

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

EGAP GOBIERNO Y POLÍTICA PÚBLICA
CIUDAD DE MÉXICO

*Propuesta para la creación de un órgano constitucionalmente
autónomo como el responsable de la formulación y evaluación
de las políticas públicas en México*



EGAP
Gobierno y Política Pública
TECNOLÓGICO DE MONTERREY



**TECNOLÓGICO
DE MONTERREY**

Biblioteca
Campus Ciudad de México

Beatriz Tovar Guerrero



Proyecto de Investigación Aplicada

Maestría en Administración Pública y Política Pública

Asesor: Dr. Uriel Eduardo Caballero González

Diciembre de 2012

Resumen Ejecutivo

Hoy en día nos enfrentamos a constantes procesos de cambio y globalización que exigen del Estado la permanente creación de nuevos contenidos y el replanteamiento de éstos relacionados con las políticas públicas, las instituciones y la sociedad. En ese sentido, se han venido realizando diversos esfuerzos para que la administración pública sea más democrática, participativa, eficiente y transparente, capaz de crear políticas públicas con un real impacto social. En este orden de ideas es esencial la función de la formulación y evaluación de políticas públicas que atiendan las necesidades sociales, que resuelvan los problemas públicos y que mejoren palpablemente las condiciones de vida de todos los ciudadanos, por eso es que las políticas públicas deben ser una actividad desarrollada por el Estado teniendo en cuenta su relación con la sociedad. De aquí, surge la necesidad del Estado de plantearse propuestas de corto, mediano y largo plazo hacia la sociedad, diseñando y ejecutando programas y proyectos para cumplir los objetivos de interés social. En ese nivel las políticas públicas desempeñan un papel fundamental. Derivado de lo anterior, es que la principal premisa sobre la que se basa este trabajo de investigación es de dotar de mayor fortaleza el proceso de formulación y evaluación de las políticas públicas, modificando el esquema actual y proponiendo la creación de un órgano técnico, especializado e imparcial pero con la suficiente fuerza y carácter obligatorio que permita precisamente fortalecer la construcción y evaluación de las políticas públicas en México.

Las políticas publicas no surgen de las instituciones, emergen de la sociedad y tienen impacto en ella, por eso es que se requiere de un órgano que apoye a la generación de productos claros e identificables, medibles y de un alto beneficio social, que abone en el mejor aprovechamiento de los recursos públicos, porque como ya lo dice M. Olson "Cuando se pregunta uno: ¿porque algunas naciones son ricas mientras otras son pobres?, la idea clave es que las instituciones producen dentro de sus fronteras no aquello que la dotación de recursos permite, sino aquello que las instituciones y las políticas públicas permiten".

CONTENIDO

Introducción	7
Marco Teórico	8
Marco Metodológico	10
Capítulo 1. Distintas acepciones del concepto “Políticas Públicas”: alcances y limitaciones	13
Definición nominal.....	13
Definición operacional.....	14
Desde el punto de vista político.....	15
Una visión global.....	16
Capítulo 2. Tratamiento y evolución de las Políticas Públicas en México.	18
Evolución histórica.....	18
Análisis del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).	23
Capítulo 3. Consideraciones Generales sobre la autonomía constitucional	31
Concepto de autonomía.....	31
La autonomía constitucional y sus implicaciones.....	32
Características de los órganos constitucionalmente autónomos.....	35
Análisis de casos.....	37
<i>Instituto Federal Electoral</i>	38
<i>Comisión Nacional de los Derechos Humanos</i>	45
Capítulo 4. El contexto internacional en el tratamiento de las políticas públicas.	51
Análisis de casos.....	51
Capítulo 5. Propuesta para la creación de un órgano constitucionalmente autónomo como el responsable la formulación y evaluación de las políticas públicas en México. 59	
Justificación.....	59
Objetivo.....	60
Atribuciones.....	61
Integración.....	61
Vinculación y coordinación.....	63
Factibilidad política y financiera.....	63

Alternativas de política pública.....	64
Bibliografía.....	65

Introducción

La administración Pública y el tratamiento de políticas públicas en México han transitado por un largo proceso de formación, configuración y adaptación desde el siglo XIX hasta la actualidad. Cerca de 180 años de transformaciones, cambios, reformas, contrarreformas, programas de modernización e innovación gubernamental y mejora de la gestión en la estructura de las instituciones públicas son prueba de ello.

