

UACM

**Universidad Autónoma
de la Ciudad de México**

Nada humano me es ajeno

**Licenciatura en Ciencia Política y
Administración Urbana**

**El Programa De la calle a la vida, un diseño de
política pública realizado desde la sociedad**

**Trabajo recepcional para obtener el título en
Licenciado en Ciencia Política y Administración Urbana**

Presenta:

Alfredo Ramírez Hernández

Directora de trabajo recepcional

M. en C. Tania Vanessa Carbajal Carmona

México, D.F 2011

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS[©]

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

Agradecimientos:

Al Instituto de Ciencia y Tecnología, por el financiamiento económico otorgado para la realización de este trabajo recepcional.

A la UACM por haberme brindado la oportunidad de ser miembro de esta gran casa de estudios, asimismo agradezco a todos los profesores quienes me impartieron las materias durante toda la carrera. Además agradezco a los profesores Tania Carranza, Gilberto Alvide, Marcos Hernández y Mario Espinosa por haber aceptado ser mis lectores de tesis. Quiero agradecer del mismo modo al Programa Emergente de Titulación, por el apoyo académico y metodológico.

Así mismo le agradezco todo su apoyo y comprensión a mi directora de tesis la profesora Tania Carbajal, ya que gracias a ella logre realizar el trabajo recepcional, por que las asesorías que me daba eran en forma de seminario en donde trabajamos las lecturas y así el seminario era interesante, ya que cada uno de los que tomamos el seminario comentábamos sobre el programa de cada uno de los presentes, así como el contenido de los programas que estudiamos y así avanzaba mas, otro aspecto fundamental el cual le agradezco a la profesora es que siempre tenía tiempo para ayudarme.

Por último quiero agradecerles a mis padres, hermanas y hermanos porque gracias a su cariño, guía y apoyo he llegado a realizar uno de mis anhelos más grandes de mi vida, fruto del inmenso apoyo, amor y confianza que en mi se depositó y con los cuales he logrado terminar mis estudios profesionales y por lo cual les viviré eternamente agradecido.

Contenido

Introducción	4
Estrategia metodológica.....	5
Revisión del estado del arte	6
Capítulo I. Marco conceptual.....	8
Origen del enfoque de políticas públicas	13
Noción de proceso de políticas públicas	14
El enfoque de las políticas públicas y la etapa del diseño	23
La formación de la agenda en el programa	25
El flujo de las personas	25
El flujo de las cuestiones	27
El flujo de soluciones.....	29
El flujo de las oportunidades de elección	30
Implementación	33
Evaluación	44
Capítulo II. Análisis del programa: un diseño realizado desde la sociedad civil.....	54
Diseño	54
Agenda	56
Implementación	57
Evaluación	60
Anexo 1 Diseño del Programa De la Calle a la Vida	69
Estrategias y proyectos	69
Objetivos del programa De la Calle a la Vida.....	82
Conclusiones generales.....	84
Referencias bibliográficas y hemerográficas	88

Introducción

En esta tesis haré un análisis del diseño del programa De la Calle a la Vida, basado en el enfoque de políticas públicas. El aspecto central del estudio es el proceso que se llevó a cabo para atender la problemática de los niños en situación de calle en México durante la administración de Vicente Fox.

Durante el desarrollo de esta investigación, surgió un tema que rescato como una parte importante en el proceso de desarrollo de este programa: la participación de la sociedad civil organizada en la elaboración de políticas, la cual sucede a través de diversas ONG que están presentes a lo largo del proceso. Este fenómeno en sí mismo es un interesante objeto de estudio dado que se presentan cambios importantes en el proceso tradicional de políticas: por un lado el trazo del diseño a cargo de una instancia diferente del gobierno – la propia sociedad civil- y por otro, la trasposición del orden lógico de las etapas de elaboración de políticas –agenda y diseño cambia a diseño y agenda- que no es solamente un asunto de forma sino de fondo, ya que nos encontramos con que el diseño de políticas públicas no está cargo solamente del gobierno, sino también de otros actores.

Los planteamientos generales de esta investigación se agrupan en dos capítulos que dividen los dos temas fundamentales a tratar: el primero trata de las etapas de diseño y agenda y aborda lo relacionado con la distribución del poder político de los actores y la participación de la sociedad civil en la configuración de las políticas públicas; y el segundo, que abarca las etapas de implementación y evaluación, tocando temas adicionales como el de los alcances de los programas públicos.

Entre estos dos temas se encuentran discusiones teóricas como lo referente a la denominada sociedad civil y así también subtemas como el del cambio de rol de las organizaciones sociales quienes abandonan el papel pasivo como destinatarias de las decisiones del gobierno para convertirse en

participantes del diseño de la política pública, y que está tratado desde la perspectiva de los actores. Finalmente aparece la discusión sobre las diferentes posibilidades de resolución de los problemas que plantean las políticas, ya que considero que este programa presenta grandes carencias en este sentido, constituyendo una muestra de la política pública asistencial, que sólo busca solucionar problemas a corto plazo y no es algo que pueda ayudar a los niños en el futuro.

El objeto central de estudio es el programa de gobierno “De la Calle a la Vida”, que se pone en marcha en la Ciudad de México, Guadalajara, Tijuana y Monterrey de octubre a diciembre del 2001, del que revisaré algunas ventajas: distribución del poder político (interacción de actores políticos y sociales en el proceso de construcción de la agenda), así como algunas desventajas: el incumplimiento de los objetivos que se proponen en un principio, ya que no se sigue con la continuidad de los programas.

Las ideas de partida se ubican en los principios implícitos en el enfoque: las políticas públicas presentan soluciones para algunos temas, tales como la distribución del poder político y el reacomodo de la cultura burocrática a consecuencia de la reducción, el reajuste y adelgazamiento del Estado, pero así mismo presentan nuevas problemáticas relativas tanto al proceso de toma de decisiones como a la operación de esas decisiones, por ejemplo tenemos el asunto de la continuidad de los proyectos a través de periodos de gobierno subsecuentes, o las situaciones complejas que se generan a partir del proceso de elección de un tema que se incorporará a la agenda formal.

Estrategia metodológica

Esta tesis la realicé con ayuda de mi tutora la maestra Tania Vanessa Carbajal Carmona, quien desde que tomé Seminario I me está ayudando a la realización de esta tesis. Al estar realizando la tesis con la maestra surgió el PET (Programa Emergente de Titulación), en el cual me inscribí para trabajar fundamentalmente de dos formas: mediante seminario, en donde en conjunto

revisábamos los textos sobre el enfoque de políticas públicas, y mediante sesiones individuales, donde revisábamos las tesis de cada uno de los que formamos parte del PET y así la realización de la tesis se hacía mas sencilla e interesante.

Como técnicas de investigación principalmente acudí a las de carácter cualitativo, de entre las cuales destaco la búsqueda de información en fuentes primarias, básicamente de tipo documental como el propio programa y los estatutos de algunas organizaciones. Así también, realicé una revisión bibliográfica en las bibliotecas más importantes del Distrito Federal sobre los textos producidos sobre el tema de los niños y las niñas de la calle y realicé un análisis sobre los datos obtenidos por las diferentes fuentes.

El marco teórico de esta investigación es el enfoque de políticas públicas, el cual utilizaré para abordar el desarrollo del programa De la Calle a la Vida, así mismo, a partir de él podremos entender qué aspectos intervienen para que se dé una implementación eficiente, deficiente o, en su caso, exitosa.

Adicionalmente, utilizo breves referentes teóricos relacionados con las definiciones de sociedad civil, las cuales fueron necesarias debido a la participación de organizaciones sociales en diversas etapas durante el desarrollo del programa en cuestión.

Revisión del estado del arte

Los principales temas tratados por la literatura sobre niños de la calle, mencionan aspectos tales como las situaciones por las que pasan los niños que viven en la calle que se encuentran al interior de las instituciones tales como casas hogar o albergues, así mismo proponen esquemas diferentes para la relación educador - niños de la calle (Coláb, 2000: 43), a sí mismo en la tesis *Representación Social de los Niños en situación de Calle* se aborda cómo pueden ser representados los niños dentro de las instituciones, como en casa hogar albergues, etc. y, por su parte, la tesis *Manual para Educadores para*

Niños y Adolescentes que viven en la Calle su nombre lo dice es un manual, que mas bien parece receta de cocina, ya que da varios pasos a seguir

Sin embargo, el tema de los niños de la calle visto como un asunto de políticas públicas no ha sido explorado por la literatura académica, lo cual hace pertinente a este proyecto de investigación.

Así, mi objetivo general de la investigación es revisar el proceso que se llevó a cabo para atender la problemática de los niños en situación de calle, con el objetivo de identificar los principales actores que participaron en esta política pública desde que entra en la agenda, su diseño, implementación y evaluación.

Asimismo saber qué aspectos incidieron para la formación del programa durante la agenda y también saber qué problemáticas visibles hubo en la implementación.

Capítulo I. Marco conceptual

El referente teórico principal de este trabajo es el enfoque de políticas públicas. Una parte fundamental de este enfoque es el origen polisémico de la definición del término *políticas públicas*, el cual integra definiciones como la de Jonathan Molinet:

Una política pública son cursos de acción que el gobierno pone en práctica, es decir que modifican las condiciones de vida de los ciudadanos, a veces cambian la conducta de cada uno, y otras el ambiente donde muchos o todos toman decisiones para ir mejor o peor, ya antes de que nazcan y aun después de morir (Molinet, 1993: 38).

Esta definición es útil para este trabajo porque este programa busca cambiar las condiciones de vida de los niños que viven en la calle, pero a la vez presenta una problemática porque se abre a la discusión sobre el tratamiento a los niños o menores como sujetos de derecho y acreedores a la atención por parte del Estado a través de las políticas públicas.

La distinción entre las categorías *niño* y *menor* ocurren a partir de circunstancias distintas y mediante una derivación del lenguaje que luego adquiere características específicas: el que asiste a la escuela, se adapta y se integra con relativo éxito a las instituciones –principalmente la escuela- es considerado *niño*, y los infractores, los que no se adaptaron, los rebeldes, se convierten en *menores* (Moro, 1997, 146). El tratamiento es distinto para el menor, tiene una connotación evidente de castigo y segregación legítima que hará el Estado.

Los niños que viven en la calle no entran en la categoría de menor, que es la que, en todo caso, atiende directamente el Estado. A partir de eso tal vez se puede explicar la ausencia de políticas públicas relacionadas con este tema.

Por otro lado, tampoco entran en la categoría de niño que menciona Moro y de esa manera resultan ser una categoría intermedia que no existe de manera formal y que por lo tanto no es objeto de atención estatal.

A partir de ello, puede deducirse la importancia de analizar las instancias no gubernamentales como canales de atención para esos temas que el Estado ignora. Para esto, durante el desarrollo de esta investigación fue necesario, como complemento para analizar el caso del programa De la Calle a la Vida referir algunos enfoques sobre la sociedad civil y la importancia de su participación en la configuración de políticas como signo de un cambio en la gestión gubernamental, en la forma de gobernar.

Toqueville, identifica "sociedad civil" con el conjunto de organizaciones e instituciones cívicas voluntarias y sociales que fungen como mediadores entre los individuos y el Estado. Esta definición incluye, pues, tanto a las organizaciones no lucrativas u organizaciones no gubernamentales como a las asociaciones y fundaciones. El concepto decimonónico incluyó también a las universidades, colegios profesionales y comunidades religiosas. (Tocqueville, 1995: 324).

Por otro lado, la sociedad civil para Habermas se compone de las asociaciones y organizaciones voluntarias, no estatales y no económicas, que surgen de forma más o menos espontánea, y que arraigan las estructuras comunicativas de la opinión pública en el mundo de la vida, ya que recogen las resonancias de los problemas en los ámbitos de la vida privada y elevándoles la voz, los transmiten al espacio de la opinión pública política. Son ciudadanos organizados, que desde la vida privada, buscan interpretaciones públicas para sus intereses y que influyen en la formación institucionalizada de la opinión y la voluntad políticas (Habermas, 1962: 347).

Como hemos visto en las definiciones que nos dan los teóricos de la sociedad civil, la participación de ésta es muy importante ya que sirven de mediador entre el Estado y los ciudadanos o individuos. Las organizaciones

sociales y civiles son fundamentales en cualquier sociedad, ya que mediante éstas el gobierno pone atención a algunos asuntos que raramente pone en su agenda, además se le pide que actúe en ciertos aspectos que él desconoce o hace que no conoce.

La participación de la sociedad civil, enunciada en los párrafos anteriores, es muy importante para las políticas públicas. Este enfoque (generado desde 1951 por Harold Lasswell) se encarga de revisar el proceso por donde transita una decisión de gobierno hasta convertirse en acciones (o no acciones) sobre temas específicos de carácter público. Este proceso implica una serie de etapas: diseño, agenda, implementación, evaluación, las cuales no son consecutivas, si no que sirven para estudiar sistemáticamente los procesos de decisión del gobierno sobre asuntos públicos.

Como marco histórico tomaré el periodo que inicia después de la crisis del Estado benefactor, pues éste marca el inicio de una nueva forma de gobernar, denominada *por políticas públicas*.

Se comenzó a gobernar por políticas públicas, en donde va a significar el descubrimiento del componente de costos (de oportunidad y de operación) de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados, tan propia de la generación desarrollista o igualitarista. Supondrá cuidadosísimos cálculos de gasto público, estimaciones rigurosas de costo - beneficio en las decisiones (Aguilar, 1996: 36).

Es en este periodo donde podemos hablar de una contratación de administradores, quienes van a decidir cuáles problemas podrían posiblemente solucionarse en un tiempo determinado.

El esfuerzo intelectual ha de centrarse en el proceso de la política, en sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad, en su formación, implementación, impacto y evaluación, en averiguar y mejorar la manera de

cómo ciertos problemas sociales y grupales devienen públicos y agenda de gobierno, la manera de cómo se obtiene y se perfecciona la información acerca de los problemas se les define y explica, las teorías causales que sustentan la construcción y evaluación las opciones de acción gubernamental, la confiabilidad de los cálculos de costos, beneficios y consecuencias, que con la aplicación de cierta política pública traería” (Aguilar, 1996:22).

De acuerdo con Luis Aguilar una característica adicional de este periodo es que la participación estatal en el financiamiento y la ejecución de programas sociales, además de percibirse como algo deseable, era al mismo tiempo un medio de legitimación del poder estatal ante las masas. Además también servía de instrumento para ayudar a resolver las contradicciones sociales y distancia entre las capas de la población más poderosas y las masas de pobres.

Así también con el Estado benefactor existía una aceptación positiva acerca de los beneficios que generaba la acción gubernamental en su papel de intervenir en todos los asuntos de los ciudadanos, pero ante la escasez de recursos para sostener los gastos que implicaba la participación del estado en los procesos productivos y distributivos, este, al pasar del tiempo se quedo con menos recursos, con esto los logros del estado interventor son puestos en duda y la acción pública en el terreno económico, social y político son fuertemente cuestionados. Esto ayudó con el inicio del desmantelamiento de gran parte de la estructura estatal, en donde se preguntaba que si efectivamente el gobierno era capaz de atender los problemas del ciudadano.

Otro factor importante fue la insolvencia del Estado, el detonador del colapso económico, que fue interpretado como el desenlace de un gobierno interventor que llegó a imaginarse sin límites de poder y sin límites de recursos. Por ello, ocurrió la insurgencia social, reclamando controles democráticos y asignación eficiente de recursos. En efecto, a diferencia de otros dramáticos percances del pasado, la magnitud de la crisis ochenta interpretada como simple error de gestión, si no como la raíz de las decisiones mal tomadas por

parte del gobierno y su incapacidad de aprender de sus errores lo llevó a que la sociedad en general ya no creyera en sus acciones.

Así mismo la necesidad de pasar a un eficiente Estado regulador es una forma de interpretar la coyuntura socio-política que se vivió después de que iniciara la crisis del Estado interventor.

Los años de las crisis nos ayudaron a descubrir que la escasez y los costos son componente sustancial de toda política y administración. Nos han hecho entonces aprender y exigir de nuevo e irremplazable arte de la elección racional en la política y de las políticas: la democracia y la eficiencia de la gestión pública (Aguilar, 1996: 17).

En contraste con lo anterior, el gobernar por políticas públicas, justamente por su carácter público, abre un sin fin de estrategias de acción entre gobierno y sociedad, no sólo son privatizaciones y desregulaciones, sino administraciones sociales de los directamente interesados para encontrar una solución a un determinado problema público.

