



**LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN
URBANA**

***“EVALUACIÓN DE DISEÑO DEL PROGRAMA GENERAL DE
DESARROLLO URBANO 2003”***

**TRABAJO RECEPCIONAL: TESINA
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN
URBANA**

P R E S E N T A

SARA MUÑOZ MEJÍA

DIRECTORA DE TRABAJO RECEPCIONAL

Mtra. REBECA REZA GRANADOS

MÉXICO D.F., 21 DE OCTUBRE DE 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

A mi casa la “Universidad Autónoma de la Ciudad de México” y al “Instituto de Ciencia y Tecnología del Gobierno del Distrito Federal 2006-2012” por otorgarme la beca de titulación para la elaboración del presente proyecto de investigación: Tesina. Al igual que el apoyo económico otorgado para la impresión y empastado.

A la Rectora de la “Universidad Autónoma de la Ciudad de México”, la Dra. Esther Orozco Orozco por todo su apoyo, pero ante todo por abrirme los brazos de su corazón.

A mi Directora

Candidata a Dr. Rebeca Reza Granados, que siempre estará en mi corazón.

A mis lectores:

Dr. José Javier de la Rosa Rodríguez, que me enseñó con su ejemplo, que nada en la vida es imposible.

Mtra. Tania Vanessa Carbajal Carmona, mi primera maestra en políticas públicas y gran amiga.

Dr. Guillermo Elías Treviño gracias por todo su apoyo.

Mtro. Marco Hernández Rojo gracias por todo su apoyo.

A mi familia

Al mejor regalo que la vida me dio, mis padres Rosa Mejía Aguas y Ruperto Muñoz Díaz, que saben que este trabajo es el resultado de nuestro esfuerzo, de nuestro cariño mutuo. Los amo

A mis hermanos y mejores amigos en la vida, David, Mario y Adán. Les regalo esta muestra de esfuerzo y dedicación comprobando que el destino no está escrito.

A mis sobrinos, que son mis amores más pequeños, esperando que en su vida universitaria me dediquen sus tesis. David y Diego.

A mis amigos académicos, profesores investigadores.

Dra. Ana Helena Treviño Carrillo, por quererme tanto.

Dra. Claudia Frisia Puebla Cadena, por su gran apoyo.

Dra. Teresa Mackelligan por su cariño incondicional.

Dr. Iván Azuara por invitarme a conocer mi gran pasión, el desarrollo urbano y por ser un gran amigo.

Dr. Javier Perucho mi gran amigo.

Dr. Mario Espinoza por ser mi profesor y gran amigo.

Dr. Ángel Sermeño Quezada por ser un gran amigo.

Mtro. Cuauhtemoc Ochoa por ser un gran amigo.

Mtro. David Blejer por ser un gran amigo.

Mtro. Valeriano Ramírez

A mis amigos administrativos

A mi gran amigo Humberto Sánchez Morales, Priscilla Gil Aguilar por apoyarme cuando los necesite y por ser grandes amigos.

A mis amigos en la vida

Noé Martínez Luna, Sergio Flores, Ignacio Zaragoza, Juan Manuel Valencia, Adán Vázquez, Gabriela Pacheco, Idalid Mora, Lic. Nora Edith Pascual Garay, Lic. Brenda Alexandra Lozano Zúñiga, Gabriela Enríquez, Bruno Barrón, Abigail Pozos, Dra. Elva Hidalgo, Guillermina Cabañas, Lic. Jorge Andrade, José Luis Alegre, Amayrani Villegas Garcia, Sebastián López, Diana Castañeda, Oscar Copka, Yukiko Lugo Dich, Cristóbal, Joel, Omar, Marcos Velázquez, Julio Hernández, Aldo Hernández, Ernesto Flores, Mario.

*A mi gran amor, compañero de vida, de lucha
y de sueños.*

Maestrante Moisés Moreno

Índice

Introducción	2
Capítulo 1. Políticas públicas	7
1.1 ¿Qué son las políticas públicas?	7
1.2 Distinción entre políticas públicas y políticas de gobierno.....	14
1.3 ¿Qué es el análisis de Políticas Públicas?.....	15
1.4 Definición de un modelo de racionalidad instrumental de políticas públicas.....	16
1.4.1 Modelo I: “Actor Racional Unificado”	19
1.4.2 Modelo II: “Proceso Organizacional”	22
1.4.3 Modelo III: “Política burocrática”	24
1.5 Evaluación Ex – Ante	26
1.5.1 Matriz de marco lógico como metodología de evaluación.	33
1.5.2 Evaluación de programas con metodología de marco lógico.	39
Capítulo 2. Marco legal y normativo del desarrollo urbano en México, en función del análisis de las políticas públicas.....	40
2.1 Bases jurídicas del “programa general de desarrollo urbano” 2003.....	50
2.2 Antecedentes del “Programa general de desarrollo urbano” del Distrito Federal publicado en 2003	52
Capítulo 3. Análisis del Problema y Aplicación de la metodología de marco lógico para evaluar el diseño del programa general de desarrollo urbano publicado en 2003.....	57
3.1 Causas, indicadores y argumentos que construyen el problema	59
3.2 Aplicación de la metodología de marco lógico al programa general de desarrollo urbano publicado en 2003.....	62
CONCLUSIONES	92
ANEXOS 1	98
ANEXO 2	100
BIBLIOGRAFÍA	109

Introducción

En la presente investigación se analizará el diseño del **“Programa general de desarrollo urbano”** para el Distrito Federal publicado en la gaceta oficial en el año 2003. Consta de tres capítulos mediante los cuales se abordaran desde la definición, análisis y evaluación de políticas públicas, pasando por las bases jurídicas y antecedentes del programa, hasta la evaluación mediante la aplicación de la metodología de la matriz de marco lógico con la finalidad primordial de evaluar la eficiencia y eficacia del programa desde una racionalidad económica.

El análisis consiste en revisar críticamente mediante una metodología la información, el razonamiento y el cálculo del análisis que se hizo anteriormente y sustentó la decisión y el diseño de la política en curso, nuestro programa general de desarrollo urbano para el D.F.

La Metodología que utilizo como ya lo había mencionado, corresponde a la Matriz de marco lógico, este es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización de las fases de las políticas públicas. En la metodología de marco lógico, su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos y beneficiarios con la finalidad de evaluar su eficiencia. Puede utilizarse en todas las etapas del proyecto: en la identificación y valoración de actividades que encajen en el marco de los programas país, en la preparación del diseño de los proyectos de manera sistemática y lógica, en la valoración del diseño de los proyectos, en la implementación de los proyectos aprobados y en el monitoreo, revisión y evaluación del progreso y desempeño de los programas.

El método de marco lógico encara estos problemas, y provee además una cantidad de ventajas sobre enfoques menos estructurados. Es importante hacer una distinción entre lo que es conocido como “metodología de marco lógico” y la “matriz de marco lógico”. La metodología contempla análisis del problema, análisis de los involucrados, jerarquía de objetivos y selección de una estrategia de implementación óptima. El producto de esta metodología analítica es la matriz (el marco lógico), la cual resume lo que el proyecto pretende hacer y cómo, cuáles son los supuestos claves y cómo los insumos y productos del proyecto serán monitoreados y evaluados. La metodología contempla dos etapas, que se desarrollan paso a paso en las fases de identificación y de diseño del ciclo de vida del proyecto.

¿Cuáles son sus categorías de análisis? La metodología de marco lógico incorpora cuatro elementos analíticos importantes que ayudan a guiar este proceso (fin, propósito, componentes y actividades). Las categorías analíticas de la metodología de Marco lógico se definen a continuación:

Fin del programa: Es la descripción de cómo el programa contribuye, en el mediano o largo plazo, a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de objetivos estratégicos de la institución.

Propósito del programa: Es el resultado directo que se espera alcanzar en la población objetivo como consecuencia de la utilización de los Componentes (bienes y/o servicios)

Componentes del programa: Son los bienes y/o servicios que produce o entrega el programa para cumplir con su propósito. Deben expresarse en acciones o trabajo terminado (despensas entregadas, drenaje instalado, población capacitada etc.)

Actividades e insumos del programa: Son las principales tareas que se deben cumplir para el logro de cada uno de los Componentes del programa. Corresponde a un listado de Actividades en orden cronológico para cada componente.

Este apartado también contempla los insumos financieros y presupuestales que utiliza el programa para su operación.

¿Cómo se delimito el tema? mi formación como politóloga y a su vez como administradora urbana, me permitió conocer distintos enfoques de situaciones problemáticas y de construcción de problemas. En el campo de la administración urbana uno de los temas más relevantes, es el estudio de las Políticas Públicas y las fases de las mismas.

El objeto de estudio de mi investigación se delimito a partir de conocer distintas situaciones problemáticas sobre el desarrollo urbano y como se habían construido en problemas gubernamentales y de interés para la agenda. La problemática del desarrollo urbano nacional, es el crecimiento de asentamientos irregulares en el territorio sin planeación ni regulación jurídica, por ello gobierno federal descentraliza la toma de decisiones para establecer su ordenamiento de regulación jurídico a cada uno de los estados de la República, incluyendo al Distrito Federal. Aunque el Distrito Federal no tiene el reconocimiento jurídico como Estado de la República, cuenta actualmente con un Jefe de gobierno, un Estatuto de gobierno y una Asamblea

Legislativa; el Distrito Federal una de las ciudades más grandes del mundo y que por lo tanto necesita planeación estratégica.

Por ello decido estudiar el (PGDU) 2003 del DF y evaluar su diseño con la metodología de Marco Lógico, se buscaron antecedentes de evaluaciones y no se encontraron registros. Cabe mencionar que mi principal inquietud es que no se ha reformado, aunque se estableció un periodo de seis años para la modificación del mismo después de su publicación en la Gaceta Oficial en el año 2003.

Estrategias: Se investigo bibliografía acerca de distintas metodologías para la evaluación de programas y se decidió trabajar con la metodología de marco lógico, ya que es la herramienta que se está utilizando en el último sexenio de gobierno federal, para la evaluación de programas federales, la institución encargada de este procedimiento es el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) y que aún no se ha utilizado en el gobierno del distrito federal, en evaluación de programas de desarrollo urbano.

El Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), es un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y de la medición de la pobreza en México. La evaluación de esta institución permite mejorar la toma de decisiones en materia social. Tiene como funciones principales: normar y coordinar la política nacional de desarrollo social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas y establecer los lineamientos y criterios para la

definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

Se estudiaron las fases de las Políticas Públicas (diseño, implementación y evaluación) a través de distintos enfoques teóricos. Se eligió el más operacional con categorías analíticas ya definidas.

Capítulo 1. Políticas públicas

En este capítulo es necesario establecer ¿Por qué es importante en qué contexto se toman las decisiones que definirán el programa general de desarrollo urbano 2003? ¿Por qué influye el tipo de régimen político en el que se aplica el análisis? ¿En qué tipo de modelo de gestión se desarrolla? ¿Qué relación directa tienen la racionalidad en la toma de decisiones? Por medio de los siguientes teóricos.

Comienzo por un marco teórico conceptual de políticas públicas con la finalidad de encontrar los lentes teóricos más apropiados mediante los cuales analizaré la toma de decisiones que se ha realizado con respecto al problema del desarrollo.

1.1 ¿Qué son las políticas públicas?

El origen y análisis de las políticas públicas se encuentran en los años de la posguerra, en los Estados Unidos derivado de una propuesta de Harold Laswell (1951) dentro de un contexto entorno a la representación del pensamiento sobre el análisis de una mercancía que permitiera hacer rentable la actividad académica e influir de manera satisfactoria en los problemas sociales. De igual forma propone el concepto de public policy, refiriéndose a la administración gubernamental o bien a la conducción de los asuntos públicos, definiendo a la política pública como “quién obtiene qué, cuándo y cómo”.

Desde entonces y hasta nuestros días, el estudio del Estado y sus mecanismos de acción, a través del enfoque de políticas públicas ha permitido avanzar en la creación de una nueva síntesis interdisciplinaria. (Cabrerero, 2000:189)

Para William Jenkins la política en su sentido de policy se refiere al “conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por seleccionar metas y los medios para alcanzarlas en una situación determinada, y en donde, en principio, los actores tienen el poder de tomar dichas decisiones” (1978:15)

Por otro lado, de acuerdo con John Schwarzmantel la política en su sentido de politics se refiere al “estudio de las relaciones de poder y la esfera que los rodea” (1987:2) Es importante señalar que en sentido estricto de los términos Laswell realiza una distinción entre politics (política) y policy (políticas), el primero se orienta a la búsqueda del poder y el segundo refiere a las estrategias de gobierno. Así mismo de manera más general la “public policy” o política pública ha sido definida como “lo que los gobiernos hacen o dejan de hacer” (Jones, 1971).

Por lo tanto el estudio de las políticas públicas toma como marco de referencia al sistema político estadounidense remitiéndose a un contexto crítico entorno a la seguridad nacional. En este contexto el antecedente del análisis de las políticas públicas se encuentra en los estudios entorno a la estrategia militar y a la actividad bélica en cuanto a la planeación de acciones de guerra, en concreto la propuesta radicó en aplicar la misma metodología de análisis a los problemas sociales en tiempos de paz. Las políticas públicas se enfocaron entonces a la atención y resolución de problemas sociales colectivos mediante el análisis racional, científico y la negociación, dentro de un entorno democrático.

Es oportuno señalar que junto con el análisis de políticas públicas de manera posterior a la propuesta de Laswell, se desarrollaron también, derivados de experiencias bélicas, el enfoque de sistemas, la investigación de operaciones, la programación lineal, la

teoría de colas, la teoría de juegos, las técnicas de Montecarlo y el análisis de costo-beneficio (Lee y Jonhson 1973, 128).

Estos elementos mencionados representan herramientas de la administración pública orientadas hacia el análisis de las políticas públicas en relación al diseño de estrategias eficaces para la resolución de problemas sociales.

Siguiendo el contexto la política pública comienza a introducirse en las ciencias políticas y administrativas europeas en la década de 1970 como una traducción del término *public policy*, diferenciado del término política (politics). Bajo este carácter la definición de política pública se remite a las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, para problemas públicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere una acción concertada. (Subirats, 2008)

En México en la década de los ochentas se inicia el estudio de la disciplina en una coyuntura de declive económico, después de haber sido un estado benefactor con una amplia intervención en la economía, se volcó a ser un gobierno deficitario y administrativamente exhausto que no podía sostener más el modelo económico que se había sostenido desde los cincuentas, el modelo de sustitución de importaciones ó Milagro mexicano, además de que hubo una coyuntura muy importante de demandas sociales.

En la década de los ochenta el estado mexicano, como muchos otros de estados latinoamericanos, fue sacudido por la demanda social de democratización y redimensionamiento (Aguilar: 2007:16).

La década de los noventa representó el mayor adelgazamiento del Estado en su estructura formal por lo tanto en su gasto público, esto dio pie a repensar cuales son los

fines públicos a cumplir y cuales los posibles de ser realizados a través de instrumentos de acción pero desde la disciplina de Políticas Públicas es decir, con la mayor racionalidad.

La imperante necesidad de la racionalidad en la toma de decisiones, en la definición de la agenda de gobierno y en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, hace que la academia adopte la disciplina en sus universidades.

Cada decisión cuesta, tiene costos de operación y si es equivocada, onerosos costos de oportunidad tanto en el renglón de la política como en el de la hacienda pública. Así el redimensionamiento del gobierno se orienta a la reforma del Estado.

Por otro lado Austin Ranney (1967:7) dice que la política pública consta de los siguientes elementos: un fin o meta particular, un curso deseado de eventos, una línea de acción preferida, una intención manifiesta y la implementación o puesta en práctica de dicha acción.

Así mismo Yehezkel, Dror define las políticas públicas como una “supradisciplina orientada a la búsqueda del aprovechamiento de la elaboración de políticas”. El enfoque de las políticas públicas se dirige al conjunto de métodos ubicados espacialmente en la esfera pública través del análisis y observación en la elaboración de políticas y programas de acción pública.

Mény y Thoening la definen como: “Una política pública es un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado” (Mény y Thoening, 1989:130).

Una referencia más, como fundamento de las políticas públicas es la propuesta planteada por Jean-Claude Thoening que nos dice que la noción de las políticas públicas hace referencia a la disciplina en donde el objeto de estudio es representado por la

acción de la autoridad pública hacia la sociedad. En este planteamiento encontramos el carácter científico para la elaboración del proceso respectivo en lo concerniente a la toma de decisiones gubernamentales enfocadas a la resolución de problemas sociales concretos, por lo tanto el enfoque de las políticas públicas se define como un campo y como un método, un aspecto relevante es el uso de las políticas públicas como método científico en la función administrativa y gubernamental. En este sentido las políticas públicas se traducen en un conjunto de métodos dirigidos a descomponer la realidad pública. Identificando a los diferentes actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones políticas. Son “un método o, más bien, un conjunto de métodos lo que permite descomponer la compleja esfera de la acción pública en actividades muy distintas, analíticamente separables, y en comparar diversas situaciones entre ellas”. (Thoenig 1992: 9)

La política pública representa el programa de acción de una autoridad pública, en este sentido el cumplimiento de las políticas públicas debe reflejarse en la capacidad institucional operativa de la administración pública.

Omar Guerrero las define como una forma de comportamiento gubernamental de antiguos pergaminos, y las considera como una resurrección de las ciencias de la policía (1996:11).

Por su parte Dye define a las políticas públicas como una simple acción. “Una política Pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (1972:18 y 1984:1).

Dye cita la de Eulau y Prewit la definen con espacio y tiempo y con actores específicos como: “Una política pública se define como una decisión permanente caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad tanto de aquellos que la elaboran como de aquellos que se atienen a ella” (1984:1-2).

Lemieux la define como una serie de actividades, pero ya menciona entre líneas las interacciones que se dan en las organizaciones gubernamentales con el objetivo de solucionar los problemas públicos. “Una política pública está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores políticos con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo” (1995:7)

Aunque estas definiciones son muy diversas, todas tienden a acentuar algún factor común, ya sean los actores dotados de poderes públicos, quienes toman las decisiones y ejercen las acciones, o la articulación de organizaciones gubernamentales para ofrecer las soluciones adoptadas y por supuesto mencionan el grupo o individuos a las que van dirigidas las acciones y decisiones.

Del mismo modo las políticas públicas infieren directamente en la mejor y eficiente gestión pública, y por tanto en la generación de indicadores palpables de la realidad ya mencionada para evaluar el impacto social de las decisiones gubernamentales. “En tanto que el de la política ofrece una pista inicial respecto del entorno político, el área de acción de la política es esa parte del entorno que está directamente ligada con el análisis de una política particular. El área delimita la porción de realidad que constituye el objeto de análisis”. (Melstner 1998: 371)

Por consiguiente uno de los objetivos de las políticas públicas es el mejoramiento de la gestión pública mediante procesos y estructuras organizativas de autoridad. “Las políticas públicas son el objeto de estudio más tangible y puntual de la administración pública, pues sus propósitos definidos y aprobados de manera pública se traducen en programas específicos, los cuales dan vida a la acción gubernamental que de manera sobresaliente, está a cargo de la administración pública” (Uvalle, 2003: 262).