Lo anterior se ha debido a una serie de acontecimientos en el ámbito político-social, que han motivado una evolución en la forma de atender y resolver los problemas políticos, económicos y sociales de una nación y de las necesidades de la sociedad. Adicionalmente, hoy nos encontramos ante una sociedad más participativa e informada que reclama en todo momento un buen gobierno, o al menos, una mejor forma de gobernar. En particular, en México, ha habido una serie de ajustes y mejoras en la forma de administrar el país, en políticas, procesos, procedimientos, programas, incentivos, etc., sin embargo parece no ser suficiente, pues no hay claridad, certeza, ni continuidad.

Los ciudadanos no están contentos ni con las instituciones del Estado ni con las organizaciones políticas y sus líderes, reclaman un orden y una visión de largo plazo con buenos gestores y políticas públicas que alcancen resultados esperados con programas de verdadero beneficio e impacto social. Por lo anterior, precisamente la pregunta clave es ¿cuál es el rumbo de las políticas públicas en México, hacia donde vamos? En este sentido, lo que el presente trabajo de investigación pretende es analizar el tratamiento de las Políticas Públicas en México, describiendo su tratamiento actual y proponer un esquema que permita mejorar la investigación, diseño, y evaluación de las políticas públicas, a través de la creación de un organismo constitucionalmente autónomo como el responsable de dicha función.

Marco Teórico

A lo largo del presente trabajo de investigación, y con la finalidad de desarrollar de manera breve, pero eficaz cada uno de los capítulos propuestos, se analizará a manera enunciativa, más no limitativa la siguiente bibliografía:

Para el *Capítulo 1. Distintas acepciones del concepto “Políticas Públicas”:* *alcances y limitaciones*, se hará una revisión de diversos diccionarios de ciencia y teoría política, así como de páginas de internet de organismos tanto nacionales como internacionales (PNUD, ONU, OCDE, CLAD, BID, CONEVAL) a fin de delimitar el concepto. Adicionalmente, se revisarán algunos textos que permitan profundizar en el concepto y llevar a una reflexión más detallada de su alcance, tal es el caso de los textos introductorios de Luis Aguilar Villanueva, por ejemplo en “La hechura de las Políticas Públicas”, en este caso se trata de un texto que hace un análisis sobre la noción de las políticas públicas; otro caso es por ejemplo en “El estudio de las Políticas Públicas” en donde se hace un análisis del desarrollo, orientaciones, alcances y debilidades de las políticas públicas; por otro lado, en “Problemas Públicos y agenda de gobierno” hace un análisis de cómo los gobiernos forman su agenda y deciden que una cierta cuestión o demanda es de interés público; finalmente en “La implementación de las políticas públicas” habla sobre la parte práctica de las políticas públicas, es decir, el proceso que se sigue para su realización.

Para el desarrollo del *Capítulo 2. Tratamiento y evolución de las Políticas Públicas en México*, se analizarán los siguientes textos: *La Reforma del Estado y de la Administración Pública en México. Un Panorama General*, nuevamente de Luis Aguilar Villanueva; “Lecturas básicas de administración pública y política pública” de José Luis Méndez, compilador, *editado por El Colegio de México*, en este texto se hace un análisis de los retos del estado mexicano, la eficacia de la gestión y la necesidad de las políticas públicas. De igual manera, se analizarán también diversos lineamientos, manuales, reglas de operación y todos aquellos instrumentos normativos que le han servido al ejecutivo para

el diseño, implementación y evaluación de las políticas, programas y proyectos sociales, buscando los primeros indicios de ello, para lo cual se buscarán en su mayoría fuentes electrónicas de información. De manera especial se revisará a manera de caso de estudio el origen, desarrollo y funcionamiento del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), como organismo que evalúa la política de desarrollo social en el país.

