




EL COLEGIO
DE SONORA

Modelos para el análisis de

Políticas Públicas



Nicolás Pineda Pablos
Coordinador

Modelos para el análisis de
Políticas Públicas

Nicolás Pineda Pablos
Coordinador



JL1229.P64

.P65

Modelos para el análisis de políticas públicas / Nicolás Pineda Pablos, coordinador.--
Hermosillo, Sonora, México : El Colegio de Sonora, 2013.

250 páginas ; 23 cm.

ISBN: 978-607-7775-34-8

Incluye referencias bibliográficas

1. Políticas públicas – México 2. Administración pública – México
3. México – Política y gobierno 4.- Planificación política – México
I. Pineda Pablos, Nicolás, coordinador

ISBN: 978-607-7775-61-4 (PDF)



Rectora de El Colegio de Sonora
Doctora Gabriela Grijalva Monteverde

D.R. © 2013 El Colegio de Sonora
Obregón 54, Centro
Hermosillo, Sonora, México
C. P. 83000

ISBN: 978-607-7775-34-8

Director de Publicaciones no Periódicas
Doctor Nicolás Pineda Pablos

Jefa del Departamento de Difusión Cultural
Licenciada Inés Martínez de Castro N.

Hecho en México / *Made in Mexico*

PRÓLOGO.....	4
INTRODUCCIÓN. EL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUS DIVERSOS MODELOS DE ANÁLISIS.....	11
<i>Nicolás Pineda Pablos</i>	
EL CONCEPTO DE POLÍTICA PÚBLICA. ALCANCES Y LIMITACIONES.....	27
<i>Nicolás Pineda Pablos</i>	
LA DEFINICIÓN DE UN PROBLEMA PÚBLICO A PARTIR DEL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	41
<i>Juan Poom Medina</i>	
ECHANDO UN VISTAZO AL FUTURO. LA PROSPECCIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.....	47
<i>Alejandro Salazar Adams</i>	
PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO DERECHO Y OBLIGACIÓN.....	54
<i>Javier Alejandro Lugo San</i>	
ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL PROBLEMA DEL AGUA EN LA CIUDAD DE HERMOSILLO.....	61
<i>Hugo Briseño Ramírez</i>	
LA PROTECCIÓN CIVIL Y SU GESTIÓN DESDE EL ENFOQUE DE REDES SOCIALES.....	68
<i>Luis M. Silva Gutiérrez</i>	
LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE GRUPOS OBJETIVO EN SUBPROGRAMAS DE “CULTURA DEL AGUA” EN HERMOSILLO, SONORA.....	85
<i>América Nallely Lutz Ley</i>	
REDES BINACIONALES DE POLÍTICA PÚBLICA EN EL PROGRAMA DE REPATRIACIÓN VOLUNTARIA AL INTERIOR ANTE EL PROBLEMA DE LA MIGRACIÓN ILEGAL.....	93
<i>Daniella Yocupicio Torres</i>	
ANÁLISIS CONSTRUCTIVISTA DE POBLACIONES OBJETIVO EN EL PROGRAMA “OPORTUNIDADES” DEL GOBIERNO FEDERAL.....	108
<i>Alejandro Espinosa Granados</i>	
COALICIONES PROMOTORAS ANTE LA CRISIS DE ESCASEZ DE AGUA EN LA CIUDAD DE AGUASCALIENTES.....	118
<i>Alex Ricardo Caldera Ortega</i>	

PRÓLOGO

Política pública es un término que en los últimos veinte años ha alcanzado gran difusión, realce y prestigio en el país, hasta el punto de que los ciudadanos y los políticos lo utilizan cada vez más con mayor frecuencia e intensidad para referirse a las acciones que el gobierno o que el gobierno con la sociedad emprenden para abordar problemas sociales que es de interés general resolver y crear situaciones de vida en común de mayor calidad. Una de las manifestaciones de la importancia que el concepto de política pública ha alcanzado en la vida política del país son los departamentos, direcciones y consejos de política pública que los gobiernos han creado, así como los observatorios que han instituido las organizaciones no gubernamentales con el objetivo de diseñarlas con mayor rigor y pertinencia, dar seguimiento a su implementación, evaluar sus resultados, cuestionar sus fallas y mejorarlas permanentemente.

La expansión del concepto de política pública en el país se debe en gran medida a la actividad de académicos e instituciones académicas que a fines de los años ochenta del pasado siglo empezaron a desarrollar la disciplina del análisis de políticas públicas o ciencia de las políticas públicas, convencidos de que su enfoque teórico y metodológico contribuía a identificar y explicar las fallas directivas de los gobiernos, así como a diseñar mejores acciones de gobierno, más apropiadas, costo-eficientes, efectivas, generadoras de valor para los ciudadanos. Desde entonces a la fecha se han abierto carreras, diplomados, posgrados, institutos de investigación en las universidades mexicanas públicas y privadas, dedicadas a analizar el proceso de elaboración y decisión de las políticas públicas, que son las acciones mediante las cuales el gobierno y la sociedad resuelven problemas, zanján conflictos, generan futuros de mayor alcance y calidad, abren oportunidades de bienestar y bienvivir a los ciudadanos... El Colegio de Sonora es actor y expresión de este movimiento intelectual y cívico, centrado en el análisis, diseño y evaluación de las políticas públicas estatales o nacionales, tal como lo muestran sus actividades de docencia, sus investigaciones, sus seminarios especializados y la producción de artículos y libros, como el que ahora se publica: *Modelos para el análisis de políticas públicas*.

I

La disciplina de políticas públicas nació en Estados Unidos en los años cincuenta con un objeto y objetivo de conocimiento específico: conocer el proceso mediante el cual los gobiernos toman sus decisiones directivas y contribuir a la eficacia directiva de los gobiernos a partir del conocimiento. En primer lugar, la disciplina surgió con la intención de conocer el proceso mediante el cual los gobiernos toman sus decisiones directivas, saber por qué consideran que determinados problemas sociales merecen su intervención y no otros, saber cuáles son los supuestos y las referencias de sus decisiones, saber el perfil de quienes participan en ellas y cuáles son las consideraciones y procedimientos que motivan a los participantes a tomar una determinada decisión de política pública en vez de otras. En segundo lugar, el conocimiento del modo como el proceso decisorio del gobierno se desarrolla es sólo un paso intermedio para llegar al objetivo final de la disciplina, que consiste en mejorar la calidad y eficacia de las decisiones de gobierno a partir del conocimiento y con base en él. El fin último de la disciplina es dar forma a decisiones gubernamentales, públicas, que se sustenten

en información objetiva y actualizada sobre los problemas sociales, en modelos o hipótesis causales probadas o pertinentes, en cálculos correctos de costos y consecuencias de las acciones de la política, con el fin de no repetir errores y defectos, modificar las fallas de las políticas pasadas, innovar sus referencias, instrumentos y acciones. En el fondo, la disciplina nace con el objetivo de que la sociedad tenga gobiernos eficaces, capaces de realizar las situaciones sociales preferidas y de producir de modo eficaz y eficiente los objetivos sociales que importan. Su ejercicio cognoscitivo se basa en el supuesto correcto de que la eficacia de la acción significa causalidad y que descubrir y validar las relaciones causa-efecto es el campo y el objetivo del conocimiento científico, tanto del natural como del social. No se puede seguir sin conocer el proceso a través del cual los gobiernos toman sus decisiones de conducción de sus sociedades y no interesarse por saber si adoptan sus decisiones con base en el conocimiento o siguen prejuicios, corazonadas, rentas electorales, caprichos tal vez. En suma, la disciplina de política pública busca que el gobierno estructure sus decisiones a partir del conocimiento y, específicamente, a partir de las relaciones causales del mundo natural, social, económico y político, que son clave para definir las acciones de las que es posible esperar que tengan como efectos las situaciones de beneficio social que se desean o se exigen.

La disciplina de política pública anticipó la respuesta a la cuestión de la eficacia directiva y aun administrativa de los gobiernos, que hoy ocupa el centro de la preocupación de los ciudadanos de México y del mundo. En el pasado luchamos por tener gobiernos políticamente legítimos, ahora queremos que los gobiernos legítimos gobiernen, que su actuación contribuya a resolver problemas y no a crearlos, que produzcan resultados valiosos y no hagan perder tiempo y posición a sus sociedades. La disciplina de política pública fue justamente la primera en plantearse el problema de la eficacia de los gobiernos y en tratar de encontrarle una solución. En esto consiste su gran mérito y contribución y el motivo que incentiva a muchas personas a dedicarse a su estudio.

Cuando nació en Estados Unidos, la eficacia directiva del gobierno no fue considerada una cuestión de naturaleza institucional, puesto que los gobernantes eran considerados supuesta o realmente legítimos en su cargo, legalmente elegidos, legales en sus decisiones y actuación, controlados por los otros poderes públicos, abiertos al escrutinio ciudadano y responsables de sus actos ante la ciudadanía y otras autoridades del Estado. Tampoco se pensó que la cuestión del gobierno se debiera a un problema administrativo, a la estructura y/o el funcionamiento de la administración pública, puesto que es razonablemente una organización burocrática eficaz, en cuanto existe una apropiada distribución de la autoridad y división del trabajo, integrada por personal disciplinado, sujeto a una jerarquía, con atribuciones y responsabilidades precisas, informado y competente en su campo de acción y eficiente en el uso de los recursos públicos. El problema era y es directivo, tiene que ver con la eficacia directiva de las decisiones de gobierno, de las políticas, con la creación y aseguramiento de las condiciones que favorezcan sostenidamente la eficacia gubernativa, dado que con frecuencia se tienen evidencias de que los gobiernos deciden acciones que no son idóneas causalmente para producir los objetivos deseados y pueden llegar a ser erróneas y hasta contraproducentes.

En la apreciación de la disciplina, las fallas gubernativas se deben fundamentalmente a fallas de información, conocimiento y cálculo, no a fallas institucionales de los gobernantes (transgresiones legales, arbitrariedades, corrupciones, discriminaciones...), ni tampoco a fallas de su cuerpo de administradores, que son en principio observantes de la ley, honestos, competentes, expertos. Por consiguiente, el esfuerzo intelectual ha de concentrarse en cómo fomentar e incrementar la capacidad cognoscitiva de los gobiernos, de modo que adopten decisiones inteligentes, apropiadas, viables, eficaces y eficientes. Esto significa que lo que más importa en asuntos de gobierno es hacer que sus decisiones y acciones, en razón de su base cognoscitiva, tengan la capacidad de producir o efectuar los resultados deseados. En este objetivo específico descansa la originalidad distintiva de la disciplina de política pública.

Esta última observación merece destacarse. La disciplina de política pública no nace para saber cómo los gobiernos toman concretamente sus decisiones en los asuntos de su responsabilidad, sino para saber si la decisión adoptada es la idónea causal, económica y organizativamente para producir los resultados que sociedad y gobierno desean, exigen, urgen y, sobre todo, para diseñar la política que más se acercaría a la meta de ser socialmente productiva. Describir el modo como se ha elaborado la decisión de la política y explicar por qué se ha elaborado de esa manera y se ha llegado a la decisión adoptada (normalmente con referencia a instituciones y actores) no significa que la política decidida, adoptada, sea causalmente eficaz y económicamente eficiente para resolver el problema público que interesa o lograr el objetivo que se desea. En esto consiste fundamentalmente la diferencia entre la ciencia política y la ciencia de políticas, cosa que frecuentemente se olvida.

La ciencia política (la sociología y la antropología política) puede descubrir y explicar el modo como los gobiernos deciden las políticas públicas (las influencias que experimentan, los actores que participan en su elaboración, los condicionamientos y restricciones a los que se sujetan, los ajustes que llevan a cabo para poder decidir), pero la explicación politológica no está en condiciones de decir nada relevante acerca de la corrección de la decisión del gobierno, de su eficacia y eficiencia, menos aún definir o prescribir o recomendar la política que estaría en aptitud de ser efectiva en la realización de los fines deseados. En cambio, el meollo y propósito de la ciencia de las políticas públicas consiste justamente en sugerir, señalar, proponer la decisión correcta y argumentarla con razones, evidencias, modelos y cálculos. Dicho de otro modo, la ciencia política refiere más al “proceso” de la política pública, mientras que la ciencia de políticas públicas alude más al “contenido”, a la calidad de eficacia, eficiencia y pertinencia de las acciones que la política contempla o contiene y considera idóneas para abordar determinados temas de interés público (por ejemplo, la estimación correcta y justa del precio de un servicio público, la carga impositiva equitativa y/o incentivadora de la productividad, el cálculo apropiado y correcto de los recursos necesarios para llevar a cabo un proyecto de inversión en infraestructura, el costo-eficiencia de los servicios de salud y educación o de las políticas antipobreza, las decisiones estratégicas correctas sobre el futuro de una sociedad...). En el fondo, la disciplina es un ejercicio de “razón técnica” que se esfuerza por definir las acciones y los instrumentos que son idóneos para realizar los objetivos públicos que la “razón sustantiva” (las instituciones y la política) ha señalado o prescrito como imperativos, necesarios, deseables, exigibles. No basta saber cómo se tomaron las decisiones de gobierno, cosa que gusta a la ciencia política, sino que es más importante señalar cuáles son las decisiones causalmente idóneas para hacer frente a determinados problemas y demandas de la ciudadanía, cosa a la que se dedican las ciencias de política.¹

II

El programa de la disciplina de política pública fue descubierto y asumido por los investigadores mexicanos en la segunda mitad de los años ochenta, motivados por encontrar respuestas (y no sólo criticar) a la deplorable y crítica situación nacional que se vivió a lo largo de la década y que mostró dramáticamente el

¹ A la confusión entre ciencia política y ciencia de políticas se debe que en nuestro medio mexicano algunos autores sugieran o afirmen la impropiedad de los modelos de la política pública (producida en Estados Unidos) para países como el nuestro. La crítica se basa en la afirmación de que en un caso tenemos un sistema político de democracia madura, mientras que en nuestro caso el gobierno actúa en el marco de un sistema político no democrático o imperfectamente democrático. La observación es politológica, centrada en la política (como el sistema de reglas, prácticas y creencias entre los dirigentes políticos y las organizaciones de la sociedad) y obviamente prácticas y cultura política son diferentes. Pero la observación crítica ignora, o no presta atención, que lo que importa cognoscitivamente en la disciplina de política pública es fomentar y asegurar la capacidad y eficacia directiva de las decisiones del gobierno y, por tanto, lo relevante y pertinente es examinar si los modelos de análisis institucional, de asignación racional de recursos, de viabilidad organizacional y administrativa, que emplea la disciplina de política pública y que están en función de elaborar y desarrollar decisiones eficaces, sean o no pertinentes. La contribución de la ciencia política es importante y útil cuando señala que los errores e ineficiencias de las decisiones de política pública se deben al peso que tienen los intereses y juegos políticos de pobre carácter público (hoy decimos “los poderes fácticos”), pero la ciencia política carece de los modelos para definir cuál sería la política apropiadamente operativa para realizar los objetivos de interés público.

agotamiento del modelo de desarrollo y del sistema político del siglo XX, que tomó forma después de la Revolución. En los ochenta asistimos a la crisis fiscal del Estado mexicano, a su quiebra hacendaria, que provocó terribles daños a la economía nacional y cuya principal causa fueron las decisiones económicas inapropiadas del presidencialismo nacional, basadas en estimaciones y previsiones erróneas que no fueron oportunamente corregidas o impedidas debido a la falta de controles sobre la presidencia, que era característica del sistema político de entonces. La disciplina nació y dio sus primeros pasos en sintonía con la política de ajuste que se estableció en esos años para ajustar o equilibrar el ingreso-gasto público, superar el déficit fiscal y la crisis hacendaria, y exigió eficiencia económica del gobierno en sus programas, servicios y entidades administrativas. Sobre todo, la disciplina de política pública se enlazó con el movimiento democratizador del país, que se desplegó con fuerza por todo el territorio, particularmente en el norte de México, y cuyo propósito esencial apuntaba a cambiar un sistema político y de gobierno que, debido a su centralismo o autoritarismo decisonal, sin el contrapeso de los controles de otros poderes públicos y de otras propuestas y opciones de gobierno, era propenso a cometer errores de decisión y de ejecución de las decisiones y a no aprender de sus errores. En suma, la recepción mexicana de la disciplina de las políticas públicas se ubica en el ambiente de la política de ajuste y la transición democrática, que fueron la respuesta a la crisis fiscal y a la crisis política de los gobiernos desarrolladores de régimen autoritario, que prevalecía en México y en otros países de la América Latina. Como corolario, surge a la luz de la eficiencia económica del gobierno, de cómo asegurarla, y a la luz de un gobierno representativo y controlado, de cómo crearlo y consolidarlo.

En el contexto de la transición democrática, lo específico y valioso de nuestra disciplina es haber centrado su atención en el momento gubernativo más que en el electoral de la democracia, en la democracia como gobierno y no sólo como proceso electoral, y en la democracia como forma de gobierno que actúa en el marco de las prescripciones constitucionales y legales del estado de derecho. Política pública es un movimiento intelectual que vino a reforzar la exigencia de que las decisiones del gobierno democrático en formación (re)construyeran su naturaleza pública, su misión y visión pública y, por consiguiente, se sometieran a la ley pública y al control de su acción por los otros poderes públicos constituidos del Estado, fueran gobiernos abiertos a la participación del público ciudadano y se obligaran a la integridad ética en el manejo de los recursos públicos, a la transparencia y rendición de cuentas, a la inclusión e igualdad de trato... en sentido opuesto a toda una larga tradición gubernamentalista, marcada por el oportunismo institucional, la discrecionalidad, la arbitrariedad, el espíritu faccioso, la persecución de las diferencias, la corrupción patrimonialista. En ese sentido, la disciplina resaltó el concepto de que la acción de gobernar es esencialmente performativa, acción orientada a la efectuación de los fines públicos, sujeta al principio de la eficacia. El gobierno democrático es y ha de ser gobierno, conducción y coordinación de las acciones de una sociedad, y no sólo un régimen político que expresa valores políticos y humanistas incontestables. Se requiere una democracia que preserve los valores políticos y humanistas de la convivencia y que, al mismo tiempo, dirija a la sociedad, realice eficazmente y en modo concreto las situaciones de una vida buena en sociedad.

Nuestra disciplina de política pública tuvo también contribuciones fundamentales en el contexto de la política de ajuste, que tuvo una doble dimensión, la del ajuste de las finanzas públicas (ingreso-gasto) del gobierno y la del ajuste de la economía política mediante una nueva relación entre el Estado y el mercado. En la dimensión financiera, nuestra disciplina contribuyó y contribuye a restablecer y sostener el equilibrio de la hacienda pública al exigir que las tres e (economía, eficacia, eficiencia) sean el principio básico del diseño e implementación de las políticas y, por consiguiente, a exigir una asignación costo-eficiente de recursos y favorecer las políticas que pueden ser comparativamente consideradas como las de menores costos y de mayores beneficios en la realización de los objetivos sociales deseados. La disciplina de políticas públicas tuvo asimismo contribuciones relevantes en la dimensión de la nueva economía política de estructura neoliberal al exhortar o requerir que en el diseño de numerosas políticas se incorporaran los instrumentos de mercado o

casimercado, tales como la contratación de empresas privadas u organizaciones sociales para la provisión de bienes y servicios públicos (llamada “externalización” o “terciarización”), la posibilidad de que los ciudadanos elijan entre servicios de diverso instrumental y atributos, la focalización de subsidios en lugar de su generalización, la promoción de la competencia interna entre los organismos y programas de gobierno que incentiva eficiencia e innovación, la corresponsabilidad del ciudadano beneficiario o consumidor de ciertos bienes y servicios. El resultado de la nueva configuración de numerosas políticas contribuyó a mostrar la productividad y valor social de la interdependencia y complementación entre las acciones del Estado y del mercado, en contraposición a nuestra larga tradición maniquea que enfrenta como mutuamente excluyentes al Estado y al mercado.

La recepción mexicana de la disciplina de las políticas públicas, treinta años después de su nacimiento, compartió el énfasis norteamericano original en la eficacia de las decisiones y políticas del gobierno, a fin de reconstruir la salud financiera del gobierno, pero lo complementa y perfecciona con el énfasis en la reivindicación, protección y fortalecimiento de la naturaleza pública de las políticas, que no es una realidad que pudiera suponerse como existente y asegurada en el país, sino una realidad a construir y consolidar en el régimen o sistema político de nuestra democracia reciente. A diferencia del proyecto norteamericano, nos hemos caracterizado entonces por enlazar desde el inicio la dimensión institucional y la científico-técnica de la decisión gubernativa. Política pública significó desde el inicio exigir naturaleza pública a la política, las políticas y al poder público, así como demandar eficacia directiva al gobierno, que sólo se podía lograr si sus decisiones se sustentaban en información, análisis e incorporación de modelos causales. Desde el comienzo de su recepción mexicana, la disciplina busca articular institucionalidad y ciencia-tecnología en las decisiones del gobierno, análisis técnico y económico, así como análisis institucional y político a lo largo del proceso de gobernar, desde la agenda del gobierno y la definición del problema público hasta la implementación y gestión de la política pública.

Por último, conviene también subrayar que los investigadores, analistas y diseñadores mexicanos de la política pública no somos simplemente glosadores de la producción norteamericana, la cual puede ser una referencia relevante teórica, metodológica o de opinión calificada, pero de ninguna manera (por lo menos no en la mayor parte de los investigadores e investigaciones) es una suerte de doctrina que repetimos acríticamente en la investigación y el diseño de las políticas o un manual o recetario que tratamos de ejecutar escrupulosamente paso a paso. Tenemos críticas a los enfoques y tendencias de la disciplina como se practica en Estados Unidos, hacemos referencia a otros valores institucionales y prácticas políticas y respondemos a otras situaciones. Tenemos también una producción propia de calidad (pensar, por ejemplo, en los sistemas de evaluación que se han producido en el país en la política antipobreza, en la definición multidimensional de la pobreza, en la producción original sobre el índice de desarrollo humano, en las políticas relacionadas con la protección ambiental, con la equidad de género, con el combate a la discriminación, con la recuperación de los espacios públicos, con la asistencia a ciudadanos vulnerables...) y analizamos y diseñamos las políticas conforme a los planteamientos que sociedad y gobierno hacen de los problemas públicos específicos que es de interés nacional o regional resolver.

III

La referencia a la orientación teórica y metodológica norteamericana de la disciplina, así como el carácter bidimensional de la disciplina de la política pública en México, que conjunta la exigencia del análisis causal y económico con la exigencia de asegurar la naturaleza pública de la política (que sea legal, ciudadanamente incluyente, orientado al beneficio general, transparente), se muestra con claridad y creatividad en el presente libro, motivado y coordinado por el apreciado colega Nicolás Pineda Pablos y coproducido por los apreciados

colegas investigadores de El Colegio de Sonora. Los autores del volumen dejan ver que son una nueva generación de estudiosos de las políticas públicas, que son fieles tanto al espíritu original del nacimiento de la disciplina como al de su recepción nacional y desde esas referencias iniciales hacen avanzar la disciplina y la investigación al ofrecer nuevos enfoques, métodos, temas y resultados de investigación. Sin lisonja, los textos de este libro representan un avance en el modo de analizar las políticas.

En el capítulo inicial de la obra, con referencia a uno de los libros norteamericanos recientes sobre la teoría del proceso de las políticas públicas, Nicolás Pineda nos presenta selectiva y correctamente tres enfoques recientes, que se distancian del enfoque teórico tradicional de la política pública, entendida como un proceso integrado por un conjunto de operaciones intelectuales y políticas interdependientes, llamadas formación de la agenda, definición del problema, elaboración de las opciones de acción, selección, comunicación, implementación, evaluación. En este enfoque cada una de esas operaciones constitutivas de la política pública tiene sus modelos o marcos analíticos específicos que explican su desarrollo y ofrecen directrices para resolver los problemas particulares que cada una enfrenta. El enfoque tradicional ha sido cuestionado, con buenas o malas razones, dado que real o supuestamente no ofrece una visión integrada del proceso de elaboración de la política y fomenta más bien su fragmentación analítica y práctica. En contraste, los tres enfoques elegidos en el libro aspiran a ofrecer una explicación global de la elaboración de la política, integrando las operaciones intelectuales y políticas que la componen. Los tres enfoques seleccionados son: a) el enfoque de análisis y desarrollo institucional, b) el enfoque de redes, c) el enfoque de la construcción de las poblaciones o grupos objetivo.²

Lo novedoso de la obra es que sus textos exponen con claridad y fineza los enfoques recientes y al mismo tiempo ponen a prueba la capacidad heurística y la validez empírica de sus hipótesis sobre el proceso de hechura, decisión y gestión de las políticas. En el libro encontramos textos conceptuales que nos introducen a los supuestos y principios de investigación de cada uno de los enfoques, así como textos que analizan el proceso concreto mediante el cual se definieron y decidieron políticas específicas que abordan problemas públicos del estado de Sonora (agua, ambiente, protección civil), políticas sobre asuntos transfronterizos (migración, repatriación) y políticas nacionales.

Todos los trabajos empíricos presentan una estructura argumentativa clara, enuncian el objetivo cognoscitivo que cada uno de los autores quiere alcanzar en sus capítulos o el problema que quiere resolver y ofrecen una exposición precisa y sobria de sus casos de estudio, sin rodeos eruditos innecesarios. Nos presentan asimismo datos para formarnos una opinión sobre la productividad y validez cognoscitiva del enfoque usado. Hugo Briseño Ramírez, desde el enfoque del desarrollo institucional, analiza la política y gestión del agua en Hermosillo y ofrece consideraciones nuevas y dignas de ser tomadas en cuenta. Desde el enfoque constructivista de las poblaciones objetivo, América Nallely Lutz Ley examina el diseño y la operación del subprograma “Cultura del Agua” de la ciudad de Hermosillo. También a partir del análisis constructivista de las poblaciones objetivo, cuya definición de su perfil determina los objetivos, acciones e instrumentos de la política, Alejandro Espinoza Granados examina el importante programa “Oportunidades”. En cambio, desde el enfoque de redes, Luis M. Silva Rodríguez expone el conjunto y perfil de los actores que tomaron parte en la elaboración y gestión de la política pública de protección civil y las

² El libro del que se derivan los tres enfoques seleccionados es el de P. Sabatier (2007), *Theories of the Policy Process*. En la obra original se presentan no sólo los tres modelos seleccionados, sino también otros modelos teóricos o marcos de análisis, como el de “corrientes o movimientos múltiples”, el de “coaliciones promotoras”, el de “equilibrio puntuado”, etcétera. Sin embargo, es de tener en cuenta que los enfoques presentados prestan atención al proceso de la política más que a su contenido, al proceso de cómo la política pública ha sido elaborada y decidida más que a la eficiencia económica/eficacia social de su contenido (objetivos, acciones, instrumentos), por lo que suelen ser en gran medida estudios más de ciencia política que de política pública. No hay por qué polarizar esta distinción y enfrentar a las dos ciencias, pues la articulación de la ciencia política y la ciencia de políticas es fundamental y productiva en la explicación y mejora del proceso de gobernar, pero tampoco puede olvidarse que la disciplina de política pública surgió justamente para hacer que las políticas de los gobiernos fueran acciones eficaces y no sólo para saber cómo los gobiernos toman de hecho sus decisiones y registrar los eventuales defectos de sus decisiones de política o simplemente para describir el proceso decisorio o de implementación.

políticas, analizando el Sistema de Alerta Temprana para ciclones, puesto a prueba en ocasión del ciclón Jimena en Guaymas. Asimismo, desde el enfoque de redes de política, Daniella Yocupicio Torres nos ofrece elementos para comprender lo que comienza a llamarse “gobernanza transfronteriza” y analiza las redes binacionales del programa de repatriación voluntaria. Desde el enfoque de coaliciones promotoras de determinados asuntos públicos y de sus correspondientes políticas, Alex Ricardo Caldera Ortega examina cómo determinados sectores y líderes de la sociedad impulsaron el reconocimiento del asunto crítico de la escasez de agua en Aguascalientes y promovieron una política para su manejo racional.

Tenemos también otros tres textos importantes. Juan Poom Medina aborda un tema espinoso que es clave para la formulación de la política pública y que es el de la definición del problema público, de sus componentes y sus causas, dado que la manera como se define y entiende el problema público va ser el factor que condicione la ideación de su respuesta, que es la política pública. Otro texto de importancia actual es el de Javier Alejandro Lugo Sau, quien trata el tema crucial de la participación ciudadana, que es una realidad característica de la sociedad contemporánea democrática, que está modificando la manera como se elaboran las políticas, las cuales comienzan a dejar de ser sólo ideas y decisiones del gobierno y se convierten en obra pública, en un producto conjunto de gobierno y público ciudadano. El artículo de Alejandro Salazar Adams es un texto analíticamente fino sobre la actividad de prospección (información sobre escenarios futuros) que la política pública debe incluir para ser apropiada y eficaz, particularmente cuando se trata de políticas públicas de visión estratégica, que aspiran a construir futuros sociales deseados y revertir tendencias actuales crónicas, pues los problemas que se quieren resolver y las condiciones sociales en las que se desarrollan, transforman y resuelven son dinámicas, se mueven en ciertas direcciones y cambian en el tiempo según probabilidades que pueden ser estimadas o exigen ser estimadas.

El libro ha enriquecido mi conocimiento sobre el proceso de gobierno y la formulación de las políticas públicas al leer los nuevos marcos de análisis y los estudios empíricos. Ahora tenemos nuevos elementos para saber cómo se toman algunas decisiones de política, cuáles fueron o pueden ser las referencias cognoscitivas, institucionales y políticas de los que participaron en la toma de decisión y, por consiguiente, cuáles son las causas que las destinaron a ser eficaces o a ser inconcluyentes y fallidas. En este caso tenemos elementos informativos que nos hacen descubrir los defectos que es necesario corregir, el tipo de obstáculos por derribar, las oportunidades desaprovechadas que habrá que saber capitalizar cuando se emprendan y formulen las nuevas políticas. En suma, nuevos enfoques de política nos hacen que aprendamos a tomar mejores decisiones de interés y beneficio público que es la razón de ser de la disciplina de política pública, cuyo objetivo fundamental es crear, mejorar, potenciar la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos, un asunto que es clave para su legitimidad política plena. Por estas razones, Políticas públicas. Concepto y modelos de análisis es una obra que merece ser leída por los directivos y funcionarios de gobierno y por los ciudadanos interesados en que los problemas de sus comunidades de vida sean atendidos con mejores acciones y más efectivas.

Luis F. Aguilar

Instituto de Investigación en Política Pública y Gobierno

Universidad de Guadalajara

INTRODUCCIÓN.

EL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUS DIVERSOS MODELOS DE ANÁLISIS

Nicolás Pineda Pablos¹

En este capítulo introductorio se hace una reseña del surgimiento del estudio de las políticas públicas y se presentan los esquemas teóricos generales de los modelos de análisis que se aplican en los capítulos restantes. Se recomienda la revisión de estos modelos como lectura previa a los capítulos en que se aplican a casos concretos.

EL SURGIMIENTO DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El análisis de políticas públicas surgió de una propuesta de Harold Lasswell en los años de la posguerra en Estados Unidos. Varios autores (Ripley 1985, XIV; DeLeon 1994, 77; McCool 1995, 2) coinciden en apuntar que el trabajo seminal de este movimiento fue la obra editada por Daniel Lerner y Harold Lasswell, *The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Methods*, publicada en 1951. Sin embargo, este movimiento académico e intelectual realmente adquirió ímpetu hasta fines de la década de los sesenta. Para los expertos, el impulso al análisis de políticas públicas implicaba convertir el análisis en una especie de mercancía que les permitía, al mismo tiempo, hacer más rentable la actividad académica e influir positivamente en los problemas colectivos.

Teniendo como antecedente el éxito que habían logrado los estudios científicos e interdisciplinarios en la estrategia militar y la contribución que los análisis de “inteligencia bélica” hicieron para superar a las fuerzas enemigas en diversas acciones de guerra, la propuesta era aplicar el mismo tipo de estudios y análisis a los problemas civiles en tiempos de paz y realizar un examen sistemático, científico, razonado e interdisciplinario de los asuntos civiles de la agenda. El razonamiento era que si el examen de estrategia y diseño de acciones había tenido resultados en las acciones bélicas, ¿por qué no aplicar esa misma estrategia y diseño a la solución de los problemas públicos?

Es oportuno señalar que junto con el análisis de políticas públicas se desarrollaron también, derivados de experiencias bélicas, el enfoque de sistemas, la investigación de operaciones, la programación lineal, la teoría de colas, la teoría de juegos, las técnicas de Montecarlo y el análisis de costo-beneficio (Lee y Johnson 1973, 128). Todas éstas son herramientas que crecen y se desarrollan junto con el nuevo enfoque de análisis de políticas públicas y que coadyuvan a encontrar nuevas explicaciones y a diseñar nuevas estrategias de acción para resolver problemas sociales.

¹ Profesor-investigador de El Colegio de Sonora. Correo electrónico: npineda@colson.edu.mx

De este modo, en el examen de políticas públicas confluyen al menos tres vertientes: la del enfoque y análisis de sistemas con fuerte inclinación a los modelos cuantitativos; las ciencias administrativas y sus aplicaciones al derecho y a la administración pública; y la ciencia política, principalmente en su rama conductista y orientación hacia el estudio de las instituciones. Entre los supuestos que dieron base al examen de políticas públicas están: 1) que los métodos de la ciencia (racionalidad y empirismo) harían más racionales y efectivas las decisiones públicas y 2) que dichos métodos mejorarían la capacidad para resolver los problemas sociales. Se trata entonces de un campo disciplinario fundado en una filosofía eminentemente moderna y empírica.

Muchas obras y artículos sobre el análisis de políticas públicas han sido publicados desde entonces en los Estados Unidos de América.² Asimismo, para los años ochenta, ya existía un buen número de programas de posgrado con este enfoque (Friedmann 1987, 140) y se había publicado una buena cantidad de libros de texto para el estudio de las políticas públicas en las universidades más destacadas y vanguardistas de la Unión Americana.³ Por otra parte, para los años noventa, circulaban cuando menos 16 revistas académicas en lengua inglesa dedicadas al estudio de las políticas públicas.⁴

Sin embargo, ni los enfoques ni los métodos para estudio y análisis de las políticas públicas se han caracterizado por su cohesión, sino que más bien prevalece una gran diversidad. Austin Ranney (1968) distingue entre los estudios que se centran en el proceso y los que se orientan hacia el contenido de las políticas públicas. Dicho de otra manera, unos se dedican al estudio de la forma y otros al análisis del fondo o la sustancia. Ripley (1985, 5), a su vez, presenta un espectro de posiciones que van desde el enfoque totalmente multidisciplinario hasta su definición como una disciplina independiente por sí misma, con posiciones intermedias como subcampos de la ciencia política, ya sea como estudios o como simple análisis. Por su parte, Zahariadis (1995, 378) presenta tres diferentes lentes o enfoques metodológicos empleados para el análisis de las políticas públicas. Éstos son: la decisión racional (*rational choice*), el marco de coaliciones promotoras (*advocacy coalition framework*) y el de flujos múltiples (*multiple streams*). Hay que señalar además el creciente interés en aplicar enfoques de la teoría crítica o posmodernos en este campo (véase, por ejemplo, Stone 1988, DeLeon 1994 y Danzinger 1995).

A pesar de esta diversidad, los estudios de políticas públicas tienen en común al menos tres características. La primera es que toman como marco de referencia al sistema político estadounidense y muchos de ellos hacen explícita esta advertencia. Por ejemplo, Peter DeLeon (1988, 9) en su estudio del desarrollo del análisis de las políticas públicas expresa que una limitación de éste es su patente “localismo”, ya que extrae sus casos “exclusivamente del medio político estadounidense”. Una segunda característica frecuente del análisis de políticas públicas *made in USA*, según lo señala Friedmann (1987, 156-179), es que es un gran negocio y, por ello, tiende a ser tratado como una mercancía vendible; sus objetivos son presentados de manera concreta, sus resultados son susceptibles de medición, sus metas son fijadas a corto plazo; la tendencia es hacia la presentación de modelos elegantes, que con frecuencia recurren al lenguaje técnico y

² Entre los autores más distinguidos en este campo pueden mencionarse aquellos que han sido presidentes o miembros del consejo editorial de *Policy Studies Journal* y de *Policy Studies Review*: Aaron Wildavsky, Carol Weiss, Guy Peters, Theodore Lowi, Stuart Nagel, Robert Lineberry, Charles Jones, Thomas Dye, Yehezkel Dror, Kenneth Doleare, William Crotty, James Anderson, Richard Hofferbert, Martin Landau, Michael Lipski, Frances Fox Piven, David Nachmias, y Edward Tufte (Koven 1994, 540).

³ Entre los libros de texto más conocidos destaca la siguiente lista (Koven 1994, 540-544): Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, que llevaba doce ediciones entre 1972 y 2012; Clarke Cochran, Lawrence Mayer, T. R. Carr, y N. Joseph Cayer, *American Public Policy. An Introduction*, que iba en su décima edición en 2012; James Anderson, *Public Policy Making. An Introduction*, séptima edición en 2011; Charles Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, tercera edición en 1984; Randall Ripley y Grace Franklin, *Policy Implementation and Bureaucracy*, segunda edición en 1986; Francis Rourke, *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, tercera edición en 1984; William Dunn, *Public Policy Analysis. An Introduction*, cuarta edición en 2008; Lawrence Mohr, *Impact Analysis for Program Evaluation*, 1988; Arnold Heidenheimer, Hugh Hecl y Carolyn Adams, *Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in Europe and America*, 1983; Howard M. Leichter y Harrell R. Rodgers, Jr., *American Public Policy in a Comparative Context*, 1984.

⁴ Entre ellas están las siguientes: *PSJ-Policy Studies Journal*; *Policy Studies Review*; *Policy Sciences*; *International Journal of Public Administration*; *Journal of Social Policy*; *Journal of Public Policy*; *Administration & Society*; *PAQ Public Administration Quarterly*; *Sage Public Administration Abstracts*; *j-part. Journal of Public Administration, Research and Theory*; *Journal of Policy Analysis and Management*.

críptico, así como a modelos matemáticos sofisticados, pero que igualmente resultan de relativa efectividad a la hora de su implementación. Por último y no menos importante, una tercera característica estrechamente vinculada con la anterior es la ausencia de consideraciones sobre la dinámica del poder, sus efectos y consecuencias en la gestión de políticas públicas. Los estudios de política pública generalmente buscan servir a los objetivos de los poderes constituidos, reforzar el ordenamiento social existente y presentar enfoques de los problemas con una óptica de suma positiva, exenta de conflictos y de cambios estructurales.

Heineman et al. (1990) critican la ausencia del estudio explícito de valores en el análisis de políticas públicas y señalan que “los analistas de políticas públicas con frecuencia dan por supuesto que la calidad objetiva y científica de sus análisis le da peso al proceso de dichas políticas y los protege de los efectos de tomar partido políticamente” (Heineman et al. 1990, 1). De este modo, estos autores advierten que “cualquier combinación de valores que el analista plasme en su escritorio, ésta provendrá en parte de influencias ambientales” (ibíd., 23) y concluyen que “para poder influir políticamente, el análisis de políticas debe hacerse como una parte integral del contexto cultural más amplio” (ibíd., 68). Estas aseveraciones dan pie, entonces, para abordar el tema de la pertinencia del concepto de política pública en ambientes y contextos políticos con valores diferentes al estadounidense.

LA POLÍTICA PÚBLICA

COMO MODELO DE DECISIÓN Y ACCIÓN PÚBLICAS

Para aplicar el enfoque de políticas públicas en contextos diferentes de su origen, el estudio y análisis de políticas públicas demanda no sólo un concepto claro, sino también, y sobre todo, una teoría de lo que es el proceso de las políticas públicas. En la medida en que puedan captarse los elementos clave y los momentos críticos de las políticas públicas, será posible no sólo entender y analizar las decisiones y acciones públicas que suceden de facto, sino también intentar establecer lineamientos para mejorar el diseño y efectividad de las intervenciones y acciones de política pública.

Los marcos, teorías y modelos del proceso de políticas públicas tratan de capturar con pocos trazos y elementos una realidad que, en los hechos, es mucho más compleja y desordenada. El análisis de políticas trata básicamente de ubicar los elementos clave que ayuden a operar sobre los procesos de decisión y acción de los asuntos públicos para alcanzar mejores resultados. Entre los elementos centrales que consideran estos diferentes enfoques están básicamente la decisión misma y la acción pública. Esto conduce a dos etapas primordiales del proceso, que son: la formulación o hechura de la política y su implementación o ejecución. Si a este proceso se le antepone además como detonante el problema o asunto social que le da origen, y se le agregan al final los resultados obtenidos, se tiene entonces un proceso lineal que se compone de cuatro partes básicas:

Puede decirse que éste es el modelo simple del proceso de política pública. Su gran supuesto es que existe una cadena de causalidad entre las decisiones y las acciones, entre los propósitos y las realizaciones. Precisamente el análisis de estas cadenas de causalidad es lo que da origen a gran cantidad de modelos y enfoques. A partir de este modelo, podemos avanzar hacia modelos más complejos que capten de manera más efectiva las acciones colectivas y que retraten de manera más fiel cómo se dan las decisiones y las acciones públicas en la realidad.

Elinor Ostrom (2007, 25-26) señala que existen al menos tres niveles de especificidad en los estudios o modelos: los marcos, las teorías y los modelos propiamente. Los análisis que se realizan en cada nivel proporcionan diferentes grados de especificidad en relación con un problema particular. El marco general ayuda a identificar los elementos y las relaciones entre estos elementos que se necesitan para el examen de las políticas. Las teorías permiten especificar cuáles elementos del marco general son particularmente relevantes

para cierto tipo de preguntas y para plantear hipótesis y supuestos sobre dichos elementos. De este modo, las teorías proponen supuestos que son necesarios para diagnosticar un fenómeno, explicar su proceso y predecir resultados. Dentro de cada marco pueden haber diversas teorías según varíen sus énfasis y sus supuestos. La teoría económica, la teoría de juegos, la teoría de los costos de transacción, la teoría de la elección social, la teoría de los contratos y las teorías de los bienes públicos y de los recursos de uso común son todas compatibles con el marco de desarrollo y análisis institucional. Por último, los modelos se ubican en el nivel de mayor especificidad, ya que plantean supuestos precisos sobre un conjunto limitado de parámetros y variables. Dentro de una teoría caben múltiples modelos. Por ejemplo, existen diferentes modelos para explicar los distintos “juegos” que llevan a cabo los actores en los sistemas de irrigación. Estos diferentes niveles de especificidad están en relación directa con el nivel de abstracción o concreción de objeto o problema que se estudia. Por ello, la combinación entre ellos no sólo es posible, sino que se da con mucha frecuencia y es incluso recomendable, sobre todo para problemas concretos.

MARCOS, TEORÍAS Y MODELOS DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A continuación se hace una breve reseña de los marcos, enfoques, teorías y modelos de análisis de políticas públicas que se aplican en los capítulos restantes de esta obra colectiva. La teoría y descripción de estos modelos está tomada de la obra de Paul A. Sabatier (2007) titulada *Theories of the Policy Process*. Las reseñas han sido abreviadas al máximo, de modo que sólo se presentan los elementos y lineamientos principales de cada modelo o enfoque.

El marco de desarrollo institucional

La elección institucional racional es una corriente de pensamiento que se centra en cómo las reglas modifican la conducta de individuos que tratan de ser racionales y son motivados por intereses de ganancia personal. El concepto clave es el de “institución”, que si bien ha sido criticado por su ambigüedad, Ostrom lo define como “los conceptos compartidos que utilizan los seres humanos en situaciones repetitivas organizadas por reglas, normas y estrategias” (Ostrom 2007, 23). Asimismo, las reglas se refieren a las prescripciones (debes, no debes, o puedes) que son entendidas por las partes y previsiblemente puestas en práctica en situaciones particulares por los agentes responsables de supervisar las conductas y de imponer sanciones. Las normas se refieren a las prescripciones compartidas por los mismos participantes con base en los costos e incentivos establecidos, ya sea interna o externamente. Por último, las estrategias significan los planes que los individuos hacen dentro de la estructura de incentivos producidos por las reglas, normas y expectativas de la conducta probable de otros actores en una situación afectada por las condiciones físicas y materiales relevantes. El enfoque hace especial hincapié en el concepto de “reglas en uso” como algo diferente de las reglas formales. Las reglas en uso son las que se inducen o socializan a los nuevos miembros dentro de un sistema de comportamiento ordenado por reglas; son los consejos de “haz esto” o “no hagas aquello” que se aprenden sobre la marcha y que pueden o no estar escritos en documentos formales.

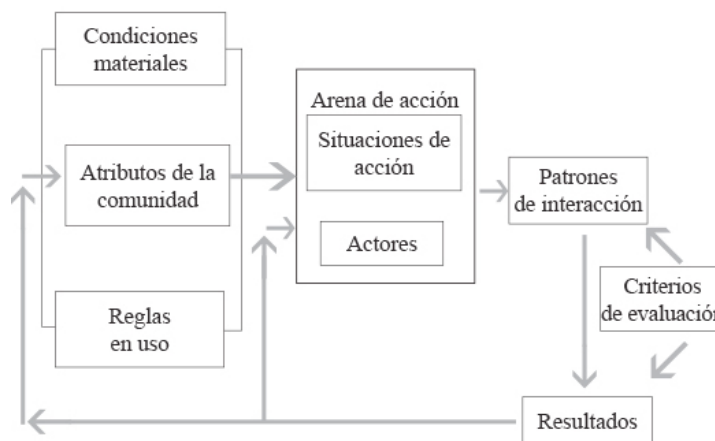
La autora del marco de análisis y desarrollo institucional (*institutional analysis and development framework*, cuyas siglas en inglés son IAD), Elinor Ostrom (2007), no considera que éste sea un modelo, sino un marco general de análisis dentro del cual pueden haber muchas teorías y modelos de estudio. El marco ayuda a identificar los elementos y relaciones que deben considerarse para el análisis institucional. Las teorías, en cambio, especifican cuáles elementos del marco son especialmente relevantes para ciertos tipos de asuntos y proponen suposiciones generales sobre dichos elementos y predicciones de sus resultados. Generalmente, dentro de un mismo marco de análisis pueden haber varias teorías; y dentro de una misma teoría pueden

caber varios modelos. Los modelos hacen suposiciones precisas sobre un grupo limitado de parámetros y variables. Estos modelos son estudiados y explorados por medio de la lógica, la teoría de juegos, la experimentación, la simulación y otros medios, a fin de evaluar sus alcances y limitaciones.

Dentro del marco se puede realizar análisis en varios niveles. En el nivel macro se pueden analizar las estructuras constitucionales. Éstas afectan las decisiones colectivas sobre políticas o cambios de acción dentro de un sector particular. A su vez, las políticas influyen en las decisiones y conductas operativas de los individuos y los resultados que se consiguen. Entre los objetivos del análisis están el estudio de las reglas en uso y la definición de incentivos y sanciones a fin de alcanzar los resultados deseados.

Como lo muestra el diagrama de la [figura 1](#), el marco consta de tres componentes principales, que son: las condiciones materiales, los atributos de la comunidad y las reglas en uso. Se trata de tres tipos de parámetros establecidos que, de manera general, tienen que ver con el medio ambiente, el régimen político y de gobierno y el conjunto de leyes, normas y cultura política (reglas en uso) para un sector o asunto particular.

Figura 1. Marco de análisis y desarrollo institucional (IAD) de E. Ostrom (2007)



Fuente: Ostrom 2007, 27.

Estos tres componentes interactúan en la arena de acción por medio de los actores involucrados y de situaciones particulares (o problemáticas). Esta arena de acción puede considerarse como el campo o subsistema de la política compuesto por una red de actores que actúan sobre un asunto o problema público. La arena de acción puede ser descrita por medio de siete grupos de variables: 1) los participantes; 2) las posturas (a favor, en contra, o neutras); 3) los resultados; 4) la vinculación entre acciones y resultados (percepción de causa-efecto); 5) el control o poder que los participantes tienen; 6) la información con que se cuenta; y 7) los costos y beneficios que se asignan a los resultados.

Los actores pueden ser personales o corporativos. El análisis de los actores incluye establecer supuestos sobre cuatro grupos de variables:

- Los recursos que cada actor invierte en la situación
- El valor que los actores asignan a las acciones y “estados del mundo”
- La manera como los actores adquieren, procesan, acumulan y utilizan el conocimiento contingente y la información
- Los procesos que los actores utilizan para seleccionar un curso de acción

El concepto de “situación de la acción” se emplea para explicar las coyunturas o características particulares de cada asunto o problema que se pretende atender o resolver; aquí se ubican el grupo de acciones permitidas, los resultados buscados, el nivel de control sobre la elección, la información disponible, los costos y beneficios de las acciones, y sus resultados. Por otra parte, en la variable de actores se incluyen los grupos de participantes involucrados en el asunto en cuestión, sus roles y sus posiciones. Los actores también pueden clasificarse en gubernamentales o de la sociedad civil.

El análisis se orienta hacia la predicción de las conductas probables de los individuos en una estructura particular. Un campo en el que Elinor Ostrom ha desarrollado ampliamente este tipo de análisis es en el acceso a los recursos comunes, tales como la pesca, los bosques, los acuíferos, entre otros. Dicho de manera sumaria, en este campo se ha encontrado que tanto la investigación de campo como la investigación experimental de laboratorio apoyan la predicción de la sobreexplotación y potencial destrucción de los recursos de uso común cuando existe acceso abierto y explotación colectiva y cuando los participantes no comparten una arena de decisión colectiva en la que puedan establecer modificaciones a la estructura de acceso (Ostrom 2007, 32).

Entre los criterios de evaluación se pueden mencionar: 1) la eficiencia económica, 2) la equidad como equivalencia fiscal, 3) la equidad redistributiva, 4) la rendición de cuentas, 5) la conformidad con la moral general, y 6) la adaptabilidad.

Éstos son, de manera muy resumida, los componentes del marco de análisis institucional. Éste es un marco de análisis muy influyente en la actualidad, que incluye una gran cantidad de elementos y situaciones y que puede ser complementado y combinado con otros que se presentan a continuación. El IAD es un lenguaje general acerca de cómo las reglas, las condiciones materiales y los atributos de la comunidad afectan la estructura de las arenas de acción, los incentivos que tienen los individuos y los resultados (Ostrom 2007, 46).

Dentro de esta obra colectiva, Hugo Briseño Ramírez hace un ejercicio de aplicación del marco de análisis institucional al caso de la gestión del agua en Hermosillo. El autor ubica principalmente la correspondencia de los diferentes componentes del marco en el caso de la gestión urbana del agua y ofrece un enfoque amplio y novedoso del problema en esta ciudad.

El enfoque de redes

Este enfoque se concentra en el análisis de los actores y las interrelaciones que establecen entre ellos. Supone que los actores dependen unos de otros porque requieren de los recursos de los demás para alcanzar sus objetivos. La metáfora de la red implica que existe una comunicación regular y frecuentes intercambios de información que conducen al establecimiento de relaciones estables entre los actores y para la coordinación de sus intereses mutuos. Existen muchos antecedentes de la utilización de este enfoque en los estudios sociales; sin embargo, en el análisis de las políticas públicas se aplica principalmente al estudio del subsistema o comunidad de actores involucrados en la política pública. La versión que aquí se presenta es propuesta por Adam y Kriesi (2007).

Se pueden distinguir tres maneras de abordar el enfoque de redes. El primero se refiere a la red de política pública como un tipo de estructura de gobierno en la que participan diferentes agencias y organismos públicos que están vinculados a un asunto o problema. Este tipo de estructura es diferente de la estructura jerárquica que tradicionalmente tienen las organizaciones públicas y que son analizadas como burocracias. También se distingue de las estructuras sociales horizontales propias del mercado. Las redes de gobierno, como estructuras gubernamentales, son autoorganizadas, lo que significa generalmente que las redes son autónomas, autogobernadas y se resisten a una dirección o comando central.

