



Artículos Académicos

Artículo de Opinión

Ángel Mundo López

El diseño de las políticas sociales en el Gobierno del Distrito Federal.....1

Alberto Olvera

Sociedad civil, participación y democracia. Breves reflexiones para pensar América Latina.....26

Reseñas

Alberto Espejel Espinoza

La teoría de élites y el realineamiento electoral en la realidad subnacional en México (1980-2013).....33

Karla Victoria Palazuelos Campos

América Latina hoy: sociedad y política.....39



Presentación

La revista POSIBILIDAD POLÍTICA se ha caracterizado por ser un espacio enfocado en la publicación de investigaciones concluidas, textos relevantes y avances de investigación tanto de estudiantes como de académicos. Nuestro objetivo ha sido difundir investigaciones cuyo interés sea comprender y/o explicar los diversos aspectos de la realidad política y social. Para ello, la revista cuenta con diversas líneas temáticas y secciones a fin de difundir el conocimiento y fomentar el aprendizaje tanto de quienes escriben como de quienes la leen.

La sección de ARTÍCULOS ACADÉMICOS de este número presenta el texto de Ángel Mundo López presenta un artículo centrado en el diseño de políticas sociales en el Gobierno del Distrito Federal, en el cual plantea que la falta de una racionalidad exhaustiva o de una homologación de criterios y objetivos en el gobierno puede dar paso a una dispersión de líneas de acción que ocasionan que el diseño y rediseño de los programas sociales no pueda ser explicado a partir de parámetros racionales en la administración pública. Para lograr lo anterior realiza un breve repaso por la política social en la Ciudad de México.

En el apartado de ARTÍCULO DE OPINIÓN tenemos el gusto de presentar el trabajo realizado por el Dr. Alberto Olvera en torno al sociedad civil, la participación y al democracia en América Latina. En dicho artículo se concluye que se necesita crear más Estado, un verdadero Estado democrático de derecho, para que la sociedad civil pueda tener un mayor impacto desde las instancias participativas. De ahí que mucha participación sin Estado consolidado puede conducir al desgaste y a la pérdida de legitimidad de la propia sociedad civil organizada en el largo plazo. Aunado a ello, requerimos de una combinación de teoría adecuada y diagnóstico empírico informado para responder las preguntas que plantea la actual crisis de la política de la sociedad civil y de la participación, en el marco de una crisis generalizada de representación política y de gobernabilidad democrática.

Finalmente en la sección de RESEÑAS, Alberto Espejel presenta el libro "Política, partidos políticos y elecciones en México. Historias regionales 1980-2013" elaborado por Marcela Bravo y Gustavo Martínez. La obra,





de acuerdo con Espejel, presenta un sólido sustento teórico en el que se relacionan las teorías del realineamiento electoral y de élites, aunado a la metodología pertinente de un trabajo multidimensional (cuantitativo y cualitativo), así como una exposición sistemática de siete historias regionales (Campeche, Michoacán, Baja California Sur, Aguascalientes, Coahuila, Tabasco y Jalisco). Se trata de un trabajo que permite comprender la complejidad del ámbito subnacional

Además Karla Palazuelos presenta el libro “América Latina hoy: sociedad y política” coordinado por Dante Avaro y Carlos Moreira. De acuerdo con Palazuelos, el texto proporciona un análisis sobre la cuestión social y política de América Latina durante el periodo del año 2000 hasta el 2010. El trabajo ofrece una pluralidad de visiones teóricas y metodológicas para dotar al lector de un panorama general, enriquecido por diferentes disciplinas como la sociología, la filosofía y la ciencia política, sobre los procesos de transición social y política de América Latina.

Posibilidad Política
Comité Directivo
México DF. Enero 30 del 2016



Posibilidad Política

artículos-académicos





El diseño de las políticas sociales en el Gobierno del Distrito Federal

Ángel Mundo López¹

Resumen

La racionalidad ha jugado un lugar preponderante tanto en el estudio como en la hechura de las políticas públicas (conocimiento de y conocimiento en). La necesidad de dotar de mayor eficacia y eficiencia a las estrategias para la resolución de los problemas públicos es un objetivo medular de los gobiernos democráticos. No obstante, distintas circunstancias ocasionan que la acción pública, lejos de ser un entramado organizado de elaboración de respuestas a los problemas públicos termine tomando vericuetos distintos. Es por eso que en este trabajo intentaremos demostrar que la hechura de las políticas, lejos de responder a los criterios de racionalidad termina presentando un panorama en el que la racionalidad limitada se eleva a su máxima expresión.

Palabras clave: Políticas públicas / Racionalidad / Racionalidad limitada / Meiosis / Muda.

Página | 1

Abstract

Rationality has played an imminent rol over the study and making of public policy (knowledge in and knowledge of). The need to give strategies more efficacy and efficiency to solve public problems is a medular objective of the democratic governments. However, different circumstances cause that public action, far from being an organized framework for the elaboration of responses to the public problems, ends taking different paths. That is why in this work we try show than public policy design, far from responding to rationality criteria, presents a panorama in which limited rationality its raising to the maximum expression.

Key words: Public policy / Rationality / Limited rationality / Meiosis / Molt.

¹ Estudiante de doctorado y maestro en Políticas Públicas; actualmente se desempeña como profesor de tiempo parcial en la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco.



Introducción

Graham T. Allison, en su artículo señero “Modelos Conceptuales y la Crisis de los Misiles Cubanos” (Allison, 1996), expuso tres distintas propuestas para analizar la manera en la que se gestan las decisiones en la administración pública norteamericana. Algunos años más adelante, otros autores como Herbert Simon también realizarían su aporte a este tema medular en el proceso de las políticas públicas. Con estos dos casos podemos ser testigos del paso de una concepción amplia de la racionalidad a otra que resalta la racionalidad limitada.

Tomando como base estas propuestas analíticas, en las siguientes páginas esbozaremos algunos ejemplos que pueden servir para ejemplificar la forma en que se diseñan las políticas sociales en México sin despegarnos del modelo de análisis de la racionalidad limitada propuesto por Simon. Es decir, los ejemplos que vamos a proponer no pretenden ser un nuevo modelo de análisis, sino tan sólo derivaciones o ejemplificaciones en las que el diseño de las líneas de acción públicas parecieran guiarse por fenómenos más cercanos a las ciencias naturales (generación espontánea, meiosis o muda) que a las ciencias sociales.

En este escrito nos enfocaremos de manera particular en el caso del Gobierno del Distrito Federal, el cual ha sido semillero y modelo a imitar no sólo por otros gobiernos locales, sino por gobiernos en el nivel municipal y aún por el gobierno Federal.

El ciclo de las políticas públicas

La hechura y la evaluación de las políticas públicas son los puntos de partida y hasta cierto punto de llegada del ciclo de las políticas públicas. Ambos procesos se retroalimentan, pues existen diseños que pueden llegar a vulnerar o fortalecer todo el ciclo de una política, o bien, debemos considerar que sin diseño no habría implementación ni evaluación, a la vez que sin ésta no podría haber mejoras, rediseño, ni una valoración de los alcances de cualquier estrategia implementada.

El diseño

El ciclo de una política pública inicia con la etapa de diseño o formulación, la cual se conforma por múltiples fases como son: la demanda pública y la definición del problema, la inclusión en la agenda de gobierno, la evaluación ex ante o diagnóstico, la generación de alternativas y la elección de una de ellas.

Tenemos que anticipar que el proceso de definición de los problemas públicos no es algo sencillo, pues lo que caracteriza su definición es que “no cuenta con límites claros: no se sabe dónde empieza un problema y dónde termina otro; los problemas se traslapan, se intersectan y tropiezan unos con otros” (Parsons, 2007: 121).

Después de definir un problema, viene la fase de inclusión en la agenda gubernamental, en donde los gobiernos deciden actuar de manera activa, o de manera pasiva, es decir, no actuar, ya que la no acción de un gobierno también implica una definición de política pública.

En caso de decidir adoptar una posición activa, el gobierno debe llevar a cabo la elaboración de un diagnóstico o evaluación ex ante (Cardozo, 2006), el cual permitirá identificar las dimensiones del problema que se pretende combatir, abriendo el camino al diseño de alternativas que permitan escoger la que se considera más pertinente.

No obstante, la selección o la decisión de la alternativa también es un problema complejo, pues, a decir de Roth, “la selección es el resultado de una actividad política [politic] en la cual los actores entran en conflicto, amenazan, buscan aliados, chantajean, negocian acuerdos, juegan con sus capacidades comunicativas[...]” (2014: 144).

De acuerdo con Roth, se debe seleccionar una alternativa que permita “disminuir la tensión entre el ser (la situación presente) y el deber ser (la situación deseada) (2014: 147).

En los últimos tiempos algunas de las técnicas que se han propuesto para la formulación de soluciones a los problemas públicos es la de la Matriz de Marco Lógico o Sistema de Marco Lógico. Una estrategia fuertemente vinculada al aspecto presupuestal en el que, a menos que se cumpla con todos los pasos establecidos en ella, no se liberan los recursos necesarios para su puesta en práctica.

A riesgo de caricaturizar esta metodología, podemos mencionar cinco pasos para su aplicación: a) definición del problema e identificación de la población objetivo, b) análisis y estructuración de la problemática,

c) diseño de objetivos o árbol de objetivos, d) análisis de alternativas estratégicas, y e) construcción de la matriz de marco lógico (para una mayor profundización sobre el tema, consúltese Inmujeres-ONU Mujeres, 2014).

El surgimiento de la Ciencia de las Políticas Públicas, surgió como una alternativa a la Planificación que era la forma de poner al gobierno en acción en los países del bloque soviético. Ésta fue una más de las batallas en las que se libró la Guerra Fría. La planificación, de acuerdo con Roth, ayuda disminuir la incertidumbre, pero para que pueda funcionar necesita “el desarrollo y perfeccionamiento de los instrumentos de recolección de datos e información” (2014: 151). Es decir, este tipo de elaboración de acciones públicas requiere de manera imprescindible de un acopio de información que permita mejorar la toma de decisiones.

Pese a que, normativamente, estos ejemplos de elaboración de políticas públicas son los más reconocidos, más adelante nos abocaremos a mostrar, como lo mencionamos anteriormente, otro tipo de técnicas para cumplir con este propósito, ya que, como bien lo menciona Parsons: “El acento en el aspecto institucionalista, significa que el análisis de la formulación de políticas públicas implica tomar en cuenta la forma en que la configuración de intereses e ideas dentro de un contexto institucional que moldea y determina cómo se lleva a cabo la formulación de las políticas” (2007: 360).

La implementación

En la segunda etapa, la de implementación, las instituciones gubernamentales deberán poner en operación los recursos humanos, materiales y financieros que estén a su disposición para instrumentar el programa público. De acuerdo con Roth, desde la perspectiva de la administración pública o de la Ciencia Política u otras disciplinas, la implementación sólo se concentra en un asunto meramente administrativo, un problema de “simple” ejecución de tareas, mientras que desde la perspectiva de las políticas públicas “esta etapa es fundamental, porque en ella la política [policy], hasta este entonces casi exclusivamente hecha discursos y palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable” (2014: 187).

