un indicador que mida el impacto de la comida en las personas, es indispensable para saber si los recursos se están destinando adecuadamente, por ahora no se sabe si los alimentos están provocando algún efecto nutricional en los consumidores.

10 Entrevista a Cocinera en un comedor comunitario de Tijuana, febrero 2015.

11 Entrevista a promotoras de los comedores comunitarios, febrero 2015.

Los procesos evaluativos se orientan a una de las tres funciones básicas: 1) la rendición de cuentas, la mejora de los programas y el incremento del conocimiento al respecto del mismo, con los propósitos de comprobar si los objetivos de los programas han sido alcanzados, 2) recabar opiniones fundamentadas sobre la valoración que hacen del programa las audiencias implicadas y 3) obtener información cualificada partir de la cual se puedan tomar decisiones sobre el futuro de un programa específico (De Miguel, 2000: 306). En el programa analizado no se cumple el criterio número dos, recabar información de las audiencias implicadas.

En el trabajo de campo en los comedores, se observó la falta de comunicación entre beneficiarios (comités comunitarios y comensales) y autoridades, provocando improvisación en la toma de decisiones. La voz de los comités comunitarios, que son las organizaciones vecinales que aterrizan el programa en los barrios, los encargados de elaborar los alimentos y ofrecerlos a los beneficiarios, no se ha tomado en cuenta, tanto en el proceso de la generación de indicadores como en el desarrollo del programa, como por ejemplo, ¿dónde son los lugares más adecuados para poner los comedores dentro del polígono de pobreza seleccionado?

A más del 90 por ciento de los beneficiarios (comensales) ninguna autoridad se le ha acercado para medir la evolución de su salud nutrimental, vigilando su talla y peso. Lo mismo sucede con los niños que acuden a los comedores. Esto a pesar del uso constante y prolongado de los comedores, medido en días de la semana y meses acudiendo a ellos. Tomando en cuenta la asistencia, hay buenas posibilidades de monitorear a las mismas personas.

Al parecer los indicadores del PCC fueron diseñados desde la óptica de los subsidios a los alimentos y no desde el punto de vista de las intervenciones directas sobre nutrición dirigida a grupos vulnerables, por tal motivo no hay indicadores que evalúen la nutrición de los beneficiarios.

Al mismo tiempo, la participación de los beneficiarios en los programas es deseable, tanto en la planeación, monitoreo y la evaluación (Barquera, Rivera-Dommarco y Gasca-García, 2001: 475).

Muchos indicadores de las políticas públicas en México se generan dependiendo de los intereses de los tomadores de decisiones bajo 3 criterios: a) La lógica de la política y la manipulación electoral: Objetivos de corto plazo que se midan bajo indicadores cuantitativos, teniendo en cuenta la competencia electoral y el abordar problemas de alto impacto. El calendario electoral es más corto y muchas veces no empata con los resultados de las políticas públicas, b) Abaratamiento de los costos de la gestión pública: Debido a una mayor austeridad, los tomadores de decisiones plantean indicadores que se nutren de información de fácil acceso, misma que, muchas veces ya se generó. En consecuencia no se plantean estrategias para crear nueva información, que serían más costosas. Se presentan buenos resultados con los datos ya existentes, generados por otras dependencias y no por la nueva política pública, c) El miedo al fracaso de sus acciones, por eso se crean indicadores favorables que dejan ver el «éxito de las administraciones», como dotar de desayunos escolares y el indicador es el número de desayunos, no el efecto que estos tienen en los niños. Entre más desayunos, mejor desempeño del gobierno. Hay falta de disposición por parte de los ejecutores para que se estudie la incidencia del programa (Nina, 2008: 454).

Sumado a esto hay una limitada cultura de la evaluación en la gestión pública, son muchos los funcionarios públicos que conservan el «síndrome de Blanca nieves»: la evaluación es correcta y objetiva y no hay objeciones mientras el espejo mágico diga que uno es la encarnación de la eficacia; pero cuando el espejo es objetivo y nos dice que no somos los mejores ni los más eficaces, entonces confrontamos lo dicho y se emprenden campañas de desprestigio contra los sistemas de evaluación (Salcedo, 2011, 37). En muchos casos, prevalece el Estado megalómano, él que puede resolver todo sin pedir ayuda a los demás.

Recientemente la SEDESOL anunció la utilización del Sistema de Focalización del Desarrollo, SIFODE<sup>12</sup>, donde se puede obtener información de diferentes instituciones y programas, y cruzar datos de beneficiarios del PCC y mediciones antropométricas que elaboren otras dependencias como la Secretaría de Salud y, así, plantear indicadores de calidad. Evolucionar a medir más que la cantidad, la calidad de las acciones gubernamentales. Esto se vuelve una necesidad imperante ante los escenarios de crisis e incremento de la pobreza. El PCC crecerá por los millones que buscarán alimentos nutritivos a bajo costo y se debe tener certeza que los miles de millones de pesos invertidos en éste programa, impactarán favorablemente a las poblaciones más vulnerables, de otra manera, se estará buscando el grial de la pobreza en la obscuridad.

12 Tiene como objetivo la focalización de participantes para la atención por parte de los programas sociales a través de la integración de información socioeconómica: La base de datos que contiene información social, económica y demográfica de los hogares, sus integrantes y las características de sus viviendas o de las comunidades u organizaciones, la cual se recolecta por los programas sociales y tiene como principal objetivo identificar potenciales usuarios. Lineamientos de Integración, Uso y Compartición de Información Socioeconómica del SIFODE. [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1\\_Menu\\_Principal/2\\_Normas/2\\_Sustantivas/Lineamientos\\_SIFODE.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/2_Sustantivas/Lineamientos_SIFODE.pdf). Consulta: 20 de julio de 2015.

## BIBLIOGRAFÍA

- AUCOIN, P. (1995), *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal: IRPP.
- ACOSTA, Félix, (2011), “Evaluando la política social y desempeño de gobierno en México: Tensiones y dificultades institucionales”, en RAMOS, José María, José SOSA y Félix ACOSTA (coordinadores), *La Evaluación de políticas públicas en México*, El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF) (2014), *Auditoria de Desempeño*. En línea: [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013\\_0275\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0275_a.pdf). Consulta: 27 de abril de 2015.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- ALDUNATE, Eduardo y Julio CÓRDOBA (2011), *Formulación de programas con la metodología del marco lógico*, Serie Manuales, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Naciones Unidas.
- ARELLANO GAULT, David (2004), “Nueva gestión pública: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa”, en ARELLANO GAULT, David (coordinador), *Más allá de la reinversión del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económica.
- ARELLANO GAULT, David y Gabriel PURÓN (2004), “México. Reforma al sistema presupuestal: una reforma atrapada por las inercias”, en ARELLANO GAULT, David (coordinador), *Más allá de la reinversión del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económica.
- AUCOIN, P. (1995), *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal: IRPP. DOI: 10.1017/S000842390000826X.
- BARCELAY, M; y JACOBSEN, A. (2009), “Theorizing Implementation of Public Management Policy Reforms: A Case Study of Strategic Planning and Programming in the European Commission” en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 22, núm. 2, pp. 319-334. Massachusetts, US: Wiley.
- BAREA, J. (1997): “Un Sector Público para el siglo XXI”, Conferencia pronunciada en el Club Siglo XXI, *Boletín AECA*, núm. 42, pp. 3-15.
- BARQUERA, Simón, RIVERA-DOMMARCO, Juan y GASCA-GARCÍA, Alejandra (2001), “Políticas y programas de alimentación y nutrición en México”, *Salud Pública de México*, vol. 43, núm. 5, septiembre-octubre, 464-477. DOI: 10.1590/S0036-36342001000500011.
- BARZELAY, Michael (2003). *La nueva gestión pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- BODEN, R., GUMMETT, P., COX, D. y BARKER, K. (1998): “New Public Management and the Funding of Science and Technology Services To The UK Government”, *Accounting, Auditing and Account ability Journal*, vol. 11, núm. 3, pp. 267-291.
- BROADBENT, J. y LAUGHLIN, R. (1998): “Absorption and Absorbing Groups in Schools and GP Practices in the UK”, *Accounting, Auditing And Accountability Journal*, vol. 11, núm. 3, pp. 403-434.
- BUCHANAN, J. y G. TULLOCK (1962), *Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- CABRERO MENDOZA, Enrique (2013). “Cambio en la administración pública” en *Nueva Gestión Pública*, CEJUDO, Guillermo (comp.): Siglo Veintiuno Editores & Biblioteca Básica de Administración Pública. Segunda reimpresión. México.
- CASTAÑEDA, Juan (2011), *Metodología de la investigación*, segunda edición. México D. F.: McGraw-Hill.
- CONINCK-SMITH, N. de (1991): “Restructuring for Efficiency in the Public Sector”, *McKinsey Quarterly*, núm. 4, pp. 133-150.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) (2014). [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS\\_2014/IEPDS\\_2014.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf). Consulta: 21 de abril de 2014.
- CRESWELL, J. W. (2003). *Qualitative, quantitative and mixed methods approaches, Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches* (Second Edit). USA, SAGE Publications, Inc. En línea: [http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic1334586.files/2003\\_Creswell\\_A%20Framework%20for%20Design.pdf](http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic1334586.files/2003_Creswell_A%20Framework%20for%20Design.pdf). Consulta: 30 de Julio de 2016.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) (2016), <http://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014.aspx>. Consulta: 21 de abril de 2016.
- DE MIGUEL DÍAZ, Mario (2000), “La Evaluación de programas sociales: Fundamentos y enfoques teóricos”, *Revista de Investigación Educativa*, vol. 18, núm. 2: 289-317.
- DENHARDT, R; y DENHARDT, J. (2003), *The New Public Service. Serving, not Steering*, New York: Sharpe.
- DI VIRGILIO, María Mercedes y SOLANO, Romina (2012), *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*, Argentina, CIPPEC, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). En línea: [http://www.unicef.org/argentina/spanish/cippec\\_uni\\_monitoreo\\_evaluacion.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/cippec_uni_monitoreo_evaluacion.pdf). Consulta: 1 de julio de 2015.