Un producto de las políticas públicas son los programas de gobierno, los cuales integran las principales decisiones respecto de los temas específicos y constituyen las líneas de acción más visibles al público general.

Actualmente en nuestro país existen varios programas de gobierno sobre niños de la calle o en situación de calle, como es el caso del programa de gobierno “Atención a la Niñez en Circunstancias Difíciles” el cual brinda apoyo económico a niños y niñas en riesgo de abandonar la escuela y que viven en zonas de mediana, alta y muy alta marginalidad. Consiste en un apoyo económico por familia, de \$757.50 mensuales. Dicho apoyo se debe emplear en alimentos, considerando la canasta básica; compra de útiles escolares y uniformes; compra de medicamentos; pago de pasajes o cuotas, etc. los cuales prometen un sin fin de objetivos que en muchas ocasiones no se cumplen o no se llevan a cabo.

Origen del enfoque de políticas públicas

El enfoque de las políticas públicas surge después de la segunda guerra mundial, a partir de las investigaciones de Harold Lasswell, quien durante la década de 1950 parte de la inquietud de cómo utilizar los recursos intelectuales con la más sabia economía, es decir, una preocupación por incorporar la racionalidad – inteligencia, en sus propias palabras- a los procesos de toma de decisiones al interior del gobierno, lo que él mismo denominó ciencias de políticas.

La idea general de Lasswell radica en sostener que el proceso de la política demanda de estudios propios, fundamentalmente con el anhelo de aumentar la racionalidad de las decisiones. “La orientación hacia las políticas”, en el comienzo de su vanguardista investigación, tiene un doble proceso, por una parte se ocupa del proceso de las políticas, pero además el proceso de las políticas se ocupa de la falta de inteligencia de este proceso con la meta de mejorar el contenido específico de la información para los creadores de la política. Lasswell propone que las ciencias de las políticas incluyan el estudio de los métodos de investigación del proceso de la política, las consecuencias de los estudios de las políticas y sus nuevas variantes.

De este modo, tenemos que las ciencias de políticas descubren y se ocupan del estudio y la sistematización de dos tipos de conocimiento distinto: el conocimiento del proceso de las políticas y el conocimiento en el proceso de las políticas (*knowledge of* y *knowledge in*) que coexisten como partes integrantes de este enfoque.

El conocimiento del proceso de toma de decisiones comprende estudios de cómo se elaboran y se llevan a cabo las políticas.

El conocimiento en el proceso de las políticas se basa en la introducción de normas racionales en la decisión, podría solo ser actividad de la economía, la matemática aplicada, la ingeniería, debido a que cuenta con métodos

analíticos y modelación rigurosa para estructurar los problemas y diseñar las opciones de política.

Esta distinción nos ayuda a ver la importancia que tiene el proceso político: contexto, actores, resistencias, negociaciones para el éxito o el fracaso de una política pública, más allá de los elementos racionales, los cuales son indispensables, pero insuficientes si no se considera el aspecto político.

Noción de proceso de políticas públicas

El enfoque de políticas públicas se encarga de revisar el proceso por donde transita una decisión de gobierno hasta convertirse en acciones (o no acciones) sobre temas específicos de carácter público. El proceso de las políticas públicas se lleva a cabo a través de distintas etapas: agenda, diseño, implementación, evaluación, las cuales no son consecutivas ni independientes en su totalidad, pero que nos proporcionan una metodología útil para el estudio y comprensión de las políticas públicas.

1.- Agenda

El proceso de políticas públicas señala que la etapa de la agenda es el primer momento o es el momento formal de inicio para una política pública, ya que el gobierno primero tiene que aceptar la existencia de un problema y decidir asignarle recursos para luego, una vez agendado elaborar el plan de acción o diseño.

Asimismo usaré el esquema de Cobb y Elder (1983) para analizar el proceso que recorrió el programa De la Calle a la Vida para incorporarse a la agenda gubernamental.

El esquema de Cobb y Elder nos dice que las decisiones son vistas como el resultado de una mezcla de cuatro corrientes parcialmente independientes: actores, problemas, soluciones y las oportunidades de elección. Aunque el flujo de estos elementos puede estructurarse institucionalizando los papeles y las

prácticas, las decisiones son vistas como el resultado de la unión entre éstas cuatro corrientes, la manera de como se combinen para lograr que un determinado problema llegue a la agenda puede ser simplemente casual.

Es pertinente mencionar que además de las corrientes anteriormente mencionadas existe el constructivismo, el cual es un enfoque de análisis social que trata sobre el papel de la conciencia humana en la vida social y el discurso que se utiliza en las políticas públicas (Cejudo: 2008: 3).

Este enfoque propone ir más allá del estudio de hechos y datos duros para incluir también en la forma en la que se construyen discursos alrededor de las políticas públicas y los efectos que tienen en ellas (Cejudo: 2008: 1).

Luis F. Aguilar Villanueva, nos dice que la agenda de gobierno

Es el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes seleccionan y ordenan como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos que han decidido que deben de actuar o han considerado que deben de actuar. El que un problema, demanda, asunto o cuestión llegue a ser considerada como punto o tema de la agenda de gobierno supone analíticamente decisiones o antecedentes, la decisión de prestarles atención, la elaboración de y la selección de su definición (Aguilar, 1993: 29).

El proceso de elección de estos asuntos, de la toma de decisiones que nos llevan hasta ellos, a decidir sobre unos y declinar otros, es un proceso que implica deliberaciones subjetivas, negociaciones, apoyos, intercambios, intereses, etc. Es un proceso de construcción social.

Debido a que los problemas y las prioridades de la agenda se construyen socialmente, quien participa en su formación puede ser muy importante y hasta decisivo, para la mayoría de las instituciones la formación de las políticas se trata de un esfuerzo colectivo y de un

proceso de varias etapas. Desde luego el control, de la agenda formal pertenece a las autoridades. por eso es necesariamente limitado el grado de control que puede ejercer un solo individuo o una sola organización en la agenda a demás, los funcionarios en razón de su cargo, están obligados a respetar los derechos de los demás a participar en el proceso y a servir como conducto de las demandas sociales (Cobb y Elder,1983:83).

Por otra parte, es pertinente mencionar que los grupos de interés son clave importante para que una política pública sea tomada en cuenta, ya que, determinan de manera permanente e integral a la agenda, el proceso decisorio de las políticas, su proceso de implementación y sus criterios de evaluación, ya que los diferentes gobiernos pueden ser la fachada de los pocos intereses organizados que son los que gobiernan efectiva y enteramente determinadas áreas de asuntos llamados tal vez, públicos pero, de hecho, particularistas, y con esto los gobiernos estuvieron mas expuestos a la presión de los grupos de interés y tuvieron que volverse mas formales prácticamente en la solución de los problemas de asistencia publica y bienestar social. Al hacerse el gobierno cargo constitucional o políticamente de muchos problemas económicos y sociales de individuos y grupos, la referencia a teorías de de explicación y tecnologías de solución de problemas fue necesaria y predominante.

Estos grupos se convierten en actores, en partes fundamentales del proceso de negociación para la incorporación de un asunto en la agenda, ya que con su apoyo es más fácil que los diferentes asuntos públicos lleguen a ser tomados en cuenta o que se sepa que existen.

Del mismo modo, para que lo anterior suceda es importante tomar en cuenta:

- Grupos de identificación (población objetivo)
- Grupos de atención (población secundaria, interesados en la agenda pública)
- Público atento (conoce de los temas generales, tiene una opinión informada y eventualmente participa de manera activa)

- Público general (no sabe a fondo de que se trata el problema, su participación es coyuntural y emocional).

Esta parte de la teoría será útil para identificar la acción de los actores políticos y sociales En el programa, donde podremos ubicar su participación en cada uno de los momentos del proceso de políticas públicas.

2.- Diseño

Para comenzar con el tema del diseño de las políticas públicas es conveniente mencionar que para Luis Aguilar es “un conjunto secuencial de decisiones, relativas a la elección de de fines y/o medios, de largo o corto alcance en una situación específica en respuesta a problemas y necesidades” (Aguilar, 1992:28).

La incorporación de la racionalidad en el proceso de gestión gubernamental inicia desde el diseño, el cual con frecuencia requiere una planeación sistematizada desde el momento de la toma de decisiones.

Este diseño racional, en síntesis comprendería las siguientes fases: 1) La captación sistemática de información con miras a identificar los problemas existentes o potenciales, que se pretenden abordar desde la política pública; 2) Definición de alternativas posibles para afrontar el problema en cuestión; 3) Análisis global de las diferentes posibilidades, y alternativas y de sus consecuencias.

Lindblom propone un esquema para explicar dos formas de tratar de entender la racionalidad en el diseño de políticas públicas:

Racional Exhaustiva (a la raíz)	Comparaciones Sucesivas Limitadas (por las ramas)
1.- Clarificación de valores u objetivos distintos y usualmente previos al análisis empírico de políticas y varias alternativas.	1.- La elección de metas valorativas y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas no son distintos, el análisis medios – fines con frecuencia es inadecuado o limitado.
2.- La formulación de políticas se basa en el análisis de medios – fines: primero se aíslan los fines, después se buscan los medios para lograrlos.	2.- La prueba de una buena política es normalmente que varios analistas están de acuerdo acerca de una política (sin que estén de acuerdo en que es el medio más adecuado para un objetivo acordado por todos).
3.- La prueba de una buena política es que se puede comprobar que es un medio mas adecuado para los fines deseados.	3.-El análisis es drásticamente limitado
4.- El análisis es exhaustivo, se toma en cuenta cada factor pertinente importante.	4.- No se presta atención a potenciales alternativas políticas importantes.
5.- Usualmente se basa en teoría.	5.- No se presta atención a valores afectados importantes.

Fuente Lindblom, diseño de políticas publicas

El método de las comparaciones limitadas sucesivas se construye a partir de la situación actual, paso a paso, muy gradualmente, el método racional exhaustivo u omnicomprensivo parte de nuevos fundamentos cada vez y se construye sobre la base del pasado, en tanto la experiencia ha sido incorporada y esta dispuesto a comenzar desde la base.

El método de ir a la raíz en realidad no es operante para cuestiones de políticas complejas.

Antes de examinar las opciones de políticas, se establecen con toda claridad los valores. Los objetivos sociales no siempre tienen el mismo valor relativo. Un objetivo puede ser altamente valorado en una circunstancia, otro en otra circunstancia, se elige simultáneamente una política para lograr ciertos objetivos y los objetivos mismos.

No hay manera de establecer los objetivos y valores marginales más que en términos de políticas particulares, que se prefiera un valor u otro en una situación de decisión no significa que será preferido en otra situación, en la que sólo se podría realizar al costo de sacrificar otros valores. Los intentos de jerarquizar u ordenar los valores en términos generales y abstractos de manera que permanezcan constantes de decisión en decisión, terminan siempre por ignorar preferencias marginales importantes.

Por tanto la relación fines - medios suele estar ausente en el método de irse por las ramas, en donde los medios y los fines se escogen simultáneamente. Sin embargo muchos consideran que es absurdo separarse de la relación fines - medios, en los términos concebidos por el método de irse por la raíz, les parece que sólo una relación así hace posible determinar si una elección de políticas es mejor o peor que otra.

En cuanto a la relación medios y fines la toma de decisiones comúnmente se formaliza cuando se conciben medios para ponderarlos y elegirlos a la luz de las metas últimas elegidas con independencia y con anterioridad a la elección de medios.

Dentro del diseño de políticas públicas Lindblom nos dice que se encuentra

El diseño Racional que parte de la idea de que el proceso de elaboración de la política se realiza de forma racional. Por tanto, los agentes sistemáticos siguen cursos de acción lógicos, que se inician con la definición del problema, que debe ser concretizado y diferenciado, de modo que pueda actuarse sobre el mismo. Así mismo, los fines y objetivos que actúan como referentes de su actuación son claros y conocidos y están jerarquizados en un orden de importancia. A su vez, se tienen en cuenta tanto las posibles alternativas de abordaje del problema y sus consecuencias en términos de costo y beneficio, van a ser consideradas. De este análisis comparativo los agentes sistemáticos escogerán la alternativa, de entre las posibles que optimice la consecución de los objetivos previstos” (Aguilar, 1996: 201).

Este diseño racional, en síntesis comprendería las siguientes fases: 1) la captación sistemática de información con miras a identificar los problemas existentes o potenciales, que se pretenden abordar desde la política pública; 2) Definición de alternativas posibles para afrontar el problema en cuestión; 3) Análisis global de las diferentes posibilidades y alternativas y de sus consecuencias.

Por su parte el diseño incrementalista no ofrece una solución exhaustiva e instantánea del problema público, desata más bien un proceso sistemático de intervenciones sucesivas - graduales, experimentales y correctivas, teniendo como referente la comparación, las consecuencias de las políticas, ésta conduce a ajustar gradual y objetivamente los objetivos preferidos por sociedad y gobierno, pone un aprendizaje de lo que realmente hay que preferir y no de cómo realizar los objetivos deseados, es saber lo que se puede hacer bien (Aguilar,1996: 228).

Esta parte de la teoría me permitió plantear el tipo de diseño que ocurrió en el programa “De la Calle a la Vida”, ya que no se sabe si hubo un diseño racional absoluto, lo cual es poco probable, pero sí es posible asegurar que éste no ocurrió en el aparato gubernamental.

3.- Implementación

Es el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva.

Pero también es el conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo, siguiendo y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrá cierta consecuencia, el efecto, el acontecimiento terminal previsto y preferido, son los medios y los fines de un curso de acción (Aguilar, 1996: 79).

Esto me sirvió para establecer los puntos principales del programa “De la Calle a la Vida el cual se interrumpió en diciembre del 2001 solo a escasos dos meses de ser implementado.

4.- Evaluación

La evaluación de las políticas públicas debe hacerse con “referencia a los objetivos establecidos, pero sobre la base fundamental de los resultados alcanzados, tanto en los aspectos previstos como en los no previstos. Consiste la evaluación, en el proceso necesario para medir el grado en el que están alcanzando las finalidades deseadas y sugerir los cambios que puedan situar las realizaciones de la política más en la línea de espera”(Aguilar, 1996:234) es

decir, la política que se ha puesto en marcha está resultando o no, sirve o no, qué es lo bueno de ella y dónde se tienen que cambiar.

Muchos problemas públicos pueden haber alcanzado atención, visibilidad o interés en una comunidad política, haber sido considerados por un gran número de ciudadanos como problemas públicos que merecen la intervención del gobierno por caer en el ámbito de obligaciones constitucionales del Estado y ser de competencia gubernamental y, sin embargo, no llegan a ser objeto de consideración seria y activa de ayuntamientos, ejecutivos, legisladores, jueces, burócratas. También, muchos problemas públicos significativos se desvanecen si no logran visibilidad, aceptabilidad en la comunidad política, o si se les descalifica de ajenos a la constitución política.

Normalmente los gobiernos se encuentran ocupados en asuntos previos o de rutina, en los asuntos de saturación de la agenda o de intenso involucramiento gubernamental no hay tiempo y disposición para atender nuevos asuntos, no hay oportunidades para introducir problemas o asuntos públicos. Sin embargo, debido a las prácticas institucionales establecidas o a rutinas administrativas, se abren periódicamente buenas oportunidades para llamar la atención y colocar asuntos nuevos en o pendientes, es así que cada sistema político y oficina de gobierno tienen su calendario de atención y descanso. Es así que son oportunidades para aprovechar las elecciones políticas, los presupuestos anuales, las consultas públicas, entre otros. El factor con mayor peso causal en la configuración de la agenda formal de gobierno es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno.

El enfoque de las políticas públicas y la etapa del diseño

Idealmente, el análisis racional exhaustivo no deja fuera nada importante, ahora bien resulta imposible tomar en consideración todo lo que es realmente importante, a menos que lo importante se defina de manera tan estrecha que el análisis sea en realidad bastante limitado, las limitaciones de las capacidades intelectuales humanas y de la información disponible acotan la capacidad del hombre y hacen que no pueda ser integral, de hecho nadie puede practicar el método racional - exhaustivo frente a problemas realmente complejos, se debe de encontrar maneras de simplificar drásticamente la complejidad del problema.