Considerar a la implementación como un mero problema de gestión, “es simplificar y reducir demasiado, obviando su carácter conflictivo” (Roth: 2014: 186), ya que no sólo se trata de que los burócratas, desde una perspectiva racional, acatan o siguen lo establecido en los manuales de procedimientos (reduciendo

todo a un problema de control). Este enfoque, denominado racional, fue postulado por Pressman y Wildavsky, para quienes la implementación “es un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas” (citado en Parsons, 2007: 484).

No obstante, este modelo recibió múltiples críticas, una de ellas es la que establece que el nivel burocrático juega un importante papel en este proceso, puesto que las personas que se encuentran en contacto directo con los beneficiarios, con el público, cuentan con un alto grado de discrecionalidad (Parsons, 2007: 489).

Por lo anterior hay que tener en cuenta que no siempre la operación del programa se ciñe a lo estipulado en el diseño, pues siempre se presentan desviaciones (brechas) que se originan en las rutinas organizacionales que se ven afectadas al momento de aparecer un nuevo programa en sus responsabilidades, a decir de Aguilar, “lo que los estudios de la implementación dejan en claro es que la dimensión política y organizativa tienen para que la política logre tener un impacto claro y constructivo en las condiciones de vida y no sea sólo una buena intención o un hermoso proyecto de expertos” (2000b: 90).

Todo esto nos conduce a la siguiente fase.

La evaluación

La tercera etapa corresponde a la evaluación. La evaluación ex post, que permite identificar la eficacia o el impacto que las líneas de acción están teniendo sobre el problema que se intenta combatir, es decir, si el programa incide de manera positiva, negativa o nula sobre él. No obstante, existen distintos tipos de evaluación, la ex ante que se lleva a cabo en el proceso de formulación como parte del diagnóstico que permite identificar los factores y las dimensiones del problema público que se pretende combatir. También existe la evaluación concomitante, que es la que se realiza durante el proceso mismo de implementación. (A la par se pueden llevar a cabo trabajos de seguimiento y monitoreo para conocer si los recursos están siendo bien empleados, pero éstos no nos dirán nada acerca de los resultados del programa; ese es el objetivo de la evaluación ex post.)

Cualquiera de estos tipos de evaluación puede ser llevada a cabo por evaluadores internos, externos o equipos mixtos que conjuntan a evaluadores independientes con los implementadores o tomadores de decisión de la agencia gubernamental.

La ventaja que la evaluación interna presenta es que se cuenta con un mayor acceso a la información, con menores barreras para acceder a ella así como con un conocimiento de los procesos de instrumentación de la política; no obstante, la falta de rigidez o la elaboración de evaluaciones a modo puede ser una de las aristas que se pueden presentar.

Por lo que corresponde a la evaluación externa, ésta es llevada a cabo por analistas que no tienen vínculos con la entidad implementadora de la política pública. Las ventajas de este tipo de evaluación son una mayor objetividad y la confianza en los resultados que se obtienen del ejercicio evaluativo; no obstante, a diferencia de la evaluación interna, en este caso el acceso a la información se complica pues a los evaluadores externos los burócratas generalmente tienden a negarles la información necesaria para llevar a cabo el trabajo.

Es por eso que una de las mejores alternativas puede ser la conformación de grupos de evaluación mixtos en donde participen tanto los miembros de la organización gubernamental como evaluadores externos que proporcionen su experiencia y conocimiento para diseñar las estrategias y metodologías más adecuadas².

Para Parsons, en esta etapa nos encontramos con dos aspectos interrelacionados, “la evaluación de la política específica y los programas que la constituyen [y] La evaluación de las personas que trabajan en las organizaciones responsables de la implementación de la política y los programas” (2007: 561). Los resultados de la evaluación ex post pueden llevar a plantear recomendaciones para rediseñar el programa en caso de encontrar anomalías, como continuarlo tal y como se encuentra en ese momento, o bien, eliminar el programa en caso de que su impacto sea nulo, lo que puede conducir a los agentes gubernamentales a diseñar nuevas alternativas de acción (Cardozo, 2006: 27).

La exigencia de una mayor efectividad, de una mejor atención de los problemas públicos ha acentuado con el paso del tiempo la necesidad de evaluar los programas públicos, pero de manera particular los relacionados con los temas sociales. No obstante, pese a la necesidad de una mejor hechura, de una mejor implementación y de la obtención de más y mejores resultados, los programas públicos aún presentan severas debilidades, muchas de ellas se arrastran desde la etapa de diseño, es por eso que ponemos el acento en esa

² Para una mayor profundización sobre estos temas consúltese Cardozo (2007).

etapa, no sin antes hacer un breve recorrido por los modelos de análisis propuestos por Allison y por Simon para intentar entender un poco más cuáles son los procesos que guían la hechura de los programas públicos.

Los programas y su hechura

Ahora bien, Graham T. Allison, como lo mencionamos anteriormente, propone tres modelos de análisis para explicar la toma de decisiones en el gobierno. Si bien cada uno de ellos posee características distintivas, existe un punto de convergencia entre ellos, mismo que aumenta o disminuye su relevancia dependiendo de las circunstancias, se trata del factor burocrático, presente en toda organización gubernamental en donde ya sean las rutinas o el mismo personal, marca una pauta de acción que es difícil de modificar.

El primer modelo de Política Racional, postula que las respuestas a los problemas son elegidas por un ente unitario: la nación o su aparato administrativo, el gobierno; estas respuestas o decisiones buscan la maximización de las metas u objetivos, las cuales surgen como una respuesta específica a un problema en cuestión; la selección de cada acción es “una elección constante y estable entre desenlaces alternativos” (Allison en Aguilar, 2000: 131); es decir, las acciones son estables y la única incertidumbre se genera en torno al desenlace de cada problema. El autor plantea que “la probabilidad de que suceda una acción determinada surge de una combinación de: 1) valores y objetivos fundamentales, 2) los cursos de acción alternativos que se toman en consideración, 3) los cálculos de las diversas consecuencias que resultan de cada alternativa y 4) la apreciación neta de cada una de las diversas consecuencias” (Allison, 2000: 133).

Este modelo presenta tres inconvenientes: primero, se considera al gobierno un ente unitario, por lo que las metas, alternativas y consecuencias se restringen; el segundo problema pone el acento en el líder de cada organización que busca en todo momento maximizar su posición, lo que puede llevar a modificar tanto la elección de las alternativas, como las consecuencias o las mismas reglas de elección; por último, existe el inconveniente de

reconocer que dentro del gobierno existen distintos actores, y por ende, una falta de unidad al momento de tomar decisiones³.

El segundo modelo, denominado Proceso Organizacional, postula que dentro de cada gobierno existen múltiples agencias que se caracterizan por ser un “conglomerado de organizaciones semif feudales, débilmente enlazadas, cada una con su propio valor. Los líderes del gobierno se encuentran formalmente y, hasta cierto punto, de hecho en la punta del conglomerado. Sin embargo, los gobiernos perciben los problemas a través de los sensores de sus organizaciones” (Allison en Aguilar, 2000: 137).

En este modelo, en cada organización los líderes intentarían coordinar el trabajo que se desarrolla dentro de cada una de ellas y tratarán de inducir su comportamiento, desafortunadamente, el funcionamiento de las organizaciones se rige por rutinas, aunque éstas no suprimen la posibilidad de la evolución o el cambio dentro de ellas, pero sí lo constriñen. Los problemas que las organizaciones enfrentan son segmentados y atendidos por personal especializado, lo que genera la creación de pequeños espacios de discrecionalidad en donde “cada organización percibe problemas, procesa información y ejecuta una variedad de acciones casi autónomamente” (Allison, 2000: 141).

Debido a esta segmentación, los problemas se dividen y se reparten entre varias suborganizaciones como una medida que permite limitar la parálisis; el poder principal está asignado a la responsabilidad principal; este hecho da como resultado el denominado localismo organizacional.

Por último, cabe mencionar que “la característica más prominente de la actividad de una organización es su carácter programado [...] sigue rutinas preestablecidas” (Allison, 2000: 142), que se aplican en casos estándar, considerando a los programas como idóneos, más nunca adecuados, por lo que las nuevas coyunturas representarán situaciones que enfrentarán resistencias por parte del personal⁴.

³ Existen otras críticas a este modelo como las expuestas por Curzio para quien el modelo racional, es prácticamente imposible de poner en práctica, puesto que es muy improbable que “exista un consenso sin fisuras en un objetivo político [además de basarse] en una teoría general que nos permite prever comportamientos y tendencias así como información completa sobre las causas del problema y los recursos para resolverlo” (Curzio en Miklos, 2001: 180).

⁴ Luis Aguilar nos previene de este tipo de circunstancias al señalar que “son precisamente las restricciones que pesan en la elección de las políticas públicas las que ocasionan que se valore en el análisis de políticas la factibilidad más que la optimalidad” (Aguilar, 2000a: 65).

El tercer modelo, conocido como Política Burocrática, comparte junto con el segundo el problema de la falta de cohesión de las organizaciones, puesto que los líderes de éstas se encuentran en un juego de poder competitivo, “el nombre de este juego es política burocrática: la negociación a través de canales regulados entre jugadores escalonados jerárquicamente en el gobierno [en suma] el poder es compartido” (Aguilar, 2000a: 154), y por ende, las decisiones son productos de juegos de poder con participantes que buscan objetivos diversos entre sí.

Si bien los líderes juegan el rol más importante, son los subordinados [denominados por el autor como “indios”], los que “terminan por definir la mayor parte de los problemas, por especificar las alternativas e impulsar las propuestas” (Aguilar, 2000a: 165). Los subordinados, al buscar captar la atención de los líderes, tienen que competir con otros “indios”, representando éste el mayor problema que se tiene que enfrentar.

Como lo planteamos en la introducción de este trabajo, existen otros modelos que han intentado dar cuenta de los procesos de toma de decisiones dentro del gobierno. Uno de ellos es el modelo incremental, propuesto por Charles Lindblom, del cual, dice Leonardo Curzio surge por la consideración de que el modelo racional “es poco útil para la formulación de políticas públicas” (Curzio en Miklos, 2001: 180).

En el modelo incremental se considera el establecimiento de políticas que difieren marginalmente de lo que un principio se estableció, es decir, las mejoras a las políticas sólo son incrementales. Uno de los principios básicos de este modelo es que se basa en una simplificación de los problemas para intentar establecer medidas calculadas (Curzio en Miklos, 2001: 181). En palabras de Lindblom: “la administración pública tiene, política o legalmente, funciones y limitaciones circunscritas, razón por la cual concentra su atención en relativamente pocos valores y pocas políticas alternativas entre las innumerables opciones de acción que se podrían imaginar” (Allison, 2000: 203).