La principal virtud de las políticas públicas radica en su interdisciplinariedad, ello es porque se basan en los diversos campos de conocimiento tales como la economía, el derecho, la administración pública, la ciencia política, solo por mencionar algunas. Su carácter interdisciplinario es el reflejo de la diversidad social en constante cambio, es adaptándose al entorno social existente siendo dinámicas y modificables.

Las políticas públicas deben ser vistas bajo estos esquemas como la parte ejecutora de la Administración Pública, ello significa que una política pública se traduce en la toma de decisiones del gobierno ya que está se debe reflejar en la solución de problemas en la sociedad.

Siguiendo el contexto Schattschneider menciona que no existe una respuesta institucional lineal o mecánica que se entienda como el resultado que genera un problema colectivo, alude a que dicha respuesta debe darse en el marco de un ejercicio “redistributivo” (con ganadores y perdedores), en el centro de una “movilización de visiones sesgadas”.

Al respecto Subirats menciona que “es problemático incorporar beneficiarios y víctimas en un mismo escenario que no tiene nada de neutral desde el punto de vista político”.

Así en 2008 nos remite a una definición operacional de política pública definiéndola como: “una serie de decisiones o acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del

problema en cuestión (beneficiarios finales)” (2008:38). Esta definición ejemplifica concretamente una noción de inclusión en cuanto que retoma un conjunto de actividades normativas y administrativas que pretenden mejorar los problemas públicos.

Haciendo énfasis, tanto en la Ciencia Política como en la Administración Pública el tema del estudio de las políticas públicas resulta fundamental para su planteamiento, análisis, evaluación, e implementación a través de las Instituciones. Ello con el objetivo de concebir “a la ciencia de políticas como el conjunto de procesos de racionalidad instrumental; que tienen su origen en la tecnología militar de la toma de decisiones, orientada a articular múltiples conocimientos y fuentes de información con el objetivo de crear bases de datos correlacionales sobre problemas específicos; construir modelos de simulación y escenarios de validación y ponderación prospectiva, para la identificación y la solución del problema”. (León y Ramírez 2004: 130)

1.2 Distinción entre políticas públicas y políticas de gobierno

“La palabra “política” (policy) ha sido usada con frecuencia para designar las elecciones más importantes de la vida organizada y de la privada. Hablamos de “política gubernamental”, “política empresarial” o “mi propia política” con referencia a las inversiones a hacer o a otros asuntos. Por tanto, “política” está libre de muchas de las connotaciones indeseables implícitas en la palabra política (politics), la cual con frecuencia se considera ligada a “partidarismo” o “corrupción””. (Aguilar: 2003: 83)

Para Cabrero, la diferencia entre políticas públicas y políticas de gobierno se da en que estas últimas, fueron diseñadas, ejecutadas y evaluadas, casi exclusivamente desde el

gobierno, sin que esto signifique que el Estado sea un régimen autoritario, sino que son otras formas de diseño de políticas.(2000:195)

1.3 ¿Qué es el *análisis* de Políticas Públicas?

Dentro del análisis de las políticas públicas se pueden mencionar tres ejes fundamentales: el enfoque y análisis de sistemas, las ciencias administrativas, la administración pública y la ciencia política orientada al estudio de las instituciones. Es de ello que se deriva el campo de las políticas públicas fundado en la cientificidad racional eminentemente empírico es decir, consiste solo en creer lo que el análisis permita verificar.

Ha sido abordado mediante su estudio por diversos intelectuales, entre los que destacan: *Yehezkel Dror, Charles Jones, Theodore Lowi, Richard Hofferbert, Michael Lipski*, entre otros. “El análisis de las políticas públicas puede incluir la investigación de las causas o de las consecuencias de las políticas o programas de gobierno. En los estudios de las causas de las políticas públicas, éstas son las variables dependientes y el analista busca explicarlas con referencia a variables independientes – fuerzas sociales, económicas, tecnológicas, políticas” (Aguilar 2003: 70).

La característica de los métodos de estudios y análisis de las políticas públicas no ha sido homogénea, a la inversa, ha prevalecido la heterogeneidad. Sin embargo el estudio de las políticas públicas tiene su punto de encuentro en tres factores comunes. El primero radica en su marco referencial (el sistema político estadounidense), el segundo es en cuanto a sus objetivos concretos obteniendo resultados susceptibles de medición, las metas son establecidas a corto plazo y tendientes a representar

esquemas o modelos técnico-matemáticos sofisticados. Por último el tercero deja fuera el vínculo de la relación entre el poder y su dinámica consecuente con la gestión de las políticas públicas. “La investigación sobre la factibilidad política, es decir, la indagación acerca de las consecuencias políticas futuras de las distintas opciones políticas, depende del papel que desempeña el analista, de sus conocimientos políticos y del alcance de los problemas a los que hacen referencia las políticas” (Meltzer, 1998: 369)

1.4 Definición de un modelo de racionalidad instrumental de políticas públicas

Antes de empezar este capítulo es necesario definir el enfoque racional de la toma de decisiones. La idea de racionalidad económica tal como se desarrolló en la teoría económica y la idea de racionalidad burocrática tal como fue formulada por las teorías sociológicas de la organización y la sociedad industrial.

Diversos autores han realizado aportaciones fundamentales para el estudio de la racionalidad en la política pública, entre ellos Simon, Lindblom, March, Olsen, Cyert y Cohen.

El uso de la racionalidad en las políticas públicas tiene sus raíces en la construcción del “hombre económico”, que sostiene la conceptualización del *homo economicus* como un individuo calculador y egoísta. El hombre económico toma decisiones a partir de la recopilación de toda la información necesaria, la comparación de información sobre diferentes opciones y la elección de aquella que le permitirá alcanzar sus objetivos y satisfacer sus intereses.

Los enfoques de la racionalidad discrepan de esta idea de racionalidad económica y argumentan que, en la práctica, el proceso individual de toma de decisiones no se apega al modelo o al ideal. (Wayne, Parson, 2005: 300).

El enfoque racional surge en un segundo contexto para el estudio de las organizaciones. La racionalidad se constituyó como un gran tema en el análisis de la toma de decisiones como resultado de la influencia del sociólogo alemán Max Weber (1864-1920). La idea de racionalidad ha ocupado un lugar central en la teoría y la práctica de la toma de decisiones que se concentran en la racionalidad afirman que, si se pretende comprender el mundo real de la decisión, más vale considerar hasta que punto, una decisión es el resultado de procesos racionales.

En este capítulo abordaré la definición de un modelo instrumental¹ de políticas públicas, “El modelo I, II y III de Graham Allison”, que se ha utilizado por distintos analistas de “Políticas públicas” por ejemplo las decisiones de política nacional, asuntos militares y de política exterior. Una mejor comprensión de las decisiones gubernamentales requiere que los investigadores sean más conscientes de la naturaleza de lo que ya traen en mente cuando comienzan su análisis. Cómo observa, juzga y entiende, cada analista lo importante no solo en función de la evidencia de los sucesos ocurridos, sino también de los lentes teóricos con los que examina.

Se proponen tres Supuestos fundamentales que utilizan los analistas para estudiar y analizar los problemas de acción gubernamental.

“EL argumento general puede resumirse en tres preposiciones:

1. Los analistas piensan los problemas de política exterior y militar a partir de modelos conceptuales en gran parte implícitos, pero en consecuencia

¹ Me refiero a la concepción teórica de **Max Weber**, en la que distinguía dos tipos de racionalidad: la instrumental o teleológica (Zweck-Rationalität) en que una decisión o acción es considerada como racional si sigue las reglas o pautas de la lógica de la utilidad y la valorativa (Wert-Rationalität) que es racional lo que es consistente con valores superiores orientadores.

importantes para el contenido de sus afirmaciones. Los análisis actuales de política exterior no son ni sistemáticos ni poderosos. Pero al examinar cuidadosamente las explicaciones de los analistas, aparecen varias similitudes fundamentales. Sus similitudes muestran características bastante regulares y predecibles. Esta predecibilidad sugiere una subestructura. Las regularidades reflejan los supuestos del analista acerca de la naturaleza de las cuestiones, las categorías de definición de los problemas, los tipos de evidencia relevantes y las condiciones determinantes de los hechos.

La primera proposición es que los conjuntos de supuestos constituyen marcos de referencia básicos o modelos conceptuales, desde los cuales los analistas preguntan y responden: ¿Qué ocurrió? ¿Por qué ocurrió? ¿Qué ocurrirá? Tales supuestos son centrales en las actividades de explicación y predicción. Al intentar explicar un suceso determinado, el analista no se limita a describir el estado del mundo que originó el suceso. La lógica de la explicación exige distinguir las determinaciones importantes, decisivas del hecho. Más aún, cuando predomina la lógica de predicción, los analistas deben dar cuenta brevemente de las distintas variables que determinan el suceso. Los modelos conceptuales son las redes que el analista hace pasar por todo el material con el fin de explicar una acción o decisión particular y que aprende a colocar en determinados estanques, a ciertas profundidades, para atrapar los peces que persigue.

2. No obstante diversas formas y variantes, la mayoría de los analistas explican (y predicen) la conducta de los gobiernos nacionales en términos de un modelo conceptual básico, denominado aquí Modelo de Política Racional o Modelo I.

A partir de este modelo conceptual, los analistas intentan entender los sucesos como acciones más o menos deliberadas de gobiernos nacionales unitarios. Para estos analistas, el objetivo de una explicación es mostrar cómo una nación o un gobierno pudo haber escogido la acción en cuestión, dado el problema estratégico que enfrentaba. Por ejemplo el problema que planteaba la instalación soviética de misiles en Cuba, los analistas de modelos políticos racionales tratan de demostrar por qué era un acto racional desde el punto de vista de la Unión Soviética, dados sus objetivos estratégicos.

3. Hay dos modelos conceptuales “alternativos”, que dan pie a una mejor explicación y predicción. Modelo II de Proceso Organizacional y Modelo III de Política Burocrática”.(Aguilar, 2007:120-122)

1.4.1 Modelo I: “Actor Racional Unificado”

El modelo I asume que la organización gubernamental es una “caja negra” con diferentes mecanismos en una estructura de toma de decisiones altamente diferenciada. Que el gran aparato gubernamental es la consecuencia de distintas áreas que laboran interdependientes, cada una en conflicto, efectuadas por individuos con distintos niveles de racionalidad y percepciones de la realidad, todos y cada uno con diversas concepciones, solo parcialmente compatibles con los objetivos institucionales. El modelo I tiene distintas categorías que permite al analista describir la acción que requiere de una explicación.

Marco Conceptual

- A. Actor nacional. El agente es la nación o el gobierno, concebido como un decisor racional unitario. Este actor tiene un conjunto de metas explícitas (el equivalente de una función de utilidad coherente), percibe el mismo conjunto de operaciones y tiene una medida única para estimar las consecuencias que resultan de cada alternativa.
- B. El problema. La acción se escoge como respuesta al problema estratégico que la nación enfrenta. Las amenazas y las oportunidades que surgen en el “mercado estratégico internacional” hacen que la nación actúe.
- C. Selección estable. La suma de las actividades que los representantes de un gobierno emprenden para tratar un problema constituye lo que la nación ha escogido como su “solución”. La acción se entiende como una elección constante y estable entre desenlaces alternativos (en vez, por ejemplo, de muchas elecciones parciales inmersas en una corriente dinámica).
- D. La acción como elección racional. Los componentes incluyen:
1. **Metas y Objetivos.** La seguridad nacional y los intereses nacionales son las categorías principales para definir las metas estratégicas. Los analistas rara vez traducen metas y objetivos estratégicos en una función explícita de utilidad; sin embargo, centran su atención en metas y objetivos importantes y estiman de manera intuitiva los pros y los contras de los efectos secundarios.

2. **Opciones.** Los distintos cursos de acción que se consideran pertinentes para abordar un problema estratégico, configuran la gama de opciones.
 3. **Consecuencias.** La aprobación de cada alternativa desencadenará una serie de consecuencias. Las consecuencias importantes conllevan beneficios y costos respecto de las metas y objetivos estratégicos.
 4. **Elección.** La elección racional maximiza valores. El agente racional escoge la alternativa de acción cuyas consecuencias favorecen sus metas y objetivos”.
- (Aguilar, 2007:132-133)

Estas categorías analíticas conducen a un esquema para inferir, si el actor decisor lleva a cabo una acción determinada, es porque debe haber tenido metas y objetivos preestablecidos, para cuya realización la acción representa el medio esperado el óptimo de Pareto. El actor decisor es visto como un maximizador de valores.

La probabilidad que el decisor maximice valores en la toma de decisiones se sustenta en supuestos, como que la acción aplicada a la decisión cuente con valores objetivos fundamentales, que se planteen acciones alternativas para el cumplimiento de los objetivos, que se realicen cálculos acerca de las diversas consecuencias que implica la acción en cada alternativa y por último la estimación neta de cada alternativa y sus consecuencias.

Se asume que la probabilidad de escoger una alternativa u otra depende del costo-beneficio del decisor, a medida que pierden valor las consecuencias, aumenta la probabilidad de lograrlas. La probabilidad de escoger una alternativa de acción aumenta (directamente proporcional) conforme se reducen los costos. Cualquier actor racional que sea decisor es un mecanismo maximizador de valores que pasa de cualquier

problema estratégico a la solución lógica. Las predicciones de este modelo son inferencias.

Todos los actores racionales buscan situar la acción dentro de un marco de referencia maximizador de valores, un actor racional nunca tendrá como objetivo perder. Se busca revelar con esto la lógica básica de los analistas de las decisiones gubernamentales.

1.4.2 Modelo II: “Proceso Organizacional”

Pensar en un actor decisor completamente informado, maximizador de valores con control central, para caracterizar la conducta gubernamental como la acción elegida, puede ser útil para ciertos fines, pero no podemos olvidar que el aparato gubernamental es un conjunto de organizaciones, con muy poca interacción, entre los subconjuntos, que operan también como entes monolíticos, tratando de resolver los problemas que atañen a cada dependencia. Sin embargo la mayor cooptación de necesidades y problemáticas se depositan por los ciudadanos en estas aéreas receptoras de demandas, así gobierno central depende de la cooptación de las demandas de las pequeñas organizaciones que constituyen el aparato gubernamental. Para definir sus alternativas de acción y calcular sus consecuencias, los gobiernos dependen de la información que procesan estas organizaciones.

Se puede entender la conducta gubernamental según un Segundo Modelo conceptual: menos como elecciones deliberadas de líderes y más como producto de grandes organizaciones que funcionan conforme a determinados patrones de comportamiento (Aguilar, 2007:137)

La finalidad de estas organizaciones es responder a una amplia gama de problemas públicos, los gobiernos constan de grandes organizaciones entre las que se distribuye

la responsabilidad de atender problemas para las que fueron pensadas. Cada organización atiende un conjunto especial de problemas y actúa de manera cuasi independiente, pero existen áreas que difícilmente atienden problemas relevantes sino funcionan más como organización burocrática administrativa.

Cuando el gobierno trata cualquier problema importante su comportamiento es el producto de varias organizaciones coordinadas parcialmente por los directivos gubernamentales. Los directivos pueden inducir pero no determinar el comportamiento de sus organizaciones. Para poder realizar acciones complejas, es necesario coordinar la conducta de muchos individuos. La coordinación requiere procedimientos operativos, reglas de acción y operación.

La política como producto de una organización, los sucesos de política internacional son producto de procesos organizacionales en tres sentidos. Primero, los sucesos son en realidad productos de organizaciones. Las decisiones de los dirigentes gubernamentales echan a andar las rutinas organizacionales, pero la conducta está determinada en gran parte por procedimientos previamente establecidos. Segundo, las rutinas organizativas de despliegue de las capacidades físicas son realmente las opciones disponibles para los dirigentes gubernamentales cuando enfrentan algún problema. Tercero, los productos organizacionales estructuran la situación y establecen los límites que circunscriben la decisión de los dirigentes frente a cualquier asunto. Si una nación realiza hoy un cierto tipo de acción, es porque ayer sus organizaciones deben haber seguramente realizado (o haber establecido rutinas para efectuarla) una acción sólo mínimamente diferente.

- a. Acción de la organización. La actividad de los POE y los programas no favorece una adaptación flexible e inteligente a las cuestiones. Los más pequeños detalles de acción de las organizaciones están determinados por las rutinas y no por las órdenes de los gobernantes.
- b. Flexibilidad limitada y cambio incremental. El comportamiento en un determinado momento es apenas mínimamente diferente del comportamiento en t-1; por tanto, el comportamiento en t+1 debe diferir en muy poco el comportamiento actual. Los presupuestos de las organizaciones cambian incrementalmente, tanto con respecto a sus totales como con respecto a sus partidas inter-organizacionales.
- c. Factibilidad administrativa. La explicación, el análisis y la predicción, para ser adecuadas, deben incluir la factibilidad administrativa como una dimensión importante. Hay un espacio considerable entre lo que los dirigentes escogen (o podrían racionalmente escoger) y la implementación ejecutada por las organizaciones”.

1.4.3 Modelo III: “Política burocrática”

La política como resultado político.- Las decisiones y acciones de los gobiernos son esencialmente desenlaces, resultados políticos. Son resultados porque lo que ocurre no ha sido escogido en tanto solución a un problema, sino porque es consecuencia de compromisos, coaliciones, competiciones y malentendidos entre diversos miembros del gobierno, cada uno de los cuales observa diferentes aspectos de una cuestión.

Jugadores en posiciones.- El actor no es ni una nación unitaria, ni un conglomerado de organizaciones, sino más bien un cierto número de jugadores individuales. Los grupos de estos jugadores son los agentes de las decisiones y acciones gubernamentales particulares. Los jugadores son hombres que ocupan un puesto, que tienen una posición.

Prioridades, percepciones y cuestiones particularistas. Los intereses, las ganancias y el poder.- Se juegan los juegos para determinar el resultado. La habilidad de cada jugador para jugar con éxito depende de su poder.

El problema y los problemas.- Suele ser muy ancha la brecha que se abre entre los problemas que el jugador tiene que resolver y el problema que estudia el analista.

Canales de acción.- Los juegos de negociación no proceden al azar. Los canales de acción, es decir, las vías establecidas para actuar según los tipos de cuestiones, estructuran el juego preseleccionando a los jugadores más importantes, determinando su entrada al juego y distribuyendo las ventajas y desventajas de cada juego. La acción como política.

Corrientes de resultados.- Las decisiones o acciones gubernamentales surgen como lo individual sistematizado en un todo.

Si una nación ejecutó una acción fue el resultado de la negociación que se llevó a cabo entre individuos y grupos dentro del gobierno.

a) Acción e intención: La acción no presupone la intención. Es excepcional que la suma de las conductas de los miembros de un gobierno ante determinada cuestión sea resultado de la intención de un individuo o grupo. Más bien individuos aislados con intenciones diferentes aportaron piezas que terminaron por configurar un resultado distinto al que cada uno singularmente habría escogido.

A continuación se muestra la siguiente tabla para cerrar este capítulo a modo de conclusiones del Modelo de Graham Allison como metodología de Análisis.

1.5 Evaluación Ex – Ante

La organización gubernamental y social está sujeta a contradicciones y a consecuencias imprevistas y solo aprendiendo de los errores mejorará. El aprendizaje es la clave para mejorar la toma de decisiones.

La evaluación es una valoración y reflexión sistemática sobre el diseño, la ejecución, la eficiencia, la efectividad, los procesos, los resultados (o el impacto) de un programa en ejecución o completado.