Debido que el administrador deja de lado las políticas que son políticamente imposibles y por tanto irrelevantes no es una estrategia caprichosa buscar la simplificación del análisis examinando únicamente las políticas. “La simplificación centra únicamente la atención en los aspectos susceptibles de pequeñas modificaciones respecto de la política en curso, es el mejor modo de aprovechar al máximo el conocimiento disponible. En efecto, por que las políticas que se toman en cuenta se parecen mucho a las políticas actuales y a las del pasado, el administrador puede contar con buena información y cierta intuición, por el contrario las propuestas no incrementales de políticas resultan ser insignificantes desde el punto de vista político es imprescindible en sus consecuencias, busca algún grado de exhaustividad” (Aguilar, 1996: 234).

La política evoluciona y responde a una amplia variedad de intereses, a través de un proceso de ajuste mutuo entre grupos, se logra una distribución del ingreso que hace posible que los problemas distributivos particulares que pudieran haberse descuidado en algún punto de los procesos de decisión se

vuelvan el asunto central en otro punto.

El ajuste mutuo va mas allá de las formas explícitas de negociación entre grupos, persiste a través de los impactos respectivos de un grupo con otro aun cuando no estén en comunicación, a pesar de sus imperfecciones y peligros latentes, logra adaptar las políticas a un mayor número de intereses que si fueran un proceso centralizado.

El gobierno federal es capaz de lograr una coordinación racional eficaz si cuenta con un conjunto de valores compartidos. Pero también es posible un alto grado de coordinación administrativa cuando cada instancia ajusta sus políticas a los intereses de las otras instancias.

Es observación común el hecho de que en las democracias occidentales los administradores públicos y los analistas de políticas limitan sus análisis en gran medida a las diferencias marginales o incrementales de las políticas, las que a su vez se eligen por que difieren sólo incrementalmente, no lo hacen, sin embargo tan sólo por que necesiten con urgencia simplificar sus problemas, sino también para ser pertinente. En efecto, las democracias cambian sus políticas casi siempre a través de ajustes incrementales, no se mueven a grandes saltos.

La política no se hace de una vez por todas, se hace y rehace sin cesar. La elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones.

La adopción de consideraciones de política es en el mejor de los casos un proceso difícil, ni los científicos sociales ni los políticos, ni los administradores públicos saben todavía lo suficiente acerca del mundo social para evitar los errores que cometen una y otra vez en sus pronósticos sobre las consecuencias de las políticas.

La formación de la agenda en el programa

El punto fundamental no consiste que el acceso a la agenda gubernamental suceda por azar, si no que tiende a ser el producto de un complejo proceso que frecuentemente posee una estructura informal y laxa. El éxito depende de la convergencia apropiada de personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección, cada uno de estos elementos es potencialmente incierto. Pero se puede reducir la incertidumbre por medio de una variedad de valores contextuales que ayudan a estructurar el proceso y a limitar el rango de las variaciones probables (Cobb y Elder, 1983:83).

El flujo de las personas

Debido a que los problemas y prioridades de la agenda se construyen socialmente, quien participa en su formación puede ser muy importante y hasta decisivo, desde luego, el control de la agenda formal permanece en manos de las autoridades, sin embargo, para la mayoría de las instituciones dedicadas a la formación de las políticas se trata simultáneamente de un esfuerzo colectivo y de un proceso de varias etapas, por esto, es necesariamente limitado el grado de control que puede ejercer un solo individuo o una sola organización en la agenda, además, los funcionarios, en razón de su cargo, están obligados a respetar los derechos de los demás a participar en el proceso y a servir como conducto de las demandas sociales.

Cabe mencionar que dentro del proceso de formación de la agenda existen grupos de intereses que por su organización y recursos hacen más fácil su comunicación con los funcionarios de gobierno y propician que las autoridades los busquen y escuchen para decidir qué problemas ya tienen una solución viable para su aplicación.

Debido a sus conocimientos altamente especializados éstos profesionales juegan a menudo un papel clave en la definición del debate de la política, su influencia tiende a variar según el alcance y la entidad de la controversia alrededor de un problema específico.

Los profesionales de las políticas públicas pueden actuar para contrabalancear y minimizar los sesgos introducidos por otros grupos, pero ellos introducen también sus propios puntos de vista, también tienen un interés marcado en las cuestiones a considerar y a definir.

Todos los actores, funcionarios públicos, grupos de interés, organizados que se consideran demandantes legítimos, profesionales de las políticas dentro y fuera del gobierno, creen tener el derecho a participar activamente en el diseño de las políticas.

Tales derechos tienen su origen en la disposición de las personas a confiar en el juicio de algunos y no en el de otros, se confieren estos derechos a ciertas agrupaciones y personas a las que por su posición en la sociedad, su experiencia, sus supuestos conocimientos especializados, se les atribuyen un nivel superior de juicio en los problemas específicos y sus posibles soluciones.

Estos derechos reflejan la legitimidad diferencial que se otorga a varios grupos de interés y se basa en los supuestos prevalecientes de la división del trabajo en la sociedad y aunque los derechos siempre son condicionados y están sujetos a cambios, los derechos presumidos sirven para estructurar la participación en la formación de la agenda.

Los patrones de adaptación tienden a evolucionar en el tiempo y se estabilizan conforme los gobiernos estructuran sus actividades alrededor de concepciones establecidas sobre los problemas que merecen su atención, el tratamiento de las cuestiones en estas áreas de asuntos tiende, por lo tanto, a institucionalizarse al rededor de un número relativamente reducido y predecible de los actores.

En el nivel nacional, se incluyen las personas de alguna instancia

ejecutiva, los miembros de los comités más importantes del congreso y los representantes de los grupos de interés más decisivos.

Así mismo Salazar nos dice: que en las políticas públicas los actores son de tipo político y/o de tipo social, los de tipo político son fundamentalmente los partidos políticos y los movimientos sociales, los de tipo social son se relacionan con los que se consideran movimientos sociales u organizaciones gremiales que pretenden mediante distintas estrategias presionar al estado para que considere un determinado problema como político, es decir, de carácter general y formule propuestas en términos de políticas públicas, la presión sobre el estado busca que este lo considere como importante, como asunto político y que formule respuestas en términos de políticas (Salazar:1995:42).

El flujo de las cuestiones

La mayor parte de la agenda de gobierno, por lo menos en el nivel federal, depende de los arreglos políticos que ocurren en los subsistemas.

Algunos subsistemas están más rígidamente estructurados que otros y el grado de control que ejercen sobre los problemas y las definiciones es variable según el acuerdo que existía entre los varios participantes en el subsistema (Wilson: 1980: 99).

Problemas nuevos y redefiniciones importantes en las políticas, si caen en el dominio de esos subsistemas o desafían sus acuerdos básicos, difícilmente podrían abrirse pasó y alcanzar un lugar en la agenda formal. Probablemente sólo una campaña agresiva y la movilización del interés del público puedan derribar estos obstáculos y llevar a la agenda de gobierno problemas nuevos y nuevas definiciones de problemas, estas movilizaciones suelen también cuestionar los supuestos derechos de ciertas personas o grupos y amenazan las con sanciones electorales a las autoridades y sus funcionarios. la movilización de apoyo requiere obviamente de personas dispuestas a intervenir su tiempo y su dinero en la promoción y defensa de ciertas cuestiones concretas, estas personas llamadas “empresarios de asuntos” se encuentran fuera y dentro del

gobierno, sus motivos pueden ser varios, convicción personal, compromisos ideológicos, necesidad de trabajo o sencillamente la promoción de sí mismos, en cualquier caso estas personas desempeñan un papel crucial en las actividades de apoyo y canalización de ideas y demandas hacia la agenda de gobierno, las autoridades elegidas y los aspirantes a puestos de autoridad juegan a menudo el papel de empresarios y están siempre muy atentos a las oportunidades que se presenten, particularmente los funcionarios actúan como empresarios de políticas.

Los problemas de las políticas públicas no emergen directamente de las situaciones, requieren interpretación y definición y por lo tanto el carácter de un fenómeno suele ser el que ocasiona conflictos entre las partes interesadas que luchan por definir de un asunto que se considera objeto de acción pública (Gusfield, 1998: 91).

Definir un problema es seleccionar y destacar ciertas realidades y hacer valoraciones sobre ellas, tal vez las realidades reflejan los hechos de la situación, pero los hechos que se consideran relevantes dependen necesariamente del marco de referencia y de las teorías implícitas de las personas que evalúan la situación, más aún, aunque compartiéramos un marco común de referencia, pocas veces los hechos relevantes son plenamente conocidos o conocibles.

La definición de un problema es clave para su tratamiento posterior, en el proceso de la formación de la agenda, lo que se considera es el hecho y no necesariamente la realidad misma del hecho como lo verdaderamente importante, para ganar acceso a la agenda, la definición de un problema tiene que ser políticamente creíble y aceptable, no necesita ser correcta e incontrovertible, obviamente se puede cuestionar la credibilidad de una definición invocando los hechos

El flujo de soluciones

Definir una situación como un problema de políticas es aceptar que tiene solución y delimitar sus soluciones posibles y que se debe de hacer algo.

Aunque normalmente tendemos a pensar que los problemas son los que generan las soluciones, en un sentido muy real son las soluciones son las que hacen posibles los problemas. Una situación que no tiene una solución concebible (que no hay manera de resolverlo o por lo menos de aminorarlo) no es un problema sino simplemente un hecho lamentable de la vida, un hecho fatal, los problemas se definen por soluciones hipotéticas, la formulación del problema y la solución propuesta forman parte de la misma hipótesis.

Salazar nos menciona que cualquier decisión aun personal implica que se espere algo logrado y las políticas son eso, tratar de acercarse, mediante medidas administrativa, formular políticas no es otra cosa que decidir, de ahí que los que se preocupan por las políticas públicas concentren su atención en cómo se decide, decidir a su vez implica, escoger entre dos o mas alternativas, cuando no hay decisión, ya está decidido. La decisión involucra procesos, de racionalidad, de voluntad y acción, ya que mientras no haya acción se esta frente a un discurso, es decir, frente a una intención, lo que caracteriza a la política, es el hecho de que ésta se ejecuta, se materializa o si se quiere se concreta en acciones (Salazar: 1994:46).

Un problema es tomado seriamente en consideración sólo si los costos anticipados de la solución son realistas y aceptables dentro del contexto de los recursos públicos previsibles y actualmente disponibles.

El flujo de las soluciones en la formación de la agenda, por lo tanto, probablemente terminará por girar alrededor de algunas rutinas mas o menos sencillas, que privilegian lo que ya ha sido probado (o por lo menos, no desacreditados), por esto los ajustes incrementales son los mas comunes, como también la estrategia de “copiar al vecino”.

En gran parte la agenda del gobierno está ocupada por compromisos anteriores y por las obligaciones permanentes del estado, esta situación, combinada con las presiones de los demás problemas, hace que sean muy limitadas las oportunidades para introducir problemas nuevos en la agenda y, por ende, se vuelve muy importante el sentido del tiempo.

La receptividad de los funcionarios varía según las cambiantes circunstancias del ambiente político, las condiciones que facilitan la entrada de un problema a la agenda son a veces fugaces y pasajeras, tienen que encontrarse en el mismo lugar y al mismo tiempo el problema, su solución y las personas indicadas (las que están políticamente bien ubicadas y dispuestas a presionar en favor de una cierta cuestión) para no dejar pasar una oportunidad que tal vez no regrese en mucho tiempo, tales momentos son coyunturas en las cuales un problema tiene la posibilidad de ser seleccionado como un punto prioritario de la agenda, son oportunidades de elección, son oportunidades para hacer avanzar ciertas iniciativas, pero se presentan permanecen abiertas sólo durante periodos cortos. (Cobb y Elder, 1983: 98)

Lo anterior ocurrió con el programa de gobierno de la calle a la vida, ya que sólo estuvo abierto durante unos pocos meses del 2001 (enero a diciembre), aunque este programa tuvo buenos resultados el gobierno cambió de prioridades y esta política pública no se siguió implementando.

El flujo de las oportunidades de elección

Las elecciones son buenas oportunidades de elección, ya que generan incentivos para que los candidatos busquen cuestiones que abanderar, conllevan cambios en oficinas públicas clave, abriendo ocasiones para la

entrada a nuevos problemas a la agenda latentes o suprimidos, por supuesto, casi cualquier cambio de personas en posiciones publicas estratégicas ocasiona nuevas oportunidades de elección en sus áreas de competencia, donde se ve mas claramente el impacto de los cambios de personal es durante el relevo de las administraciones presidenciales y en las modificaciones importantes de la composición política del congreso, el nuevo gobierno trae consigo actitudes diferentes y busca distinguirse de sus antecesores, mientras se consolidan en el poder, se abre todo un mundo de oportunidades de elección.

Además de los cambios importantes en el personal, es de notar que una administración nueva llega comprometida con ciertos grandes temas recogidos durante la campaña presidencial y legitimados por el voto (Cobb y Elder: 1983:98).

Igualmente Salazar nos dice que en toda política pública hay dos dimensiones básicas, una temporal y una de tipo espacial, la dimensión temporal, sitúa el asunto en un momento determinado y permite diferenciar la situación presentada con la de otro momento. Existe también una dimensión espacial por que las políticas públicas varían de un lugar a otro, no sólo por las condiciones distintas de los espacios, sino también por que estas condiciones espaciales implican comportamientos económicos, políticos y culturales diferentes. La misma política, en distintos espacios, puede tener, entonces, significados absolutamente distintos (Salazar: 1994:44).

Las oportunidades tienden a ir y venir periódicamente según los imperativos de la política electoral del momento .las oportunidades tienden a ir y venir periódicamente según los imperativos de la política electoral del momento, llegan a su máximo en el primer año de gobierno y decaen en los años posteriores hasta que se aproximan las nuevas elecciones, estas van en sincronía con las practicas institucionales y las del ciclo anual del presupuesto o con los dictámenes de evaluación y nueva autorización de los programas que se revisan periódicamente, por ello las oportunidades de elección ocurren

alrededor de las de las políticas existentes y se restringen según los supuestos básicos de estas políticas.

Los problemas que no tienen un acceso establecido a la agenda no tienen tampoco muchas oportunidades de elección. Se puede tratar de expandir sus oportunidades tratando de encontrar algún resquicio entre las duplicaciones y sobre posiciones entre los varios niveles y ramas de gobierno, que son entre si ligeramente diferentes y que forman en su totalidad múltiples arenas de acción.

Un nuevo problema o uno que desafía las premisas de las políticas existentes generalmente enfrentara dificultades para ganar y retener la atención de los decisores del gobierno, se puede entender que los líderes políticos sean renuentes a invertir su tiempo, energía y capital político para promover cuestiones con poca posibilidad de de éxito y con expectativas muy bajas de utilidad política en el corto plazo. Los empresarios de políticas tienen que tratar de establecer una conexión entre un problema y su solución, que sea política y económicamente viable, a la vez que movilizar el apoyo suficiente para que para que convenga a los dirigentes políticos prestar atención al problema.

La fuerza de los eventos puede abrir oportunidades de elección y catapultar un problema hacia la agenda de gobierno, un evento dramático, o toda una combinación de circunstancias, pueden tener el efecto de suscitar poderosamente la atención sobre el problema, en este sentido, las crisis y los escándalos son siempre son construcciones sociales, si los empresarios de las políticas publicas tienen la idea de utilizar ciertos eventos, entonces tienen que dar un significado social a estos eventos Cobb y Elder, 1983:100).

Para muchas personas, en especial dirigentes, las crisis crean oportunidades, las expectativas son altas, los ciudadanos ordinarios se vuelven mas abiertos a las ideas nuevas o quedan igualmente contentos con la nueva

presentación de las ideas viejas. Los dirigentes pueden llevar al vacío cognoscitivo con propuestas concretas que, una vez que las ideas básicas se vuelven familiares, podrían ser aprobadas.

Implementación

La implementación es un proceso organizacional dinámico cuya configuración resulta de las recurrentes interacciones entre las metas y los métodos del proyecto y el contexto institucional no es un proceso automático ni cierto. (Mclaughlin: 1976:169).

Implementar es llevar a cabo, llevar a efecto, efectuar, realizar, es la acción que se ejerce sobre un objeto, considerado falto, defectuoso, desde un cierto punto de vista, con el fin de dotarlo de todos los elementos para que llegue a su perfección o acabamiento (Mclaughlin: 1976:43).

La implementación será precisamente el conjunto de acciones que tendrán como consecuencia o efecto de encontrar, diseñar, llevar a cabo, el acontecimiento terminal previsto y preferido (Mclaughlin: 1976:45).