- DUNLEAVY, P. J. y HOOD, C. (1994): "From Old Public Administration to New Public Management", *Public Money and Management*, vol. 14, núm. 3, pp. 9-16.
- ELSTER, Jon (1989), *The Cement of Society*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1992), *Local Justice*, Londres, R. Sage.
- (1997), *Economics*, Barcelona, Gedisa.
- (1998), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, E. (2000), "La Nueva Gestión Pública: New Public Management", *Partida Doble*, núm. 111, mayo.
- GARCÍA, J. (2010), "Prácticas y Políticas exitosas para promover la mejora regulatoria y el emprendimiento a nivel sub-nacional" [en línea], en *Documentos de Trabajo OCDE sobre Gobernanza Pública*, núm. 18, París: Publicaciones OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/46003827.pdf>. Consulta: 18 de enero de 2016.
- GAUTHIER, D. (1986), *Morals by Agreement*, Oxford, Oxford University Press.
- GONZÁLEZ GÓMEZ, Javier y Ernesto Velasco Sánchez (2014), "La Evolución del presupuesto basado en resultados en México, 2004-2012: transferencia e implementación de una política pública", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 58, febrero: 101-134.
- GRUENING, G. (2001), "Origin and theoretical basis of New Public Management", en *International Public Management Journal*, [en línea], núm. 4, pp. 1-25. En Línea: <http://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NPM%20origins.pdf>. Consulta: 6 de noviembre de 2015. DOI: 10.1016/s1096-7494(01)00041-1.
- FLORES, Zenyazen (2015), "62 millones no pueden comprar alimentos", Sección Económica, *El Financiero*, 23 de febrero. En línea: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/repunta-indice-de-la-tendencia-laboral-de-la-pobreza-al-cierre-de-2014.html>. Consulta: 20 de mayo de 2015.
- GRUENING, G. (2001), "Origin and theoretical basis of New Public Management", en *International Public Management Journal*, [en línea], núm. 4, pp. 1-25. Consulta: 6 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NPM%20origins.pdf>.
- HABERMAS, Jürgen y John RAWLS (1996), *Debate sobre el liberalismo político*, Barcelona, Paidós.
- HOOD, C. y JACKSON, M. (1991), *Administrative Argument*, Aldershot, UK: Dartmouth. DOI: 10.2307/1964094.
- LEEUW, F. L. (1996), "Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Question And Answers", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 9, núm. 2, pp. 92-102.
- MACHINEA, J. (2009), "La crisis financiera internacional: su naturaleza y los desafíos de política económica" [en línea], en *Revista CEPAL*, núm. 97, pp. 33-58. Consulta: 16 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/35847/rve97machinea.pdf>.
- MALDONADO TRUJILLO, Claudia (2013), "Presupuesto por resultados en América Latina: El desafío de la información de capacidades", en Robinson, MARC, *Elaboración de presupuestos basados en resultados, Manual sobre la elaboración de presupuestos basados en resultados*, Materiales de Capacitación Centros Regionales de Aprendizaje sobre Evaluación y Resultados, CLEAR. En Línea: [http://www.clearla.cide.edu/sites/default/files/Manual%20sobre%20la%20elaboraci%C3%B3n%20de%20presupuestos%20basados%20en%20resultados\\_CLEAR.pdf](http://www.clearla.cide.edu/sites/default/files/Manual%20sobre%20la%20elaboraci%C3%B3n%20de%20presupuestos%20basados%20en%20resultados_CLEAR.pdf). Consulta: 20 de julio de 2016.
- MATOS BAZÓ, Ruth (2005), "Enfoques de evaluación de programas sociales: Análisis comparativo", *Revista de Ciencias Sociales*, vol. XI, núm. 2, mayo-agosto, 360-377.
- MORALES-RÚAN, María del Carmen, SHAMAH-LEVY, Teresa, MUNDO-ROSAS, Verónica, CUEVAS-NASU, Lucía, ROMERO-MARTÍNEZ, Martín, VILLALPANDO, Salvador, y RIVERA-DOMMARCO, Juan Ángel (2013), "Programas de ayuda alimentaria en México, cobertura y focalización", *Salud Pública en México*, vol. 55, suplemento 2: 199-205. En línea: <http://www.scielo.org.mx/pdf/spm/v55s2/v55s2a17.pdf>.
- MONTESINOS JULVE, V. (1999), "El cambio de la cultura organizativa de las Administraciones Públicas y el presupuesto", en *I Encuentro de Avila sobre Gestión y Políticas Públicas: La Reinención del Gobierno*, Avila, de 25 al 29 de octubre.
- MARIÑEZ (2013) "La gestión del nuevo servicio público" en XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública, del 31 oct. al 1 nov., Montevideo. Disponible en: <http://www.freddymarinez.com/docs/marinez.pdf>. Consulta: 13 de noviembre de 2015.
- NINA BALTAZAR, Esteban (2008), "Modelos de evaluación de política y programas sociales en Colombia", *Papel político*, vol.13, núm. 2, julio-diciembre: 449-471.
- NOZICK, R. (1974), *Anarchy, State, and Utopia*, Nueva York, Basic Books. OECD (1992), *Regulatory Reform, Privatization and Competition Policy*, París, OCDE.
- MOORE, Mark H. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca (2001), *La nueva gestión pública*, Madrid: Pearson.

- ORTEGÓN, Edgar, Juan Francisco PACHECO y Adriana PRIETO (2005), *Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Chile: Serie, manuales, núm. 42, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, CEPAL.
- OSTROM, V. (1973), *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa, Alabama University Press.
- PADRÓN, Carlos Eduardo (1995), “La Evaluación de programas sociales”, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, núm. 1, julio-diciembre, 173-183. En línea: <http://www.sicht.ucv.ve:8080/bvirtual/doc/analisis%20de%20coyuntura/contenido/volumenes/1995/pag173.pdf>. Consulta: 15 de mayo de 2015.
- PÉREZ-JÁCOME FRISCIONE, Dionisio (2009), *Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México*. En línea: [http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Documents/Pbr\\_Mex\\_02072012.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf). Consulta: 1 de abril de 2015.
- RAMOS, José María y Alberto VILLALOBOS (2012), “Un Gobierno por resultados y la nueva gestión pública en México”, en RAMOS, José María y Tonatiuh GUILLEN LÓPEZ (coordinadores), *Gobernanza por resultados en México. Eficacia directiva, 2006-2012: Colegio de la frontera Norte*.
- SÁNCHEZ, J. (2001), *Gestión Pública y Governance*, Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- SALCEDO, Aquino Roberto (2011), “Evaluación de políticas públicas”, en *Evaluación de políticas públicas. México D. F.*: núm. 13, compilador: Biblioteca Básica de Administración Pública y Siglo XXI Editores.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL SEDESOL (2012), *Diagnóstico integral de los programas alimentarios de SEDESOL*, MD Consultoría. En línea: [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico\\_alimentacion/Diagnostico\\_Alimentario\\_Version\\_Completa.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico_alimentacion/Diagnostico_Alimentario_Version_Completa.pdf). Consulta: 15 de abril de 2015.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL SEDESOL (2013), *Comedores Comunitarios*. En línea: [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1\\_Menu\\_Principal/2\\_Normas/2\\_Sustantivas/Lineamientos\\_Prog\\_Comedores\\_Comunitarios.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/2_Sustantivas/Lineamientos_Prog_Comedores_Comunitarios.pdf). Consulta: 20 de abril de 2015.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL SEDESOL, 2014, *Elementos Técnicos de Diseño, Planeación e Instrumentación del Programa Nacional México Sin Hambre*, julio 2014. En línea: [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Programa\\_Nacional\\_Meexico\\_Sin\\_Hambre\\_Elementos\\_Metodologicos.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Programa_Nacional_Meexico_Sin_Hambre_Elementos_Metodologicos.pdf). Consulta: 6 de abril de 2015.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL SEDESOL, b (2014), *Diagnóstico y Propuesta de Atención de Programa de Comedores Comunitarios*. En línea: [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2910/1/images/Diagnostico\\_2014\\_PCC.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2910/1/images/Diagnostico_2014_PCC.pdf). Consulta: 17 de julio de 2015.
- VICHER, D. (2007, septiembre), “La reforma neogerencial en Nueva Zelanda”, en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 14, núm. 45: 163-185.
- VERA MARTÍNEZ, Martín (2015), *Diseño y operación de indicadores de Evaluación en la AP*, manual.