Sirva como fin a este repaso la síntesis de un último modelo: el de racionalidad limitada, propuesto por Herbert Simon, para quien las decisiones del ser humano se encuentran a medio camino entre el intelecto y las pasiones, instintos y sentimientos. Por eso, para Simon, una decisión es racional si se cuenta tan sólo con la

intención de alcanzar un determinado objetivo o de cumplir con un valor⁵. Así, “una persona está comportándose racionalmente si su comportamiento es intencional o está orientado al cumplimiento de las metas o los valores manifestados. Puede decirse que una organización es racional si le preocupa cumplir o maximizar sus valores en determinada situación” (Parsons, 2007: 306). Ejemplo de lo anterior es lo expuesto en un estudio que analiza la política social del DF entre los años 2007 y 2008, en donde se expresa que “se recurre a los derechos para formular los objetivos, lo que se garantiza, al menos explícitamente, no es un estándar normativo, sino el medio o instrumento” (Mimeo, s/f: 16), es decir, muchos programas sociales enuncian la intención de querer solucionar un problema (arreglo a fines), sin embargo, esta acción queda limitada a los límites que imponen las distintas restricciones gubernamentales.

Algunas debilidades de los programas sociales

Si intentáramos ceñir el análisis de cualquier programa a alguno de los modelos que acabamos de reseñar, nos encontraríamos con una serie de características que nos obligarían a combinar los distintos modelos para poder explicar el proceso que cada uno de los programas trae detrás de sí. Por lo que un asunto que no hay que perder de vista (y que es sintomático de toda la administración pública), es que los tomadores de decisiones así como los operadores de los programas, adolecen, en general, de una formación más sólida en el diseño de los programas públicos, lo que no les permite plantear mejores estrategias gubernamentales, pues tal y como lo expresa Luisa Mussot, a los funcionarios se les contrata:

[...] para operar programas, pero al mismo tiempo por la acumulación de demandas que cada vez se les van pidiendo junto con todo lo que les pide el resto: de Oficialía Mayor, de Contraloría, de Finanzas, de no sé qué, que van sumando informes y van sumando no sé qué; pues estos mismos son los que tienen que hacerlo todo. Entonces, ni tienen los perfiles, ni tenían áreas para hacer las evaluaciones, ni tenían siquiera “software” o máquinas para poder hacerlo, no tenían nada, ni tenían información [...] (Martínez, 2013: 82).

⁵ Como puede apreciarse, se presenta un replanteamiento del postulado weberiano de la acción social con arreglo a fines o con arreglo a valores enfocada a la teoría de la decisión de las políticas públicas. Para ahondar más en el tema de la acción social, consúltese: Weber (1964: 20 y ss).

Aunque este ejemplo se encuentra dirigido a resaltar los problemas que se presentan al momento de realizar evaluaciones internas, bien puede extrapolarse a otros aspectos del ciclo de las políticas, como puede ser el diseño de los programas sociales. Para dar una mayor idea a este tipo de problemas examinaremos brevemente algunos casos.

El programa Prepa Sí es una estrategia del Gobierno del Distrito Federal que se encarga de otorgar apoyos económicos a los alumnos del nivel medio superior de las escuelas públicas del DF que cuentan con promedios aprobatorios. El monto del incentivo económico se diferencia en la misma escala en que los promedios se incrementan, es decir, obtienen más los que poseen mejores calificaciones.

En los objetivos establecidos el programa busca combatir problemas como la “desigualdad de acceso a las oportunidades de educación de calidad” (Fidegar, 2011: 98), reconociendo explícitamente la existencia de barreras para que todos los jóvenes puedan cursar el bachillerato, sin embargo, nada se hace para revertir estas situaciones, por el contrario, al diferenciar los apoyos económicos dotando de mayores ingresos a aquellos que obtienen mejores calificaciones, se puede estar propiciando una mayor desigualdad, algo que presuntamente intentan combatir, pero que se acrecienta no sólo entre beneficiarios, sino aún más entre los que están en la educación media y los que ni siquiera pueden acceder a un lugar dentro del sistema educativo público.

Es cierto, el programa presenta avances en la disminución de la deserción escolar (Fidegar, 2011: 99), sin embargo, no se está impulsando la reducción de la desigualdad, entendida esta como una “mejora continua de la distribución del ingreso, la riqueza y la propiedad, a fin de terminar con las desigualdades sociales” (Mimeo, 2008: 7). Este podría ser un ejemplo de un programa con una racionalidad limitada, en donde los objetivos alcanzados son suficientes para obviar el incumplimiento de algunos otros: menor deserción sobre desigualdad y desempeño escolar.

En otro de los casos que describiremos, existe un programa que ha demostrado tener uno de los mejores diseños que han ido acompañados por un desempeño aceptable a lo largo de los últimos años, siendo reconocido con el galardón Hábitat (Balboa, 2011) por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se trata del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. Éste surge en el mes de julio del año 2007, como resultado de la cooperación entre organizaciones no gubernamentales y el GDF, cuyo objetivo expreso, de

acuerdo con las reglas de operación (RO) es “facilitar a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas” (PCMB, 2008). De lo anterior se asume que busca desarrollar un proceso participativo para la toma de decisiones vinculadas al mejoramiento de los espacios públicos en el DF.

Los diseñadores de este programa establecieron objetivos definidos (fomentar la democracia participativa en la toma de decisiones sobre problemas públicos y mejorar la imagen urbana de ciertos espacios para la convivencia de la comunidad), sin embargo, a lo largo de los últimos años los operadores del programa han ido añadiendo otros objetivos, como por ejemplo: el tema del combate a la inseguridad, particularmente hacia las mujeres que son propensas a ser víctimas de agresiones sexuales en los espacios públicos descuidados, sin alumbrado, sin mantenimiento, etcétera (PCMB, 2013). Este sería un perfecto ejemplo de una política de corte incremental en la que las externalidades conseguidas han llevado a los diseñadores a incluir una mayor cantidad de objetivos sin haber sido el propósito inicial del programa.

Como hemos podido observar, existen múltiples aristas en la operación gubernamental, mismas que pueden incidir de manera positiva o negativa en las problemáticas que se pretenden atacar, motivo por el cual, las dinámicas que guían la toma de decisión han intentado ser explicadas desde distintas perspectivas teóricas.

No obstante, esos modelos han sido tomados como tipos ideales, , por tal motivo, tomando como base estas posturas, a continuación trataremos de adaptar estos problemas a las vicisitudes que caracterizan la gestación de los programas sociales en México.

Los antecedentes de la política social en el D. F. el código genético

En el año 1997, merced las modificaciones del régimen político que buscaba dotar de una mayor democracia electoral al país, se confirió a los ciudadanos del DF, por primera vez en la segunda mitad del siglo XX, la posibilidad de elegir a sus gobernantes por la vía de las urnas y no, como sucedió durante casi todo el régimen de

partido hegemónico, la designación presidencial de un personaje que desempeñara las funciones de Regente de la Ciudad.

Ese año se eligió a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano como primer Jefe de Gobierno del DF. Durante esta administración se inició un periodo de transformación de la estructura organizativa del GDF, particularmente en el tema de la atención de los problemas sociales, pues durante la administración federal encabezada por Ernesto Zedillo, el principal programa de combate a la pobreza (PROGRESA), no incluía la atención de las zonas urbanas por considerar que las zonas rurales eran las que mayores afectaciones de pobreza padecían.

De acuerdo con García: “Al tomar posesión Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano el 5 de diciembre de 1997 como el primer Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, se encontró con que una Secretaría, 16 subdelegaciones de desarrollo social, un órgano desconcentrado y cinco entidades paraestatales, era todo el andamiaje institucional del que podía echar mano para instrumentar la política social con la que pretendía transformar el perfil de esta ciudad” (García, 2010: 12).

La reingeniería institucional llevada a cabo en el GDF incluyó la introducción de los Servicios Comunitarios Integrados (SECOI), que pretendían convertirse en una estrategia de acción para todas las colonias del DF, las cuales serían sujetas a estudios diagnósticos para identificar los problemas más acuciantes y ofrecer programas específicos para atenderlos. El SECOI comenzó a operar en algunas zonas de la delegación Iztapalapa. Además del SECOI, durante esta administración se crearon instituciones que hasta la fecha siguen marcando la pauta en torno a la política social, como por ejemplo, la creación del Instituto de las Mujeres del DF (INMUJERES), o la del Instituto de Educación Media Superior del DF (IEMS).

Sin embargo, la llegada de los tiempos políticos llevaron al Jefe de Gobierno a pedir licencia para competir por la presidencia de la República dejando trunco el proceso.

Para diciembre del año 2000 llegó una nueva administración al GDF pero de la misma procedencia política que su antecesora, ahora encabezada por Andrés Manuel López Obrador. En esta administración el signo distintivo de la política social fue la prioridad que adquirieron los grupos vulnerables: adultos mayores, madres solteras y personas con discapacidad, aunque fueron los primeros los que recibieron la mayor cantidad de

apoyos, tanto por la cantidad de beneficiarios como por el monto de los recursos económicos destinados a ese programa.

La atención a los grupos vulnerables se vio acompañada de un programa que buscaba dotar de servicios de salud gratuitos como consultas y medicamentos (Gratuidad), a todas las personas que no contaban con seguridad social, con el fin de intentar “universalizar” el acceso a los servicios de salud en un entorno de informalización y precarización de las fuentes de trabajo que cada vez más excluyen de este tipo de prestaciones a amplios sectores de la sociedad.

Estos programas, junto con algunos otros se conjuntaron para dar forma al decálogo programático denominado Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS) (Mundo, 2010: 7). En este programa se mezclaban programas de entrega de ayudas monetarias, de servicios médicos, de financiamiento de proyectos productivos específicamente dirigidos a cooperativas, créditos para el mejoramiento de la vivienda o la entrega de apoyos tanto monetarios como en especie con fines alimenticios (desayunos escolares, o apoyo a beneficiarios de leche Liconsa).

El PITDS, de acuerdo con la Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial (COPLADET), se basó en un diagnóstico que utilizó información censal junto con una base de datos georreferenciada y algunas otras fuentes para construir el Atlas de Marginación de la Ciudad de México, el cual dividió al territorio del DF en 1,200 manzanas por nivel de marginación (muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo). Esta estratificación permitió identificar las zonas que fueron prioritarias para los programas del PITDS (las zonas de mayor marginación) (Mundo, 2007: 67). Esta forma de operar, concordaba, al menos en parte, con lo establecido en la LDSDF, que menciona que cuando la universalidad de los apoyos no pueda alcanzarse, se propone llevar a cabo una focalización territorial por niveles de marginación.

El cambio de administración a finales del 2006, con la consecuente sustitución en la jefatura de gobierno por Marcelo Ebrard Casaubón, fue un tanto ambivalente en torno a la política social, pues, si por un lado muchas líneas de acción distintivas de la administración recién fenecida continuaron implementándose sin mayores modificaciones, teniendo como signo distintivo la ausencia de cualquier tipo de condicionamiento, los programas que se introdujeron durante el período 2006-2012 sí presentaron esa característica, sirvan de ejemplo los casos

de Prepa Sí y Niños Talento, este es un hecho que contrastó de manera tajante el discurso de derechos sociales que se enarboló durante toda esa administración. Estos programas fueron operados, al menos en el componente financiero por el Fideicomiso de Educación Garantizada del Distrito Federal (FIDEGAR), que es la entidad encargada de dispersar los recursos económicos para los beneficiarios.