Lo que se implementa es la hipótesis causal que constituye la política, es el objetivo, el evento irrealizado pero esperado y calculado como efecto último de un proceso causal, puesto en marcha por determinadas condiciones iniciales y continuando por determinadas condiciones iniciales y continuando por la cadena de acciones de implementación (Mclaughlin: 1976:47).

Así mismo implementación es el proceso de convertir un mero enunciado mental, legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es solo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva, es llevar a cabo, es pasar del dicho al hecho (Mclaughlin: 1976:48).

De la misma forma son aquellas acciones efectuadas por individuos o grupos públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos

prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños ordenados por las decisiones políticas. El buen desempeño de un programa es una condición necesaria pero no suficiente para la obtención de resultados finales positivos.

La implementación ayuda a comprender cómo es el ejercicio del Gobierno y el poder en la práctica, a través de ellos se observa como los programas de gobierno están definidos por la intervención de muchos órganos, diferentes niveles de Gobierno, diferentes grupos afectados, y de como la interacción entre todos ellos depende el éxito de la puesta en marcha de un determinado programa. Así mismo se puede saber que sin el acuerdo y colaboración de los intervinientes de una política, no se pueden alcanzar los objetivos adecuadamente.

Y así para que un programa se ejecute adecuadamente se necesitan cuestiones no jurídicas, esto es: la mediación y persuasión de los poderes públicos y también el apoyo de los actores intervinientes en el proceso.

Los fracasos (relativos o absolutos) de las políticas año tras año se fueron apilando tristemente y fueron evidenciaron que muchos de ellos se debían a los errores de los grandes decisiones mas que a los comportamiento de los operadores.

El sin fin de problemas su heterogeneidad, complejidad, escala, conflictividad planteaba cada vez mas cuestiones no solo de definición de los problemas sino de su trazabilidad.

Toda política es una hipótesis que espera realizar ciertos objetivos mediante ciertas acciones y que en consecuencia es susceptible de error, se impone un extremo cuidado en la definición y explicación del problema público...

La política en el momento en que se echa a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones, la implementación se vuelve un proceso muy complejo y elusivo, también conflictivo y es casi imposible encontrar una formula de coordinación que integre las diferencias y configure

una acción colectiva armónica y efectiva. Los errores de diseño y los defectos de implementación son más comunes, obviamente, en las políticas sociales que enfrentan problemas cuyos componentes y factores explicativos arraigan en realidades vitales de difícil acceso e incidencias gubernamental.

Cabe mencionar que dentro del proceso de implementación existen dos modelos analíticos diferentes para su estudio, el primero es el llamado TOP – DOWN, y el segundo es el BOTTON – UP.

El modelo TOP – DOWN, considera todos los factores que inciden en la puesta en práctica de una política., también considera que el éxito o fracaso de los programas dependen de 4 variables:

1: Formulación de los objetivos, esto es que cuanto mejor se haga esto más fácilmente se conseguirán los objetivos, pero a su vez los objetivos deben ser formulados coherentemente.

2: Recursos dedicados a la política, para que una política sea exacta es preciso contar con personal de calidad, una transmisión suficiente de información, ya que el éxito o fracaso de una política pública depende de los recursos que se tengan.

3: Comunicación interorganizativa y capacidad de control, esto se refiere a la buena comunicación entre órganos, (ya sea políticos o administrativos) que debe de existir, ya que así se favorece el desarrollo de la implementación de las políticas.

4: Ambiente exterior, esto quiere decir que es importante tomar en cuenta a la opinión pública y los intereses afectados, por que esto Incide en el éxito del programa. Cuanto más estable sea el contexto y mayor sea el grado de cambio, mayores serán las posibilidades de éxito.

Resumiendo, en el modelo TOP - DOWN, ante una decisión racional, los elementos administrativos adecuados, recursos suficientes, y la inexistencia de conflictos (ambientales, ideológicos o de intereses) la actuación de los

implementadores se desarrollará correctamente y el resultado final del programa será exitoso.

De igual forma el modelo TOP - DOWN asume la crítica de la racionalidad limitada, afirma que los procesos públicos están determinados por un contexto individual y que era difícil alcanzar criterios generales, la solución de los problemas es el azar, los programas nunca son perfectos, los objetivos son múltiples, contradictorios y ambiguos.

En realidad las Administraciones no son tan coherentes como afirma el modelo racional, tiene errores de diseño que dan lugar a comportamientos ineficaces, la sociedad es activa y participa en los procesos de actuación pública y por tanto este hecho tiene que ser considerado dentro de los procesos de los contenidos públicos.

El segundo modelo es el de BOTTON – UP o de abajo hacia arriba, que tiene dos vertientes.

Los primeros estudios sobre la implementación

Los primeros estudios sobre la implementación se llevaron acabo desde la óptica del “nada funciona” (Mclaughlin:1976, 31).

Es evidente que los fracasos pueden deberse a muchos factores, pero uno fundamental es que es inexistente o defectuosa la implementación de las políticas, los gobiernos suelen ser mejores si discurren y legislan acerca de de las reformas sociales que cuando las efectúan, por ende rescataron y destacaron la importancia que para el éxito de la política tiene la implementación y no sólo su diseño.

Las descripciones de los años sesenta

La conclusión de la guerra de Corea dio paso a una nación más vuelta hacia sí misma y fue la ocasión para pensar que existirán ya las condiciones para lanzar el ataque final a la pobreza y a la discriminación, había llegado la hora de llevar a término las ideas del nuevo trato (new deal) de Roosevelt. El proyecto liberal tuvo sus primeros asomos en la política de new frontier (nueva frontera) de la presidencia de Kennedy y encontró su gran oportunidad en 1964.

Una nueva legislación dio inicio y dirección al combate contra la desigualdad, la discriminación y la pobreza. Las políticas gubernamentales se basaban no sólo en las investigaciones sociales sobre empleo, educación, desarrollo de las zonas económicas deprimidas, participación de política local discriminación y pobreza, sino que también las promovían, la nueva legislación social exigía un permanente ejercicio de investigación y de apoyo y asignaba recursos específicos para las tareas de investigación y evaluación de las políticas en curso.

Los resultados decepcionantes que arrojaban las evaluaciones de las políticas federales de educación, empleo, salud, capacitación laboral, desarrollo urbano, mostraron cada vez con mayor claridad que el problema central se localizaba en la implementación de las políticas públicas más que en su diseño.

Estos factores (distorsiones burocráticas, resistencias locales, conflictos intergubernamentales heterogeneidad de intereses, diversidad de situaciones, indiferencia de los beneficiarios) mostraban que la promulgación de leyes nuevas o el buen diseño (científico -tecnológico) de un programa gubernamental no eran condiciones suficientes para el éxito efectivo de una política

Los defectos y excesos de las políticas federales

El incumplimiento de los objetivos del programa se debió principalmente a la limitada capacidad del gobierno federal para influir en las acciones de los gobiernos locales y a su tendencia a proyectar metas ideales, estas dos incapacidades son inherentes a la posición que el gobierno central ocupa el sistema federal.

A sí una política está condenada al fracaso por objetivos inflados, desmesurados, parecen ser una inclinación del gobierno federal en la ideación de sus políticas, no se contenta con alcanzar determinadas metas concretas, sino que aspira a que sus logros sean innovadores, ejemplares y edificantes, portadores de un poderoso valor simbólico para toda la sociedad.

La dificultad de llevar a cabo muchos planes federales reside precisamente en que sus objetivos tienden a ser grandiosos, excesivos, por la magnitud de su cobertura y de su idealidad, (de su efecto demostración), esta propensión se debe a la posición central que el gobierno federal ocupa en el sistema político, su escala de jurisdicción y su lejanía de la ejecución material de los programas nacionales, lo lleva a proyectar objetivos que trascienden los asuntos singulares de las localidades (los cuales además desconoce), y los objetivos supuestamente capaces de sacudir la rigidez y hasta mezquindad del arreglo de los intereses, usos y poderes locales, la idea cultural del gobierno central como activista social es paradójicamente es una de sus fuentes de ineficiencia.

Para que las políticas federales no fracasen se exige una buena representación de los intereses locales, generar un apoyo local creando organizaciones aliadas, promover ajustes entre el programa federal y los intereses locales.

La perspectiva federal, nacional trasciende el provincianismo de los intereses locales y expresa objetivos innovadores y universales, la perspectiva local representa las posiciones de los intereses políticos activos y fija el punto

de referencia fundamental de las políticas, que no puede ser ignorado ni hostilizado sin que la política sea penalizada con distorsiones e ineffectividad.

La complejidad de la acción conjunta

Además todo proceso de implementación conlleva determinadas decisiones de acción colectiva y cada decisión a tomar, conlleva la aprobación de varios actores que tienen la capacidad de vetar la forma, el contenido, o el tiempo de la decisión cooperativa, ya que si no se toman decisiones conjuntas (si no se tiene el consenso de cada uno de los actores participantes en torno de la decisión tomada), el proceso de implementación no puede seguir adelante.

Modelo de análisis y comprensión de las políticas públicas

Aquí se intenta comprender en la práctica el proceso de políticas públicas. Analiza lo que ha ocurrido y cómo funcionan los procesos públicos. Trata de estudiar los efectos de la política en términos de impacto (de contenido real y consecuencias concretas de Administración Pública). Intenta delimitar los impactos que son consecuencia del programa de actuación, de los efectos no deseados que son consecuencia de causas externas y que son imprevistos o no.

La implementación de los programas depende de toda una serie de factores no previstos que no están a disposición de los decisores.

Principio de Circularidad

Los programas públicos no tienen un principio, desarrollo o fin, sino que están en un proceso de formulación en el cual no hay decisiones definitivas y hay

transformaciones importantes a lo largo de la existencia del programa. Un estudio cronológico de cualquier programa nos dirá que en ningún caso va a implantarse en su totalidad y que no va a tener un carácter permanente.

Las causas de lo anterior podría ser que las Autoridades Públicas actúan a través de normas, asignación de recursos financieros que son limitados.

Cualquier programa público tiene muchos actores con puntos de actuación y muchas ideas distintas y para su éxito dan lugar a que existan procesos de negociación entre estos distintos actores.

Red Política

Parte de la variedad de actores que influyen en el proceso público, no existe separación entre los formuladores de una política, los órganos y los sujetos que la tienen que poner en práctica y las personas o grupos afectados por esa política, aquí no hay pirámides sino que hay redes.

Red de actores

La unidad de la actuación pública no es un órgano concreto sino una red que tiene un carácter multiforme.

El Estado a través de la estructura administrativa fracciona la realidad y crea un órgano determinado donde existen redes que participan en negociaciones importantes sobre recursos públicos o determinados problemas. Para cada política pública dentro de la red hay actores con capacidad de decisión muy importante.

Relaciones Intergubernamentales

Responden a la complejidad del Estado Contemporáneo, en la medida en que, para cada asunto público existen varios responsables administrativos, varios actores políticos institucionales. En los sistemas compuestos la actuación pública sobre cualquier ámbito social es protagonizada por diferentes niveles y órganos administrativos.

Para cualquier programa público tendrá una gran incidencia la interconexión entre los diferentes órganos o niveles de gobierno.

En resumen, el análisis BOTTON-UP, se basa en subrayar la importancia de los diferentes actores participantes en las políticas públicas. Existe una gran variedad de intervinientes en los procesos públicos. Existen actores, movilizados activamente ante una determinada política pública.

De igual forma existen diferentes grupos, que no participarían activamente pero si tendrían interés por sus efectos, grupos identificados con el problema público porque tendrá una relación directa con el grupos de atención

Los diferentes actores pueden tener una motivación muy distinta en las actuaciones públicas se considera una prueba de calidad de un programa público el que esté basado en el consenso entre fuerzas, basado en la flexibilidad del decisor público.

El juego de la implementación: E. Bardach

Por juego Bardach entiende como juego estrategias y técnicas de interacción estratégica por medio de las cuales entran en relación recíproca, actores independientes poseedores de diversos recursos que el programa o la política contempla como componentes necesarios para la producción del evento deseado.

El proceso de implementación se caracteriza por el maniobrar de muchos actores semiautónomos, los cuales cada uno de ellos intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les den el control. (Bardach: 1977: 51).

El barril sin fondo: se tienen innumerables causas y manifestaciones y es fundamentalmente el juego que gustan o que están obligados a jugar líderes, políticos, autoridades elegidas, sobre todo si son populistas, en razón de compromisos y clientelas, gobernadores, diputados, líderes, presidentes,, tienden a recoger sus demandas y a reclamar su urgente tratamiento. Todo problema particular que inquieta a su electorado, independientemente de su origen y alcance, traducido como problema público, político y objeto de acción gubernamental.

Pero también los objetivos de la política cambian a lo largo del proceso de implementación, sobre todo si se trata de objetivos genéricos, imprecisos y no gozan de un consenso fuerte y amplio, en efecto intereses opuestos a las finalidades del mandato original de una política pueden haber estado quietos durante la polémica de su adopción, precisamente por que calculaban que tendrían oportunidades posteriores para alcanzar, durante la batalla de la implementación victorias mas decisivas que públicas (Bardach:1977:67).

Si el problema de implementaciones como lograr el control de las acciones de muchos individuos y organizaciones, para configurar una acción colectiva, con el fin de alcanzar los objetivos de una política, no disparar sus costos y reducir los retrasos.

Para llevar a cabo la implementación se requiere reparar los desgastes, deficiencias, vacíos, daños, que los juegos provocan, ello significa ajustar ciertos elementos del sistema de juegos (intereses personales, poderes, contribuciones, tiempos, etc.) se requiere entonces un político de altura, comprometido enteramente con el éxito de una determinada política por convicción más que por interés, que actuara según las necesidades, tanto en

secreto como en público, no se preocupará por usar mano dura, legalmente apoyado o por echar mano de otros medios propios aunque no necesariamente ilegales.

Es así que una implementación exitosa depende de un gran hombre político más que un de un buen análisis y de un servicio público responsable.

La implementación desde abajo: la segunda generación de estudios

La solución recomendable es fundamentalmente la creación de un aparato (espectacular o sutil) de controles mediante reglamentos, hombres de confianza, sanciones, incentivos con el fin de garantizar la fidelidad y la conformidad de los operadores en los términos de la decisión o del programa de gobierno.

En la medida que el proceso de implementación esté dominado por la reglamentación, la estructura organizativa formal y el control directivo, es de esperar que los problemas de la complejidad crezcan, cuanto más rígida sea la estructura de las relaciones jerárquicas y mayor el número de puntos de control y decisión para asegurar la conformidad, más oportunidades hay para la desviación y el retraso, mayor es la propensión de los subordinados a descansar en sus superiores y buscar de ellos la orientación y en menor la confianza en el criterio y la capacidad individual para resolver los problemas (Bardach:1977: 81).

Por su parte el enfoque de organizaciones según el cual gobernantes y altos funcionarios pueden desde las alturas determinar y controlar los agentes que intervienen en el proceso y los diversos aspectos técnicos y políticos, éste tipo de organización y con autoridad y gerencial intenta dirigir el proceso impulsando una estrategia o un programa prospectivo y racionalista de acción que pretende calcular y prever de antemano las diversas operaciones y resultados que una política tiene que alcanzar para poder llegar a su relación.

En conclusión, lo que los estudios de la implementación dejan en claro es la importancia que la dimensión política y organizativa tiene para que la política logre tener un impacto claro y constructivo en las condiciones reales de vida y no sea sólo una buena intención o un proyecto de expertos. El momento del diseño que tanto significado atribuye a los aspectos teóricos, tecnológicos y económicos, debe complementarse con la prevención con mayor o menor dureza en el momento en que la política abandone los papeles llenos de análisis, cálculos y reglamentos, las reuniones de elaborados especialistas.

Evaluación

La evaluación puede surgir en cualquier tiempo, puede ser retrospectiva, con esto se investiga lo bien que ha funcionado un programa en el pasado, o prospectiva que considera la probabilidad de que un programa opere bien en el futuro, si continua durante un programa opere bien en lo futuro, si continua durante un programa es formativa, si es formativa a la vez que retrospectiva se dice que está en marcha, cuando ocurre antes o después de administrar un tratamiento, se le denomina “integrativa”.

Evaluación continúa

Esta evaluación puede acontecer una vez o continuamente, en un solo estudio o en muchos, una evaluación continua puede funcionar proactivamente para contribuir a mejorar un programa, así como retroactivamente para juzgar su valor, en el mejor de los casos la evaluación es un procedimiento social que es el resultado acumulativo de muchos esfuerzos, no solo de un comportamiento evaluativo intencional pueden ser acumulativos, lo que redundará en avances continuos de las capacidades perceptivas de los participantes en el proceso de políticas.