## RECENSIONES

STIGLITZ, Joseph y GREENWALD, Bruce G. *La creación de una sociedad del aprendizaje. La Esfera de los Libros*, Madrid, 2016

A diferencia de otras categorías de políticas públicas las políticas de innovación y aprendizaje siempre han disfrutado de una gran popularidad y rara vez han sido discutidas. Las políticas fiscales, por ejemplo, o incluso las políticas sociales han sido en muchas ocasiones cuestionadas. Pero defender la innovación, el desarrollo o el aprendizaje gozan de una legitimidad incuestionada, cuando podrían ser perfectamente discutidas. Los gobiernos lo saben y buscan envolver muchas de sus decisiones, incluso las que no se refieren estrictamente a este ámbito, en la retórica de la innovación, el progreso o el desarrollo. Y este libro no es una excepción. Este libro una apología del emprendimiento y la innovación usando todo el arsenal de la economía neoclásica y la retórica de la ideología del progreso tal cual la categorizaron Robert Nisbet, hace ya bastantes años, en su clásico *Historia de la idea de progreso* o John Bury en su *Idea de Progreso*. Es también un gran libro, y maravillosamente escrito, grande en sus aciertos que son muchos y grande también en sus errores que no son menos. Su finalidad es diseñar el marco institucional y político que permita crear una cultura social adecuada para innovar, crear empresas y que estas se desarrollen y contribuyan a dinamizar al resto de la sociedad. Para ello el autor propone una batería de medidas que supuestamente pueden favorecer tal marco. En el desarrollo de tales medidas el autor elabora una sofisticada teoría de la innovación y el aprendizaje, que como antes apuntamos cuenta con elementos a nuestro entender correctos y otros que no lo son tanto. Vayaos primero con los argumentos que encontramos positivos y luego, con más detenimiento pasaremos a analizar aquellos que son a nuestro entender más discutibles. En primer lugar los autores aciertan al afirmar que lo importante para favorecer una sociedad del aprendizaje no es tanto la creación de instituciones educativas que contribuyan a educar a los ciudadanos, sino el contenido de dicha educación. Los políticos acostumbra a mostrar su compromiso con la educación con incrementos en el gasto en tal partida, o haciendo comparaciones de porcentaje de gasto en relación al PIB, esto es identifican mejorar la educación con gastar más en ella. Pero como bien se puede deducir, gastar más dinero en enseñar cosas equivocadas no es hacer un bien a la educación sino un mal aún mayor. De ahí que una de las propuestas principales del libro sea la de discutir cual debería ser el contenido de la educación, o la forma que esta adopta antes de hacer propuestas de gasto. La verdad, añadiría yo, es que no es fácil determinar tales contenidos, pues dudo mucho que existiese un con-

senso claro al respecto, por lo que la postura más sensata debería ser permitir a los interesados, en el mayor grado que fuese posible, escoger la cantidad y calidad de dichos contenidos y proceder de ahí a su financiación. Lo mismo puede ser predicado de las políticas de financiación de la investigación y la innovación. Los decisores políticos tendrían que decidir sobre que temas investigar, esto es decidir en cada momento cuales deberían ser los temas de más interés para la sociedad y aquellos con más aplicaciones futuras al tiempo que deciden cuantos fondos asignar a estos fines, y por tanto cuantos fondos retiras de otros fines alternativos. Y esto, me temo, está fuera del alcance de un grupo reducido de expertos, por cualificados que estén (en que deberían estarlo es otra pregunta de difícil respuesta) por lo que los resultado presumiblemente no serán todo los buenos que cabría desear.

El segundo gran acierto del libro, en nuestra opinión, es la razonada crítica que se hace a la propiedad intelectual, no como promotora del aprendizaje sino como todo lo contrario, como un lastre a la innovación, por paradójico que a simple vista pudiese parecer. Constituye casi un tópico en las ciencias sociales, sobre todo a partir de *El nacimiento del mundo occidental* de Douglass North, considerar que buena parte del desarrollo modernos de los países occidentales se debe a la introducción de derechos de propiedad intelectual. Sólo recientemente se ha comenzado a cuestionar seriamente dicha suposición (por ejemplo Michael Boldrin, *Against Intellectual Monopoly*) partiendo de la idea de que la propiedad intelectual dificulta la innovación que parte de inventos o ideas ya establecidos, obligando a dar costosos giros para mejorar un bien ya existente. Si se hubiese, como se apunta en el libro, patentado la idea del auto los autos modernos no habrían mejorado de la forma en que lo hicieron. El auto en esencia es el mismo que hace cien años, sólo que mejorado en todas y cada una de sus partes, partiendo de lo que ya existía. Si el auto estuviese patentado como tal para innovar habría que recurrir a diseños como la oruga o el maglev (vehículos movidos por campos magnéticos) para mejorar el bien, lo cual dificultaría enormemente la mejora o la haría muy costosa. La investigación en farmacia, por ejemplo, está patentada y por lo tanto no podemos mejorar un compuesto sobre si mismo sino que tenemos que diseñar uno completamente nuevo. En opinión de los autores esto dificulta la innovación y el aprendizaje y ponerlo de manifiesto con explicaciones detalladas, o cuando menos el mero hecho de discutirlo es uno de los grandes aciertos del libro a nuestro entender. El mero hecho de medir la innovación en número de patentes contribuye a esta confusión, pues oculta el hecho de que muchas de estas patentes se hacen simplemente para proteger patentes ya existentes y no tienen utilidad más que defensiva y oculta también muchas innovaciones (como en la organización empresarial) que no están protegidas por la propiedad intelectual.

Los aspectos que destacaría como más discutibles del libro son especialmente dos. El primero es su justificación de la intervención estatal en el ámbito de la innovación y el aprendizaje. Para ello recurre a la argumentación típica de los fallos de mercado, bienes públicos y externalidades negativas y positivas habituales en los tratados contemporáneos de economía. Uno de los argumentos que usan los autores para justificar las políticas de promoción del aprendizaje es el de que estas producen externalidades positivas y por tanto deben ser promovidas por los poderes públicos. Creo que es legítimo discrepar de esta afirmación, pues en línea con lo anteriormente expuesto a respecto la educación no toda innovación tiene porque resultar beneficiosa, y aún siéndolo no lo es para todo el mundo por igual. Para algunos puede ser incluso un mal, pues la calificación de algo como un bien es subjetiva. Por ejemplo una innovación bélica no es percibida por todos como algo a incentivar. Otras dirán que no tiene mucha lógica invertir recursos públicos innovar en juegos como el famoso Pokemon Go, calificado por unos como un gran juego y por otros como una absurda pérdida de tiempo. Lo lógico sería que los que quieran jugar se paguen su juego y que no se destinen recursos, en el caso de que se haya hecho a ese tipo de innovaciones. Porque otro problema de esto es determinar políticamente cuales deben ser las líneas correctas de investigación o aprendizaje, algo que me temo resultaría en búsqueda de rentas por parte de grupos de interés científicos interesados en calificar sus investigaciones como estratégicas o prioritarias, pues sólo discrecionalmente se puede determinar la importancia relativa de cada potencial investigación. Además habría que incorporar criterios de justicia, pues como puede ser legítimo obligar a alguien a financiar con sus impuestos una innovación que potencialmente puede llevarle a la ruina a él o a su empresa. ¿Por que un agente de viajes por ejemplo tiene que financiar apps de internet que lo pueden arruinar? No sería justo que este pudiese impedir la innovación pero tampoco lo sería obligarle a financiar algo que le pudiese dañar seriamente. Los autores, es cierto discuten algunos de estos argumentos, en especial el ludismo y la posible caída de salarios derivados de la innovación, pero no usan argumentos de justicia sino de eficiencia a la hora de plantear sus políticas, que consistirían en que el gobierno intervenga para intentar corregir las disfunciones que provienen de la innovación con subsidios o ayudas salariales.

Los autores elaboran también una elaborada argumentación relativa a la teoría de los bienes públicos, según la cual los mercados dejados a su libre albedrío no producirían la suficiente cantidad de innovación y aprendizaje que sociedades como las nuestras precisan, y por tanto el gobierno debería tomar sobre sus hombros buena parte de los costes de financiarla. El problema aquí radica en que nadie sabe cual es la cantidad correcta de innovación

necesaria en una sociedad, como tampoco sabe ni puede saber cuales son las áreas en que dicha innovación es más precisa ni por supuesto cual es la cantidad adecuada de recursos que deben ser asignados a tales políticas. De hecho el propio concepto de innovación es ambiguo, pues puede ir desde una mejora en la organización de una empresa hasta el diseño de una app para teléfonos móviles y tampoco se puede determinar cual es la que puede ofrecer más beneficio potencial. Los gobiernos, por alguna extraña cuestión prefieren apostar por innovaciones en sectores punteros de tecnología y desprecian a efectos de política pública innovaciones en sectores como el turismo o la hostelería, que son considerados como más atrasados y no forman parte de los grandes programas de I+D+I de las grandes agencias y ministerios de tecnología occidentales. Por ejemplo la innovación en las franquicias realizada por Ray Kroc en McDonald's resultó en espectaculares resultados económicos tanto para la firma como para la economía e imagen cultural de los Estados Unidos, pero no son vistas dentro de este paradigma como innovaciones productivas. Si la innovación se realizase por ejemplo en nanotecnologías si lo sería, aunque sus resultados económicos y sociales no fuesen tan satisfactorios.