En este ciclo no se dio cuenta de un trabajo de diagnóstico similar al llevado a cabo por la administración previa para diseñar las nuevas líneas de acción y, por el contrario, en algunos casos el Atlas de Marginación del PITDS continuó siendo, pese al desfase temporal y social, el referente para la operación de algunos de los programas sociales en cuestiones de focalización territorial tanto del gobierno central como de los gobiernos delegacionales.

En las jefaturas delegacionales, la instrumentación de los programas sociales se justificó en una lógica de complementariedad, tal y como lo establece la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal; por lo que si el gobierno central operaba los programas de Útiles y Uniformes Escolares, algunas delegaciones instrumentaron programas de entrega de zapatos deportivos o uniformes deportivos. Lo mismo puede decirse del programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años, que tuvo sus réplicas en programas de transferencias económicas para profesores jubilados mayores de 60 años, esto por poner sólo un par de ejemplos.

La enorme dispersión de programas sociales durante esta administración intentó coordinarse por medio de una estrategia denominada Red Ángel, la cual se presentó como una forma de agrupar toda la información tanto de las reglas de operación de cada uno de los programas sociales como de los padrones de beneficiarios; asimismo, se intentó llevar a cabo la entrega de una tarjeta de descuentos en distintos comercios para todos los beneficiarios de los programas del D.F. Al final, esta estrategia no logró cumplir con los objetivos establecidos, no obstante, algunas de sus bases fueron continuadas en la siguiente administración, pero ahora bajo la denominación de Capital Social.

En el año 2012, nuevamente se llevó a cabo el cambio en la estafeta de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal; si bien el partido político ganador fue el mismo que en los años 1997, 2000 y 2006, la característica del personaje ganador era un tanto distinta, puesto que Miguel Ángel Mancera, el actual Jefe de Gobierno se asume como una persona sin filiación política, algo que se hace palpable no sólo al momento de

mantener una coordinación con el gobierno Federal (que, al menos durante los años 2000 y 2012 se presentaba distante y ahora se cuestiona su carácter colaboracionista), sino también en el desempeño cotidiano de sus responsabilidades.

Lo más distintivo en materia social en lo que va de la presente administración nos encontramos con dos peculiaridades: Por un lado, el intento de establecer una ruptura entre esta administración y su predecesora que trasciende el espacio social, pero que en este rubro se manifestó en el intento de compactar el número de líneas de acción, al pasar de más de 400 a un número superior a las 170⁶; por el otro, en lo que concierne al diseño de nuevas estrategias, puesto que hasta lo que puede considerarse la primera mitad del gobierno de Mancera, lo más destacable ha sido la introducción del programa de servicios SaludArte, el cual, ha sido posible, gracias a la relación de colaboración que se ha establecido entre los dos ámbitos de gobierno (algo que podríamos considerar como benéfico para el buen desarrollo de los programas sociales, y por ende, para el cumplimiento de sus objetivos).

A lo largo de este breve recorrido hemos podido constatar que la política social del Distrito Federal cuenta con un código genético que si bien en sus primeros años de existencia intentó marcar una clara diferencia entre la estrategia del gobierno federal y el local, en la actualidad ha ido perdiendo poco a poco esa característica, adoptando ciertas peculiaridades rompe con el plano discursivo y programático que fue la bandera que se enarbó desde el gobierno local y que le permitió que muchas de sus iniciativas fueran replicadas en otros órdenes de gobierno a nivel nacional.

Es así que, teniendo como base estos antecedentes, a continuación intentaremos mostrar cuáles son las características que definen la forma de diseñar los programas sociales en el Gobierno del Distrito Federal, pudiendo extrapolar algunos resultados tanto al gobierno Federal como a los gobiernos municipales o estatales.

⁶ Algunos de los argumentos esgrimidos para llevar a cabo la reducción son, que se trataba de programas de las delegaciones rurales que con la compactación se convertían de proyectos a subprogramas o bien que muchos programas se convirtieron en actividades institucionales (Romero, 2013).

Generación espontánea

En el año 2010, los ciudadanos del DF nos encontramos en diversos puntos con la presencia de mantas publicitarias del GDF, en donde se anunciaba la existencia de más de 400 programas sociales operados para dar cumplimiento a los derechos sociales que la Ley de Desarrollo Social del DF (LDSDF) intenta tutelar. De acuerdo con la LDSDF, las distintas instancias del GDF deben coadyuvar en la solución de los problemas públicos y para eso, de acuerdo con los 12 principios enunciados en el artículo 4 de dicha Ley se establece el principio de complementariedad, es decir, que las líneas de acción que instrumenta cada instancia puedan coadyuvar con las de los otros niveles de gobierno.

Es por eso que la lista que contemplaba las más de cuatro centenas de programas incluía tanto las del gobierno central como de los distintos gobiernos delegacionales. La característica principal de esta mirada de programas es que contaban con un bajo presupuesto, y por ende, bajas coberturas e insuficientes apoyos, ayudas o transferencias económicas o en especie.

Un ejemplo claro lo podemos encontrar en la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC), en donde se venían operando ocho programas presuntamente dirigidos a atender las problemáticas de las comunidades indígenas u originarias del DF, las cuales contaban con presupuestos muy bajos o con requisitos que podían impedir que el sector al que presuntamente se encuentran dirigidos (la población originaria de México), accediera a dichos beneficios, pues, en algunos casos se requería que los postulantes contaran con un cierto grado de conocimientos técnicos que sólo podrían ser satisfechos por personas u organizaciones con experiencia o capacidad técnica que, en general, las personas pertenecientes a los pueblos originarios no poseen, como en el caso del programa de Recuperación de la Medicina Tradicional y Herbolaria, que precisa la elaboración de proyectos técnicos para su aprobación que difícilmente podrían elaborar las personas indígenas.

Otro ejemplo lo encontramos en la entrega gratuita de uniformes y de útiles escolares para los alumnos de las escuelas públicas de nivel básico del DF, en donde los gobiernos delegacionales no quisieron quedarse atrás de las líneas del gobierno central y respondieron con estrategias de entrega de uniformes deportivos (Tlalpan) o bien de zapatos o tenis (Miguel Hidalgo) para la misma población educativa. Si bien pueden existir

posturas divergentes en torno a si se trataba de programas complementarios o programas duplicados, lo cierto es que éstos coadyuvaron en la multiplicación de las líneas de acción de todo el GDF, sirva como ejemplo que en el año 2010, la delegación Miguel Hidalgo instrumentó 26 líneas de acción, la delegación Tlalpan 23, Milpa Alta 28, el DIF-DF 13, Coyoacán 10, Tláhuac 9 y el IASIS 8; esto por mencionar sólo algunos ejemplos⁷.

A manera de hipótesis podemos plantear que la mayor parte de los más de 400 programas sociales respondieron más a una lógica de satisfacción de demandas dispersas por parte de ciertos grupos o clientelas políticos, más que a un conjunto estructurado de áreas concretas de actuación que contaran con un diagnóstico previo que sustentara la puesta en marcha de cada una de las líneas de acción, algo que difícilmente podría generar una sinergia, colaboración o complementariedad para alcanzar un mayor impacto social.

Lo anterior se sustenta en el hecho de que la mayor parte de estas acciones institucionales, básicamente correspondientes a las delegaciones políticas no contaron con un diagnóstico, los objetivos no tenían una clara relación con los problemas que pretendían resolver, y se concentraban en la repartición de algunos productos que difícilmente podrían considerarse medios idóneos para combatir algunos de los factores estructurales que generan la pobreza.

La falta de diagnósticos se vio acompañada de la ausencia de una definición clara de los problemas que se intentaban combatir pues solamente se justificaba la aparición de la estrategia con una serie de generalidades que apelaban a “los severos problemas de pobreza y desigualdad que experimenta la sociedad mexicana, y muy en particular la capitalina” o bien “la grave crisis económica por la que atraviesa el país”; en otros casos las reglas de operación ni siquiera especificaban una problemática a atender, como sucede con los programas de útiles y uniformes escolares gratuitos, en donde se habla de su implementación “con el fin de apoyar la economía de las familias”⁸.

En sentido estricto, un problema tan general como la pobreza y la desigualdad, no debería servir de justificación para la puesta en marcha de un programa público que implique la erogación de recursos económicos y la ocupación de recursos materiales y humanos si no se prevé un impacto considerable en las condiciones de

⁷ Para una descripción más detallada de las líneas de acción instrumentadas entre los años 2010 y 2012, véase Martínez, 2013.

⁸ Los tres enunciados entrecomillados en este párrafo están extraídos de: SEDESO (2011: 62).

vida de los beneficiarios; en el mejor de los casos, estos programas sólo sirven como paliativos, o bien para el establecimiento de relaciones clientelares.

La dificultad que se presenta para identificar una justificación técnica para la instrumentación de los centenares de programas sociales que se dio hace algunos años nos conduce a proponer alguna tipología alternativa para esta multiplicación programática en materia social, que, en el mejor de los escenarios, sólo se sustenta en la buena voluntad para crear paliativos para problemáticas que requieren de soluciones mucho más complejas que la simple entrega de una transferencia monetaria o en especie.

Meiosis

En biología existen dos procesos íntimamente relacionados que permiten la reproducción de las células: uno denominado mitosis en el cual, mediante la división de una sola célula existe un reparto completo de información, que da origen a dos células genéticamente idénticas (Barriga, 2007); y otro al que se denomina meiosis, el cual se lleva a cabo en los órganos de reproducción sexual, en donde las células diploides experimentan un proceso de división en dos fases sucesivas en las que se da paso a la aparición de cuatro células haploides que no son genéticamente idénticas (Barriga, 2007). Estos procesos biológicos que aparentemente no tendrían ninguna relación con el análisis de la política pública, pueden servir para identificar dos tipos más de diseño de los programas sociales tal y como veremos a continuación:

En el año 2008 se experimentó en México una crisis que tuvo una de sus facetas en el ámbito alimentario, por medio del cual diversos productos que son fundamentales en la dieta básica de los mexicanos, ocasionando su encarecimiento, poniendo en riesgo no sólo las cifras de la macroeconomía y la inflación [asuntos tan importantes para buena parte de la clase política y económica nacional e internacional], también, y mucho más importante aún era que ponían en una condición de mayor vulnerabilidad a las familias y personas que se encontraban en condiciones de pobreza extrema o pobreza alimentaria.

El GDF, en voz de su Jefe de Gobierno Marcelo Ebrard y de su Secretario de Desarrollo Social Martí Batres, anunciaron un par de medidas que intentaban hacer frente a dicho proceso inflacionario en productos alimentarios como el maíz, tomate y jitomate. La respuesta a estos problemas fue la puesta en marcha de distintos

tipos de comedores que operarían en las comunidades con mayores necesidades, en donde se apeló en todo momento al intento de garantizar el derecho a la alimentación.