Es considerada como una herramienta de gestión para mejorar el desempeño (en términos de eficacia y eficiencia) de los programas. Se debe insertar en todas las fases del programa para tener mejores proyecciones de resultados.

El programa se debe evaluar desde sus diferentes fases, la preparación, ejecución y operación, que tienen por objeto básicamente medir la conveniencia de asignar recursos, de continuar, de modificar, de terminar o de ser lecciones aprendidas respecto al proyecto objeto de la evaluación.

En la etapa de preparación. Los primeros pasos de Evaluación se dan en la etapa de preparación del proyecto, en esta etapa el analista y responsable de la creación del programa se asegurara que el proyecto dispondrá de un buen sistema de evaluación de cada uno de sus fines, propósitos, componentes y actividades por medio de la construcción de medios de verificación como lo plantea la matriz de marco lógico. Esto

ayudara a formular desde que se está diseñando el programa las estrategias de evaluación.

El proceso de evaluación genera información sobre experiencia adquirida y prácticas óptimas que pueden sugerir mejores enfoques para el diseño de nuevos proyectos. En esta etapa, un proyecto debe incluir datos de referencia e indicadores de desempeño que son esenciales para el trabajo futuro de evaluación del desempeño de los proyectos. A este nivel, la introducción de los principios de evaluación se considera formativa pues sienta las condiciones para la evaluación futura. La búsqueda de la eficiencia y la eficacia como referentes para medición son criterios claves para una buena planificación en la medida que aseguran mejores resultados.

Es esencial diseñar el programa bajo los parámetros de la optimización de la eficiencia y la eficacia, con la finalidad de ser evaluado, pero de igual manera cuando un programa no fue diseñado bajo estos supuestos, se debe reformar para determinar si seguirá vigente o ya no es conveniente seguirlo implementando y trabajar en la construcción de otro.

En la medida que se inicie claro y preciso la definición del problema y sus posibles alternativas de solución, será más objetivo el Diseño del programa que se implementara como solución del mismo.

La evaluación se tiene que hacer en las distintas fases de las políticas públicas, solo así se tendrá una mayor certidumbre de la eficiencia en el logro de los objetivos preestablecidos. Bajo esta concepción, plantean distintos autores, la evaluación como una herramienta de predicción para disminuir los costos de transacción y así maximizar

el presupuesto e implementar al más bajo costo, con la finalidad que el programa en la implementación se encuentre lo más cercano al óptimo de Pareto.

Pressman y Wildavsky, acentúan la siguiente interrogante como caso de estudio y desarrollo del instrumento de evaluación. ¿Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland? Esto pareciera obvio a simple vista, pero no lo es. La explicación se puede construir analizando cualquier fase de las políticas públicas, desde el diseño hasta su misma evaluación, tal y como se le llama a la evaluación de la evaluación la Meta – Evaluación.

Definidas las alternativas del proyecto, estas deben ser evaluadas para seleccionar la que presenta una mejor relación entre los costos de su implementación y el impacto estimado.

Tipologías de evaluaciones asociadas al ciclo de proyectos.

Se especifican 4 momentos de evaluación, que se encuentran asociadas a las fases del proyecto, en las que se persiguen objetivos distintos.

La **Evaluación Ex – Ante** evalúa durante la etapa de preparación, el contexto socioeconómico e institucional: los problemas identificados, las necesidades detectadas, la población objetivo, los insumos, las estrategias de acción.

La **Evaluación Intra**: se desarrolla durante la ejecución. Se evalúan las actividades del proceso mientras estas se están desarrollando, identificando los aciertos, errores, las dificultades.

La **evaluación Post**: corresponde a la finalización inmediata de la ejecución del proyecto, detectando, registrando y analizando los resultados tempranos.

La **Evaluación Ex – Post**: se realiza algún tiempo después (meses o años) de concluida la ejecución, evalúa los resultados mediatos y alejados, consolidados en el tiempo y se centra en los impactos del proyecto.

Otro organismo como el Banco Interamericano de Desarrollo propone otra evaluación (aunque muy parecida) que es la Formativa en la etapa de preparación y ejecución del programa y la Sumativa, que se realiza al final y después de terminado.

Existen distintas metodologías de evaluación como las que describiremos a continuación:

El análisis costo – impacto (ACI) permite seleccionar la alternativa que maximiza el impacto al menor costo posible, escoger la opción que represente el menor costo por unidad de impacto. Por consiguiente requiere el análisis de costos y del impacto. Ambos representan diferencias según la naturaleza del proyecto. En los proyectos de gran escala los análisis deben realizarse comparando todas sus alternativas.

En un programa (como el objeto de estudio de la presente investigación) que incluye un conjunto de pequeños proyectos con una sola alternativa, que comparten los objetivos de impacto y la población objetivo, los procedimientos señalados como **calcular los costos**, realizar **el análisis de impacto en cada alternativa** y estimar la **relación costo – impacto** deberán realizarse comparando todas sus alternativas.

Calcular los costos (análisis de eficiencia)

Los costos de un proyecto aluden al valor económico de cada uno de los bienes y servicios utilizados, independientemente de quién afronte su financiamiento. No se debe confundir con el **costo - egreso**.

En cada una de las alternativas se deben identificar los costos relevantes que se deben afrontar durante la vida del proyecto.

Para evaluar Proyectos grandes hay que identificar los factores que diferencian entre un costo y otro. Es posible que existan actividades comunes que no cambiarían el rango de costos.

Los costos pueden clasificarse en:

Costos de capital: son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el proyecto (vida útil) es superior a un año. Normalmente el desembolso debe hacerse durante la ejecución (inversión) para que puedan ser utilizados en la operación. Si surgen imprevistos en los que se deba ocupar más capital, tales erogaciones también forman parte de los costos de capital. Los costos de capital más comunes en los programas sociales es la compra de terreno, construcción, equipamiento urbano e inversiones complementarias.

Costos de mantenimiento: Son los requeridos para mantener el estándar de calidad y volumen de producción de los bienes de capital (equipo, edificios, etc.)

Costos de operación: se derivan de la compra de bienes y/o servicios cuya vida útil es inferior a un año. Estos costos se diferencian entre Directos e Indirectos.

Los directos derivados de los insumos y personal imprescindibles para la realización del proyecto. Forman parte de los procesos principales.

Los indirectos no son imprescindibles pero permiten aumentar la eficiencia. Forman parte de los procesos de apoyo (como la capacitación y supervisión).

Costos adicionales de los usuarios: En los proyectos sociales es necesario tener en cuenta los costos en que debe incurrir la población objetivo para recibir los productos del proyecto.

Costos de oportunidad: las donaciones y el trabajo voluntario, que son gratuitos, implican costos económicamente cuantificables. Si no se les incluye como tales, se asume que los recursos implicados son infinitos, dichos costos deben sumarse en los costos de capital o de operación, según sea el caso.

Hay que tomar en cuenta solo los costos relevantes. Los egresos menores como costos de papelería se deben agrupar en rubros genéricos. Los costos se deben imputar a precios de mercado, en el lugar del proyecto. Esto elimina la necesidad de realizar estimaciones sobre la inflación futura.

La **evaluación Ex – Ante** se realiza utilizando los costos de oportunidad, para elaborar el presupuesto de la alternativa seleccionada (en la etapa de la programación) se deben considerar los desembolsos previstos, a precios de mercado (los que realmente se pagaran).

El flujo de los costos

Es una matriz que contiene los costos que debe afrontar el proyecto en cada período de ejecución y operación (normalmente años o meses), desglosadas por capítulos (de capital, de operación, de mantenimiento y de los usuarios).

También es posible desagregar los costos por actividades, para facilitar la programación. El flujo debe consignar todos los costos relevantes. Es preciso hacer un

detalle de los componentes involucrados, su costo unitario, vida útil, valor residual y la cantidad requerida según el plan de producción (diseñado en la formulación).

Actualización de los costos

Para comparar la información del flujo de costos, se debe calcular su valor presente, al momento del análisis, utilizando la tasa de descuento vigente para proyectos sociales. El valor presente es el que tiene hoy una determinada cantidad de dinero que debe gastarse o que ingresará en el futuro (en el horizonte del proyecto). Anualización de costos requiere calcular los costos promedio de cada periodo ajustado por la tasa de descuento (anualidad) del proyecto. Matriz de costos la matriz de costos resume el costo anualizado y permite comparar las alternativas.

Análisis de Impacto de cada alternativa

La eficiencia es la generación de productos de un proyecto social, no implica efectividad en el logro de sus objetivos de impacto. Por ello hay que realizar un análisis específico, que persigue:

*Determinar si la alternativa produce cambios en la dirección de los fines perseguidos.

*Estimar la magnitud de dichos cambios.

En la evaluación **Ex – Ante** el impacto de cada alternativa es una estimación, realizada a partir de la justificación de la relación existente entre los productos que entrega y los objetivos propuestos. Cada objetivo en cada alternativa tiene su propia estimación (meta) de impacto (si se tiene cuatro objetivos y tres alternativas habrán 12 metas).

Estimación de la relación Costo – Impacto

Habiendo estimado los costos y el impacto se construye una Matriz costo – impacto, en la que para cada alternativa se registra su costo total anual, el costo por unidad de producto y el impacto promedio anual para cada objetivo y total.

El impacto promedio anual es el resultado del cociente entre el impacto total estimado para cada alternativa (la meta de impacto) y el horizonte del proyecto. Es un indicador lineal que solo sirve para efectos de la comparación, no significa que en cada periodo de operación realmente se incremente el impacto en tal medida.

Existen otras metodologías de evaluación pero, para los fines de esta investigación abordaremos la llamada matriz de marco lógico, ya que como se había planteado inicialmente es utilizada por el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) del gobierno federal (2007-2012) para evaluar programas federales. Por lo tanto es de suma importancia tratarla como el siguiente subcapítulo.

1.5.1 Matriz de marco lógico como metodología de evaluación.

En este apartado se estudiará la Metodología de Marco Lógico como instrumento de evaluación de programas públicos en sus distintas fases. Este instrumento fue diseñado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La Metodología de Marco Lógico: Es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas.²

² Manual 42 de CEPAL, “Metodología de Marco Lógico” p.13

Nace originalmente para resolver 3 problemas comunes en proyectos que los analistas de políticas públicas encontraron al evaluar programas en cualquiera de sus fases, como programas carentes de precisión, con miles de objetivos que no se relacionaban con las actividades del proyecto. La metodología de marco lógico resuelve estos problemas y sus resultados los acota a un sólo cuadro que expresa la matriz del marco lógico, éste a su vez es diseñado para ser evaluado.

Es importante hacer una distinción entre lo que es conocido como Metodología de marco lógico y matriz de marco lógico, la metodología contempla análisis del problema, análisis de los involucrados, jerarquía de objetivos y selección de la estrategia de implementación óptima. El producto de esta metodología analítica es La matriz (el marco lógico), la cual resume lo que el proyecto pretende hacer y cómo, cuáles son los supuestos claves y cómo los insumos y productos del proyecto serán monitoreados y evaluados.³ Tiene ventajas considerables sobre otros métodos, como establecer categorías de análisis en una terminología uniforme para el análisis de distintos programas.⁴ Esta tabla se suministra información para organizar y preparar con racionalidad instrumental el plan de ejecución del proyecto, monitoreo y evaluación del programa y esta última se expresa en un solo cuadro mostrando la información más importante sobre un programa. La etapa de planificación, en la que una idea de proyecto se convierte en un plan o programa operativo práctico para la ejecución, se plasma a partir de la concepción de una posible solución a un problema.

³ (ibídem, P.15)

⁴ Establece parámetros para reducir ambigüedades en un formato ya preestablecido que se muestra como anexo 1. Tabla toma de los términos de referencia para la evaluación de diseño de programas de la página de la Comisión nacional de evaluación (CONEVAL) Ver. www.coneval.gob.mx

La metodología contempla el análisis del problema, análisis de los involucrados, jerarquía de objetivos y selección de una estrategia de implementación óptima.⁵

Identificación del problema y alternativas de solución

El primer paso de la búsqueda de marco lógico, es la identificación del problema para buscar posibles alternativas de solución que busquen la mayor eficiencia al más bajo costo. Así definimos el concepto de problema y nace con la percepción de una situación problemática y la motivación para solucionarla.⁶ La metodología incorpora cuatro categorías analíticas importantes que ayudaran a guiar el proceso.

Análisis de involucrados

Es muy importante tener en cuenta los actores involucrados con el programa, como lo plantea el Modelo I, II Y III de Graham Allison, se puede observar en tres escenarios el papel del decisor, el del actor racional unificado, el proceso organizacional y por último el de la política burocrática y a su vez el papel de los afectados directos por el problema, tomar en cuenta estos actores hará que el programa tenga un mayor éxito.

EL análisis de involucrados permite optimizar los beneficios sociales e institucionales para la producción del programa y limitar los impactos negativos tal y como lo asume la racionalidad instrumental.

Al asumir que un decisor racional tiene intereses y expectativas comunes a otros, se puede aprovechar y hacer que coincidan de alguna forma y así disminuir la oposición de aquellos con intereses opuestos al proyecto para la elaboración de un programa.

⁵ Manual 42 CEPAL. P. 15

⁶ Manual 42 de CEPAL, p.15

Análisis del problema

Al preparar el proyecto que concebirá el programa es necesario tener identificado el problema, así como sus causas y sus efectos en distintos escenarios.

El problema no siempre es el que se encuentra en la agenda de gobierno, tal vez haya que hacer un análisis e identificarlo para desarrollar el procedimiento donde se identifiquen los sub problemas, así determinar cuál es el problema central y aplicar criterios de prioridad y selectividad. Identificar las causas del problema central y así buscar que elementos que son variables directas que lo provocan.

Una vez que el problema central está identificado sus causas y efectos, se puede construir el árbol de problemas. El árbol de problemas da una fotografía panorámica de la situación negativa existente. El análisis resulta más valioso cuando se encuentran todos los actores involucrados tanto decisores como afectados directos del problema.

Análisis de Objetivos

El análisis de Objetivos permite describir la situación futura a la que se desea llegar un vez que se han resuelto los problemas. Consiste en convertir los estados negativos del árbol de problemas en soluciones, expresadas en forma de estados positivos. De hecho, todos esos estados positivos son objetivos y se presentan en un diagrama de objetivos en el que se observa la jerarquía de los medios fines. Este diagrama permite tener una visión global y clara de la situación positiva deseable.⁷

Identificación de alternativas de solución al problema.

⁷ Manual 42 CEPAL. P. 17

En este paso se plasmarán las probables “acciones” que en términos operativos puedan conseguir el medio deseado.

El supuesto es que si se consiguen los medios más bajos es decir los problemas que generan el problema central, se soluciona el problema, que es lo mismo que decir que si eliminamos las causas más profundas estaremos eliminando el problema.

A partir de estas acciones el analista puede ya establecer algunas alternativas para evaluar y decidir cual llevará a cabo.

Selección de la alternativa optima

Tomar la mejor decisión consiste en la selección de una alternativa que se aplicara para alcanzar los objetivos deseados. Durante el análisis de alternativas y estrategias, conviene determinar los objetivos “**dentro**” de la intervención y de los objetivos que quedarán “**fuera**” de la intervención.

Este análisis requiere:

1. La identificación de las distintas estrategias posibles para alcanzar los objetivos;
2. Criterios precisos que permitan elegir estrategias;
3. La selección de la estrategia aplicable a la inversión.

En la jerarquía de los objetivos, se llaman estrategias los distintos grupos de objetivos de la misma naturaleza. Conviene elegir la (o las) estrategia (s) de la intervención futura. Todas las alternativas deben cumplir con el propósito y los fines. Se selecciona la estrategia, no sólo más factible en términos económicos, técnicos, legales y ambientales, sino también pertinente, eficiente y eficaz; para lo cual se hace necesario

realizar una serie de técnicas y de estudios respectivos que permitirán utilizar criterios de selección.

Las estrategias podrían traducirse en una intervención del tamaño de un proyecto, o un programa compuesto de varios proyectos. Para seleccionar una alternativa, primero se evalúan y comparan las posibles soluciones del problema, para ello se realizan diferentes análisis como:

1. Diagnóstico de la situación (área de estudio, áreas de influencia, población objetivo, demanda, oferta y déficit)
2. Estudio técnico de cada alternativa (tamaño, localización, tecnología).
3. Análisis de los costos de cada alternativa.
4. Análisis de los beneficios.
5. Se hace una comparación a través de algunos criterios e indicadores y de esta comparación tomamos la que muestra los mejores resultados.⁸

Estructura Analítica del Proyecto

Teniendo una alternativa ya seleccionada una alternativa, previo a la construcción de la Matriz de Marco Lógico es recomendable construir la lógica vertical o la Estructura analítica del proyecto (EAP) para establecer niveles jerárquicos, como el Fin, el Objetivo central del Proyecto (Propósito), los componentes (Productos) y las Actividades. Definido esto se podrá construir la Matriz.

⁸ Manual 42.CEPAL. p.19

1.5.2 Evaluación de programas con metodología de marco lógico.

Lo óptimo sería encontrar en el diseño del programa la matriz de marco lógico y los estudios de factibilidad técnica, institucional, económica, financiera y otros.

En la medida que se inicie claro y preciso la definición del problema y sus posibles alternativas de solución, será más objetivo el Diseño del programa que se implementara como solución del mismo.

La Metodología de Marco Lógico propone que en las etapas previas al Diseño del programa se deben desarrollar algunas tareas que son esenciales para la planificación, las cuales son:

Identificación de la idea del proyecto: La Identificación de la problemática central, cuando se tiene clara, se analizaran los actores involucrados, después se podrá construir el árbol de problemas que determinan el problema central.

Definición de Objetivos. Selección del Fin, Propósito y lo que serían los Componentes y las actividades para cumplir los mismos.

Diseño. En esta etapa se plasma de manera objetiva la matriz de marco lógico, y se realizan los estudios de factibilidad técnica, institucional, económica, financiera y otros: se elaboran los planes de ejecución física y financiera (aunque con frecuencia no se hacen). Es importante que los planes de ejecución física y financiera se desarrollen con base en los componentes y las actividades de la Matriz de Marco Lógico. Y por último se elabora la estrategia de evaluación indicando actividades específicas.

Capítulo 2. Marco legal y normativo del desarrollo urbano en México, en función del análisis de las políticas públicas.

En el siguiente capítulo se mencionará el ordenamiento jurídico utilizado para dar certidumbre a los procedimientos implementados por las políticas públicas de desarrollo urbano. Es necesario conocerlas ya que fundamentan la existencia de nuestro objeto de estudio **“El programa general de desarrollo urbano”** publicado en 2003.

Ya que toda política pública está estructurada en creencias valorativas de la sociedad sobre la existencia humana y social, las cuales suelen plasmarse formalmente en:

Constitución Política, Leyes, Convenios internacionales; Planes Generales (estratégicos u operativos) de gobierno con plazos establecidos de tiempo; **creencias científico – técnicas de la sociedad, que determinan los juicios de factibilidad eficacia y eficiencia de las acciones humanas.**

Una estructura Institucional política: por el tipo de régimen y de relación entre los poderes públicos y entre estos con la sociedad política (sistema electoral) y la sociedad económico civil (Aguilar, 2008:14).

Pero ¿a qué se refiere Aguilar, Villanueva con creencias valorativas y creencias científico - técnicas?