La otra afirmación que a nuestro entender puede ser discutida es la que se refiere a la protección de la industria innovadora frente a la competencia extranjera. Los autores recuperan el viejo sofisma de la industria infantil para justificar la restricción del libre comercio en el ámbito de la investigación. Según este argumento las industrias innovadoras de reciente creación, las famosas startups, no se podrían desarrollar correctamente en un ambiente de plena competencia internacional pues las industrias radicadas en países emergentes con menores costes salariales o con mayores ayudas estatales practicarían una suerte de dumping en la innovación que impediría sobrevivir a las locales. El problema aquí es cuando considerar que la industria infantil se convierte en adulta o incluso determinar en que consiste una industria infantil. De hecho si impedimos la competencia exterior y definimos como innovadora una industria podemos hacer que cualquiera de esas startups sea rentable el tiempo que los gobernantes decidan, por absurda que se sea la industria o ineficiente que sea la innovación.

Como podemos observar la mayor parte de los argumentos de los autores en defensa de las políticas de innovación no son más que una reformulación de los viejos argumentos que justifican la intervención estatal en el ámbito económico, eso si muy bien argumentada y con reformulaciones interesantes en la teoría de los fallos del mercado, como lo es por ejemplo su debate sobre los problemas de coordinación del mercado o sobre las miopías temporales del mercado o sobre la ineficiencia de los mercados de capitales a la hora de asignar los fondos necesarios para la innovación. El interés está en destacar los fallos

del mercado y en justificar la corrección estatal de tales fallos. Pero no se muestra igualmente crítico con los fallos del estado a la hora de asignar recursos o en cuestión de miopía temporal, que pusieran ser aún más acentuados. De todas formas y para concluir quisiera recomendar su lectura, se esté o no de acuerdo. Es un libro honrado y que analiza todos y cada uno de los puntos con mucho detenimiento y justifica con solvencia sus conclusiones. El único defecto que cabría asignarle es el de idealizar la

intervención estatal en relación a la innovación, en la línea de autores como Mazzucatto y su *Estado emprendedor* y descuidar un análisis más detallado de las verdaderas intenciones de los agentes estatales, que podría quizás llevar a los autores a unas conclusiones bien distintas.

Miguel Anxo Bastos Boubeta

Profesor titular de Ciencia Política y de la administración.

Universidade de Santiago de Compostela

## Fontaine, GUILLAUME. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos y FLACSO Ecuador, Barcelona, 2015

“El Estado está de moda, y con él, las políticas públicas” (Fontaine, 2015: 1). Al iniciar su obra con esta frase, el autor aclara de entrada el supuesto fundamental que anima su trabajo: la vigencia plena del análisis de políticas públicas como herramienta imprescindible para la comprensión y el mejoramiento de la acción pública contemporánea.

Lejos de ofrecer otro manual de políticas públicas, limitado a actualizar el estado de la literatura especializada, el profesor Fontaine se dedica a repensar desde una perspectiva crítica y reflexiva el origen, la trayectoria y el estado actual del campo de estudio, formulando una propuesta analítica original sobre el rol de las políticas públicas frente a la complejidad, diversidad y dinamismo imperantes hoy en la esfera pública. Se trata, como puntualiza Joan Subirats en el prólogo, de un producto acabado, fruto de la dilatada trayectoria académica del autor, elaborado en un formato útil no solo para estudiantes y académicos sino también para practicantes y operarios. Su énfasis en América Latina y el Caribe, región a la que Fontaine ha dedicado su extensa labor investigativa sobre políticas ambientales y energéticas, refleja además el interés por respaldar el incipiente proceso de desarrollo de la disciplina en un área geográfica que, como repetidas veces menciona el autor en sus clases y conferencias, tiene un inigualable potencial para los estudios comparados.

La estructura del libro es congruente con esta perspectiva, haciendo hincapié en los aspectos fundamentales que deben abordarse en cualquier análisis de políticas públicas que se precie de tal. Luego de las aclaraciones epistemológicas demandadas por este *sui generis* campo de estudio (capítulo 1), Fontaine revisa su trayectoria

histórica (capítulo 2) y las transformaciones recientes que han modificado el contexto disciplinario (capítulo 3), para luego construir un panorama de los principales enfoques teóricos (capítulo 4) y metodológicos (capítulo 5) que, consistentemente articulados, sirven para estudiar las principales problemáticas del campo y aportar conocimiento robusto en torno a ellas.

Más que seguir a pie juntillas al autor en el curso de sus reflexiones, vale la pena enfocarse en las ideas claves que componen su propuesta analítica, formuladas en atención a un conjunto de interrogantes fundamentales. Estas preguntas estructuradoras son ¿qué son las políticas públicas?; ¿cómo estudiarlas?; ¿qué factores contextuales han incidido en la reconfiguración del análisis de políticas?; y, finalmente, considerando su estado actual, ¿cuáles elementos analíticos reúnen potencial para hacer avanzar la disciplina?

Fontaine hace un recorrido por las diversas conceptualizaciones elaboradas en torno a la noción de política pública para subrayar su carácter polémico y debatido. La doble fuente de sentido del concepto –práctica, vinculada al discurso político, y académica, de origen analítico– se refleja en las articulaciones complejas que cada definición teje entre el enfoque teórico adoptado, el tipo de problemas priorizados y las respuestas ofrecidas a los mismos. Esta heterogeneidad no es para el autor superable; más que a un acuerdo, a lo que se puede aspirar es a un debate entre posturas subjetivas.

Fijando los límites de este debate, Fontaine suscribe la definición sugerida por Muller y Surel, quienes entienden la política pública como un “acervo de decisiones y actividades que resultan de interacciones entre actores públicos y privados, cuyos comportamientos están influenciados por los recursos disponibles y por unas reglas institucionales que atañen tanto al sistema político como al ámbito sectorial de intervención” (Muller y Surel en Fontaine, 2015: 25). Tres son los atributos fundamentales de esta conceptualización. El primero, en ruptura con las perspectivas estadocéntricas, la idea de la política como el

producto de interacciones entre actores políticos, económicos y sociales, es decir, entre el Estado, el mercado y la sociedad. El segundo, el carácter fundamental de las instituciones como variables explicativas. Y el tercero, la doble dimensión, sistémica y sectorial, del ámbito de análisis de las políticas.

La segunda interrogante que se plantea el autor -¿cómo abordar el estudio de las políticas?- orienta el grueso de su obra. Siendo las políticas públicas un “telón de fondo” de muchas investigaciones en ciencias sociales, en las cuales la política aparece como variable explicativa de otros fenómenos sociales, políticos o económicos, el aporte distintivo de esta disciplina reside en asumirla como su objeto de estudio: una construcción analítica a ser explicada, “un fenómeno social y político específico, empíricamente fundamentado y analíticamente construido” (Fontaine, 2015: 25).

Concebir la política como variable dependiente pone sobre la mesa su complejidad, demandando su descomposición tanto en términos temporales (las etapas del ciclo de política) como temáticos (sectores e instrumentos de política). El reto de la disciplina es, para Fontaine, bajar a un nivel intermedio de teorización, desde el cual poder observar el detalle de los procesos de políticas y articular explicaciones en torno a sus problemáticas específicas, entre las que se destaca el cambio, la falla, la terminación, la incidencia de actores no-estatales y la emergencia de consecuencias no intencionadas.

Caracterizar el análisis de políticas públicas como disciplina conduce al autor a visitar articulada y sistemáticamente sus implicaciones epistemológicas, teóricas y metodológicas. A nivel epistemológico, Fontaine cuestiona la validez del dilema entre positivismo y constructivismo y rechaza que se le atribuya a las posturas epistemológicas una relación directa y determinista con los enfoques metodológicos, cuando, en realidad, tales posturas remiten a debates teóricos.

Frente a la ruptura abierta entre empiricistas y posempiricistas, que fractura el campo del análisis entre teóricos y prácticos, el autor reivindica la necesidad de partir de los principios popperianos realistas de la demarcación y la falsabilidad. El primero permite centrar la labor investigativa en fenómenos objetivos y discretos; el segundo, concentrar los esfuerzos en la refutación de teorías mediante su contrastación con la realidad empírica. Más que ahogarse en disputas epistemológicas de alcance metafísico, el autor aboga por reconocer el carácter dinámico de las ciencias y descender en su escala de abstracción al nivel teórico, desde el cual resulta posible evaluar “cierta consistencia entre un acervo de teorías” (Fontaine, 2015: 22).

Los enfoques teóricos de análisis de políticas se pueden diferenciar de acuerdo con sus objetos, problemáticas y factores explicativos o interpretativos en tres

categorías: enfoques racionalistas, neoinstitucionalistas y cognitivistas. Los enfoques racionalistas, a partir de la pregunta sobre por qué la gente actúa de cierta manera, enfatizan el rol de los intereses individuales como clave del desempeño de las políticas. Este marco se posiciona bajo el paraguas del paradigma conductista; sus principales planteamientos han sido articulados por la escuela de la elección pública. Por su parte, los cognitivistas privilegian las ideas y creencias como factores claves, incluyendo teorías tan diversas en sus niveles de sistematización como la de los paradigmas de política, los referenciales, las coaliciones promotoras y la teoría crítica. Finalmente, las teorías neoinstitucionalistas, diferenciadas entre corrientes histórica, sociológica y económica, se caracterizan por analizar a las instituciones, sus cambios y continuidades, como variables determinantes que moldean la política.