Para el desarrollo del *Capítulo 3. Consideraciones Generales sobre la autonomía constitucional*, se analizará la siguiente bibliografía: de *John M. Ackerman* su texto *Organismos Autónomos y Democracia, el caso de México* editado por el *Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2007*. En este texto se hace un análisis sobre la necesidad que hay en México de contar con un mejor Estado de derecho basado en la autonomía de ciertos órganos que coadyuvan a la eficacia en la gestión pública a través de mejoramiento de las instituciones. Analiza 3 casos en particular: el Instituto Federal Electoral (IFE), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), aunque para efectos del presente trabajo de investigación, sólo tomaremos en cuenta a el IFE y la CNDH, por considerarlos contrastantes y diferentes entre si; También se analizará un artículo de Susana Pedroza de la Llave, *Los Órganos Constitucionalmente Autónomos en México*, en este texto se empieza con un análisis de la división de poderes y el concepto de autonomía para de ahí analizar el caso de México en particular y sus órganos constitucionalmente autónomos.

Para el desarrollo del *Capítulo 4. El contexto internacional en el tratamiento de las políticas públicas*, se revisarán sobre todo fuentes electrónicas que permitan tener información sobre la experiencia internacional, es decir, sobre el tratamiento que se le ha dado a las políticas públicas en otros países, por ejemplo la OCDE, el BID, ILPES-CEPAL, sólo por mencionar algunos, con la intención de encontrar las mejores prácticas o casos de éxito en el ámbito internacional.

Finalmente, el *Capítulo 5. Propuesta de creación de un órgano constitucionalmente autónomo como el responsable de la formulación y evaluación de las políticas públicas en México*, es la propuesta que se hace, a manera de conclusiones. Para el desarrollo de este capítulo, se revisarán aspectos jurídico-normativos, empezando por la Constitución así como diversas leyes y reglamentos en materia de planeación, evaluación e implementación de políticas, programas y proyectos con la finalidad de armonizar el marco normativo, pero sobre todo, se hace una propuesta concreta que pretende aportar una mejor manera de hacer y evaluar las políticas públicas en México.

Marco Metodológico

Definición del problema

En la actualidad las políticas públicas no son transversales ni integrales, cada órgano de la administración pública diseña sus políticas de manera individual y muchas veces no se comunican entre sí, un ejemplo de lo anterior puede ser la ausencia de transversalidad tanto vertical como horizontal de muchas políticas, sólo por mencionar una, ponemos en caso de la política de seguridad pública. A fin de explicarlo podemos definir como ausencia de transversalidad vertical el hecho de que se formula y se aplica teniendo como punto de partida el ámbito nacional sin considerar adecuadamente el ámbito local y mucho menos el municipal, lo cual dificulta en buena medida su implementación, y provoca que se creen organismos para la vinculación y coordinación que sólo burocratizan la función. Ausencia de transversalidad horizontal, ya que poco se considera en su formulación y mucho menos en su implementación la conexión que debe tener la política de seguridad pública con la política de educación, sólo por mencionar un ejemplo.

Otra problemática en la formulación e implementación de políticas públicas en México, es que se diseñan para seis años, pues al estar a cargo del *staff* del presidente en turno, éstas difícilmente tienen continuidad, lo que no contribuye a la superación de los problemas por los cuales fueron formuladas, además de que en su mayoría, obedecen incluso no a los problemas del país, sino a la agenda política del titular del Ejecutivo o a promesas de campaña que no siempre van de la mano de la atención de las necesidades prioritarias de la sociedad, o bien sólo beneficiarán a una minoría basada en el voto al candidato que lo prometió.

Al final todo lo anterior se traduce en una falta de eficacia en la implementación de las políticas públicas.