Las creencias valorativas cuyo humus es la cultura históricamente formada de una sociedad, se plasman fundamentalmente en los artículos de la constitución política del Estado, que determinan su naturaleza, fines y alcances, así como en las leyes que regulan determinados campos de acción social y en los convenios internacionales.

Estas referencias valorativas prescriben los objetivos sociales que los gobiernos deben valorar, asegurar y realizar; ordenan así mismo con frecuencia el tipo de acciones que los gobiernos habrán de ejecutar y los estándares que tendrán que observar en la ejecución para realizar los objetivos.

A las normas constitucionales y legales nacionales hay que añadir las normas, regulaciones y estándares internacionales, ya que el contexto internacional se ha vuelto cada vez más influyente en la toma de decisiones de los Estados, en razón de la fundación de asociaciones políticas supranacionales como la Unión Europea, la aprobación de los tratados de libre comercio que se han dado en México, y por la importancia regulatoria que han alcanzado los varios organismos y regímenes internacionales en temas no sólo económicos sino ambientales, de salud, derechos humanos, etc.

Las creencias científico – técnicas cuyo humus es la investigación científica y tecnológica con sus aplicaciones aprobadas, se plasman en teoremas, tecnologías, métodos de gestión que suelen ser de aplicación universal y cuentan con evidencias de respaldo sobre su idoneidad y eficacia constante.

En suma, la base de estructuración de una política es su firmamento normativo, su universo informativo y científico técnico.

El marco jurídico nos da un panorama general de las reformas que se tuvieron que establecer para atender el contexto de su tiempo, porque la ley es letra muerta si no es aplicable a los problemas contemporáneos, que cambian aceleradamente, como el crecimiento urbano. Por ende es necesario tener el marco jurídico que da pie al

nacimiento de nuestro objeto de estudio. Cuando hablamos de Marco Jurídico nos referimos a la concepción de modelo de Kelsen⁹ donde la Constitución es la Máxima Ley y el principio de la emanación de todas las leyes, como lo muestra en la siguiente pirámide.



Para Velarde de la Vega, las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Febrero de 1976, inician un vigoroso proceso de estudio, revisión y creación de

⁹ **Hans Kelsen** (1881-1973), jurista austriaco nacionalizado estadounidense. La filosofía de Kelsen se basa en la concepción de cada ley como una norma, esto es, como un 'deber ser'. Cada ley puede derivarse de otra que otorga validez a aquélla, hasta llegar al principio de validez final, la *Grundnorm* o norma fundamental. Una ley aplicada por un tribunal es válida en virtud de la legislación que guía la actuación de ese tribunal y le concede el poder de hacer la ley. El poder recibido por una asamblea legislativa emana generalmente de una constitución, cuya fuerza normativa procede de la *Grundnorm*. De este modo, el ordenamiento jurídico se estructura de forma jerárquica: la norma inferior extrae validez de la superior.

ordenamientos jurídicos fundamentales en la reorientación de nuestro proceso de desarrollo, particularmente en materia urbana. (n.d.:123)

La reforma en 1976, adiciona el tercer párrafo al Artículo 27 Constitucional que a su letra dice:

“La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los **asentamientos humanos** y establecer adecuadas provisiones, usos reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de **planear y regular** la fundación conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y la explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”. (CPEUM, 2011:31-32)

En conclusión el artículo es reformado adicionando el párrafo tercero, con la finalidad de iniciar y establecer las bases jurídicas de la planeación urbana en México. Uno de

los instrumentos establecidos para la planeación es ***“transmitir el dominio público al particular constituyendo la propiedad privada”***. Otro instrumento de planeación y regulación es la ***“expropiación por causa de utilidad pública”***, por lo tanto se regularan los asentamientos humanos irregulares. Las disposiciones sobre las expropiaciones se encuentran dispersas en múltiples ordenamientos, que constituyen los instrumentos de esta política y que son: La Ley Federal de la Reforma Agraria, La Ley de Expropiación, El Código Civil, la Ley que establece el Régimen de Propiedad en Condominio, la Ley General de Asentamientos Humanos y las Leyes locales sobre la materia.(Puebla y Schteingart, 1993:99) Se ha estimado que alrededor del 50% de la población urbana en México habita en lugares que son o fueron irregulares. (Puebla y Schteingart, 1993:104) El problema ya era muy grave y se tenía que pensar más que en una planeación en una reordenación urbana.

El Artículo 115 de la CPEUM “De los estados de la Federación y del Distrito Federal” sus fracciones V y VI se otorga a los municipios en términos de leyes federales y estatales relativas a formular aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; crear sus reservas territoriales; participar en la elaboración de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los Estados proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de

ordenamiento en esta materia; Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la CPEUM, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Así este artículo faculta al Gobierno del Distrito Federal a crear su Programa General, Delegacional y Parciales de Desarrollo Urbano, los cuales deberán estar en concordancia con los planes nacionales de la materia.

Y por último el Artículo 122 que establece como autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

A continuación se trata de establecer el orden cronológico por periodo presidencial de la institucionalización del marco jurídico de políticas de desarrollo urbano.

Para los años treinta el entonces presidente Pascual Ortiz Rubio, señalaba que era muy necesario contar con un programa definido, basado en estudios previos acerca del desarrollo del país, para tomar medidas administrativas importantes. Para algunos autores como Gabriela Sánchez¹⁰, la planeación urbana en México empieza a través de la Ley de Planeación General de la República en 1930, para otros como Puebla y Schteingar¹¹ empieza con la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976 (COLMEX, 1993). Sánchez lo justifica mencionando que la Ley de Planeación General

¹⁰ Del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM .

¹¹ Del COLMEX.

de la República da pie al nacimiento del **“primer plano regulador de la ciudad de México”**¹² elaborado en los cuarentas que estaba a cargo de la Dirección de Obras Públicas. En el mismo año se crea la **“Comisión Consultiva del Distrito Federal”** como organismo de participación ciudadana en el proceso de planeación urbana.

Es hasta 1976 que se institucionalizan las políticas para el desarrollo urbano en el sexenio de Luis Echeverría, con la publicación de la **“Ley General de Asentamientos Humanos”**, sin que por ello se aplicaran directrices claras para equilibrar la consolidación espacial del desarrollo y la economía nacional. (PGDUDF, 2003:31). Con esto se da el cauce jurídico de lo que vendría a constituirse el Sistema Nacional de Planeación Urbana. (Iracheta, 1988:63) y el reglamento de zonificación de usos de suelo del DF (DDF, 1982:5).

Para Iracheta, el **“Plan Nacional de Desarrollo Urbano”** Expedido en el sexenio de López Portillo aprobado en 1978, establece el inicio de una nueva época en relación a la participación del Estado Mexicano en los procesos socio-espaciales del país. (1988:63) Este Plan hacía referencia a una distribución racional tanto de la población como de las actividades económicas, localizándolas en zonas de mayor potencial del país.

En el sexenio de Miguel de la Madrid se dieron pasos muy importantes en relación con el marco jurídico para la planeación del desarrollo con las reformas constitucionales a los artículos 25, 26 y 73, fracción XXIX-D, y la Ley de Planeación de 1983. (Sanchez, 2011)

¹² el contenido de este plano aludía a cuestiones geográficas, de urbanismo, de recursos naturales, de comunicación. Fue uno de los primeros intentos para abordar la planeación de desarrollo en México, aunque con especial referencia a la problemática regional.

Posteriormente y con el apoyo de la **“Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas”** (SAHOP), se elaboró y aprobó el primer **“Plan General de Desarrollo Urbano del DF”** en 1980. En el año de 1984 le sigue el **“Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica”** (PRUPE) del DF. (Iracheta, 1988:64) El **“Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988”** y el **“Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988”** se proponen consolidar un sistema jerárquico de ciudades, para la prestación de servicios.

A partir del Presidente Miguel de la Madrid, se establece un Plan Nacional de Desarrollo para cada nuevo sexenio, de este Plan se derivan diversos Programas como el Nacional de Desarrollo Urbano.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se publica el **“Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994”** y el **“Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994”** se refieren nuevamente a la transformación del patrón de los asentamientos humanos, de acuerdo con las políticas de descentralización. En 1992 se da una coyuntura trascendental se establece la reforma agraria y con estos cambios radicales en la venta del suelo ejidal y comunal.

El **“programa sectorial de desarrollo urbano”**, en el rubro de reordenamiento territorial, considera al Sistema Urbano Nacional compuesto por cuatro ciudades grandes, 80 ciudades medias y 120 ciudades pequeñas. Para finales de 1992, se considera que son 100 ciudades medias, de ahí el programa que elaboró la Secretaría de Desarrollo Social denominado "Programa de 100 ciudades".

El 21 de julio de 1993 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, cuyo artículo 2o. transitorio abroga a la ley de 1976. Como señala Soberanes "era necesario actualizar el marco jurídico de los asentamientos humanos y ajustarlo a la realidad económica y social del país". (1993:143) tiene relación esta ley con la Ley de Planeación, la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley Agraria, entre otras. (Sanchez, 2011).

Para 1995, en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León se crea el **“Programa nacional de desarrollo urbano (1995-2000)”** alineado con el Plan nacional de Desarrollo. En este periodo Puebla y Schteingart definen el marco legal y normativo de las políticas de suelo urbano en el siguiente orden jerárquico: **“Programa Nacional de Desarrollo Urbano”** (PNDU); los **“Planes Municipales de Desarrollo Urbano”** (PMDU); **“Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas”**; con carácter de complementariedad existen **“Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población y de Centros de Población Estratégicos”**, los **“Planes Parciales para algunas ciudades y los Planes Sectoriales”**. (1998:86)

En el año 2001 en el sexenio de Vicente Fox Quesada que representa el Fin del partido oficial en Gobierno Federal, inicia la administración pública un gobierno de derecha el cual copia la estructura de los anteriores programas y publica el **“Programa nacional de desarrollo urbano y ordenación del territorio 2001-2006”** Este programa ya plantea interrogantes claras sobre ¿en dónde estamos? ¿A dónde queremos llegar? ¿Qué camino vamos a seguir? ¿Cómo medimos los avances? Y es elaborado por la secretaría de desarrollo social.

En este último sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, al igual que Fox en un gobierno de derecha, pública su “**programa nacional de desarrollo urbano**” y líneas estratégicas de ordenación del territorio y desarrollo regional (PNDUROT) 2007-2012, Dentro de su Plan Nacional de Desarrollo que por primera vez se elabora por una institución de educación superior la Universidad Nacional Autónoma de México.

2.1 Bases jurídicas del “*programa general de desarrollo urbano*” 2003

A continuación se establece jerárquicamente el fundamento jurídico que justifica el diseño del PGDU 2003. Desde la normatividad federal a la local.

F E D R A L	artículos 25, 26, 27, 73 y 122, Apartado C, Base Segunda fracción II, inciso C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
	1º, 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 46, 51 y 57 de la Ley General de Asentamientos Humanos;
	1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 14 bis, 15, 16, 17, 18, 19 a 20 bis 5, 21, 22 bis, y 23 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;
	1º, 2º, 15, 44, 45, 46 y 47 de la Ley de Aguas Nacionales;
L O C A L	12, fracciones V y XIV, 42, fracción XIV, 67, fracciones XVI y XXVI, 118 fracción III y 119 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
	1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 25, 26 y 27 de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal;
	15, fracción II y 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal;
	1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 18, 23, 25, 26, 30 y 31 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
	1º, 2º, 3º, 5º, 6º, 8º, fracción I, 15, 24, 28 y 31 fracción II de la Ley Ambiental del Distrito Federal;
	1º, 3º, fracción IV, 4º, 5º, 8º, 10, 80 y 98 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal;

1º, 2º y 3º de la Ley de Protección Civil del Distrito Federal;
1º, 7º y 10, fracciones I, y VII de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º, 10, 14, fracción I y II, 18 y 20 de la Ley de Vivienda del Distrito Federal;
1º y 29 de la Ley de Turismo del Distrito Federal;
1º, 2º, fracciones I y II, 3º, 6º y 8º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal;
1º, 4º, y 10, fracciones I y IV de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal;
1º, 2º, 3º, 6º, 9º, 10, 12, 14 y 16 de la Ley de Fomento Económico del Distrito Federal;
1º y 7º, fracción V de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal;
1º, 2º, 4º y 5º de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal;
1º, 2º, 3º, 4º y 49 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal;

Asimismo, se rige por:

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006
El Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006
El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006
El Programa de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal

Y las demás Leyes, Reglamentos y normatividad aplicable vigente. (2003:12)

Los **“programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano”** estarán alineados al PGDU 2003 al igual que a toda la normatividad vigente antes mencionada. De igual manera se deberán tomar en cuenta los programas Metropolitanos y Megalopolitanos vigentes y los que en su momento se emitan.

2.2 Antecedentes del “Programa general de desarrollo urbano” del Distrito Federal publicado en 2003

El propósito de Este capítulo es hablar de los antecedentes del PGDU versión 2003, con la finalidad de localizar las modificaciones en el diseño de programas anteriores a la versión actual. La versión anterior al programa 2003, que se analizará en esta investigación, es la versión 1996 por ello es necesario partir de la iniciativa de modificación de la misma. En el año 2000, en atención a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada en el mismo año, se inicia el proceso de revisión y modificación del programa general de desarrollo urbano del Distrito Federal versión 1996, con el propósito de adecuar los instrumentos de planeación a las transformaciones ocurridas en el territorio. La revisión integral del programa y su modificación partieron del análisis de las relaciones entre las condiciones físicas del territorio y las transformaciones demográficas, económicas, sociales, políticas y jurídicas ocurridas durante su periodo de vigencia.

El proceso de planeación urbana del Distrito Federal cuenta con diferentes instrumentos (como los programas generales, delegacionales y parciales) que se ajustan y adecuan a las necesidades particulares en materia de uso del suelo. De esta manera se da respuesta oportuna a los requerimientos sociales y económicos de los habitantes de la Ciudad de México. Con la planeación y reordenamiento urbano se tiene mayor

certidumbre de una mejor calidad de vida en el Distrito Federal. La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal establece revisar el programa por lo menos cada seis años, el Programa del presente estudio, se publicó en el 2003 y desde entonces no se ha revisado y reformado, por ello, ya se iniciaron trabajos coordinados con distintos grupos, organizaciones y académicos especialistas en la materia como profesores integrantes del Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad de la UNAM que ya entregaron la propuesta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de promover una verdadera planeación participativa, sustentada en la identificación de los problemas que enfrenta la ciudad, pero sobre todo definiendo la ciudad que queremos.

Como ya se había mencionado anteriormente el propósito de este capítulo es hablar de los antecedentes del PGDU versión 2003, con la finalidad de localizar las modificaciones en el diseño de programas anteriores a la versión actual. La versión anterior al programa que se analizará en esta investigación, es la versión 1996. Por ello es necesario partir de la iniciativa de modificación de la misma. En el año 2000, en atención a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada en el mismo año, se inicia el proceso de revisión y modificación del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal versión 1996, con el propósito de adecuar los instrumentos de planeación a las transformaciones ocurridas en el territorio.

Se planteó como propósito establecer las grandes líneas para el ordenamiento equilibrado de la ciudad y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, incorporando políticas de planeación urbana que reviertan el crecimiento territorial con los consecuentes problemas de la urbanización descontrolada y sus altos costos sociales ambientales, con la apropiación ilegal del suelo rural y urbano.

El artículo 25 de la **“ley de desarrollo urbano del D.F.”**. señala la obligatoriedad de revisar el programa cada tres años (2000:). Así el 6 de Marzo del 2001, la Gaceta oficial del Distrito Federal dio aviso del proceso de consulta pública para la modificación del PGDUDF versión 1996.

Para elaborar el proyecto y actualizarlo en los términos que marca la ley, se incorporaron las directrices generales del **“programa general de desarrollo del Distrito Federal (2000-2006)”**. Así mismo, se retomó parte de la investigación que llevó a cabo el **fideicomiso de estudios estratégicos sobre la ciudad de México**, realizada por especialistas de las áreas de urbanismo, arquitectura, ingeniería, economía y medio ambiente, entre otros. (PGDU, 2003:15)

De este modo, el documento sometido a consulta pública del 2 de Mayo al 24 de julio del año 2001, permitió dar a conocer el diagnóstico y la evaluación de la situación actual del desarrollo urbano, sus implicaciones regionales y las orientaciones programáticas para el Distrito Federal. Las propuestas ciudadanas más claras que correspondieron con el nivel de planeación del programa fueron: revisar y modificar las Normas Generales de Ordenación y los instrumentos del desarrollo urbano; detener el avance de los asentamientos humanos irregulares, controlar los procesos de urbanización en el suelo de conservación para preservar los recursos naturales e impulsar la reactivación económica en estas áreas; ampliar la respuesta de los corredores turísticos a otras áreas de la ciudad; reducir o impedir la construcción de unidades habitacionales masivas, sobre todo en zona de riesgos; y revisar los Programas Parciales de Desarrollo Urbano vigentes. (PGDU: 2003:10)

Los planteamientos específicos de cambios de usos del suelo, modificación de la normatividad, incremento a densidades, proyectos de nuevas vialidades, elaboración de programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano, estaban en la mesa para su puntual análisis en la revisión del nivel de planeación correspondiente. Así mismo se sumaron las propuestas de los titulares de las delegaciones políticas, del Gabinete de desarrollo sustentable, con el fin de ser congruentes con los objetivos de los proyectos con los programas delegacionales.

Después del término de la consulta la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda tenía 90 días hábiles para integrar la propuesta y enviársela al Jefe de Gobierno, con el fin de que fuera remitida a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para revisarla y aprobarla.

La **secretaría de desarrollo urbano y vivienda (SEDUVI)**, envió el documento al Jefe de Gobierno el 5 de Diciembre del 2001, quien el 19 de Febrero de 2002, remitió la propuesta de modificación del PGDU a la II legislatura de la Asamblea del Distrito Federal, acompañada del proyecto de decreto para su consideración y aprobación. El 18 de Abril del 2002 el Pleno de la Asamblea Legislativa aprobó el dictamen de la comisión de desarrollo urbano y tipificación del suelo estableciendo reservas territoriales, éste se reenvió al Jefe de Gobierno con observaciones generales para que la SEDUVI realizara los ajustes al proyecto del nuevo programa. Cada una de las observaciones fue analizada en las mesas de trabajo, con base en la exposición detallada del proyecto, al terminar los 45 días hábiles, la SEDUVI presentó nuevamente la propuesta nuevamente la propuesta al Jefe de Gobierno el 27 de Junio de 2002. Es hasta el 31 de diciembre de 2003 que se publica en la **gaceta oficial** del Distrito

Federal, el nuevo ***programa general de desarrollo urbano*** el cuál es el objeto de estudio de la presente investigación.

Capítulo 3. Análisis del Problema y Aplicación de la metodología de marco lógico para evaluar el diseño del programa general de desarrollo urbano publicado en 2003.

La problemática del crecimiento urbano en el Distrito Federal y la construcción del problema en la etapa de planificación del programa. Como ya se había planteado originalmente, el principal objetivo de esta investigación es evaluar el diseño del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003, con la finalidad de pronosticar desde su diseño, que posibilidades de éxito o de fracaso tendría en su implementación, aunque ya es posible evaluar esa fase, no se han registrado investigaciones acerca del tema, por ello se pretende realizar una segunda investigación que solo evalué su implementación.