Pese a tratarse de un mismo problema (insatisfacción alimentaria), las líneas de acción propuestas fueron tres: comedores populares, comunitarios y públicos, teniendo entre ellos diferencias mínimas en cuestiones de fondo, como por ejemplo, el hecho de que algunos ofrecen las raciones alimenticias de forma gratuita y otros a cambio de una cuota de recuperación simbólica, o bien en cuestiones de forma concernientes a la operación de los mismos, ya que existen comedores operados por la misma Secretaría de Desarrollo Social del DF, o bien por organizaciones de ciudadanos dispuestos a poner en marcha este tipo de programas recibiendo el financiamiento por parte del gobierno local.

Por lo anterior, en este trabajo consideramos que estos hechos responden a una especie de meiosis programática, pues en lugar de haber establecido un solo tipo de comedores (mitosis programática), éstos fueron segmentados, dando paso a distintas variedades que si bien comparten un mismo objetivo, sus diferencias tanto en el acceso como en la operación, los hacen diferentes.

Cabe aclarar que este proceso no sólo se puede encontrar en el GDF, sino que se identifica en otros niveles de gobierno, tal es el caso del gobierno Federal, que durante la administración encabezada por Vicente Fox, al ver el grado de aprobación que la Pensión Alimenticia para Adultos Mayores en el Distrito Federal había tenido, intentó replicar esta estrategia por medio del programa 70 y Más (actualmente Pensión para Adultos Mayores), el cual fue colocado como un apéndice del programa Oportunidades, no obstante, dado que de meiosis y no de mitosis se trata, el programa Federal no igualó muchas de las características que el programa capitalino presentaba, como por ejemplo, el monto y la periodicidad de los recursos ministrados ni la estrategia de selección de los beneficiarios, pues en el DF se trató desde un inicio de un programa universal mientras que el programa federal es una estrategia focalizada, esto por citar sólo algunas de sus características.

Muda

En México, cada sexenio o trienio (dependiendo del caso) se convierte en un momento clave para llevar a cabo una renovación, una muda que puede hacerse presente en múltiples formas. Estas transformaciones cíclicas

sirven para afirmar (de manera explícita o implícitamente) que lo hecho por los antecesores ha sido perjudicial o ineficaz, por lo que la nueva administración se encargará de realizar una depuración que puede incluir el cambio de nombre (y en algunos casos de actividades o responsabilidades) de algunos ministerios, de programas y, por supuesto, de funcionarios, para dotar de mayor racionalidad y efectividad a la función pública, aunque, en la mayor parte de los casos, estos cambios sólo sean cosméticos, como intentaremos mostrar a continuación.

En el caso de los programas sociales encontramos la muda, uno más de los fenómenos de las ciencias naturales puede servir para explicar un fenómeno de las ciencias sociales. La muda es un proceso que implica para algunos organismos, el cambio o renovación en su piel, un hecho muy peculiar en reptiles e insectos.

En el caso de los programas sociales del DF, el mejor ejemplo que podemos encontrar es el del programa de Becas Escolares para niños y niñas en condición de vulnerabilidad social, coloquialmente conocido como de “Madres Solteras”. Este programa surge durante la administración 2000-2006, se mantiene durante la administración 2006-2012 y persiste durante la actual, sin embargo, es hasta ahora cuando el programa “adquiere” una nueva “denominación”, al nombrarse “Más becas mejor educación”. En este caso, el resto de las características continúan, como son los requisitos, los beneficios, etcétera, cambiando únicamente la presentación.

Este fenómeno tampoco es privativo del GDF, es más, es el Gobierno Federal el precursor de este tipo de medidas como lo muestra el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que originalmente se denominaba Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el cual cambió su nombre al que actualmente posee durante la administración 2000-2006.

Podemos mencionar que los cambios (mudas) de nombre o denominación en ciertas ocasiones van acompañados de otras modificaciones que intentan, al menos en el discurso, fortalecer el programa (ampliación de los beneficios, incremento de los requisitos, etcétera), en otros casos se trata simplemente de fenómenos eufónicos que sólo quieren incidir en la percepción mercadológica de los beneficiarios de los programas sociales, lo que termina siendo tan sólo un efecto cosmético.

Conclusiones

En este trabajo hemos realizado un somero repaso de los modelos de análisis propuestos por diversos autores para dar cuenta de la forma en la que se responde a los problemas públicos. Hemos visto que los modelos varían de una concepción unificada y completamente racional de la toma de decisiones hasta otras en las que el concepto mismo de racionalidad es entrecomillado, haciendo necesaria su adjetivación; también se reconoce la dificultad de la toma de decisiones de manera unánime en el gobierno no sólo entre agencias sino dentro de ellas, pues, a decir de Forester, “el mundo real de la administración rara vez es completamente cooperativo” (Forester, 2000: 328).

Vimos también que dentro del proceso de elaboración de los programas públicos se han propuesto en los últimos años algunas técnicas o metodologías de diseño que, vinculadas fuertemente al ámbito presupuestal, pueden servir para controlar la proliferación programática, pues de no cumplir con los requisitos establecidos en ellas, los programas no recibirían los recursos necesarios para su operación. No obstante, hasta que no se logre una adopción completa de estos modelos, la multiplicación de líneas de acción puede continuar, sin tomar en cuenta si éstas son adecuadas para atender problemáticas bien definidas y delimitadas.

Por ende, como hemos intentado mostrar, la falta de una racionalidad exhaustiva o de una homologación de criterios y objetivos en el gobierno puede dar paso a una dispersión de líneas de acción que ocasionan que el diseño y rediseño de los programas sociales no pueda ser explicado a partir de parámetros netamente racionales en el ámbito de la administración pública (por parámetros racionales pensamos en el proceso identificación de problemas-diagnóstico-diseño de propuestas-implementación), por lo que para intentar describir dichos procesos, hemos adoptado algunos conceptos de otras disciplinas que nos permitan explicar la génesis de los programas sociales en la capital del país, pero sin constreñir el análisis a los límites que impone la geografía ni la división política del gobierno.

A través de ciertas analogías hemos identificado algunos de los vicios en la generación de los programas y políticas que se encuentran inmersos en las áreas de planeación de las dependencias públicas de los gobiernos estatales, municipales y federal, y que se relacionan con otro tipo de deficiencias, como la inexperiencia, la falta de una formación adecuada en el tema de los programas y políticas sociales, el clientelismo, entre muchos otros.

La conjunción de todos estos fenómenos difícilmente permitirá dar solución a los problemas que, al menos en el papel se intentan combatir y, por el contrario, ayudarán a perpetuarlos, con la salvedad de que de no haber sido creados esos programas, no se hubieran utilizado recursos que podrían ser destinados a estrategias que pudieron haber demostrado un mayor grado de efectividad⁹.

Por consiguiente, es necesario que las políticas y los programas provengan, primeramente, de un proceso deliberativo y participativo junto a la sociedad, para que su fundamento democrático sea más robusto, pues, como hemos visto, los funcionarios y sus prejuicios los llevan a diseñar soluciones a problemas que sólo ellos perciben, dando como resultado programas que no abonan al combate de los flagelos sociales. Asimismo, hace falta una mayor profesionalización por parte de los funcionarios públicos para que de esta manera, se mejore el diseño y por ende, la operación, para que los recursos invertidos en los programas sociales tengan un mayor impacto en la sociedad y de esta manera se avance verdaderamente en un mayor goce de derechos por parte de todos los mexicanos, y no, como sucede actualmente, el cumplimiento de los derechos y el avance en la solución de los problemas aparezca tan sólo en el plano discursivo del gobierno en cualquiera de sus niveles..

Bibliografía

Allison, Graham (2000). Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos. En Aguilar, Luis. *La hechura de las políticas* (pp. 119-200). México: M. A. Porrúa.

Aguilar, Luis (2000a). *La hechura de las políticas*. México: M.A. Porrúa.

Aguilar, Luis (2000b). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: M.A. Porrúa.

Balboa, Berenice (2011). *ONU premia al programa Mejoramiento Barrial*. Consultado el 31 de agosto de 2011.

Disponible en: <http://www.eluniversaldf.mx/cuauhtemoc/nota33118.html>

⁹ Considérese lo que al respecto menciona Aguilar: “[...] los asuntos públicos requieren cada vez más información confiable, conocimiento especializado, cálculos precisos de costos y consecuencias para decisiones que se adoptan casi siempre en condiciones de riesgo y bajo escasez. Sin el soporte de un riguroso ejercicio lógico, científico y técnico, las decisiones de gobierno podrían caer en peores equivocaciones, dispendios, imprevisiones, que por la magnitud de su impacto acarrearían males y sufrimientos sociales” (Aguilar, 2000a: 21).

- Barriga, Irene (2007). *Genética General. Mitosis, meiosis, cromosomas*. Disponible en: <http://docencia.izt.uam.mx/ibs/MITOSISMEIOSIS.pdf>
- Cardozo, Myriam (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos*. México: M.A. Porrúa.
- Curzio, Leonardo (2001). Toma de Decisiones. En Miklos, Tomás (Coord.). *Las Decisiones Políticas. De la Planeación a la Acción*. México: S. XXI.
- Forester, John (2000). La racionalidad limitada. En Aguilar, Luis. *La hechura de las políticas*. México: M.A. Porrúa.
- García, Pedro (2010). *Las instituciones de la política social del Distrito Federal 1997-2010. Evalúa-DF*. Disponible en: http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2011/inspol_sol.pdf
- Inmujeres-ONU-Mujeres (2014). *Hacia una metodología de marco lógico con perspectiva de género*. México: Inmujeres.
- Martínez, Arcelia (2013). *La evaluación interna de los programas sociales del DF. Evalúa-DF*. Disponible en: http://www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs_sueltos/evaluacion%20interna.pdf
- Mimeo (2008). *Análisis de la política social del Gobierno del Distrito Federal, s/f*.
- Mundo, Ángel (2010). *Política de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal (1997-2010). Evalúa-DF*. Disponible en: http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2011/po_ds_df.pdf
- Mundo, Ángel (2007) *Programas de asistencia social. Valoración de tres casos de Centros de Desarrollo Comunitario del DIF-DF*. Tesis para optar por el grado de Maestro en la UAM-X.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas*. México: FLACSO.
- Prepa SÍ (2011). *Evaluación interna de resultados y satisfacción del Programa Prepa Sí, 2010-2011*. Disponible en: http://www.fideicomisoed.df.gob.mx/archivos/flash/evaluacion_prebu.swf
- PCMB (2013) Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. Reglas de Operación 2013. Disponible en: <http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2013/sds/Gaceta%201533%20ter%2030%20ene%202013.pdf>
- PCMB (2008) Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. Reglas de Operación 2008. Disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/03_mejora_barrial.pdf
- Romero, Gabriela (2013). *Reducen Programas Sociales en el DF; eran más de 400: Mancera*. La Jornada. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/04/06/capital/032n1cap>



Roth, André-Noël (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Sedeso (2011). Los Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal. Reglas de Operación 2011. Disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/Programas_Sociales_GDF_2011.pdf

Weber, Max (1964). *Economía y sociedad*. México: FCE.





Posibilidad Política

artículo de opinión





Sociedad civil, participación y democracia.