Otra manera de abordar el enfoque de redes es su aplicación a diferentes tipos de patrones de interacción empíricamente posibles entre los actores públicos y privados dentro de los subsistemas de políticas. En este caso no son entonces exclusivamente gubernamentales, sino que incluyen actores que se ubican fuera de la esfera gubernamental y que pueden ser tanto los directamente afectados (ya sea positiva o negativamente, como beneficiarios o damnificados) como los expertos, líderes de opinión, organizaciones de la sociedad civil e incluso organismos internacionales. Los patrones de interacción han sido agrupados en dos clases: los pluralistas o de asociación libre y los corporativos o de vinculación obligatoria.

Una tercera y última manera de abordar el enfoque de redes es como un modelo cuantitativo del análisis de redes. En éste se estudia especialmente no a los actores, sino las relaciones que establecen entre ellos. Con base en este enfoque se observa el grado de centralización, interconexión, densidad, perímetro, entre otros aspectos de las redes. Para este tipo de estudios existen diversos programas de cómputo que facilitan y guían la tarea del análisis, como por ejemplo UCINET, Pajek, NetDraw, entre otros.

En cualquiera de las diferentes maneras de abordar las redes, la red de política pública consiste en “patrones estables de relaciones sociales entre actores interdependientes que se forman en torno a problemas o programas de política pública” (Kickert, Klijn y Koppenjan 1997, 6). De acuerdo a estos autores (ibíd.), el éxito del manejo de redes públicas depende de condiciones como el número de actores, la complejidad de la red, el grado en que los miembros de las redes se identifican como tales, la ausencia de conflictos de interés graves, así como los costos involucrados en el manejo.

La tipología de estructura de redes que proponen Adam y Kriesi (2007) (véase la figura 2) se basa en el análisis de dos dimensiones: una basada en la descripción de la estructura de poder entre los actores y la otra en el grado de cooperación entre los actores. Para caracterizar una red de política pública se observa la distribución de las capacidades y poder entre los actores, es decir, la estructura de poder. Esta estructura puede ser concentrada o fragmentada. Es concentrada si hay un actor o coalición dominante. La concentración puede determinar un monopolio en el control de la política. De acuerdo con la segunda dimensión, se distinguen tres formas básicas de cooperación: 1) la predominancia del conflicto y la competencia, 2) la predominancia de la negociación, y 3) la predominancia de la cooperación.

Al combinar la distribución de poder y el tipo de interacción se obtiene una matriz en la que se identifican seis tipos de redes según sea la forma que adopta cada una de las dos dimensiones mencionadas. Los tipos de redes resultantes se indican en la [figura 2](#):

- De dominación: cuando hay una coalición dominante con un control monopólico de la política
- De competencia: cuando la diferencia de poder entre la coalición retadora y la dominante no es tan grande
- De negociación, con dos subtipos: simétrica o asimétrica, dependiendo de la distribución del poder
- De cooperación, con dos subtipos: jerárquica u horizontal, según la distribución del poder

El estudio de la distribución del poder puede basarse en conceptos como la reputación, la posición o la participación, que han sido desarrollados para el estudio de las elites políticas locales y el poder dentro de las comunidades. El análisis de las interacciones entre actores puede basarse en datos de entrevistas y la observación de la participación dentro de las redes. En el enfoque de redes también se puede manejar la existencia de estructuras o coaliciones, es decir, la existencia de dos o más grupos contendientes o en competencia.

Una de las aplicaciones del enfoque de redes es el análisis del cambio en la política pública. Es decir, que el tipo de red puede o no favorecer la realización de cambios en la política. Una mirada a los tipos de redes en la [figura 2](#) muestra que las diferentes estructuras pueden relacionarse con diferentes tipos de

resultados de política (el qué), pero también con diferentes tipos de cambio (el cómo) que crean dichos resultados. Por ejemplo, los “triángulos de hierro” son asociados a políticas estables y difíciles de modificar. En cambio, las redes temáticas entre muchos actores sin un poder centralizado pueden ser más innovadoras y creativas para favorecer la adopción de nuevas soluciones o prácticas políticas. De acuerdo con esta propuesta, el mayor potencial de cambio se da cuando el poder está fragmentado y existen conflictos que resolver. Por el contrario, la estructura de red que menos favorece el cambio es la de poder concentrado con un patrón de interacción de cooperación, es decir, la forma más cercana a la estructura jerárquica.

Figura 2. Tipología de estructuras de redes

Distribución del poder	Tipo de interacción		
	Conflicto	Negociación	Cooperación
Concentrado	Dominación	Negociación asimétrica	Cooperación jerárquica
Fragmentado	Competencia	Negociación simétrica	Cooperación horizontal

Fuente: Adam y Kriesi 2007, 135.

Figura 3. Potencial de redes para el cambio de política

Distribución del poder	Tipo de interacción		
	Conflicto	Negociación	Cooperación
Concentrado	Potencial moderado para cambio rápido (en serie)	Potencial entre bajo y moderado para cambio incremental	Potencial bajo para el cambio – Se mantiene el statu quo
Fragmentado	Potencial alto para el cambio rápido (en serie)	Potencial entre moderado y alto para cambio incremental	Potencial de bajo a moderado para el cambio –Se mantiene el statu quo

Fuente: Adam y Kriesi 2007, 145.

El enfoque de redes es más un método o caja de herramientas que una teoría o modelo de política pública. El enfoque es valioso especialmente para analizar la interacción entre los actores y se trata de una herramienta que puede ser complementaria de otros marcos o modelos de análisis, principalmente del institucional (IAD), el de coaliciones defensoras e incluso el de corrientes múltiples. Su mejor aplicación es para ver cómo influye el tipo de red en los resultados que se obtienen en el subsistema o comunidad de actores vinculada con la política pública.

En esta obra colectiva el enfoque de redes es utilizado por dos autores. Luis M. Silva Gutiérrez hace un análisis de redes de actores en la estrategia de protección civil frente a una tormenta tropical y Daniella Yocupicio Torres aborda el tema de las redes binacionales en la frontera México-Estados Unidos en relación con la repatriación voluntaria y la migración ilegal. En ambos casos se revisa el tipo de red de actores y el efecto que dicha red tiene en la política pública.

El estudio de los problemas públicos y la definición de políticas han sido también influenciados por la corriente de pensamiento epistemológica conocida como “construcción social”. De esta manera, los problemas son vistos como interpretaciones de condiciones que han sido definidas subjetivamente como problemáticas y que demandan algún tipo de atención para su solución o mejoramiento. De este modo, la definición de problemas públicos es fundamentalmente un ejercicio político.

En la década de 1980, Schneider e Ingram introdujeron en el análisis de políticas públicas el concepto de “construcción social de poblaciones objetivo”. Su propuesta consiste básicamente en que las autoridades o hacedores de políticas públicas no son indiferentes al poder y características de los destinatarios finales de las políticas. El tipo de política resultante tiene entonces mucho que ver con los grupos sociales a quienes está orientada (Ingram, Schneider y DeLeon 2007).

Figura 4. Características de los grupos objetivo

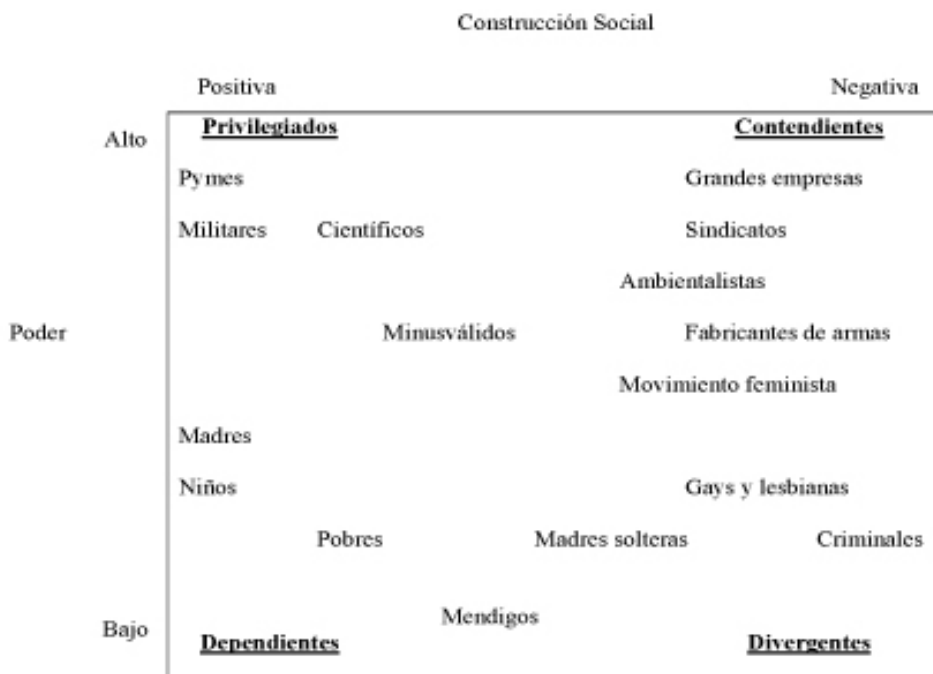
		Construcción social	
		Positiva	Negativa
Poder político	Alto	<p>AVENTAJADOS</p> <p>Tienden a recibir mayor cantidad de beneficios que de costos. Son vistos como grupos merecedores de dichos beneficios debido a que sus intereses parecen coincidir con los del bienestar público.</p> <p>Son percibidos como sujetos inteligentes, respetables y con capacidad para decidir por sí mismos y emprender acciones voluntariamente.</p>	<p>CONTENDIENTES</p> <p>Se cree que estos grupos no merecen beneficios, pues buscan sus intereses particulares al margen del bienestar público. Cuando son beneficiados por una política, los beneficios no son fácilmente identificables; mientras que cuando son costos, éstos tienden a tratarse de manera exagerada y como consecuencias de sus acciones.</p> <p>Son percibidos como individuos astutos, ambiciosos, no confiables y moralmente sospechosos.</p>
	Bajo	<p>DEPENDIENTES</p> <p>Son vistos como merecedores de los beneficios de la política (aunque en menor grado que los “aventajados”), pero se cree que dependen del gobierno para buscar su bienestar. Sus intereses generalmente no se consideran paralelos a los del bienestar general y se encuentran entre los últimos en ser atendidos en tiempos de crisis financieras.</p> <p>Son percibidos como “buenos” individuos, pero incapaces de lograr beneficios de manera autónoma, con poca capacidad para tomar decisiones.</p>	<p>DESVIADOS</p> <p>Tienden a recibir mayor cantidad de costos que de beneficios. Son considerados como grupos perjudiciales al orden social y en la mayoría de los casos merecedores de castigos. Sus intereses no son tomados en cuenta como importantes al bienestar común.</p> <p>Son percibidos como individuos irresponsables, sin escrúpulos, rebeldes, antisociales o criminales en el peor de los casos.</p>

Fuente: Ingram, Schneider y DeLeon 2007.

El grupo objetivo es el que recibe los beneficios o costos de una política. Éste tiene dos características definitorias cuya combinación lo hacen más o menos proclive a recibir ciertos resultados de política. La primera es el tipo de construcción social en torno al grupo, definida por: 1) el reconocimiento de las características que distinguen a ese grupo como socialmente significativo y 2) la asignación de valores específicos, símbolos e imágenes a sus características definitorias. Es decir, la construcción social se refiere a las caracterizaciones o imágenes populares sobre los grupos o personas cuyos comportamientos serán afectados por una política y resume las creencias de los individuos respecto al derecho o merecimiento que un grupo tiene sobre los beneficios o costos de dichas políticas. Esta construcción social puede ser positiva o negativa según la imagen social construida la asocie a valores que deben ser promovidos o rechazados. La segunda característica es el poder político con que cuenta el grupo social, entendido como los recursos que tiene para intervenir en las decisiones de política. Por ejemplo: la acumulación de votos, el tamaño del grupo, la riqueza y la capacidad de movilización. A partir de la intersección de estas dos dimensiones, se genera un cuadrante con cuatro categorías de grupos objetivo que se muestran en la [figura 4](#): aventajados, contendientes, dependientes y desviados (Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 101-103).

En el esquema de la [figura 5](#) se presentan algunas construcciones sociales de grupos objetivo en los Estados Unidos de Norteamérica con el fin de ejemplificar la aplicación de los elementos de esta teoría para categorizar los grupos en este país. Las construcciones sociales dependerán mucho de los contextos políticos y socioculturales de cada lugar, haciendo que un mismo grupo pueda ser percibido de manera diferente en otros países o localidades del mundo, o en momentos distintos.

Figura 5. Ejemplos de construcción social de grupos objetivo (en EUA)



Fuente: Ingram, Schneider y DeLeon 2007.

Por otra parte, las metas de la política son las propuestas del estado de cosas que pretenden alcanzarse en relación con un sector específico y a través de ciertas acciones y recursos dirigidos a uno o varios grupos objetivo. La teoría propone que los hacedores de políticas buscan la congruencia entre las metas y los intereses vinculados con los grupos objetivo. Esta congruencia se logra fácilmente cuando la política beneficia a los grupos aventajados y castiga a los desviados, pues el diseño es acorde con las expectativas sociales, pero en el caso de los dos grupos restantes es más común encontrar incongruencias.

Por su parte, las herramientas de política son los elementos del diseño que intentan motivar al grupo objetivo para cumplir con las metas o para que aprovechen las oportunidades generadas. Las acciones de una política pública buscan incitar comportamientos que, de otra manera, las personas no podrían o no habrían hecho por sí mismas y las herramientas son elementos que dirigen esas acciones deseadas. Según la teoría, el tipo de herramientas que se incluyen en el diseño es influenciado por el grupo objetivo receptor de la política. Existen cinco tipos generales de herramientas (Schneider e Ingram 1990):

1. De autoridad: enunciados sostenidos por la autoridad legítima del gobierno que establecen permisos, restricciones o requieren que se realice una acción en ciertas circunstancias.
2. Incentivos: consecuencias tangibles, positivas o negativas para inducir el cumplimiento o fortalecer una acción. Incluyen manipulación de dinero y libertades; pueden ser beneficios directos para fomentar la participación o costos de diversos tipos para limitar, restringir o extinguir una acción.
3. De construcción de capacidades: información, entrenamiento, educación y recursos para que los individuos o grupos sean aptos para tomar decisiones o realizar ciertas acciones.
4. Simbólicas y retóricas: uso del discurso, mensajes persuasivos y símbolos e imágenes para motivar a los individuos a partir de sus creencias y valores. Buscan manipular las percepciones sobre los propósitos de una política para hacer coincidir las acciones deseadas con las creencias y valores aceptados por un grupo.
5. De aprendizaje: se utilizan cuando no se conocen o son inciertas las bases sobre las cuales deben emprenderse las acciones para resolver el problema al que se dirige la política pública. Se permite a los individuos conocer las consecuencias de sus diferentes acciones y, a partir de ello, escoger aquella que se acerque a las metas.

Finalmente, las razones lógicas de la política se refieren a los fundamentos con los que se justifican las decisiones tomadas. Las razones ligan las metas con los grupos objetivo (Schneider y Ingram 1993). Cuando la política beneficia a grupos aventajados, tiende a sostenerse la eficiencia como justificación (se considera que la inversión en esos grupos redundará en el beneficio de toda la sociedad). Con los grupos dependientes, cuando la política es benéfica tienden a argumentarse motivos de justicia social para legitimar las decisiones. En el caso de los grupos contendientes y desviados, las justificaciones para los beneficios se refieren a la imposibilidad de excluirlos del conjunto beneficiado o a la necesidad de beneficiarlos por conveniencia de la sociedad. Cuando se trata de costos, las razones más probables serán que las acciones son requeridas para corregir el comportamiento del grupo (desviado); una consecuencia de las acciones inadecuadas de éste (en el caso de los contendientes) o un requerimiento necesario para el bienestar público (cuando hay costos para aventajados o dependientes).

La construcción social de grupos objetivo es entonces una teoría sobre el diseño o formulación de políticas públicas. La teoría pone en evidencia las diferencias de los diseños de política pública y de los instrumentos utilizados según sea el valor o construcción social y el poder asociado al grupo objetivo. La

teoría es especialmente aplicable a todas aquellas políticas que tienen como fin apoyar o desestimular las actividades de ciertos grupos sociales, y depende mucho de los contextos culturales y sociales específicos que generan diferentes tipos de construcciones de estos grupos.

En esta obra, la teoría de la construcción social de grupos objetivo es aplicada también por dos autores. América Lutz Ley recurre a ella para analizar los programas de cultura del agua en la ciudad de Hermosillo y Alejandro Espinosa Granados la aplica al Programa Oportunidades para alivio de la pobreza. Estos autores muestran cómo políticas concretas de nuestro entorno se definen en función de los destinatarios de la misma.

El marco de coaliciones promotoras

El marco de coaliciones promotoras (MCP) (*advocacy coalition framework*, cuyas siglas en inglés son ACF) fue desarrollado por Sabatier y Jenkins-Smith para tratar de resolver los problemas de los conflictos de objetivos, los debates técnicos importantes y los actores múltiples de diferentes niveles de gobierno. El marco aborda el papel que desempeñan las coaliciones defensoras dentro del subsistema de política y los efectos que tienen los factores exógenos que imponen limitaciones y oportunidades a los actores políticos a lo largo del tiempo (Sabatier y Weible 2007).

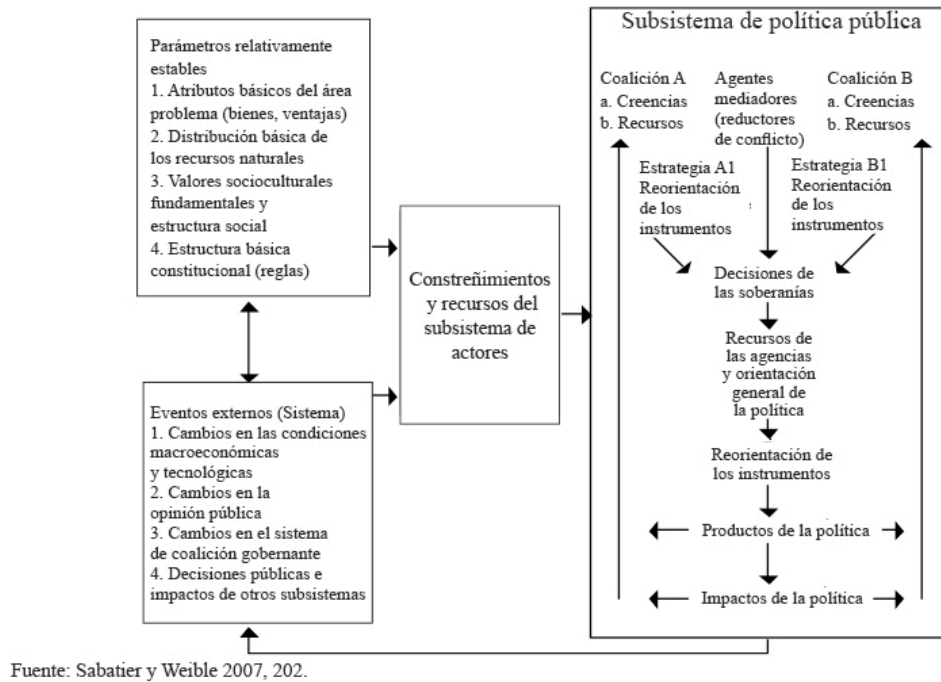
El MCP se basa en tres ideas fundacionales: 1) el supuesto de que las políticas se diseñan principalmente por especialistas dentro de un subsistema de política, cuya conducta es afectada por factores provenientes del sistema político y socioeconómico más amplio; 2) a nivel micro, el modelo de comportamiento individual se deriva de la psicología social; y 3) en el nivel medio, está la propuesta de que la mejor manera de entender la multiplicidad de actores que convergen sobre una política es por medio de su agrupación en “coaliciones promotoras”. Este ordenamiento de los componentes de la política a su vez afecta a las creencias y al cambio político, como variables dependientes, por medio de las perturbaciones externas y del aprendizaje de política pública. Asimismo, el mcp se interesa en el cambio político a lo largo de cuando menos una década o más.

El concepto de “subsistema de política” intenta captar la complejidad de los procesos políticos de negociación, deliberación y aprendizaje que se llevan a cabo en la elaboración de políticas públicas. Un sistema político se caracteriza por fragmentarse en una variedad de subsistemas de políticas, los cuales estarían haciendo referencia a los ámbitos sectoriales (por ejemplo, la gestión del agua, la protección del medio ambiente, la reforma educativa, la seguridad pública, etcétera) donde se desarrollan las políticas públicas. Cada subsistema de política en lo individual está formado por el grupo de actores, públicos y privados, que interactúan de forma regular en la formulación e implementación de dichas políticas (Sabatier y Weible 2007; Sabatier y Jenkins-Smith 1993).

Cada subsistema de política, si bien pertenece al sistema político mayor, guarda en mayor o menor medida, según sea el caso, autonomía respecto a éste. Los actores que participan en el ámbito de un subsistema tratan en todo momento de imponer sus valores, creencias e ideas sobre el resultado político.

En este sentido cada subsistema de política “maduro”, es decir, que ha encontrado regularidades en la interacción entre actores en periodos de una década o más en torno a ciertos problemas y asuntos públicos tiene una tendencia a conformar varias coaliciones promotoras (integrada por políticos, burócratas, investigadores, grupos de interés, etcétera, de varios órdenes de interacción), las cuales se agrupan a partir de sistemas de creencias compartidos, según se observa en la [figura 6](#).

Figura 6. Diagrama del marco de coaliciones promotoras



El cambio institucional y el cambio en las políticas públicas en este sentido serán entendidos como resultado de dos procesos básicos: la interacción y disputa entre las coaliciones promotoras en el seno del subsistema de políticas y los cambios a partir de factores externos al propio subsistema (Sabatier y Jenkins-Smith 1993).

La interacción entre actores y coaliciones promotoras consiste básicamente en juegos políticos entre actores que tratan en todo momento de hacer prevalecer sus proyectos políticos. El éxito y el fracaso de cada uno de estos grupos depende de sus recursos, estructura y poder de influencia.

Aunque los miembros de cada una de las coaliciones promotoras no están dispuestos a renunciar a sus principios y valores básicos de forma automática, esto no significa que no haya la posibilidad de tender puentes de acuerdo, negociación y ajuste mutuo con las otras coaliciones. El cambio será más posible en aspectos secundarios, es decir, decisiones sobre temas o asuntos instrumentales, operativos o técnicos de las políticas, ya que la cohesión respecto a estos elementos siempre será menor. Los miembros de una coalición de defensa estarán más dispuestos a renunciar a estos aspectos secundarios antes que llevar a cabo el cambio en el núcleo político de creencias y valores. El cambio de paradigmas o la adopción de ideas nuevas sólo se verificarán de forma incremental, principalmente a través de procesos de aprendizaje social gradual, o el efecto directo de factores exógenos a lo largo del tiempo (Sabatier y Jenkins-Smith 1993).

Un tercer grupo de actores que intervienen en el proceso son los agentes “mediadores”, tales como los tribunales jurisdiccionales o los cuerpos legislativos, quienes tienen la posibilidad en última instancia de definir la orientación final de las políticas, corregir decisiones y hasta reorientar ciertos instrumentos, es decir, cumplir una función de “reductores de conflicto” entre las partes (las coaliciones promotoras en competencia).

Se reconoce la existencia de dos tipos de factores externos al subsistema que inciden en el cambio institucional y las políticas públicas: los factores dinámicos y los factores estables (Sabatier y Jenkins-Smith 1993, 120). Por un lado, los cambios dinámicos exógenos a los subsistemas se refieren, por ejemplo, al

cambio en la élite gubernamental, la innovación tecnológica, una crisis económica, una catástrofe natural o un evento inesperado. Por su parte, los cambios exógenos estables se refieren, por ejemplo, al cambio en los atributos físicos del área donde se suscita el problema público, como podría ser la escasez paulatina de recursos naturales o el cambio en las condiciones climáticas, geográficas o ambientales del territorio que afectarán la distribución social de estos recursos, el cambio de los valores socioculturales fundamentales o de la estructura social, como en la transición de una sociedad homogénea y tradicional a una más heterogénea y moderna, o el cambio en la estructura básica constitucional; es decir, cambios radicales en el régimen político (Sabatier y Weible 2007).

En definitiva, el estado que guarda un asunto público o el proceso de elaboración de cualquier política no es producto de una sola coyuntura, sino que es resultado de un proceso que se va gestando a partir de periodos más prolongados, los cuales se van estructurando a partir de hechos concretos que van generando las interacciones entre múltiples actores, sus decisiones específicas y los cambios en las condiciones del ambiente.

El MCP ofrece elementos que permiten ordenar y entender mejor una gran variedad de políticas públicas. Resulta útil para el análisis del diseño y ejecución de políticas públicas de muy diversa índole, especialmente aquellas que se refieren a asuntos conflictivos o controvertidos en los que existe una competencia por imponer los propios valores y objetivos.

El marco de las coaliciones promotoras es utilizado en esta obra por Alex Ricardo Caldera Ortega, quien habla de los dos grupos de actores, a favor y en contra, en torno a la política respecto a la escasez de agua en la ciudad de Aguascalientes.

Los modelos aquí presentados no son todos los modelos o enfoques existentes, pero son los que se han encontrado más aplicables a políticas públicas del entorno mexicano. Cada uno de ellos tiene sus propias características y pone el énfasis en diversos componentes del diseño e implementación de las políticas públicas. Es especialmente relevante el marco de análisis y desarrollo institucional, que hace hincapié en las reglas y normas prevalecientes y que tiene gran aceptación actualmente. El enfoque de redes, en cambio, pone especial atención en los actores y las relaciones que establecen entre ellos. Por su parte, la teoría de la construcción social de grupos objetivo se concentra en los sesgos de los diseñadores de políticas a la hora de seleccionar los instrumentos y objetivos de las políticas; es un modelo muy sensible a los valores y aspectos simbólicos de las políticas. Por su parte, el marco de las coaliciones promotoras pone especial atención en la influencia de los factores externos y en la interacción que se da entre los grupos de actores en la competencia por diseñar y aplicar una política pública. Todos ellos tratan de capturar los elementos clave para el análisis de políticas públicas concretas.

En el resto de esta obra se busca abundar más en algunos elementos y tratar de probar la aplicabilidad de estos modelos a diferentes estudios de caso. La estructura del libro es la siguiente: los cuatro primeros capítulos tratan aspectos teóricos o generales del concepto y del análisis de políticas públicas y los restantes cinco presentan ejercicios de aplicación de los marcos, teorías y modelos de políticas públicas aquí reseñados. Los autores son investigadores o estudiantes de posgrado de la Línea de Teoría y Análisis de Políticas Públicas de El Colegio de Sonora. La única excepción es Alex R. Caldera Ortega, quien es profesor de la Universidad de Guanajuato y quien fue invitado a participar en esta obra en vista de su experiencia en el manejo del marco de coaliciones promotoras.

BIBLIOGRAFÍA

- Adam, Silke y Hanspeter Kriesi. 2007. The Network Approach. En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul A. Sabatier, 129-154. Cambridge: Westview.
- Danzinger, Marie. 1995. Policy Analysis Postmodernized. Some Political and Pedagogical Ramifications. *Policy Studies Journal* 23 (3): 435-450.
- DeLeon, Peter. 1994. Reinventing the Policy Sciences. Three Steps Back to the Future. *Policy Sciences* 27: 77-95.
- _____. 1988. *Advice and Consent. The Development of the Policy Sciences*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Friedmann, John. 1987. *Planning for the Public Domain*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Heineman, Robert A., William Bluhm, Edward Kearny y Steven Peterson. 1990. *The World of the Policy Analyst*. Nueva Jersey: Chatham House Publishers.
- Ingram, Helen M., Anne L. Schneider y Peter DeLeon. 2007. Social Construction and Policy Design. En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul A. Sabatier, 93-126. Cambridge: Westview Press.
- Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn y Joop F.M. Koppenjan. 1997. *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage.
- Koven, Steven G. 1994. Public Policy. Assessing the State of the Contemporary Literature. *Policy Studies Journal* 22 (3): 540-544.
- Lee, Robert D. y Ronald W. Johnson. 1973. *El gobierno y la economía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- McCool, Daniel. 1995. *Public Policy Theories, Models, and Concepts. An Anthology*. Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Ostrom, Elinor. 2007. Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul A. Sabatier, 21-64. Cambridge: Westview Press.
- Popper, Karl. 2008. La lógica de las ciencias sociales. En *La lógica de las ciencias sociales*, de K. Popper et al., 11-40. México: Colofón.
- Ranney, Austin. 1968. The Study of Policy Content. A Framework for Choice. En *Political Science and Public Policy*. En ídem, 3-21. Reino Unido: Markham Publishing.
- Ripley, Randall B. 1985. *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Nelson-Hall Publishers.

Sabatier, Paul A. (editor) 2007. *Theories of the Policy Process*. Cambridge: Westview Press.

_____ y Christopher M. Weible. 2007. The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications. En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul A. Sabatier, 189-220. Cambridge: Westview Press.

_____ y Hank C. Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. San Francisco: Westview Press.

Schneider, Anne y Helen M. Ingram. 1993. Social Construction of Target Populations. Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review* 87 (2): 334-347.

_____ . 1990. Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics* 52 (2): 510- 529.

Stone, Deborah A. 1988. *Policy Paradox and Political Reason*. Estados Unidos: Harper Collins.

Zahariadis, Nikolaos. 1995. *Markets, States and Public Policy. Privatization in Britain and France*. Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press.

EL CONCEPTO DE POLÍTICA PÚBLICA. ALCANCES Y LIMITACIONES

Nicolás Pineda Pablos¹

INTRODUCCIÓN

El enfoque de políticas públicas se está abriendo paso y está adquiriendo cada vez más carta de naturalización en países de habla española. En México, desde la década de los noventa, existen cuando menos cuatro programas de posgrado orientados a enseñar el enfoque de políticas públicas.² Para el año 2012, el número se había elevado a 1 programa de licenciatura, 14 de maestría y 2 de doctorado.³ Asimismo, durante la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000) se comenzó a hablar de “políticas de Estado” y posteriormente en la presidencia de Vicente Fox (2000-2006) se creó una coordinación de políticas públicas. El término resulta entonces, al menos, cada vez más familiar, aunque no está claro si es bien comprendido. A estas alturas, cabe preguntarse: ¿cómo se entiende el significado que tiene el concepto de política pública para los países de habla española? ¿Qué limitaciones tiene el concepto de política pública, acuñado en Estados Unidos, en un contexto lingüístico y con una cultura política diferente? ¿Qué aportes y alcances tiene esta forma de análisis para los países de lengua española?

Los objetivos de este trabajo son: 1) reflexionar sobre el concepto de política, sus problemas de interpretación y posibles alternativas en los países de lengua española; 2) tratar de enmarcar este enfoque dentro de los diversos entornos político-estatales; y 3) extraer algunas reflexiones sobre la importación y aplicabilidad del enfoque de políticas públicas a la realidad latinoamericana, o en general, de los países en proceso de democratización.

LA RONDA DE LOS PARADIGMAS TEÓRICOS

A fin de analizar la utilidad del concepto de políticas públicas, es conveniente repasar algunas ideas sobre cómo se conforman los paradigmas teóricos y el papel que en ellos desempeña el nivel de abstracción y la comprensibilidad de los conceptos centrales. El conocimiento y estudio de la realidad es dinámico y siempre

¹ Doctor en Filosofía con especialidad en Políticas Públicas, Universidad de Texas en Austin, profesor investigador de El Colegio de Sonora. Correo electrónico: npineda@colson.edu.mx

² Estas maestrías se ubican en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco (UAM-X), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

³ En 2012, el programa de licenciatura es en la Universidad de Sinaloa. Las maestrías en políticas públicas son en las universidades Metropolitana, UNAM, CIDE, ITESM, Iberoamericana, Baja California Sur, Durango, Guadalajara, Sinaloa, de Occidente, de Yucatán y Colegio de Jalisco. Los doctorados son en el ITESM y en el CIDE.

cambiante. Para avanzar en dicho conocimiento constantemente se construyen y renuevan teorías y redes de conceptos que ayuden a aprehender, explicar y predecir mejor los fenómenos sociales.

Los asuntos de la colectividad (la polis) han sido objeto de diversos enfoques y esquemas teóricos. Entre los paradigmas que se han empleado están los de la filosofía política, desde los filósofos griegos de la antigüedad hasta ahora; las teorías del Estado naturalistas, contractualistas o de dominación; la visión estructural del marxismo; los estudios formalistas del derecho; la visión de los procesos y del comportamiento de los individuos que ofrecen la economía y la sociología políticas; las perspectivas organizacionales y gerenciales de los estudios de administración pública; y más recientemente, las propuestas teóricas emprendidas desde los conceptos de gerencia, de gestión pública o, lo que atañe a este trabajo, de políticas públicas. La pregunta es entonces: ¿cuáles son los criterios con los que podemos evaluar la utilidad y pertinencia del paradigma de políticas públicas?

De acuerdo con las ideas sobre la formación del conocimiento científico (Reynolds 1971, 4), la utilidad y validez de un paradigma puede evaluarse por medio de cuatro características: 1) la calidad de los conceptos que propone para organizar y categorizar lo que se quiere estudiar; 2) la validez de las explicaciones que ofrece de eventos pasados y que permiten hacer predicciones sobre los eventos futuros, y 3) qué tanto ayuda a entender las causas de dichos eventos; y 4) que, en el caso de las ciencias aplicadas, como el análisis de políticas públicas, el paradigma aporte elementos para llevar a cabo un mejor control y manipulación de las variables en juego a fin de obtener resultados predecibles. Cabe entonces preguntarse cuál es la calidad del concepto de política pública y si el paradigma conformado en torno a este concepto permite explicar y predecir eventos mejor que otros paradigmas, si aporta elementos sobre la causalidad de dichos eventos y si permite realizar intervenciones para obtener los resultados esperados.

¿Qué tan valioso o útil es entonces el paradigma de las políticas públicas? Según los planteamientos de Reynolds (1971, 13), las características deseables de un paradigma teórico son: primero, que sea abstracto, es decir, que sus conceptos sean independientes de una delimitación temporal y espacial específica; esto es, que no estén referidos a un solo país, cultura, contexto o periodo. Segundo, que tenga significado intersubjetivo, es decir, que sus descripciones y términos trasciendan el significado individual, puedan ser comprendidos, adoptados y aplicados por públicos diversos sin caer en confusiones o equívocos. Tercero, que tenga rigor lógico, esto es, que sus enunciados tengan congruencia entre sí y no entren en contradicción con otros conocimientos. Y cuarto y último, que sea empíricamente relevante, es decir, que exista la posibilidad de que sus propuestas puedan ser replicadas y corroboradas por otros estudiosos de la materia con los mismos resultados (Hoover 1988, 35).

De este modo, la calidad y utilidad teórica de un concepto está relacionada con su comprensibilidad y con su nivel de abstracción. A diferencia de los conceptos concretos que son específicos a un tiempo y lugar, los conceptos abstractos no tienen una relación directa con un tiempo o lugar específicos y se pueden referir a multiplicidad de casos. Los eventos concretos son, entonces, instancias de los eventos abstractos. Por ejemplo, “ciudad” es un concepto abstracto, mientras que “Madrid” es concreto. Otra definición de abstracto es el nivel de amplitud de la palabra con respecto a otras; así, un concepto es más abstracto en la medida en que su significado incluye al de otros. En este sentido, el concepto de ciudad es más abstracto que el de Madrid, pero asentamiento humano es más abstracto que ciudad, ya que incluye además a otro tipo de instancias, como los pueblos, villas y aldeas. Por otra parte, el concepto no debe de ser demasiado abstracto para que sea útil en la construcción de una teoría. Cuando el nivel de abstracción es elevado, puede referirse a eventos tan diversos que, en vez de ayudar a entender mejor la situación, propicia equívocos y confusión.

El nivel de abstracción que debe tener una teoría particular depende, por lo tanto, de los fines de la teoría y de las aplicaciones que con ella se pretenda realizar. Al mismo tiempo, a medida que se acumula evidencia empírica, resulta más fácil determinar el nivel adecuado de abstracción que debe alcanzar una teoría (Reynolds 1971, 49).

En apartados siguientes se tratará de reflexionar principalmente sobre el nivel de abstracción del concepto de política pública y qué tan pertinente resulta en contextos diferentes del estadounidense.

LAS TRAVESURAS DE UN CONCEPTO

El análisis que propuso Lasswell y que han desarrollado muchos otros autores y académicos estadounidenses se construye y elabora con base en el concepto de *public policy*, que es parte del lenguaje común en inglés, y en ese idioma generalmente no requiere mayor definición o elaboración. Dicho término se deriva etimológicamente de la palabra griega *polis*, que pasa al latín como *politia* y al inglés medieval como *policie* y luego al moderno como *policy* para referirse a la administración gubernamental o a la conducción de los asuntos públicos.

Sin embargo, los términos del inglés *policy* y *policy making* tienen hasta ahora dificultades para ser traducidos, comprendidos y adaptados en idiomas diferentes del inglés y por culturas diferentes de la anglosajona. Mientras que la definición y análisis de este concepto es pasada por alto en los textos en inglés debido a que el término *policy* es de cuño corriente en ese idioma,⁴ en otras lenguas su traducción como “política pública” o simplemente como “política” representa un neologismo, constituyendo un término estrictamente académico que frecuentemente se presta a confusiones y malentendidos con los otros significados de la palabra “política”. Éste es al menos el caso particular de las lenguas romances, es decir, español, italiano, portugués y francés, entre otras, en las cuales la traducción directa de *policy* como “política” o “politique” no tiene un significado unívoco y preciso, sino que más bien se presta a diversas interpretaciones y confusiones. Incluso hay referencias de que en alemán o en lenguas asiáticas el término sufre del mismo problema.⁵ Esta confusión proviene de que el significado más común de la palabra “política” se refiere primordialmente a lo que el diccionario define como “arte, doctrina y opinión sobre los asuntos que conciernen al gobierno y al Estado” (*Diccionario Larousse* 1992) y equivale más bien a lo que en inglés se denomina *politics*. Esto ha provocado que el término sea traducido invariablemente junto con el calificativo de “pública”, haciendo de “política pública” un solo concepto, o bien que se intente adoptar o incorporar la palabra inglesa *policy* como anglicismo en otros idiomas,⁶ o que se utilicen circunloquios como “curso de acción política” o “acción gubernamental”.

Aunque este problema es aparentemente superficial y baladí, en realidad pone en riesgo la exportabilidad, transferencia y aplicación de los modelos de políticas públicas en otros idiomas y culturas si no se transita previamente por el proceso de adaptación e incorporación al idioma y terminología comprensible localmente. El proceso de conocimiento de una teoría o marco conceptual se inicia con la comprensión del significado de los términos usuales. Las palabras y el lenguaje son instrumentos básicos y la formación de teorías comprende la construcción y diseño de una terminología propia. Al mismo tiempo, ponerle nombre a las cosas es un proceso que da gran poder a quien lo hace (Hoover 1988, 17). Thomas Hobbes pensaba que ponerle nombre a las cosas era tan importante que era una de las funciones reservadas al soberano. Más recientemente los autores de la llamada Escuela de Frankfurt han destacado la relevancia

⁴ Por ejemplo, Lasswell (1951, 5) definió las políticas públicas como “las opciones más importantes”. Thomas Dye (1987), en el que es aparentemente el libro de texto más difundido sobre esta materia en Estados Unidos, define política pública como “cualquier cosa que los gobiernos deciden hacer o no hacer”. Más aún, Dye argumenta que la mayoría de las discusiones sobre la definición apropiada de política pública tienden a ser inútiles y sólo sirven para distraer la atención del estudio mismo de las políticas públicas. Dicho de otro modo, Dye da por sentado el concepto de política pública y considera ocioso distraerse en pormenores.

⁵ Información proporcionada en una discusión sobre este tema en Internet, en un grupo de discusión de políticas públicas, por Lon S. Felker y por Chris Thorn. Este último expresa que algunos escritores alemanes usan “angewandte Politik” (política aplicada) para referirse a “policymaking.” En esta misma discusión, Young-Hoon Choi comenta que en Corea ha habido un debate sobre la conceptualización de “política pública” y sus componentes “política” y “pública” que fueron publicados en el Journal de la Asociación Coreana de Administración Pública.

⁶ Véase, por ejemplo, Anne Jaumin-Ponsar. 1975. La policy science. Une nouvelle école de la décision publique. Bruselas. También Omar Guerrero. 1993. Política, policy pública y administración pública. Estudios Políticos IV (1): 87-106.

del lenguaje y la comunicación en el proceso de conocimiento y de un mayor grado de “racionalidad”. Habermas expresa que “la transición de la interacción mediada por gestos a la interacción mediada por símbolos implica la constitución de un comportamiento gobernado por reglas, que tiene que ser explicado en términos de significados” (1981, 16).

La adaptación y transferencia del enfoque de políticas públicas en los países en desarrollo implica entonces un proceso de inducción, análisis y reflexión que requiere primeramente la comprensión original de los conceptos, y segundo, su significado y aplicación en el nuevo contexto o entorno cultural. El problema va entonces más allá de la mera mecánica de la traducción e implica preguntarse no sólo cómo traducir el término, sino que, una vez comprendido su significado en la cultura de origen, preguntarse si dicho concepto tiene equivalente en el contexto que lo importa y cuál es su relevancia local. Bajo esta consideración, antes de hablar de la exportabilidad del enfoque de política pública, es necesario revisar brevemente el concepto de política pública y sus posibles referentes o equivalentes en la lengua española.

La *public policy* o política pública ha sido definida como lo que los gobiernos hacen o dejan de hacer (Jones 1970). Esta definición es demasiado amplia y no resuelve el problema de significado e interpretación. Le faltan elementos distintivos y enfoques característicos que ayuden a entender mejor el concepto. Por otra parte, Harold Lasswell (1971), generador del enfoque de políticas públicas, definió a la política pública como “quién obtiene qué, cuándo y cómo”. Esta definición está centrada en los impactos de la acción pública y sobre todo en los grupos o personas que resultan afectados o beneficiados por dicha acción. Sin embargo, no es una definición operativa, sino más bien una frase atractiva sobre los efectos que no define a la política pública por sí misma. Austin Ranney (1968, 7) asienta que la política pública consta de los siguientes elementos: un fin o meta particular, un curso deseado de eventos, una línea de acción preferida, una intención manifiesta y la implementación o puesta en práctica de dicha acción.

Al respecto de estas definiciones, cabe preguntarse: ¿constituyen una descripción suficiente y adecuada de la forma de actuar de las autoridades en otros contextos diferentes de donde fueron acuñados?, ¿qué diferencias existen entre la idea de política pública y la manera como actúan las autoridades de regímenes autoritarios o no democráticos?, ¿existen elementos críticos que no están incorporados en el concepto?, ¿cómo puede describirse o definirse en otros contextos la acción gubernamental o la acción sociogubernamental de modo que resulte útil para el análisis?

Una propuesta de este trabajo es que, a fin de darle la vuelta a los equívocos y confusiones provocados por la traducción de *public policy* como política pública, y con el propósito de avanzar en el proceso de adopción y adaptación de este enfoque, una alternativa más comprensible y operativa es emplear el término “acción pública” como un equivalente cercano. Este término ya ha sido empleado por diferentes autores. Cabrero (2005), por ejemplo, utiliza el término de acción pública y cita al francés Thoenig, quien la explica como “la construcción y la calificación de los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar o no delegar a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento” (Thoenig, citado en Cabrero 2005, 19).

Esta definición está centrada en los problemas públicos y, en este sentido, la acción pública consiste en la respuesta que gobierno y sociedad dan a dichos problemas. Éste resulta, a juicio del autor, un término más asequible y una definición más completa del objeto que se trata de estudiar. Elaborando y afinando un poco más esta definición, puede considerarse *política* o *acción pública* como lo que deliberadamente las diversas autoridades y entidades públicas, de manera conjunta con personas o grupos de la sociedad, hacen o dejan de hacer en el espacio público para atender o resolver los problemas y asuntos de su selección y alcanzar fines colectivamente contruidos.⁷

⁷ Esta definición es una construcción propia con base en elementos de la definición de Dunn (1994, 85).

A fin de tratar de avanzar en la comprensión del concepto, hay que hacer notar sus presupuestos y características distintivas. El concepto de política o acción pública como categoría de análisis está basado en varios supuestos. Primeramente, supone que la acción pública es deliberada, es decir, resulta de un acto de voluntad política y que, por lo tanto, tiene un objetivo o finalidad específica. Un principio paradigmático de la acción pública es que, debido a la escasez de recursos, los gobiernos no pueden atender todas las demandas que les son planteadas ni pueden atender todos los asuntos con la misma intensidad; por ello, la acción pública implica siempre una agenda pública, es decir, la decisión y selección entre varias alternativas y objetivos divergentes. A su vez, la selección de cada uno de estos objetivos conlleva la selección y decisión entre diversos medios posibles para alcanzarlos. Dicha acción es calificada como “racional” en la medida en que las acciones son congruentes con los fines que persiguen y los fines son, en general, consistentes con el cuerpo de valores asumidos como válidos.⁸

Segundo, esta definición supone que los gobiernos no trabajan de manera aislada, sino que interactúan con otras instituciones públicas y con grupos o personas de la sociedad civil. Dicho de otra manera, esta definición presupone un entorno relativamente abierto y democrático⁹ y, por lo tanto, diferente de los regímenes autoritarios donde las autoridades asumen una actitud de superioridad o tutelar frente a la sociedad civil y con frecuencia actúan de manera cerrada y carente de transparencia y de canales de participación social. En esos regímenes políticos lo que prevalecerá no será la acción pública, sino la planificación o administración gubernamental de tipo eminentemente técnico.

Tercero, la definición de acción pública se refiere a aquello que se lleva a cabo en el espacio público, es decir, en el campo de los intereses comunes o colectivos y a la luz de las miradas de los diversos actores sociales.¹⁰ Este espacio se diferencia principalmente del espacio privado que corresponde a la vida de los individuos y las familias. También se diferencia del mercado; es decir, del espacio en el que se realizan transacciones voluntarias de intercambio para satisfacer las necesidades y deseos de los participantes. El espacio público no es algo definido de manera absoluta y definitiva, sino que es construido históricamente por las sociedades dependiendo de lo que los actores involucrados decidan establecer como correspondiente a este ámbito. Por ello, los asuntos que se ventilan y deciden en el espacio público están sujetos a ajustes y modificaciones en constante evolución.

Por otra parte, es posible distinguir también algunas características de la acción pública que pueden ayudar a construir un concepto más operativo y entonces emprender análisis empíricos y aplicados. Entre las características de la acción pública se observa que es compleja, que tiene un fin, que es colectiva, que es limitada y que es continua y evolutiva. La acción pública es compleja porque no se refiere a acciones simples, sino a grupos o conjuntos de acciones. Así, no se refiere a la acción individual de recoger la basura de una casa, sino en general al grupo de acciones organizadas que se emprenden, por ejemplo, para mantener limpia y saludable una localidad. No es entonces una acción simple, sino grupos o conjuntos de acciones que se aglutinan en torno a una finalidad o un problema.

La acción pública tiene un fin o una intención; en términos filosóficos, se dice que es teleológica. No se trata de acciones casuales o inadvertidas, sino, al contrario, se refiere a decisiones y acciones que resultan de una voluntad y que tienen una finalidad u objetivo público y conocido por los otros actores del espacio público. Se emprende tal acción para obtener o alcanzar tal resultado; de otra manera la acción del gobierno no tiene sentido. De este modo, la acción de gobierno es una apuesta en la

⁸ El carácter deliberado y teleológico de la acción pública tiene raíces filosóficas muy amplias y complejas; es parte del bagaje de la teoría de las políticas públicas y ha sido especialmente estudiado por la escuela de pensamiento denominada elección pública o public choice. Entre los autores de esta corriente están: Arrow (1951), Buchanan y Tullock (1962), Riker (1962), Olson (1965) y muchos otros.

⁹ La línea de pensamiento del gobierno como ente colectivo y heterogéneo se deriva del pensamiento del “contrato social” (cfr. John Lock, J. J. Rousseau) y la tradición del liberalismo político.

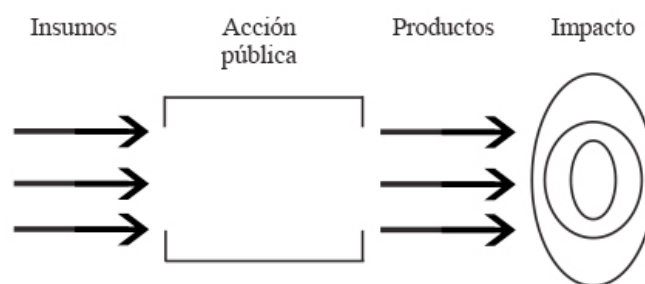
¹⁰ El espacio público es otra manera de referirse a lo que J. Habermas ha denominado “la esfera pública”.

producción de determinado resultado. Si se realiza la acción A en el tiempo t_1 , se espera el resultado O en el tiempo t_2 :

$$\begin{array}{ccc} \text{Acción en tiempo 1} & & \text{Resultado en tiempo 2} \\ & & A_{t1} \rightarrow O_{t2} \end{array}$$

Estas acciones se emprenden bajo el supuesto de que es posible afectar el entorno y de que las acciones tienen un efecto. Por lo tanto, la acción pública en general busca cambiar y transformar la realidad o entorno social existente. A un nivel más teórico, esta concepción de la acción pública involucra lo que se conoce como enfoque de sistemas. Es decir, que cada acción es considerada un sistema, que cuenta con unos insumos, la acción misma como proceso de intervención de la realidad, un producto o resultado y un impacto, así como también un ciclo de retroalimentación. Para el análisis de la acción pública son importantes sobre todo el estudio de los insumos, los productos y los impactos, o lo que en inglés se denomina *input*, *output* y *outcome*.

Figura 1. Enfoque de sistema de la acción pública



Fuente: elaboración propia.

La acción pública es colectiva porque generalmente no se refiere a acciones individuales o emprendidas por una sola entidad u organización, sino que tiene que ver con una constelación de actores entre los que están quienes definen los objetivos y las normas, las dependencias ejecutoras, las entidades públicas de planeación, administración de recursos, vigilancia y evaluación, los grupos sociales directa o indirectamente interesados o beneficiarios de la acción pública, y los observadores y analistas de diversa índole de las actividades públicas, ya sea localmente o desde el ámbito regional, nacional o internacional. Incluso dentro del ámbito del sector gubernamental la acción pública implica normalmente la participación de varias instituciones y entidades gubernamentales; por ello puede decirse que es, cuando menos, intergubernamental e interinstitucional. Pero en cuanto participan también grupos o actores sociales, la acción supera lo meramente gubernamental y entonces se denomina “pública”. Por ejemplo, la dotación del servicio de agua potable que hace un gobierno municipal en Sonora se realiza con base en las normas establecidas por la ley aprobada por el Congreso del Estado, de acuerdo con las directrices establecidas por la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Gobierno del Estado de Sonora, con fundamento en las concesiones de extracción del líquido que otorga la Comisión Nacional del Agua, en coordinación con los usos de éste que hacen los agricultores y ganaderos, así como en estrecha relación con las necesidades, demandas y conductas, ya sean individuales o grupales, de los diferentes tipos de usuarios del servicio. De

este modo, la acción pública que significa prestar el servicio de agua potable es el resultado de una acción intergubernamental y colectiva.

La acción pública es limitada primeramente porque está sujeta a reglas, normas y procedimientos establecidos, así como porque, según ya se expresó, los recursos de tiempo, dinero y personal son limitados y, por lo tanto, no es posible actuar con la misma intensidad sobre todos los problemas, ni en todos los asuntos. Generalmente, de manera formal o informal, se establecen prioridades y se trabaja sobre los asuntos más apremiantes o los que tienen que ver con los grupos más demandantes y visibles o con los diagnósticos realizados sobre los problemas. Además, la acción pública está también delimitada a cierto espacio geográfico u organizacional. De este modo, nadie trabaja sobre todo el problema, sino solamente sobre una parcela o segmento localizado en un perímetro jurisdiccional o determinado tipo de asuntos. Por ejemplo, aunque el problema de la inseguridad pública rebasa con mucho a los gobiernos municipales, cada municipio realiza acciones para atenderlo con base en la legislación y regulaciones establecidas, pero sólo desde el punto de vista preventivo y de vigilancia, que es el que corresponde a los municipios, y con los exiguos recursos presupuestales, humanos y técnicos con que cuentan. Con frecuencia sucede que hay problemas sobre los que no pueden actuar porque legalmente están fuera de sus ámbitos de competencia o porque no disponen de suficientes recursos para atacarlos.