Se encontró que el programa ya no corresponde al contexto actual de crecimiento urbano, se elaboró para ser implementado en el periodo 2001-2006 y por mandato jurídico de la Ley de desarrollo urbano del Distrito Federal se tiene que renovar cada seis años, pero aún se sigue aplicando como norma vigente por la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda.

El nacimiento del problema parte de identificar con claridad la necesidad prioritaria de la cual se desprende la oportunidad de mejora –el problema de política pública.

Meny y Thoening afirman que “nacimiento” no significa necesariamente que, una política pública nazca en el vacío, por el simple efecto de necesidades sociales y de respuestas públicas, sino que las políticas públicas pueden nacer de otras acciones públicas que así lo requieran para alguna de sus fases, es decir las políticas públicas se alimentan de sí mismas. (1996:112) Con esto quiero decir, que el problema del

crecimiento urbano desordenado, no nace como un hecho aislado, que son muchos los factores que entrelazados generan el problema principal como por ejemplo, la falta de suelo a precio accesible generó la apropiación ilegal del suelo, esto a su vez genero la falta de equipamiento urbano en colonias de alta pauperización llamados asentamientos irregulares, esto genera insalubridad y así se puede construir un árbol de problemas.

En este capítulo se abordara la construcción del problema con una metodología preestablecida que intentará clarificar la verdadera situación problemática, o al menos la que nos interesa, y proponer la solución más optima al problema.

La construcción del problema, se plasma a partir de la concepción de una solución, a una situación problemática. En la etapa de planificación donde se está incubando el programa, se realiza el análisis del problema, el análisis de los involucrados, la jerarquía de objetivos y la selección de una estrategia de implementación óptima.

Para Meny y Thoening un programa es una plataforma de intenciones destinadas a llamar la atención de un público (electoral, parlamentario)(1996:114) Esta definición bajo la concepción de la disciplina de políticas públicas, es racional, pero no objetiva, para los fines de esta investigación, me encontré con un programa tal y como se define anteriormente, sin un Fin o un propósito claros pero si con una plataforma de intenciones, destinadas a llamar la atención de los votantes, por ello es pertinente construir nuestro propio árbol tomando en cuenta información del Programa.

El programa general de desarrollo urbano 2003 es la continuidad de una serie de programas ya implementados para el reordenamiento territorial del desarrollo urbano del Distrito Federal, el antecedente de éste es el PGDU 1996, que mediante el diagnostico que presenta el 2003, se afirma que no logró revertir las tendencias

negativas del crecimiento del territorio, lo que obligó a un replanteamiento de las bases del desarrollo urbano y los instrumentos para lograr el ordenamiento territorial donde, a diferencia de lo planteado en el programa de 1996, el suelo y la vivienda no fueron vistos como los soportes del crecimiento expansivo, sino como bienes escasos que requieren potenciarse de acuerdo a la capacidad de la infraestructura y los servicios pero, sobre todo, bajo el principio del desarrollo sustentable. (PGDU, 2003:31) Esta es la explicación central por el cual se considera fallido la implementación de la versión 1996, yo podría aventurarme afirmar que fue un programa fallido desde su diseño.

3.1 Causas, indicadores y argumentos que construyen el problema

A continuación se plasma una reseña sobre el crecimiento urbano en cuatro grandes etapas de la historia de la ciudad de México.

Durante el siglo XX se distinguieron cuatro fases del desarrollo intraurbano, de *1900 a 1930 periodo revolucionario* y pos revolucionario, de 1930 a 1950 la “industrialización manufacturera”, de *1950 a 1980 la “metropolización”*, también llamado “desarrollo estabilizador” la ciudad triplico su población y su superficie de las cuales la tercera parte se ubicó en los municipios conurbados, la desconcentración industrial hacia Toluca, Cuernavaca, Pachuca, Puebla, Hidalgo y Tlaxcala, mediante la creación de Polos de Desarrollo en la década de los 70, no evito que la población siguiera asentándose en el valle de México y con ello se inicia la *cuarta fase de urbanización cuyo rasgo principal es el de “crecimiento de la corona regional de las ciudades alrededor del valle de México”*, es también la fase de formación de la Ciudad-región o megalópolis, al tiempo que continua el crecimiento demográfico y físico de la Zona Metropolitana del Valle de

México, que dio como resultado una de las más grandes concentraciones del mundo. En este contexto metropolitano y regional se estructura el territorio del Distrito Federal.¹³

Como ya se explico anteriormente los esfuerzos institucionales por regular y planear el desarrollo urbano han sido pocos y ambiguos. Es hasta 1976 cuando se pública la Ley de Asentamientos Humanos y con ella emanan distintas disposiciones gubernamentales. Pero el ordenamiento jurídico no basto para detener la mancha urbana, esto paralelamente se transformaba en necesidades primarias como equipamiento urbano, transporte y empleo. Así paso de ser una situación problemática a ser una cascada de situaciones problemáticas con distintos costos de transacción.

Análisis de involucrados

¿Quiénes son los actores involucrados con el programa? Pueden ser actores involucrados desde el inicio del proceso, como grupos y organizaciones que pudieran estar directa o indirectamente relacionados con el problema y analizar su dinámica y reacciones frente al avance del proyecto. Hay dos tipos de involucrados, los institucionales y los de la sociedad civil, pobladores del territorio del Distrito Federal, tanto regulares como irregulares.

Dentro de los institucionales se encuentran el jefe de gobierno, la Asamblea Legislativa, la Secretaria de Desarrollo Urbano y las delegaciones políticas que tienen facultades en la toma de decisiones en el ámbito del suelo del Distrito Federal. En las organizaciones de la sociedad civil se encuentran desde promoventes de suelo urbano para vivienda, habitantes de asentamientos irregulares, hasta lideres de comercio informal.

¹³ Veasé programa general de desarrollo urbano del Distrito Federal 2003 pág. 31

Análisis de las problemáticas.

La problemática central es el crecimiento y asentamiento expansivo de la población en el Distrito Federal y sus consecuencias como: la apropiación desmedida del suelo, urbano o ecológico, esto genera la apropiación ilegal del suelo en conservación ecológica esencialmente para vivienda, sin control ni regulación institucional. De esto se derivan muchas más problemáticas que serán temas o variables indirectas pero que finalmente afectan la calidad de vida de los habitantes de la ciudad de México.

Análisis de Objetivos

El objetivo principal es como lo mencione anteriormente, revertir las tendencias negativas que trae consigo, el crecimiento urbano sin planeación, esto implica realizar una serie de acciones puntuales en materia de planeación y reordenación urbana. Establecer políticas públicas de ordenación del territorio que sean marco de referencia para elaborar y aprobar programas a nivel micro.

Solo existen dos tipos de suelo para el Distrito Federal que cada uno contienen instrumentos de planeación, estos son el suelo urbano y el suelo ecológico.

Indicadores y Argumentos que construyen el problema.

Los objetivos se interpretan como posibles alternativas de solución al problema, una vez preestablecidos se sabrá cuales están dentro de las manos de las instancias involucradas y con facultades de decisores en materia de desarrollo urbano, no son validos los objetivos que están fuera del dominio estos se presentarán como supuestos.

Identificación de alternativas de solución al problema y selección de la más óptima.

La identificación de alternativas de solución al problema corresponde al análisis de objetivos y cuáles de estos corresponden directamente al fin y propósito del programa como instrumento de planeación y reordenación del territorio.

3.2 Aplicación de la metodología de marco lógico al programa general de desarrollo urbano publicado en 2003.

En el siguiente capítulo se implementará la Metodología de Marco Lógico que se basa en 34 preguntas que ayudan a construir la Estructura Analítica del Proyecto, es decir nuestra Lógica Vertical, que define el FIN, PROPÓSITO, COMPONENTES Y ACTIVIDADES y sobre la construcción de esta lógica se construye la Lógica Horizontal que define sus INDICADORES, MEDIOS DE VERIFICACIÓN Y SUPUESTOS, que construyen la Matriz, el Marco Lógico del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003, por medio de esta Matriz se determina la evaluación de política pública, la evaluación del programa de gobierno en eficaz o ineficaz para su implementación, tratando de predecir esto desde su diseño.

Partimos del SUPUESTO del problema de la apropiación legal del suelo, que nace con situaciones problemáticas tales como la natalidad natural de los habitantes del Distrito Federal y de los migrantes que se albergan en busca de trabajo en el territorio de la Ciudad de México. Así mismo estos habitantes demandan una serie de derechos universales como el trabajo y la vivienda, esto genera más problemáticas tales como demanda de suelo urbano para vivienda y empleos formales, al ser mayor la densidad poblacional que el suelo (por hectárea) hay un déficit de vivienda, no se genera el

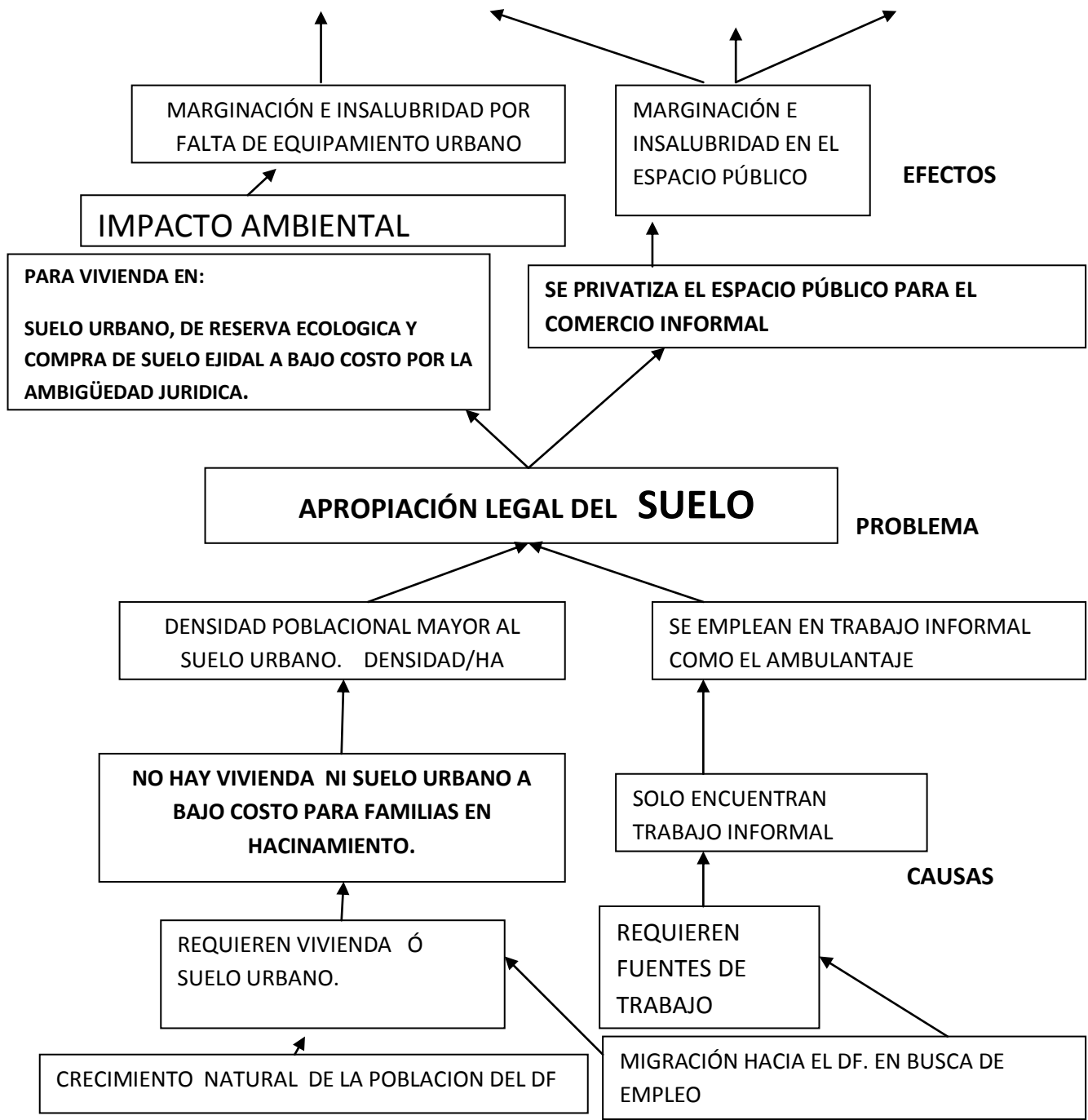
número de empleos necesarios para la población habitante del Distrito Federal. Esto obliga a la población a la apropiación ilegal del suelo llámese urbano o ecológico y a la compra de suelo rural a más bajo costo por su ambigüedad jurídica.

Árbol de problemas del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003

POBLACIÓN VULNERABLE A ENFERMEDADES

CAOS VIAL

HACINAMIENTO



Elaborado por Sara Muñoz Mejía CP y AU UACM

1¿El problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el programa está correctamente y claramente definido?

NO

El Programa General de Desarrollo Urbano 2003 para la reordenación y planeación territorial, opera a través de lineamientos pero no identifica con claridad la necesidad prioritaria, de la cual se desprende la oportunidad de mejora –el problema de política pública- La necesidad prioritaria es el reordenamiento territorial del Distrito Federal, el cual presenta deterioro de la calidad de vida de su población, hacinamiento y apropiación irregular de suelo.

2. ¿Existe un diagnóstico actualizado y adecuado, elaborado por el programa, la dependencia o entidad, sobre la problemática detectada que sustente la razón de ser el programa?

SI

Cuenta con evidencia adecuada con respecto al tiempo y contexto en que se elaboro este Programa (2001), Actualmente es desfasado este diagnostico (2011).

Esté permite identificar la situación de las distintas problemáticas que integran el crecimiento urbano del Distrito Federal. Dicho análisis muestra 16 temas que integran el impacto del crecimiento urbano sin planeación. Dichos temas no son en su mayoría variables dependientes del problema pero finalmente influyen en su impacto ya que nacen a partir de éste. En el apartado del Diagnostico Integrado del crecimiento urbano del Distrito Federal mencionan que a partir de los ochentas, la estructura urbana está sometida a un proceso de expansión de la periferia y paralelamente a un despoblamiento-descapitalización de sus delegaciones centrales tales como Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez y Miguel Hidalgo, con severos impactos demográficos, sociales y urbanos. En ambos casos tanto el sector

inmobiliario formal y el informal, como el Estado han jugado papeles cruciales en las tendencias negativas de poblamiento de la urbe.

Por lo tanto esta aquí otro problema eminente de planeación urbana, “redensificar las cuatro delegaciones centrales promoviendo vivienda social con la finalidad de detener el crecimiento urbano hacia la periferia”

Se clasifican las 16 delegaciones en cuatro unidades según su localización geográfica, la primera unidad es la ciudad central que integra a Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, el primer contorno lo integran Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztacalco e Iztapalapa.

El segundo contorno lo integran Magdalena Contreras, Tlahuac, Tlalpan y Xochimilco y el último y tercer contorno es de la delegación Milpa Alta.

Mencionan que en especial el segundo y tercer contorno tuvieron un crecimiento urbano acelerado hacia las zonas de conservación ecológica. Como el caso de Milpa Alta que tiene la mayor tasa de crecimiento en el periodo de 1995 a 2000.

Así la densidad de población es el resultado de la suma total de los habitantes de un territorio entre el total de la superficie de este mismo espacio. Si se agregan los datos de densidad a los de crecimiento poblacional, se pueden observar los niveles de complejidad en la ocupación del territorio y la heterogeneidad intraurbano de las delegaciones, como resultado de las tendencias del desarrollo urbano del DF, que actualmente alberga 58 habitantes sobre hectárea.

3¿El fin y el propósito del programa están claramente definidos?

NO

No se encontraron definiciones claras para el Fin y el Propósito pero se construyeron a partir de la información general del programa que se está analizando. El Fin es contribuir al reordenamiento del suelo del Distrito Federal, marcando las reglas generales que contendrán los programas que emane de éste, es decir, los programas delegacionales y parciales que tendrán que buscar el desarrollo urbano sustentable en sus demarcaciones y esto implica el ordenamiento de su suelo.

En cuanto al Propósito es Regular el crecimiento urbano con planeación y el reordenamiento territorial en el Distrito Federal.

Tanto el Propósito como el Fin se encuentran alineados en el Programa Nacional de Desarrollo y en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2001-2006 que promueven la planeación urbana con desarrollo sustentable.

4. ¿El fin y el propósito corresponden a la solución del problema?

Sí

Como se ha mencionado anteriormente la necesidad prioritaria es el reordenamiento territorial del Distrito Federal, que tiene alta densidad poblacional y a su vez crecimiento a la periferia al igual que un fenómeno opuesto como el despoblamiento de las delegaciones centrales.

El crecimiento urbano sin planeación generó la apropiación ilegal del suelo y crecimiento hacia la periferia para uso habitacional, existen actualmente asentamientos irregulares que no tienen el equipamiento urbano, esto genera otros problemas de

políticas públicas que crecen paralelos, por ende se debe diseñar e implementar una estructura de incentivos económicos (subsidios y apoyos directos) para la compra de suelo a bajo costo para redensificar el área central y así promover el crecimiento cero a las delegaciones periféricas con suelo ecológico.

Lo anterior está relacionado con la finalidad del programa, lo que circunscribe a contribuir a la reordenación del territorio re densificando el área central que cuenta con equipamiento urbano. A su vez se deben realizar estudios de mecánica de suelo e impacto ambiental a todos los asentamientos irregulares registrados hasta ahora, para gestionar su posible regulación y en el caso de predios en alto riesgo, reubicarlos en proyectos de vivienda social promovidos por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

El propósito del programa se estipula como el reto a reordenar el suelo del Distrito Federal y tener un crecimiento urbano con planeación estratégica y desarrollo sustentable.

5. ¿El programa cuenta con evidencia de estudios o investigaciones nacionales y/o internacionales que muestren que el tipo de servicios o productos que brinda el programa es adecuado para la consecución del Propósito y Fin que persigue el programa? De no ser así, el evaluador deberá investigar y, de existir, presentar dicha evidencia.

NO.

Nacional: Dentro del Plan Querétaro 2010-2015¹⁴

¹⁴Para mayor información véase en: www.queretaro.gob.mx/SaveAs.aspx?

Dentro del Plan Nacional de Querétaro plantea en su eje 4. Su plan de ordenación territorial e infraestructura para el desarrollo, el cual plantea el derecho a la ciudad como una prioridad de ordenamiento territorial y planeación urbana. Como objetivo tiene establecer una política territorial que permita impulsar el desarrollo sustentable, reducir las disparidades regionales, compensar los rezagos de las regiones, distribuir jerárquicamente los equipamientos e incrementar las oportunidades de progreso para toda la población.

Internacional: Plan Maestro de Desarrollo Urbano de Santa Rosa de Copan Honduras (2010-2030)¹⁵ Este programa apoya la planeación urbana dirigida al cambio de uso de suelo en zonas estratégicas, cabe mencionar que la población total en Honduras es el 20% del total de la ciudad de México Distrito Federal y su territorio permite que uno de los objetivos de su planeación estratégica sea la expansión urbana hacia la periferia de la ciudad. En el plan maestro de desarrollo urbano de honduras se plantea la dotación de equipamiento urbano a distintas zonas que lo requieren como prioridad.