Planteamiento de la hipótesis

El problema que se identifica tiene su origen, desde el punto de vista personal y en función a este trabajo de investigación, en la falta de un órgano que coordine de manera integral la formulación, y evaluación de todas las políticas públicas del país, ya que si bien se ha avanzado con organismos como CONEVAL, éste se dedica exclusivamente a la política de desarrollo social, y cabe destacar además que dadas las características propias del mismo, sus recomendaciones son sólo eso, meras recomendaciones, que no tiene la fuerza ni el carácter obligatorio que ameritaría un organismo a cargo de esta función, habida cuenta además, de que abona a un modelo de planeación obsoleto en donde se pretende ver a las políticas públicas por separado y no de forma integral.

Finalmente, en los argumentos anteriores tiene su fundamento la propuesta que pondré a consideración en el desarrollo de este trabajo de investigación. La creación de un órgano dotado de autonomía constitucional con la función estatal de coordinar la investigación, diseño, y evaluación de las políticas públicas, que pretender hacer más eficiente, eficaz y transparente el desarrollo y crecimiento del país.

Lo anterior sin duda tendría muchas implicaciones, por ejemplo reformas constitucionales y legales, las cuales también se analizarán en el proyecto, incluyendo además la propuesta para su integración y funcionamiento.

Objetivo General

Analizar los alcances y limitaciones del tratamiento de las políticas públicas en México, con la finalidad de proponer un esquema que permita mejorar la investigación, diseño, y evaluación de las políticas públicas, a través de la creación de un organismo constitucionalmente autónomo como el responsable de dicha función.

Objetivos Específicos

- Analizar el concepto de políticas públicas, sus alcances y delimitaciones.
- Hacer un análisis histórico sobre la evolución de las políticas públicas en México.
- Revisar los criterios de evaluación de las políticas públicas en México: Caso CONEVAL.
- Hacer un análisis sobre la *autonomía constitucional* como un modelo eficaz en la gestión pública.
- Hacer un análisis breve del contexto internacional en el tratamiento de las políticas públicas y la eficacia en su implementación.
- Proponer un esquema de planeación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en México, integral-transversal, incluyente, participativo y obligatorio, basado la autonomía constitucional de un órgano creado para tal efecto.

Delimitación del objeto de estudio

Los esquemas, modelos o metodologías que se han seguido en México para el diseño, formulación, y evaluación de las políticas públicas.

Capítulo 1. Distintas acepciones del concepto “Políticas Públicas”: alcances y limitaciones.

A fin de poder comprender de mejor manera el tema que aborda el presente trabajo de investigación, es importante antes conocer los distintos significados que se le han dado al término “políticas públicas”, e incluso en desglosar este concepto compuesto por dos términos: “política” y “pública/o”.

Definición nominal

Empecemos en con el concepto “política”. La Real Academia de la Lengua Española define “política” como “la actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos” (Diccionario de la Lengua Española, 2012).

En este tema, no olvidemos que en estricto sentido, en la lengua española no se hace la distinción entre *política* como arte, doctrina o ciencia y entre *políticas* como instrumento de acción e implementación de programas, proyectos y acciones de gobierno encaminados a satisfacer las necesidades sociales, como si ocurre en el lenguaje inglés con los términos “politics” y “policy”.

Continuando con las definiciones, típicamente se tiende a definir a la política como el ejercicio del poder, sin embargo y derivado del ejercicio de la función pública y la cada vez mayor preocupación tanto de teóricos como empíricos sobre la gestión pública y las

formas de “hacer gobierno”, el concepto ha ido evolucionando para adaptarse a la realidad socio-política actual, en ese sentido, el Banco Mundial define *política* como “un plan para alcanzar un objetivo de interés público”. (Banco Mundial, 2011)

Con respecto al término “pública, co”. la Real Academia de la Lengua Española lo define como “perteneciente o relativo a todo el pueblo”. “común del pueblo o ciudad”. (Diccionario de la Lengua Española, 2012)

Por eso es cuando hablamos de *política pública* podemos referirnos a las acciones del gobierno que son de interés para todo el pueblo.