Por último, la acción pública es continua y evolutiva. Como los problemas públicos no se acaban, sino que se transforman, de la misma manera la acción pública no termina, sino que evoluciona y se transforma. En este sentido, aunque hay diversas acciones, planes, programas, proyectos, campañas, obras, tareas, años de trabajo y periodos de gobierno que se inician y concluyen, la acción pública no se interrumpe. Sólo para fines de organización y de estrategia es que la acción pública es dividida y segmentada en diferentes parcelas, áreas o sectores de trabajo. De este modo, la acción pública de manera conjunta se va renovando, ajustando, modificando y, en el mejor de los casos, afinando.

Los estudiosos y analistas de la acción pública han dividido su estudio en las etapas de previsión, decisión, ejecución y evaluación (Dunn 1994, 16). Pero estas etapas en realidad se entrelazan, se concatenan y empalman entre sí, de modo que el diagrama de la acción pública no es una línea horizontal, sino más bien una espiral en la que las etapas se repiten una y otra vez en ciclos y donde, si las cosas marchan bien, se van haciendo cambios y avances paulatinos en el logro de las metas y objetivos. Aunque, por otra parte, no se descarta el escenario en el que las cosas no siempre marchan hacia delante, sino que incluso hay retrocesos. A veces hay círculos virtuosos, pero también hay círculos viciosos que pueden hacer que la espiral sea ascendente de avances, o descendente de retrocesos, e incluso circular en estancamiento.

¿ES EXPORTABLE EL CONCEPTO DE POLÍTICA PÚBLICA?

La preocupación por la exportabilidad del análisis de políticas públicas fuera de la cultura anglosajona a países en desarrollo es planteada por Hofferbert (1990, 59), quien pregunta: ¿qué tan exportable es el paradigma de políticas públicas a los países menos desarrollados?, ¿qué tan determinantes son para la acción pública las diferencias políticas entre los países en desarrollo y los países desarrollados?

Siguiendo la línea de Kuhn para evaluar un paradigma, Hofferbert (1990, 60) plantea tres criterios: primero, la cuestión de si las preguntas que formula el enfoque de políticas públicas son relevantes; segundo, si las preguntas que deja afuera y no plantea son importantes; y tercero, si la estrategia de análisis ayuda a distinguir entre las fuerzas controlables y las no controlables. La conclusión de Hofferbert es que el paradigma de políticas públicas cumple con estos criterios. Las preguntas son importantes, no se excluyen categorías importantes y las respuestas que ofrece parecen útiles para identificar los elementos controlables o cambiables en la tarea respectiva. Sin embargo, Hofferbert (ibíd., 61) señala también varios aspectos de

debilidad en el paradigma de políticas públicas. Éstos se refieren primeramente a los vínculos entre la política pública y la política en general, y entre la política pública y la sociedad. Otra debilidad radica en lo que él llama “penetrabilidad administrativa” y que el autor de este capítulo define como la capacidad institucional de implementación; es decir, la probabilidad de que una política pública sea fielmente ejecutada por el aparato administrativo.

El análisis de Hofferbert constituye un buen punto de partida para reflexionar sobre la exportabilidad del análisis de políticas públicas, pero resulta limitado y se queda corto en varios aspectos. Resulta especialmente cuestionable el segundo criterio, es decir, las preguntas que los modelos de análisis de políticas públicas no se plantean. Aparentemente los esquemas de análisis de políticas públicas dejan fuera preguntas básicas referentes al poder, el régimen y la cultura política y que, según apuntan Heineman et al. (1990, 1), resultan fundamentales “para poder influir políticamente”. Por otra parte, es especialmente interesante el asunto de la penetrabilidad administrativa o capacidad de implementación en los países en desarrollo, cuyos recursos y habilidades distan mucho de ser los de las democracias desarrolladas.

En general las limitantes del análisis de políticas públicas pueden resumirse de manera amplia en dos áreas: los temas del poder y del sistema político, y las diferencias burocrático-administrativas.

La primera limitante de los estudios de política pública producidos en Estados Unidos para su transferencia a los países en desarrollo es que invariablemente éstos tienen como marco de referencia el sistema gubernamental y político estadounidense. ¿Cuáles son las características del sistema político estadounidense que inciden en el análisis de políticas públicas? A riesgo de dejar muchos elementos fuera, se subraya sólo la característica del bajo nivel de autonomía estatal existente en dicho sistema político. Esto significa que hay una estrecha relación entre Estado y sociedad y son pocos los espacios en los que el aparato estatal actúa de manera independiente de la sociedad, o al menos de los grupos sociales dominantes. En Estados Unidos, la ausencia de un pasado feudal ha resultado en que el poder de los empresarios ha evitado que el Estado adquiera una real autonomía. De acuerdo a los sociólogos franceses Badie y Birnbaum (1983, 125-134), el sistema político estadounidense no resiste la presión externa, ya que el Estado nunca se ha institucionalizado realmente y ha pospuesto indefinidamente la tarea de establecer una auténtica burocracia. El desarrollo de una burocracia autónoma y profesionalizada no sólo ha sido lento, sino que además ha enfrentado una considerable hostilidad que ha evitado su desarrollo. Infiltrado por los hombres de negocios, el sistema político estadounidense no ha alcanzado una verdadera autonomía.

Lo que es especialmente relevante para la gestión de políticas públicas es que en Estados Unidos los conflictos no son resueltos tanto por la intervención del Estado o por medios coercitivos, sino por medio de la negociación o concertación plural en un entorno favorable a la tolerancia y el compromiso. No habiendo un Estado o centro de poder, las alianzas periféricas y horizontales no sólo son perfectamente aceptables y legítimas, sino que incluso son la norma de convivencia. En la sociedad estadounidense, el Estado no tiene la obligación de “regir” a la sociedad ni es el que garantiza la cohesión social (Badie y Birnbaum 1983, 131). En abono a esta visión, Robertson y Judd (1989, 58-85) presentan con lujo de detalle el estado de excepción del sistema norteamericano y cómo la estructura fragmentada y descentralizada del sistema gubernamental estadounidense afecta significativamente la gestión de las políticas públicas y ejerce estrictos filtros a la orientación y sentido de las demandas de la sociedad.

Esto contrasta con el mayor grado de autonomía estatal existente en países como Francia y Alemania, que cuentan con burocracias institucionalizadas y donde el Estado tiene el papel fundamental de regir a la sociedad, resolver los conflictos existentes y dar cohesión a la sociedad. Algo similar puede decirse respecto a la mayoría de los países en desarrollo, donde el Estado ha sido considerado el principal agente de desarrollo con un alto grado de autonomía con respecto a la sociedad. Dicho en otras palabras, son países en los que el Estado es más fuerte que la sociedad, o incluso en donde la sociedad se caracteriza por su gran debilidad y carencia de poder.

La otra limitante para la exportación y aplicación de los modelos de políticas públicas se refiere a las diferencias en la capacidad estatal para implementar sus políticas y alcanzar sus fines. La capacidad estatal está relacionada con el poder estatal, pero no se reduce a éste. Hall e Ikenberry (1989, 14) distinguen dos formas de poder: una es la capacidad de suma cero de hacer que otro haga algo; y la otra, igualmente válida, se basa en el fortalecimiento o “empoderamiento” que resulta de la cooperación de entidades autónomas cuando diferentes formas de energía contribuyen a un fin común. Si la ausencia de la presión social incrementa la autonomía estatal, la mayor suma posible de energía social se obtiene por medio de la cooperación de los grupos independientes. Una consecuencia obvia es que la capacidad estatal para alcanzar sus fines se incrementa con la cooperación y participación de los grupos sociales involucrados. Held (1989, 74) señala que esta capacidad para emprender y desarrollar políticas públicas está determinada de tres maneras: por las reglas formales que establecen las modalidades de acceso al poder, por el ordenamiento institucional que determina la articulación e implementación de las políticas estatales y por la capacidad de la economía para proveer suficientes recursos para la implementación de las políticas. Por su parte, Skocpol (1985, 16) añade nuevos elementos al apuntar que la integridad de la soberanía y el control administrativo-militar estable de un territorio son precondiciones de la capacidad de cualquier Estado para implementar su política pública. Más allá de esto, se requiere contar con funcionarios leales y expertos, así como con suficiencia de recursos financieros para alcanzar las metas que se plantean.

Sin entrar en descripciones y detalles, puede asumirse que este tipo de capacidad estatal es superior en Estados Unidos que en los países en desarrollo, e incluso que en otros países industrializados. En los países en desarrollo, la apertura política y el acceso al poder, el ordenamiento de las instituciones, la aportación de la economía al Estado, así como la capacidad administrativo-militar y la integridad de la soberanía territorial, son aspectos subdesarrollados, si no es que definitivamente problemáticos.

DIVERSOS ENTORNOS ESTATALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Los alcances y limitaciones del concepto de política pública y su análisis pueden entenderse mejor cuando se ubican en un marco más amplio, como la parte o componente de un sistema político-gubernamental. Generalmente, en la teoría y estudios del análisis de políticas públicas este marco no se hace explícito, sino que queda sobrentendido como el marco político estadounidense. Por lo tanto, al transferir y aplicar los estudios de política pública en otros contextos, debe tomarse en cuenta el respectivo marco político de la acción pública. Dicho marco corresponde, en términos generales, al tipo de Estado y régimen político del nuevo contexto.

Utilizando una analogía, puede decirse que la política pública es como una parte o componente automotriz. Aunque todos los automóviles tienen partes parecidas y su funcionamiento es semejante, las partes de los automóviles de una fábrica, digamos un Ford, generalmente no son útiles para un modelo diferente, por ejemplo Volkswagen o Nissan. Comprender el modelo Ford puede ayudar a comprender otros modelos, pero el diagnóstico, reparación y funcionamiento de este otro modelo requiere partes y conocimientos específicos que no pueden ser transferidos directamente del otro modelo. Por otra parte, los modelos no son fijos, sino que van cambiando con el tiempo y para un análisis más detallado hace falta tomar en cuenta también el año de fabricación. La tesis es entonces que los Estados son como las fábricas automotrices y las políticas públicas son como las partes y funcionamientos específicos de cada modelo o fábrica.

¿Qué debe entenderse por Estado? Hay que aclarar primeramente que el Estado, o aparato de poder y dominación política, no es una entidad unificada, sino más bien un conjunto de relaciones y procesos complejos que se extienden a lo largo de un territorio (Held 1989, 1-9). Hall e Ikenberry (1989, 1-2) señalan

tres elementos que definen al Estado. Primero, el Estado es un conjunto de instituciones donde las principales corresponden a la fuerza pública y la coerción. Segundo, estas instituciones constituyen el centro neurálgico de un territorio geográficamente delimitado y generalmente referido a una sociedad específica. Tercero, el Estado monopoliza la elaboración de leyes o reglas dentro de su territorio, característica que propicia la creación de un marco institucional y una cultura política común dentro del territorio. El Estado se manifiesta de este modo en un conjunto de organismos, departamentos, niveles, estratos, cada uno con sus propias normas y recursos y frecuentemente con diversos propósitos y objetivos. Es importante señalar que históricamente no todas las sociedades han sido controladas por un Estado y que, aún en la actualidad, las sociedades cuentan con diferentes niveles de “estatificación”.

Para analizar las políticas públicas de una sociedad o una cultura debe tomarse en cuenta entonces el marco estatal respectivo. A fin de distinguir entre los diferentes tipos de marcos estatales o, dicho de otra forma, entre los diferentes grados de estatificación existentes, se pueden utilizar las variables de la “autonomía” y la “capacidad” con que cuenta un estado (Skocpol 1985, 8). Estas dos variables van a determinar la prioridad que se asigna a los valores que conllevan los fines de las políticas públicas, el modo como se lleva a cabo la gestión de las políticas públicas y los márgenes de discusión, decisión, acción y cooperación que se permiten en un contexto estatal particular.

Para los propósitos de este trabajo, la autonomía estatal se refiere al tipo de relación existente con la sociedad. Mayor autonomía implica menos incidencia de la sociedad en la actividad y orientación del Estado, mientras que menor autonomía significa una mayor interacción y sintonía entre estas dos entidades. En el contexto actual, esto significa que mayor autonomía implica menor grado de democratización. Dicho de otro modo, la autonomía es inversa al grado de legitimidad existente en el Estado.

La capacidad del Estado, por otra parte, se refiere a la habilidad para alcanzar sus propios objetivos. Según el grado de autonomía que posea, estos objetivos podrán ser impuestos por la sociedad o pueden ser autodefinidos por el mismo Estado. Un ejemplo de capacidad estatal es la descripción de Weber de la burocracia como una forma superior de organización. Asimismo, esta capacidad depende en buena medida del potencial de violencia o coerción que el Estado pueda emplear para un objetivo dado. Este potencial de violencia, por su parte, depende a su vez no sólo de la cantidad de recursos y personal con que cuenta, sino también de la “tecnología social” y de la “ingeniería social” (conceptos de John Dewey). Esto significa que la capacidad no depende del uso de la fuerza y la violencia, sino también del poder de negociación, persuasión y habilidades para llegar a acuerdos y compromisos. Esta capacidad se mueve en dos ámbitos: uno es hacia adentro o frente a su población y el otro es hacia fuera o frente al resto de los Estados. Utilizando la autonomía y la capacidad como parámetros principales, puede construirse una tipología de los marcos posibles del análisis de la acción pública, como se muestra en la [figura 2](#).

Figura 2. Cuatro tipos de marcos estatales de la acción pública

		Grado de autonomía	
		Más	Menos
Nivel de capacidad	Más	Absolutista burocrático	Participativo institucional
	Menos	Autoritario en desarrollo	Participativo informal

Fuente: elaboración propia con base en Skocpol 1985.

Tratando de avanzar hacia la ubicación de la política pública en diversos entornos políticos, de estos dos parámetros se pueden inferir cuatro tipos de entornos o marcos estatales en los que se desarrolla la acción o política pública. En una esquina de la [figura 2](#) se tiene al Estado autónomo y capaz. Éste puede ser el Estado absolutista que opera sin rendir cuentas a la sociedad, pero que tiene instituciones fuertes, recursos suficientes para conseguir sus fines y propósitos. En este caso el análisis de política pública se realiza a través de la planeación centralizada (véase [figura 3](#)). Este tipo de análisis puede tener una orientación ideológica, pero no es receptivo a los insumos de la sociedad. Por esta razón, el análisis no es realmente público, sino un mero ejercicio técnico. Su verdadera motivación tiende a ser, sin embargo, el mantenimiento y la acumulación del poder político. Otro tipo de entorno estatal es el de un Estado con capacidad, pero con un bajo nivel de autonomía de la sociedad. En este caso, el aparato gubernamental ha desarrollado instituciones especializadas y está en sintonía con la voluntad de los ciudadanos. Éste es un Estado abierto, con canales de participación social y que crea sinergias a través de la cooperación con los grupos ciudadanos. Éste es el tipo de entorno que presupone el enfoque estadounidense de políticas públicas.

Figura 3. Cuatro tipos de entornos estatales del análisis de la acción pública

		Grado de autonomía	
		Más	Menos
Nivel de capacidad	Más	Planeación centralizada	Políticas públicas
	Menos	Consejería y asesoría	Análisis de instituciones públicas

Fuente: elaboración propia con base en Skocpol 1985.

En otra esquina se encuentra el Estado autónomo pero incompetente. Éste puede ser una dictadura tradicional con un hombre fuerte o una elite en el poder. En este caso el análisis de la acción pública se reduce a la mera consejería y asesoría al grupo gobernante. El análisis no es público porque el poder es autocrático y no hay un aparato administrativo bien desarrollado ni recursos institucionales para llevar a cabo las acciones públicas. El fundamento de la asesoría política tiene más que ver con el buen juicio y la intuición política que con estudios profundos. En gran parte éste es el tipo de análisis que se refleja en *El Príncipe* de Maquiavelo.

Finalmente, existe un cuarto tipo de entorno estatal de la acción pública. Éste es el caso de un Estado con amplia participación social, pero incompetente. Se trata quizá de países políticamente abiertos, generalmente con sistemas revolucionarios o desarrollistas en los que no han progresado sus instituciones ni sus procesos administrativos. El tipo de análisis de la acción pública que requiere esta índole de entorno se relaciona más con el desarrollo de instituciones y de capacidades institucionales que con problemas o asuntos específicos. El Estado debe construir sistemas e instituciones capaces de atender las demandas de la sociedad. Así, el análisis de la acción pública en este caso está más cerca de los estudios legales, reforma del Estado, creación de instituciones y procedimientos administrativos que realizan los estudios de la administración pública.

De este modo, el análisis de las políticas públicas tiende a adoptar diferentes formas y fines según sea el entorno político en el cual se desarrolla. Su importación a otro país implica necesariamente su adaptación a nuevas demandas y prioridades. En el caso de México, como un sistema político en un proceso de democratización, el examen de la acción pública ha dejado atrás los esquemas de consultoría y

de planeación central para avanzar cada vez más en los enfoques de administración pública y de análisis de problemas y de asuntos públicos.

COMENTARIOS Y REFLEXIONES FINALES

El enfoque de políticas públicas está diseñado de origen para la atención de problemas colectivos a través del análisis científico y la negociación colectiva, propio de un entorno democrático. Este enfoque difiere sustancialmente de los tipos de análisis que se demandan en otros entornos no democráticos que tienden hacia la planeación central y la asesoría especializada al grupo gobernante.

1. El concepto de *public policy*, que es de cuño normal del idioma inglés, no tiene un significado claro en las lenguas romances y particularmente en español. Por ello se presta a confusiones y equivocaciones. Una manera de resolver relativamente este problema de traducción e importación del concepto sería utilizar de manera alternativa el de “acción pública”, que ya ha sido usado por algunos autores como Enrique Cabrero (2005).
2. La aplicación del método de análisis de políticas públicas supone, por una parte, una sociedad plural y participativa en la agenda pública; y por otra, instituciones expertas, especializadas y profesionales en la atención de asuntos públicos. Esto presupone un entorno democrático, es decir, un Estado con capacidad institucional y en sintonía con la sociedad civil (que aquí se ha denominado “no autónomo”).
3. El concepto de política pública tiene la limitación de que no es el más adecuado para hacer análisis globales o integrales del aparato del Estado y está insuficientemente equipado para integrar la variable del poder en el nivel macro del análisis social. Su mayor utilidad es para atender de manera efectiva problemas o asuntos localizados y específicos en los que tanto el aparato público como la sociedad están empeñados en avanzar.
4. Tal como ha sido diseñado en Estados Unidos, el concepto de política pública resulta ajeno y extraño en entornos políticos estatales en los que no se dan las condiciones de sintonía Estado-sociedad (que puede ser interpretado como régimen democrático consolidado) y capacidad institucional del Estado (que puede ser interpretado como desarrollo económico).
5. Sin embargo, el enfoque de políticas públicas, en estrecha aplicación con el análisis institucional, con sus herramientas de análisis interdisciplinario, focalizado y específico, puede coadyuvar significativamente al impulso del proceso de democratización y al desarrollo de capacidades institucionales.¹¹ En el caso de América Latina, resulta útil para atender y avanzar en la solución de muchos problemas localizados y acotados.

En el actual proceso de democratización de muchos países en desarrollo la demanda es por la construcción de instituciones y la atención y resolución más efectiva de problemas de la sociedad. El concepto y enfoque de política pública y el análisis institucional pueden contribuir significativamente al desarrollo de estos países y la democratización del sistema político.

¹¹ Para mayor información del enfoque de análisis institucional, véase en la Introducción el modelo IAD de Elinor Ostrom (2007).

BIBLIOGRAFÍA

- Arrow, Kenneth. 1951. *Social Choice and Individual Values*. Nueva York: Wiley.
- Badie, Bertrand y Pierre Birnbaum. 1983. *The Sociology of the State*. Chicago: University of Chicago Press.
- Buchanan, James M. y Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cabrero Mendoza, Enrique. 2005. *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Diccionario Larousse*. 1992. España: Larousse.
- Dunn, William. 1994. *Public Policy Analysis. An Introduction*. Segunda edición. Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice-Hall.
- Dye, Thomas R. 1987. *Understanding Public Policy*. Sexta edición. Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice-Hall.
- Habermas, Jürgen. 1981. *The Theory of Communicative Action. Volume Two. Lifeworld and System. A Critique of Functionalist Reason*. Boston: Beacon Press. [Jürgen Habermas. 2001. *Teoría de la acción comunicativa*. 2 tomos. México: Taurus].
- Hall, John A. y G. John Ikenberry. 1989. *The State*. Milton Keynes: Open University Press.
- Heineman, Robert A., William Bluhm, Edward Kearny y Steven Peterson. 1990. *The World of the Policy Analyst*. Nueva Jersey: Chat-ham House Publishers.
- Held, David. 1989. *Political Theory and the Modern State. Essays on State, Power, and Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hofferbert, Richard. 1990. *The Reach and Grasp of Policy Analysis. Comparative Views of the Craft*. Tuscalusa, Alabama: The University of Alabama Press.
- Hoover, K. R. 1988. *The Elements of Social Scientific Thinking*. Cuarta edición. Nueva York: St. Martin Press.
- Jones, Charles O. 1970. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, California: Wadsworth.
- Lasswell, Harold D. 1971. *A Pre-View of Policy Sciences*. Nueva York: American Elsevier Publishing Co.
- _____. 1951. The Policy Orientation. En *The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Methods*, editado por Daniel Lerner y Harold Lasswell, 3-15. Palo Alto, California: Stanford University Press.

- Lerner, Daniel y Harold D. Lasswell (editores). 1951. *The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Methods*. Palo Alto, California: Stanford University Press.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ranney, Austin. 1968. The Study of Policy Content. A Framework for Choice. En *Political Science and Public Policy*. En ídem, 3-21. Reino Unido: Markham Publishing.
- Reynolds, Paul Davidson. 1971. *A Primer in Theory Construction*. Indianapolis: Bobbs-Merrill Company.
- Riker, William. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Robertson, David Brian y Dennis R. Judd. 1989. *The Development of American Public Policy. The Structure of Policy Restraint*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Skocpol, Theda. 1985. Bringing the State Back In. Strategies of Analysis in Current Research. En *Bringing the State Back In*, editado por Peter E. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol, 3-37. Estados Unidos: Cambridge University Press.

LA DEFINICIÓN DE UN PROBLEMA PÚBLICO A PARTIR DEL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Juan Poom Medina¹

INTRODUCCIÓN

Cómo se forman y enmarcan los problemas públicos, y cómo es que se convierten (o no) en temas o problemáticas dentro de la agenda de las políticas públicas, es uno de los principales tópicos que se debate en el análisis de las políticas. La literatura señala que un problema público² es definido como el mejor punto de partida de una secuencia de pasos³ que se estructuran en el marco del análisis de las políticas (Bardach 1998, 14). Lo cierto es que sin un problema público bien definido, no hay manera de diseñar una política pública que atienda la problemática que se busca resolver.

En el análisis de políticas públicas los pasos estructurados que se inician con la definición del problema no se consideran ni constituyen un esquema mecanicista del proceso de análisis de políticas. Sin embargo, cada fase está permeada de importancia y la definición del problema público puede considerarse como el sustento de la política, en virtud de que una mala definición del problema es, de entrada, una mala solución que conduce a resultados no satisfactorios o soluciones a medias, aparte de los altos costos que puede implicar no definir bien un problema público. En otras palabras, la definición del problema significa propiamente crear soluciones.

En este ensayo se analizan algunas aportaciones de la literatura original del enfoque de políticas públicas que buscan dar respuesta a la pregunta: ¿en qué consiste la definición de un problema público?

¿CONSTRUIR Y DEFINIR? UN PROBLEMA PÚBLICO

La literatura especializada hace hincapié en el importante significado de la formación de la agenda pública que da forma a la definición del problema. Colocar un asunto público en la agenda es el comienzo del proceso complejo que compromete las capacidades del gobierno para tratarlo y la aceptación como

¹ Doctor en ciencias sociales con especialidad en ciencia política. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México, D.F., profesor investigador de El Colegio de Sonora. Correo electrónico: jpoom@colson.edu.mx

² El presente ensayo se limita pura y exclusivamente al tratamiento teórico-conceptual de la “definición de un problema público” en el enfoque de políticas públicas. Por razones de pertinencia se alude a la parte que corresponde a la formación de la agenda pública concerniente “al momento en que el gobierno decide si decidirá (sic) o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazando su intervención” (Aguilar 1993, 27).

³ El camino de los ocho pasos que refiere Bardach está constituido de la siguiente manera: definición del problema, obtención de información, construcción de alternativas, selección de criterios, proyección de los resultados, confrontación de costos, decidir, e informe (contar la historia) (1998, 14). Sin embargo, desde Lasswell (1971), quien habló de “secuencia de siete fases”, May y Wildavsky (1977), que se refirieron como “ciclo de la política”, entre otros, las etapas denotan los componentes necesarios e interdependientes de toda política (citados en Aguilar 1993, 15).

problema por parte del público. Como toda etapa de procesos encaminados a solución de problemas, la definición de un problema público está sujeta a intereses, diversidad de características, restricciones, que en ocasiones limitan que un asunto, pese a ser relevante, no alcance a definirse como problema público, con lo cual se pierde una oportunidad de solución o mejora en el área o lugar donde el asunto es detectado. De allí que identificar quién define o quiénes definen los problemas públicos es de interés administrativo y político, particularmente porque los receptores de una política son ciudadanos que esperan respuesta o solución sobre la problemática.

Como señala Aguilar Villanueva, “muchas son las preguntas en torno de los problemas públicos” (1993, 54), y una gran mayoría de las preguntas son tan genéricas que requieren aclaraciones conceptuales y técnicas sobre los dilemas del proceso sustancial de la política, es decir, de lo que significa la formación de la agenda, después la definición del problema y más adelante el diseño e implementación de la política, para concluir con la evaluación. Los problemas públicos, al no ser sencillos de distinguir por su propia naturaleza, en principio provocan el surgimiento de cuestionamientos muy amplios que requieren de ciertos “recortes” para comprenderlos más eficientemente.

En el caso de la definición de un problema público se sugiere: hacer un recorte de su significado para comenzar el complicado trabajo de acercamiento a su definición. En otras palabras, una vez instalado un problema en la agenda pública, el inicio de su definición consiste en empezar a plantearlo para estructurarlo. Para llegar a ello es necesario determinar su magnitud, efectos, impactos, relaciones y, principalmente, buscar las posibles alternativas de solución.

De allí que el analista se enfrente a dos situaciones. Primeramente, comprender el significado de la definición de un problema público y, en segundo término, observar y discutir cómo se crea un problema público desde el mirador de las políticas públicas. Un punto de partida para ello es la observación que hace Wildavsky cuando señala que

por consiguiente, definir un problema significa “crear el problema” [...] y crear un problema consiste en encontrar un problema acerca del cual se puede y se debe hacer algo. El análisis de políticas consiste en crear problemas que los decisores pueden tratar conforme a las variables que tienen bajo control y al tiempo de que disponen” (Wildavsky 1979, citado en Aguilar 1993, 60).

En otras palabras, en el tema de la definición de un problema público la contrastación de los términos “qué significa” y “cómo se crean” los problemas públicos sugiere, por un lado, que se identifique la relevancia del problema y, por otro, reconocer que hay un asunto público que requiere solución utilizando diversos mecanismos de análisis, capacidades, cálculos, posibilidades, disposición, para hacer “ese algo” que es necesario en términos de mejoras. Esa acotación, desde el punto de vista del autor, sintetiza la relevancia y reto creativo de encontrar los espacios o lugares donde se detectan fallas, específicamente, si es en el sector público o en el mercado,⁴ para que haga posible el diseño e implementación de una política pública específica como solución. Como lo explica Aguilar Villanueva, “muchos son también los problemas que se escapan al control de los privados en razón de su misma naturaleza, como serían las llamadas ‘fallas del mercado’: bienes públicos, externalidades, monopolios naturales, asimetrías de información, y que se transforman por su importancia estratégica común en cuestiones públicas” (1993, 55). Es decir, en el espacio de lo público puede encontrarse un mosaico de problemas que requieren solución; de allí la valiosa definición de Aguilar cuando dice que “los problemas públicos están hechos de los problemas que los privados no han podido resolver” (ibíd., 69).

⁴ Las fallas de mercado más estudiadas han sido: el problema de los bienes públicos que no son distribuidos por el mercado, la generación de externalidades producidas por éste, el problema de los monopolios naturales y la asimetría de información. Véase Weimer y Vinning (1999, 74–115).

Así, en lo que resta del ensayo, teniendo en consideración la mirada que sugiere “encontrar problemas públicos acerca de los cuales se puede y se debe hacer algo (solución)”, se describen y analizan contribuciones de algunos autores⁵ del enfoque de políticas respecto a la definición de un problema público.

LA DEFINICIÓN DE PROBLEMAS PÚBLICOS

Desde el célebre y orientador artículo de Harold D. Lasswell, publicado en 1951 con el título “La orientación hacia las políticas”, se señala que:

esa orientación hacia la solución de problemas concretos habría de incluir no sólo los nuevos métodos de investigación del proceso de la política, sino también los resultados de los estudios realizados sobre las políticas efectivamente llevadas a cabo, así como los descubrimientos de las disciplinas capaces de aportar contribuciones importantes para necesidades de inteligencia de momento (citado en Merino 2004).

De esa forma, en estos días la mayor parte de los estudios sobre el enfoque de políticas públicas que hacen el abordaje de la definición de problemas públicos se refieren a los retos que implica esa tarea. Respecto a este punto, Bardach (1993, 219)⁶ precisa que “entre los veteranos del análisis de políticas se ha vuelto un lugar común decir que: lo más arduo de la tarea analítica es la definición del problema”. Sin embargo, para él esta afirmación es cierta sólo algunas veces, dado que efectivamente la definición de problemas es ardua, pero la visión del sentido común señala que saber encontrar las soluciones es realmente el reto del análisis y diseño de las políticas (ibíd., 233).

Por otra parte, en una perspectiva más valorativa e íntimamente conectada con la tradición epistemológica del concepto, “se acepta que los llamados problemas no son datos externos, realidades objetivas, sino son ‘construcciones’, datos seleccionados y caracterizados con referencia a ciertos esquemas cognoscitivos y valorativos de los sujetos que los observan o experimentan” (Aguilar 1993, 56). Así, por su naturaleza, los problemas de las políticas públicas “son producto del pensamiento que actúa en su entorno, elementos de las situaciones problemáticas que han sido analíticamente abstraídos de situaciones. De esa forma, lo que experimentamos son situaciones problemáticas, no experimentamos problemas” (Ackoff 1974, 21; citado en Aguilar 1993, 58). Es decir, para algunos los problemas son relevantes (porque así los construyen) y para otros son irrelevantes (porque tal vez lo evitan). Aunque de todas formas es preferible superar los escollos epistemológicos con la idea de alcanzar una definición operativa que ayude a razonar por qué debe haber una intervención pública.

También puede señalarse con respecto a la visión anterior que, pese a la validez del argumento valorativo que se otorga a la construcción de problemas, es cuestionable que los “problemas públicos” tengan una naturaleza cognitiva lógica. De allí que el acertijo es cómo hacer para que los que padecen una situación de problema empiecen un proceso de definición que contenga soluciones.

Otro intento por definir los problemas públicos como búsqueda de soluciones es planteada por Hogwood y Gunn (1984, citados en Aguilar 1993, 52), quienes señalan los procesos de definición como aquellos

mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia) ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no

⁵ Como aclaración, y también por pertinencia, el autor hizo una selección (arbitraria) de algunos autores que desde su punto de vista refieren algunas dificultades y cursos de acción en torno a la tarea de definición de problemas públicos.

⁶ Este artículo fue publicado originalmente con el título “Problems of Problems Definition in Policy Analysis”, en *Research in Public Policy Analysis and Management*, John P. Cresine, editor, AI JAL, Greenwich, Conn., 1981.

raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias.

Se trata de un intento de definición que se aproxima al reto de buscar soluciones desde el momento en que se estudia y explora ese problema. Sin embargo, en realidad la definición implica una cuestión que enfrenta toda política: la neutralidad. Es decir, la posible neutralidad de la política se pierde en el momento en que se define; por ello, en líneas anteriores se señalaba la importancia de identificar quién o quiénes definen las políticas, dado que en ese aspecto se “juega” la dirección ideológica o instrumental de la política; cuestión que señala la anterior definición, al sugerir un marco de autoridad de los interesados en la definición del problema.

Si la literatura ha acordado que definir un problema es estructurarlo y plantearlo para que sea tratable gubernamentalmente, Herbert Simon (1973) fue quien distinguió entre problemas “bien y mal estructurados”. Un problema bien estructurado tiene la característica de contar con un “solucionador general del problema”, que implica que cualquier conocedor de su estructura tiene en principio la capacidad de resolverlo (citado en Aguilar 1993, 61). Estructurar bien un problema es “producir tal definición del hecho calificado como problema, que pueda volverse el sujeto u objeto de un enunciado causal. Hay que estructurarlo como ‘causa de’ o ‘efecto de’” (ibíd., 68). Por el contrario, los problemas públicos mal estructurados no cuentan con una identificación precisa de los elementos que constituyen el hecho calificado como problema, ni se conocen tampoco sus nexos causales principales para poder alterarlo en el sentido deseado (ibíd., 67). De esa forma, frente a problemas públicos que adolecen de la identificación de sus elementos causales, es difícil saber a ciencia cierta qué se va a resolver, es sentir incertidumbre en la indeterminación que promueve gastos públicos innecesarios. En suma, si no se conoce de manera precisa lo que se pretende resolver o lo que puede resolverlo, se está en la total irresolución.

Asimismo, se ha sugerido que la política pública evite caer en uno de los errores más recurrentes: confundir las consecuencias con las causas de un problema, lo que promueve más grandes y graves problemas. De allí que la exigencia para quienes toman las decisiones sea poner todo su empeño y recursos en la compleja tarea de definir correctamente los problemas públicos, lo que implica, según la visión de Simon (1973), desmontar el problema mayor en componentes causales y el tipo de relación existente entre ellos y, a la vez, diseñar un curso de acción que arribe a una posible solución con los recursos presentes.

Por último, Eugene Bardach (1993, 219-256 pássim) señala algunas dificultades que se presentan en la definición de los problemas públicos. Este autor formula y analiza recomendaciones a los analistas de políticas para evitar caer en algunas dificultades. Una primera se refiere a la “suboptimización”, que consiste en fijarse en el problema “menor” y perder de vista el problema “mayor”. Es decir, se puede encontrar el óptimo local y perder de vista el óptimo global. Para Bardach, comúnmente un problema está relacionado con otros problemas más amplios y quizá más importantes. Dadas las restricciones organizacionales, políticas y temporales, en ocasiones no es posible un análisis completo y detallado. No obstante, la recomendación es que “es de gran ayuda tener un conocimiento teórico del tema y un buen monto de experiencia, aunque no demasiada” (ibíd.). Otra recomendación es evitar que el analista se considere dueño de los problemas con los que trata. Aquí es relevante evaluar el ámbito, carácter e intensidad de los sentimientos ciudadanos acerca de situaciones consideradas problemáticas. Una tercera dificultad es “desempacar el asunto” (*to unpack the issue*); en este caso es necesario “desempacar” una buena definición del problema del “paquete” de cuestiones retóricamente definidas y evaluar críticamente los componentes factuales o causales que conllevan ciertas definiciones del problema. Este autor indica que “la definición del problema debe ser tan sobria e imparcial como sea posible” —lo cual, a juicio del autor de este capítulo, es difícil—; se necesita depurar o limpiar las explicaciones o prescripciones que se encuentren en la tarea de la definición del problema. Para realizarla sugiere evaluar críticamente esas explicaciones.

En un momento determinado —y hay que estar preparados para ello— se tendrán que dar razones y argumentos de por qué se definió de cierta manera un problema y justificar el curso de acción que se tomó para su solución. Es decir, por precisa que sea la definición, es necesario justificar para tratar de convencer (o persuadir) a los actores que tienen distintas visiones del problema de que el curso elegido fue el mejor, o el más viable en función de los recursos disponibles; para ello es necesario deslegitimar ciertas definiciones que, aunque basadas en sentimientos ciudadanos genuinos, van en contra del interés público.

¿QUÉ CUENTA COMO PROBLEMA?

¿CÓMO SE DEFINE UN PROBLEMA PÚBLICO?

Es importante aclarar que el proceso de definición de un problema público está asociado a su “construcción” como fenómeno que ha sido identificado y posicionado en la agenda pública. Esto lleva a la compleja pregunta: ¿qué cuenta como problema público? En este caso de nuevo hay que matizar que hay una distinción no menor entre el ejercicio de “construcción” del problema y la “definición” de un problema público.

En líneas anteriores se indicó que los problemas son “construcciones”, datos seleccionados y caracterizados con referencia a ciertos esquemas cognoscitivos y valorativos de los sujetos que los observan o experimentan. Por tanto, el acertijo de cómo se define un problema público puede responderse a través de lo que proponen distintos enfoques y/o corrientes de pensamiento vinculadas a lo que se denomina “problemas públicos”. En la literatura hay consenso respecto a que el mecanismo clave para iniciar la compleja tarea de cómo definir un problema público se refiere a cómo se observan los fenómenos que prevalecen en la arena social o pública, lo que implica iniciar el reconocimiento de un problema. Por ejemplo, se dice que los problemas públicos tienden a existir en un sentido político cuando afectan y amenazan a otro grupo (Parsons 2007, 119). Se sabe también que ningún “hecho” habla por sí mismo, requiere interpretaciones y esa tarea es el principio del proceso que implica reconocer un problema, construirlo, darle el estatus de problema público para procesar la tarea de definición.

En la literatura relacionada con la formación de la agenda pueden encontrarse diversos planteamientos teóricos que abordan el tema del reconocimiento de un problema público y la manera en que los diseñadores de las políticas buscan aproximarse a un tema o evento. El “enfoque del problema social”, en cuanto argumento crítico a los marcos funcionalistas, propone, como se señaló líneas atrás, que los problemas sociales son “construcciones”. Otro enfoque surge a partir de una preocupación por el estudio de la opinión pública y los medios de comunicación. El punto central ha sido cómo los diseñadores de políticas interactúan con la opinión pública y los medios de comunicación para situar problemas en la agenda.

La perspectiva institucional se ha ocupado de estudiar la forma en que los problemas y las agendas son moldeados por el andamiaje institucional o conjunto de reglas que prevalecen en un contexto determinado. Por ejemplo, es fundamental observar cómo interactúan los partidos políticos, los grupos de interés y los diseñadores de las políticas a la hora de determinar qué cuenta como problema público. Diferentes tipos de problemas harán surgir distintas clases de políticas (Parsons 2007, 119).

Por último, se debe recordar que el posicionamiento de problemas en la agenda pública implica una serie de intereses colectivos. Alguna literatura sugiere que si se quiere comprender la forma en que se definen los problemas y las agendas, es necesario ir mucho más allá de lo que se ve en las relaciones de poder.

Una razón de ser (entre muchas) que tiene el análisis de política pública es justamente construir una definición de problema que conlleve a la política pública pertinente que muestre a los ciudadanos, clientes, consumidores, beneficiarios, lo que realmente y razonablemente se puede alcanzar.

Definición de problemas públicos y soluciones pueden parecer sinónimos en un proceso de política pública; sin embargo, se trata de una conexión lógica en términos de intervención del Estado. De esa manera, desde el segundo apartado se ha insistido en la distinción entre el significado de la definición del problema y la característica central en que reside esa definición. La respuesta, y la mayoría de los autores que se reseñaron en el tercer apartado han señalado, a juicio del autor, se encuentra en detectar las fallas del mercado y buscar la solución al problema.

Plantear y estructurar un problema público es avanzar en su solución. Definir el problema es buscar qué se puede hacer con las capacidades estatales. Está claro que si las administraciones públicas resolvieran los asuntos partiendo de una mejor definición de problemas públicos, probablemente se ahorrarían muchos recursos y los resultados posiblemente fueran diferentes en términos de su eficiencia.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. 1993. Estudio introductorio. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, editado por Luis F. Aguilar Villanueva, 15-72. México: Miguel Ángel Porrúa.

Bardach, Eugene. 1998. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

_____. 1993. Problemas en la definición de problemas en el análisis de políticas. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, editado por Luis F. Aguilar Villanueva, 219-233. México: Miguel Ángel Porrúa.

Hogwood, B. W. y L. A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.

Merino, Mauricio. 2004. Notas sobre nuevo institucionalismo y política pública. Documento de trabajo. México: CIDE.

Parsons, Wayne. 2007. *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Argentina: FLACSO-México y Miño Dávila Editores.

Wildawsky, Aaron. 1979. *The Politics of Budgetary Process*. Boston: Little Brown.

Weimer, David y Aidan Vinning. 1999. *Policy Analysis. Concepts and Practices*. Estados Unidos: Prentice-Hall.

ECHANDO UN VISTAZO AL FUTURO. LA PROSPECCIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Alejandro Salazar Adams¹

INTRODUCCIÓN

La prospección es un ejercicio que permite anticipar los posibles resultados de la aplicación de políticas públicas. La importancia de anticipar el futuro es conocida desde tiempos remotos, pues varios estadistas de la Grecia antigua consultaron alguna vez al oráculo de Delfos para tomar decisiones sobre asuntos bélicos. Entonces la adivinación era considerada un don divino y no tenía ninguna base científica. Sin embargo, hoy en día se cuenta con metodologías estadísticas que permiten anticipar con cierto grado de veracidad las consecuencias futuras de las políticas que se aplican en la actualidad. En este capítulo, primeramente se hablará de la importancia de la prospección y qué tipos de prospección existen. Después se mencionan varios elementos preponderantes en el ejercicio de la prospección y se profundiza en algunos de sus aspectos teóricos. Finalmente se construye un ejemplo de aplicación de dichos conceptos.

¿POR QUÉ HACER PROSPECCIÓN?

La prospección provee información sobre los futuros cambios en las políticas y sus consecuencias. Se busca planear y establecer políticas que permitan llevar a cabo las acciones más adecuadas entre las posibilidades que presenta el futuro, pues si bien no se sabe con exactitud lo que va a suceder, sí se tiene cierto conocimiento de la probabilidad con la que pueden ocurrir determinados sucesos. Por ejemplo, en una ciudad localizada en una región árida se puede conocer cuál ha sido el comportamiento de la precipitación en años anteriores, por lo que se puede esperar que en promedio se mantenga en los mismos niveles en el futuro, mientras que resulta altamente improbable tener en el futuro niveles de precipitación similares a los de zonas de selva tropical; por lo tanto se buscará establecer políticas agrícolas y de manejo de recursos hídricos en función de los registros históricos. Asimismo, si el crecimiento de la población y de la economía ha tenido un comportamiento más o menos estable, se puede esperar que en el futuro las condiciones se mantengan dentro de un rango similar al que se ha venido observando.

La prospección permite un mejor manejo de la administración pública a través del entendimiento de las políticas pasadas y sus consecuencias. Así, si se observa qué políticas han tenido un efecto positivo, puede anticiparse que esas mismas políticas producirán un efecto similar en el futuro. Además, la prospección permite decidir en qué momento se debe llevar a cabo una determinada acción. Por ejemplo, se puede

¹ Doctor. Universidad de Chapingo, profesor investigador de El Colegio de Sonora. Correo electrónico: asalazar@colson.edu.mx

anticipar la cantidad de servicios públicos que requerirá una ciudad en función de la tasa de crecimiento de la población y de esta manera programar los recursos necesarios para satisfacer esta demanda. En el caso de los servicios públicos, por ejemplo, es deseable conocer qué cantidad de agua o de electricidad se espera que la gente demande en el futuro, de tal manera que puedan planearse las inversiones necesarias en infraestructura, y también las tarifas que se aplicarán para administrar de manera más eficiente los recursos escasos de las entidades prestadoras de estos servicios.

TIPOS DE PROSPECCIÓN

De acuerdo con Dunn (1994), existen tres tipos de prospección:

- Proyección: es la extrapolación de las tendencias actuales e históricas hacia el futuro.
- Predicción: es la prospección basada en supuestos teóricos explícitos.
- Conjetura: se basa en juicios informados o de expertos sobre el estado futuro de la sociedad.

De acuerdo con esta clasificación, la proyección y la predicción son métodos que permiten hacer una prospección cuantitativa, ya que posibilitan estimar numéricamente las tendencias y las relaciones entre las variables de interés, por ejemplo: qué cantidad de alimentos será demandada en el futuro; mientras que la conjetura es una prospección que se limita a lo cualitativo, por ejemplo: qué tipo de tecnología de producción agrícola existirá dentro de cincuenta años. Por su parte, Makridakis, Wheelwright y Mcgee (1983) clasifican la prospección en dos tipos: series de tiempo y modelación causal, las cuales corresponden a la proyección y predicción de la clasificación de Dunn (1994), respectivamente.

Baumann, Boland y Hanemann (1998) señalan que prospectar el nivel de cualquier actividad futura se divide en dos tareas: explicación y predicción, que implican la utilización de los dos tipos de prospección en que coinciden Dunn y Makridakis, Wheelwright y Mcgee, ya que, por un lado, la explicación de las actividades humanas requiere de un planteamiento teórico del comportamiento, mientras que, por otro, la predicción implica extrapolar estos comportamientos a un contexto futuro.

De acuerdo con Makridakis, Wheelwright y Mcgee (1983), los requisitos para llevar a cabo una prospección son los siguientes:

- Que la información sobre el pasado esté disponible.
- Que la información pueda cuantificarse en forma de datos numéricos.
- Que se pueda suponer que algunos aspectos del comportamiento anterior continuarán en el futuro. A éste le llama “supuesto de continuidad”, y se encuentra implícito en todos los métodos de prospección cuantitativa, sin importar qué tan sofisticados sean.

Los escenarios son visiones alternativas del futuro y son construidos para tomar en consideración los efectos de diferentes decisiones de política. Por ejemplo, puede plantearse un escenario resultante de llevar a cabo una acción de política, como elevar las tarifas de agua, y saber cómo esto va a afectar al consumo del líquido, contra lo que sucedería en caso de que el incremento no ocurriera.

Para poder modelar el curso del comportamiento futuro de los individuos en una población, debe conocerse cómo se comporta actualmente y trabajar bajo el supuesto de que en el futuro el comportamiento no será muy diferente del actual.

En la política pública resulta muy importante definir líneas de acción sobre determinados bienes o servicios que consume la población; por ejemplo, la cantidad de carreteras que serán demandadas en un futuro. El número de carreteras demandado aumentará en la medida en que la población adquiera más automóviles y posea una mayor cantidad de dinero para vacacionar y comprar gasolina. Por lo tanto, en este caso la demanda se incrementará según aumente el ingreso. Si la utilización de las carreteras es gratis, su uso dependerá sólo del ingreso; sin embargo, supóngase que se decide construir carreteras de cuota, entonces la cantidad demandada estará también en función del monto del peaje. Entre más alto sea el precio, menor será la cantidad demandada. Así, el cobro de los servicios permite a la administración pública manejar la demanda de recursos escasos por un lado y, por el otro, hacerse de recursos para financiar la prestación de servicios.

La relación entre la cantidad demandada de un bien y el ingreso de las personas se mide a través de la *elasticidad*. Como se ha señalado, uno de los factores que afectan la cantidad demandada de un bien es el ingreso. El desarrollo económico permite que los habitantes de un país o una ciudad dispongan de mayores recursos y con ello puedan adquirir una mayor cantidad de bienes. La relación que existe entre el ingreso y la cantidad demandada no es la misma para todos los bienes. Habrá algunos bienes que sean demandados en una proporción mayor que otros al aumentar el ingreso de los individuos. Esta relación se puede medir mediante la *elasticidad ingreso de la demanda* y se calcula de la siguiente manera:

$$\text{Elasticidad ingreso} = \frac{\text{Cambio porcentual en cantidad}}{\text{Cambio porcentual en ingreso}}$$

La elasticidad ingreso puede tener signo positivo o negativo. Si el signo es positivo, el bien en cuestión se conoce como *bien normal*, ya que la cantidad demandada aumenta cuando aumenta el ingreso. Si el signo es negativo, se trata de un *bien inferior*. La mayoría de los bienes son normales, como en el caso mencionado de las carreteras. Los alimentos básicos, como la tortilla, son bienes inferiores, ya que al aumentar el ingreso las personas pueden comprar otros alimentos de mayor precio y que son considerados de mejor calidad. Como se ha indicado, otro factor que afecta la cantidad demandada de un bien es el precio. En este caso la relación se calcula de la siguiente manera:

$$\text{Elasticidad precio} = \frac{\text{Cambio porcentual en cantidad}}{\text{Cambio porcentual en precio}}$$

La *elasticidad precio de la demanda* siempre tiene signo negativo, ya que cuando aumenta el precio de un bien, disminuye la cantidad demandada del mismo. De manera contraria, si el precio de un bien disminuye, aumentará la cantidad demandada.

Las elasticidades pueden obtenerse mediante el análisis de regresión. En muchas ocasiones la información para el análisis de regresión no existe, o su obtención es muy costosa, por lo que se pueden utilizar elasticidades que aparezcan en artículos académicos que ya hayan hecho el cálculo de funciones de demanda.

Mediante un ejemplo simple se puede ilustrar la aplicación de los conceptos revisados y su utilidad en las políticas públicas. El ejemplo será el consumo de agua en una ciudad, específicamente en Hermosillo, Sonora. Este ejemplo es relevante porque en México el servicio de agua potable es probablemente el servicio más importante que proporcionan los municipios a la población, y el abasto de agua dependerá de la aplicación de políticas adecuadas al problema, las cuales deberán basarse en un diagnóstico correcto de la situación.

Es común que los habitantes de las ciudades tiendan a desperdiciar el agua y con ello comprometan el abasto futuro para la ciudad. Si bien hasta ahora los problemas de abasto de las ciudades se han resuelto mediante la construcción de obras de infraestructura hidráulica, estas construcciones son costosas y ello representa una carga importante en las finanzas de los municipios, además de las repercusiones que estas obras tienen sobre el medio ambiente. Sin embargo, la demanda de un determinado bien dependerá del ingreso de los individuos y del precio del bien; el consumo de agua también está sujeto a estas variables, por lo que los ajustes a las tarifas pueden ayudar a gestionar la demanda de tal manera que el consumo total de agua en una ciudad pueda ser manejado y adaptado al ritmo de crecimiento y mantenimiento de la red de agua potable.

Para comenzar con la prospección de la demanda de agua, debe iniciarse identificando cuál es la situación actual; esto es, cuánto se está consumiendo actualmente. La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) publica todos los años los indicadores de consumo de agua potable para algunas ciudades de México. En 2007 el consumo del líquido por habitante en Hermosillo fue de aproximadamente 78 metros cúbicos (m^3) anuales (Comisión Nacional del Agua 2008, anexo 1A). De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2006), la ciudad tenía en ese entonces una población de 672 mil habitantes. Entonces, al multiplicar el consumo per cápita por la población, se obtiene que el consumo anual de agua en la ciudad fue de 53 millones de metros cúbicos.