6. Con base en los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad que coordina el programa, ¿a qué objetivo u objetivos estratégicos está vinculado o contribuye al programa? La dependencia encargada de coordinar el programa es la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda. El programa general de desarrollo urbano del Distrito Federal 2003 se vincula con los siguientes objetivos estratégicos de la SEDUVI.

¹⁵ Para mayor información véase; <http://santarosacopan.org/index.php?id=115>

1. Generar e implementar políticas y estrategias necesarias para guiar las dinámicas urbanas, además de fincar las bases para el ordenamiento del territorio de manera equitativa, sostenible e incluyente.
2. Impulsar el desarrollo competitivo de la ciudad y fomentar proyectos de impacto social que garanticen un desarrollo urbano sustentable de la Ciudad de México en coordinación con la zona Metropolitana y la región centro del país.

7. De lo anterior, analizar y evaluar si existe una relación lógica con los objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo.

SI.

El Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) se considera el instrumento rector, de la planeación federal con un horizonte de seis años y propone a la mesorregión como la unidad espacial base del sistema para el desarrollo regional. Define cinco mesorregiones para facilitar la planeación y la colaboración entre entidades y la federación, y señala al Distrito Federal como parte de la Meso región centro, conjuntamente con el estado de México, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Morelos y Querétaro. Plantea como parte de sus estrategias generales “armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil” Partiendo de la preocupación de que la enorme riqueza natural ha sido utilizada en forma irracional al seguir un modelo de crecimiento basado en una continua explotación de los recursos naturales por considerarlos infinitos y por suponer que el entorno natural tiene la capacidad de asimilar cualquier tipo y cantidad de contaminación, se propone como

objetivo rector “promover el desarrollo económico regional equilibrado, socialmente incluyente, ambientalmente sustentable, territorialmente ordenado y financieramente viable” Al mismo tiempo, busca apoyar a los estados y municipios para que cumplan eficaz y oportunamente sus funciones relacionadas con el desarrollo urbano y el respeto a los usos de suelo previstos por cada administración (pag.13)

Por su parte, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (PNDU-OT) 2001-2006, se propone “establecer una política de ordenación del territorio que integre todos los ámbitos espaciales que ocupa el sistema de Asentamientos humanos, desde las localidades rurales (...) hasta las grandes metrópolis, en un esquema de planeación y actuación que combata las causas estructurales de la pobreza y la marginación; que permita maximizar la eficiencia económica del territorio y que fortalezca la cohesión política, social y cultural del país”.

8. ¿Las actividades del programa son suficientes y necesarias para cada uno de los Componentes?

No

En el Programa no se observan explícitamente las actividades (las formas de producir el componente). La construcción de las mismas no llevaron a proponer distintas actividades como:

ACTIVIDAD 1: La secretaría de desarrollo urbano y vivienda en conjunto con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el jefe de gobierno y la delegación política, elaborara la propuesta de programa para cada una de las 16 delegaciones del Distrito Federal. La zonificación contenida en cada uno de los programas establecerá en forma

genérica los usos de suelo permitidos y prohibidos a través de tablas de uso de suelo, tanto para suelo urbano como para suelo en conservación.

ACTIVIDAD 2: En los Programas Parciales de Desarrollo Urbano se precisa y detalla la zonificación de las áreas de actuación a las que están dirigidos, cuando así lo convengan las autoridades delegacionales y las organizaciones de vecinos, por iniciativa gubernamental, de las organizaciones vecinales o de los promotores del desarrollo urbano. Tal Zonificación especificará los usos prohibidos y permitidos y acotará las normas aplicables referidas. P.120 PGDU2003

ACTIVIDAD 4: Los instrumentos se aplicaran en suelo con potencialidad de desarrollo, previamente se realizará un estudio de mecánica de suelo e impacto social y ambiental por la secretaría de desarrollo urbano.

ACTIVIDAD 5: Mediante el diagnostico de cada programa delegacional se localizan predios en suelo urbano con potencial de desarrollo, los cuales se expropiaran y desincorporaran a favor de organizaciones sociales promotoras de vivienda social. El gobierno del Distrito Federal tiene como patrimonio inmobiliario predios con potencialidad de desarrollo que podrán ser desincorporados a favor de organizaciones sociales promotoras de vivienda.

En asentamientos irregulares se debe hacer un diagnostico de impacto ambiental, si es apto para vivienda se aplicara el instrumento de polígono de actuación por cooperación para la relotificación.

9. ¿Los componentes son necesarios y suficientes para el logro del propósito?

SI

Aunque el propósito no se observa claramente en el programa, consiste en regular el crecimiento urbano con planeación y el reordenamiento territorial en el Distrito Federal, para ello se requiere productos o servicios concretos (programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano) ofrecidos por la Secretaría de Desarrollo Urbano y las 16 Delegaciones políticas del Distrito Federal, que tengan el efecto de reordenar su suelo especialmente de aquel que se considera como de apropiación ilegal

Los componentes también se construyeron ya que no se encuentran explícitos en el programa, los cuales no son suficientes para el logro del propósito. Los componentes son específicamente la hechura de 1 programa por delegación política y un programa parcial por cada unidad territorial que así lo solicite.

10. ¿Es claro y lógico que el logro del propósito contribuye al logro del fin?

NO

El programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, operado mediante lineamientos NO presenta explícitamente su finalidad (es decir, el efecto intencional que éste busca generar a mediano y largo plazo sobre un espacio determinado). Por lo tanto el Fin es: “Conducir el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, desincentivando el crecimiento expansivo descontrolado, particularmente en las delegaciones periféricas, para preservar las zonas de recarga de acuíferos, los ecosistemas naturales y las tierras de producción y usos agropecuarios, orientando el crecimiento hacia las zonas aptas.

Asimismo se propone disminuir significativamente la vulnerabilidad urbana y avanzar en la constitución de un sistema de protección civil sólido y eficaz, procurando con ello la reducción al mínimo de los niveles de riesgos sanitarios y socio-organizativos, así como los grados de riesgo geológico, hidráulico y meteorológico, mediante la prevención y atención de su incidencia y secuelas; y a partir de la prohibición de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo.”(PGDU2003 pp. 12)

Lo anterior se relaciona de manera lógica y congruente con el propósito, ya que en este programa se observan los resultados que se piensan obtener en la población objetivo, así como el por qué se debe llevar a cabo dicho programa. En este sentido otro de sus propósitos fundamentales plantea la vinculación de la producción de vivienda a los programas de desarrollo urbano para contribuir a frenar la expansión urbana: evitar la pérdida de población en la ciudad central; atender situaciones de vulnerabilidad; preservar el patrimonio natural e histórico; optimizar el uso de la infraestructura, los servicios y el equipamiento existente pero, sobre todo, para otorgar vivienda a los que menos tienen” (PGDU2003 pp. 12).

11. Considerando el análisis y la evaluación de resultados en este punto ¿la lógica vertical de la matriz de indicadores del programa es clara y se valida en su totalidad?

Es decir ¿La lógica interna del programa es clara?

NO

El análisis de la lógica vertical NO demuestra que el programa cumple con los requisitos de la matriz de indicadores, tanto en claridad como en la lógica entre las

diferentes etapas. No existe una correspondencia explícita entre la definición del FIN, PROPÓSITO, COMPONENTE y ACTIVIDADES; así como de los indicadores a utilizar. La lógica de los supuestos que se contemplan en el contenido de la matriz de indicadores del programa, se debe contrastar al momento de que el programa se implemente, con esto se construye la lógica horizontal que contiene los indicadores, medios de verificación y los supuestos de cada fin, propósito, componentes y actividades.

12. Si no es así proponer los cambios que deberían hacerse en el diseño del programa y en su lógica interna. Estos cambios deben reflejarse en la matriz definitiva del programa.

Se sugieren los siguientes cambios:

1. Realizar un índice claro que coincida con los capítulos del programa.
2. Realizar un diagnóstico como lo marca la ley vigente de Desarrollo Urbano y Vivienda por lo menos cada 6 años de la fecha de publicación del programa.
3. Realizar el análisis del problema que consiste en la identificación de los involucrados, de la oportunidad de mejora que se desprende del problema de política pública, de los objetivos y de la selección de la estrategia óptima para solución del problema y así continuar con el planteamiento de la Estructura analítica del programa.
4. Ser explícitos en el Fin
5. Propósito
6. Componentes

7. y las Actividades que se realizaran en la implementación del programa.
8. Implementar medios de verificación y los supuestos que no están en manos del programa pero que determinan la implementación de éste.

13. En términos de diseño ¿existen indicadores para medir el desempeño del programa a nivel, Fin, Propósito, Componentes y Actividades e insumos?

No

El programa no define los indicadores de cada una de las actividades, por lo tanto no ofrecen información sobre la demanda potencial y el cumplimiento de los criterios para establecer parámetros o criterios.

Se tienen que proponer indicadores de eficiencia que arrojen información sobre las necesidades presupuestales para implementar satisfactoriamente el programa.

14. ¿Todos los indicadores son claros, relevantes, económicos, adecuados y monitoreables?

NO

15. De no ser el caso, la institución evaluadora, en coordinación con el programa, las deberá proponer los indicadores faltantes y necesarios para cada ámbito de acción o las modificaciones a los indicadores existentes que sean necesarias.

En el anexo 1 se presenta la Matriz de indicadores, con las modificaciones sugeridas. La propuesta tiene cambios de fondo, dirigidas a la presentación de la Matriz de Marco Lógico.

16. ¿Los indicadores incluidos en la matriz de indicadores tienen identificada sus líneas de base y temporalidad de medición?

SI

Partimos de la propuesta del anexo II, la temporalidad de medición de los indicadores se establece a partir de los criterios que sustentan los diversos procesos definidos en el Programa General de Desarrollo Urbano y reordenamiento Territorial 2003. De estos surge el principal instrumento para verificar y hacer un seguimiento de los objetivos y su congruencia con la lógica vertical, es decir con y entre los indicadores de los niveles de gestión, servicios y resultados: Dictamen técnico y económico y Avance Físico Financiero y de Metas. El dictamen técnico (Padrón) es la expresión del esfuerzo para diseñar el ordenamiento territorial, así como el instrumento para dimensionar la magnitud del esfuerzo por el reordenamiento de los asentamientos irregulares del distrito federal, ya sean de vivienda o comercio informal.

Lo anterior da como resultado que se consolide la fase de seguimiento del programa presupuestal a través de los indicadores de forma anual, es decir se está en la posibilidad de observar el comportamiento del programa y el avance en el cumplimiento de los objetivos.

En el nivel de resultados, la medición del Fin cuenta con información de valor cualitativo a partir de las expectativas del programa 1996. Por lo cual es pertinente que se evalúe cada seis años y se compare. Esto es el producto de una amplia curva de aprendizaje acumulada por las diversas investigaciones que son antecedentes de esta iniciativa.

17. ¿El programa ha identificado los medios de verificación para obtener cada uno de los indicadores?

NO

El principal medio de verificación de cada uno de los indicadores de los Niveles de Gestión (actividades), de Servicios (componentes) Resultados (Propósito y Fin) son los reportes anuales de avance en la renovación y elaboración de Programas parciales y delegacionales de desarrollo urbano, los cuales se encuentran publicados en la página de internet www.seduvi.gob.mx

Esto permite verificar tanto el logro de los objetivos, como la transparencia en la distribución y uso de recursos públicos en los tres tipos de proyectos que maneja el programa presupuestal. En general estos dos instrumentos sirven para verificar el comportamiento de los indicadores en los Niveles de Gestión, Servicios y Resultados.

18. Para aquellos medios de verificación que corresponda (por ejemplo encuestas) ¿El programa ha identificado el tamaño de muestra óptimo necesario para la medición del indicador, especificando sus características estadísticas como el nivel de significancia y el error máximo de estimación?

NO APLICA

En la Matriz de Marco Lógica no existe ningún tipo de encuesta y hasta el momento no se considera necesaria la aplicación de una herramienta similar. A mediano plazo es conveniente que se apliquen encuestas a los beneficiarios para valorar, utilizando

métodos cuantitativos y herramientas estadísticas, si el programa contribuye al reordenamiento del suelo del Distrito Federal.

19.- ¿De qué manera el programa valida la veracidad de la información obtenida a través de los medios de verificación?

No aplica

La información que se presenta en la matriz de indicadores del programa presupuestal, reflejada en la jerarquía de los objetivos y la descripción de estos, se encuentra en el resumen narrativo, así como la consecuente lógica horizontal. Esto se verifica por medio del diseño de indicadores, a partir de los cuales se realiza un seguimiento y evaluación por temporada, trimestral, semestral o de forma anual. Los datos contruidos a partir del Dictamen Técnico y Económico son una de las aportaciones que agregan valor al Programa General de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal 2003.

En el nivel de Gestión, los indicadores y medios de verificación miden la eficacia y eficiencia de cada una de las actividades, retomando los proyectos autorizados para su apoyo y el gasto presupuestal necesario para su implementación. En esta etapa se determina la temporalidad, y se expresan los procedimientos que están plasmado en los Lineamientos para el Programa General de Desarrollo Urbano 2003.

Obligaciones y sanciones, todos claramente definidos en sus respectivos apartados. En tanto al nivel Servicios se estipula el componente (producto en general) el cual se traduce en la cobertura global del Programa, así como la totalidad de proyectos inscritos en el Dictamen Técnico y Económico.

En lo que corresponde al Nivel del Propósito, se mide de forma anual el efecto de la aplicación de los instrumentos para el reordenamiento territorial.

En el nivel de Resultados se observa que el Fin es el impacto que se busca obtener a largo plazo con la implementación del Programa; esto se encuentra alineado con el Objetivo Estratégico que se centra en la planeación y reordenamiento territorial del Distrito Federal.

20.- ¿Se consideran válidos los supuestos del programa tal como figuran en la matriz de indicadores?

Sí.

Cada uno de los supuestos expresados en la Matriz de Marco Lógico, son claros y su lógica es congruente con los Objetivos; esto se plasma en el resumen de los Niveles de Gestión, Servicios y Resultados.

Los supuestos en el Nivel de Gestión, corresponden tanto a los procesos internos del programa, como a los recursos presupuestales que éste necesita para tener éxito. Los supuestos en el Nivel de Servicios, se circunscribe a la relación eficiente y eficaz de la población objetivo y la disposición de éste a participar en el programa; así como la coordinación inter e intra institucional.

En el Nivel de Resultados, se expresan supuestos que transitan desde situaciones ambientales hasta las formas en que se espera se involucren tanto los actores del sector político como los del sector económico.

21.- Considerando el análisis y evaluación realizado en este punto ¿la lógica horizontal de la matriz de indicadores se valida en su totalidad?

Sí.

La lógica horizontal es congruente y, por lo tanto, su estructura se conforma a partir de una cadena de causas (correlación), con la finalidad de lograr con éxito cada uno de los objetivos en los distintos niveles (Gestión, Servicios y Resultados). El conjunto de indicadores, forman un sistema de evaluación con un monitoreo preciso, utilizando como medios de verificación bases de datos que se pueden consultar fácilmente por Internet, lo cual agrega un valor trascendente en la distribución y aplicación de recursos: la transparencia en el manejo de fondos públicos gubernamentales.

22.- Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse a la lógica horizontal de matriz de indicadores (indicadores, medios de verificación y supuestos).

No aplica

A través de las respuestas a las preguntas (13 - 21); se ha validado la lógica horizontal del Programa. En el anexo 1 se observa la Matriz de indicadores con modificaciones que son únicamente de forma. Aunque cabe mencionar que se realizó previamente la construcción de la lógica vertical.

23. ¿La población que presenta el problema y/o necesidad (población potencial), así como la población objetivo están claramente definidas?

NO

En los Lineamientos del programa presupuestario para el PGDUDF 2003 no se encuentran claramente definidos los tipos de población, ya que la población objetivo que recibe los beneficios del programa son: todos los habitantes residentes del Distrito Federal.

La población potencial (sujetos elegibles) se encuentra definida como: los habitantes de asentamientos irregulares ya sea de vivienda o de comercio informal.

24. ¿El programa ha cuantificado y caracterizado ambas poblaciones, según los atributos que considere pertinentes?

Sí.

El Diagnóstico del Programa General de Desarrollo Urbano proporciona datos relevantes de las delegaciones centrales y de las delegaciones de la periferia del Distrito Federal.

25. ¿Cuál es la justificación que sustenta que los beneficios que otorga el programa se dirijan específicamente a dicha población potencial y objetivo?

La planeación Nacional y la reordenación del territorio es una prioridad para el desarrollo de los Estados Unidos Mexicanos así lo marca el programa nacional de desarrollo 2001-2006. Conforme a lo establecido en los Lineamientos del Programa, la respuesta para el gran caos que vive la ciudad de México en el uso irracional de sus bienes naturales que impacta en el daño ecológico.

26. ¿La justificación es la adecuada?

Sí.

El reordenamiento territorial es un asunto de prioridad nacional al igual que la planeación urbana con miras de una ciudad sustentable. La ciudad de México, llamada jurídicamente Distrito Federal, una de las más pobladas del mundo, tiene como prioridad rescatar y proteger nuestro manto acuífero, regular distintos aspectos de la vida urbana pero sobre todo planear para redensificar las delegaciones centrales y con esto evitar el crecimiento irregular hacia la periferia.

27. ¿Los criterios y mecanismos que utiliza el programa para determinar las unidades de atención (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos, en su caso), son los adecuados? (Señalar principales mecanismos).

SI.

Las unidades de atención están especificadas en los Lineamientos del PGDU 2003, el proyecto promueve la reordenación del territorio y la planeación urbana bajo el principio de sustentabilidad. Redensificación de las delegaciones centrales, y crecimiento cero hacia las zonas periféricas, recuperación del manto acuífero y atención al déficit de vivienda.

28. ¿Existe información actualizada y sistematizada que permita conocer quienes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios), cuales son las características socio-económicas de la población incluida en el padrón de beneficiarios y con qué frecuencia se levanta la información?

NO.

29. ¿El diseño del programa se encuentra correctamente expresado en sus ROP o normatividad correspondiente?

Sí.

Los Lineamientos para la hechura de instrumentos que conforman el PGDUDF 2003 retoman congruentemente las estrategias Programa Nacional de Desarrollo, del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial y a su vez en toda la normatividad que tipifica el uso del suelo.

El diseño de los Lineamientos retoma correctamente los decretos que se han expedido para la planeación urbana y el reordenamiento territorial. Así como la normatividad vigente en materia ambiental: la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y los Reglamentos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas y en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, y La ley General de Asentamientos Humanos.

Se retoma también la normatividad vigente de la Administración Pública Federal, como la Ley Orgánica y el Reglamento Interior de la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para definir las acciones de las diferentes agencias gubernamentales que participan. En el ámbito presupuestario, el diseño de los Lineamientos, retoman los aspectos aplicables de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría y su Reglamento.

30. ¿Existe congruencia entre las ROP o normatividad aplicable del programa y su lógica interna?

SI.

La lógica interna del Los Lineamientos es congruente con la normatividad vigente en materia ambiental, de la Administración Pública Federal, y de presupuesto y responsabilidad fiscal.

Además, se atienden aspectos relevantes que permiten dar certeza a la forma en la que se operan dichos Lineamientos; esto se observa al establecer con claridad los requisitos, criterios para la implementación de los instrumentos de ordenación del territorio. Es indispensable definir y delimitar con claridad la participación de las autoridades del gobierno del DF y delegacionales, para la consecución del fin y del propósito del programa.