Definición operacional

En este campo podemos decir que las *políticas públicas* se refieren a la forma en como se definen y construyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política, (Wayne, 2007), esto es, que la definición operacional de políticas públicas es algo más compleja.

Por ejemplo, de acuerdo a lo señalado en el informe *la Formulación de Políticas en la OCDE: ideas para América Latina* (Banco Mundial, 2010), las políticas “son diseños para la acción pública”, es decir, desde este punto de vista se concibe a las políticas como marcos de acción, como planes que deberán ejecutarse y ser sometidos a una evaluación para verificar su eficacia y le imprimen también el concepto de interés público al señalar que toda política debe alcanzar un objetivo de interés público.

Dye (Dye, 2008) define a la política pública de la siguiente manera: “es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”. Por su parte, Aguilar Villanueva (Aguilar Villanueva, 2000) en tanto, señala que una política pública es “en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado

de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce”.

Se puede decir entonces que son ese conjunto de normas, lineamientos, planes, proyectos y acciones que orientan el quehacer del Estado, cuyos objetivos deberán recaer siempre, al menos en la teoría, en beneficio de una sociedad.

Desde el punto de vista político

Dice Eduardo Sojo que una política pública es toda acción de gobierno encaminada a atender o resolver un problema relativo al interés público. Es una actividad que se desarrolla de manera cotidiana y capaz de ordenar prioridades en torno a diferentes finalidades y propósitos. Las políticas públicas, son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública (Sojo Garza-Aldape, 2006, pág. 47).

Suele haber una confusión o uso indistinto de los términos “política” y “políticas públicas”, sin embargo, es importante aclarar que el término “política” es un término mucho más amplio, en cambio las políticas públicas refieren a la forma en como se gobierna.

Las políticas públicas han ayudado a establecer una nueva relación entre el gobierno y la sociedad, han construido una especie de vínculo político-social entre los funcionarios ejecutores de políticas y los receptores, beneficiarios de las mismas. Y es que el Estado, como señala Aguilar Villanueva en su *estudio introductorio*, (Aguilar Villanueva, El estudio de las políticas públicas, 2000, pág. 21) ha tenido que “redimensionarse”, es decir, el Estado se ha visto en la imperiosa necesidad de crear condiciones para atender eficientemente las necesidades y problemas públicos.

Una visión global

Una parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, formulación, gestión o implementación y evaluación de las políticas públicas, entendidas estas como soluciones, o al menos propuestas de solución específicas de como orientar o manejar los asuntos de la agenda pública.

Es importante considerar también que las políticas públicas deben ser vistas como un espacio de oportunidad a la participación ciudadana y de actores políticos, no de gobierno, sino actores de la sociedad civil en el ámbito político, es decir, deben ser vistas como un espacio que permite la reflexión.

El diseño de las políticas públicas requiere de una planeación integral, participativa e incluyente, que incluya los tres ejes de la planeación: estratégica, táctica y operativa¹, con una visión de largo plazo, que solo el cumplimiento de sus metas y objetivos pueda cortar².

La importancia de la instrumentación de las políticas públicas es un tema que cobra relevancia porque aun cuando haya buenos planeadores o diseñadores de la política, si ésta no se ejecuta adecuadamente está condenada al fracaso. Por eso es necesario contar con mecanismos eficaces de coordinación entre los tres grandes ejes: la planeación y el diseño o formulación, la instrumentación o aplicación y la evaluación.

¹ Entiéndase como estratégico aquello que se diseña teniendo como objetivo el largo plazo, es decir es la planeación que se materializa en los llamados "planes estratégicos", aquellos en los que se establece típicamente una *visión*, una *misión* y *valores institucionales*. Por su parte, la planeación táctica es aquella que logra el vínculo entre la estratégica y la operativa, es el mediano plazo, típicamente se materializa a través de proyectos y programas. Finalmente la planeación operativa es la de más bajo nivel (estructuralmente hablando), es decir, es aquella que puede llevarse a cabo en el corto plazo, con acciones concretas que derivan de la planeación táctica y que necesariamente deben contribuir al cumplimiento de la misión, con la vista en alcanzar la misión y dentro del marco institucional de valores y principios que se plantee. Pero es muy importante que dicha planeación sea integral, es decir, que los tres aspectos estén fuertemente vinculados.