Segundo, debe definirse el tipo de política que se va a aplicar. Por ejemplo, en el caso del servicio de agua potable, el cual es provisto por los gobiernos municipales en la mayoría de las ciudades de México, se puede investigar cuáles son los aumentos que deben tener las tarifas para inducir un menor consumo de agua en una población ubicada en una región árida. Se sabe que la demanda del líquido crecerá según aumente el ingreso, mientras que se verá reducida en proporción al aumento del precio o tarifa que se le aplique. Por lo tanto, es necesario conocer cómo afectan el ingreso y el precio del agua a la demanda de ésta. Es posible utilizar datos existentes para llevar a cabo una regresión e identificar las elasticidades precio e ingreso, además de otros factores que puedan considerarse importantes. En caso de que no estén disponibles datos para estimar las elasticidades, puede recurrirse a datos publicados por otros estudios. Por ejemplo, los valores de las elasticidades reportadas por Dalhuisen et al. (2003), quienes llevaron a cabo una revisión de 163 artículos que reportan elasticidades precio y 200 artículos que reportan elasticidades ingreso de la demanda del fluido. En el estudio se indica que la mediana de la elasticidad precio del agua es de -0.35. Asimismo se indica que la mediana de la elasticidad ingreso del líquido es de 0.28. Entonces, si aumenta el precio en 10 por ciento, puede predecirse una disminución de aproximadamente 3.5 por ciento en la demanda de agua. De la misma manera, un aumento de 10 por ciento en el ingreso generará un aumento de 2.8 por ciento en su demanda.

En tercer lugar, es necesario conocer cómo se van a comportar las variables de población e ingreso de los habitantes. Los escenarios proyectados son los siguientes: el escenario 1 es el statu quo, esto es, no se aplica ningún cambio a las políticas. En este caso, el consumo total (que es el resultado de multiplicar el consumo per cápita por la población total) se ve afectado por el crecimiento poblacional en el periodo definido para la prospección.

Con respecto al ingreso, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2008), de 1995 a 2005 el PIB per cápita del estado de Sonora tuvo un crecimiento promedio anual de 2.3 por ciento. Si se asume que la ciudad de Hermosillo mantendrá esta tasa de crecimiento hasta 2025, se tendrá una proyección tendencial del PIB en el 2030, la cual estará dada por:

$$V_{\text{futuro}} = V_{\text{actual}} \times (1+r)^n$$

En donde V_{futuro} es el valor futuro del PIB, que es lo que se desea conocer; V_{actual} es el valor actual del PIB, r es la tasa de crecimiento y n es el número de años que se quieren proyectar al futuro. Por ejemplo, si en el año 2007 el PIB per cápita en Hermosillo fue de 115 488 pesos, para el año 2015 se tiene que calcular:

$$PIB_{2015} = PIB_{2007} \times (1+0.023)^8 = 138\ 500$$

Entonces, para ese año el PIB per cápita será 20 por ciento mayor al del año base (2007). Para estimar el consumo de agua, se utiliza la elasticidad ingreso de la demanda mediante la siguiente fórmula:

$$C_{2015} = C_{2007} \times (1 + \text{cambio porcentual en ingreso} \times \text{elasticidad ingreso})$$

$$= 78 \times (1 + 0.20 \times 0.28) = 82$$

En donde C_{2015} es la cantidad que se estima será consumida en 2015 y que se obtiene de multiplicar la cantidad consumida en 2007 (C_{2007}) por uno más el crecimiento del PIB per cápita (0.20) y por la elasticidad ingreso (0.28).

Así, si se mantiene el ritmo de crecimiento del PIB per cápita y se mantienen las tarifas actuales de agua, para 2015 se consumirán 82 metros cúbicos del líquido por persona. Dado que la población de la ciudad se estima que será de 788 mil 044 habitantes (según las proyecciones de CONAPO), el consumo de agua de la ciudad, que resulta de multiplicar el consumo per cápita por el número de habitantes, será de 65 millones de metros cúbicos, 12 millones más de los que actualmente se consumen. En la [figura 1](#) se presentan estos resultados, y también las proyecciones para 2020, 2025 y 2030.

Figura 1. Proyección de consumo de agua en Hermosillo

	Año				
	2007	2015	2020	2025	2030
Población	672 720	788 044	853 534	924 998	966 821
PIB per cápita (pesos)	115 488	138 500	155 200	173 900	194 840
Crecimiento PIB per cápita		20%	34%	50%	69%
Consumo per cápita de agua (m ³)	78	82	90	103	123
Consumo de agua de la ciudad (millones de m ³)	53	65	77	95	119

Fuente: elaboración propia.

En el escenario 2 se postula un incremento del 25 por ciento en las tarifas. En este caso, se toman como base las proyecciones de la figura 1, las cuales se basan en el supuesto de que no cambian las tarifas, y se calculan las nuevas cantidades de la siguiente manera:

$$C_{p1} = C_{p0} X (1 + \text{cambio porcentual en precio} \times \text{elasticidad precio})$$

En donde C_{p1} es la cantidad que se estima será consumida con el nuevo precio del agua y que se obtiene de multiplicar la cantidad consumida al precio actual (C_{p0}) por uno más el cambio porcentual en el precio. Por ejemplo, para calcular el efecto de la política en el año 2015, se multiplica la cantidad estimada (82 metros cúbicos) por uno más el cambio en la tarifa (0.25) y por la elasticidad precio (-0.35), dando como resultado un consumo per cápita de 75 metros cúbicos y un consumo total de agua de 59 millones de metros cúbicos. En la figura 2 se muestra este resultado y las proyecciones para los demás años.

En la [figura 2](#) se muestra el consumo de agua para los dos escenarios. En caso de que se implementen los aumentos en las tarifas, el consumo del líquido de la ciudad se reduce de 65 millones de metros cúbicos a 59 millones en 2015; es decir, existe una reducción de 6 millones de metros cúbicos, y para el año 2030 la reducción es de 119 millones a 109 millones; es decir, de 10 millones de metros cúbicos. Uno de los principales costos de producción del agua es el costo de la electricidad para extraerla del subsuelo, por lo que si para extraer un metro cúbico se requiere gastar aproximadamente entre uno y dos pesos en electricidad, la aplicación del aumento de la tarifa implicaría un ahorro de entre de 6 y 12 millones de pesos en 2015, y de entre 10 y 20 millones para 2030.

Figura 2. Proyección con aumento de tarifas

	Año			
	2015	2020	2025	2030
Consumo per cápita de agua (m ³)	82	90	103	123
Consumo per cápita con aumento de tarifa (m ³)	75	83	94	112
Consumo de agua de la ciudad (millones de m ³)	65	77	95	119
Consumo de agua de la ciudad con aumento de tarifa (millones de m ³)	59	70	87	109

Fuente: elaboración propia.

El ejemplo presentado se ha construido con base en los dos métodos de proyección cuantitativa que se mencionaron al inicio: la proyección y la predicción. La proyección (que consiste en extrapolar las tendencias actuales hacia el futuro) fue empleada para estimar el crecimiento del ingreso y de la población, mientras que la predicción (que se basa en supuestos teóricos explícitos) se ha utilizado para calcular el cambio en la cantidad de agua demandada según el cambio en el ingreso y los cambios en los precios del líquido.

Este ejercicio también se basa en los supuestos hechos sobre el crecimiento de la población, el PIB per cápita y el cambio en el precio, pero estos supuestos pueden modificarse para evaluar otras posibles situaciones, por ejemplo, un crecimiento económico más elevado o un mayor incremento en las tarifas de agua. Es importante hacer notar que los resultados de la proyección dependerán de que estos supuestos se cumplan de forma muy similar a como se han planteado; se requiere, pues, que los supuestos sean razonables

para que la prospección sea de utilidad. También es importante plantear escenarios en donde haya, por ejemplo, un crecimiento más elevado o más reducido del ingreso o de la población y de esta manera presentar un rango en el cual pueda manejarse el probable consumo de agua en el futuro.

CONSIDERACIONES FINALES

En los albores del siglo XXI, el fenómeno de la urbanización plantea la necesidad de otorgar servicios públicos a una mayor cantidad de personas en las ciudades. Estos servicios requieren del uso de recursos naturales que deberán ser administrados de forma sustentable, de personal para administrar dichos servicios que demandarán una mejor capacitación acorde a las nuevas tecnologías, así como de recursos fiscales para financiar los proyectos necesarios.

La prospección permite probar los posibles efectos de las políticas aplicables a problemas que requieren programar recursos para las necesidades futuras de la población. No puede conocerse con certeza el futuro, pero sí es posible prepararse para él modelándolo con base en metodologías que permiten obtener una visión lo suficientemente aproximada para actuar en consecuencia y evitar que los problemas tomen por sorpresa a la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- Baumann, Duane D., John Boland y W. Michael Hanemann. 1998. *Urban Water Demand Management and Planning*. Estados Unidos: McGraw-Hill.
- Comisión Nacional del Agua. 2008. *Situación del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento. Edición 2008*. México: CONAGUA.
- Consejo Nacional de Población. 2006. *Proyecciones de la población en México 2005- 2050*. México: CONAPO. http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=36&Itemid=234 (1 de abril de 2011).
- Dalhuisen, J., R. Florax, H. De Groot y P. Nijkamp. 2003. Price and Income Elasticities of Residential Water Demand: A Meta-Analysis. *Land Economics* 79 (2): 292-308.
- Dunn, William. 1994. *Public Policy Analysis*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística. 2008. *Sistema de cuentas nacionales de México. Producto interno bruto estatal, segunda versión*. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/soc/sis/sisept/default.aspx?t=cuna13&s=est&c=8736> (7 de septiembre de 2010).
- Makridakis, Spyros, Steven C. Wheelwright y Victor E. Mcgee. 1983. *Forecasting Methods and Applications*. Estados Unidos: Wiley.

PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO DERECHO Y OBLIGACIÓN

Javier Alejandro Lugo Sau¹

INTRODUCCIÓN

Cada seis años el país celebra(ba) la llegada de un nuevo presidente, y junto con él la esperanza de dejar atrás la categoría de país tercermundista. A unos meses de asumir el poder, el presidente en turno presenta el Plan Nacional de Desarrollo como un recetario para sacar adelante al país.

La planeación, tanto en una empresa como en una nación, es de suma importancia, ya que a través de ella es posible establecer metas y objetivos, así como las estrategias o acciones que nos permitirán llegar al fin deseado. Sin embargo, no se puede planear el destino de un país de la misma manera que el de una empresa, sea ésta de cualquier tamaño. Dentro de una empresa las decisiones se toman desde lo más alto de la escala jerárquica, aunque en los últimos años hay teorías en el campo de la administración de empresas que sugieren incluir en la toma de decisiones la opinión de todos los niveles de esta escala. En cambio, ¿cómo se lleva a cabo la planeación en el país?, ¿se toma en cuenta a la sociedad o sólo se hace la planeación desde las altas esferas del poder? Aunado a lo anterior, surge otra interrogante fundamental: ¿la *policy science* puede contribuir a tener una mejor planeación en este país? En este breve ensayo se da respuesta a estas preguntas.

El trabajo se presenta en dos grandes apartados. En el primero de ellos se revisan los antecedentes de las políticas públicas, que son fundamentales para comprender mejor el segundo apartado, el cual se refiere a la adaptación de una ciencia desarrollada en otro país. En dicho apartado se examina el contexto en el que las *policies* se podrían implementar en conjunto con la planeación y algunas sugerencias recogidas de autores sobre cómo es posible aplicarlas fuera del país donde se desarrollaron.

ANTECEDENTES DEL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El estudio de las políticas públicas surge como disciplina durante los años cincuenta en Estados Unidos, teniendo como principal impulsor a Harold D. Lasswell, quien buscaba “articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno” (Aguilar 1992, 39). Con esto se pretendía dar certeza y eficiencia a la hora de tomar decisiones e implementar alguna política pública encaminada a la solución de uno o varios problemas específicos.

¹ Maestro en ciencias sociales con especialidad en teoría y análisis de asuntos públicos de El Colegio de Sonora. Correo electrónico: javierls00@hotmail.com

Cabe señalar que el carácter interdisciplinario se refleja en los instrumentos que el analista de políticas públicas utiliza. Entre éstos están:

teoría política cualitativa para depurar la imagen de hacia dónde queremos ir; modelación cuantitativa para sistematizar nuestras conjeturas de cómo llegar al sitio deseado; microeconomía para disciplinar el deseo con la aceptación de los recursos limitados; teoría de las organizaciones, para reconocer y corregir los errores (ibíd., 64).

Un punto de inflexión interesante se da en los años sesenta, cuando en Estados Unidos se hacen estudios comparativos entre diferentes políticas públicas, pasando de la descripción de instituciones políticas al análisis de los resultados de las políticas públicas implementadas, utilizando una metodología que permitiera comparar y analizar estos resultados. Derivado de estos análisis surge el enfoque DSH (Dye-Sharkansky-Hofferber), en el cual se asume que, dentro del proceso de generación de política pública (*policy process*), es el entorno más que el factor político lo que influye en la determinación de las políticas públicas. Dentro de ese entorno se encuentran las condiciones histórico-geográficas, composición socioeconómica, comportamiento político de las masas, instituciones de gobierno y el comportamiento de los *policymakers* (Blomquist 2007, 266). Lo anterior se sustenta con base en las regularidades empíricas encontradas en los estudios de las políticas públicas y el desarrollo económico, aspectos regionales y culturales (ibíd., 261-268 pássim). Este enfoque da pie para generar o complementar nuevas teorías que involucren al entorno donde se desarrollarán las políticas públicas.

Así, la *public policy* como ciencia está enmarcada en un contexto democrático, incluyente, con un sistema de gobierno federalista y en donde se tiene como premisa fundamental la libertad y un sistema económico capitalista. Lo anterior se resume en un nombre: Estados Unidos de Norteamérica. Evidentemente las teorías desarrolladas a partir de los cincuenta y hasta la actualidad consideran a una sociedad en donde los diversos actores sociales tienen capacidad, espacios para expresarse, interés por participar, interés por el bien común, entre otros; y por el lado del Estado, como gran actor, se considera que proporciona reglas claras, una burocracia comprometida y capacitada, visión de largo plazo e instituciones sólidas. En suma, se enmarcan en un sistema de organización social donde es posible impulsar las políticas públicas desde la base de la sociedad hacia la esfera del poder.

LA CONTEXTUALIZACIÓN DE UNA CIENCIA

Los grandes cambios que se dieron en el mundo, tales como el fin de la Guerra Fría, la caída del Muro de Berlín, la consolidación de Estados Unidos como país hegemónico, entre otros, tuvo sus repercusiones en México. Durante los años ochenta y más fuertemente en los noventa, el concepto de democracia cobra mayor importancia entre los miembros de la sociedad mexicana, y con ella llegan conceptos nuevos como los de *accountability* y la propia *policy science*.

Para analizar el contexto en el que tiene que desenvolverse la *policy science* en México, es necesario hacerlo desde una perspectiva de las reglas formales que rigen las políticas públicas en México; y también desde la perspectiva del sistema de gobierno con el que cuenta actualmente. Por último, se señala cómo deberían ser las *policies* en este país a la luz de diversos autores.

Las reglas formales

En México el presidente de la república que asume el cargo tiene la obligación de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el sexenio durante el cual gobernará. Dicho plan es presentado como un recetario

que contiene la solución a todos los problemas del país, y la redacción de dicho documento sugiere que es elaborado a partir de un diagnóstico exhaustivo, preciso y certero (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República 1995, 7; 2001, 13; 2007, 31). Pero más aún, los estados deben elaborar su Plan Estatal de Desarrollo (PED) con base en los lineamientos del PND, evidenciando que las mismas leyes del país siguen obedeciendo a un carácter centralista del poder.

Al revisar el marco legal que rige a México, se encuentra que el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² hace referencia a dicho Plan, el cual debe ser presentado dentro de los seis primeros meses de cada mandato presidencial. En el primer párrafo se da cuenta de cómo es que la libertad y dignidad de los individuos se asocia al desarrollo económico y, en consecuencia, al desarrollo nacional. De ahí se deriva la importancia que se le da al PND.

La Ley de Planeación es la encargada de normar y regular toda la planeación gubernamental en el país y se define de la manera siguiente:

Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados (artículo 3, Ley de Planeación).

Luego, dentro de la misma ley se encuentra el siguiente artículo: “Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley” (artículo 4, Ley de Planeación).

Así, se tiene que el PND será el instrumento rector de las políticas gubernamentales³ diseñadas desde el enfoque que el Ejecutivo en turno utilice. Ciertamente el artículo cuarto indica que deberá considerarse la participación de los grupos sociales; sin embargo, esta ley es muy ambigua al respecto, tal y como se aprecia en el segundo párrafo del artículo 20:

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados

² Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución. Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación. El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente. La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

³ Denominadas así para diferenciarlas de las *policías*.

con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión (artículo 20, Ley de Planeación).

Si bien la Ley define quiénes pueden participar y los espacios en donde pueden hacerlo, no establece mecanismos que garanticen una consulta representativa y plural de los diversos sectores de la sociedad; tampoco establece con qué periodicidad deberán realizarse los foros de consulta, y mucho menos ordena que sean recogidas y plasmadas sus inquietudes. Sólo ordena escuchar a la población. Otro aspecto importante de esta ley tiene que ver con la vigencia del plan:

El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo. Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor (artículo 22, Ley de Planeación).

De lo anterior se puede deducir que las políticas gubernamentales no podrán ser de mediano o largo plazo, a menos que la siguiente administración lo considere conveniente.

Desde la perspectiva de las reglas formales, se puede concluir que las políticas gubernamentales están constreñidas por la ley para ser diseñadas de arriba hacia abajo, es decir, desde la cúpula del poder. Otro aspecto que no debe perderse es que toda la planeación del gobierno federal, de cualquier secretaría o dependencia, deberá estar sujeta a los lineamientos rectores del PND.

El sistema de gobierno

El país se ha caracterizado por tener un gobierno centralista con un presidencialismo sumamente arraigado. El propio PND y su ley son un claro reflejo del manejo que se les ha dado a las políticas gubernamentales en México.

En cuanto al presidencialismo, puede decirse que el PND representa la carta de presentación del presidente en turno. Expone lo que, a su entender, son los problemas que enfrenta el país y cómo deben afrontarse. Así, se tiene que el Plan Nacional “actualizaba, concretizaba, en un específico tiempo político del país, un proyecto nacional cuyo sentido, meta y herramental se consideraba claro, manifiesto y, sobre todo, colectivamente compartido” (Aguilar 1992, 25).

En este contexto, el Ejecutivo se convierte en el actor central: es quien define la agenda pública, dicta las directrices para la formulación y diseño de políticas; la implementación de éstas es a discreción, y en cuanto a su evaluación, no está obligado a llevarlas a cabo. Así, todo el ciclo de las *policies* gira en torno a él.

Otro aspecto tiene que ver con lo que la sociedad espera del gobierno. Estar tantos años inmersos dentro de una dinámica donde es el Estado quien se encarga de resolver los problemas de la nación ha provocado una pasividad de los actores sociales, en donde se espera que sea el gobierno quien dé solución a los problemas que aquejan a la sociedad. Cabe señalar que lo anterior no es privativo de México, sino un común denominador en algunos países latinoamericanos, sobre todo aquellos donde la presencia de un Estado dominante ha permitido la formación de coaliciones entre grupos de poder, llámese poder económico o poder político, que han relegado la participación del resto de la sociedad, fomentando con esto que la acción colectiva se reduzca al centralismo y al clientelismo (Cabrerero 2000, 196). Ante tal situación, las instituciones creadas en un sistema de gobierno centralista y presidencialista están diseñadas para funcionar precisamente así: operadas desde el centro del poder, el cual depende de las decisiones del presidente en turno.

A partir de los ochenta se viven tiempos de cambios, durante los cuales el sistema de gobierno se ha ido fragmentando y a la vez remendando con nuevas ideas. Sin embargo, en cuanto al tema que se examina en este documento, el de las políticas públicas, es importante señalar que existen los actores indicados para impulsarlas (académicos, *think-tanks*, ONG, QUANGO, entre otros) y también se están reformando las normas institucionales (Ley de Acceso a la Información Pública, Ley del Servicio Civil de Carrera, entre otras) que pueden sentar las bases para poder implementar la *policy science* en el país.

LO QUE FALTA POR HACER

Las reglas formales que rigen la planeación en México tienen un espíritu democrático, que busca ser incluyente ante la sociedad en general y, que a su vez, busca el beneficio para todos los habitantes de este país. Sin embargo, en la práctica esto queda lejos de lo plasmado en las leyes.

Es importante que la planeación en el país sea llevada a cabo tomando en cuenta las propuestas de la *policy science*, así como las herramientas de análisis en todas sus fases. Se retoma el ciclo de las políticas públicas (Howlett, Ramesh y Perl 2009) y se hace un breve análisis del entorno que debe existir para poder implementar un *policy process*.

En cuanto a la definición de la agenda, es necesario contar con “un aparato gubernamental con un alto grado de permeabilidad [...] permeable a la opinión pública, a las demandas ciudadanas, a la inclusión de amplias redes de actores y agencias no gubernamentales en el desarrollo de una política” (Cabrero 2000, 199). Es decir, recoger las opiniones, propuestas u observaciones de los diversos actores sociales para poder estar en condiciones de generar una agenda desde el punto de vista de quienes están inmersos en la acción social. En cuanto a las reglas formales, es importante recordar que la misma Ley de Planeación en su artículo cuarto considera la participación de la sociedad; sin embargo, falta reglamentarla para que no sea letra muerta. Además, es necesario hacer que se cumpla lo estipulado en las leyes y que exista el compromiso de los funcionarios de gobierno de recoger las propuestas de la sociedad y de incluirlas en la agenda pública.

La fase de formulación y diseño de políticas implica un nivel de complejidad mayor, al cual no puede acceder el grueso de la población. No obstante, existen actores externos al sistema de gobierno que poseen la capacidad y el conocimiento suficiente (o incluso mayor) como para participar en esta etapa del proceso. Por otro lado es bien conocido que los puestos claves en la administración pública son de alta rotación y son ocupados no con base en el conocimiento que la persona posea respecto al puesto a ocupar, sino a otras cualidades que nada tienen que ver con el desempeño en el cargo. Así, es importante contar con el personal calificado para llevar a cabo esta tarea. No está por demás decir que existe una ley que hace referencia al servicio civil de carrera y que de implementarse facilitaría la tarea de mejorar el desempeño de nuestra burocracia.

La implementación de políticas representa un verdadero reto debido a que en muchas ocasiones implica el manejo de recursos económicos. En el país esta fase de las políticas públicas ha sido exclusiva del gobierno, lo que se ha traducido en un abultamiento del aparato burocrático. Pero no sólo eso, sino que podemos ver que los recursos destinados a programas de desarrollo social, principalmente, son utilizados en muchas ocasiones para fines distintos a los señalados en los programas derivados de las políticas públicas.

Enrique Cabrero (2000, 205) sostiene que en países donde existe una democracia plural es posible que intervengan en esta etapa del *policy process* diversas agencias ejecutoras, de distintos niveles de gobierno, e incluso agencias no gubernamentales pueden tomar concesiones otorgadas a particulares para prestar algún servicio a la población. Sin embargo, ante un escenario donde intervienen diversas agencias, se debe poner especial atención en que no se pierda el direccionamiento de las políticas públicas y que exista coordinación entre las agencias involucradas.

Finalmente, la evaluación de las políticas es un tema fundamental a la hora de conocer y medir resultados. Esta etapa tal vez es una de las más olvidadas en México, ya que no existe conciencia entre la sociedad de exigir al gobierno que rinda cuentas. Del lado del gobierno tampoco existe incentivo y mucho menos interés por hacerlo. Sin embargo, es importante esta etapa, ya que es la manera en que puede saberse si la elección de determinada política pública fue la correcta y, de ser así, en qué medida. Gracias a esta etapa del ciclo de las políticas públicas es que la *policy science* en Estados Unidos ha desarrollado gran parte de sus propuestas teóricas (Cabrero 2000, 209).

CONCLUSIONES

La planeación sexenal brinda un panorama de hacia dónde está dirigiendo sus esfuerzos la administración pública federal. Es una herramienta que permite mantener el rumbo del país. Sin embargo, no es elaborada con la seriedad suficiente y no se aplica cabalmente lo señalado tanto en la Ley de Planeación como lo que marca el artículo 25 constitucional.

La planeación debe ser complementada con el conocimiento que aporta la *policy science* para lograr elaborar un plan de desarrollo que incluya la visión de todos los actores de la sociedad y no sólo la de la administración en turno. Aunado a lo anterior, el *policy process* brinda una metodología y herramientas que permiten diseñar políticas públicas desde una perspectiva diferente a la que se viene utilizando actualmente, como el ser incluyentes de diversos sectores de la sociedad.

Cabe señalar que el concepto de *policy* está sustentado por rigurosas investigaciones y metodologías complejas y completas que son enmarcadas en teorías que brindan un panorama de cómo se puede lograr que un gobierno trabaje en beneficio de sus gobernados. Las herramientas desarrolladas son de gran utilidad para perseguir el logro de los objetivos trazados. Finalmente vale la pena mencionar que el principal atractivo de esta ciencia es conjuntar diversas ramas de las ciencias sociales, económicas y políticas con el fin de constreñir y encauzar todo el poder que es depositado en los gobernantes.

Ahora, considerando que las teorías son para explicar realidades, no debemos perder de vista que los diversos postulados revisados fueron desarrollados en una realidad diferente a la mexicana. Están enmarcadas en una sociedad de tradición democrática, donde los gobernantes están obligados a rendir cuentas, donde los diversos actores sociales tienen espacios para expresarse y donde esos actores saben darle uso a esos espacios. Las instituciones están diseñadas para funcionar de manera tanto vertical como horizontal, los estados gozan de un federalismo que les permite tomar lo que a su juicio sean las mejores decisiones en beneficio de sus ciudadanos.

En contraparte, en México existe una sociedad con una democracia incipiente, donde los gobernantes le apuestan a la falta de memoria de la población y a la falta de espacios para refrescar esas memorias; donde las decisiones se toman desde lugares lejanos a donde se están generando los problemas y en donde los decisores no necesariamente son los más indicados para solucionar problemas.

Tal vez sea muy difícil igualar las condiciones en que fueron desarrolladas las teorías de políticas públicas. No obstante, se están generando condiciones que permitirán implementar políticas públicas que puedan impulsarse de abajo hacia arriba y que lleguen a modificar el statu quo.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis F. 1992. *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Blomquist, William. 2007. The Policy Process and Large-N Comparative Studies. En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul A. Sabatier. Boulder: Westview Press.

Cabrero Mendoza, Enrique. 2000. Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública* 9 (2): 189-229.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México.

_____. 2001. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México.

_____. 1995. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México.

Howlett , Michael, M. Ramesh y Anthony Perl. 2009. *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*. Tercera edición. Canadá: Oxford University Press.

Ley de Planeación.

ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL PROBLEMA DEL AGUA EN LA CIUDAD DE HERMOSILLO

Hugo Briseño Ramírez¹

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es hacer un análisis de la situación de la ciudad de Hermosillo, Sonora, ante el cambio climático y la escasez de agua, con base en el modelo de análisis de políticas públicas denominado marco de análisis y desarrollo institucional de Elinor Ostrom (2007), cuyos componentes conceptuales ya han sido definidos en la introducción de este volumen.

El trabajo consiste en desglosar y desarrollar cada una de las partes que incluye este modelo con la información recabada sobre la problemática de la escasez de agua en Hermosillo y sus posibles soluciones. Al finalizar, se presenta una breve conclusión sobre la idoneidad del modelo para analizar este problema.

EL PROBLEMA DEL AGUA EN HERMOSILLO SEGÚN EL MARCO DE ANÁLISIS Y DESARROLLO INSTITUCIONAL

Condiciones materiales

El aumento en el calentamiento global, resultante del incremento de los gases de invernadero en la atmósfera (CO₂, CH₄ y CFC),² ha influido en los intereses de algunos actores por conocer los efectos sobre los recursos hidráulicos (Magaña et al. 2004).

El estado de Sonora, en México, es una de las regiones donde hace más calor en el mundo. Gran parte de su territorio (40 por ciento) se ubica en el desierto que lleva su nombre. Debido a esto, la evaporación de agua excede la precipitación, y hay mucha dificultad para predecir las lluvias, ya que son muy variables. En un año pueden caer 200 milímetros (mm) de agua y en otro esta cifra puede llegar hasta 600 mm (Magaña et al. 2004).

La ciudad de Hermosillo, capital del estado de Sonora, está ubicada en una región árida y tiene una precipitación anual de entre 250 y 300 mm y altas temperaturas que pueden llegar hasta los 45 grados centígrados en temporadas calurosas. Además, la presa Abelardo L. Rodríguez, que fuera la principal fuente

¹ Maestro en ciencias sociales con especialidad en teoría y análisis de asuntos públicos de El Colegio de Sonora. Correo electrónico: hbr500@gmail.com

² CO₂ significa bióxido de carbono; CH₄, metano, y CFC, clorofluorocarbonos.

de abastecimiento de agua para la ciudad, a partir de 1998 está prácticamente seca. Irónicamente, cuando llueve en Hermosillo es frecuente el problema de encharcamiento en las calles debido a que no existe un adecuado drenaje pluvial (Magaña et al. 2004).

Se espera que en los próximos cincuenta años la temperatura en la región de Hermosillo aumente entre uno y dos grados centígrados en promedio. Aunque los diferentes escenarios planteados sobre el cambio climático varían sobre la cantidad de lluvia que caerá en un futuro próximo, éstos coinciden en que hará más calor. A más calor habrá menos humedad en el suelo, menor disponibilidad de agua y un aumento en el volumen de extracción de los acuíferos (Magaña et al. 2004).

Atributos de la comunidad

La ciudad de Hermosillo es altamente vulnerable a los cambios climáticos y a la escasez de agua. Actualmente su principal fuente de abastecimiento son los aprovechamientos subterráneos. Éstos son sometidos a una intensa explotación y no se conoce con exactitud su nivel. Se calcula que el 75 por ciento del agua disponible se utiliza en el sector agrícola; de modo que la competencia entre el sector agrícola y urbano por el acceso al agua disponible se puede agravar con los años si no se toman medidas que solucionen el problema del abastecimiento (Magaña et al. 2004).

Otro elemento clave a considerar es el crecimiento demográfico de la ciudad. La presencia de empresas internacionales como Ford Motor Company y algunas maquiladoras incrementa la oferta local de trabajo. Esto provoca la inmigración y el aumento de la población y, por consecuencia, que exista una mayor demanda de agua (Magaña et al. 2004). Para ilustrar esto basta observar que “de octubre de 2005 a octubre de 2006 el número de empleos en la industria a nivel nacional creció un 2.8 por ciento, mientras que en Sonora el crecimiento fue de 10.31 por ciento” (Pineda y Salazar 2008).

Reglas en uso

Es poca la atención que se presta a la vulnerabilidad de la ciudad y de la región. El sistema político invita a buscar logros que tengan resultados palpables en el corto plazo. No hay incentivos para formular estrategias que busquen soluciones integrales y sostenibles a través del tiempo. Se buscan grandes proyectos, mientras que casi 40 por ciento de agua en la ciudad de Hermosillo se tira por ineficiencias en el manejo del recurso vital (Pineda y Salazar 2008). Sería más adecuado que primero se rehabilitara la red de distribución del agua, antes de pensar en planes costosos para traer agua de lugares cada vez más lejanos.

Existen reglas institucionales que no favorecen comportamientos adecuados y requieren ser modificadas. El mal desempeño de los organismos operadores se debe a tres aspectos institucionales: la administración basada en criterios políticos y no técnicos, la corrupción y la evasión de costos políticos asociados a medidas impopulares. A causa de estos tres factores los organismos tienen alta rotación de personal directivo vinculada a los cambios de la autoridad política cada vez que hay elecciones; la tarifa es determinada con criterios políticos, evitando medidas impopulares y buscando beneficios electorales; no se cobra el agua ni se castiga a quien no paga; y existen tomas ilegales, favoritismo en asignación del líquido y lecturas de medición falsas.

La gran rotación del personal directivo de los organismos operadores se debe a la disposición constitucional de no reelección de los gobiernos. Esto significa que si el organismo es administrado por el municipio, la sustitución del director se dará cada tres años, cuando cambia el presidente municipal; o si es administrado por el estado, cada seis años, cuando cambia el gobernador. Esto sucede porque el gobernador o el presidente municipal, según sea el caso, tienen la facultad de nombrar a los directores y los

ocupantes de otros puestos directivos y generalmente colocan a gente de su confianza o para cumplir compromisos políticos.

Las tarifas de agua están determinadas por factores políticos, no técnicos. Cualquier cambio en el precio del líquido no depende únicamente de la conveniencia que vea en ello el director, sino que tiene que ser aprobado por el cabildo y por el Congreso local. Subir la tarifa tiene costos políticos, por lo que no siempre es conveniente para el gobierno en turno introducir este tema en la agenda.

Una segunda limitante para los directores es que, en numerosos casos, no pueden suspender el servicio de agua potable a los que no pagan el servicio. Si no se cobra el agua, el organismo no cuenta con los suficientes recursos para dar mejores servicios y se crea un círculo vicioso de mal servicio-falta de pago. Esta cuestión también es de índole política, porque castigar al que no paga un recurso que es considerado básico y necesario también representa altos costos políticos.

Existe mucha corrupción en el sector del agua dada su característica de monopolio natural. Hay grupos de poder beneficiados con licitaciones y asignaciones del recurso; hay personas conectadas ilegalmente y lectores de medición falsos.

Arena de acción

La arena de acción comprende dos elementos: los actores y la situación particular en la que se encuentran. Los actores principales relacionados con el problema del agua en la ciudad de Hermosillo son los siguientes:

- Organismo operador Agua de Hermosillo (AGUAH), que es un organismo adscrito a la administración descentralizada del gobierno municipal (paramunicipal). Tiene autonomía jurídica y patrimonio propio.
- Gobierno municipal: al igual que el gobierno del estado, invierte en infraestructura, presta dinero al organismo operador y aprueba proyectos sobre gestión de agua en el cabildo.
- Gobierno del estado a través de la Comisión Estatal del Agua (CEA): elemento importante en la toma de decisiones, ya que se necesita la aprobación del Congreso para cualquier cambio en tarifas de agua o en inversiones de infraestructura hidráulica.
- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA): organismo público federal, encargado de administrar y preservar las aguas nacionales.
- Usuarios: son los primeros afectados por el problema de escasez de agua. No hay una cultura de ahorro. En promedio se gastan 345 litros al día por habitante en la ciudad de Hermosillo (Pineda y Salazar 2008).
- Analistas e investigadores: estudian el tema del agua, buscan soluciones y experiencias exitosas en otros territorios. Ayudan a descubrir y exponer problemáticas sociales y, en este caso, climáticas.

Con respecto a la situación de la acción, como se ha mencionado en el presente estudio, Hermosillo enfrenta un problema de baja disponibilidad de agua. La ciudad es especialmente vulnerable ante este problema porque no cuenta con una fuente de suministro segura para sustentar el crecimiento demográfico generado por la creciente actividad económica de la región.

Este problema se puede atacar por dos frentes: a través de la oferta o a través de la demanda. Algunas alternativas de solución por medio de la oferta son las siguientes:

1. Elevar la eficiencia del organismo operador. Implica maximizar los indicadores de eficiencia física y comercial. Para ello, son necesarias varias estrategias que mejoren la gestión del agua, como la eliminación de fugas y el incremento en la contabilización del líquido desde su producción hasta su facturación.
2. Construcción de un acueducto de la presa El Novillo, en el río Yaqui, a Hermosillo. Este proyecto se intentó llevar a cabo en la década de los noventa del siglo XX. Sin embargo, se trata de una distancia de 144 kilómetros, de modo que se requiere de bombeos y túneles para cruzar dos sierras intermedias. Aunque se inició la licitación del proyecto y se recibieron cuatro propuestas de empresas constructoras nacionales, por razones que no están enteramente claras el proceso de licitación fue cancelado y no se realizó la obra. Pineda (2007) infiere que la cancelación se debió a la crisis financiera de 1995 y a que el gobierno del estado encontró una mejor oportunidad para financiarse y manejar su deuda en el fondo de rescate denominado Fobaproa, al cual se entregaron los terrenos conocidos como “Vado del Río” de la ciudad de Hermosillo.
3. Construcción de una planta desalinizadora de agua de mar en Bahía de Kino, la cual transportaría el líquido a la ciudad de Hermosillo por medio de un acueducto de 100 kilómetros. Este proyecto se intentó hacer en 1999, pero enfrentó la oposición de los agricultores de la Costa de Hermosillo, quienes consideraron que dicha extracción propiciaría la intrusión salina y arruinaría la agricultura en esa región. Además el proyecto enfrentó la oposición del gobierno municipal de Hermosillo. Éste solicitó, con base en las disposiciones del artículo 115 constitucional, la transferencia del servicio al ámbito municipal, con lo cual impidió que se siguiera adelante con el proyecto de desalación (Pineda 2007).
4. Compra de derechos de uso agrícola para uso urbano. Ejemplo de esto es la negociación de la transferencia de derechos de agua agrícolas del distrito de riego de la Costa de Hermosillo. Así, por ejemplo, en junio de 2005 el gobierno municipal acordó con los agricultores la cesión de los derechos de 40 millones de metros cúbicos de agua, de los cuales 26 serían para la ciudad y los restantes dejarían de extraerse para apoyar la recuperación del acuífero (Pineda 2007).
5. Cosecha y recarga de agua. Consiste en aprovechar el agua de la lluvia para recargar los acuíferos o crear almacenes de agua. Hay evidencia de que esta estrategia ha resuelto en algunos lugares el problema dual de inundación y sequía (Magaña et al. 2004).
6. Acueducto El Molinito-Hermosillo. Consiste en la construcción de un tubo de 12.9 kilómetros de longitud de la presa El Molinito a la planta potabilizadora ubicada en el parque recreativo La Saucedá. Dotará a Hermosillo de un metro cúbico por segundo. La inversión la aportarán los tres órdenes de gobierno.

Las alternativas de solución por medio de la demanda consisten principalmente en fomentar lo que se conoce como “cultura del agua”. Estas acciones incluyen:

1. Difundir mensajes de ahorro de agua a través de libros de texto, pinta de bardas, pláticas escolares, material didáctico, entre otras. A esta estrategia de sensibilizar alumnos en Hermosillo se le atribuye la disminución del consumo de 470 litros diarios por habitante en 1996 a 375 litros en 2002 (Magaña et al. 2004).
2. Uso de dispositivos ahorradores en regaderas, lavamanos y excusados.
3. Instalación de medidores en tomas que no los tengan.
4. Subir el precio para aumentar la valorización del recurso como un bien escaso.

5. Utilización de otro tipo de materiales de construcción que sean más adecuados a la situación climática en zonas desérticas. Esto generará menos calor dentro de los inmuebles, lo que tendrá un impacto en la disminución del uso de agua. Un ejemplo de este tipo de construcciones es la “Casa del Vaquero” en Hermosillo y algunas casas bioclimáticas experimentales en Estados Unidos (Magaña et al. 2004).

Patrones de interacción

Las relaciones más importantes entre los actores del subsistema político del agua en la ciudad de Hermosillo son las existentes entre el organismo operador Agua de Hermosillo (AGUAH) y la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). También su vínculo con la Comisión Estatal del Agua, el presidente municipal y la Unión de Usuarios de Hermosillo. Para identificar el tipo de relación existente entre estos actores se utiliza la tipología de redes de Adam y Kriesi (2007), también descrita en el capítulo introductorio de este libro.

Entre AGUAH y CONAGUA parece haber una relación de *dominación* del segundo sobre el primero. AGUAH necesita de recursos para crear la infraestructura adecuada para la gestión del agua y éstos provienen generalmente de fondos federales. Es CONAGUA el organismo encargado de definir las prioridades y repartir los recursos. Hay una relación de dominación porque Agua de Hermosillo depende en gran parte de CONAGUA para realizar proyectos importantes.

Con los gobiernos tanto estatal como municipal, el organismo operador del agua en la ciudad de Hermosillo tiene una relación de *negociación asimétrica*. Si bien, estas tres instancias buscan el bienestar de la sociedad, los criterios para enfrentar la situación de la escasez del agua no son siempre los mismos, y más bien tienen diferencias de perspectiva y estrategias políticas. Para los políticos es mejor hacer grandes obras que se difundan en los medios de comunicación que algo poco visible, pero eficiente. Además, cuestiones como inversiones municipales y estatales en infraestructura hidráulica y los cambios de tarifas del agua son cuestiones que para llevarse a cabo deben ser aprobadas por el cabildo y por el Congreso. Sí hay negociación, pero el poder de decisión de estos actores es muy diferente.

Los usuarios y el organismo operador tienen una relación de *cooperación jerárquica*. Encuestas realizadas a 280 hogares de Hermosillo en 2003 muestran que 90 por ciento de los hermosillenses creen que el agua es un problema en la ciudad. El 95 por ciento manifestó su disposición a participar en campañas y acciones para ahorrar el líquido (Magaña et al. 2004). No es una cooperación simétrica, ya que los usuarios, para aceptar medidas de ahorro de agua, necesitan ser sensibilizados y capacitados en este tema, y esto le compete al organismo operador.

Resultados

La política resultante de la administración del trienio 2006-2009 para solucionar el problema de suministro de agua en Hermosillo para los próximos años fue la construcción del acueducto El Molinito. Esta obra se inauguró el 22 de abril de 2009 y tiene 12.9 kilómetros de longitud con un diámetro de 48 pulgadas. La inversión total fue de 121 millones de pesos, distribuidos de la siguiente manera: 48 millones 400 mil pesos aportó el gobierno federal, 52 millones el gobierno estatal y 20 millones 600 mil pesos el municipal. La capacidad total de abasto es de tres metros cúbicos por segundo. En verano, durante los periodos de demanda máxima, se necesitan 4 y el acueducto aportaría 1.1 metros cúbicos por segundo adicionales. Como se observa en la evaluación posterior, es una solución cuya efectividad genera muchas dudas. No parece atacar a fondo el problema de alta vulnerabilidad que presenta Hermosillo ante la escasez de agua.

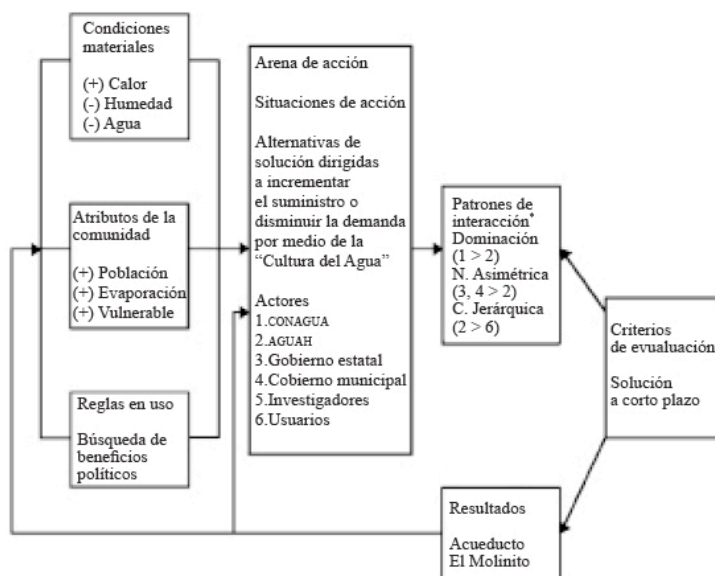
Resulta difícil hacer una evaluación de esta política pública porque apenas se está comenzando a poner en práctica. Sin embargo, se pueden hacer algunos comentarios. El acueducto El Molinito podrá dar agua a Hermosillo durante los próximos cincuenta años si se asume que la población no se incrementará. Esto no será así, dado que la tendencia de crecimiento de la ciudad es al alza. Esta obra sólo podrá satisfacer la demanda del líquido durante los próximos cinco años. Es una solución a corto plazo. Además, según lo declaró el mismo director del organismo, “El Molinito no está metiendo más agua a la ciudad sino que está sustituyendo el líquido de los acuíferos para que estos descansen y guardarlos para una emergencia”.³

Otro elemento que vale la pena destacar es que, según el profesor M. Sortillón, de la Universidad de Sonora, la presa El Molinito está a menos del 40 por ciento de su capacidad. Explicó que extraer agua de una presa con ese grado de almacenamiento no es recomendable. Esto se debe a que el líquido está sedimentado, el fondo concentra la maleza, los agroquímicos que la corriente arrastra y hay materia orgánica en descomposición. Es probable que el agua extraída de esta manera sea muy difícil de potabilizar por el grado de contaminantes que hay en el fondo. Además, se puede dañar el acueducto por el riesgo de que viajen piedras o ramas dentro de éste.⁴

CONCLUSIONES

Para terminar el presente ensayo, es pertinente hacer un comentario sobre el modelo de análisis empleado. El marco de análisis y desarrollo institucional (IAD) fue de gran ayuda para observar la situación actual de la ciudad de Hermosillo ante la escasez de agua y los cambios climáticos, más que para analizar la obra de El Molinito. En la [figura 1](#) se observa un resumen esquemático de lo visto en el presente escrito.

Figura 1. Análisis institucional del problema del agua en Hermosillo



* El número significa el actor correspondiente. Si un número está antes del signo ">" significa que el actor que está representado por este número tiene mayor poder que el actor representado por el número que está enseguida del signo ">".

³ Declaración de José Luis Jardines Moreno (Contreras 2008, 2).

⁴ Confrontación de declaración por parte de Manuel de Jesús Sortillón Valenzuela (ídem).

Como se aprecia, la solución de construir el acueducto no es negativa, pero es a corto plazo. Hermosillo necesita una respuesta integral para hacer frente a estos problemas. Se requiere la unión de esfuerzos del gobierno, iniciativa privada, académicos y usuarios. El problema del agua no puede ni debe resolverse exclusivamente con criterios políticos. La solución es técnica, pero requiere liderazgo político para lograr conciliar los intereses de los diferentes actores políticos que toman las decisiones; y esto es un gran reto difícil de superar, ya que requiere tomar medidas muchas veces impopulares que pueden tener costos electorales si no se concientiza a la población de la necesidad de dichas acciones. Es necesario consultar a los expertos en el tema y hacer números, estudiar casos de éxito en otros lugares y mejores prácticas. No vale la pena hacer tanto ruido por la construcción del acueducto El Molinito. Hace falta mucho por hacer, ésta es sólo una solución provisional.

Por último, pero no menos importante, existe la sospecha de que las extracciones de agua de la presa El Molinito, al evitar que el líquido siga su curso superficial o subterráneo hacia las zonas de captación de los pozos de Hermosillo, lo único que hará es que llegue más pronto a la ciudad. De este modo, el agua que iba a llegar por sí sola a través del subsuelo a Hermosillo, se trae de manera más rápida y eficiente por medio de este acueducto. Además es probable que esta extracción contribuya a abatir y disminuir el nivel de los pozos de las zonas de captación de la Mesa del Seri y La Victoria. O sea que puede tratarse de una obra redundante en la que la inversión no sirve para aportar nueva agua, sino sólo un adelanto del líquido que de todos modos llegaría a Hermosillo.

BIBLIOGRAFÍA

- Adam, Silke y Hanspeter Kriesi. 2007. The Network Approach. En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul A. Sabatier, 129-154. Boulder: Westview Press.
- Contreras, Cristina. 2008. El Molinito, garantía de vida de 50 años. *El Imparcial*. 20 de abril.
- Magaña, Víctor, Hallie Eakin, José Luis Moreno, José María Martínez y Osvaldo Landavazo. 2004. Adaptación al cambio climático: Hermosillo, Sonora. Un caso de estudio. México.
- Ostrom, Elinor. 2007. Institutional Rational Choice. En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul A. Sabatier, 21- 64. Boulder: Westview Press.
- Pineda, Nicolás. 2007. El suministro de agua para Hermosillo. Quince años de búsqueda y desencuentros. *Sonárida* 23: 1-2. http://www.iesa.gob.mx/sonarida/23/agua_hermosillo.htm (25 de abril de 2008).
- _____ y Alejandro Salazar. 2008. El manejo del agua en las ciudades del norte de México y el cambio institucional. Documento de trabajo. Hermosillo: El Colegio de Sonora.

LA PROTECCIÓN CIVIL Y SU GESTIÓN DESDE EL ENFOQUE DE REDES SOCIALES.

ANÁLISIS DEL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA POR CICLONES TROPICALES ANTE EL IMPACTO DE JIMENA EN GUAYMAS, SONORA

Luis M. Silva Gutiérrez¹

INTRODUCCIÓN

En México, el crecimiento urbano que se observa en las zonas costeras ha derivado en una mayor exposición de los asentamientos humanos a las consecuencias del paso de un ciclón tropical. Por ello, la aplicación de sistemas preventivos de protección civil, como el Sistema de Alerta Temprana por Ciclones Tropicales, es cada vez más necesaria en zonas de riesgo. En el presente estudio se analizó la implementación del Sistema de Alerta Temprana por Ciclones Tropicales (SIAT-CT) por parte del Comité para la Operación de Emergencias del estado de Sonora (COE) antes y durante el impacto del huracán *Jimena* en septiembre de 2009. Dicho análisis se centró en dos cuestiones: 1) el flujo de información de alerta entre los integrantes del Comité de Protección Civil, y 2) el impacto de la difusión de dichas alertas sobre el grado de información recibido por los usuarios finales, los pobladores de zonas con alto riesgo a inundaciones en Guaymas, Sonora.

Se realizó un análisis de Redes Sociales mediante el paquete informático UCINET 6.0, con la finalidad de obtener las medidas de centralidad (rango, intermediación y cercanía) para el flujo de información en el comité antes mencionado. Además se utilizó estadística descriptiva como herramienta para el estudio del contenido de la red y de su impacto en términos de difusión de alertas.

Entre los principales hallazgos del estudio se encontró que la configuración de la red del Comité para la Operación de Emergencias tiene un actor central: la Unidad Estatal de Protección Civil, y aunque dicha configuración es congruente con la normatividad (la cual promueve una cooperación vertical, jerárquica), presenta inconvenientes en términos de la parcialidad con la que los integrantes del comité accedieron a la información, además de la dependencia con respecto a la Unidad Estatal para obtenerla. Asimismo, la inexistencia de brigadas comunitarias de protección civil fue una gran limitante para la comunicación efectiva entre las autoridades y los pobladores, ya que estos últimos desconocían el Sistema de Alerta Temprana, así como el significado y acciones ligadas a cada una de las alertas.

¹ Maestro en ciencias sociales con especialidad en teoría y análisis de asuntos públicos de El Colegio de Sonora. Correo electrónico: miguelsilvagtz@gmail.com

ANTECEDENTES

Las condiciones atmosféricas en el planeta han dado indicios de un cambio en la consistencia climática, el cual se manifiesta con fenómenos meteorológicos extremos en zonas donde anteriormente no se presentaban con la frecuencia e intensidad con la que hoy se observa. Un ejemplo de ellos es el ciclón tropical. México, al estar situado entre dos zonas ciclónicas, es considerado un país de alta vulnerabilidad. Es por ello que prácticamente ninguna región de las costas mexicanas está totalmente libre del riesgo de ser afectada por un ciclón tropical. Durante el periodo 1921-1999 tocaron tierras mexicanas un total de 214 ciclones tropicales. Las entidades que presentaron una mayor entrada de estos fenómenos fueron Baja California Sur con 55 (27.5 por ciento) y Sinaloa con 36 (16.8 por ciento), seguidos por los estados de Oaxaca, Guerrero y Michoacán con 9.8, 8.9 y 8.9 por ciento del total nacional, respectivamente. Para el Golfo y el Caribe mexicano, aunque es menor el número de tormentas que penetraron tierra en el periodo 1871-1999 (sólo 150), los efectos que generan pueden ser devastadores para estas regiones del país (Martínez y Fernández 2004).

De acuerdo con los registros de diversas perturbaciones tropicales, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) ha identificado áreas o entidades federativas de México en las que al menos un huracán ha entrado a tierra, indicando los periodos de recurrencia. Con base en las zonas de ingreso, se infiere que las entidades de Baja California Sur, Michoacán, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas presentaron una mayor ocurrencia de penetración. Debido a la existencia de importantes centros de población asentados a lo largo de sus costas, se ha estimado que aproximadamente cuatro millones de personas están expuestas al fenómeno, lo que representa el 40 por ciento de la población total de estos estados, ubicada en 31 municipios costeros (Hernández 2001).