Para Fontaine, estos enfoques, aunque rivales, remiten a distintas temporalidades y privilegian diversas preguntas de investigación. El racionalismo atiende al corto plazo y su énfasis está colocado en los límites de la acción colectiva y los incentivos que orientan a los actores; el cognitismo apunta al mediano plazo y permite entender los cambios de políticas; caso contrario al del neoinstitucionalismo, que, desde el largo plazo, contribuye a explicar por qué ciertos cambios no son posibles.

El autor atiende con especial interés la dimensión metodológica del análisis de políticas, cuestionando su descuido generalizado en la literatura. Para el autor, el método no es más que explicitar “cómo vamos a proceder para comprobar una hipótesis” (Fontaine, 2015: 135). Su selección depende de múltiples factores. El tipo de problema a ser abordado, el momento en el que se encuentra, la relevancia otorgada a ciertas variables y el enfoque teórico asumido, son los más relevantes.

El autor identifica tres tipos de criterios que convergen en los debates metodológicos sobre análisis de políticas: el tipo de ejercicio analítico, bien explicativo o interpretativo; la lógica de investigación, inductiva o deductiva; y el tipo de medición, cuantitativa o cualitativa. Fontaine se decanta frente a estas dicotomías por una opción clara. A su juicio, para hacer avanzar el análisis de políticas se requieren investigaciones explicativas (que establezcan relaciones causales), deductivas (que partan de la teoría para contrastarla con la realidad) y mixtas (que utilicen mediciones cuantitativas y cualitativas para demostrar de la manera más rigurosa posible la causalidad).

En particular, el autor subraya la utilidad de dos métodos que han venido ganando terreno en el análisis de políticas. El seguimiento de procesos y la comparación de pocos casos (N pequeña) tienen la ventaja de que permiten aislar variables y determinar si reúnen la condición de suficientes y/o necesarias para que se produzca un determinado fenómeno.

La escogencia del método no es, sin embargo, totalmente discrecional, ya que los diferentes enfoques teóricos conducen a privilegiar determinadas soluciones metodológicas. Así, mientras el racionalismo se encuentra claramente alineado con los métodos cuantitativos y la postura explicativa, el cognitivismo se interesa por aspectos cualitativos que permiten construir interpretaciones, y el neoinstitucionalismo se abre a una combinación de técnicas pero siempre en clave causal. Esta elección metodológica resuelve en buena medida la selección de las técnicas de recolección y análisis de información, subsidiarias para Fontaine de aquella.

Una tercera interrogante abordada por el autor remite a la dimensión práctica de las políticas y se relaciona con los factores histórico-contextuales que han incidido en la evolución del análisis de políticas, moldeando sus oportunidades de teorización. La constatación fundamental que ha revolucionado el campo ha sido la emergencia de la gobernanza como “una forma de regulación de las relaciones entre los actores políticos, sociales y económicos, en el ámbito de la acción pública” (Fontaine, 2015: 61). Fontaine se refiere a esta nueva modalidad de gobernanza como el producto de un triple descentramiento del Estado; hacia arriba, mediante la creación de regímenes internacionales; hacia abajo, vía la descentralización; y hacia afuera, como consecuencia del rol central de las organizaciones no gubernamentales y otras entidades no-estatales en la acción pública. Este último “descentramiento” se conecta con el segundo fenómeno emergente considerado por el autor, referido a la creciente incidencia de actores no-estatales en las políticas, bien a través de redes y coaliciones, bien por medio de mecanismos de participación y control social.

Finalmente, la última interrogante abordada en la obra apunta a los elementos analíticos que reúnen mayor potencial en el actual estado de la disciplina. La convicción del autor sobre la superioridad analítica de los enfoques neoinstitucionalistas está asociada con el reconocimiento de su capacidad de discutir teorías y problemas procedentes tanto del campo racionalista como del cognitivista. “La capacidad de procesar objeciones, problemas de otras disciplinas y otros enfoques teóricos es lo que precisamente califica una teoría para convertirse en paradigma” (Fontaine, 2015: 129).

Entre las problemáticas fundamentales del enfoque neoinstitucional, destaca Fontaine, figura el estudio del sistema de gobernanza como variable explicativa del diseño de políticas. Se trata de un elemento-parte de una agenda emergente que el autor juzga prometedora y sobre la cual se arriesga a mencionar algunos trazos:

Si asumimos que las instituciones inciden en la sociedad y la sociedad crea instituciones, entonces, ¿dónde empieza y dónde termina este proceso? ¿Cuándo y por qué cambian las instituciones? ¿Cuándo y por qué dejan de cambiar? (...) Esta es la agenda de los próximos años, si

queremos entender mejor y por qué cambian las políticas, por qué fallan, por qué son más o menos participativas (etc.), y contribuir al diseño de políticas más consistentes, más efectivas y más eficientes (Fontaine, 2015: 176).

El valor de esta obra no puede exagerarse: es el producto de una vida dedicada a investigar las vicisitudes de las políticas públicas en una región con muy poca experiencia en el campo. Su mayor aporte reside en una propuesta analítica coherente en sus componentes epistemológicos, teóricos y metodológicos, pensada para construir análisis de políticas no solo rigurosos y sistemáticos sino útiles y provechosos. Por ello, sus limitaciones y debilidades resultan difíciles de rastrear y más aun de destacar. Valdría la pena mencionar solo un par de ellas.

En primer lugar, la gran confianza que el autor deposita en la convergencia de las agendas de investigación en torno al neoinstitucionalismo parece minusvalorar las dificultades que pueden enfrentar estos enfoques al intentar abordar problemáticas propias del racionalismo o el cognitivismo. Es improbable pero sobre todo indeseable que el neoinstitucionalismo intente igualar los estilizados modelos racionalistas en el análisis del comportamiento individual, como es también objetable que el énfasis en las instituciones permita observar con el mismo detalle los discursos e interpretaciones de los actores, tal como son estudiados en los trabajos de tintes cognitivistas.

En segundo lugar, la centralidad otorgada a los modos de gobernanza como variable explicativa, derivada del énfasis en las interacciones entre actores, podría llevar a incurrir en determinismos y, especialmente, agravar el estiramiento conceptual del que ya sufre la noción de gobernanza. Además, bajo el paraguas de la gobernanza convergen aproximaciones analíticas que pueden vincularse a cada enfoque teórico. ¿Cómo procesar los planteamientos que enfatizan el rol clave de la negociación estratégica en los arreglos de la gobernanza? ¿Y las propuestas que enfatizan los universos discursivos y normativos en los que se insertan estos arreglos?

Finalmente, la centralidad otorgada al diseño de políticas como problemática superadora de la segmentación del campo en etapas o fases de un ciclo lineal, aunque provechosa, puede resultar decepcionante. Si bien los instrumentos son, sin duda, una dimensión tangible de la política pública, están lejos de agotar la complejidad que rodea estos fenómenos. La incidencia de creencias, discursos y relaciones de poder exige colocar la mirada en elementos menos tangibles pero no por ello menos relevantes.

En definitiva, esta obra constituye un imprescindible insumo para un debate que, lejos de agotarse, encuentra en la realidad empírica de este complejo y cambiante mundo nuevas sustancias combustibles con las cuales avivarse.

Carlos Miguel Rodrigues de Caires  
Político  
Becario, FLACSO Ecuador

## Autores

### ***Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas***

**Josep PONT VIDAL**

Profesor Titular de Administración Pública, Políticas públicas y Teoría de las organizaciones e investigador del Núcleo de Altos Estudios Amazônicos (NAEA), Universidade Federal do Pará (UFPA), Brasil. Coordinador: Mestrado de Pós-Graduação em Gestão Pública para el Desarrollo (PPGPD-UFPA). Coordinador: Grupo de Análisis de Políticas Públicas y Contabilidad de la Amazonía. Coordinador del Grupo: Análise da Gestão de Políticas Públicas da Amazônia.

### ***Agenda digital: e\_Servicios sociales***

**María Pilar MUNUERA GÓMEZ**

Docente desde el curso 1986/87 en el Grado de Trabajo Social y en diferentes cursos de posgrado, master y especialista de mediación. Doctora por la Universidad Complutense por la tesis *Mediación en situaciones de dependencia*. Lda. en Sociología y Diplomada en Trabajo Social por la Universidad Complutense de Madrid. Asistente Social desde 1979. Experiencia profesional en diversos ámbitos, entre los que destaca la Dirección General de Bienestar Social de la Las Palmas de Gran Canaria. Autora de libros y artículos sobre mediación en situación de dependencia, historia del trabajo social e innovación docente. Sus líneas de investigación atienden a los temas de mediación, Trabajo Social e innovación educativa.