² Cuando una política pública ha alcanzado sus metas y objetivos, significa que ha satisfecho la necesidad o resuelto el problema que le dio origen.

Sin duda, las políticas públicas son una parte muy importante del sistema político, porque no decirlo, son en buena medida el resultado del sistema político, pero esto no debe confundirse con la política o lo político desde el punto de vista meramente institucional, sino social, es decir, un sistema político surge en favor de la sociedad, como un medio para ordenarla, como un medio para ayudar a administrarla como ente social, escuchándola, conociéndola, diagnosticándola, identificando sus necesidades y poder sólo entonces construir estrategias que permitan atenderlas. El objetivo de hacer políticas públicas, desde el punto de vista de este trabajo, siempre debe ser el beneficio del Estado como ente social.

Hoy en día las políticas públicas constituyen un concepto muy amplio y complejo, que se puede estudiar y analizar desde distintos puntos de vista, dependiendo en el enfoque que se le quiera dar y el resultado que se desee obtener, por ejemplo como disciplina académica, como una forma de buen gobierno, a la que se le pueden imprimir desde elementos doctrinales puramente teóricos, como cuestiones prácticas, modelos para su diseño, formulación, implementación y evaluación ex ante y ex post de las mismas.

Lo anterior nos lleva al análisis de las políticas públicas, hay autores como Roth, (Roth Deubel, 2006) que consideran el análisis de las políticas públicas como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas, incluso también como una disciplina que permite adquirir conocimiento sobre el Estado mismo a partir del análisis de sus actuaciones concretas y, finalmente como una ciencia del Estado en acción. Siguiendo a Roth, se llega incluso a señalar que la “política pública” como tal o por sí no existe, sino que se trata de un concepto que se ha construido desde el punto de vista social y precisamente por la necesidad social del mismo. Grandes cambios y transformaciones ha tenido el Estado y la sociedad en su conjunto, que se ha transformado la forma de hacer gobierno, y con ello han surgido las políticas públicas, y se ha hecho necesario “gobernar por políticas públicas”. (Aguilar Villanueva, El estudio de las políticas públicas, 2000, pág. 24)

Ahora bien, cuando hablamos de política pública estamos hablando de estrategia, de visión, de largo plazo, de planes, de objetivos, de programas, de metas e indicadores, de resultados, de ejecución, pero también de supervisión, monitoreo, evaluación ex ante y ex post, de vinculación, de coordinación, de integralidad, transversalidad, de discurso y argumentación, de agenda pública, de retroalimentación, presupuesto y recursos públicos, sostenibilidad, toma de decisiones, entre muchos otros, varios conceptos se encuentran dentro de la idea de política pública, y son precisamente dichos conceptos los que se abordan en el capítulo cinco del presente trabajo de investigación.

Capítulo 2. Tratamiento y evolución de las Políticas Públicas en México.

Evolución histórica

Para poder hablar de la evolución de las políticas públicas en este tema, tenemos que partir del análisis de la administración pública como ciencia y como institución en el Estado Mexicano, es decir, a lo largo de más de 200 años de autogobernarse, México ha atravesado por varios momentos en los cuales la administración pública como forma de gobierno se ha desarrollado tanto en el aspecto cualitativo (calidad – gobernanza) como en el cuantitativo (cantidad). Pero sin duda lo más importante a desarrollar en este capítulo es la forma en como los distintos modelos administrativos han influido positivamente en la forma de hacer políticas pública en México.