En Sonora, estos eventos han dejado daños con un costo de más de cien vidas humanas y cerca de 3 160 millones de pesos. Históricamente, los principales desastres que ha enfrentado la entidad son generados por lluvias extraordinarias y ciclones tropicales, que durante el periodo comprendido entre 1921 y 2003 suman en total 42 fenómenos. De éstos, cinco se registraron en el periodo 1997-2003, generando 120 721 damnificados en 28 municipios y más de 870 millones de pesos en daños en los sectores de comunicaciones, vivienda, salud, educación, agricultura, ganadería, pesca, energía eléctrica, infraestructura hidroagrícola, urbana, agua potable y alcantarillado (Gobierno del Estado de Sonora 2008). Para aminorar el impacto de este y otro tipo de catástrofes, se implementan los sistemas nacional y estatal de Protección Civil.

EL ORIGEN DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO Y SONORA

A raíz de los problemas causados por los sismos de 1985 en la Ciudad de México, el entonces Presidente de la República, licenciado Miguel de la Madrid, creó la Comisión Nacional de Reconstrucción el 3 de octubre de 1985 "como órgano de consulta y participación en las acciones de los sectores público, privado y social", entre cuyas funciones se destaca la de "sentar las bases para establecer los mecanismos, sistemas y organismos para atender mejor a la población en la eventualidad de otros desastres, incorporando las experiencias de instituciones públicas, sociales y privadas, de la comunidad científica y de la sociedad en general" (Muravchik 1996).

Desde su inicio, el Sistema Nacional de Protección Civil se ha concebido como una integración orgánica de las diferentes estructuras y elementos, con el fin de proteger a los ciudadanos ante la eventualidad de un desastre. Para lograr este objetivo, se contó con una estructura orgánica, además de métodos y procedimientos para asegurar un empleo óptimo de recursos y tiempo disponible. Es por ello

que esta primera etapa, denominada Conceptualización y Planeación, tenía como objetivo principal el establecimiento de las bases conceptuales del nuevo sistema a través de la precisión de su marco general, así como de la planeación y realización de los diversos trabajos necesarios para éste. Esto proporcionó un nuevo mecanismo de operación que permitió atender de inmediato cualquier emergencia en el ámbito de la protección civil. Sin embargo, las propias bases consideran el carácter transitorio de este mecanismo, ya que todavía faltó establecer las nuevas reglas y precisar las funciones para todos los participantes (ibíd.).

La creación del Sistema Estatal de Protección Civil en Sonora ocurrió el 4 de julio de 1986. Se define como “un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias del sector público entre sí, de las tres instancias de gobierno (federación, estado y municipios), así como la sociedad civil, mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria” (Sistema Estatal de Protección Civil-Sonora). Dichos deberes y colaboraciones son regidos por el Programa Estatal de Protección Civil, en el cual se establecen las líneas de acción y colaboración entre las diferentes instancias y actores involucrados en su proceso de implementación. En uno de los apartados introductorios del programa se enfatiza la necesidad de invertir más esfuerzo y recursos para transitar lo más pronto posible de una política fundamentalmente reactiva a una de carácter preventivo (ibíd.).

En congruencia con esta visión preventiva, el Sistema Nacional de Protección Civil implementa el Sistema de Alerta (Comité para la Operación de Emergencias 2009) Temprana por ciclones tropicales a través de una cooperación vertical entre los tres niveles de gobierno. En el nivel estatal, la acción recae sobre el Comité para la Operación de Emergencias por ciclones tropicales, el cual está constituido por diez instancias de gobierno cuyo objetivo es poner en práctica el mencionado sistema de alerta, que difunde información de los diferentes niveles de gobierno hasta llegar al ciudadano o poblador afectado.

EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA POR CICLONES TROPICALES (SIAT-CT)

Ante la amenaza ciclónica, este sistema de alerta se creó en el año 2000 como una herramienta de coordinación en el proceso de alertar a la población y en la acción institucional, que se sustenta en la interacción de los principales actores del Sistema Nacional de Protección Civil: la sociedad civil y sus organizaciones; las instituciones de investigación del fenómeno hidrometeorológico e inclusive quienes estudian sus efectos sociales; los medios de comunicación masiva y la estructura gubernamental del Sistema Nacional de Protección Civil. En México, el SIAT tiene el objetivo de ser un mecanismo de alertamiento y coordinación que de manera consensuada genere una respuesta organizada del Sistema Nacional de Protección Civil ante la amenaza que constituye un ciclón tropical. Las etapas de alerta que maneja dicho sistema son cinco: azul (aviso), verde (prevención), amarilla (preparación), naranja (alarma) y roja (afectación). Sin embargo, con el fin de funcionar eficientemente en el ámbito estatal, se integra un comité para la operación de dicho sistema: el COE.

EL COMITÉ PARA LA OPERACIÓN DE EMERGENCIAS POR CICLONES TROPICALES (COE)

Al implementar el Sistema de Alerta Temprana a nivel regional se requiere de una coordinación formal entre los funcionarios participantes. En el caso de Sonora, el Comité para la Operación de Emergencias por ciclones tropicales es la instancia de cooperación que cumple esta función unificadora. Su objetivo

es conformar un grupo compacto de dependencias estatales con responsabilidades muy específicas para actuar rápida y eficazmente antes, durante y después de la presencia de un ciclón tropical. Está integrado por las siguientes instancias: Secretaría de Gobierno (Unidad Estatal de Protección Civil), Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Secretaría de Desarrollo Social en Sonora, Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano, Junta de Caminos, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Comisión Estatal del Agua, Secretaría de Hacienda y Desarrollo Integral para la Familia en Sonora.

No obstante la existencia de este comité y la implementación de sus estrategias, los reportes oficiales que se emiten después del impacto de un fenómeno de esta magnitud no dan cuenta de un análisis referente a la puesta en marcha del Sistema de Alerta y en su lugar presentan un seguimiento meteorológico del fenómeno y los costos derivados de su impacto, dejando fuera las posibles explicaciones sobre las fallas que se presenten en la gestión del sistema mencionado. Es por ello que resulta de vital importancia la realización de un análisis en el que se explore la efectividad del Comité para la Operación de Emergencias al implementar el Sistema de Alerta Temprana por Ciclones Tropicales, en términos del flujo de información entre funcionarios y de éstos a las regiones afectadas por el fenómeno. Para ello se requiere de un enfoque o modelo de análisis que permita conocer los aciertos, fallas y omisiones en la gestión de un sistema de alerta frente a un fenómeno meteorológico.

EL ENFOQUE DE REDES SOCIALES EN LA EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Dadas las características de la implementación de políticas antes descrita, se tiene que en el momento de buscar respuestas sobre la gestión de recursos compartidos o, dicho de otra forma, cuando se intenta responder a una pregunta que atañe al flujo de información en un entramado de cooperación interinstitucional, la herramienta de análisis ideal se puede encontrar en el enfoque de redes sociales. Dicho enfoque es frecuentemente utilizado en forma metafórica en el estudio de políticas públicas. Sin embargo, inclusive en esos casos, el investigador toma una perspectiva particular, centrando el análisis en los actores, sus intereses, pero especialmente en los lazos existentes y no existentes entre ellos mismos (Fischer, Miller y Sidney 2007).

LA METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

El objetivo general de la presente investigación consistió en explorar la efectividad del flujo de información en el Comité para la Operación de Emergencias al implementar el Sistema de Alerta Temprana por Ciclones Tropicales, en Guaymas, Sonora, durante la aproximación e impacto de *Jimena*. La pregunta de investigación a responder fue la siguiente: ¿Cómo se configuro y qué efectos tuvo el flujo de información en el Comité para la Operación de Emergencias sobre el grado de información de alertas recibido por la población vulnerable a inundaciones antes y durante el impacto de *Jimena* en Guaymas, Sonora?

El estudio de caso tuvo un diseño retrospectivo-parcial-transversal-exploratorio. Retrospectivo parcial, por utilizar datos históricos en la contextualización del problema y recolectar datos del presente para realizar el análisis; transversal, por hacer un corte en el tiempo y espacio para delimitar el objeto de análisis; y exploratorio, por constituir un estudio en un campo poco examinado, es decir, con pocos antecedentes de trabajos previos similares.

En relación con el proceso del Sistema de Alerta Temprana, el estudio se delimitó al uso regional de la información, considerando solamente el flujo estatal. Para mayor claridad al presentar el procedimiento

seguido en el análisis del flujo de información, se le dio orden de acuerdo a los pasos propuestos en el *Manual para el mapeo de redes como una herramienta de diagnóstico* (Clark 2006): 1) Diseño de los instrumentos; 2) Levantamiento de información; 3) Preparación de la base de datos; 4) Análisis y visualización en NetDraw; y 5) Análisis del contenido de la red y de su impacto.

DISEÑO DE LOS INSTRUMENTOS PARA RECOLECTAR INFORMACIÓN DEL COE Y DE LA POBLACIÓN

Con el objetivo de facilitar la cooperación de los participantes en el estudio, se diseñaron dos instrumentos de una sola cuartilla, y con un sistema de chequeo en casillas para señalar la respuesta dada. Este formato facilitó su llenado, con un tiempo promedio de entrevista de 15 minutos para los integrantes del COE y 5 minutos para las personas receptoras de información de alerta en Guaymas, Sonora.

Levantamiento de información

En la recolección de datos se realizaron dos etapas de trabajo de campo. La primera correspondió a las entrevistas hechas a los diez funcionarios integrantes del COE. La segunda etapa fue un levantamiento de encuesta, compuesta por 80 cuestionarios, a las personas que habitaban las zonas de alto riesgo de inundaciones, según el Atlas Estatal de Riesgos del Estado de Sonora (Gobierno del Estado de Sonora 2012). Por esta condición se tuvieron dos tipos de participantes, para los cuales se destinó cada tipo de instrumento. Éstos se identificaron como participantes a nivel institucional y participantes a nivel población.

A nivel institucional los participantes fueron los integrantes del Comité para la Operación de Emergencias por ciclones tropicales. El criterio de inclusión fue ser miembro activo del comité en el momento del impacto de *Jimena*. De este modo, los funcionarios entrevistados (a finales de octubre de 2009) fueron los siguientes:

1. Unidad Estatal de Protección Civil: Wilebaldo Alatríste Candiani
2. Secretaría de Salud: Henry Blatter Rubio
3. Secretaría de Desarrollo Social: Ricardo Aguilar J.
4. Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano: Raúl Zamora
5. Secretaría de Hacienda: Roberto Keith
6. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación: Mauricio Lizárraga
7. Desarrollo Integral para la Familia Sonora: José Agustín Borrego Ibarra
8. Secretaría de Educación: Fernando Millán Valdez
9. Comisión Estatal del Agua: Daniel Justiniani Córdova
10. Junta de Caminos: Alfredo Martínez

A nivel población los participantes constaron de una muestra de 80 personas que residen en las zonas de alto riesgo de inundación en el puerto de Guaymas, Sonora, tal y como lo señala el Atlas Estatal de Riesgos para el Estado de Sonora. El criterio de inclusión fue precisamente ser residente de alguna de las zonas clasificadas como de alto riesgo de inundaciones. Las colonias muestreadas fueron trece, pero la distribución en la aplicación de los cuestionarios (del 20 al 23 de diciembre de 2009) fue de la siguiente manera:

- Veinte cuestionarios para las colonias ubicadas en la orilla del mar: Termoeléctrica, Punta de Arena, La Cantera, El Rastro, San Bernardo, Costa Azul y Gil Samaniego
- Veinte cuestionarios aplicados en el centro de la ciudad
- Veinte cuestionarios aplicados en la zona norte de la ciudad: Marsella, Niza, Niza Galiza y Femosa
- Veinte cuestionarios aplicados en los límites de la ciudad: Comunidad El Arroyo (San José de Guaymas)

Preparación de la base de datos

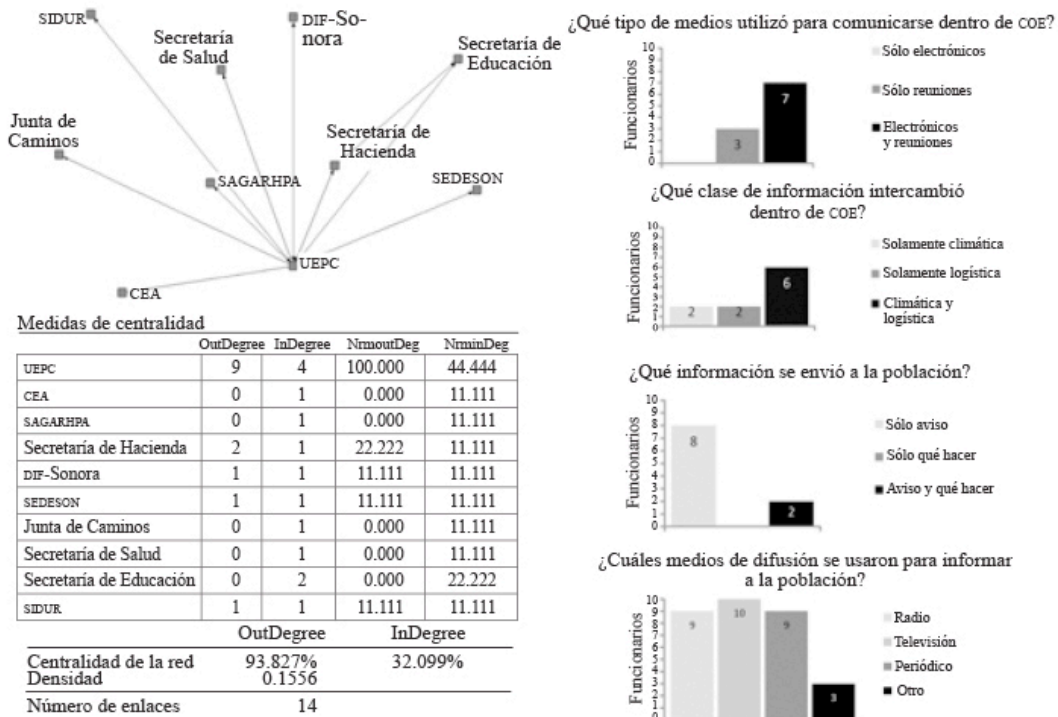
Ya entrevistados los funcionarios del Comité para la Operación de Emergencias, se procedió a codificar los datos obtenidos de dichas entrevistas. En esta codificación, la existencia de una relación de intercambio de información se codifica con (1) y la ausencia de dicho intercambio se marca con (0). En la matriz relacional se distingue al emisor de información (filas) y al receptor (columnas). Se elaboró una matriz relacional para cada una de las alertas emitidas, ya que la intención fue observar la evolución en la configuración de la red del COE a lo largo de la emisión del SIAT-CT. Las matrices son asimétricas, lo cual significa que las relaciones de intercambio muestran un sentido en el flujo de información. Una vez terminada la elaboración de matrices relacionales, se graficó mediante la herramienta NetDraw la red o sociograma para cada alerta emitida.

ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LA RED Y DE SU IMPACTO

Para conocer el contenido de la red del COE (en términos de información intercambiada, medios utilizados, entre otros) y para saber cuál fue el impacto que tuvo la implementación del SIAT-CT sobre el grado de información de alerta recibido por la población, resultó útil el uso de estadísticos descriptivos, ya que con este tipo de análisis se identificaron datos importantes para la puesta en marcha y el buen flujo de información. Estos datos se refieren a la recepción de información, conocimiento del Sistema de Alerta, de la brigada comunitaria, su proceder en cuanto a evacuación de la zona, sus medios para obtener la información, entre otras. En este caso, el análisis consistió en contabilizar cada una de las respuestas de los ochenta cuestionarios aplicados en Guaymas, Sonora.

Como se observa en la [figura 1](#), al emitir la alerta azul, el mayor grado de centralidad se encuentra en la Unidad Estatal de Protección Civil y se caracteriza por tener enlaces para el flujo de la información desde dicha unidad hacia las instancias receptoras de ésta. Solamente cuatro instancias de la red enviaron información a la unidad mencionada. Respecto a los medios de comunicación empleados, tres de los diez integrantes reportaron haberse comunicado solamente mediante reuniones presenciales y siete reportaron haber sostenido la comunicación mediante reuniones y medios electrónicos. Al cuestionarles sobre el tipo de información que intercambiaron durante la emisión de la alerta azul, dos de los integrantes del comité respondieron que intercambiaron solamente información climática, otros dos reportaron haber compartido sólo información logística y los seis restantes reportaron haber compartido información climática y logística.

Figura 1. Alerta azul (peligro mínimo: acercamiento/aviso)

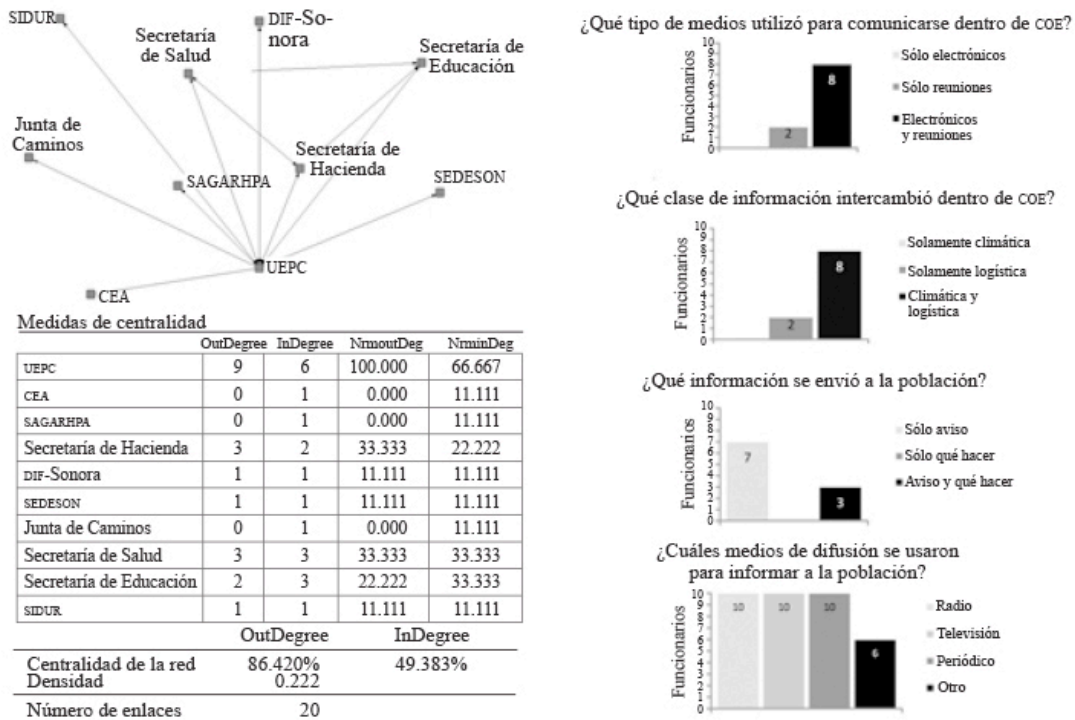


Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, ocho de los diez integrantes del comité reportaron que la información generada para la población al emitir la alerta azul fue sólo un aviso de la proximidad del ciclón tropical sin dar indicaciones sobre los procedimientos que debían seguir ante un posible impacto, mientras que dos de los diez integrantes reportaron que la información producida para la población receptora fue una aviso sobre la proximidad del fenómeno junto con indicaciones de lo que debían hacer frente a éste. Al cuestionarles sobre los medios de difusión, nueve de los diez integrantes del comité informaron haber utilizado la radio para difundir la alerta; la totalidad de los integrantes reporta haber recurrido a la televisión como medio de difusión, y nueve reportaron haber usado notas periodísticas para informar a la gente; por último, tres de los diez integrantes del comité declararon haber empleado un medio alternativo para comunicar la alerta en cuestión a la población vulnerable.

Tal como se observa en la [figura 2](#), el análisis de los datos correspondientes a la alerta verde tiene como resultado un sociograma semejante al observado en la alerta azul; sin embargo, el número de enlaces aumentó respecto al anterior de 16 a 20, pero conservando la misma centralidad y característica de la primera alerta. Al preguntarles sobre los medios utilizados para comunicarse en el seno del comité, ocho de los diez integrantes respondieron haber utilizado una combinación entre medios electrónicos y presenciales. Respecto al tipo de información intercambiada, la misma cantidad de funcionarios respondió haber compartido información climática y logística. Al cuestionarles sobre el tipo de información enviada a la población en la alerta verde, la mayor parte respondió que sólo se envió un aviso. Por último, cuando se les preguntó sobre los medios de difusión utilizados para emitir la alerta verde, la totalidad de los integrantes respondió haber usado televisión, radio y periódico. Respecto a otros tipos de medios (personalmente, Internet, teléfono), seis de los diez funcionarios respondieron haberlos empleado.

Figura 2. Alerta verde
(peligro bajo: acercamiento/prevención)

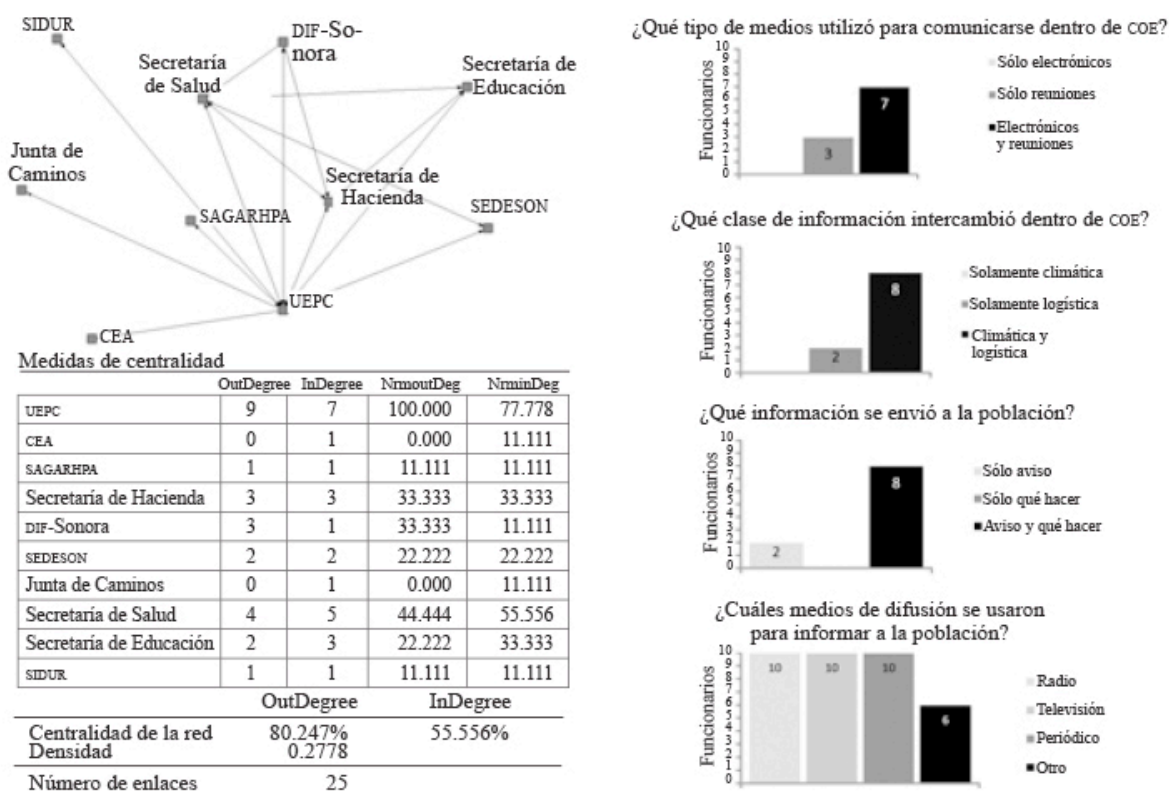


Fuente: elaboración propia.

En la alerta amarilla ([figura 3](#)) el número de enlaces entre los integrantes del comité aumentó de 20 a 25. La centralidad de la red se mantiene con una clara ventaja operativa para la Unidad Estatal de Protección Civil, la cual presenta un rango de salida de información de 80 por ciento, pero solamente 55 por ciento de entrada; en otras palabras, envía más información de la que recibe. Al cuestionarles a los integrantes del Comité de Emergencias sobre los medios de comunicación que usaron en la alerta amarilla para intercambiar información, siete de los diez integrantes dijeron haber utilizado medios electrónicos y presenciales, los restantes se comunicaron mediante reuniones.

Cuando se les preguntó sobre el tipo de información que intercambiaron durante la emisión de la alerta amarilla, ocho de los diez funcionarios declararon haber usado información climática y logística. Al interrogarlos sobre el tipo de información que se envió a la población en la emisión de la alerta amarilla, ocho de los diez integrantes respondieron haber enviado un aviso del fenómeno más indicaciones sobre lo que se debe hacer frente a la situación en dicha alerta. Dos de ellos dijeron que sólo se envió un aviso. En cuanto a los medios de difusión para emitir la alerta amarilla, la radio, la televisión y el periódico siguen siendo los medios reportados por la totalidad de los funcionarios integrantes del comité.

Figura 3. Alerta amarilla (preparación)



Fuente: elaboración propia.

En la alerta naranja (figura 4) se observa un incremento en el número de enlaces; sin embargo, el rango de envío de información en la red se redujo del 80 al 74 por ciento. También el rango de entrada de información decreció de un 55 por ciento en la alerta anterior a un 49 por ciento en la alerta naranja. Aunque la red se ve un poco más densa, llama la atención esta disminución en la entrada y salida de información durante el intercambio. Esto podría significar que la red gana conexiones, pero se vuelve menos activa en cuanto al flujo de información.

Al entrevistar a los integrantes del comité respecto a los medios para comunicar internamente la información, siete de los diez reportaron haber usado medios presenciales y electrónicos para compartir información tanto climática como logística (según ocho de los integrantes). En cuanto al tipo de información enviada a la población, de igual manera que en las anteriores, ocho de los integrantes reportan haber enviado un aviso del fenómeno más indicaciones de lo que se debe hacer frente a éste. En cuanto a los medios utilizados, la radio, la televisión y el periódico siguen siendo los medios reportados por la totalidad de los funcionarios; sin embargo, el número de integrantes que reporta el uso de medios alternativos se incrementa a ocho.

Figura 4. Alerta naranja
(peligro alto: acercamiento/alarma)



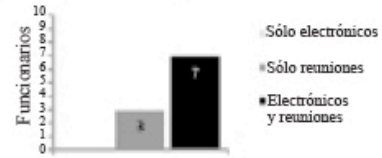
Medidas de centralidad

	OutDegree	InDegree	NrmoutDeg	NrminDeg
UEPC	9	7	100.000	77.778
CEA	1	2	11.111	22.222
SAGARHPA	4	3	44.444	33.333
Secretaría de Hacienda	4	2	44.444	22.222
DIF-Sonora	1	4	11.111	44.444
SEDESON	2	2	22.222	22.222
Junta de Caminos	0	1	0.000	11.111
Secretaría de Salud	6	5	66.667	55.556
Secretaría de Educación	2	3	22.222	33.333
SIDUR	1	1	11.111	11.111

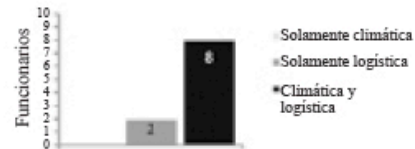
	OutDegree	InDegree
Centralidad de la red	74.074%	49.383%
Densidad	0.3333	
Número de enlaces	30	

Fuente: elaboración propia.

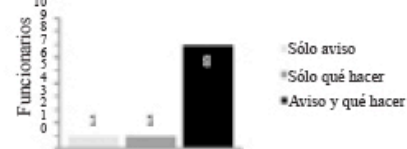
¿Qué tipo de medios utilizó para comunicarse dentro de COE?



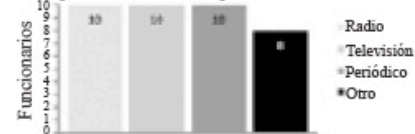
¿Qué clase de información intercambió dentro de COE?



¿Qué información se envió a la población?



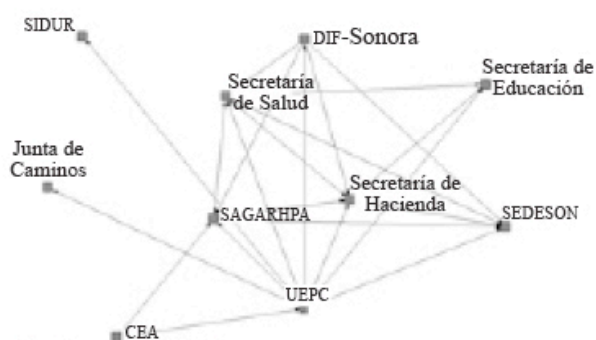
¿Cuáles medios de difusión se usaron para informar a la población?



En la alerta roja (figura 5) se observa un incremento en el número de enlaces entre los integrantes del comité; sin embargo, sucede algo interesante: por primera vez en toda la emisión del Sistema de Alerta, el rango de salida llega casi al mismo nivel que el rango de entrada; es decir, se observa un intercambio de información un poco más activo y menos central, aunque el actor principal sigue siendo la Unidad Estatal de Protección Civil.

Cuando se les preguntó acerca los medios de comunicación usados en el seno del comité, se mantiene la cantidad de ocho integrantes que reportan haber empleado medios electrónicos y presenciales. En cuanto al tipo de información intercambiada en el ámbito del comité, igualmente ocho de los diez integrantes reportan haber intercambiado información climática y logística con los demás. Cuando se les interrogó acerca del tipo de información enviado a la población, siete de los diez integrantes respondieron haber enviado un aviso más información de los procedimientos a seguir en esa situación. Los medios de difusión utilizados por el comité fueron radio, televisión y periódico, según la totalidad de los funcionarios, y otro tipo de medios según ocho de ellos.

Figura 5. Alerta roja
(peligro máximo: acercamiento/afectación)



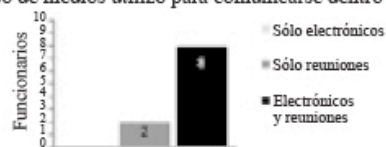
Medidas de centralidad

	OutDegree	InDegree	NrmOutDeg	NrminDeg
UEPC	9	8	100.000	88.889
CEA	2	1	22.222	11.111
SAGARHPA	4	6	44.444	66.667
Secretaría de Hacienda	5	5	55.556	55.556
DIF-Sonora	5	1	55.556	11.111
SEDESON	4	5	44.444	55.556
Junta de Caminos	0	1	0.000	11.111
Secretaría de Salud	5	6	55.556	66.667
Secretaría de Educación	2	3	22.222	33.333
SIDUR	1	1	11.111	11.111

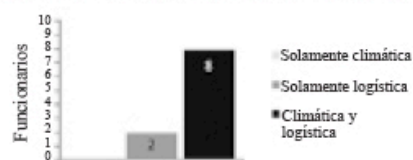
	OutDegree	InDegree
Centralidad de la red	65.432%	53.086%
Densidad	0.4111	
Número de enlaces	37	

Fuente: elaboración propia.

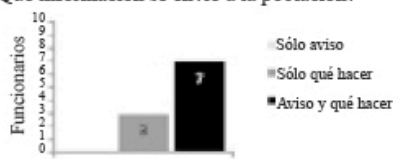
¿Qué tipo de medios utilizó para comunicarse dentro de COE?



¿Qué clase de información intercambió dentro de COE?



¿Qué información se envió a la población?



¿Cuáles medios de difusión se usaron para informar a la población?

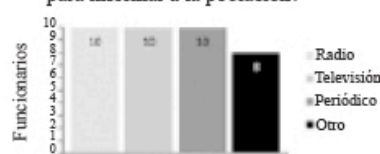


Figura 6. Grado de intermediación

Grado de intermediación	Betweenness	inBetweenness
Unidad Estatal de Protección Civil	21.033	29.213
Secretaría de Salud	6.033	8.380
Secretaría de Hacienda	3.000	4.167
SAGARHPA	1.200	1.667
Secretaría de Educación	0.533	0.741
Comisión Estatal del Agua	0.200	0.278
DIF Sonora	0.000	0.000
SEDESON	0.000	0.000
Junta de Caminos	0.000	0.000
SIDUR	0.000	0.000
Mínimo	0.000	0.000
Máximo	21.033	29.213

Fuente: elaboración propia.

Figura 7. Grado de cercanía

Cercanía	inFarness	outFarness	inCloseness	outCloseness
Unidad Estatal de Protección Civil	9.000	9.000	100.000	100.000
Junta de Caminos	11.000	17.000	81.818	52.941
Secretaría de Salud	11.000	9.000	81.818	100.000
Secretaría de Educación	12.000	15.000	75.000	60.000
SIDUR	13.000	16.000	69.231	56.250
SEDESON	13.000	15.000	69.231	60.000
Comisión Estatal del Agua	13.000	13.000	69.231	69.231
SAGARHPA	13.000	9.000	69.231	100.000
Secretaría de Hacienda	13.000	9.000	69.231	100.000
DIF Sonora	14.000	10.000	64.286	90.000
Mínimo	9.000	9.000	64.286	52.941
Máximo	14.000	17.000	100.000	100.000

Fuente: elaboración propia.

Al analizar el grado de intermediación y cercanía, en la [figura 6](#) y en la [figura 7](#) se observa que sólo cuatro de los diez integrantes del COE (Unidad Estatal, Secretaría de Salud, Hacienda y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) actuaron como intermediarios de información, sirviendo como puente de comunicación entre dos o más instancias. Las instancias que presentan mayor cercanía para enviar información son las mismas que actuaron como intermediarias o puentes de información. En el caso del DIF Sonora, se observa que a pesar de tener cercanía para enviar información al 90 por ciento de la red, no actuó como intermediario. Por ello se puede decir que para que la red del COE actúe como tal se requiere mejorar el alcance comunicativo de las instancias que lo integran en el sentido del envío de información.

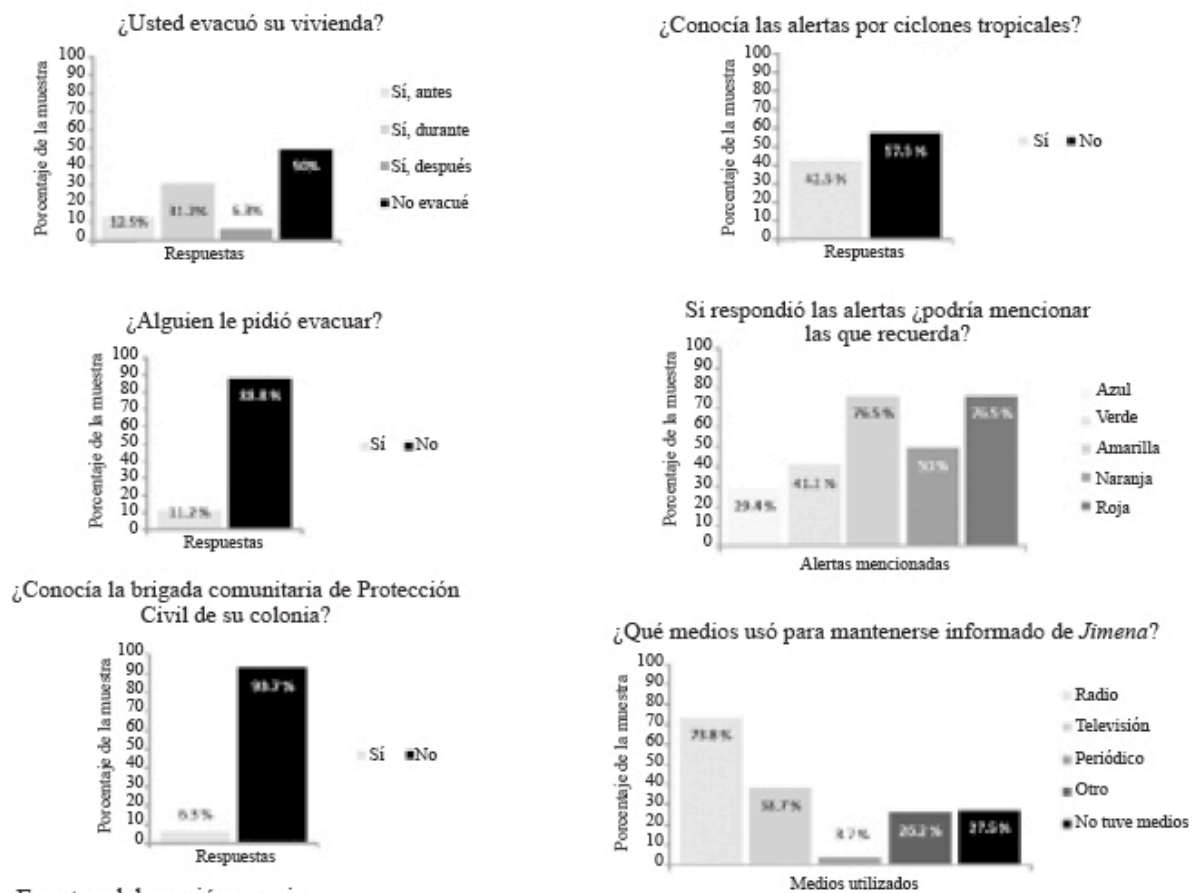
LA INFORMACIÓN DE ALERTA RECIBIDA POR POBLADORES EN ZONAS DE RIESGO

Para complementar el análisis del flujo de información en el Comité de Emergencias, se realizó un trabajo de campo dirigido a las personas que fueron receptoras de información en la implementación del Sistema de Alerta Temprana. Por ello, para responder a las preguntas de investigación referidas a la efectividad de la red del COE como agente preventivo, se obtuvo una serie de datos mediante una encuesta a una muestra de habitantes del municipio de Guaymas, quienes se encontraban en las zonas de riesgo en el momento del impacto del huracán *Jimena*. En los cuestionarios se les preguntaba a los habitantes sobre las acciones que llevaron a cabo, el conocimiento de su brigada comunitaria, de las alertas por ciclones tropicales, de los medios que utilizaron para mantenerse informados, del tipo de información que recibieron, de quiénes la recibieron y su valoración de la cantidad de información según el nivel de alerta que se emitía.

Las cifras derivadas de la encuesta realizada en las zonas tipificadas como de alto riesgo de inundaciones según el Atlas Estatal de Riesgos son muy desalentadoras, ya que ocho de cada diez personas reportaron no haber recibido indicaciones para evacuar la zona de riesgo en la que se encontraban en el momento del fenómeno. El panorama empeoró cuando se les preguntó si conocían la brigada comunitaria de Protección Civil, a lo que nueve de cada diez encuestados respondieron desconocer la existencia de dicha brigada en su colonia o comunidad. Uno de los datos que más llamó la atención fue que al preguntarles sobre

sus conocimientos de las alertas por ciclones, más de la mitad de la muestra no mostró conocimiento de éstas, solamente sobresale el conocimiento de las alertas amarilla y roja, identificadas por siete de cada diez encuestados. Sobresale también el hecho de que la alerta amarilla fue la que tuvo mayor número de receptores, con 49 por ciento de los encuestados. En cuanto a las demás alertas (azul, verde, naranja y roja), el rango de personas enteradas oscila entre 26 y 40 por ciento, indicando una efectividad cuestionable (véase la [figura 8](#)).

Figura 8. Preguntas dirigidas a la población receptora de las alertas



Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En cuanto a la comunicación entre las instancias de Protección Civil que integran el Comité para la Operación de Emergencias, resalta una gran dependencia de la Unidad Estatal de Protección Civil para obtener información del evento. Esta dependencia se debe a que las instancias obtienen información y se coordinan sólo mediante dicha unidad.

Cuando se observó la emisión de alertas por parte de las autoridades, se tiene que un área de oportunidad es mejorar la tarea de difusión con información real, clara y puntual con diferentes medios de comunicación, enfatizando la información presencial para las zonas incomunicadas. En este caso, la radio

resultó ser el medio más utilizado por quienes tenían la posibilidad de mantenerse informados; sin embargo, las personas que estuvieron incomunicadas pidieron información presencial por parte de las autoridades.

Al revisar las líneas de acción correspondientes a la implementación del Sistema de Alerta Temprana por parte del Comité para la Operación de Emergencias, se nota cierta ambigüedad en cuanto a las responsabilidades específicas para cada instancia integrante, ya que éstas se describen en términos generales y poco operativos, lo cual genera confusión en el momento de identificar al responsable por las fallas que puedan presentarse.

Sobre el trabajo de campo realizado se tiene que al entrevistar a los 10 funcionarios integrantes del comité encargado de operar el Sistema de Alerta, no hubo negativas a dicha entrevista; sin embargo, al contrastar las versiones de cada funcionario acerca del flujo de información de alertas, se encontraron respuestas contradictorias, las cuales fueron anuladas mediante la triangulación de respuestas, validándose las coincidencias y anulándose las contradicciones. Por otra parte, al aplicar los ochenta cuestionarios en las zonas de alto riesgo de inundación en Guaymas, Sonora, se encontró que la mayor parte de los encuestados poseen poco o nulo conocimiento sobre las alertas por ciclones y protección civil, ya que al preguntarles sobre su conocimiento de las alertas, la mayor parte de ellos respondía afirmativamente; sin embargo, al pedirles que hicieran mención de éstas, prácticamente no hubo quien mostrara conocimiento pleno. Por otra parte, se denunciaba una distribución inequitativa de los apoyos otorgados por el gobierno, ya que las personas entrevistadas que tenían escasos recursos reportaron la venta de láminas de cartón y despensas por parte de personas que, sin necesitarlo, recibían el apoyo. Para analizar el flujo de información de una forma más específica, en los siguientes puntos se comentan los datos en términos generales y atendiendo a diferentes parámetros.

Cuando se observa la red o sociograma, la evolución en el número de enlaces es apenas perceptible, con un rango relativamente estable a lo largo de las diferentes emisiones de alerta, ya que este incremento no afectó la centralidad de la red. En lo que respecta al grado de intermediación y cercanía, fueron solamente cuatro instancias del total de diez las que mostraron mayor cercanía y grado de intermediación.

En referencia al contenido de la red, los medios de comunicación utilizados en el comité fueron predominantemente una combinación entre reuniones presenciales y comunicación electrónica. Por otra parte, el tipo de información intercambiada en el seno del COE fue climática y logística. En cuanto al tipo de información enviada a la población, en las alertas azul y verde se envió solamente un aviso, mientras que en las alertas restantes (amarilla, naranja y roja) se envió una combinación de aviso mas indicaciones de qué hacer frente al evento. Los medios de difusión usados para informar a la población fueron, según reportan los funcionarios integrantes del COE, predominantemente audiovisuales (radio y televisión).

En síntesis, la red de protección civil conformada por integrantes del Comité para la Operación de Emergencias se caracterizó por una configuración centralizada en favor de la Unidad Estatal de Protección Civil, la cual actuó siempre como mediadora y filtro de información entre las instancias participantes. Aun habiendo mostrado incremento en su densidad de manera progresiva durante la implementación del Sistema de Alerta Temprana, ésta no fue significativa, por lo que se mantuvo su configuración centralizada en dicha unidad, siendo la encargada de distribuir y organizar la información de alerta en el ámbito del comité y de éste a la población receptora.

Para tener una mayor especificidad de análisis, se distinguen tres parámetros que pueden dar una idea de la efectividad que tuvo el flujo de información de alerta. El primer parámetro de efectividad se refiere a la normatividad establecida a nivel institucional; con ello se entiende las líneas de acción del Sistema de Alerta Temprana como punto de referencia. El segundo consiste en analizar los datos desde la perspectiva de redes sociales y del proceso de comunicación para determinar si la configuración del flujo de información se dio de acuerdo a los principios y características teóricamente deseables. Finalmente, se toma el impacto del flujo de

información institucional sobre los receptores finales como parámetro empírico de efectividad. Este último representa un indicador más concreto, ya que da indicios en términos de la proporción de usuarios finales de la información que recibieron los comunicados de alerta y la valoración que dan a dicha información.

Normativamente hablando, la cooperación que se establece dentro del marco legal de Protección Civil está estructurada en forma jerárquica, distinguiéndose consejos ejecutivos en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Dado que el presente estudio se limita al contexto estatal, se aclara que éste no deja de estar subordinado a estructuras de autoridad superior que dictan las pautas de acción, y éste, a su vez, coordinando a los niveles inferiores. Se observa en los datos que la forma en la que se configuró la red del flujo de información dentro del Comité para la Operación de Emergencias corresponde a dicha estructura jerárquica que se encuentra en los documentos oficiales (como la Ley General de Protección Civil, Ley 161 de Protección Civil para el Estado de Sonora y los términos de referencia), la cual ubica como elemento central a la Unidad Estatal de Protección Civil del estado de Sonora, la instancia con mayor jerarquía dentro del comité.

En términos de estructuración jerárquica, la red configurada coincide con los lineamientos de los documentos oficiales; no obstante, se encuentra una gran falla al observar los medios de difusión que utilizó el comité para comunicar las alertas, ya que al contrastar las versiones de los funcionarios con los cuestionarios aplicados en las zonas vulnerables se evidencia una omisión en lo que respecta a la formación de brigadas comunitarias de Protección Civil, pues los habitantes de las zonas muestreadas reportaron que estas brigadas no existían en el momento del impacto de *Jimena*, incluso tres meses después del evento no había evidencia de su formación o intenciones para formarse. En este sentido, la principal falla en la implementación del Sistema de Alerta desde el punto de vista normativo fue la omisión de las brigadas comunitarias como elementos presenciales que pudieron ser claves en el momento del siniestro.

A la luz de la teoría de redes sociales, una mayor densidad de enlaces implica que más actores comparten información. Ésta no fue una de las características observadas, pues las instancias integrantes del Comité para la Operación de Emergencias lucen más bien como elementos semiaislados, unidos en su mayoría por un elemento intermediario, la Unidad Estatal de Protección Civil. Al analizar el grado de intermediación y la cercanía de los actores integrantes del COE, se observa que sólo cuatro de las diez instancias integrantes del comité actúan como intermediarios de información, es decir, como puentes de comunicación entre dos o más nodos (actores). Dichas instancias puente fueron: la Secretaría de Salud, Hacienda, SAGARPA y, por supuesto, la Unidad Estatal de Protección Civil. Estas instancias presentan una mayor cercanía para enviar información; es decir, pueden enviar información con mayor facilidad que los demás integrantes del comité.

En este sentido, un mayor número de actores intermediarios, así como la cercanía entre ellos, favorecería la integración de una red de cooperación horizontal, en la cual cada integrante tendría el mismo acceso a la información que los demás. Otro elemento que hay que resaltar es la presencia de dos grupos: por un lado, el Comité de Emergencias y, por otro, la población receptora de información de alerta. Desde la lógica de redes, si se tienen dos grupos primarios (COE y población) cuyo nexo es el flujo de algún recurso (en este caso información de alerta), un puente de enlace entre los dos grupos sería un elemento clave para difundir la información más allá del grupo primario (COE). Dicho esto, las brigadas de Protección Civil resultarían un enlace indispensable para difundir la información de alerta.

En términos del proceso de comunicación, la red configurada por el Comité para la Operación de Emergencias presenta un flujo de información vertical, dadas las condiciones institucionales que establecen un orden jerárquico entre las instancias integrantes. En este sentido, el modelo del proceso de comunicación establece diferentes direcciones que puede presentar el flujo para que resulte efectivo; las direcciones ascendentes y descendentes constituyen un flujo vertical (que se observó en la red del COE), mismo que no resulta útil desde dicha perspectiva, en la cual se argumenta que las organizaciones efectivas necesitan de la

comunicación horizontal, debido a que es necesaria para la coordinación y la integración de diversas funciones. Desde el mismo modelo se argumenta que la comunicación efectiva es el resultado de un entendimiento mutuo entre el comunicador y el receptor a través del uso de símbolos comunes. Estos símbolos comunes serían mensajes de alerta con un nivel de tecnicización adaptado para usuarios no formados en el área (muchas veces la información se emite elaboradamente y con términos entendidos solamente por los profesionales del ramo). Según este modelo, se puede decir que la comunicación falla cuando los símbolos del mensaje que el comunicador envía no se corresponden con los símbolos normalmente comprensibles para algunos de los receptores de la información. En este caso, el desconocimiento del Sistema de Alerta Temprana que se observó en los receptores finales (pobladores) constituye una carencia de símbolos comunes entre el emisor y el receptor desde el enfoque del proceso de comunicación.

Queda claro que el objetivo de la implementación del Sistema de Alerta Temprana no se cumplió cabalmente; sin embargo, quedan otras interrogantes: ¿qué tipo de información recibió la población en las alertas? y ¿cómo valoran la cantidad de información las personas que la recibieron? Estas preguntas se plantearon para conocer más allá del hecho de haber recibido o no la información; proporciona una perspectiva de las características y utilidad de la misma. En cuanto al tipo de información recibida, el elemento común fue recibir dos tipos de información; por un lado, hubo personas que recibieron solamente un aviso, otras recibieron el aviso y algunas indicaciones de qué hacer frente al fenómeno. El número de personas que reportó haber recibido solamente un aviso se redujo conforme avanzaban las alertas, mientras que la cantidad de personas que recibió un aviso más indicaciones de qué hacer frente al evento fue incrementándose, del 19 por ciento en la alerta azul al 80 por ciento en la alerta roja. Esto, claro está, dentro de los bajos porcentajes de población enterada. Por otra parte, cuando se les preguntó sobre su valoración de la cantidad de información recibida, las personas daban un valor entre poca y suficiente.

Estas cifras, en especial el bajo número de personas que recibieron las alertas, llevan a plantearse una pregunta simple y directa: ¿por qué no se enteró la gente de las alertas? En esta discusión se han planteado diferentes motivos que incluyen los factores institucionales, la configuración de la red del comité, el conocimiento de las personas sobre el Sistema de Alerta y los recursos de difusión empleados en dicha tarea. Una primera respuesta es que puede ser una combinación de todos los factores mencionados. Sin embargo, los elementos cruciales son: el desconocimiento de las personas sobre el Sistema de Alerta y la inexistencia de brigadas comunitarias que sirven de enlace permanente entre las comunidades y las autoridades encargadas de difundir las alertas.

Esto respalda la importancia del conocimiento y los medios para acceder al mismo. En este caso, si las personas en zonas de riesgo conocen las alertas, su significado y las acciones asociadas a cada una de éstas, y además cuentan con una brigada de Protección Civil como enlace permanente con las autoridades, puede significar un mayor éxito en la implementación del Sistema de Alerta Temprana por parte del Comité para la Operación de Emergencias.

BIBLIOGRAFÍA

- Clark, Louise. 2006. *Manual para el mapeo de redes como una herramienta de diagnóstico*. La Paz, Bolivia: Centro Internacional de Agricultura Tropical.
- Comité para la Operación de Emergencias. 2009. <http://www.proteccioncivil.sonora.gob.mx/%5Ctmp/COE.pdf> (junio de 2009).
- Dirección General de Protección Civil. 2009. Sistema de Alerta Temprana por Ciclones Tropicales. <http://www.proteccioncivil.sonora.gob.mx> (marzo de 2009).
- Fischer, F., G. Miller y M. Sidney. 2007. *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*. Boca, Florida: CRC Press.
- Gobierno del Estado de Sonora. 2012. *Atlas estatal de riesgos del estado de Sonora*. <http://www.ars.gob.mx/> (julio de 2012).
- _____. 2009. *Protección Civil Sonora*. <http://www.proteccioncivil.sonora.gob.mx> (febrero de 2009).
- _____. 2008. Programa Estatal de Protección Civil, periodo 2004-2009. www.proteccioncivilsonora.gob.mx/documentos/PDF/ProgramaEstatalDeProteccionCivil20042009.pdf (septiembre de 2008).
- Hernández, M. 2001. *Los ciclones tropicales de México*. México: Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Martínez, J. y A. Fernández. 2004. *Cambio climático. Una visión desde México*. México: Instituto Nacional de Ecología.
- Muravchik, Gelman Ovsei. 1996. *Desastres y protección civil. Fundamentos de investigación interdisciplinaria I*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sistema de Alerta por Ciclones Tropicales. 2009. <http://www.proteccioncivil.sonora.gob.mx/%5Ctmp/siatct.pdf> (junio de 2009).

LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE GRUPOS OBJETIVO EN SUBPROGRAMAS DE “CULTURA DEL AGUA” EN HERMOSILLO, SONORA

América Nallely Lutz Ley¹

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se aplica el modelo de construcción social de grupos objetivo de políticas públicas (Ingram, Schneider y DeLeon 2007) para analizar los subprogramas “Aprende Jugando”, “La Ruta del Cuidado en tu Colonia” y “Mi Empresa le va a Hermosillo”, que se desarrollaron en el municipio de Hermosillo durante el periodo 2004-2006 como parte del programa general de “Cultura del Agua” a cargo del organismo operador Agua de Hermosillo (AGUAH). El programa se desarrolla conjuntamente tanto con la Comisión Estatal del Agua (CEA) como con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), las cuales tienen respectivamente programas con el mismo nombre aunque con objetivos distintos a los de AGUAH.

El programa a nivel municipal recibe presupuesto federal y estatal (50 por ciento de cada uno); empezó a operar desde la administración de Francisco Búrquez Valenzuela (2001-2003) y ha continuado hasta el periodo 2006-2009. En su inicio comenzó con la meta de disminuir el consumo de agua de 335 a 140 litros por habitante por día en un periodo de cinco años. En la siguiente administración, 2003-2006 (a cargo de María Dolores del Río Sánchez), la meta fue reducirlo de 304 a 220 litros por habitante por día (Ávila 2005, 93-99). De 2004 a 2006, “Cultura del Agua” se incorporó al programa estratégico municipal “Yo le Voy a Hermosillo”; tuvo como objetivo “promover una cultura eficiente del agua entre nuestras familias, para crear conciencia de que todos somos responsables del cuidado y aprovechamiento de la misma” (Ávila 2005, 100).

El programa “Cultura del Agua” operó de dos maneras: la primera a través de una serie de subprogramas específicos a cargo de la Coordinación de Cultura del Agua, perteneciente al organismo operador, y la segunda a través de una amplia campaña en medios de comunicación por parte del Departamento de Comunicación Social del ayuntamiento de la ciudad. Los cinco subprogramas de agua en ese periodo fueron: 1) Aprende Jugando, 2) ¡Bájale!, 3) La Ruta del Cuidado en tu Colonia, 4) Mi Empresa le va a Hermosillo y 5) Nuestra Gente Grande También son Inspectores (Ávila 2005, 100-104). De éstos, los subprogramas 1, 3 y 4 se analizan en este trabajo.

El subprograma “Aprende Jugando” se dirigió a alumnos de preescolar, primaria y secundaria, tanto de escuelas públicas como privadas. Consistía en pláticas de 15 minutos para exponer la importancia del líquido en distintos aspectos de la vida, una serie de juegos con temas relacionados con el agua que variaban dependiendo del grado escolar, una obra de teatro guiñol, el obsequio de artículos promocionales con

¹ Maestra en ciencias sociales con especialidad en teoría y análisis de asuntos públicos de El Colegio de Sonora. Correo electrónico: america_lutz@hotmail.com

mensajes y logos del programa, la capacitación y nombramiento de los alumnos como “Guardianes del Agua” (supervisores del uso dentro de sus hogares) y pláticas para los padres de familia sobre el cuidado del recurso, consejos para detectar fugas y leer medidores, así como promocionar los dispositivos ahorradores (*kit ahorrador*).

“La Ruta del Cuidado en tu Colonia” se destinó a los habitantes de colonias seleccionadas por el Ayuntamiento de Hermosillo para recibir pláticas relacionadas con el programa “Yo le Voy a Hermosillo”, dentro de las cuales se daba oportunidad a los instructores de AGUAH para exponer lo referente al cuidado del recurso. Los ciudadanos podían asistir voluntariamente a las reuniones, también se les obsequiaban artículos promocionales y se mostraba el kit ahorrador.

Finalmente, el subprograma “Mi Empresa le va a Hermosillo” se dirigió a empresas y organizaciones (gubernamentales y no gubernamentales) que solicitaran la visita del personal del organismo. En este caso, las acciones principales eran promocionar el kit ahorrador entre los empleados y capacitarlos para su uso, así como recomendar y asesorar a estas organizaciones para que difundieran mensajes sobre el uso adecuado del agua.

El motivo para seleccionar estos tres subprogramas de entre todos los que se implementaron de 2004 a 2006 es que fueron continuados en la administración 2006-2009 (a cargo de Ernesto Gándara Camou) y operaron de manera similar a como lo hicieron en sus orígenes. De acuerdo con la información ofrecida en el sitio de Internet de AGUAH (Agua de Hermosillo 2008), “Aprende Jugando” y “La Ruta del Cuidado en tu Colonia” han aplicado acciones similares entre una administración y otra, aunque el segundo ahora se dirige específicamente a las amas de casa. “Mi Empresa le va a Hermosillo” es similar al nuevo subprograma “Empresa Responsable en el Cuidado del Agua” y mantiene el propósito de multiplicar el mensaje de cuidado del líquido a través del sector industrial y comercial. Dada la continuidad de estos programas entre los gobiernos de María Dolores del Río y el de Ernesto Gándara Camou, el análisis que se realizará en la segunda parte del presente trabajo respecto al periodo 2004-2006 puede ser aplicable también a la administración 2006-2009. En el estudio de los subprogramas se emplea el modelo de construcción social de grupos objetivo, descrito al inicio de esta obra, el cual permite explicar el diseño de políticas públicas en función de las características de los grupos a los cuales van dirigidos éstas.

LA CULTURA DEL AGUA

A PARTIR DEL MODELO DE CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE GRUPOS OBJETIVO

En esta sección se analizan los tres subprogramas de “Cultura del Agua” a partir de las variables del modelo de construcción social de grupos objetivo. Cada apartado se centrará en un subprograma particular, para el que se describirán los elementos del modelo. Debido a que las metas de reducción del consumo y de concientización de la ciudadanía que se indicaron en la primera parte del presente trabajo son comunes a los tres subprogramas, se observarán los elementos restantes: grupos objetivo, herramientas y fundamentos lógicos de la política.

Aprende Jugando

En este programa se identifican dos grupos objetivo: el de los alumnos de educación básica (preescolar, primaria y secundaria), tanto de escuelas públicas como privadas, y el de los padres de familia de las escuelas visitadas, quienes podían asistir voluntariamente a las reuniones organizadas por AGUAH.

En este caso se observa que el primer grupo no tiene poder político por sí mismo, pues no alcanza la mayoría de edad necesaria para votar, los niños son dependientes económicamente de sus padres y tampoco tienen capacidad para movilizarse políticamente. Por otra parte, los padres de familia pueden considerarse, en general, un grupo con mediano poder político, ya que cuentan con la posibilidad de ejercer su derecho a voto, pero no se encuentran antecedentes de su movilización política en asuntos relacionados con el agua; y al incluir escuelas públicas y privadas en el programa, muy probablemente el nivel socioeconómico de las familias no es homogéneo ni tampoco garantiza la posibilidad de disponer de recursos económicos suficientes para afectar las decisiones de política.

Por otra parte, ambos grupos parecen tener una construcción social positiva. Los niños son tratados en el discurso político y social como “el futuro” de la sociedad; y en el caso del programa, los fundamentos racionales que es posible derivar de los discursos políticos de las autoridades y los planes de AGUAH se refieren a que resulta más factible cambiar el comportamiento de los niños; es una buena inversión a largo plazo concientizar a los alumnos de educación básica para el uso adecuado del agua porque pueden tener un *efecto multiplicador* en sus familias (sirven como supervisores y reguladores del uso que los adultos hacen del recurso) y además serán los usuarios del servicio en el futuro, mientras que sus padres son los contribuyentes y usuarios principales en el presente. Ambos grupos son parte del sector doméstico de usuarios, que representa alrededor de 95 por ciento de las tomas de agua que son administradas por el organismo en la ciudad (Agua de Hermosillo 2007, 26). Es decir, son poblaciones importantes.

En términos de las herramientas de política, tanto con los padres como con los alumnos, se empleó una combinación de elementos simbólicos-discursivos y de construcción de capacidades. El contenido de las actividades realizadas con los alumnos era información sobre la utilidad del agua para el mundo y la vida diaria, además de una serie de referencias a valores de responsabilidad y uso adecuado del recurso y el obsequio de objetos con los símbolos del programa. Mientras tanto, a los padres se les proporcionaron consejos prácticos para el cuidado del recurso y orientación para usar el kit ahorrador.

Aunque las construcciones sociales de ambos grupos sean mayormente positivas, el tipo de acciones y herramientas aplicadas en este programa parecen basarse en el supuesto de que los padres y alumnos requieren dirección de la autoridad para modificar sus comportamientos, tal como lo demuestra el hecho de ofrecer pláticas de concientización y consejos para el cuidado del agua a un público receptivo (y, por qué no decirlo, pasivo). Bajo todas estas consideraciones, tanto el grupo objetivo de los estudiantes como el de sus padres pueden clasificarse como grupos dependientes.

La Ruta del Cuidado en tu Colonia

La población objetivo en este caso fueron los usuarios mayores de edad del sector doméstico que asistían voluntariamente a las reuniones que convocaba el ayuntamiento en las distintas colonias de la ciudad que fueron seleccionadas por éste. Debe indicarse que la mayoría de las colonias visitadas en el año 2004 correspondían a niveles socioeconómicos medios y bajos (Ávila 2005, 157-158).

La construcción social del grupo, aunque puede considerarse mayormente positiva, no se encuentra claramente definida. En el sector de usuarios domésticos de Agua de Hermosillo existen subgrupos diferenciados en función del comportamiento de pago de las tarifas y sus correspondientes consecuencias; por ejemplo, cortes del servicio para quienes no pagan. Sin embargo, mientras que las políticas administrativas de cobro sí atienden a diferenciaciones de este tipo (aunque el castigo a morosos no se ha efectuado eficazmente), en términos sociales parece que no se valora el pago del servicio como algo útil y necesario (Agua de Hermosillo 2007, 80-81). En estas circunstancias, la sociedad en general no reprueba a los deudores en un grado suficientemente amplio como para clasificar al grupo de deudores como

desviado. En este programa no existe un tratamiento específico para los subgrupos de usuarios domésticos, pues los ciudadanos podían decidir libremente asistir o no a las pláticas y para todos se utilizaron el mismo tipo de herramientas.

Con respecto a los recursos con los que cuenta el grupo para influir en las decisiones de política, la ciudadanía puede ejercer su derecho al voto electoral; comienzan a mostrarse signos de movilización entre los vecinos de las diferentes colonias populares, sobre todo desde que se organizaron cortes de agua programados (*tandeos*) debido a la escasez del líquido (ejemplos de esto se encuentran en las notas periodísticas de Salazar 2003 en el caso de movilizaciones por escasez y en Lara 2005 en el caso de los *tandeos*). Sin embargo, las movilizaciones aún son incipientes; además, dados los niveles socioeconómicos de las colonias visitadas, puede concluirse que no cuentan con suficientes recursos económicos para patrocinar grandes movimientos vecinales o acciones para afectar las decisiones. Por otra parte, sí existe una Unión de Usuarios que trata de hacer cumplir los derechos de este sector y puede representar a los subgrupos de usuarios. Tomando estos elementos en consideración junto con los de la construcción social del grupo, podemos ubicar a los usuarios atendidos en este subprograma como parte de un grupo dependiente.

Igual que en el caso del primer subprograma, en éste se utilizaron herramientas simbólico-retóricas y de construcción de capacidades, ya que las acciones principales consistieron en pláticas que integraban información sobre la situación del agua, así como consejos y ejemplos para reutilizarla, detectar y reparar fugas y emplear los dispositivos ahorradores que se encontraban en venta, además del obsequio de artículos promocionales.

Con respecto a los fundamentos racionales del subprograma, se sostiene que la concientización sobre el uso adecuado del recurso debe alcanzar a todos los habitantes y familias de Hermosillo, pues la situación de escasez afecta a la sociedad en su conjunto. Existe la afirmación de que educar a las personas para el uso adecuado del agua es un proyecto a largo plazo y más rentable que adquirir tecnologías que son insostenibles por la economía de la ciudad (Ávila 2005, 104). También en este caso puede aplicarse la lógica de que el sector doméstico es el más grande del padrón, el que representa el mayor consumo y el que, por lo tanto, debe recibir mayor atención.

Mi Empresa le va a Hermosillo

El subprograma “Mi Empresa le va a Hermosillo” tuvo como población objetivo a empresas y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que solicitaron la asesoría del personal de aguah. En este sentido, las acciones del subprograma distinguieron dos subgrupos: por una parte, se orientó a los empleados para el uso del kit ahorrador y, por otra, también se asesoró a las empresas para comenzar a usar *slogans* comerciales que presentaran mensajes del uso adecuado del recurso.

El primer subgrupo, el de los empleados capacitados para usar el kit, puede caracterizarse de modo similar a las poblaciones objetivo de los otros programas en términos de su construcción social (son usuarios del servicio, contribuyentes tanto del organismo como de la economía hermosillense, pues son empleados de empresas y organizaciones), mientras que podrían sostener mayor poder político que los anteriores, pues además de que son ciudadanos con capacidad de voto y nivel económico medio a medio-alto, algunas organizaciones tienen sindicatos fuertes y bien consolidados que en un momento dado podrían fomentar la movilización política de sus agremiados. Dadas estas consideraciones, el grupo puede clasificarse entre dependiente y contendiente; esto último debido precisamente a que la acción de algunos sindicatos en la localidad genera división de opiniones y percepciones en la sociedad (no tienen una construcción positiva). Ejemplo de ello es la Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas

Ciudadanas (ENCUP), la cual señala que los sindicatos son una de las organizaciones en las que menos confían los ciudadanos, a la vez que los perciben como muy capaces de influenciar las decisiones políticas (Secretaría de Gobernación 2005, 10).

En este sentido, también el subgrupo formado por las empresas y organismos tiene una construcción social que se mueve de positiva a negativa, ya que las empresas privadas y organismos autónomos significan empleos para la sociedad hermosillense y otros beneficios que son bien vistos por la población (por ejemplo, fundaciones y patrocinios de distintas organizaciones de ayuda social). Sin embargo, las grandes compañías tienden a ser percibidas como poco confiables, al igual que muchas de las organizaciones de gobierno, debido a sus modos de operación en el primer caso (monopolización, interés económico por encima del social, etcétera) y a las prácticas en exceso burocráticas y con altos índices de corrupción en el segundo. Como en el caso de los sindicatos, la mala imagen de estas organizaciones concuerda con la poca confianza que los ciudadanos mexicanos dijeron tener hacia ellas en la encuesta de la Secretaría de Gobernación previamente citada.

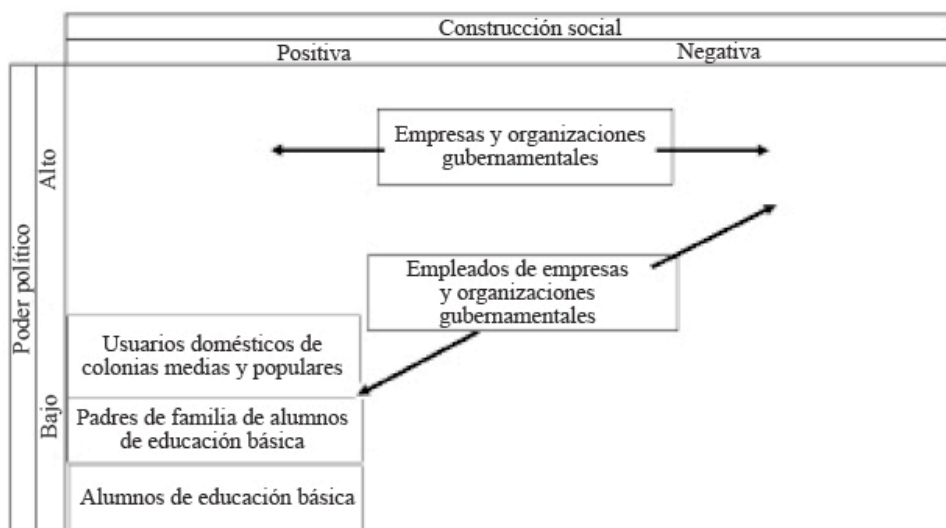
Por otra parte, este grupo objetivo formado por empresas y organizaciones detenta alto poder para incidir en las decisiones y resultados de políticas, pues, además de los atributos normales que como ciudadanos tienen sus miembros, cuentan con recursos económicos y formas de coordinación y comunicación que les permiten movilizarse rápidamente en caso de que ciertas acciones los perjudiquen. Por ejemplo, las sedes sonorenses de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), la Cámara Nacional del Comercio (CANACO) y la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), además de las uniones y otras formas de asociación que significan respaldo político, económico y social para sus miembros. En el caso de las organizaciones gubernamentales, éstas tienen capacidad directa para incidir en las políticas generadas, por lo cual poseen alto poder político. En resumen, se clasifica a este grupo objetivo formado por las empresas y organizaciones entre aventajado y contendiente.

Las herramientas utilizadas tanto con los empleados como con las organizaciones fueron principalmente de formación de capacidades, pues mientras a los primeros se les ofreció información sobre el estado del recurso y capacitación para usar el kit ahorrador, a las segundas se les orientó para que incorporaran en sus *slogans* adaptaciones que enfatizaran el cuidado del agua. Por ejemplo, Ávila (2005, 103) indica cómo el *slogan* del entonces supermercado VH cambió de “Sólo en VH ahorras más” a “Sólo en VH ahorras el agua”.

Finalmente, no se encuentran fundamentos lógicos para este programa más allá de los mismos que justifican las decisiones de los programas dirigidos a usuarios domésticos, los cuales sostienen que la concientización y el uso responsable del recurso debe abarcar a toda la sociedad si es que se pretende amortiguar el problema. Adicionalmente, podría hipotetizarse que la selección de las empresas tiene un sustento lógico en la eficiencia del impacto del programa general de “Cultura del Agua”, ya que éstas, utilizando sus propios medios y recursos, reproducirían los mensajes de concientización hacia la ciudadanía que consumiera sus productos y/o servicios.

La identificación de los grupos objetivo de los subprogramas puede ordenarse en el esquema propuesto por Ingram, Schneider y DeLeon (2007, 102), el cual se presenta en el esquema de la [figura 1](#), mientras que en la [figura 2](#) se resume el análisis de los elementos conceptuales del modelo.

Figura 1. Grupos objetivo detectados en tres subprogramas de AGUAH, 2004- 2006



Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Ingram, Schneider y DeLeon (2007). Las flechas indican las tendencias de clasificación del grupo.

Figura 2. Resumen del análisis de los tres subprogramas de AGUAH, 2004-2006

Programa / Elemento	Grupo(s) objetivo	Construcción social del grupo objetivo	Poder político del grupo objetivo	Herramientas empleadas	Fundamentos lógicos
"Aprende Jugando"	Alumnos de educación básica de escuelas públicas y privadas (dependientes).	Positiva	Bajo o nulo	Construcción de capacidades y elementos simbólicos y retóricos.	Eficacia a largo plazo. Efecto multiplicador sobre la familia.
	Padres de familia de escuelas visitadas (dependientes).		Bajo a medio		Usuarios principales del servicio: necesidad de concientizar a toda la sociedad.
"La Ruta del Cuidado en tu Colonia"	Ciudadanos que asistieran a las reuniones organizadas por el ayuntamiento en las colonias (dependientes).	Positiva según diseño del programa, pero no clara atendiendo a indicadores de pago de tarifas.	Bajo a medio	Construcción de capacidades y elementos simbólicos y retóricos.	Usuarios principales del servicio: necesidad de concientizar a toda la sociedad.
"Mi Empresa le va a Hermosillo"	Empleados (dependientes a contendientes).	Positiva a negativa	Medio a alto	Construcción de capacidades.	Usuarios principales del servicio: necesidad de concientizar a toda la sociedad.
	Organizaciones y empresas (aventajados a contendientes).		Alto		Probable incremento de impacto.

Fuente: elaboración propia

CONCLUSIONES

Del análisis realizado sobre tres de los subprogramas estratégicos de Cultura del Agua puede observarse que, en general, el sector doméstico se enfoca como el grupo objetivo central en los cambios de comportamiento para el uso adecuado del recurso. Aunque pueden diferir en los grados de poder político que tienen como

agrupación y en su construcción social, tanto los alumnos de educación básica y los padres de familia como los vecinos de las colonias visitadas y los empleados de empresas y organizaciones gubernamentales son subgrupos de esa población (cabe destacar que los dos programas no examinados en este trabajo también estaban dirigidos al sector doméstico).

La mayor parte de los grupos identificados en el análisis fueron clasificados como dependientes y solamente en el caso del programa “Mi Empresa le va a Hermosillo” se presentaron dificultades para determinar la categoría a la que pertenecían los grupos objetivo. Esta situación podía esperarse según el modelo, ya que las construcciones sociales no siempre se delimitan claramente y tienden más bien a ser conflictivas y a estar sujetas a la contención entre los diferentes miembros de una sociedad (Schneider e Ingram 1993, 335), cuestión que es particularmente cierta en este caso, pues las organizaciones empresariales y gubernamentales se encuentran entre los principales actores a los que se dirige el escrutinio y la desconfianza del público.

Por otra parte, es interesante observar que la predicción del modelo respecto a que se utilizarían distintas herramientas para distintos grupos objetivo se cumplió sólo parcialmente, ya que tanto para aventajados como para dependientes y contendientes las herramientas fueron simbólicas (discursivas) y/o de construcción de capacidades; mientras que los incentivos o castigos relacionados con el uso del agua parecen ser omitidos en el programa. Con respecto a los fundamentos racionales o justificación, éstos fueron similares (a excepción del programa “Aprende Jugando”, cuyos fundamentos se refirieron a la inversión a largo plazo de educar a los más jóvenes y al efecto multiplicador de éstos sobre sus familias), probablemente debido a que todos sostenían un principio y una meta común, al ser parte de un programa más general.

Hablando del modelo de construcción social, debe señalarse que resulta útil para evaluar distintos tipos de resultados de política, así como diferentes niveles de éstas. Por ejemplo, en este caso se analizaron las construcciones sociales implicadas en tres subprogramas de Agua de Hermosillo, pero también habría sido factible examinar las construcciones sociales de grupos objetivo reflejadas en los esquemas tarifarios del organismo, en su plan de trabajo, o incluso en sus procedimientos de atención a clientes. En este sentido, probablemente una ampliación en el rango de eventos observados, así como una mayor cantidad de fuentes de información, pueden arrojar mayor precisión en la caracterización de los grupos objetivo.

Por otro lado, el modelo es adecuado para determinar la construcción social de los grupos objetivo solamente a partir de los resultados o productos de una política, ya que esto es difícil o imposible de lograr durante el proceso de diseño. Ingram, Schneider y DeLeon (2007, 97) indican que las políticas reproducen, reconstruyen o modifican totalmente la construcción social de un grupo. En términos prácticos, esto significa que la construcción final sólo se podrá conocer con relativa exactitud hasta el momento en que se finalice formalmente el diseño de la política. Sin embargo, una vez que se han identificado los grupos objetivo y se han clasificado, es posible hacer predicciones sobre algunos de los elementos del diseño que contendrán políticas futuras dirigidas a esos mismos grupos. En este sentido, es importante notar que el modelo está basado en supuestos particulares de los procesos de políticas públicas de su país de origen (Estados Unidos), algunos de los cuales podrían ser sólo parcialmente aplicables a la realidad mexicana, cuestión que debe ser tomada en cuenta para explicar por qué algunos resultados no cumplen aquello esperado desde el modelo. Esto podría ejemplificarse si se considera que grupos similares en términos de sus características podrían ser percibidos de manera distinta entre un país y el otro, e incluso esto podría tener implicaciones fiscales o económicas en el tratamiento que se da a estos grupos; una visión distinta sobre el papel de las empresas en el cuidado del agua podría resultar efectivamente en el uso de distintas herramientas de política pública para mover a los grupos empresariales en el sentido deseado.

Otra característica que se observa es la naturaleza altamente subjetiva de la información surgida del análisis. Esto conduce a que los reportes tengan un carácter mayormente narrativo (aunque también pueden usarse esquemas de organización), lo cual podría resultar poco práctico para quienes solicitan información

de análisis profesionales de las políticas públicas. Por otro lado, la alta subjetividad de algunos de los factores del modelo (por ejemplo, la construcción social de un grupo y los fundamentos lógicos de las decisiones de política) dificulta determinar con precisión hasta qué punto la información que se tiene es la suficiente y la más adecuada para efectuar el análisis.

Finalmente, aunque el modelo tiene las limitaciones antes señaladas para su uso profesional, se considera que es particularmente útil para emplearse en trabajos académicos o de investigación, pues además de que incorpora las nociones de conflicto y poder en la hechura de la política pública, permite establecer relaciones entre los diferentes elementos de ésta y aquellos pertenecientes al comportamiento de los ciudadanos, cuestión que sus mismos autores ya han expuesto.

BIBLIOGRAFÍA

- Agua de Hermosillo. 2008. Sección “Programas de Cultura del Agua”. http://www.aguadehermosillo.gob.mx/inicio/index.php?option=com_content&task=view&id=19&Itemid=53&phpMyAdmin=Jm6hgB5eFcovbNe6l8pVRvOYYzf (15 de abril de 2008).
- _____. 2007. Programa municipal de agua potable, alcantarillado sanitario, saneamiento y disposición de aguas residuales, 2007- 2009. Hermosillo: AGUAH.
- Ávila, Brenda. 2005. La cultura del agua en la ciudad de Hermosillo. Análisis de la campaña comunicativa 2003- 2005. Tesis de maestría en Ciencias Sociales, El Colegio de Sonora.
- Ingram, Helen, Anne L. Schneider y Peter DeLeon. 2007. Social Construction and Policy Design. En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul A. Sabatier, 93-126. Boulder: Westview Press.
- Lara, S. 2005. Causa enojos problemas en el tandeo. *El Imparcial*. 24 de junio.
- Salazar, M. 2003. Batallan por el agua. *El Imparcial*. 19 de mayo.
- Schneider, Anne y Helen Ingram. 1993. Social Construction of Target Populations. Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review* 87 (2): 334-347.
- Secretaría de Gobernación. 2005. Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la SEGOB. México: SEGOB.

REDES BINACIONALES DE POLÍTICA PÚBLICA EN EL PROGRAMA DE REPATRIACIÓN VOLUNTARIA AL INTERIOR ANTE EL PROBLEMA DE LA MIGRACIÓN ILEGAL

Daniella Yocupicio Torres¹

INTRODUCCIÓN

El fenómeno migratorio y las movilizaciones humanas siempre han existido en todo el mundo; el caso de las migraciones desde países latinoamericanos, particularmente México, hacia Estados Unidos no es la excepción. En general, estos flujos migratorios han tenido una trayectoria continua ascendente desde 1850; sin embargo, en las últimas décadas del siglo XX el número de migrantes mexicanos se vio duplicado década tras década, pasando de un estimado de 800 mil personas en 1970 a 2.2 millones en 1980, 4.4 en 1990, 8.1 en 2000 y 11.9 millones en 2010. Este ritmo de crecimiento en la migración México-Estados Unidos ha cobrado gran relevancia tanto para los gobiernos como para las sociedades de ambos países, abordándose en distintos momentos, desde diversas perspectivas y énfasis, pero resultando en la definición del fenómeno como problema público.

Siguiendo la lógica de John W. Kingdon (2003), es posible identificar algunos captadores de atención sobre este asunto. En referencia a Estados Unidos, se distinguen tres componentes principales: 1) cabe referir que para el país en cuestión, la inmigración de extranjeros no constituye exactamente un problema, sino en particular aquella calificada de ilegal y cuya composición se estima mayoritariamente de origen mexicano. Según el Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2012), durante la década de los noventa se registró un incremento neto estimado de 2.8 millones de mexicanos indocumentados en el país vecino, mientras que para el año 2000 la cifra se elevó a 4.6 millones, alcanzando un máximo de 7 millones en 2007 y observándose una gradual disminución a 6.5 millones en 2010. Este crecimiento sostenido de migrantes indocumentados reveló a Estados Unidos la permeabilidad de su frontera sur y, por ende, la vulnerabilidad de la seguridad fronteriza. 2) En relación con este último aspecto, y sin negar el eventual surgimiento de “reales” situaciones de alarma, Ackleson (2005), Purcell y Nevins (2005) encuentran que a partir de 1970, pero en mayor grado durante la década de los noventa y posteriormente al 9/11, las prácticas discursivas de las élites estatales han infundido la imagen de la migración como riesgo, tanto para la seguridad nacional como para la social.

Estos discursos tendientes a promover la necesidad de controlar la frontera presentan una dicotomía de “caos, riesgo y pobreza” versus “orden y seguridad”, que a su vez arraigan la idea de la diferencia y la separación identitarias —con sus respectivas prácticas sociales—, colocando en oposición lo

¹ Maestra en ciencias sociales con especialidad en teoría y análisis de asuntos públicos de El Colegio de Sonora. Correo electrónico: ydaniella@hotmail.com

“nacional” (nosotros) a lo “extranjero” (ellos), “americanos” y “mexicanos”, pero especialmente hacen distinción entre “ciudadanos” e “ilegales”. De esta manera, abundan Purcell y Nevins (2005), la cultivación y gran aceptación social del discurso colocan a la frontera con México y a la inmigración como una ofensiva a la seguridad etnocultural, socioeconómica y biofísica, y así el Estado obtiene la legitimación política para reforzar las medidas y operativos fronterizos y para la obtención de mayores presupuestos dirigidos a la contratación de más personal, la adquisición de tecnología de vanguardia, la extensión del muro divisorio y la edificación de más instalaciones en puertos de entrada. 3) Por último, se observa que a pesar de la implementación de políticas —como la Ley de Control y Reforma de la Inmigración (cuyas siglas en inglés son IRCA) en 1986, la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad del Migrante (sus siglas en inglés son IIRIRA) de 1996, operativos como *Hold the Line* en el Paso-Ciudad Juárez en 1993, *Gatekeeper* en Tijuana-San Diego en 1994, *Safeguard* en la frontera Arizona-Nogales en 1995, *Operación Río Grande* en el sureste de Texas, entre otras acciones que militarizaron la frontera—, el amplio aumento en el número de mexicanos indocumentados a partir de los noventa ponen en duda la eficacia de estos mecanismos para contener la entrada ilegal de personas.

En el caso de México, Dresser y Wilson señalan que posteriormente al Programa Bracero (1942-1964), “el Estado Mexicano realizó pocos esfuerzos por proteger los intereses de sus connacionales en el exterior o por mantener contacto con ellos. Por muchos años, la política mexicana hacia sus migrantes consistió en no tener una política” (2006, 15). Pese a esto, tres factores condujeron a recuperar la atención hacia la población migrante: 1) El incremento en la magnitud e intensidad de la migración legal e ilegal —ya ilustrado previamente—, así como la expansión a escala nacional de los movimientos migratorios hacia Estados Unidos, antes caracterizados por tener origen en las entidades del centro y occidente del país. 2) Asimismo, buena parte del interés volcado hacia los migrantes se debió a la gran contribución de las remesas de los trabajadores en el exterior a la economía nacional. Un informe de CONAPO sostiene lo siguiente:

De acuerdo con un informe divulgado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), organismo dependiente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 2010 México se ubicó como principal receptor de remesas en América Latina y el Caribe, con 21 271 millones de dólares, una cifra ligeramente superior a los 21 132 millones de dólares de 2009. Según datos del Banco de México, las remesas constituyen uno de los principales rubros en el renglón de las transferencias corrientes de la balanza de pagos y fungen como una inyección de recursos a la economía nacional. Actualmente representan 2.1 por ciento del PIB nacional. Su monto supera los ingresos provenientes del turismo e inversión extranjera directa y desde 2008 ocupan el segundo lugar como fuente de divisas en el país, después de los ingresos generados por las exportaciones de petróleo (Consejo Nacional de Población 2012, 22). Por otro lado, la autorización del voto de los mexicanos en el exterior es considerado, desde las elecciones presidenciales de 2006, parte importante para incidir en el resultado electoral. 3) La generación de críticas a la incapacidad del gobierno mexicano para asumir una postura definida en torno al tema migratorio, ante la difusión mediática de las comunes violaciones de derechos humanos de los migrantes y del incremento de los casos de muertes en el intento por migrar hacia Estados Unidos (de 241 en 1999 a un total de 472 muertes en 2005, la mayoría acontecidas en el estado de Arizona).

De esta manera, el problema de la migración ilegal, al incorporarse a la discusión binacional, es visto desde ópticas distintas por México y Estados Unidos, generándose una categorización disímil del asunto y, en consecuencia, respecto a las potenciales alternativas de solución. Estas diferencias de perspectiva son expuestas en un reporte al Senado estadounidense, elaborado por la Oficina General de Rendición de Cuentas (cuyas siglas en inglés son GAO):

En el momento en que Estados Unidos y México deciden trabajar conjuntamente en ciertos problemas fronterizos, aparecen diferencias de énfasis: Estados Unidos quiere reducir el nivel de migración no autorizada, en tanto que México desea proteger a sus connacionales. La actual política estadounidense

consiste en la deportación inmediata de los migrantes ilegales que son aprehendidos, a menos de que tengan una buena razón para solicitar asilo o hayan cometido algún crimen. El enfoque de México destaca las acciones que Estados Unidos debe tomar, particularmente una mejor protección de los derechos humanos de los migrantes, así como evitar cambios abruptos en la política migratoria (United States General Accounting Office-National Security and International Affairs Division 1999, 28).

En este contexto, el modelo de construcciones sociales, de Ingram, Schneider y DeLeon (2007), ilustra las concepciones bajo las cuales los migrantes son considerados como un *target group* para una política pública. Este marco de análisis utiliza una matriz que dimensiona en el eje vertical el alto o bajo grado de poder político del grupo, mientras que el eje horizontal lo clasifica como digno de ser favorecido o perjudicado en el diseño e implementación de una política. En términos del problema migratorio esto significa que mientras que para México los migrantes son considerados como una población vulnerable, para Estados Unidos este grupo constituye una tentativa criminal asociada al narcotráfico y al terrorismo. El resultado comparativo de las construcciones sociales desde la perspectiva de ambos países se muestra en la [figura 1](#).

Figura 1. Construcción social de los migrantes por México y Estados Unidos

Migrantes como target group	Construcción positiva	Construcción negativa
Alto grado de poder político	Aventajados	Contendientes
Bajo grado de poder político	Dependientes (vulnerables)	Desviados (criminales)

Fuente: elaboración propia con base en modelo de *construcción social* de Ingram, Schneider y DeLeon 2007.

De lo anterior se resumen los enfoques de las medidas gubernamentales —y en algunos casos ciudadanas— que han implementado las partes: en Estados Unidos, las estrategias para salvaguardar sus fronteras y la seguridad nacional; en México, los mecanismos de protección, apoyo y asistencia a migrantes.

El presente trabajo constituye un análisis de la relación binacional ante el problema migratorio y la implementación del Programa de Repatriación Voluntaria al Interior, basado en teorías del proceso de las políticas públicas y de forma particular conforme al enfoque de redes de Silke Adam y Hanspeter Kriesi, quienes sostienen que “la comunicación regular y el intercambio frecuente de información conducen al establecimiento de relaciones estables entre actores y a la coordinación de sus intereses mutuos” (2007, 129). A partir de este enfoque se describirá el contexto de interacción entre actores públicos y privados, su grado de poder, el tipo de red que integran y la relación entre estos elementos y la posición del Programa de Repatriación Voluntaria al Interior como política ante el problema de la migración ilegal de mexicanos hacia los Estados Unidos de Norteamérica.

ANTECEDENTES DE TRABAJO Y ACUERDOS BINACIONALES SOBRE EL PROBLEMA MIGRATORIO Y LA REPATRIACIÓN DE MIGRANTES

En 1981 se creó la Comisión Binacional México-Estados Unidos como canal de cooperación institucional de los poderes ejecutivos sobre los principales asuntos de la agenda bilateral abordados en 14 grupos de trabajo: Política Exterior, Migración, Procuración de Justicia y Cooperación Antinarcóticos, Seguridad y Cooperación

Fronteriza, Comercio y Asuntos Económicos, Energía, Ciencia y Tecnología, Educación y Cultura, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Asuntos Laborales, Salud, Vivienda y Desarrollo Urbano, Transporte y Sociedad para la Prosperidad. En la década de los noventa, dentro del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares se empezó a abordar la problemática de los procedimientos de repatriación de ilegales mexicanos que eran detenidos por las instancias migratorias de Estados Unidos. De esta forma, se acordaron ciertas medidas para que las repatriaciones se hicieran de forma segura y ordenada, con el fin de proteger principalmente a menores de edad, mujeres en estado de gravidez, ancianos y personas con problemas de salud.

En 1995, este grupo acordó criterios, procedimientos y condiciones legales para implementar un Programa Piloto de Repatriación Voluntaria al Interior, el cual dio inicio el 4 de abril de 1996, con la participación del Consulado General de México en San Diego y la Oficina del Servicio de Naturalización e Inmigración en San Diego. “Durante la existencia del programa, de 1996 a 2000, participaron un total de 2,589 connacionales que fueron repatriados en 322 vuelos comerciales” (Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración 2005).

En 1997, durante la reunión del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, se acuerda crear un subgrupo de trabajo exclusivo de repatriaciones seguras y ordenadas. En dicha reunión se establecieron los principios generales y criterios específicos para la repatriación, los cuales sirvieron de marco de referencia para la elaboración de “arreglos locales” a lo largo de la frontera, entre los que se incluyen: lugares y horarios de repatriación; presencia de las autoridades migratorias mexicanas, notificación previa a las repatriaciones; unidad familiar y la atención especial a mujeres embarazadas, discapacitados y menores (Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración 2005).

Siguiendo esta línea de trabajo y aunado al despliegue unilateral estadounidense de ciertos operativos que contravenían los acuerdos precedentes, el 20 de febrero de 2004 se elabora un Memorándum de Entendimiento sobre Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos. Los actores firmantes fueron los titulares de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y Relaciones Exteriores de México (SRE) y del Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos (cuyas siglas en inglés son DHS). El objetivo de este memorándum era asegurar la coordinación y cooperación de ambos gobiernos y las instancias a sus cargos para que la repatriación de mexicanos se llevara a cabo con estricto respeto y protección de sus derechos humanos.

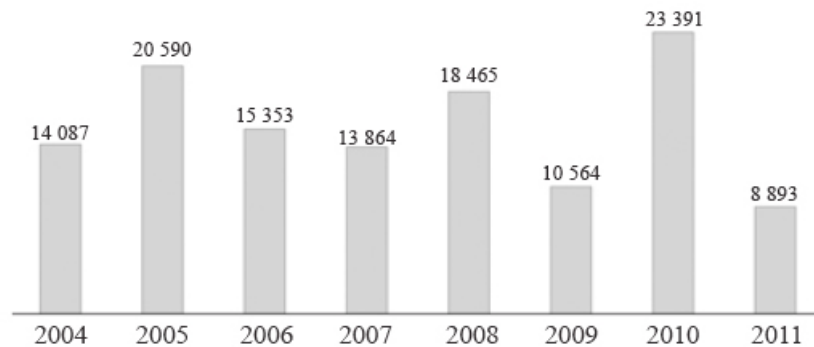
Además, ya desde 2001 se trabajaba conjuntamente en el Plan de Acción sobre Seguridad Fronteriza, a raíz de la difundida muerte de 14 migrantes mexicanos en el desierto de Arizona. Este plan incluía medidas para el reforzamiento de la vigilancia en las fronteras, campañas de prevención de cruces en zonas de alto riesgo y concientización sobre los peligros que representan los traficantes de personas, entre otros.

De esta forma, del 12 de julio al 30 de septiembre de 2004, por acuerdo binacional, se implementó el Programa Piloto de Repatriación Voluntaria al Interior (PRVI), en apego a los artículos 1° y 5° del Memorándum ya mencionado. Este programa fue instrumentado bilateralmente y el objetivo era repatriar —vía aérea— a los migrantes ilegales mexicanos aprehendidos en el corredor Sonora-Arizona, prevenir muertes por hipertermia y atacar en cierto grado al crimen organizado ligado al tráfico y trata de personas. En la implementación y operación del PRVI se definieron cinco puntos primordiales: “a) fue concebido como un programa piloto temporal; b) estricta voluntariedad; c) costos a cargo del gobierno de Estados Unidos; d) tratamiento diferenciado a grupos vulnerables y especiales; y e) protección y respeto de los derechos de los nacionales mexicanos” (Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración 2005).

En junio de 2005 a través de notas diplomáticas se acordó el inicio del programa de repatriación para ese verano, situación que se ha repetido para los meses de julio, agosto y septiembre de los años consecutivos

hasta 2011. Desde la versión piloto de 2004 al año anterior, “más de 125 mil migrantes han regresado a sus comunidades de origen a través de este programa” (Secretaría de Relaciones Exteriores-Secretaría de Gobernación 2011). La [figura 2](#) muestra la distribución anual del número de migrantes repatriados con el PRVI en sus ocho años de operación.

Figura 2. Número de mexicanos repatriados a través del PRVI de 2004 a 2011



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Migración (2011) y U.S. Immigration and Customs Enforcement (2011).

La determinación de llevar a cabo el PRVI en esta zona se toma en vista del redireccionamiento de los flujos migratorios ilegales hacia zonas aisladas del desierto de Arizona como efecto de los operativos de control y restricción emprendidos por Estados Unidos desde finales de los noventa sobre los puntos de cruce tradicionales. Para “2006 y 2007, las cifras aportadas por el gobierno estadounidense de migrantes indocumentados detenidos a lo largo de toda la frontera con México pusieron de manifiesto que los cruces en esa zona representan más del 80 por ciento del total” (Secretaría de Relaciones Exteriores 2007).

Algunos aspectos operativos de la edición piloto del PRVI 2004 requirieron de ajustes para las siguientes ediciones del programa, pero de manera general los procesos y procedimientos cotidianos durante el PRVI se describen a continuación:

1. Los migrantes ilegales aprehendidos en los sectores Yuma y Tucson de la Patrulla Fronteriza son trasladados a los centros de detención de ésta en Nogales y Yuma.
2. Una vez ingresados a estas instalaciones, elementos de la Patrulla Fronteriza elaboran registros de los detenidos, se verifica si existen antecedentes o cargos criminales/migratorios y la unidad de la Patrulla Fronteriza de Búsqueda, Trauma y Rescate (cuyas siglas en inglés son BORSTAR) analiza el estado de salud que presentan estos migrantes.
3. Finalizado el anterior proceso de recepción, los detenidos son conducidos hacia otras secciones del centro de detención, donde son organizados en grupos: mujeres, hombres, menores no acompañados; mientras que aquellos encontrados con archivos criminales son ubicados en un área de máxima seguridad.
4. Durante el tiempo que pasan las personas en estas secciones —se busca que sea el mínimo posible— reciben asistencia médica en caso necesario, tienen acceso a agua potable y servicios sanitarios y se les proporciona alimentación y vestido.
5. Posteriormente son conducidos en grupo a un área concedida a funcionarios y empleados consulares mexicanos y del Instituto Nacional de Migración (INAMI). En esta etapa, el personal consular explica el

objetivo y dinámica del PRVI, se exponen todas las situaciones de riesgo a las que exponen los cruces ilegales a través del desierto, en un intento de persuadir hacia el retorno voluntario de los connacionales detenidos. Las personas que se niegan a ser repatriadas conforme a las condiciones del PRVI también son instruidas sobre otros procedimientos de deportación de que serán objeto.

6. Continuando en esta fase, el personal consular confirma la nacionalidad mexicana de quienes consintieron su retorno voluntario, procediendo a registrar esta decisión por escrito. A la par, se les realizan entrevistas que permiten integrar estadísticas relativas al lugar de origen, lugar de destino, edad, sexo, ocupación, nivel escolar, entre otros. Finalmente, el INAMI les provee de los documentos (formas) migratorias necesarias en el momento de su arribo aéreo a la Ciudad de México.
7. Cabe aclarar que en el caso de menores no acompañados, el personal consular debe localizar a algún familiar directo de éstos para que autorice la repatriación voluntaria del menor y asienta que algún amigo o conocido del grupo de los detenidos se convierta en el encargado del menor durante el viaje de retorno.
8. Finalmente, las personas que aceptaron el regreso voluntario a México son dirigidas a áreas de espera, donde agentes del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos (cuyas siglas en inglés son ICE) y su unidad de Operaciones de Reforzamiento y Deportación (ERO) se encargan de conducirlos vía terrestre al aeropuerto de Tucson para abordar el vuelo que los llevará hasta la Ciudad de México. Diariamente, durante los programas de 2004 a 2010, se realizan dos vuelos: uno por la mañana y otro por la tarde; en 2011 los vuelos se redujeron a uno diario al disminuirse el número de detenidos.
9. A su arribo a la capital, los mexicanos son recibidos por personal del INAMI. Las personas cuyos lugares de origen se localizan en entidades del centro y sur del país son conducidas a las terminales de autobuses por el Grupo Beta.

EL ENFOQUE DE REDES EN LA DESCRIPCIÓN ESTRUCTURAL DEL PRVI

En el sentido más general, una red puede definirse como una estructura concebida a partir de la existencia de dos elementos básicos: nodos o actores —sean éstos individuales o colectivos— y los vínculos que se establecen entre éstos —los cuales adquieren la forma de comunicación, información, intercambios, colaboración, etcétera— con el fin de coordinar y dirigir esfuerzos para alcanzar intereses comunes. Para la descripción específica del PRVI desde el enfoque de redes, se identifican varios tipos de actores y, en consecuencia, distintos grados de interrelación y distribución de poder en la toma de decisiones.

Tipos de actores

Formalmente, el PRVI es resultado de la participación de actores estatales; sin embargo, algunos grupos de interés, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales y los medios de comunicación masiva evidenciaron públicamente la vulnerabilidad del migrante indocumentado, adicionando una exigencia masiva para que las instancias gubernamentales prestaran la atención necesaria y se tomaran medidas para la salvaguarda de la vida y el respeto a los derechos humanos de estas personas migrantes.

En lo que respecta a los actores estatales, éstos se identifican —desde la conformación y consolidación de la Comisión Binacional México-Arizona, su grupo y subgrupo de trabajo vinculado con asuntos migratorios, consulares y de repatriación— como una red binacional e intersectorial de actores entre SEGOB-

SRE de México y DHS de Estados Unidos. Estas dependencias de ambas administraciones públicas federales conformaron el Grupo de Trabajo Técnico sobre Repatriaciones y se llevó a cabo el diseño del PRVI. En el plano operativo, la participación del DHS se realiza a través de la Patrulla Fronteriza, su unidad BORSTARE ICE-ERO, la SRE interviene por medio de la red de consulados de México en Arizona (Nogales, Tucson, Phoenix, Douglas y Yuma) y la SEGOB a través del Instituto Nacional de Migración y Grupo Beta.

No obstante, el PRVI es una política gubernamental de cooperación bilateral. Para que ésta fuera implementada, ciertos eventos y la influencia de otras redes sociales abrieron lo que Kingdon (2003, 166) define como ventana de oportunidad (*policy window*): “oportunidades de acción para ciertas iniciativas”. En esta línea se encuentran sucesos tales como: el incremento de los casos de muerte de migrantes indocumentados al cruzar el desierto, los asesinatos y las violaciones de derechos humanos tanto de la Patrulla Fronteriza como de las redes de explotación y tráfico de personas, el surgimiento de movimientos pro- y antiinmigrantes, el fortalecimiento del activismo de las ONG en reclamo de intervención pro defensa de los derechos humanos y la gran difusión de todas estas situaciones por parte de los medios de comunicación.

Por lo anterior, la red de acción de organismos no gubernamentales y movimientos sociales, haciendo uso del espacio público, influyó de forma indirecta en el proceso de elaboración de esta política humanitaria al hacer evidente el descontento ciudadano ante la vulnerabilidad de los migrantes indocumentados. Algunos ejemplos de ONG y movimientos sociales son: Sin Fronteras I.A.P.; Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de los Derechos Humanos; Organización Internacional para las Migraciones; Migración Internacional; Immigration Advocates; Comisión Nacional de Derechos Humanos; Federación Internacional de los Derechos Humanos; American Friends Service Committee; Border Alliance for Human Rights; Border Action Network; Kino Border Initiative; Derechos Humanos Coalition; Alianza Indígena Sin Fronteras; No More Deaths.

Distribución del poder entre los actores

Los gobiernos de México y Estados Unidos constituyeron la principal red de actores conservando el monopolio en el proceso de diseño (*policy making*) del PRVI. No obstante, resulta imposible hablar de relaciones de poder equitativas entre ambas naciones. Para describir este contexto resulta útil presentar algunas perspectivas teóricas y analíticas que abordan las condiciones en las que se desarrolla la relación México-Estados Unidos y, de manera particular, el tema migratorio.

Según David Held (1995), en la actualidad los países luchan entre la preservación de su soberanía y autonomía y el mejoramiento de sus relaciones internacionales. En vista de lo anterior, puede entenderse el escenario en que se desarrolla la política internacional, donde, en palabras de Morgenthau, se dice que “como toda política, es una lucha por el poder. Cualesquiera que sean los fines últimos de la política internacional, el poder es siempre el fin inmediato” (citado por Gutiérrez 1997, 211).

En este sentido, la corriente del realismo político (Rosenau y Durfee 2000; Andrade 2003) en la teoría de las relaciones internacionales —tanto en su versión clásica como en la estructural— distingue el direccionamiento de la política internacional de los Estados hacia la conservación del poder en el interior (soberanía y autonomía) y el dominio decisivo exterior (hegemonía). Para el análisis que ocupa al presente, los postulados del realismo político resultan pertinentes en dos aspectos principales: al enfatizar que los Estados buscan sus intereses nacionales con el objetivo de garantizar su seguridad, y en lo referente a que en las relaciones interestatales el poder de cada Estado depende de su capacidad militar y económica; de acuerdo con estas condiciones, existen jerarquías o niveles entre los países. A esto último es posible aunar, de forma somera, que dentro de la teoría de la interdependencia de Keohane (1999), las asimetrías entre los actores son fuente de poder, donde los menos dependientes obtienen ventaja sobre el resto.

Aplicando los anteriores enfoques al estudio de la relación México-Estados Unidos, se requiere ubicar en un primer momento y desde la óptica del realismo político cuáles son los intereses o prioridades para estos países e identificar de forma específica si entre éstos figura el asunto migratorio y qué relevancia se le ha otorgado. En este cometido, se identifica que para Estados Unidos el asunto prioritario, en aras de garantizar su soberanía, autonomía y hegemonía, es la seguridad.

En el contexto estadounidense, la conceptualización del tema se ha planteado en noción de sus componentes de seguridad nacional, pública, interior, social, etcétera —que en algunos momentos aparecen fusionados—, y también se observa la seguridad asociada a otros temas, como el control fronterizo y la estabilidad económica, abarcando transversalmente el asunto migratorio. En este escenario, se afirma que la política inmigratoria estadounidense tiene una perspectiva de seguridad —históricamente expuesta en la relación entre estos países— a partir del proceso creciente y prolongado de *securitización* ejercido de Estados Unidos hacia México, que se acentúa con mayor magnitud en la frontera que comparten y en las corrientes migratorias que transitan por ésta. Purcell y Nevins (2005) detallan este proceso de *securitización* de la frontera y los matices asignados a la migración: a) desde los años setenta, la atención gubernamental y ciudadana se centró en la defensa del territorio ante la incursión de migrantes de origen latinoamericano, y principalmente mexicano, que fueron definidos como “hordas invasoras”; b) en los ochenta, la política de lucha contra la inmigración no autorizada se unió a la guerra contra las drogas en la frontera; c) ya en los noventa, la política de control fronterizo y migratorio planteaba una frontera caótica y fuera de control, los migrantes se percibían como un riesgo para la seguridad al relacionárseles con el alza del crimen, por deteriorar los sistemas de seguridad social, socavar la identidad “americana”, entre otros; d) posteriormente al 11 de septiembre de 2001, “la lucha contra el terrorismo a lo largo de la frontera se ha convertido en un objetivo de seguridad nacional y en una justificación para continuar y ampliar el estilo de las políticas de seguridad fronteriza de los noventa” (Ackleson 2005, 177) de fortalecimiento o “endurecimiento” de los límites territoriales. Al inicio de la actual década, se adicionó a la lucha contra el terrorismo, el combate al crimen organizado transnacional relativo al trasiego de drogas y al tráfico de personas. En 2011, durante una comparecencia ante la Cámara de Representantes de Estados Unidos, James Cappler, director de Espionaje Nacional de este país, “asignó a la situación mexicana prioridad máxima entre las amenazas a la seguridad nacional estadounidense” (*El Mexicano* 2011).