La evaluación continua es un intento de generar una retroalimentación perpetua, la evaluación sensible es la evaluación mediante la cual los evaluadores conocen las necesidades de información advertidas por sus clientes, como el comportamiento de los clientes forma parte de implementación, es esencial contar con información referente a las percepciones en función de las cuales aquellos actúan.

La seudoevaluación

La seudoevaluación ciertas formas de de evaluación dan a entender que estudia tanto el proceso como el resultado pero realmente no lo hacen, una segunda forma de seudoevaluación que consiste en un estudio inspirado por las relaciones publicas se basa en necesidades de información de un propagandista, referente a datos que formen una imagen positiva de unas políticas o de un programa, otras seudoevaluaciones son solo meros evaluaos que no plantean preguntas pertinentes a las políticas.

Cuasievaluaciones

Por su parte las cuasievaluaciones basadas en objetivos buscan descubrir si se están alcanzando o no las metas especificas, sin cuestionar la conveniencia de los objetivos mismos, el uso de diseños experimentales permite a los investigadores un enfoque limitado de las relaciones causales sospechosas.

Evaluación extensa

Por otra parte la evaluación extensa es la forma ideal, pues combina el análisis del proceso con el de los impactos del programa, en cuanto se relacionan con metas antes especificadas, el sinergismo del proceso y los datos de impacto que hay en esta evaluación tienen potencial para lograr una mejor comprensión

de lo que está sucediendo y del porque, no obstante, hay muchos campos en que es difícil identificar las variables importantes del proceso y sus relaciones con los resultados, porque no se han delineado aun los múltiples factores que influyen la evaluación.

Así mismo es probable que los objetivos de ciertas políticas públicas sean múltiples, conflictivos y vagos. El precio que pagan por llegar a un acuerdo las personas comprometidas es probablemente la vaguedad, lo que les permite entablar sus batallas otro día. Los objetivos del plan de acción y del programa son múltiples, así que se crea una coalición de ayuda suficientemente extensa. La contradicción surge porque pueden oponerse los objetivos de grupos con intereses distintos.

Se deduce que los evaluadores pueden tener dificultades al tratar de descubrir objetivos únicos, específicos y compatibles, que se utilicen como normas para juzgar las políticas. Además a medida que evolucionan los programas para llevar a cabo las políticas pueden cambiar los objetivos de las personas interesadas.

Una nueva información relativa a la viabilidad de los programas se obtiene durante su implementación. Surgen consecuencias imprevistas que, si bien generalmente se consideran convenientes, no están registrados en la agenda de nadie, sin embargo es probable que se examinen los nuevos tipos como el de la operatividad y las nuevas consecuencias imprevistas si las normas de evaluación se restringen a metas formalmente predeterminadas.

Se evalúa para llegar a varios fines, los fines de una evaluación sirven para ir mejorando la implementación de diversas políticas públicas, ya sean locales o federales. Lo importante de la evaluación contribuye a mejorar la implementación de los programas gubernamentales. La evaluación es una exigencia del sentido común. Abarca efectos, impactos, presupuestos de los que partían, como se utilizarán los recursos, etc.

La evaluación obligaría a desarrollar técnicas de estudio de la actuación pública que permitan:

1 mejorar el uso racional de los recursos públicos y facilitar un uso alternativo de los recursos públicos.

2 medir el nivel de calidad de los servicios prestados y recibidos por los ciudadanos.

La evaluación de políticas públicas es muy nueva y apenas existe en la realidad.

Tradicionalmente lo más cercano a una evaluación era todo lo relativo al gasto público, introduciéndose técnicas de control del gasto, de gestión, etc. Pero la evaluación es mucho más amplia que saber cómo se gasta el dinero público.

La evaluación excede la mera legalidad, no se limita a la eficiencia económica o a la eficacia en la obtención de resultados.

El concepto y necesidad de la evaluación surge desde fuera de la Administración, pero progresivamente asistimos a un cambio de cultura política, los ciudadanos son cada vez más exigentes con la Administración.

Evaluación cierta

Es aquella que muestra la manera de identificar y determinar para la sociedad o para un segmento de de ésta, los méritos de los planes de acción competitivos, una evaluación cierta no es lo contrario a de una evaluación “falsa”, simplemente es una designación de un enfoque más completo de la materia, difiere de la evaluación diferencial que (examina múltiples fuentes de

causalidad), y de la evaluación de múltiples metas que considera una variedad de impactos) en la que implica una gama más amplia de valores

Evaluación enfocada a la utilización

Si los evaluadores hacen preguntas erróneas, son erróneas por que no van a generar información que se utilizara, en la evaluación enfocada a la utilización los proyectos de evaluación deben de contener un componente interno de utilización apropiado a las circunstancias singulares que encuentren.

Esta forma de evaluación requiere identificar a los tomadores de decisiones y a los usuarios de información, las preguntas pertinentes se enumeran y se enfocan, se recalca la necesidad del usuario y no solo de la pertinencia del programa.

En este tipo de evaluación para implementar la imposición activa de una estructura, ejercida por un evaluador sobre los clientes con el objetivo de provocar sus reacciones, el evaluador es activo- reactivo- adaptable. Los clientes reaccionaran aportando sus propias metas, percepciones y preguntas, se supone que este dialogo lleva a la adaptación del proyecto de investigación, mediante el esclarecimiento de los temas, los objetivos de quien deben implementarse, los del adaptador o del adaptado, es cuestión que presuntamente está en veremos.

Evaluación interactiva

Esta evaluación introduce a los implementadores en el acto mismo de la evaluación, ésta debe de llegar a ser una responsabilidad compartida por los evaluadores y el personal de entrega directa, es otra expresión que equivale a implementación. Juntos evaluadores y personal definen las preguntas e idean un proceso de análisis. Un rizo de retroalimentación continua llega a formar una

parte de prestación del servicio, supuestamente se produce un acuerdo mutuo y un compromiso con la evaluación cuando ocurre esta feliz circunstancia, de modo que el personal deja de considerar como una amenaza a los evaluadores del exterior, por tanto la organización se vuelve autoevaluable.

Determinación de la evaluabilidad

A finales de los años setenta los gobiernos de Estados Unidos y Canadá se preocuparon por la invariabilidad de los programas, en respuesta a ese interés se produjo una determinación de la evaluabilidad (también conocida como evaluación exploratoria) se aplicó para estimular acuerdos sobre objetivos de programas prácticos y susceptibles de valorarse, así como en indicadores apropiados del funcionamiento de programas.

En los objetivos de programa se analiza su congruencia con el proyecto del programa, la probabilidad de que puedan realizarse y su mensurabilidad, se escudriñan los procedimientos propuestos para utilizar la información, una determinación de la evaluabilidad puede ser una advertencia cuando sea imposible evaluar un proceso de tratamiento sugerido.

Los programas actuales deben de enfrentarse siempre a nuevas cuestiones programáticas. En este nivel de operación la evaluación es un componente necesario del desarrollo del programa y de su implementación.

La evaluación no hay que entenderla como un análisis sobre como han funcionado las políticas públicas, sino como una exigencia política de transparencia a las administraciones.

Definición de evaluación

Es la aplicación sistemática de procedimientos de investigación social para valorar la conceptualización y diseño, implementación y utilidad de los programas de intervención social.

Otros tipos de evaluación

De diseño

De la implementación

De la eficacia o el impacto (objeto)

De la eficiencia (recursos)

Evaluación de diseño

Se centra en el modo en que se diseñó la política. Enjuicia, formula críticas o análisis a la labor de los protagonistas de iniciación de políticas públicas.

Evaluación de la implementación

Se refiere al conocimiento de la cobertura, de la política, hasta que punto se han alcanzado los objetivos. Como se utilizaron los recursos de que se disponían. Se centra en cuestiones cualitativas y cuantitativas. Lo ideal es que se produzca a la vez que la implementación de la política porque permitiría desarrollar políticas correctivas. Permite a sus responsables tomar decisiones sobre su continuidad o anulación.

Averigua que es lo que falla y como se puede mejorar, y como se pone en práctica el conjunto de medidas asociadas a la política.

Evaluación de la eficacia o el impacto

Tiene un sentido más finalista, al terminar la implantación de las medidas previstas. Examina si la intervención pública produjo un cambio o un impacto en el sentido deseado. Determinará qué cambios producidos son fruto de las intervenciones públicas y cuales no. Se pregunta si la intervención pública ha satisfecho los objetivos iniciares.

Evaluación de la eficiencia

Se refiere al uso de los recursos. Las políticas deben ser juzgadas también en función de su costo. Hace referencia a los costos y beneficios de una determinada política, contrastarla y evaluarla. Hace referencia a la buena utilización de los recursos.

La evaluación de las políticas públicas debe hacerse con “referencia a los objetivos establecidos, pero sobre la base fundamental de los resultados alcanzados, tanto en los aspectos previstos como en los no previstos. Consiste la evaluación, en el proceso necesario para medir el grado en el que están alcanzando las finalidades deseadas y sugerir los cambios que puedan situar las realizaciones de la política más en la línea de espera”. Las políticas que se han puesto en marcha están resultando o no, sirve o no, qué es lo bueno de ella y dónde se tiene que cambiar.

Así que un evaluador debe de buscar afectos reales más que supuestos, el evaluador al saber tan poco como sea posible de metas y retóricas de programas, estará libre de una condición en la cual el investigador ve

exactamente lo que se está buscando.

Se alcancen o no las metas, puede haber resultados de un programa o de unas políticas, que no guarden relación con las metas originales, lo cual es resultado natural de “la complicada trama de trueques” que se requiere para formular e implementar unas políticas que cambien las reglas de juego, pero no necesariamente los intereses de los interesados.

Cuando no se presentan los beneficios que se esperan, los programas se consideran menos que efectivos, en estos casos son comunes, los programas no pueden soportar un escrutinio evaluativo, aun así una inspección más estrecha puede revelar debilidades en la propia evaluación.

Tanto los programas como sus evaluaciones pueden ser ineficaces como lo describen Chen y Rossi,

El verdadero problema reside en articular el proyecto de la evaluación, los investigadores de la evaluación no han trazado adecuadamente un mapa de los programas sociales sobre los proyectos de la investigación que se utilizan. No hay nada malo en la estructura formal de los paradigmas convencionales de la investigación, ni en los programas hay necesariamente defectos graves, el problema estriba, más bien en el cual los programas han sido correctamente interpretados por los investigadores de la evaluación (Chen y Rossi,1995:54)

Restringir el número de respondedores, concentrarse en grupos - objetivo, limitar las preguntas incluidas en la investigación y compartir las responsabilidades que implica el producto de una evaluación forma parte, todo ello, de la actividad evolutiva simultanea. En cierto sentido, una conducta por dicha conducta metaevaluativa. Un aspecto potencialmente benéfico de de la metaevaluación es la es la presión que los coevaluadores pueden ejercer sobre ellos mismos para examinar con mucho cuidado la validez de su idea de sus modelos.

Un aspecto potencialmente destructivo puede consistir en fomentar opiniones como la de que como las evaluaciones difieren, algo ocurre, al fin, la evaluación superflua puede ser alentada, o por lo menos permitida.

Capítulo II. Análisis del programa: un diseño realizado desde la sociedad civil

Dentro del programa de gobierno De la Calle a la Vida el hecho es que existen bastantes niñas y niños en condición de calle y con éste se busca atacar y ayudar a las y niños que tienen esa condición.

En el programa De la Calle a la Vida, el acuerdo se dio entre las organizaciones de la sociedad civil. Desde mi particular punto de vista el diseño del programa De la Calle a la Vida fue un diseño Racional, ya que creo las ONG siguen cursos de acción lógicos, que se inician con la definición del problema, que debe ser concretizado y diferenciado, de modo que pueda actuarse sobre el mismo. Así mismo, los fines y objetivos que actúan como referentes de su actuación son conocidos y están jerarquizados en un orden de importancia. A su vez, tienen en cuenta tanto las posibles alternativas de abordaje del problema y sus consecuencias en términos de costo y beneficio.

El programa de gobierno De la Calle a la Vida a si como fue diseñado e implementado no se había probado en ningún otro lugar, así que el gobierno de Vicente Fox lo tomo y lo aprobó por ser un proyecto diferente y un tanto vanguardista, ya que anteriormente no se había tratado el tema de los niños de la calle como una política pública.

Diseño

En este apartado reviso la parte del diseño del programa De la Calle a la Vida, lo hago con la ayuda del enfoque de políticas públicas. La particularidad de este diseño es que estuvo a cargo de diversas ONG y no por parte alguna instancia de gobierno.

Normalmente, de acuerdo con la teoría, esta es una etapa que se presenta al inicio del proceso, pues primero el gobierno debe aceptar que existe una problemática a la cual le dedicará recursos, y luego diseñar un plan de trabajo, acciones a seguir para responder a tales necesidades. Sin embargo, en el proceso particular del programa De la Calle a la Vida, la incorporación del tema a la agenda sucede después de que ocurriera el diseño. Debido a que la formación de la agenda implica elecciones importantes, es muy apropiado entenderla como un proceso de decisiones, este proceso es muy variable y depende en alto grado de su contexto.

Es debido a lo anterior, que el orden expositivo de este capítulo es diferente al planteado en el capítulo precedente, pues la incorporación de este tema específico a la agenda, el de la atención de los niños de la calle, ocurre en un momento posterior al diseño. Es decir, el diseño se realiza antes de ser agendado. En el programa De la Calle a la Vida los valores más importantes son los de ayudar a los niños y niñas en situación de calle a reintegrarse a la sociedad.

Con respecto al programa De la calle a la vida los responsables de hacer el diseño de esta política pública fueron diversas organizaciones gubernamentales como El Caracol, Ednica, Fundación Renacimiento IAP, Fundación San Felipe de Jesús IAP, entre otras, cada una de estas ONG fue parte muy importante para que esto se diera, ya que estas trabajan en varias causas sociales, así como con niños y niñas de la calle y es por ello que buscaron una estrategia para que este problema no se siguiera dando. Igualmente podemos ver que aquí hay gran participación por parte de la sociedad civil, además se puede apreciar que el gobierno ya no es el único que puede diseñar políticas públicas como en los anteriores años se hacía, si no que ahora lo puede hacer con ayuda de la sociedad civil.

El proceso de este programa de gobierno inició, de manera inusual, con la elaboración del plan de acción, estrategias y proyectos a seguir en el tema de los niños en condición de calle. Los responsables de hacer el diseño de esta

política pública fueron diversas organizaciones no gubernamentales como El Caracol, Ednica, Fundación Renacimiento IAP, Fundación San Felipe de Jesús IAP, entre otras, cada una de estas ONG fue parte muy importante para que esto se diera, ya que estas trabajan en varias causas sociales, así como con niños y niñas de la calle, y es por ello que buscaron una estrategia para que este problema no se siguiera dando. Igualmente podemos ver que aquí hay gran participación por parte de la sociedad civil, además se puede apreciar que el gobierno ya no es el único que puede diseñar políticas públicas como en los anteriores años se hacía, si no que ahora lo puede hacer con ayuda de la sociedad civil.

Uno de los hallazgos principales que hice fue la identificación de tres etapas durante el proceso del diseño: 1 convocatoria, 2 reuniones, 3 toma de decisiones, donde los actores construyeron espacios para el dialogo, ponerse de acuerdo y llegar a acuerdos; esto fue muy interesante y positivo ya que con lo anterior la participación de las diferentes ONG fue muy organizada.

El diseño del programa de gobierno De la Calle a la Vida recoge cada una de las propuestas planteadas por las Organizaciones Sociales, las cuales están agrupadas en torno a seis estrategias, cada una de las cuales contiene uno o varios proyectos, con su propio objetivo, la descripción del mismo y los tiempos requeridos para ser implementado.

Agenda

Esta política pública entra a la agenda del gobierno de Vicente Fox por medio de varias organizaciones no gubernamentales que ya tenían varios años trabajando con niñas y niños de la calle, éstas ONG al gobierno anterior le habían propuesto esta política pública, pero sin resultados, ya que el gobierno anterior no lo tenía considerado como prioritario, sino que es con Fox que entra.

Asimismo fueron estas ONG las que participaron en todo el proceso de éste programa de gobierno y así fue más fácil que les hicieran caso y que se lograra obtener la entrada a la agenda.