Breves reflexiones para pensar América Latina¹

Alberto Olvera²

Hace ya casi 40 años que ha estado vigente en América Latina un discurso político que ha valorado altamente la participación de la ciudadanía en la vida pública y el desarrollo de una sociedad civil fuerte como fundamentos de un proyecto de profundización de la democracia, o como dicen Avritzer y Dos Santos, para “democratizar la democracia” (2002). Se trató en su origen, en el Brasil de los años setenta del siglo pasado, de un consenso normativo, de un horizonte utópico que ayudaba a imaginar un futuro más democrático frente a la dura realidad de la dictadura y otras formas de autoritarismo, y a pensar a la sociedad como protagonista de la historia, al menos en el sentido de tornarse a sí misma en un conjunto de ciudadanos activos (Gurza Lavalle, 2011). Como paradigmáticamente se decía en Brasil, ser ciudadano era “luchar por el derecho a tener derechos”. En los lejanos años de la Teología de la Liberación, la participación era popular por definición, y la sociedad civil, apenas en proceso de ser nombrada, estaba constituida por los movimientos populares. La democratización en Brasil y ulteriormente en otros países de América Latina, coincidente con la caída del socialismo como régimen, condujo a una resignificación de estos conceptos: se habló de “participación ciudadana” y la idea de sociedad civil se tornó más plural e inclusiva. El poder simbólico de estos conceptos, no sólo acuñados en América Latina, sino también en Europa del Este y en cierta forma en Asia, instaló firmemente en el horizonte cultural de los actores sociales y

¹ Este texto debe leerse como un *working paper*, un avance tentativo en un proyecto más amplio.2015.

² Investigador del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.



políticos el valor intrínseco de la sociedad civil como parte de los procesos de construcción de la democracia, y de la participación como forma o instrumento de su acción política (Olvera, 2006).

En el camino estos conceptos adquirieron una polisemia típica del debate público sobre normas generales en la cuales parece haber un amplio consenso, aunque cada quien les asigne un significado distinto (Olvera, 2006; Olvera, 2010). La deseabilidad de la participación y la bondad de la sociedad civil todavía están firmemente instalados en el imaginario político latinoamericano y de la mayor parte del mundo. Sin embargo, sólo en Brasil la participación adquirió el carácter de un verdadero proyecto político de un sector de la izquierda y de buena parte de los movimientos populares (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). En los demás países de América Latina, la participación fue asumida discursivamente, como parte del proceso de construcción democrática, pero sin integrar un verdadero proyecto político. Las nuevas constituciones de Venezuela, Bolivia y Ecuador han tornado la participación en componente formalizado de las instituciones y programas del poder ejecutivo, sin que la práctica real refleje una verdadera apropiación popular de las instancias de participación.

Hoy, después de tres décadas de experiencia en los procesos de democratización, hay cierto desaliento respecto a los potenciales democráticos tanto de la sociedad civil como de la participación, especialmente en aquellos países que no desarrollaron internamente los procesos que les dieron significación y valor simbólico. En Brasil localizamos el mayor laboratorio participativo del mundo, y por tanto se cuenta con el mayor volumen y sofisticación en la investigación de este fenómeno (Pires, 2011; Avritzer y Souza, 2013). Aun ahí la evaluación de los efectos democráticos empíricos de la participación está en desarrollo. En los demás países de América Latina la experiencia es muy pobre, o ha sido periférica respecto de los procesos políticos y el debate público.

Otro ángulo de la insatisfacción presente tiene que ver con la relativa incapacidad de la perspectiva participativa para dar cuenta de los nuevos procesos socio-políticos que hay en la región, especialmente de las nuevas formas de movilización y los nuevos sujetos sociales emergentes. En efecto, el colapso de los partidos y la rutinización de los movimientos sociales clásicos han abierto la puerta a nuevos sujetos y nuevas formas de acción colectiva. Las manifestaciones espontáneas de Brasil a mediados de 2013 -de alguna forma vistas en la última década, en menor escala, en muchos otros países de la región- plantean retos interpretativos y prácticos inéditos. Por otra parte, la centralidad de la lucha por la defensa de los recursos naturales (bienes comunes) es también

una forma de crítica a la racionalidad hegemónica del capitalismo global y nacional. ¿Qué efectos tienen y tendrán la emergencia de nuevos sujetos sociales no directamente asimilables a los criterios clásicos de movimientos sociales y sociedad civil para la construcción de ciudadanía vía la participación? (Olvera, 2016).

En la siguiente sección planteamos las mínimas bases teóricas que deben fundar una respuesta plausible a estas preguntas. En otros textos ofreceremos una aplicación empírica.

Una enunciación (incompleta) del problema teórico

Los conceptos de sociedad civil y participación, en sus múltiples acepciones, han tenido el grave defecto de hacer tabla rasa de la desigualdad, la diferenciación y a veces, hasta del conflicto. El sustrato liberal de estas nociones trae como consecuencia el privilegio de los individuos y de la voluntad constructiva por encima de los colectivos y de los conflictos. Apuntan confiadamente al potencial del ejercicio de la razón pública sin reconocer los fundamentos emocionales de la política y los gigantescos déficits de individuación y de articulación colectiva que caracterizan a nuestras desiguales sociedades contemporáneas. Esto por lo que se refiere al aspecto micro-social del proceso político. Desde el punto de vista macro-político, el problema es mayor aún, puesto que el problema de la articulación entre actores de la sociedad civil y actores políticos no puede resolverse dentro de los límites del paradigma. Esta “ajenidad” de la sociedad civil respecto a la política partidaria, electoral y estatal complica analíticamente la ubicación de las formas en que la sociedad civil puede intervenir en la política, pues hace depender el proceso de mecanismos indirectos catalogados en el concepto paraguas de “influencia”, que en su vaguedad resulta poco útil. Más recientemente se ha propuesto otro concepto sociológico más preciso, el de “interfaces socioestatales” (Isunza, 2006) para analizar la lógica y los actores de la interacción Estado-sociedad. El concepto permite la descripción y análisis de procesos en marcha, pero no explica sus causas ni necesariamente sus consecuencias. Es una herramienta extraordinariamente útil, pero insuficiente.

Paradójicamente, mucho de la discusión contemporánea sobre la democracia participativa ha sido ajena a las contribuciones fundacionales del campo. El texto básico es el de Carol Pateman (1970), quien parte de una crítica a los presupuestos de la teoría liberal, sobre todo, la igualdad y la libertad del individuo autónomo. Las

desigualdades sociales, culturales, étnicas, de género y otras, propias del mundo moderno, anulan el principio de igualdad, multiplicando en cambio las formas de exclusión. La libertad es relativa, pues aun en las democracias occidentales el campo de acción de los individuos está restringido por factores económicos, políticos y culturales. Además, Pateman (1985) señala que la clásica separación liberal entre sociedad civil y Estado (la cual es asumida también en las versiones contemporáneas de la teoría de la sociedad civil), es un error, pues en la práctica el Estado está ineludiblemente imbricado en el mantenimiento y reproducción de las desigualdades de la vida cotidiana y, por consiguiente, la idea del Estado como “autoridad independiente” o “poder imparcial y circunscrito” es falsa. Se deduce que lo “público” y lo “privado” no pueden ser separados tan claramente, pues el Estado en la práctica interviene en múltiples aspectos de la vida privada, en mayor medida cuanto más autoritario es.

Cabe en consecuencia preguntarse por los límites del proyecto normativo de la democracia participativa, que se asume como un proceso de construcción de una democracia que no se limita al ámbito electoral, sino que avanza en la creación de espacios en los que los ciudadanos debaten, deciden y exigen cuentas en campos cada vez más amplios de las políticas públicas, con base en su autonomía política, su autoorganización, y su capacidad crítica y técnica. No es difícil percibir la estrecha correlación que un tal concepto de democracia participativa tiene con el de sociedad civil, pues los ciudadanos rara vez pueden intervenir en lo público desde la individualidad, sino que lo hacen a través de sus organizaciones y movimientos; con el de espacio público, pues la participación se produce en espacios sociales específicos que presuponen la posibilidad de acceso y la relativa igualdad de los participantes; con el de democracia deliberativa, pues lo que se hace a través de la participación es deliberar, en su doble sentido de discutir argumentos racionalmente y decidir con base en ellos.

Desde el punto de vista teórico, la democracia participativa no puede aceptar la noción, sea liberal o marxista, de que los intereses y los valores de los ciudadanos están dados prepolíticamente. Por el contrario, lo que se busca con la participación y la deliberación es precisamente crear, cambiar o criticar las preferencias, intereses y valores de los ciudadanos. Puede decirse que en la literatura hay un fuerte sesgo constructivista que apuesta a la posibilidad del diálogo racional, al acuerdo y a despliegue de una capacidad crítica (Avritzer, 2002). Por tanto, se coincide con aquellas visiones que consideran a la política como una actividad creadora de sentido,

de identidad y de organización, y a la vez indeterminada en sus alcances y resultados (Maíz, 2001). Pero este proceso no puede ni debe hacer caso omiso de la desigualdad de poder entre los actores de la sociedad y de la política.

Un problema adicional, tanto de orden fáctico como teórico es el de la representación. La sociedad es heterogénea y desigual, ¿cómo representar su enorme complejidad en instancias cuya integración no presupone procesos de selección o elección institucionalizados?. No hay respuesta teórica a esta pregunta, pero sí alternativas prácticas que los actores de la sociedad civil han desarrollado. Pero en todos los casos, por democráticos que sean los procesos de integración de los cuerpos participativos, hay un déficit representativo que puede o no traducirse en un déficit de legitimidad. La variedad de circunstancias y experiencias es enorme, pero baste decir que, fuera de una representación directa en base a criterios territoriales, o de la autorrepresentación propia de los movimientos sociales, es difícil encontrar un método generalizable. La representación “presuntiva”, la de las ONGs u otros cuerpos intermediarios, sólo se torna legítima bajo circunstancias muy específicas (Isunza y Gurza, 2010).

Conclusiones preliminares

No es posible pensar ya en la participación de la sociedad civil como el único mecanismo adecuado para profundizar la democracia electoral precaria de que nos hemos dotado en la mayor parte de los países de América Latina. Es preciso, construir un Estado operativo que garantice el acceso universal a los derechos de ciudadanía, particularmente los derechos sociales, aun poco accesibles para las mayorías marginadas de la población. Es necesario establecer también un modelo de relación de la sociedad civil activa con el Estado que permita crear instancias de control democrático de su funcionamiento. Aun si la sociedad civil puede funcionar como un mecanismo de control democrático externo al sistema político, en todo caso necesita de la operatividad del Estado para poder ser eficiente políticamente. En otras palabras, necesita crearse más Estado, un verdadero Estado democrático de derecho en la región para que la sociedad civil pueda tener un mayor impacto desde las instancias participativas. Mucha participación sin Estado consolidado conduce al desgaste y a la pérdida de legitimidad de la propia sociedad civil organizada en el largo plazo.