Esta situación es vista como una paradoja por muchos estudiosos del tema, incluyendo a Anderson y O’Dowd (1999), cuya aportación, una vez aplicada al contexto estadounidense, evidencia que mientras esta frontera se hace más permeable a los flujos de capital en el periodo posterior al tlcán, también se vuelve relativamente impenetrable para los flujos migratorios, en particular para aquellos indocumentados y de intención laboral. En palabras de Purcell y Nevins (2005, 227-278) “se trata de un contexto simultáneo de ‘TLCANización’ o liberalización y de creciente ‘militarización’ (una forma de nacionalización) de la frontera EE.UU.-México”.

El asunto migratorio también es observado desde el ángulo de seguridad económica estadounidense. En cuanto a esto, resultan relevantes dos aspectos: 1) las diferencias estructurales entre Estados Unidos y México, resultado de las distintas capacidades de acumulación de capital, han permitido al lado estadounidense hacerse de mano de obra migrante a bajos salarios, especialmente, en el periodo ulterior a la suscripción del TLCAN. Acorde con Alexandra Délano (2011, 30), en el caso específico de la migración “la asimetría de poder económico y político entre los países ha determinado el hecho de que Estados Unidos pueda obtener mano de obra mexicana a bajos salarios, reclutando y disponiendo de ella en concordancia a las condiciones económicas y demográficas, y sin asumir altos costos cuando se presentan cambios en los flujos y sin tener que garantizar estos flujos a través de canales formales”. Además, Estados Unidos posee más recursos y capacidades para ajustarse a esos cambios y conseguir sus objetivos por medio de políticas unilaterales. Cuando han existido acuerdos formales, EE.UU. ha sido capaz de renegociar, violar reglas o de

retirarse sin mayores consecuencias, tal como lo ejemplifica la evolución del Programa Bracero de 1942 a 1964; y 2) el reacomodo laboral de la milicia estadounidense en actividades de protección fronteriza (militarización). Varios autores, “han demostrado la naturaleza construida (socio-políticamente) de la migración y la seguridad, en parte como resultado de un proceso promovido por actores políticos, burócratas, profesionales de la seguridad y élites políticas, con miras a obtener nuevos roles, después de la Guerra Fría” (Ackleson 2005, 170); el móvil económico, en este sentido, garantizó posiciones laborales en la protección fronteriza. Actualmente la situación señalada pareciera repetirse, en el contexto de la posguerra de Irak y Afganistán, con el imperativo de mantener al gran aparato militar en labores. Esto en alusión a que además del incremento en el número de plazas de agentes de la Patrulla Fronteriza, el gobierno estadounidense ha enviado desde 2010 elementos de la Guardia Nacional para resguardar la frontera. El cuidado fronterizo ha requerido de grandes inversiones en puertos de entrada, muros, tecnología, personal administrativo, personal táctico, etcétera. En reciente difusión mediática, el director de la Patrulla Fronteriza, Michael Fisher, anunció que “la nueva estrategia de seguridad fronteriza —que ha experimentado un salto presupuestario de mil 450 por ciento desde 1989, para pasar de los 232 millones hasta los 3 mil 600 millones de dólares en 2012— reposará sobre los hombros de 21 mil 370 agentes de la Patrulla Fronteriza y más de mil 200 agentes guardacostas” (Hernández 2012).

Por otra parte, en el análisis de las prioridades de México se observa únicamente la tendencia hacia la conservación del poder en el ámbito nacional en términos de consolidación económica y política y de seguridad interior. El rasgo de dominio hegemónico hacia el exterior, expuesto por el realismo político, no tiene cabida en el histórico principio de la política exterior mexicana de “no intervención” y “libre autodeterminación”. Al respecto, González y Schiavon (2011, 170) exponen que “México ha tenido, a lo largo de la historia, una política exterior que privilegia los instrumentos de poder suave que generan influencia mediante la persuasión, y evita los de poder duro, fincados en la coerción”.

En referencia a los asuntos prioritarios, éstos alcanzan sólo marginalmente el tema de la emigración de connacionales hacia Estados Unidos, lo cual se debe, según Yrizar (2008, 22), a que “no existen incentivos lógicos en los gobiernos de los países expulsores para reprimir la emigración y existen un gran número de incentivos para mantener los lazos con las comunidades expatriadas que funcionan como importantes y crecientes fuentes de recursos económicos”. El mismo autor hace una cronología de las acciones y políticas del Estado mexicano hacia la emigración, empezando con el periodo de 1900 a 1942, denominado de “disuasión a la salida y repatriaciones”; el de 1942 a 1964 del Programa Bracero, con migración pactada bilateralmente; de 1964 a principios de los noventa, llamado el periodo de la “política de no política”; y finalmente a partir de mediados de los noventa comienza la política de acercamiento, también llamado de “institucionalización de las relaciones Estado-díaspóra” (Délano 2006).

Por lo anterior cabe resaltar que, si bien no se observa una clara política mexicana de emigración —aquella que controle la salida y el retorno de migrantes—, sí se cuenta con una política hacia los migrantes en el exterior en cuestiones de envío e inversión de remesas en las localidades de origen y también tocante a la organización y activismo de asociaciones de migrantes en Estados Unidos. De acuerdo con Delgado y Márquez (2006), la pretensión básica del gobierno es garantizar que la migración cumpla pasivamente su funcionalidad en el equilibrio macroeconómico y la estabilidad social. Los programas vigentes pueden agruparse en seis categorías: a) Derechos humanos: Programa Paisano, matrícula consular y ampliación de la red consular; b) Vinculación transnacional: Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME); c) Derechos políticos: reforma de 1996 sobre la no pérdida de la nacionalidad mexicana y aprobación del voto de los mexicanos en el exterior en 2005; d) Desarrollo social con remesas colectivas: Programa Tres por Uno; e) Recepción de remesas: reducción de los costos de transferencia y el uso financiero de las remesas; f) Inversión de remesas: uso productivo de las remesas; es el caso del Programa Invierte en México, del Banco Interamericano de Desarrollo y Nacional Financiera (Delgado y Márquez 2006, 52-53).

Es oportuno resaltar que el gobierno mexicano desde el año 2000 ha invertido cuantiosos recursos en la creación de organizaciones de oriundos y en el fomento de diversas formas de cabildeo, con miras al empoderamiento de una diáspora mexicana, capaz de influir en el escenario político, tanto en México como en Estados Unidos. Moctezuma (2005) afirma que este migrante colectivo u organizado ha dado lugar a un nuevo sujeto social y político extraterritorial. En resumen, en la visión de México del tema migratorio se distinguen objetivos a diferentes horizontes, que marcan los rasgos característicos de las políticas implementadas: en el corto plazo, predominan las acciones de protección y garantía de respeto de derechos humanos; y en el largo plazo, se busca una ventana de oportunidad que permita una reforma migratoria benéfica para los migrantes, para lo cual se ha emprendido el patrocinio del activismo transnacional, el cabildeo y la organización de migrantes.

Hasta este momento se abordaron de forma individual los elementos característicos de las políticas migratorias de México y Estados Unidos, como parte de los asuntos que cada uno de estos Estados estima de mayor interés nacional. Ahora es necesario profundizar, desde algunas nociones de la teoría de la interdependencia, en el papel que tienen estos países como actores políticos en la discusión y negociación binacional de asuntos relacionados con el tema migratorio. Desde esta perspectiva, se identifica que “las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales que establecen México y Estados Unidos han sido asimétricas y subordinadas” (Delgado y Márquez 2006, 40). Afín a la anterior afirmación, Délano (2011, 28) encuentra que “aunque los niveles de conflicto y cooperación, dependencia e interdependencia entre México y Estados Unidos han variado a través del tiempo, la asimetría de poder entre los países ha sido considerada como un factor determinante para establecer las limitaciones y posibilidades para la política exterior mexicana”. En este sentido, se entiende que Estados Unidos posee mayor poder económico y político que México, y como país receptor de los flujos migratorios disfrute de una posición de ventaja que le permite determinar qué cuestiones entran a la agenda binacional, ya que según García y Griego (1989), “generalmente, el actor que no puede manejar la migración, cuando ese control es importante para su posición de negociación, es el más vulnerable en el tema” (citado en Délano 2011).

En vista de lo anterior, en la discusión binacional del tema migratorio Estados Unidos tiene la ventaja de establecer las reglas del juego. Esto aunado al hecho de que no existe una visión binacional en torno al problema de la migración, cada país establece las acciones a seguir en afinidad con sus intereses nacionales y al margen de la capacidad que permite este esquema de negociación asimétrico. En esta lógica, la atención a este problema se da mediante la aplicación de políticas unilaterales, que en algunos casos, como el PRVI, conjuga ambos enfoques: el estadounidense, de endurecimiento fronterizo y rechazo de la migración ilegal, y el mexicano, tendiente al respeto de ciertos derechos y garantías para los migrantes.

Sin embargo, a pesar de la yuxtaposición de enfoques, la cooperación binacional en torno al PRVI funciona bajo espectros de acción dispares, con la preponderancia de los intereses de Estados Unidos —que como país receptor establece los procedimientos para la operación del programa y aporta la mayor parte de los recursos— y una contraparte mexicana con una participación secundaria; o dicho en otros términos, con una capacidad de actuación no mayor a las funciones consulares establecidas por el derecho internacional. Existe entonces una jerarquía no formal sino fáctica en las actividades que cada parte realiza en el programa. Asimismo, no obstante la ausencia de una agenda común para el asunto migratorio —condición indispensable, a juzgar por Bustamante (2011) y Dresser y Wilson (2006), para formular esfuerzos cooperativos tendientes a contrarrestar los efectos de la migración ilegal—, la adopción del PRVI es impulsada por presión social y mediática para disminuir muertes, tráfico humano y explotación, esto es, con una orientación “humanitaria” (tal como sostiene el DHS) ante la vulnerabilidad de los migrantes, pero sin dejar de aplicar la política inmigratoria estadounidense y menos aún la política mexicana de protección a los mexicanos en el exterior, caracterizada por su postura legal-humanitaria, análoga a este enfoque.

Como conclusión parcial, se propone que la estructura de la red binacional del Programa de Repatriación Voluntaria al Interior se determina en función de las características de la distribución del poder y el tipo de interacción entre los actores involucrados en la elaboración de esta política, y se define, siguiendo la propuesta de Adam y Kriesi (2007), como el resultado de un proceso *negociación asimétrica* que resulta en una *cooperación jerárquica*. Esto indica que en esta red binacional el poder de decisión se concentra en la parte estadounidense y que la relación binacional funciona sobre esquemas de negociación y cooperación limitados para la parte mexicana.

Impacto de la red en el potencial de cambio del PRVI

Los esquemas descritos en los apartados anteriores, sobre los cuales se desarrolla el Programa de Repatriación Voluntaria al Interior, se encuentran directamente relacionados con el impacto de esta red binacional de política y el tipo de cambio que favorece. En este sentido, Adam y Kriesi (2007, 145) sugieren que

el tipo de interacción en una red de política pública determina la forma de cambio de tal política [...] cambios incrementales son más probables en situaciones de negociación. Las estructuras de política cooperativa son más propensas a mantener el statu quo. Se espera que el grado de concentración del poder determine el potencial de cambio: asumimos que el potencial para cada tipo de cambio será mayor si el poder está fragmentado [...] En contraste, si el poder se encuentra concentrado, los actores en desventaja carecen de recursos para romper el “monopolio de la política”.

En observancia de lo anterior y en vista de que la interacción de la red del PRVI es, inicialmente, de tipo negociadora, se produce un cambio incremental favorable en lo que respecta a los procedimientos de repatriación y protección de los migrantes, no sólo durante los meses en los que se implementa el programa, sino que también estos lineamientos se consideran en los llamados “Arreglos Locales de Repatriación de Nacionales Mexicanos”. En todo caso de repatriación, la directriz binacional —establecida en el Memorándum de Entendimiento entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos y el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos de América sobre la Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos— es que se realice de forma ordenada, segura y humana, para lo cual se establecen horarios, lugares, mecanismos, personal autorizado y derechos de asistencia consular. Además de prescribirse la unidad familiar durante todo el proceso y trato especial para menores no acompañados y personas con problemas de salud. Por consiguiente, estos lineamientos sobre las repatriaciones conllevan también un incremento de comunicación y coordinación entre las autoridades competentes de ambos países.

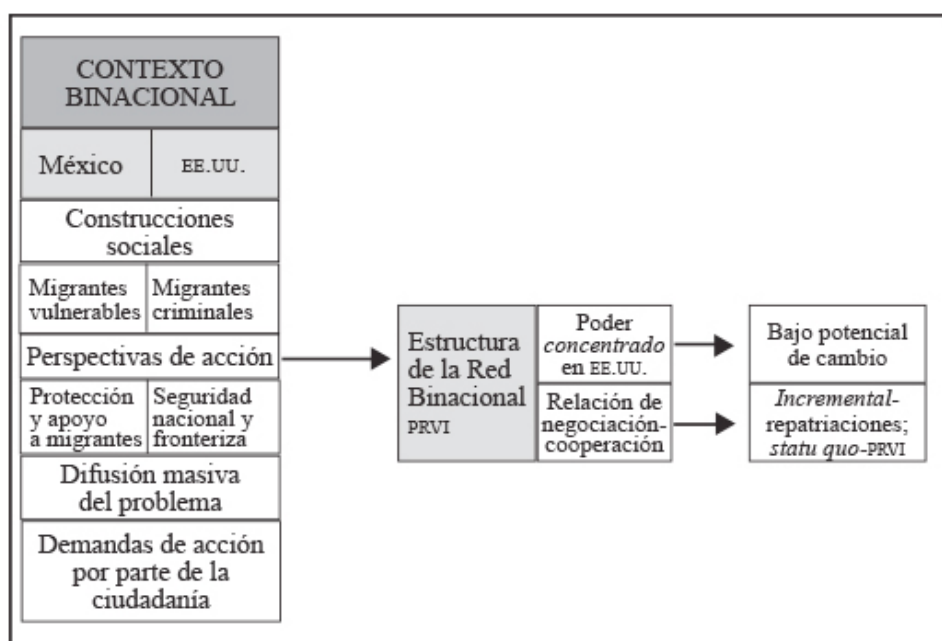
Asimismo, en el posterior carácter de red cooperativa, se observa la conservación del statu quo del PRVI como política binacional paliativa de algunas consecuencias de la migración ilegal, como muertes, tráfico humano y explotación. Esta situación del PRVI se ilustra al haberse implementado este instrumento durante los meses de verano en ocho años consecutivos en el corredor Sonora-Arizona, manteniendo, sin modificaciones sustantivas, el mismo objetivo y la misma dinámica. Además este programa ha sido considerado como replicable, ya que el 27 de febrero de 2012 se anunció en conferencia conjunta de los titulares de la SEGOB, Alejandro Poiré, y del DHS, Janet Napolitano, un nuevo programa piloto de repatriación de nacionales mexicanos en el que, de manera similar al aquí analizado, presenta un enfoque humanitario y plantea la transportación aérea de los migrantes por cuenta de Estados Unidos y la transportación final hasta las comunidades de origen por parte de México. Aunque aún no se precisan mayores detalles, sobresale una nueva postura de México en torno al tema, ya que según explica Poiré, éste nuevo programa “responde a una petición específica y sistemática de alcaldes y gobernadores fronterizos del país para despresurizar nuestras

ciudades de la llegada de connacionales que enfrentan condiciones verdaderamente muy difíciles en esas zonas” (Notimex 2012).

Adicionalmente, al recordar que no existe un equilibrio de fuerzas entre los actores —donde la parte estadounidense ocupa una posición de ventaja y concentra mayor poder decisorio—, se desprende el motivo por el cual el PRVI, como política en particular, ofrece un potencial de cambio bajo; en similar tónica, esta situación se encuentra presente al analizar las posturas de ambos países en torno al problema migratorio. El monopolio estadounidense de la política migratoria podría ser roto por México si en el momento de negociar como país emisor de migrantes se ligara el tema “a otro asunto que el Estado receptor considere más importante, como fue el caso del programa Bracero en 1942” (Délano 2011, 32).

Finalmente, el enfoque de redes de Adam y Kriesi (2007) aplicado al Programa de Repatriación Voluntaria al Interior como política binacional entre México-Estados Unidos ante el problema de la migración indocumentada puede resumirse en la [figura 3](#).

Figura 3. Síntesis del análisis de redes del PRVI



Fuente: elaboración propia con base en modelo de Adam y Kriesi (2007, 148).

CONCLUSIONES

El enfoque de redes (*network approach*) resulta muy útil para analizar los actores, el poder y el contexto en el que se elabora una política pública, así como el impacto de la conjugación de estos elementos en su potencial de cambio. El modelo es muy flexible en cuanto a los elementos que lo estructuran y puede brindar estudios muy amplios y detallados de las redes de las políticas públicas. Sin embargo, el mismo carácter descriptivo de este modelo se presta a la libre interpretación práctica de quien lo utiliza, toda vez que se requieren sustentos teóricos capaces de sustentar las propuestas en las que incurre este enfoque, así como para respaldar la aplicación dada por el analista.

Esta situación puede disminuirse si se recurre, paralelamente, a herramientas de análisis sociométrico que permitan cuantificar las propiedades de la estructura de la red. Por otro lado, la aplicación efectiva del

enfoque de redes requiere la existencia de escenarios de *policy making* más plurales, que permitan considerar la diversidad de actores como reales nodos que influyen en la toma de decisiones sobre los problemas públicos y que poseen canales de comunicación e interrelación constantes a fin de elaborar políticas públicas.

En lo referente al PRVI, y al tema de las repatriaciones en general, se observa la permanencia de estas medidas como las únicas políticas binacionales para hacer frente a algunos de los efectos colaterales de la migración indocumentada. Empero, la atención integral al problema no conseguirá entrar a la agenda binacional, mientras ambos países mantengan posturas tan disímiles y no se reconozca que factores inherentes a cada uno de ellos contribuyen a fomentar los flujos migratorios. La posición tradicional estadounidense de definir el problema como un asunto interno restringe aún más el poder de intervención de México. Bustamante (2011, 108) indica que “por años, Estados Unidos, incluyendo al Presidente Obama, se ha negado a aceptar un enfoque bilateral para lidiar con las complejidades de los problemas relacionados con la inmigración, este enfoque requiere de definiciones comunes y de una negociación bilateral, vía a alcanzar soluciones bilateralmente, estableciendo compromisos mutuos para fortalecer tales soluciones”.

El enfoque bilateral requiere además nutrirse de análisis precisos de la nueva realidad de la migración, en lugar de prevalecer argumentaciones basadas en mitos, que se traducen en políticas menos óptimas, según señalan Dresser y Wilson (2006). Son ciertamente mitos como “el que los migrantes son una carga para la economía estadounidense”, los que aunados a la ideología antiinmigrante, la xenofobia y el racismo, han producido legislaciones locales que vulneran más al migrante, tomando acciones en contra de sus derechos a la salud, la vivienda, la educación y al trabajo, como la SB 1070 de Arizona o la HB 56 de Alabama, sólo por citar algunas.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackleson, Jason. 2005. Constructing Security on the U.S.-Mexico Border. *Political Geography* 24: 165-184.
- Adam, Silke y Hanspeter Kriesi. 2007. The Network Approach. En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul Sabatier, 129-154. Boulder: Westview Press.
- Anderson, James y Liam O'Dowd. 1999. Borders, Border Regions and Territoriality. Contradictory Meanings, Changing Significance. *Regional Studies* 33 (7): 593-604.
- Andrade Sánchez, Eduardo. 2003. *Teoría general del Estado*. México: Oxford University Press.
- Bustamante, Jorge A. 2011. Extreme Vulnerability of Migrants. The Cases of the United States and Mexico. *Migraciones Internacionales* 6: 97-118.
- Consejo Nacional de Población. 2012. *Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2010*. México: CONAPO.
- Déano, Alexandra. 2011. *Mexico and its Diaspora in the United States. Policies of Emigration since 1848*. Nueva York: Cambridge University Press.

- _____. 2006. De la “no intervención” a la institucionalización de las relaciones Estado-díaspóra en el caso mexicano. En *Relaciones Estado-díaspóra. Perspectivas de América Latina y el Caribe*, coordinado por Carlos González Gutiérrez, 145-189. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Delgado Wise, Raúl y Humberto Márquez Covarrubias. 2006. El sistema migratorio México-Estados Unidos. Dilemas de la integración regional, el desarrollo y la migración. *Migración y Desarrollo* 7: 38-64.
- Dresser, Denise y Veronica Wilson. 2006. *U.S.-Mexico Relations. Permeable Borders, Transnational Communities*. Los Ángeles: Pacific Council on International Policy.
- El Mexicano*. 2011. EU asigna a México máxima prioridad como amenaza a seguridad. 10 de febrero.
- González, Guadalupe y Jorge A. Schiavon. 2011. Los mexicanos y el mundo. Elementos para pensar y diseñar la política exterior. *Revista Mexicana de Política Exterior* 93: 135-174.
- Gutiérrez Pantoja, Gabriel. 1997. *Teoría de las relaciones internacionales*. México: Oxford University Press-Harla México.
- Held, David. 1995. *Democracy and the Global Order*. Stanford: Stanford University Press.
- Hernández, J. Jaime. 2012. Narco, prioridad fronteriza de EU. Autoridades buscarán evitar también ingreso de terroristas. *El Universal* (edición digital). 9 de mayo.
- Ingram, Helen, Anne L. Schneider y Peter DeLeon. 2007. Social Construction and Policy Design. En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul A. Sabatier, 93-126. Boulder: Westview Press.
- Instituto Nacional de Migración. 2011. *Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según entidad federativa y punto de repatriación, 1995-2010*. México, marzo 11.
- Keohane, Robert O. 1999. El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas. En *Interdependencia. ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, coordinado por Blanca Torres. México: El Colegio de México.
- Kingdon, John W. 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: Longman.
- Moctezuma, Miguel. 2005. Morfología y desarrollo de las asociaciones de migrantes mexicanos en Estados Unidos. Un sujeto social y político extraterritorial. *Migración y Desarrollo* 5: 59-85.
- National Immigration Forum. Analyzing Border Enforcement Operations. Interior Repatriation Programs. Washington, 11 de abril de 2012.
- Notimex. 2012. Acuerdan México y EUA programa piloto de repatriación. Edición digital. 27 de febrero.

- Purcell, Mark y Joseph Nevins. 2005. Pushing the Boundary. State Restructuring, State Theory, and the Case of U.S.-Mexico Border Enforcement in the 1990s. *Political Geography* 24: 211-235.
- Rosenau, James N. y Mary Durfee. 2000. *Thinking Theory Thoroughly, Coherent Approaches to an Incoherent World*. Boulder: Westview Press.
- Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos de América. 2004. Memorandum de entendimiento sobre repatriación segura, ordenada, digna y humana de nacionales mexicanos. México, 20 de febrero.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. 2008. Comunicado conjunto. Inicia el Programa de Repatriación Voluntaria al Interior 2008 (PRVI). México, 21 de julio.
- _____. 2007. Comunicado 256. Concluye la edición 2007 del Programa de Repatriación Voluntaria al Interior México-Estados Unidos. México D. F., 30 de septiembre.
- _____, Secretaría de Gobernación. 2011. Comunicado conjunto. Concluye el Programa de Repatriación Voluntaria al Interior México-Estados Unidos. México D. F., 29 de septiembre.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración. 2005. Reporte del Programa Piloto de Repatriación Voluntaria al Interior 2004. México: SRE, SEGOB E INMI.
- United States Customs and Border Protection. 2011. Fact Sheet. Alliance to Combat Transnational Threats-Arizona/Sonora Corridor. 8 de febrero.
- United States Department of Homeland Security. 2009. United States and Mexico Resume Voluntary Humanitarian Interior Repatriation Program. Tucson, 24 de agosto.
- United States General Accounting Office, National Security and International Affairs Division. 1999. *U.S.-Mexico Border. Issues and Challenges Confronting the United States and Mexico. Report to Congressional Requesters*. Washington: U.S. Government Accountability Office.
- United States Government Accountability Office. 2006. Illegal Immigration. Border-Crossing Deaths Have Doubled Since 1995; Border Patrol's Efforts Have Not Been Fully Evaluated. Report to the Honorable Bill Frist, Majority Leader, U.S. Senate. Washington: United States Government Accountability Office.
- United States Immigration and Customs Enforcement. 2011. United States, Mexico Announce Results of Repatriation Program. Tucson, 29 de septiembre.
- Yrizar Barbosa, Guillermo. 2008. De la repatriación de cadáveres al voto extraterritorial. Política de emigración y gobiernos estatales en el centro occidente de México. Tesis de maestría, El Colegio de la Frontera Norte.

ANÁLISIS CONSTRUCTIVISTA DE POBLACIONES OBJETIVO EN EL PROGRAMA “OPORTUNIDADES” DEL GOBIERNO FEDERAL

Alejandro Espinosa Granados¹

INTRODUCCIÓN

“Oportunidades” es un programa desarrollado por el gobierno federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) destinado a combatir la pobreza en las comunidades más marginadas del país mediante una estrategia multinivel que contempla la atención a grupos desprotegidos desde distintos focos de atención, los cuales influyen en la calidad de vida de los habitantes, tales como: la salud, la educación, la alimentación y la vivienda, entre otros. Este programa se destaca por su continuidad, pues fue iniciado durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) y se mantiene hasta la actualidad en el gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012); sin embargo, sigue en sus patrones generales el modelo heredado del gobierno de Ernesto Zedillo con su programa “Progresá”, el cual perseguía objetivos similares aunque de menor alcance.² Si el lector se pregunta en qué radica su continuidad desde el ámbito de la teoría de las políticas públicas, quizá la respuesta más probable sería que se trata de un programa exitoso.

Parece ser que la ausencia, o más bien reticencia, a adoptar medidas de amplio impacto que conlleven soluciones integrales al problema de la pobreza ha llevado a considerar los programas de transferencia de recursos como la opción más viable en términos de efectividad y eficacia, tanto así que el Banco Mundial (2007) elogia el programa y estudia su replicabilidad en otros países. Con el ocaso del Estado benefactor y ante la carencia de recursos, los programas sociales destinados al combate de la pobreza deben centrarse estrictamente en la población más rezagada. A esto es a lo que se le llama focalización en la moderna política social, *targeting* o la identificación del segmento de población más vulnerable a los efectos de la pobreza extrema: “focalizar es la acción de dirigir los beneficios de una política pública hacia un grupo prioritario en espera de obtener el mayor impacto con los recursos disponibles” (Cruz, De la Torre y Velázquez 2006, 28). La tendencia a la focalización discurre en todos los ámbitos de las políticas públicas, convirtiéndose hoy día en una panacea. El Banco Mundial recomienda, ante la carestía de recursos, esta estrategia focalizadora como el modelo más adecuado para la implementación de políticas destinadas al combate a la pobreza.³

¹ Maestro en ciencias sociales con especialidad en teoría y análisis de asuntos públicos de El Colegio de Sonora. Correo electrónico: aespinosagr@gmail.com

² Progresá, a su vez, rescató elementos de “Pronasol”, programa social del gobierno salinista. Para una reseña de las transformaciones de la política social en los últimos sexenios, véase Lomelí 2002, 165-194; una lectura sociopolítica de la transformación de la política social en México.

³ “La visión focalizadora del bienestar colectivo fue una proposición del BM en el marco de sus propuestas privatizadoras (mercantilización) de las políticas sociales para concentrar el reducido gasto público en los grupos vulnerables y justificar el desmantelamiento de los servicios universales que fueron evaluados de manera negativa como un todo sin realizar ninguna distinción” (Vite 2007, 92-93).

Esta tendencia focalizadora encaja muy bien en el modelo dentro del cual se pretende encuadrar el análisis, pues se intentará explorar desde el enfoque constructivista de las políticas públicas, los aspectos relativos al diseño de la política; sin embargo, al tratarse de una estrategia multinivel, será necesario acotar los alcances del trabajo y por lo mismo éste se centrará exclusivamente en la identificación de las poblaciones objetivo conforme al modelo de construcción social de las poblaciones objetivo, que tiene como principal exponente a Helen Ingram.

La teoría de las políticas públicas constituye de esta forma una herramienta útil para evaluar programas como “Oportunidades”, que según la óptica del enfoque constructivista podría constituir un ejemplo prototípico del diseño de una política pública a partir de la identificación de poblaciones objetivo. En este caso, la población objetivo es un segmento muy amplio, pues se refiere a personas en situaciones de pobreza y marginación a nivel nacional. A pesar de que se trata de un programa muy extenso, como se ha mencionado, el abordaje será principalmente teórico, por lo que no será necesario remitirse a los indicadores, sino únicamente se propone exponer los aspectos del diseño de la política pública en cuanto a las poblaciones objetivo.

Pese a que, normalmente, las estrategias de diseño de políticas consideran la creación de indicadores (algunas veces muy sofisticados) para la identificación de estas poblaciones, el lector también puede preguntarse sobre la construcción social de los conceptos de pobreza y marginación que definitivamente están cargados de una fuerte connotación cultural y que constituyen, sin lugar a dudas, un telón de fondo infranqueable.

Cabe aclarar también que no se trata de discutir el éxito del programa en sus pautas generales, sino de reconocer la estrategia de *targeting* y adecuarla al modelo constructivista de la teoría de las políticas públicas. De este modo, se amplía el espectro de dicha estrategia a otras aristas y no exclusivamente a su reducción estadística. Esta ampliación sugiere contemplar la focalización de los grupos rezagados como un constructo social, en donde las variables culturales y de interpretación sociológica cuentan con un peso insoslayable.

EL ENFOQUE CONSTRUCTIVISTA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El enfoque constructivista se caracteriza por analizar el proceso de las políticas públicas como un proceso dirigido hacia poblaciones concretas. El espectro de las acciones puede ser tan amplio que debe focalizarse y señalar de manera más específica el rumbo o destino de las mismas. Conforme a lo anterior, el primer paso sería identificar antes el objetivo de la política en cuestión, su objeto o destinatario. Como objeto o destinatario se entiende a las poblaciones objetivo (*target populations*) como los blancos hacia los cuales se dirigen las políticas públicas. Para llevar a cabo intervenciones en una sociedad compleja y multifacética, se requiere cada vez más separarla en grupos coherentes de acuerdo a determinadas características; sin embargo, la construcción de los grupos o su segmentación en *clústeres* es un tanto relativa y pueden definirse diferentes criterios para la asignación de los sujetos en un grupo u otro.⁴ Con herramientas estadísticas pueden determinarse diversos grupos con base en indicadores, pero también sucede que los grupos comúnmente son constructos vagos o están establecidos en términos simbólicos-culturales.

Una vez atendido este primer aspecto puede comenzar a definirse, de la mano de Ingram, Schneider y DeLeon, el punto clave del análisis al que se refiere la construcción social de los grupos:

Para nuestros propósitos pues, la construcción social es un ejercicio de modelado del mundo, o cuando menos envuelve múltiples cursos en los cuales las “realidades” del mundo son definidas. Esto incluiría las imágenes,

⁴ De acuerdo a las Naciones Unidas, existen cuatro métodos de focalización (*targeting methods*): 1. *Categorical or group targeting*, 2. *Means testing*, 3. *Proxy means testing* y 4. *Self-selection*. Para una explicación de éstos, véase Organización de las Naciones Unidas 2008, 230.

estereotipos y la asignación de valores hacia objetos, personas y eventos, que son los elementos que operacionalizan la política y las políticas (2007, 95).⁵

Puede observarse la delimitación que los autores hacen del concepto tan amplio que aparenta ser la construcción social, pues lo acotan a los aspectos de operación de la política pública; y efectivamente, la construcción social de los grupos es un proceso complejo que incluye una cantidad inmensa de variables, pese a lo cual, dicha construcción se centra únicamente en los aspectos que incumben directamente al proceso de la política pública a instrumentalizarse en el sentido de una agenda focalizada. Para ello parece necesario también profundizar el marco en el cual se analizan dichos grupos: “Utilizamos el término *target group* o *target population* para identificar aquellos grupos existentes, seleccionados para recibir cargas y beneficios a través de varios elementos del diseño de las políticas” (Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 95).⁶ Así, las poblaciones objetivo dejan de ser un constructo vago o multitemático y se circunscriben en exclusiva al marco de las políticas públicas y, específicamente, a los elementos de diseño que derivan en la construcción social de dichas poblaciones.

LA POBLACIÓN OBJETIVO EN EL PROGRAMA “OPORTUNIDADES”

El programa “Oportunidades” tiene como objetivo: “Desarrollar las capacidades para reducir la pobreza extrema. Para ello promueve la inversión de las familias más pobres en educación, salud y nutrición proporcionándoles subsidios en efectivo para alimentación y becas educativas a cambio de la asistencia regular de niños y jóvenes a la escuela, así como la asistencia de la familia a la clínica de salud” (Secretaría de Desarrollo Social s. a., 20).

De acuerdo al objetivo enunciado, salta a la vista la idea de contemplar las transferencias monetarias como “herramientas” de desarrollo de capacidades. Las transferencias son el instrumento de la política pública en el más lato sentido del *output* sistémico, esta vez dirigido hacia un grupo identificable, compacto estadísticamente y, como se verá más adelante, coherente como construcción social.

No parece necesario ahondar en un programa que es ampliamente conocido a nivel nacional —y más teniendo en cuenta que no es propiamente el enfoque del trabajo—, sino que sería más congruente aplicar los postulados del enfoque constructivista a los referentes empíricos del programa: “La población objetivo del Programa Oportunidades son los hogares en condición de pobreza extrema, donde el hogar se define como el conjunto de personas que hacen vida en común dentro de la vivienda, unidos o no por parentesco, que comparten gastos de manutención y preparan los alimentos en la misma cocina” (Secretaría de Desarrollo Social s. a.)

Esta definición un tanto general se complementa con los aspectos metodológicos mediante los cuales se selecciona a las familias beneficiarias. Estos últimos aspectos no serán ampliados y más bien se concentrará la atención en algunos de los supuestos teóricos, especialmente los que se refieren a la reproducción de patrones culturales en cuanto a la construcción social de los grupos, pues el propósito consiste en hacer notar cómo se adecúa el enfoque constructivista a un ejemplo concreto de política social, examinando hasta dónde resulta posible relacionarlos. Para esto se aplicarán las seis premisas de la construcción social de las poblaciones objetivo, según Ingram, Schneider y DeLeon (2007), al caso específico del programa “Oportunidades”.

⁵ La traducción es nuestra.

⁶ La traducción es nuestra.

El punto de partida es la premisa de que el diseño de políticas públicas da forma a las instituciones y a una cultura más amplia a partir de los efectos instrumentales de la política y sus efectos retórico-simbólicos (Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 97). Esta cuestión es de particular importancia, pues desde el punto de vista de este trabajo, el programa “Oportunidades”, además de los efectos instrumentales como política pública, lleva aparejada la reproducción de patrones culturales que perpetúan la construcción social de la población objetivo; es decir, de las personas en pobreza extrema. Así, el Estado mexicano “reproduce las relaciones de poder, las construcciones sociales y la cultura institucional prevalecientes” (Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 97).⁷

Naturalmente, las condiciones cambiantes de la sociedad determinan el diseño también cambiante de las políticas públicas. Así, el programa “Oportunidades” cumple con una función bien clara, encomendada a aliviar la pobreza de las comunidades más rezagadas de la estructura social; sin embargo, retomando el argumento de que la política pública sirve a propósitos materiales y simbólicos, el recurso material justifica los apoyos y simbólicamente recrea el paternalismo tradicional del Estado mexicano hacia los grupos rezagados. Esta recreación tiene implicaciones más allá del mero simbolismo, pues a la vez promueve la institucionalización y la participación política de estos grupos; es decir, los incorpora y a la vez minimiza — en el sentido de la teoría de sistemas— los conflictos y las crisis de perturbación del sistema (Habermas 1975). Según las premisas del modelo:

1. Las anteriores afirmaciones pueden muy bien conectarse con la primera proposición enunciada por los autores y que reza de la siguiente manera:

Proposición 1: El diseño de políticas estructura oportunidades y envía mensajes variados hacia poblaciones objetivo construidas distintamente sobre cómo el gobierno actúa y cómo ellos serían *tratados apropiadamente por el gobierno*. Tanto las estructuras de oportunidades como los mensajes impactan las orientaciones políticas y los patrones de participación de las poblaciones objetivo (Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 98).⁸

Puede encontrarse que los programas de apoyo también fomentan la participación política y la orientación de los receptores, pues la imagen que transmiten es incluyente y promueve la participación de los grupos rezagados en los canales institucionales; la población objetivo se siente amparada y la imagen de confianza que transmite redundante en un fortalecimiento de la gobernabilidad.⁹ Podría decirse que la dirección de la política social ya es contemplada como una estrategia de impacto múltiple.

2. La dirección e intensidad de la política pública focalizada tendrá muy en cuenta la construcción social del grupo, así como la imagen de éste:

⁷ La traducción es nuestra.

⁸ La traducción y las cursivas son nuestras.

⁹ No sólo se debería incluir la participación en su estricto sentido político, sino la participación social en programas integrales que no únicamente abarquen esquemas de beneficencia, sino también incorporar a estas personas a redes de información y de compromiso ciudadano. Una descripción de esta estrategia se encuentra en Ziccardi y Mier y Terán 2008, 137-157.

Proposición 2: La asignación de cargas y beneficios a las poblaciones objetivo en política pública depende de su grado de poder político y su construcción social ya sea positiva o negativa como eje mercedor o no mercedor (Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 101).¹⁰

La justificación de los apoyos a estos grupos rezagados descansará en la imagen que tenga la población objetivo en cuestión; su misma construcción social debe ser positiva para que los apoyos en forma de recursos erogados al Estado no sean vistos como despilfarros o –más cercano al caso mexicano– como prebendas que favorezcan a partidos políticos, gobernantes o candidatos a puestos de elección popular. Dentro de esta segunda proposición los autores distinguen dos dimensiones: la primera, la del poder político de la población objetivo o su valencia, y la segunda, su construcción social positiva o negativa y qué tanto contribuyen al bienestar general. Este segundo aspecto parece descansar en una óptica *rawlsiana* de la justicia distributiva, donde los criterios de asignación de recursos son justificables en la medida en que dichos beneficios pueden traducirse en un beneficio a la estructura social del sistema en su conjunto.¹¹

Parece adecuado identificar a los beneficiarios del programa “Oportunidades” como un grupo *dependiente*. Los dependientes tienen una construcción social positiva como mercedores de apoyos, no tienen un rol fuerte en la creación de riqueza nacional, son vistos como “buenos” dentro de la estructura social pero como menos mercedores de las inversiones e incentivos que los grupos aventajados. En palabras de Lautier, “la distinción entre los ‘buenos pobres’ (avergonzados) y los ‘malos pobres’, perdura. Desde luego no se les exige a los pobres buenos que sientan vergüenza (aunque...); se les pide que comprendan todo lo que se hace por ellos, y de sacarle provecho” (2002, 82).

Puede parecer problemática la caracterización de Ingram, Schneider y DeLeon (2007) sobre los beneficiarios como unos “buenos dependientes” fuera del contexto teórico. En realidad, dicha caracterización de los beneficiarios del programa “Oportunidades” como un constructo social contextualiza patrones que se observan desde el plano empírico. Un trabajo de investigación paralelo permite constatar estas hipótesis, las cuales sólo se citan como hallazgos preliminares (Espinosa 2011).¹²

3. La tercera proposición enunciada por los autores se refiere a que los elementos en el diseño de las políticas serán acordes a la construcción social y al poder que posea el grupo considerado dentro de la estructura social:

¹⁰ La traducción es nuestra.

¹¹ Amartya Sen ilustra esta paradoja con un criterio de ordenación lexicográfica, donde supuestamente siempre una mejora del peor situado redundaría en una mejora también de los mejor situados. Cabría preguntarse si este modelo podría ajustarse a la realidad o corresponde a una sociedad de completa abundancia; véase Sen 1976.

¹² Mediante un modelo de regresión logística basado en la Encuesta Nacional de Capital Social 2006, se ha procedido a determinar las probabilidades de ser beneficiario del programa de acuerdo a características socio-demográficas y prácticas y valoraciones culturales. Se presentan como variables significativas las siguientes, con sus respectivos cambios en las razones de probabilidad: 1) Ser hablante de lengua indígena (645 por ciento), 2) Sentirse alguna vez discriminado por su origen étnico (73 por ciento), 3) Estar de acuerdo o totalmente de acuerdo con la afirmación de que en México la ley protege a todos por igual (56 por ciento), 4) Confianza en las amistades (-11 por ciento por cada punto de aumento en una escala del 1 al 10), 5) Confianza en el gobierno (9 por ciento por cada punto de aumento en una escala del 1 al 10), 6) Confianza en la Iglesia (15 por ciento por cada punto de aumento en una escala del 1 al 10), 7) La calificación a los jueces en el respeto a los derechos humanos de los mexicanos (-8 por ciento por cada punto de aumento en una escala del 1 al 10), y 8) Haberse organizado con los vecinos para resolver alguna necesidad o un problema (46 por ciento). El modelo conformado permite constatar ciertas hipótesis de la construcción social del grupo objetivo y caracterizar patrones que se mantenían en el plano de la teoría. En primer lugar la creencia en que la ley protege a todos por igual y la confianza en el gobierno confirman el esquema paternalista. En segundo lugar el origen indígena y el sentimiento de discriminación muestran a un grupo rezagado con una construcción social positiva. Las otras variables deben ser examinadas con mayor detenimiento para su interpretación.

Proposición 3: Los elementos de diseño de las políticas, incluyendo herramientas, reglas, fundamentos y estructuras de distribución, difieren de acuerdo a la construcción social y el poder de las poblaciones objetivo (Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 104).¹³

Este argumento es bastante contundente, pues refiere el tipo de tratamiento que se da por parte del gobierno a las distintas poblaciones objetivo. Conciernen tanto a la esfera instrumental y organizativa en las capacidades del gobierno como a una esfera de “relaciones públicas” donde la proyección de los apoyos estará claramente relacionada con el poder e imagen del grupo en cuestión. Pese a todo, pueden encontrarse algunos elementos de polémica; uno de ellos es la afirmación de que en la construcción social de los grupos, específicamente en el caso de los dependientes, éstos pueden sentir que la ayuda es inadecuada y degradante. Más allá de esto, debe tenerse en cuenta que “existe un vínculo cercano entre las herramientas de política pública y la focalización de sus construcciones sociales, ya sean positivas o negativas, pues tiene implicaciones en la efectividad de la política pública en cuestión” (Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 105).¹⁴

4. Las estrategias focalizadoras son, antes que nada, políticas públicas ya programadas y que, con base en sus elementos de diseño, contemplan poblaciones objetivo bien visualizadas. Dichas estrategias en muchas ocasiones pueden venir acompañadas de mecanismos clientelares, si no es que predeterminadas por éstos:

Proposición 4: Los hacedores de políticas, especialmente los políticos electos, *responden a la perpetuación* y ayudan a crear construcciones sociales de las poblaciones objetivo en anticipación a la aprobación o el visto bueno del público (Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 106).¹⁵

Además del ya mencionado paternalismo de Estado, la trascendencia de la proposición anterior radica en tomar en cuenta que los beneficiarios del programa representan un universo de votantes probables, a su vez bien delimitado como una población objetivo.¹⁶ Al tratarse de un programa de ayuda social a los grupos rezagados, es difícil que encuentre rechazo por parte de la mayoría de los sectores; a su vez, los beneficiarios apoyan la construcción social que se hace de ellos en aras de obtener su propio beneficio. Como ya se trata de un programa probado y que, de acuerdo a los indicadores, ha impactado positivamente en el bienestar de estos grupos, la construcción social sólo se perpetúa y la aprobación del programa ya no está en discusión, e incluso sólo se esperan los resultados de tipo legitimatorio desde la evaluación de las políticas públicas.

5. Como ya se ha mencionado, el programa ha sido considerado exitoso desde el punto de vista de su evaluación (Cruz, De la Torre y Velázquez 2006); de modo que los cambios en su diseño son pequeñas variaciones, pues el programa cumple con sus funciones instrumentales y retórico-simbólicas. En este sentido, parece ser que la construcción social de la población objetivo ha sido tan exitosa que sus alteraciones serán muy graduales:

¹³ La traducción es nuestra.

¹⁴ La traducción es nuestra.

¹⁵ La traducción es nuestra.

¹⁶ Al respecto del programa “Oportunidades”, “llama la atención el hecho de que en años electorales municipales los municipios reciben en promedio menores recursos. Una posible explicación a este hecho radica en la naturaleza federal del programa. Si existe una utilización política, es más factible que el Ejecutivo federal trate de hacer una distribución temporal que beneficie a la población cerca de las elecciones federales y no de las elecciones locales, en donde actores políticos diferentes podrían apropiarse de los méritos del programa” (Somuano y Pérez 2009, 151).

Proposición 5: La construcción social de las poblaciones objetivo puede cambiar, y el diseño de las políticas públicas es un importante, aunque ciertamente no el único, dispositivo para el cambio. Las semillas para alterar las construcciones sociales pueden comúnmente encontrarse en las consecuencias no anticipadas o no previstas de diseños de política previos (Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 108).¹⁷

Dado que esta construcción social ha traído buenos resultados para ambas partes, no existe desde ninguna de ellas intenciones inmediatas para alterarla; con esto no quiere contradecirse la posición anterior del autor, donde se mencionaba que estas construcciones sociales tienen un arraigado sustento cultural, pero deben considerarse ambos aspectos y mirando desde la óptica de las políticas públicas, tiene que partirse desde un punto de vista instrumental, tal y como mencionan los autores: “Las construcciones sociales son inherentemente resistentes al cambio”(Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 108).¹⁸ Aunado al hecho de que la construcción social de este grupo rezagado ya se encuentra anclada en una autopercepción de marginación, puede preverse desde el punto de vista del análisis que el programa seguirá prolongándose.

Por otro lado, el lector debe tomar en cuenta que estos esquemas de apoyos también están maximizando las diferencias entre los grupos que componen la estructura social. “Los grupos objetivo trabajan mediante las estructuras de oportunidad provistas en los diseños de políticas, y pueden en ocasiones influenciar sus propias construcciones sociales” (Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 110).¹⁹ En otras palabras, el grupo aprovecha los canales institucionales para fortalecer su propia construcción social.

6. Los programas focalizados tienen como raíz una estrategia política o económica de fondo y su alteración depende en lo general y más profundo de un desvío de la estrategia macropolítica en la cual se encuentran insertos los programas sociales:²⁰

Proposición 6. En los contextos de hechura de políticas, degenerativamente las diferencias en los diseños de política están relacionados con distintos patrones de cambio en las políticas (Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 112).²¹

Considerando todo lo anterior, este punto confirma que el cambio en el diseño del programa “Oportunidades” obedecerá a un viraje extraordinario en el contexto político, pues si hasta el momento funciona y la construcción social del grupo es positiva, no existe razón para que su implementación sea abandonada. Sería interesante saber si posteriores cambios de gobierno o partidos en el gobierno darían una vuelta a este tipo de políticas de asistencia social; sin embargo, todo parece indicar que la construcción social del grupo en cuestión seguirá siendo cuando menos similar.

¹⁷ La traducción es nuestra.

¹⁸ La traducción es nuestra.

¹⁹ La traducción es nuestra.

²⁰ La más clara referencia a este aspecto constituye el cambio de paradigma en el modelo de asistencia social del Estado mexicano, pasando del modelo de Estado benefactor al modelo neoliberal de Estado mínimo.

²¹ La traducción es nuestra.

CONCLUSIONES

Como se ha repasado a través del ensayo, las premisas del enfoque constructivista, especialmente en lo que se refiere a la construcción social de las poblaciones objetivo, pueden aplicarse al análisis de las políticas públicas en México, en este caso al programa “Oportunidades”. Es de especial utilidad este enfoque para examinar programas de asistencia social, donde la construcción de poblaciones objetivo es determinante.

Por otro lado, se ha insistido en el fuerte componente cultural de estas construcciones sociales y hemos observado cómo el gobierno no desincentiva estas construcciones culturales o identidades de grupos, sino que las consolida perpetuando esquemas paternalistas de apoyo estatal. El grupo rezagado, a su vez, aprovecha su construcción social en su beneficio, obteniendo los apoyos provistos por el Estado y también fortifica su construcción social, haciendo más sólida su identidad como grupo.²² Mientras la construcción social de este grupo rezagado sea positiva, el Estado estará justificado para proveer los apoyos, los cuales parecen redundar en un beneficio de ambas partes, pues se contiene por un lado la inconformidad social de estos grupos hacia la acción estatal y la imagen del gobierno se ve beneficiada como promotor del desarrollo de los grupos vulnerables.

Finalmente, puede deducirse que el programa “Oportunidades” no variará mucho mientras la construcción social del grupo continúe siendo positiva. Sería imposible desdeñar el programa, ya que, como se sabe, ha contribuido con apoyos para los grupos más pobres del país y, por lo tanto, los más rezagados dentro de la estructura social. Pese a ello, los apoyos directos en forma de recursos monetarios muchas veces no se traducen en el desarrollo integral de estas comunidades, pues “existe una tendencia a desvincular la problemática de la pobreza, sobre todo en su versión extrema, de una estrategia general de desarrollo” (Ordoñez 2008, 59). Además reproducen el papel paternalista del Estado mexicano, lo cual a través de la historia no parece ser su rol adecuado, sino que sería más importante fomentar el desarrollo e iniciativa en las comunidades para permitir crear estrategias integrales que puedan ayudar a combatir la pobreza desde la raíz. Tal y como señala Escobar, “el éxito de un programa de combate a la pobreza basado en una estrategia focalizada se puede medir en el corto plazo por el logro de mejores niveles de educación, salud y nutrición. No obstante, a mediano plazo, sólo puede descansar en la ‘graduación’ de los beneficiarios, es decir, en que logren una situación económica y de bienestar que les permita salir del programa” (2002, 210).

Debido a que estas estrategias integrales son complicadas de implementar y sobre todo son estrategias a largo plazo, por lo pronto los programas de transferencias monetarias constituyen incentivos que contribuyen al bienestar social y a la estabilidad de estas regiones con pobreza extrema.²³ Por último, debemos tener cautela con el uso que se da a estos apoyos y el modo en el cual la construcción social de los grupos podría ser utilizada con propósitos políticos y propagandísticos para favorecer intereses particulares.

²² Curiosamente, se contraponen dos posiciones en cuanto a este aspecto; por un lado se han detectado fuentes de conflicto en las comunidades entre las familias favorecidas con los apoyos y las no favorecidas (Vite 2007, 98); mientras, por el otro lado, internamente las comunidades favorecidas, de acuerdo a la evaluación externa, no se observan efectos de segregación en las comunidades, sobre todo en la cuestión de género, ya que las mujeres son quienes reciben los apoyos. Véase Cruz y Velázquez 2006.