El siguiente paso fue que el gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006) lo introdujo a la agenda, después lo implementación y asimismo su gobierno fue quien evaluó al programa. Este programa es un claro ejemplo de que las etapas de las políticas públicas no son consecutivas.

Por otro lado, la complejidad en el proceso de agenda de este tema fue incrementada debido a que tuvo que pasar un cambio de gobierno en México, del PRI al PAN. Este aspecto influyó en que este programa fuera seleccionado para que entrara en la agenda del nuevo gobierno.

Este programa ingresó a la agenda auspiciado por la Secretaría de Desarrollo Social en un contexto favorable, el PAN le gana las elecciones presidenciales al PRI, por lo que el nuevo gobierno necesita legitimarse dando oportunidad de entrar a la agenda a varias políticas públicas que no habían tenido la oportunidad de entrar y esto lo hace por medio de varias políticas públicas como es el caso de este programa dirigido a las y los niños de la calle.

Implementación

Durante la implementación de De la Calle a la Vida las ONG y el gobierno de Vicente Fox trabajaron conjuntamente para que se diera este proceso en todo el tiempo que duró y se dio de forma continua.

En la primera semana de enero del año 2001 la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), y posteriormente el DIF Nacional, invitan a Hogares Providencia IAP a formar un grupo de trabajo con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) dedicadas a la atención de la infancia y juventud callejera para participar en el diseño de las acciones en favor de esta población dentro del programa.

Hogares Providencia junto con Ednica IAP convocan en esa semana a un grupo de organizaciones con quienes ya se había venido trabajando en otras experiencias, para integrarse a este grupo de trabajo.

En la segunda semana de enero del 2001 el grupo de organizaciones queda integrado por Caritas niños de la calle-San Felipe de Jesús IAP, Cides

IAP, Centro activo Icutli AC, El Caracol AC, Hogares Providencia IAP y el Programa niños de la calle AC, ante la premura de convocatoria otras organizaciones no pudieron ser enteradas o integrarse en este primer momento. Estas organizaciones se reúnen el 8 de enero y preparan una primera propuesta de agenda básica tomando como referencia algunos documentos y propuestas producidas por miembros de este grupo en pasadas coyunturas políticas. El 11 de enero se tiene una primera reunión de trabajo como grupo de OSC con las autoridades recién nombradas del DIF y un equipo de Sedesol y Presidencia de la República, al final de esa reunión se logra que el insumo de trabajo sea la propuesta incipiente presentada por las organizaciones.

Desde la tercera semana de enero y hasta el 2 de marzo se entra en una dinámica caracterizada por al menos dos reuniones de trabajo por semana entre las instituciones y al mismo tiempo con autoridades del DIF Nacional.

Durante el periodo señalado anteriormente se integran al grupo de trabajo de las organizaciones representantes de Fundación Casa Alianza IAP, Fundación Ama la Vida IAP, Fundación Renacimiento IAP, Visión Mundial de México AC y se enlazan vía correo electrónico y cuando es posible de forma directa con Mama AC. De Guadalajara, Casa del Tepopin AC en Tijuana y Valdocco en Guanajuato. Al final de este periodo se involucran Juconi AC de Puebla, Casa Daya IAP y Fundación Quiera AC quienes apoyan las actividades conjuntas que se van generando en este trabajo. De entre este grupo de OSC se forman distintas comisiones y responsabilidades de trabajo para atender a los diferentes frentes creados, pero principalmente para dar contenido a cada una de las líneas estratégicas contempladas en la agenda básica, por lo que son semanas de trabajo intenso en donde cada organización dedica tiempo para esta tarea casi a diario.

Las reuniones de DIF tuvieron un carácter principalmente de negociación. A las reuniones generales asistieron invitados por parte de DIF de otras Secretarías, así como algunos representantes más de organizaciones que no se encontraban participando en el grupo original de trabajo. De estas

reuniones al final se cuenta con un documento que se presenta como el Programa Nacional De la Calle a la Vida que tiene como contenido principal 6 líneas estratégicas que en lo general recogen las propuestas de las instituciones participantes.

A mediados de febrero se forma el equipo de vinculación integrado por Alicia Vargas Ayala de Cides IAP y Juan Martín Pérez García de El Caracol AC cuya tarea principal es el desarrollo de un taller de análisis abierto a todas las organizaciones en y principalmente de aquellos Estados de la República contemplados dentro del programa por decisión de DIF Nacional. A este taller se convoca mediante prensa escrita, correo electrónico y fax.

El taller se realiza el 26 de febrero en la Ciudad de México y asisten 33 organizaciones, algunas de las Ciudades de Guadalajara, Guanajuato, Monterrey, Puebla y Tijuana. Además participan algunos representantes de DIF estatales.

El 5 de marzo se realizó el Taller con 26 niñas, niños y jóvenes en situación de calle atendidos por 17 instituciones. Este taller permitió elaborar un discurso y definir quién lo pronunciaría a nombre del grupo en el evento público.

El 13 de marzo se realiza el primer taller regional en la Ciudad de México. Si bien participan organizaciones locales y el equipo del DIF Nacional las organizaciones se ha mantenido integrado y reuniéndose para delinear estrategias conjuntas. Sin embargo para finales de marzo se experimenta una mayor necesidad de establecer mecanismos mejor definidos en la comunicación y toma de decisiones entre las instituciones vinculadas.

Durante el mes de abril se establecen algunos acercamientos con otros actores, en la Ciudad de México con el Instituto de Asistencia e Integración Social (IAIS), organismo designado por el Gobierno del Distrito Federal (GDF) como el encargado de la atención a la infancia y juventud en situación de calle. A nivel federal se tienen dos reuniones de trabajo con Rogelio Gómez Hermosillo, Presidente del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), quien ofrece el apoyo económico para un proyecto de articulación.

La relación con el DIF Nacional se enfría ante la negativa del área jurídica para modificar el convenio firmado el 6 de marzo. Un hecho que muestra el distanciamiento de relaciones fue la celebración del Día del Niño.

La relación con otros actores muestra avances. En el IAIS, encabezado por la Dra. María Rosa Márquez Cabrera, decide asumir los 10 primeros proyectos del Programa De la calle a la vida para su implementación.

Estos 10 proyectos que se implementaron fueron: 1.- Prevención de la callejerización de menores a través del fortalecimiento familiar y el desarrollo comunitario, 2.- Mejoramiento del servicio educativo, 3.- Capacitación, actualización y mejoramiento del servicio de educación básica, 4.- Prevención y atención a familias en riesgo, 5.- Participación Ciudadana para la Prevención del Fenómeno de la Infancia Callejera, 6.- Oportunidades Laborales y reinserción digna y productiva a la vida, 7.- Fortalecimiento de programas de educación formal alternativos, 8.- Apoyo a acciones de re- vinculación familiar, 9.- Instalación de programas escolares alternativas en las comunidades receptoras de chicos de calle y 10.-. Espacios residenciales alternativos con funcionamiento basado en la Norma Técnica (programa De la calle a la vida; 2001: 65).

Evaluación

La evaluación del programa De la Calle a la Vida estuvo a cargo del mismo gobierno y de las ONG quienes se encargaron de diseñarlo, obviamente ellos al hacer esto dijeron muchas cosas buenas que favorecieron al gobierno, como que con este programa se atacaba y ayudaba a los y las niñas de la calle a que tuvieran una mejor forma de vida.

Por otra parte en este esfuerzo a favor de la infancia y juventud en situación de calle existen varios actores, todos ellos diferentes en varios niveles; por una parte las organizaciones sociales, en otro lugar los beneficiarios atendidos, más allá los programas. Cada uno tiene una visión particular del fenómeno y nadie está equivocado, tan sólo tienen un conocimiento parcial.

Evaluación del Diseño del programa De la Calle a la Vida por parte de las ONG

Luego de la presentación del Programa Nacional De la Calle a la Vida, el equipo de vinculación elaboró un cuestionario para ser contestado por las organizaciones de la sociedad civil participantes para facilitar una evaluación de lo alcanzado hasta el momento. Alicia Vargas Ayala y Juan Martín Pérez García sistematizaron esta información, la cual presentamos:

Lo positivo

"Esperanzadora por la apertura y el deseo de implicar a las OSC en las propuestas y políticas públicas y en el plan por los niños, niñas y jóvenes"

"Se está viviendo una etapa distinta de hacer política pública y las organizaciones hemos logrado generar un grupo compacto aunque con limitaciones de organización" "Ha sido una experiencia con un interesante proceso de intercambio entre diferentes grupos que estamos comprometidos en la atención, prevención, vinculación y apoyo con niños y niñas en calle o en riesgo" "Ha sido una experiencia buena. Queda demostrada la capacidad de respuesta que las ONG que hemos desarrollado en el campo de la interlocución con actores de gobierno en las que no sólo se es receptivo sino sujetos activos en la exposición de propuestas concretas y de calidad"

"Se deben reconocer las capacidades de los compañeros y compañeras de organizaciones que le han metido tiempo e inteligencia a este proceso"

Lo negativo

"Desconcertante y desesperante"

"Esta intentona de relación entre el gobierno y la sociedad civil exhibe actitudes que no cambian: simulación, cambios inesperados de la jugada, falta

de sinceridad en los encuentros. De ambos lados parece que se tiene desconfianza de que se están escondiendo Ases bajo la manga"

"Mala, simple y sencillamente no hay relación, y si esta es considerada existente se da a partir de la relación del DIF Nacional con un grupo promotor, pero sin un beneficio concreto, fuera de la visibilidad, para la institución y menos aun para los asistidos por las instituciones"

"Se da una relación ambivalente (No hay reconocimiento de la autoría de los aportes hechos por las ONG)"

"La organizaciones hemos respondido a las presiones de tiempo del gobierno y a sus necesidades; sin una definición clara como sector de la postura, y sin tener muy clara nuestra participación, partiendo de esta confusión a veces surge la sensación de inseguridad, de no tener claridad sobre el fin último en esta relación y hasta de ser utilizados por el gobierno"

Lo que se sugiere

"Se deben generar los mecanismos necesarios para operativizar las estrategias que se definan, en los tres ámbitos: dentro del propio gobierno, en las propias ONG y en conjunto"

"Se debe generar un plan de acción como organizaciones del sector de la infancia"

"Se sugiere generar un sistema claro de comunicación e intercambio que recoja las opiniones divergentes y reconozca los consensos"

"Que el DIF defina claramente su aportación y los mecanismos de participación en términos: a) financieros al programa -de dónde saldrán los recursos y con cuanto cuenta-; b) Tiempos operativos del Programa - Tiempo de planeación y tiempos operativos: a partir de cuando se operativiza el Plan y hasta cuando. Y c) como gobierno qué le solicita de aporte a las ONG.

Sobre los mecanismos de organización entre nosotros ¿Cuál es tu impresión?

Lo positivo

"La organización ha sido buena a pesar de que los tiempos han sido determinados por la otra parte, en medio de las prisas se ha respondido con buen nivel"

"Resultó difícil el poder comunicarnos, sin embargo ha habido una gran confianza al compartirnos las reflexiones realizadas desde el inicio por el grupo del Distrito Federal, hubo una gran disponibilidad hay buen liderazgo de quienes hacen

Cabeza en el grupo"

"Si bien es cierto, que han funcionado aun son incipientes, quizá falta madurez y experiencia, es necesario trabajar mucho más a fin mejorarlos. Los intentos son buenos, pero pueden ser mejores"

"Las organizaciones que han liderado el proceso han tenido un papel muy importante, que refleja sus grandes capacidades, sus importantes aportes y su empeño por hacer de este proceso uno incluyente, con mayor difusión y en todo momento fomentando una mayor participación de las organizaciones"

Lo negativo

"La dificultad sigue siendo hacernos presentes a todas la reuniones a las que se nos convoca e invita"

"Es notable la falta de infraestructura con recursos materiales, humanos, financieros y espacios adecuados para llevar a cabo la tarea de coordinación, convocatoria, sistematización y en general de vinculación entre las organizaciones. Todo proceso de fortalecimiento (incluyendo el del sector de organizaciones) implica una inversión humana, material y financiera"

Lo que se sugiere

"Se sugiere que se tenga más cuidado en aquellos momentos y eventos donde se involucre la participación de los niños y jóvenes"

"Se sugiere usar vía Internet (pero en forma ordenada) para hacer la comunicación más fluida"

"Se debe contar con un código de comunicación y un código de ética"

"Es necesario definir con mayor claridad las responsabilidades del equipo, la definición de tareas, tiempos, comunicación fluida y detalles logísticos que a la larga se vuelven piedritas sobre el camino"

Respecto al proceso de distribución de información y toma de decisiones

"Consensar las decisiones con mayor tiempo y seguimiento a través de correo electrónico, con formatos de sondeo y reflexión muy explícitos y concretos"

"Se deberían definir secretariados o equipos que tengan claras sus tareas, objetivos, mecanismos de articulación y comunicación"

"Información es poder, pero el poder no lo tiene el que más y mejor informado está, sino el que sabe que hacer y cómo manejar la información. Desde una perspectiva democrática la distribución de la información se hace vital, y esta distribución de la información inicia con la explicitación de los mecanismos que aseguren el libre flujo, para desconcentrar y hacer llegar la información a todos".

"Se deben establecer urgentemente los mecanismos de comunicación y de toma de decisiones dentro del grupo de organizaciones"

"No todos usan Internet, ni lo revisan con regularidad, sería una obligación nuestra estar informados.

¿Cómo construir una agenda de las organizaciones sociales que no dependa de los tiempos gubernamentales?

"Formalizar nuestra relación en una Red que se financie en forma autónoma"

"Conocer y empatar nuestra agenda con la de organizaciones de otros países"

"Los comités mixtos son una buena opción de conformar grupos estables que no dependan de la temporada electoral, que tengan autonomía y a la vez peso en el tema de los niños, niñas y jóvenes de calle. Comités bien definidos en roles, funciones y estatutos".

"Aumentar nuestra capacidad de negociación y presión para llegar a acuerdos firmes respecto al tiempo de publicitar acciones que apenas se están dibujando".

"Transformar las líneas estratégicas en indicadores de impacto que nos permitan medir los resultados"

"Definir una planeación estratégica de las organizaciones como sector de la infancia callejera"

"Agregar una Nueva Línea Estratégica 'Siete' que sea sobre evaluación de un plan a diez años"

"Es necesario hacerse de una gran resonancia pública que sea capaz de atraer el sano y sincero interés de la sociedad en el problema de la infancia callejera"

"Es importante iniciar una interlocución con otros actores y no limitarnos al gobierno, es necesario involucrar a los otros poderes de la nación, al judicial y al legislativo, inmiscuirlos, obligarlos a mirar el problema de la infancia callejera desde su posición y a explicitar su responsabilidad para el mismo.

Realizando un ejercicio de futuro ¿Cuáles pueden ser los escenarios de la relación entre nuestras organizaciones?

De forma favorable

"La construcción de una instancia con la suficiente autoridad moral y política, basada en una gran legitimidad otorgada por las organizaciones que le dan forma"

"La realización de un acuerdo explícito acerca de las instancias democráticas y plurales de participación, negociación e intercambio, de tal manera que al margen del debate técnico acerca de los modelos distintos de intervención se anteponga un compromiso claro primero en favor de la infancia callejera"

"El primer paso es pues la construcción de estas estructuras que le darán la fuerza suficiente a la Red a fin de que se convierta en interlocutora válida para el sector"

"Lograr colocar los comités mixtos, la norma oficial mexicana para la atención de la infancia callejera y el financiamiento para proyectos"

"Lograr impacto en los medios"

"Que las ONG's tengamos varios interlocutores. Más allá del DIF"

"Lograr establecer una relación sana, transparente, de colaboración y fortaleza colectiva"

"Una Red con un gran consenso sobre asuntos de la infancia que incluya asuntos como: metas, necesidades y recomendaciones básicas para la interlocución con el gobierno"

En el peor de los escenarios

"Por supuesto que los escenarios desfavorables son muchos, desde abortar el

proceso y sumar un fracaso más, hasta provocar el fracaso con base al gandallismo, el protagonismo, el sectarismo y peor aún la corrupción en todas sus dimensiones"

"Debemos convocarnos a nosotros mismo y empezar a caminar los primeros pasos que nos lleven a contar con un diagnóstico de la situación de la infancia en México; un inventario nacional de lo que se está haciendo en las organizaciones, un conocimiento y reconocimiento de lo que el gobierno esta haciendo y que hace bien; así como de sus defectos, contar con una fotografía del presente que viven los niños y niñas de nuestro país para ser capaces de poner en claro y por escrito el futuro que queremos ofrecerles". "Definir claramente nuestra visión a futuro"

El objetivo de recuperar esta evaluación es demostrar, como lo indica la teoría, que en materia de evaluación también existen intereses o puntos de vista sobre los asuntos en cuestión y que es difícil encontrar una valoración objetiva cuando esta es realizada por un actor interno.