La teoría debe dar respuesta a múltiples problemas al mismo tiempo: la heterogeneidad social y cultural y la pluralidad política de la sociedad civil; los múltiples espacios públicos en los que se desenvuelve su interacción con el Estado; la enorme diversidad, fragmentación y temporalidad de las formas de participación; los problemas de representación de la sociedad civil; la naturaleza de sus vínculos necesarios e ineludibles con partidos políticos, aparatos de Estado y diversos espacios y actores de intermediación con el mercado.

Una combinación de teoría adecuada y diagnóstico empírico informado deben permitir responder las acuciantes preguntas que plantea la actual crisis de la política de la sociedad civil y de la participación, en el marco de una crisis generalizada de representación política y de gobernabilidad democrática.

Bibliografía

Avritzer, Leonardo y Santos, Boaventura de Souza (2006). Para ampliar el canon democrático. En Santos, Boaventura (Ed.). *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.

Avritzer, Leonardo (2010). *A Dinâmica da Participação Local no Brasil*. Sao Paulo: IPEA-Cortez Editora.

Avritzer, Leonardo (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. Jalapa: Universidad Veracruzana.

Avritzer, Leonardo y Leite de Souza, Clóvis (Orgs.) (2013). *Conferencias nacionales. Atores, dinámicas participativas e efectividade*. Brasilia: IPEA.

Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo (2006). Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina. En Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo (Eds.). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: FCE-Universidad Veracruzana.

Gurza Lavalle, Adrián (2011). Participação: Valor, utilidade, efeitos e causa. En Pires, Roberto. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Volume 7. Diálogos para o desenvolvimento*. Brasília: IPEA-UFMG.

Isunza, Vera Ernesto y Gurza Lavalle, Adrián (Coords.) (2010). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación. La participación y el control social*. México: CIESAS-Universidad Veracruzana.

Maíz, R. (2001). Democracia participativa: repensar la democracia como radicalización de la política. *Metapolítica*, 5, (18), 72-95.

Olvera, Alberto J. (2006). Los discursos de la participación y de la rendición de cuentas en el contexto internacional de finales del siglo XXI. En Isunza, Ernesto y Olvera, Alberto J. (Coords.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*. México: CIESAS-Universidad Veracruzana-M-A. Porrúa.

Olvera, Alberto J. (Coord.) (2010). *La democratización frustrada, limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garante de los derechos y de participación ciudadana en México*. México: CIESAS-Universidad Veracruzana.

Olvera, Alberto J. (2016). Los retos de los movimientos sociales en América Latina en el siglo XXI. En Tahar, Malik (Ed.). *La primavera árabe y los nuevos movimientos en red en América Latina y Europa*. Jalapa: Universidad Veracruzana.

Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pateman, C. (1985). *The problem of political obligation: a critique of liberal theory*. Cambridge: Polity Press.





Posibilidad Política

reseñas





La teoría de élites y el realineamiento electoral en la realidad subnacional en México (1980-2013)

Alberto Espejel Espinoza¹

Bravo, Marcela y Gustavo Martínez (2014). Política, partidos políticos y elecciones en México. Historia regionales 1980-2013: UNAM/La Biblioteca.

Página | 33

La realidad nacional en México es uno de los aspectos que comienza ser explorado por politólogos. Sin embargo, se trata de un ámbito de análisis que durante mucho tiempo estuvo desatendido por la disciplina. Mucho tiene que ver la importancia que alcanzó el estudio de las organizaciones a nivel nacional, así como la pugna entre ellas por obtener el poder público. No obstante, la realidad subnacional tiene todavía mucho que contar, dado que normalmente difiere de lo que sucede en el plano nacional. En ese sentido, la obra en cuestión representa una bocanada de aire fresco para el entendimiento de la política en las entidades federativas, sus historias y derroteros seguidos.

De ahí que, la obra en cuestión es un trabajo por demás pertinente retomar en los tiempos electorales que vivimos en varias entidades de la República Mexicana. Y es pertinente, en primer lugar, porque incluye experiencias a nivel sub nacional que se pusieron en juego en junio de 2015, tal como Campeche, Michoacán y Baja California Sur; Aguascalientes que se disputará en 2016; y procesos electorales que tendrán lugar en Coahuila en 2017 y los casos de Tabasco y Jalisco en 2018.

¹ Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de la licenciatura en Ciencia Política y Administración Urbana de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, plantel Cuauhtémoc.

El texto en términos generales tiene grandes virtudes que es pertinente resaltar, antes de mostrar los principales hallazgos de algunos de los casos subnacionales que nos presentan.

En primer lugar, dentro del capítulo inicial, el trabajo incluye un exhaustivo estado del arte sobre los trabajos relativos a los realineamientos electorales, la política sub nacional y las élites y los grupos al interior de los partidos políticos. De ahí que, los autores realizan un recuento sistemático de diversos paradigmas necesarios para entender el comportamiento del voto. Iniciando con el sociológico, en el cual se incluye la escuela de Columbia con Lazarsfeld, Berelson y Gaudet; la visión culturalista del trabajo de Almond y Verba; los estudios politológicos sobre el voto y las elecciones, apoyados en la perspectiva de la elección racional, tal como el trabajo de Anthony Downs. Solo por mencionar algunos de los trabajos abordados.

Luego de desarrollar lo anterior, los autores plantean que en el estudio sobre el voto y las elecciones subsisten varias miradas al respecto, así como diversos niveles de análisis, alcances y metodologías.

En cuanto a las diversas miradas, se hace alusión a quienes estudian el voto enfocándose en la agencia (votante), frente a quienes lo realizan enfocados en la estructura (clivajes, sistema electoral, sistema de partidos, entre otros). Resaltando que son pocas las investigaciones que intentan conciliar ambas miradas.

Respecto a los niveles de análisis, plantean que algunas investigaciones se centran en elecciones federales, otras en estatales o municipales. Resaltando que los niveles inferiores son los más descuidados por la academia.

En torno a los diversos alcances, existen estudios coyunturales centrados en pocos procesos electorales enfocados en la descripción, frente a otros trabajos de larga duración en los que se identifican trayectorias que permiten acercarse a la explicación.

Finalmente, respecto a las metodologías, sobresalen la cuantitativa enfocada en sondeos de opinión y encuestas o, bien, a partir de los resultados electorales, frente a quienes se interesan por realizar interpretaciones cualitativas de lo acontecido.

Como sabemos la importancia de un estado del arte estriba en que permite que nos insertemos en una discusión existente y que asumamos una postura al respecto. De ahí que gracias al estado del arte podemos afirmar que nuestra investigación o bien 1) explora algo que muy pocos han estudiado, 2) revisita algún problema

con otra mirada teórica o metodológica o 3) quizá concilia diversos debates y los agrupa de una forma novedosa. El libro en cuestión se enfoca en el tercer tipo de estudio, ya que logra una sugerente amalgama entre las teorías del realineamiento electoral y de élites.

En ese sentido, la segunda virtud general del trabajo estriba en el bien logrado marco teórico en el que entrelazan discusiones de antaño en torno a las dos tradiciones mencionadas. Pero como todo buen marco teórico no se circunscribe a sintetizar autores y paradigmas, sino que proporciona aportes relevantes, tal es el caso de enlazar estas dos líneas de investigación que usualmente han corrido escenarios distintos, aplicándolos al ámbito sub nacional. Lo cual podemos encontrar en el apartado titulado realineamiento, partidos y grupos internos, dentro del cual los autores proporcionan una amalgama coherente, de la discusión previa, que permite plantear que los patrones del comportamiento del voto no pueden ser comprendidos sin tener presente la importancia de los cambios que sufre la interrelación de los partidos, así como el balance interno de cada uno, lo que en conjunto marca la manera en que se distribuye el poder político.

La tercera virtud general del texto se refiere al apartado metodológico que aparece al final del primer capítulo. Se trata de un ejemplo muy bien logrado de la importancia del diseño de la investigación, ya que clarifica las preguntas e hipótesis del trabajo, las unidades de análisis y la selección de los casos, así como los métodos utilizados, en este caso: cualitativo de carácter histórico y cuantitativo de tipo estadístico. La importancia del apartado estriba en que muestra cómo se realizó la investigación sin dar nada por sentado para que los interesados puedan replicar el estudio y comprobar su validez.

Retomando las tres grandes virtudes del texto que he planteado, el estado del arte, el marco teórico y el apartado metodológico. Podemos plantear que el libro, tiene incluso fines didácticos valiosos a nivel pre y posgrado. Es decir, es un trabajo que tendría que mostrarse a los tesisistas, para que aprecien la importancia de un estado del arte, así como las ventajas que tiene su realización. También podría ayudar a mostrar la discusión teórica que se debe plantear en los trabajos de tesis, siguiendo un eje articulador y respetando los paradigmas a los que pertenecen los autores que se utilizan. Y, finalmente, un trabajo que tienen que leer aquellos que se interesan por las investigaciones que combinen metodologías cuantitativas y cualitativas, escapando a dilemas ideológicos, antes que científicos. que plantean la superioridad de uno sobre otro. Con ello podríamos trascender

a estudios como el que presenta el libro en el cual el uso de ambas metodologías permite una interpretación certera de nuestra compleja realidad política a nivel subnacional.

Ahora bien, retomando la estructura del libro, lo primero que habría que enfatizar es que el desarrollo de las historias políticas electorales de siete entidades que nos presentan da un buen paso para comprender de mejor manera el funcionamiento de la democracia a nivel subnacional. Además, cabe aclarar que cada uno de los apartados del libro son auto contenidos, es decir, cada uno constituye una investigación y, por ende, el lector podrá analizar uno a uno los capítulos o todos si lo que prefiere es tener una comprensión general de la dinámica sub nacional.

¿Qué encontrará el lector en los diversos capítulos? Podrá apreciar, en cada capítulo, el comportamiento del voto y la relación que guarda con la vida interna de los partidos políticos de distinto color. Cada estudio muestra la conformación, el fortalecimiento o debilitamiento de las camarillas, la transformación del sistema de partidos en la localidad e, incluso, la o las alternancias experimentadas en el ámbito local, fruto del predominio, debilitamiento o el ascenso de nuevas camarillas.

El caso de Coahuila, abordado en el segundo capítulo, es interesante porque se trata de una entidad que no ha experimentado la alternancia en la gubernatura. Sin embargo, ha registrado pluralidad política, generando un bipartidismo en el cual el Partido Acción Nacional (PAN) es la segunda fuerza política, aunque no ha logrado consolidar del todo su coalición dominante a nivel estatal. Mientras el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha contado con la capacidad y cohesión entre sus grupos políticos para diluir los efectos de los conflictos internos.

Mientras tanto, Campeche es otra entidad que no ha experimentado la alternancia. Pero a diferencia de Coahuila registra niveles importantes de volatilidad electoral así como una intensa competitividad. Aunado a ello, el PRI ha tenido diversos conflictos desde la década de los noventas, incluida una fractura interna; pero el PAN no ha contado con la suficiente capacidad y recursos para consolidar su presencia e incrementar sus votos de manera importante. Por ello no extraña que en 2015 el PRI refrendó la gubernatura.