El análisis del desarrollo de la organización económica, política y social de México desde el punto de vista institucional y la relación que guarda con la sociedad, puede realizarse a lo largo de sus gobiernos, destacando los principales momentos o etapas, sin embargo no tocaremos en este apartado los años anteriores a la revolución mexicana, pues no se trata de analizar la historia de México, sino de manera breve los principales y más importantes procesos de cambio en la administración y política en México que influyeron

en el diseño y evaluación de políticas públicas a partir de la Constitución Política de 1917, es decir, del México pos revolucionario debido que por primera vez México contó con una Constitución de un amplio contenido social, y es que, desde mi punto de vista, sólo podemos empezar a hablar de políticas públicas cuando revisamos su carácter social más que institucional.

Empecemos pues por decir, que la administración de Venustiano Carranza, misma que fue de 1917-1920 se enfocó en resolver dos aspectos fundamentales: establecer la paz y reestructurar la economía (Flores Caballero, 1988, pág. 170), esto era necesario debido a la etapa revolucionaria que acaba de pasar y a lo lastimado que había quedado el país. En ese sentido, “la creación de departamentos administrativos, para auxiliar al presidente en asuntos de carácter técnico, constituyó una innovación importante, en tanto que facilitó la atención inmediata de los principios de la Revolución Mexicana y de los objetivos económicos y sociales impuestos a la Administración Pública por la Constitución de 1917, y permitió una mayor flexibilidad de la estructura administrativa. Con el nuevo andamiaje, era posible enfrentar la solución de los problemas agrario y obrero al más alto nivel. Sin embargo, Carranza poco pudo hacer en estas materias por la desestabilización económica en sus aspectos hacendarios, financieros, comerciales y administrativos”. (Ibíd. Pág.171). En esta etapa que siguió también a los sexenios posteriores las políticas de urgente atención eran evidentes: agraria, seguridad nacional interna, económica y las relaciones con el exterior, y una forma de llevarlas a cabo en principio lo fue una acción recurrentemente usada por las administraciones públicas desde aquella época es la llamada “reestructuración del aparato administrativo”.

Posteriormente en los años treinta el Estado se enfocó en la construcción de una política laboral y de una política educativa. Precisamente en la época del presidente Cárdenas. “en el propio plan sexenal se puntualizó de manera tajante la responsabilidad del Estado en la política a seguir; concibiendo esa etapa como la primera en un régimen progresivo de economía planificada. Las funciones prioritarias eran: acelerar al máximo el reparto y la reforma agraria, promoviendo la colectivización a través de los ejidos; impulso

a la industrialización, en la cual tendrían especial importancia las cooperativas obreras; educación socialista, explotación de los recursos nacionales, etc. El plan sexenal distaba mucho de ser un simple planteamiento de acción burocrática; era, más que todo, un programa ideológico en el cual era visible el afán de reivindicación para las masas. Ahí ubicó su justificación y base la acción organizadora del Estado, precisamente esa era la clave de la movilización de masas: la organización”. (Fernández Santillán, 1980, pág. 27). En ese sentido la integración y el desarrollo nacional fueron el sello distintivo de su gestión.

En los años que siguieron, se dio comienzo al desarrollo del capitalismo a través de una política de industrialización la expansión de la administración pública, la creación del concepto “aparato burocrático” para definir al conjunto de elementos que conformaban la función de la administración pública empezó a tomar fuerza y con ello, comenzaba a desvirtuarse el concepto *social* y aparecía otro nuevo en la esfera político-administrativa y que hasta nuestros días esta costando mucho trabajo erradicar: *corrupción*.

Alrededor de los años sesentas – setentas, el ejercicio de la administración pública se venía viendo cada vez más complejo, el ejercicio de la función pública estaba burocratizándose, era difícil ocultar su ineficiencia, ineficacia, desorganización y creciente corrupción. Un ejemplo de lo anterior, es como señala Omar Guerrero, (1989, pág. 29) lo sucedido durante el sexenio de José López Portillo, pues se hizo evidente que “...el Estado mexicano había llegado al límite de su capacidad de acción. Entonces se emprendió una revisión del estado de la administración pública. Entre otras medidas se procedió a la actualización del censo de las instituciones que formaban el sector de organismos descentralizados y las empresas del Estado, que fueron sectorizados. Al mismo tiempo se intentó racionalizar a la administración centralizada, tomándose como base una nueva disposición, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que agregaba a aquéllos. Uno de los problemas observados eran las dimensiones colosales del Estado, que le impedían moverse con celeridad y eficiencia”.