Un asunto que llama la atención es la parcialidad con la que se presentan los resultados de esta evaluación. Ello se debe, muy probablemente a que quienes evalúan formaron parte del proceso.

Esta es una evaluación de la eficacia ya que se observa dentro de ella un sentido más finalista, al terminar la implantación de las medidas previstas. Examina si la intervención pública produjo un cambio o un impacto en el sentido deseado. Determinará qué cambios producidos son fruto de las intervenciones públicas y cuáles no. Se pregunta si la intervención pública ha satisfecho los objetivos iniciares. Esta evaluación que se realiza por parte de las ONG se hizo después de haber concluido con el programa, así mismo la intención de la evaluación es dar a conocer los aspectos que intervinieron para que este programa de gobierno no llegara a los objetivos deseados y con ello dar a conocer que el gobierno fue quien no cumplió con su parte dentro del programa y que este fue uno de los causantes de que esta política pública no llegara al éxito estimado. Queda pendiente, para futuras investigaciones, elaborar una

evaluación que recupere el punto de vista de la principal contraparte: el gobierno federal, para obtener una opinión adicional que contribuya a enriquecer estos resultados.

En la evaluación que hacen las ONG sobre el diseño del programa, aclaran muy bien que hace falta mucho trabajo y bastante compromiso por parte del gobierno para que se de un buen trabajo con las ONG y así se cumplan los objetivos del programa, que en este caso solo se cumplieron con diez de ellos, los cuales no existe información para saber cuales proyectos fueron los que se echaron a andar.

Así mismo el tipo de evaluación que veo que se realizó fue una evaluación, ya que se centra en el modo como fue diseñado el programa, además, formula críticas a la labor de los protagonistas, en este caso es al gobierno a quien le hacen la crítica, ya que gracias a él los objetivos que se propusieron en el programa no se llevaron a cabo al igual que se tuvo una gran serie de dificultades en cuanto al manejo de recursos, información y organización entre las ONG y el gobierno.

Y el factor más importante que se dio para que no se cumplieran los objetivos fue que el gobierno de Vicente Fox no cumplió con los acuerdos a los que se había llegado con las ONG, para que el programa tuviera éxito deseado.

Anexo 1 Diseño del Programa De la Calle a la Vida

Estrategias y proyectos

Estrategias	Proyectos
I.- Concentración y Coordinación	1.- Creación de Consejos Mixtos a nivel nacional, estatal y municipal 2.- Coordinación interinstitucional: Mesa de atención a la infancia
II.- Perfeccionamiento y vigilancia de un marco normativo pleno para la infancia	1.-Consolidación del Sistema Nacional de Seguimiento para la aplicación de la Convención Internacional de los Derechos de la Infancia 2.- Paquete de reformas al marco jurídico existente sobre la infancia 3.-Establecimiento de una Norma Oficial Mexicana para la Atención de la Infancia Callejera
III.- De fortalecimiento Institucional	1.-Paquete de apoyos y estímulos financieros para las organizaciones sociales que trabajan con la infancia 2.- Capacitación, orientación y apoyo emocional para el personal que trabaja con niñas, niños y jóvenes en situación de calle
IV.- Investigación para la producción de conocimientos sobre el problema	1.-Elaboración del padrón de niñas, niños y jóvenes de la calle en seis ciudades 2.- Segundo Censo nacional sobre la presencia de niños, niñas y jóvenes en situación de calle y espacios públicos 3.-Diagnóstico nacional sobre la diversidad de Modelos de Intervención 4.-Implementación de nuevos Modelos de Intervención para atender problemas de la infancia callejerización.
V.- Comunicación Social	1.- Campaña de Información y Prevención sobre el fenómeno de la Infancia y juventud callejera

<p>VI.- Servicios, Oportunidades y Modelos de atención</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Prevención de la callejerización de menores a través del fortalecimiento familiar y el desarrollo comunitario 2.-Mejoramiento del servicio educativo 3.- Capacitación, actualización y mejoramiento del servicio de educación básica 4.- Prevención y atención a familias en riesgo 5.- Participación Ciudadana para la Prevención del Fenómeno de la Infancia Callejera 6.-Oportunidades Laborales y reinserción digna y productiva a la vida 7.-Fortalecimiento de programas de educación formal alternativos 8.- Apoyo a acciones de re- vinculación familiar. 9.- Instalación de programas escolares alternativas en las comunidades receptoras de chicos de calle 10.-. Espacios residenciales alternativos con funcionamiento basado en la Norma Técnica 11.- Programas integrales en los espacios e infraestructura instalada en las comunidades en riesgo 12.- Apoyo terapéutico a nivel individual y grupal
---	---

Fuente: Programa de gobierno De la Calle a la Vida, 2001

I.- De Concertación y Coordinación

Objetivo: Identificar los mecanismos por medio de los cuales, las instancias de gobierno involucradas en la atención de las niñas, niños y jóvenes en condición de calle, y la sociedad civil organizada que se dedica a atender este problema, puedan establecer las acciones que cada uno de ellos alcance a desarrollar conjunta o independientemente, así como para darles seguimiento y evaluarlas.

Proyecto:

1.- Creación de consejos mixtos, nacional, estatal y municipal

Objetivo: Instancias en las cuales participan el gobierno y la sociedad civil para planificar, ejecutar y evaluar las acciones que promuevan la integralidad e intersectorialidad de las estrategias, planes y programas

dedicados a prevenir y atender el fenómeno de la infancia en espacios públicos, como cualidades esenciales para potenciar las capacidades de los niños, niñas y adolescentes en esta situación.

2.- Coordinación interinstitucional: Mesa de atención a la infancia

Primer objetivo: Crear mecanismos ágiles para que las diferentes instancias de gobierno establezcan dispositivos formales de coordinación en el diseño e implementación de acciones enfocadas a la infancia en situación de calle.

Para ello se instalará una Mesa de Atención a la Infancia (presidida por la Directora General del DIF) dentro del Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social (presidido por la Secretaria de Desarrollo Social), en la que participarán junto a las organizaciones sociales, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto Mexicano de la Juventud y la Comisión Nacional del Deporte, al lado de otros organismos públicos como los Centros de Integración Juvenil, las Comisiones Nacional y Estatales de los Derechos Humanos y representantes del sector académico.

Segundo objetivo: Perfeccionar los mecanismos legales existentes y diseñar nuevos instrumentos jurídicos que protejan los derechos de la infancia, en especial la que se encuentra en situación de calle.

II.- Perfeccionamiento y vigencia de un marco normativo pleno para la infancia.

Los Consejos tienen las siguientes funciones:

- Diseñar, aprobar y supervisar estrategias de acción a favor de la infancia callejera, para ser incluidas en los planes y programas fundamentales.
- Supervisar y participar en el análisis de investigaciones sociales en torno a temas relevantes a la infancia callejera.
- Participar en la elaboración y revisión de propuestas legislativas que

afectan a la infancia callejera.

- Diseñar y supervisar los mecanismos utilizados para la canalización de fondos públicos a las organizaciones privadas.

- Evaluar y supervisar la implementación de este Programa, en términos del impacto logrado a favor de la infancia callejera y el fortalecimiento de las iniciativas civiles que con ella trabajan.

Proyecto:

1.-

Consolidación del Sistema Nacional de Seguimiento para la aplicación de la Convención Internacional de los Derechos de la Infancia.

Objetivo: Crear un sistema de coordinación para la promoción y defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia integrado por un conjunto de órganos, entidades del gobierno y la sociedad civil organizada que formulen, coordinen, integren, orienten, supervisen, evalúen y controlen las políticas, programas y acciones de interés público a escala nacional, estatal y municipal destinadas a la protección y atención de todos los niños y adolescentes y, a su vez, establecer los medios a través de los cuales se asegure el goce efectivo de los derechos y garantías y el cumplimiento de los derechos establecidos en la ley.

La implantación de este Sistema contempla cuatro etapas seriadas: revisión del sistema que existe, fomento a la implantación y sensibilización para establecer comisiones estatales, capacitación e instalación de las comisiones respectivas.

2.- Paquete de reformas al marco jurídico existente sobre infancia

Objetivo: Perfeccionar la Ley para la Protección de los Derechos los Niños y las Niñas vigente, así como los ordenamientos jurídicos relativos a la

misma, a fin de establecer el marco apropiado para el funcionamiento eficiente del Sistema Nacional de Seguimiento a la Convención de los Derechos de la Infancia (SNSCDI).

3.- Establecimiento de una Norma Oficial Mexicana para la Atención de la Infancia Callejera

Objetivo: Establecimiento de principios normativos que enmarquen y regulen las condiciones y procedimientos de operación para la atención dirigida a niñas, niños y jóvenes de la calle por parte de las instituciones gubernamentales y de las organizaciones sociales.

Este Proyecto se realizará en varias etapas, en apego a las disposiciones vigentes sobre la metodología que debe seguirse para establecer una norma oficial mexicana y retoma en sus partes fundamentales, el anteproyecto de norma que las organizaciones no gubernamentales diseñaron y han revisado en diferentes instancias de gobierno.

III.- De fortalecimiento institucional

Objetivo: Crear los mecanismos y las instancias en las cuales, las organizaciones de la sociedad civil que realizan diferentes tareas de atención relacionadas con la infancia callejera, puedan recibir apoyos financieros y cooperación y asesoría tecnológica para el desarrollo óptimo de su trabajo.

Proyecto:

1.- Paquete de apoyos y estímulos financieros a las organizaciones sociales que trabajan con la infancia

Objetivo: Identificar los mecanismos y establecer las reglas de procedencia a fin de que las organizaciones sociales acreditadas por su trabajo

en atención de la infancia callejera, accedan a la utilización de fondos y disfruten de estímulos financieros que les permitan realizar su trabajo en coordinación con entidades de gobierno que supervisarán el uso adecuado de los mismos.

Este paquete incluye:

- Identificación de los fondos específicos para el Programa de atención a los niños

de la calle dentro del fondo general

- Establecimiento de las reglas de procedencia para el acceso y manejo transparente

de fondos públicos

- Asignación y supervisión del uso de los fondos públicos y de recursos y bienes decomisados (financiamiento de proyectos, becas, créditos)

- Paquete de estímulos fiscales y régimen de exención para organizaciones sociales (condonación de adeudos por cuotas obrero patronales, etc.)

- Protección a la salud de operadores y administradores de programas, a través de seguros médicos

2.- Capacitación, orientación y apoyo emocional para el personal que trabaja con niñas, niños y jóvenes en situación de calle

Objetivo: Crear un espacio específico para que el personal que trabaja con niñas, niños y jóvenes en situación de calle, se desarrolle personal y profesionalmente, reflexione sobre su quehacer cotidiano y reciba contención emocional y apoyo técnico para el mejor desempeño de su trabajo.

Este Programa se desarrollará por cinco grandes vertientes temáticas:

- Salud para un desarrollo humano integral

- Formación para la vida
- Formación de recursos humanos y apoyo emocional
- Prevención
- Servicios y asesorías legales

IV.- Investigación para la producción de conocimientos sobre el problema

Objetivo: Realizar investigaciones y estudios tendientes a establecer el padrón de los niños de la calle, abordar de manera amplia e inteligente la descripción del fenómeno desde enfoques culturalistas, psicosociales, etnográficos, etc., a fin de generar procesos reversibles de la exclusión a la inclusión social, bajo condiciones de mayores ventajas y oportunidades de vida para este importante sector de nuestra población.

Proyecto:

1.- Elaboración del padrón de niñas, niños y jóvenes de la calle en seis ciudades

Objetivo: Identificar a la población objetivo de la primera fase de aplicación del Programa como beneficiarios del mismo, a través de un registro minucioso realizado de manera conjunta y confidencial por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y las organizaciones de la sociedad que realizan trabajo con niñas, niños y jóvenes de la calle, en las seis ciudades elegidas para la primera etapa del Programa. Este proceso se hará extensivo a las ciudades incorporadas al programa en las siguientes etapas.

2.- Segundo Censo nacional sobre la presencia de niños, niñas y jóvenes en situación de calle y espacios públicos.

Objetivo: Continuar el estudio y definir en el territorio nacional las condiciones cualitativas y cuantitativas de la población de niños y jóvenes en situación de calle, con el fin de disponer de un sistema confiable y práctico de información que coadyuve a orientar y facilitar los programas de trabajo de organismos civiles y gubernamentales en torno a la atención de esta problemática social.

Este estudio, le da continuidad a los esfuerzos anteriores realizados conjuntamente por el Sistema Nacional DIF, UNICEF y el Sistema DIF de la capital del país.

3.- Diagnóstico nacional sobre la diversidad de Modelos de Intervención.

Objetivo: Definir, caracterizar y evaluar los diversos modelos de atención aplicados al nivel nacional, con la finalidad de reconocer los errores, resaltar las experiencias exitosas y coadyuvar al fortalecimiento y difusión de metodologías sustentadas, viables y exitosas en la prevención y atención de las niñas, niños y jóvenes en situación de calle, adaptables a circunstancias específicas o locales.

4.- Implementación de nuevos Modelos de Intervención para atender problemas de la infancia callejera

V.- Comunicación Social

1.- Campaña de información y Prevención sobre el fenómeno de la infancia y juventud callejera

Objetivo: Desarrollar, a través de programas piloto, la puesta en práctica de modelos innovadores de intervención que superen esquemas tradicionales asistencialistas y que integren formas alternativas de participación; en donde la

población objetivo y los equipos de intervención, en conjunto con la sociedad y el gobierno, generen de manera corresponsable propuestas integrales de atención, incorporadas a la comunidad.

VI.- Servicios, Oportunidades y Modelos de atención

Objetivo: Identificar, implementar y evaluar la utilización y el impacto de servicios especializados, dirigidos a las niñas, los niños, las y los jóvenes de la calle, para prevenir su aparición y atender sus necesidades educativas, de salud, vivienda, apoyo jurídico, deporte, recreación y asistencia social, a través de modelos de atención idóneos, operados por organismos sociales e instituciones públicas.

Proyectos:

1.- Prevención de la callejerización de menores a través del fortalecimiento familiar y el desarrollo comunitario.

Objetivo: Incrementar las capacidades de las familias y las redes sociales, a fin de lograr una mayor inserción de los menores en los ámbitos familiares, evitando el proceso de callejerización.

El Proyecto contempla el trabajo con las familias, la capacitación a madres educadoras, las acciones de convivencia y recreación familia, así como el trabajo en las comunidades para fortalecer y crear espacios educativos integrales en casas de la cultura, parroquias, centros deportivos, y en la infraestructura existente en las comunidades (clínicas, comedores, talleres, etc.) a través del apoyo escolar, el fomento del deporte y la cultura. Asimismo, el

Proyecto; Se busca sensibilizar y capacitar a servidores públicos policías auxiliares y judiciales, así como a funcionarios de las administraciones locales, para que coadyuven en la prevención y atención del fenómeno. Finalmente, el proyecto incluye el trabajo en los espacios escolares, formando a profesores de

educación básica, instancias de trabajo pedagógico y fortaleciendo al sistema escolar a través del modelo de jornada completa, a fin de mantener incorporados a la escuela a las niñas, los niños, las y los jóvenes en riesgo de estar en la calle.

2.- Mejoramiento del servicio educativo

Objetivo: Ofrecer alternativas educativas de educación básica en zonas consideradas de alto riesgo para la incorporación de menores a la calle o para la deserción escolar. A través del mejoramiento y el fortalecimiento del Programa de Jornada Completa, se busca impulsar una serie de modificaciones al sistema de educación básica (incremento de la oferta en educación inicial, incremento del servicio de preescolar bajo el esquema de "jornada completa", otorgamiento de becas escolares) a fin de que en las zonas de alto riesgo se pueda mejorar e integrar el servicio de Jornada completa, incluyendo servicios de comedor y una serie de talleres de apoyo al rendimiento escolar, recreativos, culturales y de ciencia y tecnología.