Aguascalientes, entidad abordada en el cuarto capítulo, igual es un caso interesante, debido a que en 2016 se presentan elecciones en la entidad, pero también lo es porque el comportamiento electoral ha transitado de una era caracterizada por el dominio del PRI hacia otra en la que bajo condiciones de competencia se comenzó

a consolidar el Partido Acción Nacional. La entidad experimentó una doble alternancia, el PAN obtuvo la gubernatura en 1998 y el PRI la recuperó en 2010, ambas en condiciones de alta competitividad electoral. Aunado a ello, las organizaciones partidistas han experimentado un proceso de fraccionamiento interno.

Mientras que Michoacán es una entidad que ha vivido tres alternancias en la gubernatura. El sol azteca obtuvo la gubernatura en 2001, luego el PRI la recuperó en 2011 y cabría sumar la alternancia vivida en 2015, ya que nuevamente el Partido de la Revolución Democrática (PRD) obtuvo la gubernatura. Cabe resaltar que antes de la alternancia del 2001 el PRI sufrió tensiones entre sus grupos internos, mientras que el PRD vivió problemas en 2011 debido a las tensiones en la selección del candidato, aunado al desgaste del gobierno.

El caso de Jalisco, incluido en el sexto capítulo, es interesante, debido a que es una entidad que ha experimentado una doble alternancia. En la década de los noventas el PAN acrecentó sus votaciones y logró la alternancia en 1995, mientras que el PRI le arrebató la entidad en 2012. Previo a la alternancia de la década de los noventas, el PRI experimentó diversas tensiones y conflictos, cuestión que el panismo vivió con anterioridad al 2012. En ese año, por cierto, emergió una tercera opción de la mano de Enrique Alfaro que no habría que perder de vista en 2018.

Baja California Sur, caso mostrado en el séptimo capítulo, es una entidad que ha experimentado una doble alternancia, pero a diferencia de otras entidades el PAN, el PRD y el PRI han accedido a la gubernatura. Lo anterior, parece mostrar una débil consolidación de las fuerzas políticas a nivel local, acompañadas de una creciente fragmentación del voto e incrementos de la volatilidad de las preferencias de los electores. Además, es destacable que la confrontación entre los grupos y sus posteriores fracturas se convirtieron en un fenómeno recurrente previo a cada proceso electoral para renovar la gubernatura.

Finalmente, el caso de Tabasco, mostrado en el octavo capítulo, es relevante, ya que se trata de una entidad que apenas vivió la alternancia partidista en 2012. Es un estado en el cual la competencia se centra entre el PRI y el PRD. El crecimiento del sol azteca fue gradual y en varias ocasiones de la mano de Andrés Manuel López Obrador, mientras tanto en el PRI se vivieron diversos conflictos desde la década de 1990; aunque el más importante ocurrió con la confrontación entre las élites locales durante la selección del candidato y la campaña del año 2012.



Así pues, el libro en cuestión es un trabajo con varios aciertos: un sólido sustento teórico en el cual se relacionan las teorías del realineamiento electoral y de élites; la pertinencia metodológica de un trabajo multidimensional; así como la exposición sistemática de los hallazgos de la investigación. Todo lo anterior clarifica que se trata de un trabajo necesario, aunque insuficiente pues todavía queda mucho por contar, para comprender la complejidad de la política en el ámbito subnacional.





América Latina hoy: sociedad y política

Karla Victoria Palazuelos Campos¹

Avaro, Dante y Moreira, Carlos (2012). América Latina hoy: sociedad y política. Buenos Aires: Teseo, UABC, CPES, FEYRI.

Dante Avaro, doctor en filosofía por la Universidad Nacional Autónoma de México, y Carlos Moreira, Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, coordinan el libro América Latina hoy: sociedad y política en el año 2012. Esta obra busca proporcionar un análisis sobre la cuestión social y política de América Latina durante el periodo del año 2000 hasta el 2010, mismo que representó un momento de grandes cambios para la región. El libro se divide en dos partes: I) La sociedad y la política en América Latina; y II) Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina. La primera parte aborda temas políticos contemporáneos relevantes del siglo XXI, principalmente los movimientos sociales y transiciones democráticas que se han llevado a cabo en la región; mientras que la segunda parte ofrece reflexiones sobre la calidad de la democracia, incluyendo teoría y casos específicos en la región.

Mariestella Svampa nos ofrece en “Movimientos sociales, gobiernos y nuevos escenarios de conflicto” un análisis del cambio de época de América Latina desde una aproximación analítica a diferentes matrices político-ideológicas de los movimientos sociales contemporáneos más relevantes en la región: indígena-comunitaria, nacional-popular, izquierda clasista tradicional y nueva narrativa autonomista. La autora destaca que la relevancia de estas matrices ideológicas en el contexto latinoamericano radica en que existe en ellas una desnaturalización

¹ Licenciada en Estudios Internacionales por la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Sinaloa, Maestra en Estudios del Desarrollo Global por la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Baja California.

entre globalización y neoliberalismo, y conlleva la exigencia de mayor intervención del Estado en todos los ámbitos.

José Seoane y Emilio Taddei analizan en su artículo “Una década de resistencias contra la mundialización neoliberal: contribuciones, significación y vigencia del movimiento altermundista en América Latina” los movimientos sociales contra la globalización y el neoliberalismo en la región, así como sus causas e impactos. Dentro de las causas destacan la exclusión social provocada por las políticas de ajuste estructural de los años 90’s, la militarización, represión y opresión hacia la resistencia social y al modelo desarrollista de “acumulación por desposesión”.

Diego Raus propone en “América Latina: los dilemas irresueltos de la cuestión social” un cambio de paradigma para el análisis efectivo de la cuestión social y la desigualdad en América Latina, a partir de la redefinición de los términos pobreza y distribución social y hace un llamado a recuperar la perspectiva sociológica y la responsabilidad política sobre estos. Los gobiernos e instituciones internacionales empelan estos términos como simple estadística alterable, pasando por alto que: la pobreza existe por proceso de empobrecimiento; y la distribución social es un proceso de captación de ingreso. El autor señala que las condiciones de pobreza y desigualdad en la región son políticas por lo que no se debe evadir la responsabilidad del gobierno para generar políticas públicas en aras de mejoras de la cuestión social.

Respecto a la cuestión política, Francisco Pereira Da Silva en “¿Hasta dónde llega la marea rosa?” nos ofrece una explicación sobre la asunción al poder de los gobiernos de izquierda en la región en la década de 2000 a 2010. Señala que esto fue posible debido a la apertura democrática parte del proceso de democratización de la década de los 80’s, y el ocaso de la Guerra Fría. Pereira distingue similitudes y diferencias entre los gobiernos de izquierda. Las similitudes radican en el alejamiento de la ideología clásica de izquierda, inclusión a mayores sectores sociales, participación en la dinámica democrática y promoción de políticas anti-neoliberalismo. Es en esta última característica en donde el autor distingue diferencias, señalando como gobiernos “social-demócrata” y como “populista”, dependiendo el grado de radicalismo.

Carlos Moreira realiza en “La calidad de la democracia en América Latina: contexto histórico y debates teóricos” analiza los elementos y rasgos centrales de la agenda pública contemporánea sobre la calidad

democrática en América Latina, así como las principales teorías en materia. Realiza una recapitulación histórica del panorama de la cuestión social y la cuestión política, con motivo de identificar los principales problemas de la agenda política a manera de evidenciar la crisis democrática regional y la debilidad institucional que existe de manera generalizada. Respecto a la cuestión social, argumenta que el gobierno no ha creado políticas para la sociedad que ya cambió; tanto que la cuestión política enfrenta a problemas de agenda, cuestionamiento de legitimidad, crisis de representación y participación ciudadana y falta de liderazgo de las élites. Aunado a esto, realiza una breve reseña de lo teórico-normativo sobre calidad de la democracia en la región.

Carlos Manuel Rodríguez Archavaleta realiza en “La calidad de la democracia y la lógica mediática. Apuntes para un modelo teórico” un análisis sobre un aspecto importante para la calidad de la democracia: el ejercicio de un voto informado. Destaca que para que esta condición exista, el ciudadano tiene que tener de manera básica opciones electorales y el derecho al sufragio universal. Así mismo, señala que los medios de comunicación juegan un papel importante en el proceso electoral, ya que el ciudadano encuentra en estos un medio de información sobre las acciones y propuestas del gobierno y partidos políticos. Señala que el voto informado será una realidad en mayor grado en medida que los medios de comunicación asuman una postura responsable respecto a la difusión y a la intervención del gobierno.

Jesús Tovar en “Libertad de expresión y participación ciudadana como déficits de la democracia mexicana (2006-2010)” desarrolla una evaluación empírica de la dimensión de la representación y la competitividad en México en los años 2006 y 2010, basándose en el modelo de Robert Dahl. Dicho modelo cataloga la democracia en: ruta 1 o “hegemonía representativa”, ruta 2 o “hegemonía cerrada” y ruta 3 u “oligarquía competitiva”. La primera se refiere la apertura a la participación ciudadana y libertad de expresión, la segunda a la apertura a la competencia partidaria y la tercera a una combinación de ambas. En el caso de México, el autor encuentra que posee mayor fortaleza en la ruta 2, debido al sistema de partidos institucionalizado, partidos fuertes, instituciones electorales confiables y elecciones regulares y justas, pero señala un déficit en la libertad de expresión y participación ciudadana institucionalizada.

Leonardo Morlino presenta en “Calidad democrática entre líderes y partidos” una reflexión focalizada en la mejora de la participación ciudadana por medio de una transformación de los partidos políticos y los líderes

políticos. El autor recapitula el término “calidad de la democracia” y desarrolla su medición para este caso en el Estado de derecho, rendición de cuentas electoral y rendiciones de cuentas inter-institucional. La relación y relevancia de estos aspectos se debe a que el Estado de Derecho facilita la rendición de cuentas, en tanto que la rendición de cuentas permite mejorar y asegurar el cumplimiento del sistema legal, lo que fortalece el Estado de Derecho y a su vez la reciprocidad, como un triángulo. Destaca que los líderes y partidos políticos tienen el deber de ser recíprocos con los intereses del ciudadano y brindarles transparencia y confianza, a la vez que el ciudadano se involucre en el proceso democrático.

Por último, Dante Avaro en “¿Calidad de la democracia en América Latina: urdimbre o abigarramiento conceptual?” analiza la calidad de la democracia desde las filosofía política, a fin de intentar identificar la relación empírica entre la definición “calidad de la democracia” y los componentes que se utilizan para su evaluación. El autor cuestiona la relación entre el concepto y la ciencia política, la conceptualización de “calidad” y ofrece un análisis conceptual entre el concepto “calidad de democracia” y el de democracia, sobre todo desde la perspectiva cambiante y subjetiva de la democracia observada como un proceso histórico o como un hecho en específico, definida entiendo y espacio.

En conclusión, encontramos que con esta obra los editores buscan por medio de la participación de distintos autores, ofrecer pluralidad de visiones teóricas y metodológicas para dotar al lector de un panorama general, -pero enriquecido por diferentes perspectivas y disciplinas como la sociología, la filosofía y la ciencia política-, sobre los procesos de transición social y política de América Latina, lo cual permite un entendimiento más amplio y profundo de la situación regional.