### ***Planeación Metropolitana, Políticas Públicas y Gobernanza Territorial: Orígenes y Fundamentos Conceptuales***

**Francisco Javier ROSAS FERRUSCA**

Licenciado en Planeación Regional por la Universidad Autónoma del Estado de México. Maestro en Proyectos de Desarrollo Urbano por la Universidad Iberoamericana. Doctor en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), A.C. Cuenta con el Diplomado en Nuevos Enfoques de la Administración Pública de El Colegio Mexiquense, A.C. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel I. Integrante del Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente (CAPUMA). Perfil PRODEP. Premio IAPEM (2002), otorgado por el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), a la modalidad de Investigación Teórico-Práctica. De 2008 a 2012 fue Director de la Facultad de Planeación Urbana y Regional y de 2012 a 2015 se desempeñó como Coordinador de la Unidad Académica Profesional Huehuetoca de la Universidad Autónoma del Estado de México. Ha impartido más de 55 cursos de licenciatura y maestría, y dirigido un total de 19 tesis, 17 de licenciatura y dos de posgrado, particularmente de las licenciaturas en Planeación Territorial, Ciencias Ambientales y de la Maestría en Estudios Urbanos y Regionales. Ha participado en procesos de re acreditación de programas de licenciatura ante la Acreditadora Nacional de Programas de Arquitectura y Disciplinas del Espacio Habitable, A.C. (ANPADEH), el Consejo Mexicano de Acreditación de la Enseñanza de la Arquitectura, A.C. (COMAEA) y el Comité de Acreditación de la Licenciatura en Biología, A.C. (CACEB). Ha sido fundador de los programas de Doctorado en Urbanismo y de la Maestría en Estudios de la Ciudad, ambos reconocidos en el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) del CONACYT en donde funge como tutor académico. Como consultor ha participado en la realización de los Planes de Centro de Población Estratégico de Nezahualcóyotl, Ixtlahuaca, El Oro y Atenco, Estado de México y de Allende, Guanajuato. En la administración pública estatal se ha desempeñado como Subdirector de Inversión Estatal y como Subdirector de Planeación en la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de México.

**Isidro ROGEL FAJARDO**

Licenciado en Planeación Territorial y Maestro en Estudios Urbanos y Regionales por la Facultad de Planeación Urbana y Regional. Subdirector Académico de la Facultad de Planeación Urbana y Regional (FaPUR) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) de abril de 2016 a la fecha. Participación como especialista del “Programa Estatal de Acción ante el Cambio Climático del Estado de México (PEACC)” (2014). Diplomado en “Desarrollo Regional” por SEDATU/UNAM (octubre-mayo 2016). Director de tesis para la obtención del Título Profesional de Licenciado en Planeación Territorial y Ciencias Ambientales. Coordinador del Laboratorio de Geomática (2009 a 2012), responsable del Sistema de Gestión de la Calidad con el proceso denominado Servicios de Geomática para la Planeación Territorial y Ambiental (2011), colaborador en el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), coordinador de la Licenciatura en Planeación Territorial (2012-2016) y responsable del Comité Curricular de la Licenciatura en Planeación Territorial de acuerdo a lo establecido en sesión ordinaria y conjunta de los H.H. Consejos de Gobierno Académico (Febrero de 2014) de la FaPUR de la UAEM.

**Karla Cecilia COLÍN PLATA**

Licenciada en Planeación Territorial por la Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Planeación Urbana y Regional. Postulante a Maestría en Calidad Ambiental-UAEM. Actualmente forma parte de la empresa 3M MEXICO en la división de seguridad de tránsito y tráfico, en el área de proyectos de movilidad urbano metropolitano y mantenimiento y conservación de carreteras. Ha sido analista de desarrollo metropolitano del municipio de Toluca y consultor en agencias nacionales como APLA CONSULTORES, participando en proyectos de ordenamiento territorial y planeación urbana en estados como Coahuila y Estado de México y GIZ COOPERACION ALEMANA PARA EL DESARROLLO como analista de proyectos de planeación ambiental y calidad ambiental de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. Participante en movilidad nacional en líneas de investigación de turismo de naturaleza y sus impactos territoriales, participante en temáticas de gobernanza metropolitana en foros de discusión; integrante para la revisión de manuales de dispositivos de seguridad de tránsito e ingeniería vial en la Ciudad de México y Estado de México.

***Prevención y resolución de conflictos en torno al agua ante la construcción de obras hídricas:  
Un caso de negación de agenda en México***

**Rafael RUIZ ORTEGA**

Es Maestro en Desarrollo Regional por el Colegio de la Frontera Norte (COLEF) y actualmente cursa un Doctorado en Políticas Públicas en el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Ha sido Profesor en la Universidad Iberoamericana y asistente de investigación en diversos proyectos del COLEF. Sus líneas de investigación son: desarrollo Regional, desarrollo Agrícola, Desarrollo económico, políticas públicas en materia hídrica, análisis de conflictos sociales, entre otras. Tres de sus principales publicaciones son: (2014), “Redes de cooperación empresarial y competitividad en dos municipios agrícolas de Sinaloa, México”, en *Ra Himhai*, 10(6), 131-150; (2015), “diagnóstico y tendencias económicas del corredor Tijuana-Rosarito-Ensenada”, en *Región y Sociedad*, 27(64), 221-257; y, (2016), “Convergencia de política hacia la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en México” en *Revista Mexicana de Administración Pública*” esta por ser publicado.

***Incrementalismo presupuestal y diseño de política pública:  
Un análisis de los programas presupuestarios del PEF 2010-2015***

**Gabriela TAPIA TÉLLEZ**

Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política por FLACSO-México. Maestra en Política Pública y Administración por la Universidad de Nottingham en Reino Unido. Actualmente es Profesora/Investigadora de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México en la licenciatura de Ciencia Política y Administración Urbana y Tutora a distancia de la Maestría en Política Pública Comparada en FLACSO-México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus publicaciones e investigaciones se centran en temas de política pública, política social, presupuesto y transparencia y rendición de cuentas.

## **Medir a ciegas. Evaluación de desempeño en la Cruzada Nacional contra el Hambre**

### **Martin Cutberto VERA MARTINEZ**

Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset. Asesor del Senado de la República en México, en las LIV y LXII Legislaturas y de la Cámara de Diputados, en 10 legislaturas. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, del Instituto Internacional del Derecho y del Estado, de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y de la Universidad Autónoma de Baja California, Campus Tijuana. Líneas de investigación Políticas públicas legislativas y transparencia y rendición de cuentas.

### **David Rocha Romero**

Posdoctorado por el Colegio de la Frontera Norte, doctor en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional en Autónoma de México, Licenciatura en Ciencia Política por la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. Profesor investigador en la Facultad de Economía y Relaciones internacionales, UABC, Tijuana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1. Líneas de Investigación: Migración y fronteras, políticas públicas, mexicanos en Estados Unidos. Publicaciones recientes: “El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción”. En *Íconos*, 53, FLACSO, Ecuador. ISSN: 1390-1249, septiembre 2015, “Migración, participación electoral y contribución económica de los migrantes mexicanos en su país de origen”, Revista, *Encrucijada Americana*, Año 7, núm. 1, 2014, ISSN: 0719-3432, “La educación no cruza la frontera. Universitarios de UABC Tijuana y su relación académica con universidades de California”, *Frontera Norte*, vol. 26, núm. 52, julio-diciembre, ISSN: 0187-7372.

### **Martha Cecilia Jaramillo Cardona**

Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en estudios regionales por el Colegio de la Frontera Norte de México. Maestría en desarrollo Regional de la Pontificia Universidad Javeriana Bogotá Colombia. Docente e investigadora de tiempo completo de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) en la ciudad de Tijuana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1 y Reconocimiento Perfil Deseable en el Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP) de la Secretaría de Educación Pública, México. Responsable de la Academia de Ciencias Sociales y Humanas de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales. Líneas de Investigación: Descentralización y políticas públicas. Publicaciones recientes: “Deportación y violación de los derechos del migrante en ambas fronteras”. *Convergencia*, Revista de Ciencias Sociales, vol. 22, núm. 69, septiembre-diciembre, 2015. “Las Políticas Sociales en México: La inclusión de la visión de Género como un proceso generador de Equidad”. *Revista Análisis Público*. Carrera de Administración Pública, Universidad de Valparaíso. Número 4, 2014. “Es México, sólo cambié de frontera: de la vida rural al mundo ciudadano una experiencia de crecimiento personal”. Publicado en la *Revista Trabajo y Sociedad de Argentina*, 2012. C. E.

## Criterios para la presentación y publicación de originales

### CONDICIONES DE PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

La entrega de originales se realiza mediante el envío de un correo electrónico a la dirección de correo electrónico de la Secretaría de la revista: “[revistagapp@inap.es](mailto:revistagapp@inap.es)”. Los Gestores de la revista se encargan de los envíos al sistema OJS. Cuando un autor publica en OJS debe estar registrado como tal. Con la publicación de su artículo, el autor da su consentimiento para que los Gestores de la revista creen, si no existiera, un registro de usuario con los datos proporcionados por el autor. Cuando se produzca, el autor recibirá en su cuenta de correo la información de registro e instrucciones para el cambio de contraseña. El autor autoriza asimismo a utilizar su cuenta de usuario a los Gestores de la revista para realizar, cuando sea necesario, el envío de artículos a publicar.

Los trabajos deberán ser originales e inéditos.

Los trabajos pueden ser enviados en español o en inglés.