31. Como resultado de la evaluación de diseño del programa, ¿el diseño del programa es el adecuado para alcanzar el Propósito antes definido y para atender a la población objetivo?

NO.

En el transcurso de la evaluación del programa, se observa que todas y cada una de las acciones que se llevan a cabo, son incongruentes para que se produzcan los servicios contemplados en el Componente y, por lo tanto, implementar los instrumentos (que brinden certeza jurídica) a la población objetivo. En este sentido, el programa no cuenta con los elementos necesarios (e indispensables), estructurados coherentemente, para lograr el Propósito y llegar al Fin del Programa. Se enfatiza que esto se logrará siempre y cuando se

Atienda a la Población identificada para la aplicación del Programa General de Desarrollo Urbano 2003.

Como se ha mencionado anteriormente, el alcance del Propósito y del Fin se encuentran alineados al Plan Nacional de Desarrollo, al Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, al Programa Nacional de medio ambiente y Recursos Naturales 2001-2006.

32. ¿Con cuáles programas federales podría existir complementariedad o sinergia?

Con el Programa Nacional de Desarrollo, Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

33. ¿Con cuales programas federales podría existir duplicidad?*

No existe duplicidad entre programa federales y el programa para la planeación urbana y el reordenamiento territorial, este se caracteriza por tener una focalización concreta hacia el Distrito Federal. El diseño del programa se desprende de la construcción de un problema metodológicamente sustentado y con la identificación de una necesidad específica de las delegaciones del Distrito Federal antes mencionadas ubicadas en la periferia y el área central. No existe posibilidad de que se dupliquen esfuerzos con otros programas federales. El problema surge cuando la implementación

de éste, no está claramente definida, es decir, a quien corresponde directamente su implementación.

Por esto es pertinente volver a mencionar la necesidad prioritaria el reordenamiento territorial y la planeación urbana del suelo del Distrito Federal, en especial en asentamientos irregulares, de la cual se desprende la oportunidad de mejora: el diseño de instrumentos que regulen y planifiquen el desarrollo urbano del Distrito Federal.

34. ¿El programa cuenta con información en la que se haya detectado dicha complementariedad y/o posible duplicidad?

NO.

Como se menciona en la pregunta anterior, derivado de las características del diseño del programa, no existe duplicidad con algún otro programa federal, ya que el programa PGDUDF 2003 tiene claramente definido su ámbito de competencia.

Uno de los productos es la siguiente Matriz la cual es indispensable para la presupuestación del programa según los términos de referencia de CONEVAL.

MATRIZ DEL PROGRAM GENERAL DE DESARROLLO URBANO DF 2003

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES DE DESEMPEÑO			MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	ENUNCIADO	FORMULA DE CALCULO	FRECUECIA DE MEDICIÓN		
RESULTADOS					
FIN: Contribuir a	Determinar las estrategias, políticas y acciones	# total de asentamientos	Cada 3 años se evaluará	Evaluación	<i>“es lo que no está en manos del</i>

<p>determinar las estrategias, políticas y acciones generales de ordenación del territorio del Distrito Federal, y ser el marco de referencia para elaborar y aprobar los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano. Consigna la clasificación de usos de suelo y define lineamientos fundamentales para su uso. Señala igualmente las áreas de actuación donde aplicaran políticas urbanas integrales y acciones estratégicas. P.115</p>	<p>generales de ordenación del territorio del Distrito Federal, y es el marco de referencia para elaborar y aprobar los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano. Consigna la clasificación de usos de suelo y define lineamientos fundamentales para su uso. Señala igualmente las áreas de actuación donde aplicaran políticas urbanas integrales y acciones estratégicas. P.115</p>	<p>irregulares (al inicio de la administración) / El # de asentamientos regulados u ordenados.</p>	<p>el impacto del programa y se renovará cada 6.</p>	<p>de la implementación del programa.</p>	<p><i>programa”</i> En un marco deseable de integración nacional y regional equilibrado, mediante la planeación del desarrollo urbano sustentable, el ordenamiento territorial, el impulso al desarrollo económico y la disminución de las desigualdades sociales. Cada sexenio se elaborará el nuevo programa general siguiendo el trabajo anterior y ajustándose al nuevo contexto.</p>
<p>PROPÓSITO: Regular el crecimiento urbano con planeación y el reordenamiento territorial en el Distrito Federal.</p>	<p>Regular el crecimiento urbano con planeación y el reordenamiento territorial en el Distrito Federal.</p>	<p>Aumento o disminución de la densidad poblacional, que es la suma del # de habitantes/ha</p>	<p>Cada año</p>	<p>Elaboración de diagnóstico o situacional del desarrollo urbano publicado por INEGI.</p>	<p>Coordinación interinstitucional entre las dependencias involucradas como La Secretaría de Desarrollo Urbano, Asamblea Legislativa, Jefe de gobierno y por último instituto de vivienda que juega un rol importante en la planeación del desarrollo urbano en el Distrito Federal.</p>
SERVICIOS					
<p>COMPONENTES: COMPONENTE 1 *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (de las 16 delegaciones) COMPONENTE 2</p>	<p>C1 El producto será 1 programa delegacional de desarrollo urbano, que consignará la clasificación de los usos de suelo y definirá los lineamientos fundamentales para su uso. La elaboración y consulta no puede ser mayor a un año fiscal después de su solicitud. La</p>	<p>C1 16 Programas delegacionales / el # de programas elaborados</p>	<p>Cada año</p>	<p>El resultado de la fórmula de cálculos arrojará el avance de los</p>	<p>Coordinación interinstitucional entre las dependencias involucradas como La Secretaría de Desarrollo Urbano, Asamblea Legislativa, Jefe</p>

<p>*Programa parcial de Desarrollo Urbano (Por Unidad Territorial, donde se necesite) que se podrán designar los siguientes procedimientos de planeación urbana.</p> <p>COMPONENTE 3 Redensificación de las delegaciones centrales del DF.</p> <p>COMPONENTE 4 Reordenamiento Territorial de Asentamientos irregulares de vivienda.</p>	<p>calidad será respaldada por un grupo interdisciplinario que integre académicos expertos en la materia.</p> <p>C2</p> <p>El producto será 1 programa parcial de desarrollo urbano, que consignará la clasificación del uso de suelo de la delimitación territorial que se haya solicitado y definirá los lineamientos fundamentales para su uso. La elaboración y consulta no puede ser mayor a un año fiscal después de su solicitud. La calidad será respaldada por un grupo interdisciplinario que integre académicos expertos en la materia.</p>	<p>C2</p> <p>65 PPDU / 1355 unidades territoriales</p>	<p>Cada año</p>	<p>programas delegacionales publicados</p> <p>El resultado de la fórmula de cálculos arrojará el avance de los programas delegacionales publicados</p>	<p>de gobierno y por último instituto de vivienda que juega un rol importante en la planeación del desarrollo urbano en el Distrito Federal.</p>
GESTIÓN					
ACTIVIDADES					
<p>ACTIVIDAD 1: La secretaría de desarrollo urbano y vivienda en conjunto con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el jefe de gobierno y la delegación política, elaborará la propuesta de programa para cada una de las 16 delegaciones del Distrito Federal. La zonificación contenida en cada uno de los programas establecerá en forma genérica los usos de suelo permitidos y prohibidos a través de tablas de uso de suelo, tanto para suelo urbano como para suelo en conservación.</p> <p>ACTIVIDAD 2 En los Programas Parciales de Desarrollo Urbano se precisa y detalla la zonificación de las áreas de actuación a</p>	<p>1</p> <p>La SEDUVI aplica la normatividad establecida en el PGDU.</p> <p>La ALDF mediante la comisión de desarrollo urbano y vivienda trabajo de actualización y modificación de los programas de desarrollo urbano cada trienio.</p> <p>El jefe de gobierno mando iniciativas con cambios de uso de suelo.</p> <p>2</p> <p>Se hará un estudio de mecánica de suelo, impacto ambiental y todos los instrumentos aplicables con la finalidad de construir una propuesta de programa parcial para un territorio delimitado el cual se desarrollará para su</p>	<p>1</p> <p>16 Programas delegacionales / el # de programas elaborados</p> <p>2</p> <p>65 PPDU /</p>	<p>Anual</p> <p>Anual</p>	<p>¿Cuánto presupuesto se destina en 2000 para la elaboración e implementación del programa?</p> <p>¿Cuánto presupuesto se</p>	<p>Coordinación interinstitucional entre las dependencias involucradas como La Secretaría de Desarrollo Urbano, Asamblea Legislativa, Jefe de gobierno y por último instituto de vivienda que juega un rol importante en la planeación del desarrollo urbano en el Distrito Federal.</p>

<p>las que están dirigidos, cuando así lo convengan las autoridades delegacionales y las organizaciones de vecinos, por iniciativa gubernamental, de las organizaciones vecinales o de los promotores del desarrollo urbano. Tal Zonificación especificará los usos prohibidos y permitidos y acotará las normas aplicables referidas. P.120 PGDU2003</p> <p>Los instrumentos se aplicaran en suelo con potencialidad de desarrollo, previamente se realizará un estudio de mecánica de suelo e impacto social y ambiental por la secretaría de desarrollo urbano.</p> <p>ACTIVIDAD 3: Mediante el diagnostico de cada programa delegacional se localizan predios en suelo urbano con potencial de desarrollo, los cuales se expropiaran y desincorporaran a favor de organizaciones sociales promotoras de vivienda social. El gobierno del Distrito Federal tiene como patrimonio inmobiliario predios con potencialidad de desarrollo que podrán ser desincorporados a favor de organizaciones sociales promotoras de vivienda.</p> <p>ACTIVIDAD 4</p>	<p>implementación.</p>	<p>1355 unidades territoriales</p> <p>3</p> <p>Número de acciones de viviendas realizadas por el Instituto de Vivienda del DF.</p>	<p>ANUAL</p>	<p>destino en 2000 para la elaboración e implementación del programa</p>	
---	------------------------	---	--------------	--	--

<p>En asentamientos irregulares se debe hacer un diagnóstico de impacto ambiental, si es apto para vivienda se aplicará el instrumento de polígono de actuación por cooperación para la reotificación. se pueden implementar distintos instrumentos para la reordenación del territorio y cambio de uso de suelo.</p> <p>1 Polígono de Actuación por Cooperación.</p> <p>2 Transferencia de Potencialidad de Desarrollo.</p> <p>3 Desregulación y Simplificación Administrativa (simplificaciones de autorizaciones de desarrollo urbano).</p> <p>4 Se utilizarán instrumentos de tipificación de suelo para el reordenamiento de asentamientos irregulares en caso de que el suelo sea en pro de potencialidad en desarrollo.</p> <p>5 Construcción de Vivienda social en suelo urbano con potencialidad de desarrollo.</p>		<p>4</p> <p># De asentamientos irregulares, /</p> <p>Número de cambios de uso de suelo.</p> <p>Instrumentos aplicados y en proceso de regularización o reubicación.</p>	ANUAL		
--	--	---	-------	--	--

Elaborado por la C. a Lic. Sara Muñoz Mejía con base a TR2: Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño del Programa General de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal 2003 (PGDUDF 2003) Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL).

CONCLUSIONES

En la presente investigación se evaluó el Programa General de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal con la Metodología de Marco Lógico, Diseñado en 2001 pero publicado hasta 2003 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, este fue resultado de la evaluación y reforma del Programa General de Desarrollo Urbano versión 1996, aunque no especifica la metodología de su evaluación. Se eligió la Metodología de Marco Lógico para evaluar este programa, por distintas razones, por ser utilizada actualmente por el Consejo Nacional De Evaluación de Gobierno Federal para la evaluación de sus programas, en todas las fases de sus políticas públicas. Aunque existen distintas metodologías de evaluación como los métodos tradicionales de “evaluación Costo – Beneficio”, método de la “carta de Gantt”, las “técnicas de evaluación y revisión del programa”, los cuales permiten visualizar las actividades por realizar a lo largo del tiempo, las duraciones y las interrelaciones o secuencias de ejecución, se eligió la Metodología de Marco Lógico por ser la más precisa y objetiva con relación a la racionalidad instrumental dirigida a objetivos, porque expresa en un

solo cuadro la Matriz del Programa, es decir, el fin que persigue sin vagar en otras problemáticas que al final distraigan la atención del implementador y esto genere que no se cumpla con los objetivos. La Metodología de Marco Lógico ayuda a especificar cabalmente las responsabilidades del gerente del proyecto, de los administradores y de los protagonistas institucionales, esto reduce el nivel de incertidumbre y asegura que no se produzcan lagunas discrecionales. Al hablar de políticas públicas ya se está haciendo énfasis en la disciplina como tal, como la toma de decisiones racionales, dirigidas a la eficiencia y eficacia. La **MML** me obligo a entender su mecanismo intrínseco antes de ser aplicada para evaluar el programa, ya que la construcción de la lógica vertical consiste en la extracción ó construcción del Fin, Propósito, Componentes y Actividades, teniendo claro y definido esto, se procede a construir la lógica horizontal que implica desarrollar los Indicadores, medios de Verificación y Supuestos del programa, en esta lógica, se describen los medios que evaluarán cualitativa y cuantitativamente que el programa tenga coherencia con la lógica vertical, así dirigimos el trabajo de evaluación de Diseño bajo criterios de eficiencia.

Así la **MML** se destaca sobre otras metodologías por facilitar la gestión y la calidad de las propuestas en la medida que los funcionarios y expertos encargados de la preparación de un proyecto puedan estructurar y formular mejor sus ideas para traducirlas en un esquema claro y preciso de realización. Por último es importante resaltar que la **MML** no es sustituto de una mala política ni de los criterios mal seleccionados, si está mal formulada o están mal planeados, de igual manera el instrumento reflejará dichas incongruencias y debilidades. Tal como es el caso de nuestro objeto de Investigación el PGDUDF 2003, *que se asume a partir de la evaluación de su Diseño como un instrumento fallido.*

A continuación se argumenta, bajo la elaboración de la Matriz de Marco Lógico del Programa General de Desarrollo Urbano la anterior afirmación. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda diseñó y actualmente implementa el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003.

El cual se instrumenta a través de lineamientos. En este programa se identifica como la necesidad prioritaria la planeación urbana y el reordenamiento territorial de la Ciudad de México el Distrito Federal, se construye a partir de diversos diagnósticos (de las condiciones físicas del territorio y las transformaciones demográficas, económicas, políticas, sociales y jurídicas), y se expresa de la siguiente manera: diseño de instrumentos para el reordenamiento territorial. El programa General de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal 2003 se sustenta en el Programa Nacional de Desarrollo 2001-2006 que define cinco mesorregiones para facilitar la planeación y la colaboración entre entidades y la federación, y señala al Distrito Federal como parte de la mesorregion centro, conjuntamente con el Estado de México, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Morelos y Querétaro. Plantea como una de sus estrategias generales “armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil”.

Parte de la preocupación se refiere a la idea de “que la enorme riqueza natural ha sido utilizada en forma irracional al seguir un modelo de crecimiento basado en una continua explotación de los recursos naturales por considerarlos infinitos, y por suponer que el entorno natural tiene la capacidad de asimilar cualquier tipo y cantidad de contaminación, se propone como objetivo rector promover el desarrollo económico

regional equilibrado, socialmente incluyente, ambientalmente sustentable, territorialmente ordenado y financieramente viable” Al mismo tiempo, busca apoyar a los estados y municipios para que cumplan eficaz y oportunamente sus funciones relacionadas con el desarrollo urbano y el respeto a los usos del suelo previstos por cada administración.

Por su parte, también se encuentra alineado con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (PNDUOT) 2001-2006, que se propone establecer una política de ordenación del territorio que integre todos los ámbitos espaciales que ocupa el sistema de asentamientos humanos, desde las localidades rurales, hasta las grandes metrópolis en un esquema de planeación y actuación que combata las causas estructurales de la pobreza y la marginación: que permita maximizar la eficiencia económica del territorio y que fortalezca la cohesión política, social y cultural del país.

Como parte del diseño del programa se establece como prioridad elaborar un Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (PDDU) por cada una de las 16 Delegaciones del Distrito Federal y de las 1352 unidades territoriales la elaboración de sus Programas Parciales de desarrollo urbano (PPDU) según sea necesario, en estos programas se establecerán usos de suelo e instrumentos técnicos que definirán el cambio de uso de suelo, expropiaciones y desincorporaciones, según lo marque la utilidad pública, con la finalidad de contribuir en la planeación urbana y el reordenamiento territorial, tanto el PDDU como el PPDU estarán alineados al Programa General de Desarrollo Urbano.

En el PGDUDF 2003, no están claros o explícitos los objetivos estratégicos o grandes metas, la asignación de los recursos se determinan de manera caprichosa y se

encaminan hacia múltiples direcciones que no siempre pueden estar en sintonía con las prioridades o necesidades básicas del Programa “el reordenamiento territorial”

Este proyecto carece de precisión, con múltiples objetivos que no están claramente relacionados con las actividades del proyecto, no está claro el alcance de la Secretaría de Desarrollo Urbano, su responsabilidad no está claramente definida. No existe una imagen clara de cómo lucirá el proyecto si tuviese éxito, y los evaluadores como es mi caso, no tienen una base objetiva para comparar lo que se planeaba con lo que sucede en realidad. No existe una terminología uniforme que reduzca ambigüedades, no se enfoca el trabajo técnico de los aspectos críticos para acotar el trabajo del proyecto para que sea accesible el manejo por involucrados, consultores y evaluadores.

No existe una adecuada justificación que sustente el perfil de población objetivo y los instrumentos que se podrán implementar conforme a las disposiciones de los lineamientos para la implementación del Programa General de Desarrollo Urbano 2003 que se alinean a la normatividad vigente. Los criterios y el procedimiento que se debe de seguir para tipificar los usos de suelo no se encuentra con claridad aunque se establezcan los instrumentos que permiten dar seguimiento de los avances del proyecto.

No existe una relación lógica congruente y explícita en la matriz de indicadores de este programa, entre el Fin y el Propósito del mismo, ya que en éste no se observan los resultados que se pretenden tener y no se tiene claro la población objetivo ya que no se encuentran adecuadamente caracterizados en los lineamientos que se utilizan para su operación.

En la matriz de marco lógico, se destaca lo siguiente:

1. El análisis de la lógica Vertical demuestra que el programa NO cumple con los requisitos de la Matriz de Indicadores (Claros, Relevantes y Adecuados). Así mismo NO se cuenta con Medios de Verificación de los Indicadores: Nivel de Gestión (Actividades), de servicios (componentes) y Resultados (Propósito y Fin).
2. Por su parte el análisis de la lógica horizontal demuestra que no Existe Congruencia y su estructura NO está basada en una cadena de relaciones positivas, con la finalidad de lograr con éxito cada uno de los objetivos en los distintos niveles (Gestión, Servicios y Resultados).

Cabe señalar que se realizó una propuesta de Matriz de Marco lógico, mediante el cual se propuso una evaluación de los indicadores que se sustenta en instrumentos de medición cualitativos y cuantitativos, los cuales permiten verificar y hacer seguimiento de los objetivos, su congruencia (vertical y horizontal) con y entre los indicadores de niveles de Gestión, Servicios y Resultados. Esto da como resultado que se consolide la fase de seguimiento y evaluación del programa a través de los indicadores de forma, anual, por trienio y sexenal, así como impulsar la transparencia en el manejo de los recursos públicos, traducidos en la elaboración e implementación de instrumentos para la planeación urbana y el ordenamiento territorial.