3.- Capacitación, actualización y mejoramiento del servicio de educación básica

Objetivo: Desarrollar un proceso formativo y de capacitación específicas dirigido a profesores de educación básica para que éstos tengan elementos teóricos y metodológicos a fin de que sean capaces de detectar con oportunidad a los chicos en riesgo, desarrollar estrategias de contención y canalizar a instancias especializadas, a aquellos que requieran una atención profesional y más compleja.

4.- Prevención y atención a familias en riesgo

Objetivo: Ofrecer atención especializada a las familias en zonas de alto riesgo, a fin de orientarlas para mantener vínculos que promuevan la inserción de las niñas, los niños y las y los jóvenes en riesgo de callejerización.

5.- Participación Ciudadana para la Prevención del Fenómeno de la Infancia Callejera.

Objetivo: Crear mecanismos en las comunidades para retener a las niñas, los niños y jóvenes en sus hogares y espacios comunitarios, para evitar que se involucren en el fenómeno de la infancia callejera.

6.- Oportunidades Laborales y reinserción digna y productiva a la vida

Objetivo: Ofrecer alternativas laborales y de capacitación para los jóvenes en situación de calle a fin de que una vez reintegrados a espacios sociales adecuados, se incorporen digna y productivamente a la vida social.

Se busca promover la acción pública y social en apoyo de la garantía de empleo para los jóvenes que han dejado de vivir en la calle, a partir del desarrollo de talentos y capacidades para la definición de proyectos de vida fuera de la misma, la capacitación en oficios artesanales y en disciplinas artísticas, la creación de empleos alternativos en función de un intercambio de mutuo beneficio con la comunidad, concertando con empresas y patronos la asignación de cuotas de empleos destinadas a este grupo, y apoyar económica y metodológicamente a las familias para la creación de micro empresas, así como otorgar apoyos para la comercialización de productos.

7.- Fortalecimiento de programas de educación formal alternativos:

Objetivo: Generar estrategias de desarraigo a la calle y motivaciones para dejar este espacio, y poner al alcance de la población que vive en las calles o en espacios públicos, alternativas reales y acordes a sus necesidades de aprendizaje, que les permita proyectar su futuro con posibilidades alcanzables de superación. Con la participación del sector educativo (CONAFE, INEA, Programas de atención a migrantes, etc).

8.- Apoyo a acciones de re- vinculación familiar.

Objetivo: Potencial izar los mecanismos que permitan la revinculación de los niños y jóvenes que viven en la calle y que le dan la oportunidad de dejar la calle y restablecer los vínculos perdidos o rotos que lo llevaron a salir a la calle.

Estas acciones, se refieren a apoyos concretos para apoyo específicamente para transporte, viáticos para viajes a las familias de los niños, materiales de sensibilización para los niños y las familias, equipamiento de espacios de trabajo, salarios para operadores de estos servicios, y tiene importantes implicaciones jurídicas, tales como la posible necesidad de modificar algunos de los procedimientos y normas legales en la adopción, registro, tutoría y representatividad legal de niños de calle carentes de estas situaciones por parte de las organizaciones civiles y privadas que garanticen su protección o beneficio de la población, a fin de otorgarles la facultad a las organizaciones de figurar como tutor legal de los chicos que está atendiendo, como una forma de garantizar el cumplimiento de sus derechos y obligaciones.

9.- Instalación de programas escolares alternativas en las comunidades receptoras de chicos de calle.

Objetivo: Contribuir a la transformación de las comunidades donde se

encuentran viviendo los niños de calle en opciones escolares que permitan el aprendizaje y el desarrollo de habilidades, así como la pertenencia y vinculación con la comunidad, brindando la oportunidad de construir mejores alternativas de vida para el futuro, partiendo de la pertenencia a una comunidad en la que participa activamente.

10.- Espacios residenciales alternativos con funcionamiento basado en la Norma Técnica

Objetivo: Crear una red de servicios intermedios alternativos, a fin de que la población que viva en la calle, tenga espacios adecuados a sus necesidades cuando desee abandonar este espacio dentro de una comunidad a la que ha permanecido por años y que le permita su desvinculación paulatina y se fortalezca su proceso por medio de la relación con su comunidad.

11.- Programas integrales en los espacios e infraestructura instalada en las comunidades en riesgo

Objetivo: Brindar a la población de calle los servicios básicos para el desarrollo humano, a fin de facilitar encontrar opciones alternativas a las que tiene en la calle y que le confronten con su realidad de callejero, orientándolo a mejorar su calidad de vida y a generar nuevos espacios más atractivos y satisfactorios de superación.

Este proyecto atiende aspectos relacionados con el deporte, la cultura, la recreación, la alimentación, el rendimiento escolar, la ciencia, la informática, la tecnología y la orientación familiar y sus acciones identifican su ubicación en puntos estratégicos de recepción junto con el apoyo de los que ya se encuentran operando en la sociedad civil, así como el apoyo de todas las áreas de servicio del gobierno ya que estos programas son los básicos para el desarrollo integral.

12.- Apoyo terapéutico a nivel individual y grupal

Objetivo: Proporcionar la oportunidad para que la población afectada por el problema del callejerismo, restablezca las capacidades y conflictos emocionales generados por su salida a la calle y la historia de vida en ésta, en la apertura de espacios de expresión que le permitan identificar sus debilidades y sus posibles panoramas a futuro en los que puedan ser protagonistas de sus propia historia.

El Proyecto contempla la apertura de los centros comunitarios que ya existen y los que sean abiertos estratégicamente para estos programas psicólogos que puedan dar servicio a las poblaciones de niños de calle, vinculando las acciones que puede dar el trabajo social en estas carreras y los especialistas que ya tienen experiencia en el ramo, logrando que la terapia individual se convierta en un hábito del niño de la calle para la proyección individual (programa De la Calle a la Vida, 24:2001).

Objetivos del programa De la Calle a la Vida

Dentro de los objetivos principales del programa De la calle a la Vida encontramos los siguientes:

a) Brindar servicios y programas a los niños trabajadores y en riesgo, que les permitan acceder a espacios alternativos a la calle y desarrollar habilidades para la vida.

b) Involucrar a las familias en el proceso de sus hijos, brindar información útil para el cuidado y educación de los hijos, atender aspectos específicos de dinámica familiar que refuercen a la familia como un espacio de identidad e identificación del niño.

c) El trabajo preventivo participativo y en redes locales en colonias de riesgo y con grupos de niños y niñas trabajadores.

d) Las becas escolares en población de riesgo (que existe maltrato-

violencia, abandono, pobreza extrema).

e) Promover en las escuelas, centros comunitarios y delegaciones la apropiación de la autoestima, así como la negociación respetuosa hacia el interior del sistema familiar

f) El trabajo de orientación a las familias.

Los mecanismos propuestos para vincular los servicios del sector Público a la prevención del callejerismo con los que realizan las instituciones se proponen, la coordinación con servicios del sector público y privado presentes en la comunidad, buscando convenios permanentes, que resistan los cambios de administración y promover la concertación de programas y acciones conjuntas en las zonas diagnosticadas como de riesgo. Hasta aquí he realizado un análisis sobre cómo fueron interactuando los principales actores hasta llegar a un producto o resultado que es el propio programa De la Calle a la Vida, sus principales objetivos y planes de acción, lo cual se complementa con algunos señalamientos realizados por los principales autores del enfoque de políticas.

Conclusiones generales

El programa de gobierno De la Calle a la Vida es uno de los primeros programas en donde la participación de la sociedad civil es parte fundamental, ya que como lo menciono a lo largo de esta tesis se encuentra en cada una de sus etapas desde el diseño, así como en la agenda, la implementación y la evaluación, de esta manera rompiendo con la tradicional forma de hacer políticas públicas, ya que anteriormente el gobierno era el único que podía hacer programas y la intervención de la sociedad civil era muy escasa o hasta nula. De la Calle a la Vida es un esfuerzo por parte de la sociedad civil para tratar un tema sobre niñas y niños de la calle el cual nunca se había tratado como política pública ni tampoco como problema público.

Encuentro tres momentos diferenciables que integraron la propia etapa de diseño: 1.-convocatoria, 2 reuniones, 3 toma de decisiones, donde los actores construyeron espacios para el dialogo, ponerse de acuerdo y llegar a acuerdos, esto fue muy interesante y positivo ya que con lo anterior la participación de las diferentes ONG fue muy organizada.

Como parte de la valoración general del programa, es necesario señalar algunos aspectos positivos, muy importantes, que resultaron del diseño y de la implementación:

Así mismo los aspectos positivos del programa se cumplieron 10 objetivos, además, se sienta un precedente de trabajo conjunto entre varias ONG y gobierno federal. Además, se acepta por primera vez el tema de los niños en situación de calle como problema público en México.

Se sientan precedentes para analizar la problemática desde otros ángulos, en materia económica, por ejemplo.

Por otro lado los objetivos y estrategias de acción que se propuso el programa De la Calle a la Vida son muy pertinentes y muy adecuados pero lo que yo creo que falló fue que el gobierno no cumpliera con lo que se comprometió con las ONG y de allí que el programa tuviera un corto periodo de existencia.

Otro aspecto muy importante dentro del programa De la Calle a la Vida es que el diseño es muy impreciso, eso pasa frecuentemente cuando el grupo diseñador o legislador es muy diverso y grande. A veces se acuerda en lo general y lo particular se deja para después (consecuencias de un grupo grande).

El programa De la Calle a la Vida no es un proceso racional exhaustivo, porque no se consideraron todas las opciones y no se hizo un análisis racional de cada una de esas opciones. Fue un proceso híbrido, que recoge las experiencias de las ONG y el gobierno y se construye con base en el diálogo y la participación de los actores presentes.

Así mismo durante la realización de esta tesis me di cuenta de que el programa De la Calle a la Vida entró a la agenda de gobierno gracias a una coyuntura que se dio en el país (cambio de partido en la presidencia de México después de casi 70 años de PRI al PAN). Durante este proceso, los actores participantes interaccionan en diversos momentos: los actores políticos, particularmente Vicente Fox, tienen intereses individuales muy claros, que en este caso puede tratarse de una intención legitimadora al dejar entrar a su agenda programas que antes no habían tenido la oportunidad en otros periodos de gobierno; los actores sociales, por su parte, en este caso actuaron fundamentalmente durante la etapa de diseño, ya que este programa fue diseñado por organizaciones no gubernamentales; la etapa de implementación tuvo una participación mixta, pues tanto el gobierno federal como algunas ONG colaboraron de manera conjunta en esta etapa, que fue breve y terminó siendo suspendida definitivamente en diciembre de 2001; finalmente, la evaluación ha

sido un ejercicio sólo realizado por las ONG, que como partes del programa, reportan resultados y puntos de vista parciales.

Desde el punto de vista de los estudiosos de la etapa de implementación, la puesta en marcha de este programa podría tener características de un proceso de abajo hacia arriba, pues se origina en la sociedad civil para ponerse en marcha en las instancias gubernamentales en un momento posterior. Aquí, la sociedad parece diagnosticar sus necesidades y con base en ello, elaborar planes de acción dedicados a resolverlas.

Las evaluaciones que hacen las ONG son interesantes porque ofrecen un nivel importante de autocrítica. Sin embargo, también señalan algunos errores cometidos por las instancias gubernamentales, a quienes responsabilizan en mayor medida de la suspensión del programa. Por su parte, el gobierno federal no ha reportado evaluaciones sobre este programa.

Durante las llamadas y el contacto con las ONG para solicitar información y entrevistas, percibí que, también como en el gobierno, parece existir una exclusividad de las funciones, factor existente en las burocracias de manera que la ausencia de una persona provoca el incumplimiento de una función o la parálisis en el desarrollo de una actividad.

Así mismo el hecho de no darme las entrevistas que les solicité a distintas ONG es un dato en sí mismo. Cuando solicitaba información, las personas que atendían el teléfono solían no conocer el tema y la llamada era transferida de un lugar a otro y de una persona a otra, con el mismo resultado.

Desde el punto de vista de lo que ocurre dentro de las organizaciones que administran y/o promueven las políticas, se hace evidente el desdén a lo que pasó en la administración anterior, es decir, no hay aprendizaje ni conservación de los proyectos. En términos de costos y beneficios, parece que este programa ya no les reporta beneficios ni siquiera en cuanto a la difusión, pues aparentemente, en el momento de cambiar de personal los proyectos realizados tiempo atrás (uno o varios años) son olvidados en vez de intentar recuperarlos.

Uno de los temas que quedan pendientes para investigar y que este trabajo no resolvió, es discutir y proponer mecanismos para que los niños en condición de calle, que luego se convertirán en adultos, tengan oportunidades de reales de trabajo, educación, vivienda, etc., es decir, sean atendidos como ciudadanos.

Referencias bibliográficas y hemerográficas

Aguilar Villanueva, Luis (2003) *La orientación hacia las política*, México, Porrúa.

(1996) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa.

(1996) *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa.

(1995) *La implementación de las políticas públicas*, México, Porrúa.

(1994) *La hechura de las políticas públicas*, México, Porrúa.

Anderson, Mary B. (1996) *Desarrollo y diversidad social*, Barcelona, United Kingdom.

Beltrán Corona, Víctor Everardo, (2009) *Enlace de dos políticas publicas*, Barcelona, Gedisa.

Canto Chac, Manuel (2000) *Políticas Públicas*, México, FCE.

Elster J, (1990) *Tuercas y tornillos, una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Barcelona, Gedisa.

Habermas Jurgen (1962), *Historia y crítica de la opinión pública*, México, Porrúa.

Ibarra, Pedro (2000) *Anuario de Movimientos sociales*, Barcelona, Icaria.

Molinet J, (1993) *Electores, políticos y burócratas*, México.

Moro, Javier (1997) *Los “menores” en la agenda de gobierno*, Perfiles Latinoamericanos, N. 10, Enero – junio.

Parsons, Wayne (2007) *Políticas Públicas*, México, FCE.

Rabotnikoft Nora, *Pensar lo público hoy*, La mirada limpia de la política, N. 57, *Metapolítica*, México, Enero – Febrero 2000.

Robichaux, David (2009) *Una mirada hacia la infancia y la adolescencia en México* / UNICEF, México, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Salazar Vargas, Carlos (1998) *Políticas Públicas*, Colombia.

TESIS

Álvarez, Angélica (2001) “Representación Social de los Niños en situación de Calle”, Tesis de licenciatura, UNAM.

Barreiro, Norma (2001) “Manual para Educadores para Niños y Adolescentes que viven en la Calle”, Tesis de licenciatura no publicada, UNAM.

Bernardino, Norma, (1992), "Un acercamiento a la problemática de los niños de la calle de la ciudad de México", Tesis de licenciatura no publicada, UAM Iztapalapa.

Coláb, Manuel (2000) "Niños con Experiencia de Vida en La Calle" Tesis de licenciatura, UNAM.

Domínguez, José (1995) "Un acercamiento a la problemática de los niños de la calle de la ciudad de México", Tesis de licenciatura no publicada, UAM Iztapalapa.

García, Leoncio (1995) "Redes sociales, Niños de la calle de Taxqueña", Tesis de licenciatura no publicada, UAM Iztapalapa.

Hernández Morales, María del Rosario (1999) "Prostitución" Tesis de licenciatura no publicada, UAM Iztapalapa.

Hernández, Raquel, (1995), "Los niños de la calle y las instituciones asistenciales", Tesis de licenciatura no publicada, UAM Iztapalapa.

Martínez, Alma Alberta (2002), "Los contextos familiares como generadores de exclusión social, el caso de los niños de la calle de casa alianza, en la ciudad de México", Tesis de licenciatura no publicada, UAM Iztapalapa.

Munguía, Claudia (1998), "Los niños de la calle", Tesis de licenciatura no publicada, UAM Iztapalapa.

Rodríguez Sánchez, Silvia (1994) "Estudio exploratorio sobre los niños de la calle: La autoestima en las expectativas laborales de los niños de la calle, Tesis de licenciatura no publicada, UAM Iztapalapa.

Ruiz, Reyna (1994) "La situación psicosocial de los niños de la calle", Tesis de licenciatura no publicada, UAM Iztapalapa.

Sánchez Silvia (1994) "Estudió exploratorio sobre los niños de la calle. La autoestima en las expectativas laborales de los niños de la calle", Tesis de licenciatura no publicada, UAM Iztapalapa.

Velázquez, Marcela (2000) "La administración "Publica ante el Problema de los Niños de la Calle", Tesis de licenciatura, UNAM.