Solamente serán sometidos al proceso de evaluación aquellos trabajos que se ajusten a los criterios formales exigidos.

### EVALUACIÓN Y ACEPTACIÓN DE ORIGINALES

La Secretaría del Consejo de Redacción remitirá al autor acuse de recibo de su trabajo. Asimismo, en un plazo que no excederá de un mes desde la recepción del original, le comunicará si el trabajo ha sido admitido al proceso de evaluación o si se ha dispuesto su rechazo por no cumplir los criterios formales o editoriales. La fecha de admisión a la evaluación se considerará como “fecha de recepción”, y así constará en la publicación.

Todos los trabajos que cumplan los criterios formales y editoriales serán sometidos a un proceso de evaluación anónima por dos expertos externos. Si existiese contradicción entre los informes de los dos evaluadores, se procederá a una tercera evaluación que se considerará definitiva.

El texto de los artículos que se entregue a los evaluadores no incluirá expresiones que hagan referencia a la identidad del autor o autores.

Bajo ninguna circunstancia se revelará la identidad de los evaluadores y sus informes motivados serán decisivos a la hora de que el Consejo de Redacción entienda procedente o no la publicación de los trabajos.

En un plazo máximo de seis meses (que podrá ampliarse en circunstancias extraordinarias) a partir de la fecha de admisión a la evaluación del trabajo, el Consejo de Redacción remitirá al autor los resultados de la misma que podrán ser: a) Publicable en la versión presentada; b) publicable con modificaciones. Se acepta, pero se solicita al autor que corrija las revisiones que se especifican en el informe de evaluación. Las modificaciones a realizar pueden ser formales o de contenido; c) no publicable; y d) se considera que el texto es de alta calidad y rigor científico, pero inapropiado para la línea editorial de la revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Al autor se le indicará, en su caso, el tiempo de que dispone para realizar las correcciones pertinentes, solicitándole además un breve informe explicativo donde se detallen los cambios introducidos y/o la justificación de prescindir de las modificaciones. El Consejo de Redacción se reserva el derecho de efectuar correcciones gramaticales y sugerencias de estilo en los trabajos evaluados. La fecha de entrega del artículo corregido, junto al informe respectivo, se considerará como “fecha de aceptación” que constará en la publicación.

## CRITERIOS FORMALES DE PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los trabajos deben ser presentados exclusivamente en formato electrónico, en procesador de textos Word for Windows, en tamaño DIN A4, a un espacio y medio atendiendo a márgenes normalizados a cada página. No se establece una extensión máxima, pero se sugiere que los trabajos propuestos para la sección de Estudios no excedan las 10.000 palabras, incluyendo notas y referencias bibliográficas; y que los trabajos considerados Experiencias y Casos no excedan las 8.000 palabras, incluyendo notas y referencias bibliográficas.

### Título, resumen y palabras clave

En archivo aparte el autor o autores deben enviar sus datos completos (institución a la que están adscritos, dirección postal, dirección electrónica y teléfono) y una breve reseña curricular (máximo 100 palabras) en la que incluyan grado académico, institución a la que pertenecen, puestos profesionales relevantes, líneas de investigación y principales publicaciones.

El título del artículo deberá presentarse en español y en inglés. Se recomienda que en español no exceda de 100 caracteres (incluyendo espacios).

Cada trabajo debe acompañarse de un resumen de no más de 200 palabras, tanto en español como en inglés, y de una serie de palabras clave (máximo siete), preferentemente no incluidas en el título, e igualmente en español y en inglés.

### Gráficos y tablas

Los gráficos, tablas, cuadros, mapas y otros dibujos e imágenes llevarán un título, deberán integrarse dentro del texto e ir numerados consecutivamente. Cada uno de ellos indicará su fuente de procedencia. Asimismo, se adjuntará un archivo aparte con todas las imágenes con tamaño y resolución suficiente para su visualización en página web

### Citas y referencias bibliográficas

Las citas en el texto deben hacerse entre paréntesis por autor y año, seguido de la página o páginas citadas (Lindblom, 1959: 79). Si se cita el trabajo de dos autores deberá incluirse el apellido de los dos unidos por la conjunción “y”. Si se trata de tres o más autores, es suficiente citar el primer autor seguido de *et al.* Si se citan varios trabajos de un autor o conjunto de autores correspondientes a un mismo año, debe añadirse las letras a, b, c..., después del año indicado, tanto en el texto como en el apartado final de “Referencias bibliográficas y documentales”. Asimismo, en este apartado sí deben figurar todos los autores no mencionados al hacerse uso de *et al.* en las citas.

Las notas deben ir a pie de página y el autor debe asegurarse de que estas notas y las citas incluidas en el texto coincidan con los datos aportados en la bibliografía final.

Las referencias a prensa deberán incluir, cuando sea pertinente, el título del artículo que se cita entre comillas y, en todo caso, el nombre de la publicación en letra cursiva, la fecha de publicación y, si procede, la página o páginas. Por ejemplo:

- *The Economist*, 27 de enero de 2008.
- Toner, R., “New Deal Debate for a New Era”, *The New York Times*, 1 de agosto de 2007.
- *El País*, 9 de marzo de 2002: 28.

Al final del texto –en un apartado titulado Referencias bibliográficas y documentales– debe incluirse, por orden alfabético, el listado completo de la bibliografía y otras fuentes. Se deben seguir los siguientes formatos:

Libro:

- Meny, I. y Thoenig, J.C. (1992), *Les politiques publiques*. París: PUF.
- Weber, M. (1964 [1922]), *Economía y sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Si la publicación es electrónica, deberá indicarse el DOI o la dirección de Internet (URL) donde se encuentra disponible el texto.

- Demetriades, J., ed., (2009), *Gender and Governance, Brighton: Bridge*. En línea: <[http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/Governance\\_SRC\\_final.doc](http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/Governance_SRC_final.doc)> (consulta: 14 abril 2011).

Trabajo en un libro colectivo:

- Sabatier, P.A. y Jenkins-Smith, H.C. (1999), “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment”, en P.A. Sabatier, ed., *Theories of Policy Process*. Boulder: Westview Press.

Artículo:

- Goodsell, C. (2006), “A New Vision for Public Administration”, *Public Administration Review*, 66(5): 623-635.
- Lombardo, E. y Meier, P. (2006), “Gender Mainstreaming in the EU. Incorporating a Feminist Reading?”, *European Journal of Women Studies*, 13(2): 151 – 166. DOI: 10.1177/1350506806062753 (consulta: 14 abril 2011).

Página web: Si la publicación está disponible exclusivamente en internet.

- Schmitter, P.C. (2004), “On Democracy in Europe and the Democratization of Europe”, *Documentos de Trabajo Política y Gestión* 1. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. En línea: <<http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/schmitter.pdf>> (consulta: 14 abril 2011).

Se recomienda evitar el uso de palabras en idioma distinto al español y de neologismos innecesarios. En caso de que su uso fuera necesario por no existir traducción satisfactoria al español, se pondrá en letra cursiva.

La primera vez que se utilicen siglas o acrónimos deberán escribirse entre paréntesis precedidos por el nombre completo.

A fin de resolver las dudas que pudieran surgir acerca del cumplimiento de las normas de publicación, los autores pueden tomar como referencia los criterios de la American Psychological Association (APA).

#### Números DOI

**Todas las referencias bibliográficas deberán llevar su correspondiente n.º DOI.** Los artículos publicados en la revista contienen un número elevado de referencias, aquellos que dispongan de DOI deben incorporarlo. Para conocer el DOI de un artículo citado puede acceder a la dirección <http://search.crossref.org/>, que dispone de una efectiva utilidad de búsqueda.

#### ESTRUCTURA DEL ARTÍCULO

Todos los artículos deberán seguir el modelo de redacción IMRyD (Introducción, Metodología, Resultados y Discusión).

#### DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS AUTORES

Los autores ceden al INAP los derechos correspondientes al trabajo publicado en la revista, incluidos, con carácter exclusivo e ilimitado, los derechos a reproducir y distribuir el texto en cualquier formato o soporte (impresión, medios electrónicos o cualquier otra), además de los de traducción a cualquier otra lengua, sin perjuicio de las normas particulares o locales aplicables.

El autor deberá enviar, junto al original, el formulario de declaración formal, debidamente cumplimentado y firmado. En la declaración constará que el contenido esencial del artículo no ha sido publicado ni se va a publicar en ninguna otra obra o revista mientras esté en proceso de evaluación en la revista *GAPP*, comprometiéndose en todo caso a comunicar de inmediato a la Dirección de la revista cualquier proyecto de publicación de dicho texto.

## Criteria for manuscripts delivery and publication

#### PROCEDURES FOR SUBMISSION

Articles delivery is done by email to the “[revistagapp@inap.es](mailto:revistagapp@inap.es)” direction. Journal Managers take over the articles upload to OJS system. When an author publishes in OJS must be registered as such. With the publication of

his article, the author gives his consent to the Journal Manager to create, if it does not exist, an user with the data provided by the author. The author will receive in your email account registration information and instructions for password change. The author also authorized Journal Managers to use his user account, when necessary, to send articles to be published.

Authors must submit a digital file for each original manuscript to the GAPP Editorial Offices at the following email address: [revistagapp@inap.es](mailto:revistagapp@inap.es)

All submissions must be original manuscripts and unpublished work.