Por último su diseño marca su complementariedad con diversos programas federales, para apoyar distintos ejes nacionales, como el de desarrollo sustentable, la promoción de la vivienda social y la conservación de suelos ecológicos, esto para dar aliento al círculo virtuoso entre desarrollo sustentable local y el cuidado del medio ambiente.

Puede ser que el análisis del problema público y la selección de la acción hayan sido incorrectos, por lo que los eventuales problemas y defectos de la política no se ubican

en su fase **pre – decisional de análisis y diseño**, sino en su **fase posdecisional** de comunicación, operación y gestión de la política. Aquí el análisis toma una forma organizacional, gerencial y operativo de la administración pública y su trabajo consistirá en valorar la estructura administrativa de la organización (su distribución de autoridad y división del trabajo conforme a su estatuto orgánico y reglamento interno), a la que se encargo la puesta en marcha de la política, la implementación o la configuración interorganizacional responsable de la política pública, cuando se prescribió a varias dependencias gubernamentales para que intervinieran en la implementación de la política y la producción de sus objetivos o cuando la política pública requirió la asociación de las dependencias gubernamentales con organizaciones privadas y sociales. (Aguilar, 2008: 21)

El análisis debe rebasar la elaboración de las políticas y escapar a la prisión conceptual de pensar en la política pública en una realidad ya establecida, cuyo diseño y rendimiento puede explicarse y lograrse sin necesidad de examinar el contexto en que las políticas se ubican y desarrollan, mientras el contexto representa muchas veces el conjunto de factores causales que ha impedido un buen análisis, diseño e implementación de las políticas o el conjunto que pueden favorecerlas.

ANEXOS 1

MATRIZ DEL CICLO DE ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PUBLICAS			
ETAPAS	COMPONENTE	FASES	EVALUACIÓN
1. Gestación	Interacción para la negociación (acuerdo) y para la gobernanza	1.1 Identificación del problema por los distintos autores	
		1.2 Tránsito de la necesidad a demanda, a partir de la movilización política de los actores interesados	
		1.3 Inclusión en la agenda pública	
		1.4 Definición del problema	
2. Formulación	Previsión y decisión	2.1 Definición de criterios (calidad, eficiencia, eficacia, pertinencia, etc.)	Evaluación Ex - Ante
		2.2 Identificación de alternativas	
		2.3 Estimación de las alternativas en el tiempo (viabilidad política, social, técnica y financiera)	
		2.4 Decidir o seleccionar la alternativa que se utilizará para la construcción de la estrategia	
		2.5 Diseño de la estrategia	
3. Implementación	Acción	3.1 Análisis del Modelo de Implementación	Evaluación concomitante

		3.2 Análisis de los actores	(Ex - dure)
		3.3 Estimación de la logística	
		3.4 Viabilidad política	
		3.5 Monitoreo y control	
4. Evaluación (Idealmente debe está definida y planificada desde el diseño)	Juicios (sentencias de las autoridades públicas)	4.1 Identificación de actores evaluadores	Evaluación Ex -post
		4.2 Configuración de variables e indicadores	
		4.3 Definición del Método y las técnicas	
		4.4 Elaboración de juicios a partir del análisis de los datos	

Fuente: en base a la propuesta del Dr. Pedro Moreno trabajada en su clase de Seminario I

**De Políticas Públicas
Universidad Nacional Autónoma de México
Programa de Posgrado den Ciencias Políticas y Sociales
Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos**

ANEXO 2

Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos

Modelos/Categorías de análisis	El Modelo I: Política Racional	El Modelo II: El proceso organizacional	El Modelo III: Política burocrática
I. Unidad Básica de Análisis	<p><u>La política como elección racional.</u>- Los sucesos en asuntos exteriores son entendidos como acciones elegidas por la nación o por el gobierno nacional. El gobierno escoge la acción que maximiza las metas y objetivos estratégicos.</p>	<p><u>La política como producto de una organización.</u>- Los sucesos de política internacional son producto de procesos organizacionales en tres sentidos. Primero, los sucesos son en realidad productos de organizaciones. Las decisiones de los dirigentes gubernamentales echan a andar las rutinas organizacionales, pero la conducta está determinada en gran parte por</p>	<p>La política como resultado político.- Las decisiones y acciones de los gobiernos son esencialmente desenlaces, resultados políticos. Son resultados porque lo que ocurre no ha sido escogido en tanto solución a un problema, sino porque es consecuencia de compromisos, coaliciones, competiciones y malentendidos entre diversos</p>

Modelos/Categorías de análisis	El Modelo I: Política Racional	El Modelo II: El proceso organizacional	El Modelo III: Política burocrática
		<p>procedimientos previamente establecidos. Segundo, las rutinas organizativas de despliegue de las capacidades físicas son realmente las opciones disponibles para los dirigentes gubernamentales cuando enfrentan algún problema. Tercero, los productos organizacionales estructuran la situación y establecen los límites que circunscriben la decisión de los dirigentes frente a cualquier asunto.</p>	<p>miembros del gobierno, cada uno de los cuales observa diferentes aspectos de una cuestión.</p>
II. Marco conceptual	<p><u>Actor nacional.</u>- El agente es la</p>	<p><u>Actores</u> <u>organizacionales.</u>-</p>	<p><u>Jugadores en</u> <u>posiciones.</u>- El</p>

Modelos/Categorías de análisis	El Modelo I: Política Racional	El Modelo II: El proceso organizacional	El Modelo III: Política burocrática
	<p>nación o el gobierno, concebido como un decisor racional unitario. Este actor tiene un conjunto de metas explícitas, percibe el mismo conjunto de opciones y tiene una medida única para estimar las consecuencias que resultan de cada alternativa</p> <p><u>El problema.</u>- La acción se escoge como respuesta al problema estratégico que la nación enfrenta</p> <p><u>Selección estable.</u>- La suma de las actividades que los</p>	<p>El actor no es una nación o gobierno unitario. Es más bien, una constelación de organizaciones que se enlazan sin mucha cohesión y en cuya punta se encuentran los líderes del gobierno. Esta constelación actúa en tanto ejecutan sus rutinas las organizaciones que la componen.</p> <p><u>Problemas segmentados y poder fraccionado.</u>- A fin de atender las múltiples facetas de los asuntos de política exterior es necesario que los problemas se dividan y repartan</p>	<p>actor no es ni una nación unitaria, ni un conglomerado de organizaciones, sino más bien un cierto número de jugadores individuales. Los grupos de estos jugadores son los agentes de las decisiones y acciones gubernamentales particulares. Los jugadores son hombres que ocupan un puesto, que tienen una posición.</p> <p><u>Prioridades, percepciones y cuestiones particularistas.</u></p> <p><u>Los intereses, las ganancias y</u></p>

Modelos/Categorías de análisis	El Modelo I: Política Racional	El Modelo II: El proceso organizacional	El Modelo III: Política burocrática
	<p>representantes de un gobierno emprenden para tratar un problema constituye lo que la nación ha escogido como una elección constante y estable entre desenlaces alternativos</p> <p><u>La acción como elección racional:</u></p> <p><i>Metas y objetivos:</i> La seguridad nacional y los intereses nacionales son las categorías principales para definir las metas estratégicas. Los analistas centran su atención en</p>	<p>entre varias organizaciones. Cada organización percibe problemas, procesa información y ejecuta una variedad de acciones casi autónomamente.</p> <p>Los problemas desagregados en diversos factores y el poder fraccionado son los dos filos de una misma espada.</p> <p><u>Prioridades localistas, percepciones y cuestiones particulares:</u> Tener la responsabilidad principal de un conjunto limitado de problemas favorece el localismo organizacional.</p> <p><u>La acción como</u></p>	<p><u>el poder.</u>- Se juegan los juegos para determinar el resultado. La habilidad de cada jugador para jugar con éxito depende de su poder.</p> <p><u>El problema y los problemas.</u>- Suele ser muy ancha la brecha que se abre entre los problemas que el jugador tiene que resolver y el problema que estudia el analista.</p> <p><u>Canales de acción.</u>- Los juegos de negociación no proceden al azar. Los canales de acción, es decir, las vías establecidas para</p>

Modelos/Categorías de análisis	El Modelo I: Política Racional	El Modelo II: El proceso organizacional	El Modelo III: Política burocrática
	<p>metas y objetivos importantes y estiman de manera intuitiva los pros y los contras de los efectos secundarios.</p> <p><i>Opciones:</i> Los distintos cursos de acción, que se consideran pertinentes para abordar un problema estratégico, configuran la gama de opciones.</p> <p><u>Consecuencias:</u> La aprobación de cada alternativa desencadenará una serie de consecuencias. Las consecuencias</p>	<p><u>producto organizacional.</u>- La característica más prominente de la actividad de una organización es su carácter programado. En la producción de resultados, la actividad de cada organización tiene características distintivas: metas, atención secuencial a las metas, procedimientos operativos estandarizados, programas y repertorios, la necesidad de evitar la incertidumbre, la búsqueda dirigida a los problemas</p> <p><u>La coordinación y el control central.</u>-</p>	<p>actuar según los tipos de cuestiones, estructuran el juego preseleccionando a los jugadores más importantes, determinando su entrada al juego y distribuyendo las ventajas y desventajas de cada juego.</p> <p><u>La acción como política</u></p> <p><u>Corrientes de resultados.</u>- Las decisiones o acciones gubernamentales surgen como collages.</p>

Modelos/Categorías de análisis	El Modelo I: Política Racional	El Modelo II: El proceso organizacional	El Modelo III: Política burocrática
	<p>importantes conllevan beneficios y costos respecto de las metas y objetivos estratégicos.</p> <p>Elección: La elección racional maximiza valores. El agente racional escoge la alternativa de acción cuyas consecuencias favorecen sus metas y objetivos</p>	<p>La acción requiere descentralizar las responsabilidades y el poder. Pero los problemas cruzan las jurisdicciones de varias organizaciones. En consecuencia, la necesidad de descentralización choca directamente con la necesidad de coordinación</p>	
<p>III. Esquema dominante de inferencia.-</p>	<p>Este paradigma conduce a un esquema de inferencia como base analítica y punto de partida explicativo. Si una nación lleva a cabo una acción</p>	<p>Si una nación realiza hoy un cierto tipo de acción, es porque ayer sus organizaciones deben haber seguramente realizado (o haber establecido rutinas</p>	<p>Si una nación ejecutó una acción fue el resultado de la negociación que se llevó a cabo entre individuos y grupos dentro del gobierno.</p>

Modelos/Categorías de análisis	El Modelo I: Política Racional	El Modelo II: El proceso organizacional	El Modelo III: Política burocrática
	determinada, es porque debe haber tenido fines para cuya realización la acción representa el medio óptimo.	para efectuarla) una acción sólo mínimamente diferente.	
V. Proposiciones generales	La probabilidad de que suceda una acción determinada surge de una combinación de: 1) los valores y objetivos fundamentales, 2) los cursos de acción alternativos que se toman en consideración; 3) los cálculos de las diversas consecuencias que resultan de cada alternativa,	a) Acción de la organización. La actividad de los POE y los programas no favorece una adaptación flexible e inteligente a las cuestiones. Los más pequeños detalles de acción de las organizaciones están determinados por las rutinas y no por las órdenes de los gobernantes b) flexibilidad limitada y cambio incremental. El	a) <u>Acción e intención:</u> La acción no presupone la intención. Es excepcional que la suma de las conductas de los miembros de un gobierno ante determinada cuestión sea resultado de la intención de un individuo o grupo. Mas bien individuos aislados con intenciones

Modelos/Categorías de análisis	El Modelo I: Política Racional	El Modelo II: El proceso organizacional	El Modelo III: Política burocrática
	<p>4) la apreciación neta de cada una de las diversas consecuencias. De aquí se deducen dos proposiciones ulteriores: a) La probabilidad de escoger una alternativa de acción se reduce y aumenta conforme a los costos, es decir, a medida que pierden valor las consecuencias esperadas o que disminuye la probabilidad de alcanzarlas; b) La probabilidad de escoger una alternativa de acción aumenta conforme se</p>	<p>comportamiento en un determinado momento es apenas mínimamente diferente del comportamiento en t-1; por tanto, el comportamiento en t+1 debe diferir en muy poco el comportamiento actual. Los presupuestos de las organizaciones cambian incrementalmente, tanto con respecto a sus totales como con respecto a sus partidas inter-organizacionales. c) Factibilidad administrativa. La explicación, el análisis y la predicción, para ser adecuadas, deben</p>	<p>diferentes aportaron piezas que terminaron por configurar un resultado distinto al que cada uno singularmente habría escogido. b) <u>El lugar que ocupas depende del lugar en que te sientas</u> c) <u>Jefes e indios.</u></p>

Modelos/Categorías de análisis	El Modelo I: Política Racional	El Modelo II: El proceso organizacional	El Modelo III: Política burocrática
	<p>reducen los costos, es decir, a medida que aumenta el valor del conjunto de consecuencias o aumenta la probabilidad de lograrlas.</p>	<p>incluir la factibilidad administrativa como una dimensión importante. Hay un espacio considerable entre lo que los dirigentes escogen (o podrían racionalmente escoger) y la implementación ejecutada por las organizaciones.</p>	

Elaborado por el Dr. Pedro Moreno del Posgrado de Gobierno y Asuntos Públicos de la Universidad Autónoma de México. De su clase de “Seminario I de Políticas Públicas” (2011)

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. ***“El estudio de las políticas públicas”***, México D. F., Miguel Ángel Porrúa, 2003.

Aguilar Villanueva Luis F. ***“La Hechura de las políticas”***, México DF., Miguel Ángel Porrúa, 2003.

Aguilar Villanueva Luis F. ***“Problemas Públicos y Agenda de Gobierno”***, México DF., Miguel Ángel Porrúa, 2003.

Aguilar Villanueva Luis F. ***“La implementación de las políticas”***, México DF., Miguel Ángel Porrúa, 2003.

Bardach, Eugene. ***“Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas”***. Un manual para la práctica, México D. F., CIDE/Porrúa, 2001.

Castro, Luis Javier, op. cit., nota 14, p. 68; véase también: Azuela de la Cueva, Antonio, ***“Algunos comentarios sobre la institucionalización de la planeación urbana en México”***, Estudios de derecho económico, vol. V, México, UNAM, 1986.

Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky ***“IMPLEMENTACIÓN, cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland”*** México, Fondo de Cultura Económica, 1998

Lasswell, Harold, ***“La orientación hacia las política”***, en El estudio de las políticas públicas, Luis Aguilar (editor). México D. F. Miguel Ángel Porrúa, 2003.

Majone, Giandomenico. ***“Argumentación y persuasión en la formulación de políticas pública”***, estudio introductorio de Luis F. Aguilar, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 2000.

Meny Ives, Jaen-Claude Thoenig, ***“Las Políticas Públicas”***, Barcelona España, Editorial Ariel Ciencia Política, 1992.

North, Douglass, ***“Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”***, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 2006.

Subirats, J., ***“Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración”***, Madrid España, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1989.

Subirtas, J., ***“Análisis y gestión de políticas públicas”***, Madrid España, Editorial Ariel Ciencia Política, 2008.

Uvalle, Ricardo, ***“Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México, Retos y Perspectivas”***, México, Plaza Valdés, Editores, 2000.

Soberanes Reyes, José Luis, *“La reforma urbana”*, México, FCE, 1993

Parsons, Wayne (2005), *“Análisis de las decisiones. Análisis del proceso de toma de decisiones y análisis de las políticas públicas para la toma de decisiones”* en *Políticas Públicas*, México FLACSO, pp. 273-476

DOCUMENTOS OFICIALES

Artículos 25, 26, 27, 73 y 122, Apartado C, Base Segunda fracción II, inciso C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

1º, 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 46, 51 y 57 de la Ley General de Asentamientos Humanos;

1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 14 bis, 15, 16, 17, 18, 19 a 20 bis 5, 21, 22 bis, y 23 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;

1º, 2º, 15, 44, 45, 46 y 47 de la Ley de Aguas Nacionales;

12, fracciones V y XIV, 42, fracción XIV, 67, fracciones XVI y XXVI, 118 fracción III y 119 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 25, 26 y 27 de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal;

15, fracción II y 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal;

1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 18, 23, 25, 26, 30 y 31 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;

1º, 2º, 3º, 5º, 6º, 8º, fracción I, 15, 24, 28 y 31 fracción II de la Ley Ambiental del Distrito Federal;

1º, 3º, fracción IV, 4º, 5º, 8º, 10, 80 y 98 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal;

1º, 2º y 3º de la Ley de Protección Civil del Distrito Federal;

1º, 7º y 10, fracciones I, y VII de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º, 10, 14, fracción I y II, 18 y 20 de la Ley de Vivienda del Distrito Federal;

1º y 29 de la Ley de Turismo del Distrito Federal;

1º, 2º, fracciones I y II, 3º, 6º y 8º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal;

1º, 4º, y 10, fracciones I y IV de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal;

1º, 2º, 3º, 6º, 9º, 10, 12, 14 y 16 de la Ley de Fomento Económico del Distrito Federal;

1º y 7º, fracción V de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal;

1º, 2º, 4º y 5º de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal;

1º, 2º, 3º, 4º y 49 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal;

MANUALES

Manual 42 *“Metodología del marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas”* de Edgar Ortegón, Juan Francisco Pacheco y Adriana Prieto.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Área de Proyectos y programación de Inversiones. Santiago de Chile, Julio de 2005. CEPAL

Manual 39 *“Metodología General de Identificación, Preparación y Evaluación de Proyectos de inversión Pública”* de Edgar Ortegón, Juan Francisco Pacheco y Horacio Roura.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Área de Proyectos y programación de Inversiones. Santiago de Chile, Julio de 2005. CEPAL

Manual, *“Formulación, Evaluación y Monitoreo de proyectos sociales”* Ernesto Cohen, Rodrigo Martínez. CEPAL.

REVISTAS

“Urbanismo y Sustentabilidad: estado actual del desarrollo urbano en la Zona Metropolitana del Valle de México” de Jesica Lorena Escobar Delgadillo, Jesús Salvador Jiménez Rivera, egresados de la Maestría en Economía de los recursos naturales y del desarrollo sustentable. FES-ARAGON-UNAM.

Aguilar, Luis F. *“Marco para el análisis de las políticas públicas”* Universidad Autónoma Metropolitana, Vol. 3_no.2_2008_Administración & Ciudadanía.

VIRTUALES

*Óscar López Velarde de la Vega “El nuevo marco jurídico e institucional de los asentamientos humanos” Fuente:

www.bibliojuridica.org/

Cabrero, Enrique (2000) “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de la policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes” en *Gestión y Políticas Públicas*. Segundo semestre, año/vol.IX, número 002, CIDE México. Pp.180-229.
redalyc.uaemex.mx/pdf/133/13309201.pdf

[GOBIERNO MUNICIPAL Plan Parcial de Desarrollo Urbano para la ...](#)

www.ordenjuridico.gob.mx/.../QUERETARO/.../Queretaro/1Plan.pdf

[Plan Maestro de Desarrollo Urbano de Santa Rosa de Copan](#)

santarosacopan.org/index.php?id=115

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda véase www.seduvi.df.gob.mx