²³ En este caso lo importante sería describir más a fondo la estrategia del programa que parece ser una estrategia de corto plazo; algunos otros programas como el “Seguro Popular” podrían ser calificados como estrategias a largo plazo; sin embargo, en el caso de “Oportunidades”, más bien cumple con las características de una política de efecto a corto plazo. Véase Organización de las Naciones Unidas 2008, 231- 234.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. 2007. *Global Monitoring Report 2007*. Washington: Banco Mundial.
- Cruz, Carlos, Rodolfo de la Torre y César Velázquez (compiladores). 2006. *Evaluación externa del impacto del programa Oportunidades 2001-2006. Informe compilatorio*. México: INSP.
- Escobar Latapí, Agustín. 2002. Progresas y los nuevos paradigmas de la acción social del Estado en México. En *El futuro del Estado social*, coordinado por Jorge Alonso, Luis Armando Aguilar y Richard Lang, 195-210. Guadalajara: UDG-ITESO-Goethe Institut Guadalajara.
- Espinosa Granados, Alejandro. 2011. Los beneficiarios del Programa Oportunidades. Un constructo social. (Inédito).
- Habermas, Jürgen. 1975. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Ingram, Helen, Anne L. Schneider y Peter DeLeon. 2007. Social Construction and Policy Design. En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul A. Sabatier, 93-126. Boulder: Westview Press.
- Jusidman Rapoport, Clara (coordinadora). 2008. *Reflexiones sobre la política social*. (Consejo Consultivo 2004-2006). México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Lautier, Bruno. 2002. ¿Por qué es preciso ayudar a los pobres? Un estudio crítico del discurso del Banco Mundial acerca de la pobreza. En *El futuro del Estado social*, coordinado por Jorge Alonso, Luis Armando Aguilar y Richard Lang, 47-112. Guadalajara: UDG-ITESO-Goethe Institut Guadalajara.
- Lomelí, Luz. 2002. Una lectura sociopolítica de la transformación de la política social en México. En *El futuro del estado social*, coordinado por Jorge Alonso, Luis Armando Aguilar y Richard Lang, 165-194. Guadalajara: UDG-ITESO-Goethe Institut Guadalajara.
- Ordóñez Barba, Gerardo. 2008. Por una reforma solidaria de la política social en México. En *Reflexiones sobre la política social* (Consejo Consultivo 2004-2006), coordinado por Clara Jusidman Rapoport, 43-61. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Organización de las Naciones Unidas. 2008. *National Development Strategies. Policy Notes*. Nueva York: ONU.
- Schneider, Anne y Helen Ingram. 1993. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review* 87(2): 334-347.
- Secretaría de Desarrollo Social. Programa Oportunidades. <http://www.oportunidades.gob> (15 de abril de 2010).
- Sen, Amartya. 1976. *Elección colectiva y bienestar social*. Madrid: Alianza editorial.

Somuano, María Fernanda y Gabriela Pérez Yarahuán. 2009. El vínculo entre gasto social y competencia electoral visto a través de tres programas federales en México. En *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, coordinado por María del Carmen Pardo, 133-171. México: El Colegio de México.

Vite Pérez, Miguel Ángel. 2007. *La nueva desigualdad social mexicana*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Ziccardi, Alicia y Arturo Mier y Terán. 2008. Pobreza urbana, programas de inclusión social y participación ciudadana. En *Reflexiones sobre la política social* (Consejo Consultivo 2004-2006), coordinado por Clara Jusidman Rapoport, 137-157. México: Secretaría de Desarrollo Social.

COALICIONES PROMOTORAS ANTE LA CRISIS DE ESCASEZ DE AGUA EN LA CIUDAD DE AGUASCALIENTES

Alex Ricardo Caldera Ortega¹

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo es una aplicación del esquema analítico de las coaliciones promotoras (*advocacy coalition framework*), propuesto por Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith al caso del proceso de toma de decisiones alrededor del servicio de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Aguascalientes (México). Se concentra en la disputa en torno a la instauración y funcionamiento del modelo de participación privada en la operación de dicho servicio en el periodo que va de 1989 a 2010. Se realiza un análisis de los resultados de estas decisiones a partir de cuatro dimensiones: político-institucional, económico-financiera, técnico-infraestructural y sociopolítica-cultural.

LA EVOLUCIÓN DEL ASUNTO

Son varias las condiciones en Aguascalientes que en las últimas tres décadas determinaron que el tema del servicio del agua potable y alcantarillado² se posicionara como uno de los prioritarios para la agenda pública de la ciudad y, en ocasiones, en la principal fuente de tensión social: a) La problemática de escasez siempre presente y que se agudizó a finales de los setenta; b) El proceso de urbanización acelerada y aumento de la demanda del servicio en los ochenta; y c) El proceso de descentralización municipal iniciado con la reforma al artículo 115 de la Constitución en 1983 (Caldera 2006, 2008 y 2009).

Hacia 1989 el diagnóstico que realizaban las autoridades locales en el sector agua en Aguascalientes planteaba que además del agotamiento del acuífero, el problema incluía una débil capacidad financiera del organismo operador municipal para seguir invirtiendo en el sistema de agua potable y alcantarillado. En este sentido, la decisión del gobierno municipal fue apoyarse en un contrato de servicios operado por la sociedad entre el grupo Ingenieros Civiles Asociados (ICA), Banamex y el consorcio francés Générale des Eaux, que conformaron la empresa Servicios de Agua de Aguascalientes, S. A. de C. V. (SAASA) para que ésta se hiciera cargo de los estudios técnicos del análisis del acuífero, operara algunos servicios de rehabilitación de la red en la ciudad y mejorara el sistema de facturación y cobranza. A la postre, y dada la coyuntura en la que la Comisión Nacional del Agua (CNA) se convirtió en el principal promotor de la participación privada como

¹ Doctor en ciencias sociales con especialidad en ciencia política. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México, profesor del departamento de gestión pública y desarrollo, campus León de la Universidad de Guanajuato. Correo electrónico: profalexcaldera@yahoo.it

² En este momento el organismo operador municipal se denomina Comisión de Agua Potable de Aguascalientes (CAPA), creado en 1984.

base de la modernización de la política hídrica del país, en 1993 se otorgó a este mismo consorcio la concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado del municipio de Aguascalientes por 20 años.³ Desde entonces la Concesionaria de Agua Potable de Aguascalientes, S. A. de C. V. (CAASA) se ha hecho cargo de este servicio.⁴

Como habría de esperarse desde el primer momento de la experiencia, primera en su tipo en el país, fue altamente controversial. En ese momento, el modelo de concesión era defendido por autoridades municipales, estatales y federales con el argumento de que éste sería la mejor solución para frenar la sobreexplotación, primero introduciendo incentivos para cambiar los patrones de consumo al darle un valor al agua que antes no lo tenía, y segundo, inyectando recursos tanto para pagar los pasivos como para invertir en nueva infraestructura, cambiar la red más antigua y buscar nuevas fuentes de abastecimiento.⁵ El planteamiento se basaba en la premisa de que el Estado, en este caso el municipio de la capital, debía concentrarse en las tareas básicas de buen gobierno, buscando la colaboración de la iniciativa privada para mejorar las condiciones de cobertura, calidad y oportunidad en los servicios públicos (Granados 2006).

Por su parte, los partidos políticos que en ese momento eran oposición al PRI (PAN, PRD, PFCRN, PARM y PPS) y varias organizaciones sociales compartían, primero, el reclamo contra el alza a las tarifas que claramente se venía dando de forma progresiva en Aguascalientes desde 1990; segundo, el rechazo a los cortes a usuarios morosos que se empezó a verificar después de otorgada la concesión; y tercero, la necesidad de la remunicipalización del servicio.⁶

Este clima adverso, sumado a la crisis económica y al escenario político altamente complicado en el orden nacional, contribuyó al cambio político local de 1995 que llevó al PAN al gobierno municipal. Una vez en el cargo en marzo de 1996, y a partir de las presiones que las organizaciones sociales atentas al asunto del agua hicieron al nuevo alcalde Alfredo Reyes Velázquez, el gobierno municipal panista intentó un “rescate del servicio”. Organizaciones sociales como el Frente Estatal de Agrupaciones Populares, Frente Estatal de Organizaciones Independientes, el Barzón, Comité Organizado de Abarrotes y Supermercados, la Unión de Usuarios de Agua Potable y Democracia 2000 se agruparon en el llamado Frente de Organizaciones Civiles por el Agua, que junto con el PRD fueron las principales voces de exigencia al nuevo alcalde para que actuara en torno a la remunicipalización (Caldera 2008).

El resultado fue la intervención de los demás órdenes de gobierno (el estatal y federal aún priistas), quienes consiguieron conciliar a las partes (empresa y gobierno municipal) a través de una renegociación del título de concesión en los siguientes términos: la modificación de los mecanismos de alza de las tarifas, el incremento del periodo de concesión a treinta años, la creación de un Fondo de Apoyo Social para beneficiar a los usuarios de menos recursos a partir de un pequeño porcentaje considerado en la tarifa, el compromiso

³ Al consorcio entre ICA, Banamex y Générale des Eaux se le conocía en ese momento como OMSA. Hoy, cuando Générale des Eaux se ha transformado en Veolia, se ha retirado la parte de Banamex y se ha sumado la española Fomento de Construcciones y Contratos, al consorcio se le conoce como Proactiva, Medio Ambiente. La concesión la aprobó el Congreso local el día 29 de enero de 1993, por las fracciones del PRI, PFCRN y PARM y en contra las del PAN, PRD y PPS (*El Sol del Centro*, 30 de enero de 1993).

⁴ El Congreso aprobó el título de concesión el día 18 de octubre de 1993. Al mismo tiempo, se aprobaron las reformas a la Ley de Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Aguascalientes para estar acorde con el “modelo” de participación privada, en la que se incluía, aparte de la consideración de organismos operadores municipales e intermunicipales, la figura de organismos “supervisores” del servicio en el caso de municipios que hubieran concesionado, la consideración de que la tarifa la debían establecer los propios organismos — y ya no el Congreso—, así como la consideración de la suspensión del servicio para los usuarios que se retrasasen más de dos periodos en sus pagos (en ese momento pagos bimestrales). Desde 1991 esta se había transformado en la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes (CAPAMA), pero a partir de este momento cambiaba su función de operador directo a órgano supervisor de la empresa concesionaria (Caldera 2006).

⁵ Uno de los actores principales en esta coyuntura de cambio institucional refiere que la deuda de CAPAMA con la banca comercial, SAASA y con la propia CNA ascendía a 100 millones de pesos a precios de 1993 (Granados 2006, 3).

⁶ El grupo empresarial —representado por el CEA (filial local del CCE), Canacinfra, Canaco y otras organizaciones— si bien manifestaba estar de acuerdo con la decisión de concesionar el servicio, señalaba su preocupación por el alza de tarifas y el efecto en la economía de sus negocios (Caldera 2008).

de que los tres órdenes de gobierno cooperarían con la empresa concesionaria con el pago de la deuda y la transformación del organismo supervisor que desde entonces se conocería como Comisión Ciudadana de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes (CCAPAMA).

Después de este nuevo arreglo, la relación entre el gobierno municipal y la empresa concesionaria se “normalizó”, es decir, entró en una etapa donde CCAPAMA, junto con las autoridades locales, estatales y federales, hicieron todo lo posible por que el modelo de participación privada siguiera funcionando.

Para 2000, cuando ya estaba instalado el cambio y la cohabitación política en todas las instancias de decisión del estado,⁷ se observó la necesidad de una visión más integral de los usos del líquido y sobre todo la atención de los sistemas de agua de los demás municipios de la entidad. La antigua Ley de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado del Estado, que había funcionado desde 1993 y que había posibilitado la participación privada en el servicio de este recurso, tuvo que ser sustituida por la Ley de Agua del Estado de Aguascalientes, que aparte de hacer funcionales a los organismos operadores de todos los municipios (incluido CCAPAMA como organismo supervisor), al otorgarles capacidad reguladora y darles más instrumentos para gestionar sus recursos, se incluye una visión integral para los demás usos sobre todo en cuanto al saneamiento de aguas a través de su tratamiento.⁸

Además se crea como organismo público descentralizado, el Instituto del Agua del Estado de Aguascalientes (INAGUA), con facultades de planeación y programación hídrica en la entidad, ejecución de obra convenida con la federación y municipios, promover el uso eficiente y preservación del líquido, asistir técnicamente a unidades y distritos de riego, apoyo para el logro de autosuficiencia administrativa financiera y técnica por parte de los organismos operadores en los municipios, promover y hacer cumplir el reuso y tratamiento de las aguas residuales y prestar los servicios cuando se requiera.

En octubre de 2001 se concreta la fusión entre SAASA y CAASA, la cual ya se había acordado con el gobierno municipal de la capital desde 1999, por lo que SAASA desapareció, eliminando con esto los problemas detectados en la auditoría de 1998 para supervisar integralmente a la empresa concesionaria.

Las fracciones del PRI, PT, PVEM y PRD, así como algunos diputados del PAN, aprobaron el 4 de julio de 2002 reformas a la Ley de Agua del Estado de Aguascalientes tendientes a suprimir la posibilidad de los cortes a usuarios morosos. En la propuesta se planteaba además la posibilidad de que el Congreso fuera quien determinara los montos de la tarifa y manejara la operación del Fondo de Apoyo Social. Por su parte, el gobernador Felipe González González decidió vetar dichas reformas,⁹ las cuales en reiteradas ocasiones estos partidos han intentado sacar adelante, pero por diversas razones dichos cambios nunca se han podido materializar.

En el año 2004 el PAN ratificó sus triunfos en el gobierno del estado, el gobierno municipal de la capital y la mayoría del Congreso local.¹⁰ Lo cerrado de la contienda en la capital y la postura de la oposición para seguir utilizando el discurso contra la concesionaria para administrar su liderazgo y presencia mediática llevó al alcalde Martín Orozco en 2005 a impulsar una nueva auditoría integral a CAASA.

A partir de esta auditoría CCAPAMA y CAASA se comprometieron en varios rubros, entre ellos: procurar la obra pública a los constructores locales; ajustar del consumo de los usuarios el impacto de volumen de aire medidos por error en los casos que se identifique esta situación; generar incentivos a

⁷ En 1998 el PAN, con el empresario Felipe González González, había conseguido el triunfo del Gobierno del Estado y la mayoría del Congreso local y en cinco municipios del interior, aparte del de la capital, donde se ratificó el triunfo panista con Luis Armando Reynoso Femat.

⁸ El decreto de la Ley del Agua del Estado de Aguascalientes se aprobó en sesión del Congreso local el 6 de julio de 2000.

⁹ En realidad se trató de un “veto de bolsillo”, es decir, el Ejecutivo simplemente no publicó las reformas referidas, cuestión que se posibilitó dado lo poco claro de la Constitución local en esta materia.

¹⁰ La gubernatura recayó en el empresario de la construcción y ex alcalde de la capital, ingeniero Luis Armando Reynoso Femat, y la presidencia municipal en el C.P. Martín Orozco Sandoval, ex líder de su bancada en la anterior legislatura del Congreso e identificado con el grupo institucional de PAN.

usuarios cumplidos a partir de sorteos semestrales de una casa habitación; transformación del área comercial en una dirección de atención ciudadana como instancia de orientación al ciudadano ante las gestiones con CAASA; suspensión del cobro cuando exista corte, cuando la casa esté deshabitada o se trate de lotes baldíos; ampliación del Fondo de Apoyo Social con una aportación anual de dos millones de pesos provenientes de la empresa para beneficiar concretamente a mamás jefas de familia;¹¹ la instrucción para elaborar un Plan Integrado de Recursos Hídricos para el municipio de Aguascalientes con un horizonte al 2030; y por último la disminución de la tarifa en 10 por ciento en el consumo de los primeros 20 metros cúbicos para el uso doméstico urbano y para los primeros 30 metros cúbicos en la tarifa doméstica rural (Comisión Ciudadana de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes 2006).

En cuanto a la Ley de Agua del Estado, la reforma para evitar los cortes del líquido a usuarios morosos se pudo contener, incluso en un nuevo intento de los diputados del PRI en noviembre de 2005. Sin embargo, el texto sí ha sufrido algunas modificaciones en elementos secundarios que al parecer dejan más claro algunos temas que en el debate público habían generado controversia. Estas reformas se han verificado entre 2003 y 2008.

Estas reformas atienden asuntos complementarios que los actores políticos promotores han considerado necesarios para un funcionamiento “eficiente”, en términos generales, del servicio de agua potable y alcantarillado dentro del modelo tanto de prestación directa por parte de los gobiernos municipales como de forma concesionada a privados. Pero es evidente que dejan sin efecto las intenciones de algunos actores para afectar directamente el modelo de participación privada en la prestación del servicio en la capital. Sin embargo, en ellas han participado, por ejemplo, los partidos que en ciertos momentos han dejado ver una posición crítica al modelo. Sobre todo la última reforma, la del 16 de junio de 2008, fue un acuerdo tomado por unanimidad entre todos los partidos representados en el Congreso local.¹² Si bien la materia de la reforma es el artículo 104, que es el que determina la posibilidad de los cortes a usuarios morosos, sólo se le adicionó la prohibición al municipio o prestador del servicio para seguir cobrando las cuotas mensuales una vez cortado el suministro.

El presidente municipal de Aguascalientes, el priísta Gabriel Arellano Espinosa, en campaña durante 2007 manejó el discurso de que era necesario introducir mecanismos de competencia a CAASA. Ya a la cabeza del gobierno local, las declaraciones se modificaron al decir que esta opción sólo es posible para los nuevos fraccionamientos que no estuvieran conectados a la red actualmente existente. El tema desde entonces y hasta 2010 fue muy marginal pero insistente en los asuntos relativos a la necesidad de incrementar la vigilancia hacia la concesionaria y tratar de revertir la posibilidad de los cortes a los usuarios morosos.

ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DEL ESQUEMA DE COALICIONES PROMOTORAS

En la introducción de esta obra se han descrito los elementos teóricos del marco de las coaliciones defensoras (*advocacy coalition framework*, o ACF) de Sabatier y Jenkins-Smith (1993). En este apartado se analizan estos elementos con respecto a la administración del agua potable y alcantarillado en el municipio de Aguascalientes.

¹¹ Esto se sumaría a los 17 millones de pesos que anualmente ya beneficiaban a pensionados, jubilados, personas de la tercera edad y familias de escasos recursos (Comisión Ciudadana de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes 2006).

¹² La elección intermedia de 2007 dio al PRI 14 de los 27 diputados del Poder Legislativo local. El PRI también recuperó la presidencia municipal de Aguascalientes después de 13 años de haberla perdido.

En el caso de la política de prestación del servicio de agua potable y alcantarillado en el municipio de Aguascalientes en el periodo 1989-2010, se identifican básicamente dos coaliciones que compiten a partir de sus preferencias en el cómo debiera prestarse el servicio. En el núcleo del sistema de creencias de estas coaliciones está el debate acerca de la participación del sector privado, así como el papel del gobierno municipal en la prestación del servicio; de forma secundaria, se encuentra la consideración de los instrumentos adecuados para asegurar la eficiencia del servicio. A una la denominamos en este trabajo “coalición privatizadora” y a la otra “coalición antiprivatización”, debido evidentemente a su posición en cuanto a la participación del sector privado en la prestación del servicio y la solución al problema del agua en Aguascalientes (Caldera 2006).¹³

La coalición privatizadora se formó desde 1989, cuando las autoridades municipales suscribieron el primer contrato con SAASA y se creó la CNA. Desde ese momento la coalición estuvo conformada por las autoridades municipales en turno, los empresarios beneficiados por los contratos y adjudicaciones, el gobierno federal a través de la CNA, el gobierno estatal y, por momentos, por el PRI y el PAN —los partidos políticos más representativos en la entidad—, así como los grupos empresariales.

Por su parte, la coalición antiprivatización, a la que también se le puede ubicar desde 1989, ha estado compuesta principalmente por los partidos políticos de oposición a los gobiernos del municipio de Aguascalientes y las organizaciones sociales creadas ex profeso para oponerse a la política de privatización de los servicios de agua potable, así como otras organizaciones ciudadanas.

Se ha dicho ya que lo que da cohesión y estabilidad a las coaliciones son los elementos núcleo de sus sistemas de creencias. Cada grupo trata de que esos elementos núcleo se impongan en la definición del rumbo que deben seguir las políticas públicas. Pero hay otros elementos de esos sistemas de creencias, considerados secundarios, los cuales permiten provocar divergencias en el seno de una misma coalición, o tienden puentes y permiten la negociación con coaliciones rivales.

Se ha dicho también que el elemento núcleo de las dos coaliciones promotoras que se identifican en el caso del servicio de agua potable y alcantarillado en el municipio de Aguascalientes es su concepción acerca de la participación del sector privado en la prestación del servicio, y que los elementos secundarios tienen que ver con los instrumentos específicos para que el modelo “privatizador” funcione; es decir, la eliminación del subsidio a las tarifas, la posibilidad de suspensión del servicio a los usuarios morosos, forma de integrar la tarifa, inversiones y, en su momento, la micromedición o el tandeo (véase [figura 1](#)).

La argumentación utilizada por cada una de las coaliciones para defender y promover su posición es la que permite identificarlas. Este discurso es dinámico y cambiante, pues evidentemente va siguiendo el curso de los cambios institucionales, los cuales van configurando los nuevos intereses y necesidades de las coaliciones en cada momento. Ello provoca también que la cohesión interna de cada coalición sufra ajustes, pues sus actores tratan de aprovechar las oportunidades que se presentan para conseguir beneficios. Por la misma razón, actores que se han identificado con una coalición durante mucho tiempo, debido a las condiciones exteriores al subsistema de política, pasan a otra coalición. Así se explican también las tensiones entre los actores de una misma coalición.

¹³ Coalición privatizadora y coalición antiprivatizadora son los dos grupos de actores que se vislumbran en competencia desde finales de la década de los ochenta, momento en el que el asunto de la participación del sector privado en la prestación del servicio se posicionó entre los temas más importantes de debate político. A partir de entonces, el tema fue utilizado por muchos actores como recurso político para construir su liderazgo y ganar visibilidad.

Figura 1. Elementos de debate entre coaliciones

Asuntos	Elementos en el debate
Núcleo	<ul style="list-style-type: none"> • Cambios en los términos legales de la concesión o la remunicipalización del servicio • Modificación a la Ley de Agua del Estado para impedir cortes al servicio
Secundarios	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevos mecanismos de supervisión, control y monitoreo hacia la empresa • Funcionamiento del Fondo de Apoyo Social • Inversiones para recuperación de agua perdida • Mecanismos y fórmulas para integrar y calcular las tarifas • Nuevas facultades de supervisión a CCAPAMA • Micromedición • Tandeo • Negociación de deudas con usuarios morosos

Elaboración propia a partir de Caldera 2008.

En el caso del agua en Aguascalientes, el apoyo que recibe cada coalición muestra el carácter permanente de su visión núcleo, manteniendo una posición consistente con los elementos secundarios; sin embargo, también se aliaron con actores que, si bien actuaron a favor de una de las visiones núcleo, manifestaban no compartir algunos elementos secundarios.

Los apoyos consistentes para la coalición privatizadora siempre provinieron de actores como el gobierno federal (a través de la CNA), el gobierno estatal, el gobierno municipal —salvo en la coyuntura de 1996— y evidentemente la empresa concesionaria. El apoyo difuso provino de los empresarios de la localidad, quienes siempre estuvieron de acuerdo con que el sector privado participara en la prestación del servicio, pero que se vieron en la necesidad de manifestarse en contra de los aumentos en las tarifas y buscar acercamientos con las autoridades estatales y municipales para negociar el impacto que esto tenía en la operación de sus empresas.

El apoyo inconsistente, e incluso la alta movilidad de una coalición a otra, estuvo a cargo de los partidos políticos PRI y PAN, los cuales se vieron continuamente en la disyuntiva de apoyar las decisiones tomadas por gobiernos emanados de sus filas o asumir posiciones de independencia que tuvieran un costo electoral.

Después de 1995, cuando perdió la mayoría en el Congreso local y el gobierno municipal de la capital, el PRI fue quien apoyó en forma más difusa el modelo concesionado de prestación del servicio, pues si bien nunca se refirió abiertamente a la remunicipalización, manifestó en distintos momentos reservas con respecto a los elementos secundarios del modelo, e incluso en 2001 impulsó iniciativas como la de no permitir los cortes del servicio a usuarios morosos o la de aumentar los subsidios a la tarifa. Sin embargo, los dos últimos gobiernos municipales (2007-2009 y 2010-2012), donde el PRI ha vuelto a encabezarlos, ha rechazado la posibilidad de la remunicipalización del servicio o avanzar sobre impedir los cortes.

El PAN, desde la primera etapa (1989-1993), estuvo a favor de la participación privada en la prestación del servicio, aunque una vez tomada la decisión de la participación inicial de SAASA, tuvo dudas acerca de la capacidad de la empresa para asumir la responsabilidad. Después, aprovechando la coyuntura económica y política que se presentó en la segunda etapa (1994-1996), una vez concesionado el servicio a CAASA, abiertamente utilizó el discurso antiprivatizador, lo que le reportó beneficios electorales en 1995. La necesidad del gobierno municipal panista de legitimarse ante el electorado, aunado a la presión de la coalición

antiprivatización, condujo al “rescate” de marzo de 1996, lo que evidentemente no significó la movilidad de la coalición privatizadora, sino solamente un momento de tensión en su seno —entre el gobierno local y la empresa— que produjo transformaciones institucionales importantes.

Los asuntos secundarios del sistema de creencias son aquellos en los que los actores opositores al modelo de concesión han estado más atentos, pues son temas coyunturales que les han permitido abanderar causas específicas y captar la atención de los medios de comunicación e incluso cierta atención de actores como el gobierno municipal o la misma empresa concesionaria.

Particularmente en la coalición antiprivatización, el apoyo consistente ha estado encabezado por el PRD desde 1989, y en su momento por el FEAP, hasta antes de su desaparición de la escena pública en 1997. El liderazgo de las organizaciones sociales de oposición a la participación privada en el servicio de agua potable fue después relevado por la Alianza por la Defensa Ciudadana en la coyuntura de 1996 —coalición de varias organizaciones sociales, incluidas la FEAP, el Frente Estatal de Organizaciones Independientes, la Unión de Usuarios de Agua Potable de Aguascalientes, el Cuerpo Consultivo de Defensa Ciudadana, la Unión Democrática Campesina y algunas otras—, y que después diera pie a la conformación de la Agrupación por la Defensa Ciudadana, que en un momento fue la oposición más insistente y visible al modelo de concesión, así como la organización Movidos por Aguascalientes, que de alguna manera obligó al Gobierno Municipal a iniciar la auditoría a la concesionaria en 2006.

El carácter difuso del apoyo que dieron partidos como el PPS, el PARM o el PFCRN se observa en decisiones del Congreso local, donde tenían voz y voto, pero se limitaron a actuar como partidos “bisagra”. Eso sucedió, por ejemplo, durante el otorgamiento de la concesión, en 1993. Por su parte, el PT y el PVEM han alcanzado representación parlamentaria local que se han manifestado abiertamente a favor de la remunicipalización y de la reforma de los instrumentos del modelo de concesión.

La configuración de la agenda y el cambio institucional

Lo que ha determinado el rumbo y el cambio en la política de prestación del servicio de agua potable y alcantarillado en el municipio de Aguascalientes ha sido no sólo la disputa entre coaliciones promotoras descrito anteriormente, sino una multiplicidad de elementos y eventos sucedidos en el periodo analizado.

En Aguascalientes, los problemas derivados de la escasez de agua ya se dejaban sentir a finales de los setenta. El acuífero del que se sirve el municipio (el del valle de Aguascalientes) concentraba a fines de los ochenta más de tres cuartas partes de la extracción total del estado. De la misma manera se fue acumulando el déficit en la relación extracción-recarga de los acuíferos.

El acelerado proceso de urbanización de los ochenta evidentemente se tradujo en una mayor demanda de servicios públicos, incluidos los de agua potable y alcantarillado, sin considerar las necesidades de inversión y la forma en la que todo ello puso a prueba las capacidades institucionales. La necesidad de actualizar los sistemas de la red del servicio, ya muy obsoletos, ocasionó que a finales de los ochenta el problema del endeudamiento público adquiriera un carácter crítico e hiciera ver a las autoridades municipales la posibilidad de considerar viable la participación privada en la prestación del servicio.

Desde 1989, cuando se abrieron las puertas a la participación privada a través del contrato de servicios firmado con SAASA, las decisiones para emprender cambios institucionales más profundos (concesión del servicio en 1993, “rescate” de éste en 1996 y creación de un organismo supervisor con mayor capacidad de control y regulación en 2000, 2007) han estado precedidas de algunos eventos que condicionaron el rumbo de las decisiones y sus efectos.

Antes de cada momento de cambio institucional se observa una tensión entre el entorno —expresada en escasez de agua, cambio en la estructura social local, mayor demanda de servicios, crisis económica,

cambio en el sistema de la coalición gobernante e incidencia de políticas nacionales— y las instituciones propias del subsistema de política del servicio de agua potable y alcantarillado —gobierno municipal, organismos operadores y supervisores, empresa concesionaria, organizaciones civiles y políticas, participación de los usuarios, etcétera, sin contar los problemas derivados del marco regulatorio.

Los acontecimientos políticos y económicos previos a cada momento de transformación institucional condicionaron la racionalidad con la que los actores tomaron sus decisiones. Por otra parte, el aprendizaje institucional ha permitido que los actores gubernamentales tomen conciencia de que es necesario fortalecer su posición supervisora y reguladora para el eficiente funcionamiento del modelo de concesión.

En general puede decirse que los cambios institucionales de 2002 a 2010 sucedieron en un marco de crecimiento medio en lo económico, de estabilización en la dinámica del sistema político local, de aceptación social de los estándares de calidad del servicio y de apoyo financiero por parte del gobierno federal y estatal para seguir invirtiendo en infraestructura hidráulica. Esto ha ocasionado que la transformación de la legislación hídrica haya sido tendiente a la estabilización de las reglas que afianzan el modelo de participación privada en este subsistema de política.

Las únicas modificaciones efectivas a la LAEA en los últimos años han sido elementos secundarios que, al parecer, atienden asuntos que en el debate público habían generado controversia de manera coyuntural.¹⁴ Las reformas atienden asuntos complementarios para la eficiencia del servicio dentro del modelo de concesión, no aprobando alguna reforma que pudiera convertir en disfuncional el modelo. Los propios actores políticos que promovieron la reforma vetada de 2002 han aceptado quedarse con las reformas accesorias recientes (véase figura 2).

Figura 2. Reformas a la Ley del Agua del Estado de Aguascalientes en materia de agua potable y alcantarillado (2003-2008)

Fecha de publicación	Artículo (s)	Contenido
27 de octubre de 2003	77 (adición) 78 (reforma)	Obliga a los prestadores de servicios a poner medidores de forma accesible para su lectura incluido en los condominios que son abastecidos por una sola toma.
12 de febrero de 2007	77 (adición) 96 (reforma) 98 (adición) 101 (adición) 104 (adición)	Se aclara el derecho del usuario para poder hacer sus lecturas de medidor, así como la obligación de cuidar su no deterioro. Las tarifas siguen siendo determinadas por el prestador de servicio, con supervisión del INAGUA, pero con previa aprobación del Cabildo del Ayuntamiento. Se obliga a los prestadores del servicio a enviar anualmente al Cabildo los estudios técnicos para los nuevos componentes de las tarifas para que este cuerpo colegiado lo estudie y lo apruebe en su caso. Obliga al Cabildo a enviar las fórmulas de las nuevas tarifas al <i>Diario Oficial</i> y a un diario de circulación estatal para su publicación. Otorga el derecho al usuario para cuando considere que el cobro es superior a lo realmente consumido pueda ir a la ventanilla del prestador de servicio para que este realice una inspección técnica. Si la respuesta de dicho dictamen tarda más de dos días el usuario sólo cubrirá el promedio de su historial de pago hasta que no reciba su dictamen.
16 de junio de 2008	104 (adición)	Obliga al municipio o prestador de servicio a que una vez que suspendan el suministro de agua a un usuario, a no cobrar las cuotas mensuales posteriores a la suspensión, sino hasta que sea reconectado.

Fuente: Congreso del Estado de Aguascalientes 2010.

¹⁴ Particularmente temas técnico-operativos, como por ejemplo: cobro a instituciones educativas públicas; “encapsulamiento” de medidores y tandeo y negociación de deudas con usuarios morosos.

El proceso de cambio institucional en el servicio de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Aguascalientes descrito y analizado hasta aquí requiere una revisión de los resultados. La propuesta para ello es hacerlo a partir de la revisión cuatro dimensiones principales: político-institucional, económico-financiera, técnico-infraestructural, y sociopolítica-cultural.¹⁵

Dimensión político-institucional

En el seno del organismo supervisor en 1997 se inició una reestructuración que intentó fortalecer las capacidades institucionales para regular a la empresa concesionaria. Se diseñó un Consejo Directivo de CCAPAMA ad hoc a los intereses del gobierno municipal. Este consejo estaría conformado desde ese momento por cuatro representantes del sector empresarial (CANACO, CANACINTRA, COPARMEX y Asociación de Industriales de Aguascalientes), cuatro integrantes del propio gobierno municipal y el Ayuntamiento (el director general del organismo, el secretario de finanzas municipales, un síndico y un regidor), dos representantes del gobierno estatal (INAGUA y Secretaría de Desarrollo Social del Estado) y dos del federal (CNA y de la Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL]), un representante de las instituciones de educación superior del estado, así como dos del Congreso local, y sólo cinco representantes ciudadanos, que serían elegidos por el Ayuntamiento –a propuesta del presidente municipal–, lo mismo que la presidencia de este organismo.

El peso en las decisiones de este órgano es relativo, ya que, según opinión de un ex director de CCAPAMA, la calidad de la representación social es deficiente y la capacidad de discrecionalidad en la negociación con la empresa por parte del alcalde, junto con el Ayuntamiento, es alta (Castillo 2008).

Dentro de la revisión del marco regulatorio del modelo de concesión en 1996 quedó claro que la supervisión por parte del gobierno local debía superar obstáculos importantes, no sólo por parte de la disposición de la empresa para facilitar la supervisión, sino principalmente a través de la falta de mecanismos efectivos para facilitar esta labor. El nuevo reglamento interno del organismo supervisor intentó avanzar reorganizando su actividad cotidiana,¹⁶ y después de varios meses de tensas negociaciones en 1998 se buscó una primera auditoría financiera a CAASA.¹⁷

De acuerdo con lo convenido después de estas transformaciones, los cambios específicos al marco regulatorio y los alcances y niveles de calidad del servicio sólo podrían ser revisados cada cuatro años y en condiciones muy específicas.¹⁸ Nuevas transformaciones sólo se han verificado en dos ocasiones, una en 2000 y otra en 2006, esta última acompañada de una nueva auditoría realizada durante el 2005. Los resultados de ambas se pueden resumir en la [figura 3](#).

¹⁵ La propuesta analítica de estas dimensiones es tomada de Torregrosa, Saavedra y Kloster 2005.

¹⁶ En éste se especificaría que a la Dirección Jurídica le correspondería vigilar el cumplimiento de la normatividad en la prestación de los servicios; a la Dirección Técnica supervisar que el concesionario mantuviera en condiciones óptimas la infraestructura hidráulica y se asegurara la prestación del servicio; a la Dirección Administrativa vigilar el apego en la aplicación del Fondo de Apoyo Social y el resultado financiero del concesionario; y a la Dirección Comercial vigilar la adecuada atención a los usuarios, el manejo del padrón, la eficiencia de la recaudación y la regularización de los usuarios morosos (Caldera 2006).

¹⁷ Básicamente resalta de esta auditoría la identificación de la “subcontratación” de servicios por parte de CAASA a la empresa filial SAASA, lo que hacía imposible auditar los precios de transferencia hacia ella, dejando fuera una parte importante y considerable en montos para auditar (*El Sol del Centro*, 7 de julio de 1998).

¹⁸ En caso de variación de más de 20 por ciento del número de usuarios; en caso de extensión mayor a 20 por ciento de la longitud de las redes; cuando se presente una variación de más o menos 5 por ciento absolutos en volúmenes entregados/volúmenes extraídos; en caso de modificación significativa de las infraestructuras o de los medios de producción. Proactiva Medio Ambiente CAASA, *Proyecto Aguascalientes. Contrato integral de servicios*, Presentación, Documento interno, 2006.

Figura 3. Contenido de los acuerdos entre CCAPAMA y CAASA para modificar condiciones del modelo de concesión 2000 y 2006

Acuerdo 2000	Acuerdo 2006
Asistencia del Municipio a las sesiones del consejo de administración de CAASA como invitado.	Procurar la obra pública en el sector agua a los constructores locales.
Fusión de CAASA y SAASA.	Ajustar en el consumo de los usuarios el impacto de volumen de aire medidos por error en los casos que se identifique esta situación,
Reducción de los costos de operación y mantenimiento a 80 millones de pesos anuales, valor de agosto de 1998.	Generar incentivos a usuarios cumplidos a partir de sorteos semestrales de una casa habitación.
Entrega de información contable, financiera y padrón de usuarios en medios magnéticos.	Transformación del área comercial en una dirección de atención ciudadana como instancia de orientación al ciudadano ante las gestiones con CAASA.
Mejoramiento de la eficiencia comercial hasta el 92%.	Suspensión del cobro cuando exista corte, cuando la casa esté deshabitada o se trate de lotes baldíos; ampliación del Fondo de Apoyo Social con una aportación anual de dos millones de pesos provenientes de la empresa para beneficiar concretamente a mujeres jefas de familia.*
Reestructuración de la deuda.	La instrucción para elaborar un Plan Integrado de Recursos Hídricos para el municipio de Aguascalientes con un horizonte al 2030.
Garantías del Municipio.	La disminución de la tarifa en 10% en el consumo de los primeros 20 m ³ para el uso doméstico urbano y para los primeros 30 m ³ en la tarifa doméstica rural.
Programas de acciones para mejorar la atención al público.	
Instalación de 13 hidrantes públicos en sitios acordados entre CCAPAMA y CAASA.	
Aumento de módulos de pago para usuarios urbanos y rurales.	
Apoyo para la regularización de adeudos de usuarios morosos.	
Incorporación de grandes usuarios (industrias básicamente) al sistema de servicio público de agua potable y alcantarillado.	

* Esto se sumaría a los 17 millones de pesos que anualmente ya beneficiaban a pensionados, jubilados, personas de la tercera edad y familias de escasos recursos (Comisión Ciudadana de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes 2006).

Fuente: Proactiva Medio Ambiente CAASA 2006 y CCAPAMA 2006.

Es necesario mencionar que tanto la auditoría de 1998 (que fue la plataforma para el acuerdo del 2000) como la de 2006 han sido precedidas por un clima político de presión de actores locales partidistas y sociales hacia el gobierno municipal para incrementar su capacidad de control y vigilancia sobre la empresa concesionaria. Aun con estas transformaciones en materia de supervisión, el marco institucional para la regulación se ha caracterizado como limitado e insuficiente para monitorear adecuadamente la prestación del servicio. Son varios los analistas que coinciden en la idea de que las capacidades de regulación deben ser fortalecidas, ya que aún quedan espacios para la discrecionalidad política, sobre todo por parte de los supervisores y cierta posibilidad de opacidad de información por parte del concesionario.¹⁹

Dimensión económico-financiera

La crisis económica de 1995 hizo inmanejable la deuda de la empresa concesionaria. De los 107 millones de pesos de adeudo que CAASA había adquirido con el banco Santander Mexicano al iniciar la concesión, en 1995 se convirtieron en 158 millones de pesos. Este monto fue asumido por el FOBAPROA en 1996. El

¹⁹ Véase Torregrosa, Saavedra y Kloster 2005, Granados 2006 y Caldera 2008.

año siguiente se reconoció además un adeudo de 70 millones de pesos con la CNA por concepto de pago de derechos, lo que sumaba un total de 230 millones, que para 1999 ya se había convertido en 290 millones de pesos.²⁰

A partir de las negociaciones de 1996 se había convenido pagar una parte del adeudo;²¹ sin embargo, no es sino hasta 2001 cuando este asunto queda saldado al asumir la empresa concesionaria un pago de 110 millones de pesos. La CNA, con el inicio del programa PRODDER, condona todos los adeudos por derechos de agua a los organismos operadores en el país, lo que benefició a CAASA con 90 millones de pesos y el resto fue asumido por el IPAB.²²

El acuerdo del 2000 también convino que los tres órdenes de gobierno debían realizar inversiones en infraestructura de agua potable y alcantarillado en el municipio de Aguascalientes por un monto de 284.20 millones de pesos en el periodo 2001-2005 y la empresa concesionaria 25.8 millones de pesos anuales hasta el término de la concesión (Proactiva Medio Ambiente CAASA 2006).

Desde entonces los tres órdenes de gobierno no han dejado de invertir año con año en infraestructura hidráulica para la ciudad capital. Aunque los datos presentados en la [figura 4](#) se refieren a los montos agregados de inversión en zonas urbanas en el estado de Aguascalientes, un rango que va de 80 al 85 por ciento de éstos corresponden al municipio capital, por lo que es posible expresar que la inversión de 25 millones de pesos anuales convenidos para ser erogados a partir de 2001 por parte de la empresa concesionaria (cantidad considerada en la cuarta columna llamada ‘otros’) es significativamente menor con respecto a lo que aportan otras fuentes de financiamiento esencialmente públicas.²³

Figura 4. Montos de inversión en infraestructura hidráulica en zonas urbanas para el estado de Aguascalientes, 2000-2007 (millones de pesos; precios base 2002)

Año	Federal	Estatad	Municipal*	Otros**	Total
2000	8.9	9.2	4.7	n.d.	22.8
2001	26.8	10.2	19.9	106.7	164
2002	43.6	11.7	38.3	65.1	159
2003	56.0	19.7	39.8	83.4	199
2004	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2005	93.3	84.1	32.1	95.4	304.9
2006	49.3	22.2	33.4	64.9	169.8
2007	95.5	57.0	38.9	47.9	239.3

* Incluye inversión directa y PRODDER.

** Se refiere a las inversiones de las comisiones estatales, desarrollos de vivienda, créditos y aportaciones de la iniciativa privada.

Fuente: Comisión Nacional del Agua 2001-2008.

²⁰ En 2001 se identificó que el adeudo era de 294 millones de pesos, de los cuales 90 millones eran por concepto de derechos a la CNA y el resto de la deuda bancaria (*Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes* 2001; *La Jornada* 2 de agosto de 1999).

²¹ En esa ocasión se había convenido que CAASA pagaría 40 millones, los gobiernos federal y estatal otros 40 millones y el gobierno municipal 17 millones.

²² El IPAB convirtió en deuda pública los adeudos de bancos y empresas cobijados por el FOBAPROA años antes (*La Jornada* 2 de agosto de 1999).

²³ La propia CCAPAMA plantea que son necesarios 297 millones de pesos de inversión para tratar de recuperar 12 hm³ en la rehabilitación de redes y tomas (OMM, COTAS/OAE 2008).

Es significativo además que otra parte los montos considerados en el rubro ‘otros’ —en el que, como se mencionó, se incluyen las inversiones de CAASA calculadas en 25 millones de pesos anuales— están los que corresponden a las inversiones de nueva infraestructura hecha por los desarrollares urbanos, la cuestión aquí es que buena parte de este dinero también proviene de fondos públicos que se canalizan a través de Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) y que finalmente es asumido casi al cien por ciento por el comprador de la casa habitación.

Dimensión técnico-infraestructural

Ésta es la dimensión que normalmente subrayan los actores que defienden la eficacia del modelo de concesión. Los resultados dados a conocer en publicaciones auspiciadas por la propia empresa y dada a conocer en varios foros gubernamentales (Proactiva Medioambiente CAASA 2008), en medios de comunicación y con cámaras empresariales, se muestran en la [figura 5](#).

Figura 5. Indicadores de eficacia y eficiencia técnica e infraestructura del servicio de agua potable y alcantarillado en Aguascalientes

Indicadores técnicos	Indicadores comerciales
Antes de la concesión la cobertura de agua potable, alcantarillado y saneamiento era de alrededor de 90%; hoy se cubre en estos rubros 99%, 98% y 98%, respectivamente.	A partir de 1996 se observa una disminución clara en los patrones de consumo de los usuarios al pasar de 379 litros por habitante al día en 1996 a 280 lts./hab./día en 2007.
En 1989 no había procesos de cloración del agua; hoy se alcanza el 100% del total producido.	La atención al público se realiza en 7 oficinas en 5 sectores en los que está organizado el sistema, y se extiende la red de atención a 79 centros de recaudación (a través de bancos, farmacias y tiendas de autoservicio).
Las colonias con servicio las 24 horas antes sólo eran alrededor de 40%; hoy, 80%.	La eficiencia comercial alcanza 97%, cuando en 1989 era de tan sólo 45%.
Al alcantarillado se le recogen 50 muestras al mes para análisis de agua residual y 264 monitoreos al mes de explosividad y toxicidad.	Para el área comercial se cuenta con sistema informático de autoría en el que se tienen los consumos históricos de todos los usuarios, así como terminales portátiles para la toma de lecturas, servidores por red e infraestructura de telecomunicaciones a través de fibra óptica.
Se cuenta con tecnología de punta para verificar pozos y redes de agua potable y equipo de detección de fugas no visibles. En alcantarillado se cuenta con camiones para desazolve y cámaras de revisión.	
La eficiencia física se considera del 60%.	

Fuente: Proactiva Medio Ambiente CAASA 2006.

Lo cierto es que estos resultados son reflejo de las inversiones millonarias provenientes no sólo de la empresa concesionaria, sino de recursos públicos que la CNA, el gobierno del estado o el propio municipio han aplicado a través de programas como APAZU, PRODDER, PROMAGUA, PROSSAPYS, CONAFOVI o incluso créditos con BANOBRAS, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo.

La conflictividad en el asunto se ha reducido considerablemente en los últimos años. En tiempos electorales, particularmente locales, se retoma el debate, pero es claro que éste es cada vez menos recurrente. En las últimas encuestas disponibles al respecto de los asuntos públicos relevantes para los habitantes del municipio de Aguascalientes, el tema del servicio de agua potable ha bajado en el *ranking* como tema principalmente preocupante de ser atendido por el gobierno, como se muestra en la [figura 6](#).

Figura 6. Percepción de asuntos públicos prioritarios en Aguascalientes, 1999-2005

Problema	Ranking 05	Mar 99	Abr 00	Mar 01	Mar 02	Mar 03	Mar 04	Mar 05
Desempleo	1	26.4	31.2	17.9	34.7	35.8	60.9	66.7
Inseguridad	2	64.7	70.2	43.1	30.9	41.3	33.0	38.6
Servicios públicos	3	19.1	28.0	5.2	3.4	7.4	7.7	12.3
Agua potable	9	--	--	16.0	14.0	21.6	10.7	11.9

Fuente: Consulta Mitofsky, *Aguascalientes: Evaluación de gobierno*, marzo de 2005.

En general puede decirse que los cambios institucionales en quince años de operación del modelo de participación privada en un marco de aceptación social del mismo y de los estándares de calidad del servicio, pero que políticamente resulta conflictivo por falta de mecanismos para una supervisión efectiva a la empresa y falta de información para un debate público más fructífero entre los involucrados.

CONCLUSIONES

El esquema analítico de coaliciones promotoras resulta útil para identificar heurísticamente el proceso de elaboración de políticas públicas a partir de su complejidad. Es decir, una idea de gobernanza que se concentra en la toma de decisiones y el cambio institucional a partir de la interacción entre actores que se da a partir de una colección conectada de reglas, rutinas, mecanismos y estructuras organizativas, patrones compartidos de expectativas, sistemas de incentivos, creencias y valores acerca de los problemas públicos y sus soluciones (sistemas normativos alrededor de las políticas públicas). Es la atención en las ideas, entendidas como el conjunto de valores prioritarios y suposiciones causales portadas y asumidas por los actores acerca de cómo lograr los objetivos de las políticas, incluso del cómo ellos entienden la naturaleza de los problemas públicos a los que se pretende hacer frente (Sabatier y Jenkins-Smith 1993).

En el sistema de creencias núcleo se encuentra básicamente la disputa en torno al papel del Estado y el mercado para hacer frente a la crisis del agua en lo local. En Aguascalientes se ubica una valoración importante por parte de la elite política por redimensionar el papel del Estado (hacia una presencia mínima) y una creencia firme en que los mecanismos de mercado serían la fórmula óptima para frenar la sobreexplotación del acuífero y prestar servicios públicos de agua potable y alcantarillado de calidad.

Es claro que los pobres resultados para hacer frente a la crisis del agua se deben a una configuración del subsistema de política que reproduce la concentración de poder, la pobre institucionalidad para incentivar la participación de la mayoría de los usuarios, así como una tendencia a

favorecer patrones de comportamiento de influencia y negociación entre la elite, y marginar la cooperación entre los posibles interesados.

Las experiencias en muchas partes del mundo han demostrado que los mejores arreglos institucionales son aquellos en los que la población no sólo tiene asegurada el agua para su consumo humano y productivo en cantidades razonables, sino que la tiene básicamente porque todos los intereses han sido representados en la toma de decisiones, lo que ha permitido desarrollar sentido de equidad, innovación y aprendizaje tanto de prestadores de servicio como de los usuarios mismos. Efectivamente, la escasez del agua no sólo es una cuestión técnica, sino esencialmente política.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. 2000. Estudio introductorio. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, editado por ídem. México: Miguel Ángel Porrúa (Antología de Políticas Públicas, núm. 3).

Caldera Ortega, Alex R. 2009. Gobernanza y sustentabilidad. Desarrollo institucional y procesos políticos en torno al agua subterránea en México. Los casos del Valle de León y del Valle de Aguascalientes. Tesis presentada para obtener el título de Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Ciencia Política. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica México.

_____. 2008. Balance y expectativas de la gobernanza del agua en Aguascalientes. Una reflexión en torno a los quince años de participación privada en el servicio de agua potable y alcantarillado. En *El agua potable en México. Historia reciente, actores, procesos y propuestas*, coordinado por Roberto Olivares y Ricardo Sandoval. México: Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento.

_____. 2006. Agua, participación privada y gobernabilidad en Aguascalientes. En *La gestión del agua urbana en México. Retos, debates y bienestar*, editado por David Barkin. México: Universidad de Guadalajara, Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento.

Comisión Ciudadana de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes (CCAPAMA). 2006. Presentación de los beneficios producto de la auditoría realizada al servicio de agua potable en el municipio de Aguascalientes. Documento de divulgación. México: Ayuntamiento de Aguascalientes.

Comisión Nacional del Agua. 2001-2008. *Situación del subsector de agua potable, alcantarillado y saneamiento*. México: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Granados Roldán, Otto. 2006. La privatización del agua en la ciudad de Aguascalientes. Un análisis de política pública. *Cuadernos de Trabajo*. México: ITESM, Campus Aguascalientes.

Sabatier, Paul A. y Hank C. Jenkins-Smith. 1999. The Advocacy Coalition Framework. An Assessment. En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul A. Sabatier. Boulder: Westview Press.

_____. 1993. *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. San Francisco: Westview Press.

Proactiva Medio Ambiente CAASA. 2008. *Aguascalientes. Redes de éxito (15 años de Proactiva Medio Ambiente México)*. México: Proactiva Medio Ambiente.

_____. 2006. Resultados de la concesión del servicio de agua potable y alcantarillado en Aguascalientes, Documento interno. Aguascalientes.

Torregrosa, María Luisa, Fernando Saavedra y Karina Kloster. 2005. Posibilidades y limitaciones de la participación privada en la prestación de servicios de agua y saneamiento. El caso de Aguascalientes, México. *Cuadernos del CENDES* 22 (59).

OTRAS FUENTES

Congreso del Estado de Aguascalientes. 2010. <http://congresoags.gob.mx/home/> (2 de abril de 2011).

Castillo, Adrián. 2008. Entrevista. Ex director de CCAPAMA (2004-2007). 1 de agosto de 2008.

El Sol del Centro (diario local), varios ejemplares entre 1989 y 2010.

La Jornada, varios ejemplares de 1999.

Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes. Tomo LXIV, 29 de octubre de 2001.

Febrero de 2013
(edición impresa)

Marzo de 2015
(edición electrónica)

Diseño de portada:
Miguel Ángel Campuzano

Fotografía de portada:
Miguel Guzmán

Compuedición:
Orfilia Arvizu Trujillo

Corrección:
Guillermo Balderrama Muñoz

Departamento de Difusión Cultural de
El Colegio de Sonora