Manuscripts can be submitted in Spanish and English.

Only those manuscripts that adhere to the journal's publication criteria will be considered for review.

## REVIEW AND ACCEPTANCE OF MANUSCRIPTS

The Editorial Board's office will confirm the receipt of each submission. Likewise, within no more than one month from the receipt of any submission, the office will notify each author as to whether the manuscript has been considered for review or has been rejected for failure to conform to the journal's content or to its editorial criteria.

All works that adhere to the journal's line of content and editorial criteria will be subject to an anonymous peer-review by two external experts in the field. In case of disagreement between both peer-reviews, there will be a third and final review.

It is imperative that authors remove from their submissions any information or references that may identify them to reviewers.

The identity of the journal's reviewers will not be revealed under any circumstances. The Editorial Board will consider all peer reviews as decisive in order to proceed or not with the publication of a manuscript.

Within a maximum of six months (which could be extended under special circumstances) from the date in which a manuscript is considered for review, the Editorial Board will notify the author about its decision as follows: a) to be published as submitted; b) to be published after revision. In this case, the manuscript is accepted but the author is required to revise it in accordance to the peer-review suggestions. Such revisions might regard a manuscript's form or its content; c) not to be published; and d) the submission might be considered a work of exceptional merit and high scientific standards, but not fitting with the editorial line of the *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* journal. Authors will receive, if necessary, instructions regarding the deadline by which all revisions should be completed, and will be requested to submit a brief explanatory summary detailing any changes made to the original work and/or the reasons why any modifications have been avoided. The Editorial Board reserves the right to make grammatical corrections and style suggestions to any reviewed work. The submission date of a revised manuscript along with its explanatory summary will be considered as the "date of acceptance" and as such will be noted in its publication.

## SUBMISSION GUIDELINES AND MANUSCRIPT FORMATTING

All work must be submitted electronically in a Word for Windows processing system in DIN A4 and a 1 ½ space format with standard margins throughout. There is no specific maximum page length, but it is suggested that those works submitted to the "Estudios" section do not exceed 10,000 words, including notes and bibliographic references, and those works considered as "Experiencias y Casos" should not exceed 8,000 words, including notes and bibliographic references.

### Title, abstract and keywords

As a separate file, authors must provide their complete contact information (name, title or rank, affiliation, electronic and postal addresses and telephone number) and a brief vita (maximum 100 words) indicating their academic degree, institutional affiliation, relevant professional experience, research background, and most important publications.

The article's title must appear in Spanish and in English. It is recommended that the Spanish title does not exceed 100 characters (spaces included).

Each article must include an abstract of no more than 200 words, both in Spanish and in English, and a series of key words (a maximum of seven, also in Spanish and in English), preferably not included in the title, to ensure that readers can easily find the article online through internet search engines.

## Charts and tables

All graphs, tables, charts, maps and other images or figures must be accompanied by a title; they must be incorporated within the text and should be consecutively numbered. Each of them must clearly indicate its source.

## Text citations, footnotes and bibliographic references

Text citations must appear in parentheses showing the author and the year, followed by the page number(s) (Lindblom, 1959: 79). When citing a work by two authors, both their last names, joined by the conjunction “y”, must be included. In the case of three or more authors, the first author’s name followed by “et al” should be cited. When citing several works by the same author or several authors from the same year, the letters a, b, c..., should be added after the year, both within the text and in the final section entitled “Referencias bibliográficas y documentales”. This bibliographic section should also include all authors not mentioned in the text when using “et al”.

Footnotes must be included within the text. All references included in the footnotes and in-text citations must coincide with the information provided in the final bibliographic section.

Any references to newspapers or magazines must cite, when available, the title of the article in quotation marks, and always include the name of the publication in italics, the date and, if applicable, the page number(s). For example:

- *The Economist*, 27 de enero de 2008.
- Toner, R., “New Deal Debate for a New Era”, *The New York Times*, 1 de agosto de 2007.
- *El País*, 9 de marzo de 2002: 28.

After the text, the article should finish with a section entitled “Referencias bibliográficas y documentales” with a complete list of sources and bibliographic references arranged in alphabetical order. The following formats should be used:

Book:

- Meny, I. y Thoenig, J.C. (1992), *Les politiques publiques*. París: PUF.
- Weber, M. (1964 [1922]), *Economía y sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Si la publicación es electrónica, deberá indicarse el DOI o el URL donde se encuentra disponible el texto.

Demetriades, J., ed., (2009), *Gender and Governance, Brighton: Bridge*. En línea: <[http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/Governance\\_SRC\\_final.doc](http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/Governance_SRC_final.doc)> (consulta: 14 abril 2011).

Work in a collection of essays:

- Sabatier, P.A. y Jenkins-Smith, H.C. (1999), “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment”, en P.A. Sabatier, ed., *Theories of Policy Process*. Boulder: Westview Press.

Article:

- Goodsell, C. (2006), “A New Vision for Public Administration”, *Public Administration Review*, 66(5): 623-635.
- Lombardo, E. y Meier, P. (2006), “Gender Mainstreaming in the EU. Incorporating a Feminist Reading?”, *European Journal of Women Studies*, 13(2): 151 – 166. DOI: 10.1177/1350506806062753 (consulta: 14 abril 2011).

Web page (when the publication is only available electronically in internet):

- Schmitter, P.C. (2004), “On Democracy in Europe and the Democratization of Europe”, *Documentos de Trabajo Política y Gestión 1*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. En línea: <<http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/schmitter.pdf>> (consulta: 14 abril 2011).

The unnecessary use of words in languages other than Spanish and of neologisms is highly discouraged. If the lack of an adequate Spanish translation should make such usage necessary, the words should appear in italics.

When used for the first time, all acronyms and abbreviations must appear in parentheses preceded by their complete equivalence.

To clarify any questions or doubts regarding formatting and citation styles, please consult the guidelines provided by the American Psychological Association (APA).

## N.º DOI

**All references must bear the corresponding N.º DOI.** The articles published in this journal containing a large number of bibliographic references, those with DOI assigned number should include it. If you don't know the DOI for one article, use the effective search utility from <http://search.crossref.org/>.

## STRUCTURING THE ARTICLE

All items must follow drafting model IMR&D (Introduction, Methods, Results and Discussion).

## RIGHTS AND OBLIGATIONS OF AUTHORS

Authors will grant INAP exclusive and unlimited rights to any work published in the journal, including the right to reproduce and distribute the text in any format or medium (printed, electronic or otherwise) and the license to translate it into any language regardless of any particular or local norms.

Along with the original manuscript, the author must complete, sign, and submit the journal's Contributor Publishing Agreement. By this agreement, all contributors state that the essential content of any submitted work has not been previously published nor is forthcoming in any other form of publication while the manuscript is under review by the GAPP journal. All authors also agree to notify the editorial office immediately of any plans or projects to publish the same work or related material.

**Anexo: Formulario de declaración formal**



Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas,  
Instituto Nacional de Administración Pública, España.  
Sr. Director de la revista

Don (Doña) .....,  
.....”  
como autor del artículo titulado “.....  
.....  
.....”  
manifiesto y hace constar que el contenido esencial del artículo no ha  
sido publicado ni se va a publicar en ninguna otra obra o revista mientras  
esté en proceso de evaluación en la revista GAPP, comprometiéndose en  
todo caso a comunicar de inmediato a la Dirección de la revista cualquier  
proyecto de publicación de dicho texto.

En Madrid, a ..... de ..... de .....

Fdo. (el autor): .....

## Principios éticos

Los trabajos enviados para su publicación en la revista GAPP habrán de ser obras originales de quienes figuren como autores de los mismos.

Se entenderá por plagio: la presentación de un trabajo ajeno, dándolo como propio; la inclusión de frases, conceptos o ideas de otros autores sin citar su procedencia o citándola de manera incorrecta; el empleo de citas literales o parafraseadas sin indicar la fuente; y la utilización abusiva de frases e ideas de otros autores, aún citando su procedencia.

Por otra parte, se considerará mala conducta científica: la invención de la totalidad o parte de los datos de la investigación contenidos en el original enviado para su publicación; la falsificación o manipulación de los mismos; los conflictos de autoría y la autoría ficticia.

En el supuesto de que detecte algún caso de malas prácticas o plagio, el Consejo de Redacción propondrá a la Dirección del INAP la adopción de las medidas que crea oportunas, recayendo en el autor o autores la responsabilidad jurídica o académica que corresponda por vulnerar derechos ajenos o los principios éticos aquí reflejados.

## Ethical principles

Manuscripts submitted to GAPP Journal must be original works of the authors.

Plagiarism is understood to be: any submission of a manuscript of another author as an own original work; the use of expressions, thoughts and ideas of another authors without a correct indication of their origin; the use of quotes without specification of the source; and the abusive use of expressions and thoughts of another authors, even if the source is included.

On the other hand, scientific malpractice is understood to be: the fabrication either in whole or in part of the data from a research included in the submitted manuscript; the forge or the manipulation of the data; authorship conflicts, and fictitious authorship.

The Editorial Board will propose to INAP the adoption of the appropriate measures in the case of plagiarism or scientific malpractice. The authors will be responsible either legally or scientifically of the violation of the rights of others or the principles previously enunciated.