En ese sentido, cabe citar a Fernández Santillán cuando afirma "...la burocracia se aparta del espíritu general que la anima y manifiesta intereses propios. El poder político nacional sufre una deformación que lo parásita, sus propios ejecutores se convierten de transmisores entre la sociedad y el Estado, a elementos de sustracción de poder. La Administración Pública definida originalmente como la forma de relación entre la sociedad y el Estado, distorsiona sus objetivos. El que sabe manejar asuntos públicos sabe cómo manejar poder...". (1980, pág. 73).

En los intentos serios por avanzar en una forma de gobierno eficiente, cabe destacar, en 1965, la creación de la Comisión de Administración Pública, encargada de coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico del país con justicia social, introducir dentro del aparato gubernamental técnicas de organización administrativa y obtener una mejor preparación del personal de gobierno. (Ibídem, 1980). Sin embargo, en el periodo 1970 - 1976, se crearon una buena cantidad de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias, así como también la instalación de numerosos fondos, comisiones y fideicomisos; y aparecieron entonces los *tecnócratas*. Y es que siguiendo a Fernández Santillán, la tecnocracia no se contradice con la burocracia, es, por el contrario, su forma más modernizada que capitaliza para sí los avances de la sociedad industrial. Los problemas políticos y sociales son reinterpretados a la luz de la óptica científico-cibernética, quedando su solución en la búsqueda del "mejor camino" al que se subordina cualquier otra explicación. (1980).

Eran notorios pues, los grandes desajustes en el sector gubernamental. Ya en el sexenio de Miguel de la Madrid se inició el intento por disminuir las dimensiones del Estado, precediéndose a la supresión de órganos y organismos de la administración centralizada y empresas estatales y se empiezan a buscar formas de hacer eficiente la administración del Estado, la clásica frase "hacer mas con menos" se comienza a escuchar en los discursos políticos, de hecho, podemos afirmar que las escuelas de políticas públicas se fueron constituyendo como un rechazo a la vieja forma de hacer política y de administrar.

Esa búsqueda dio frutos, sobre todo en el campo de las políticas públicas, México comienza a avanzar en el tema, a partir de los años noventas ya se habla de *gobernar por políticas públicas*, pero el problema ahora es de otra índole aunque no muy ajena, por ejemplo, como señala Eduardo Sojo en su libro *Políticas Públicas en Democracia*, (2006, pág. 43) en términos de políticas públicas, la rotación de personal que existe cada sexenio en la administración pública federal y máxime cuando se trata de un cambio de partido político, trae como consecuencia la pérdida de la experiencia y del conocimiento de muchos funcionarios encargados de diseñar o instrumentar programas. Cada seis años el país y sus políticas públicas se reinventan, en detrimento de la continuidad y consistencia de los programas.

Es por lo anterior, que comenzó a darse un reconocimiento a las políticas públicas en el ejercicio de la función pública, en la forma de gobernar, y entonces apareció el concepto "gestión pública". ahora bien, como señala María del Carmen Pardo (Pardo, 2000, págs. 17, 18), el desarrollo de la administración pública en México, se han incorporado diversas posiciones e interpretaciones sobre la estructura y finalidad de la propia administración pública, lo que llevo a comenzar el estudio de esta disciplina desde el punto de vista científico para poder apoyar en su desarrollo profesional. En ese sentido, cabe destacar que en México la enseñanza profesional de la disciplina vinculada con la ciencia política se incorporó por primera vez en los planes de estudio de la entonces Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México en 1958. Siguiendo a Pardo, la idea de lo administrativo tuvo mayor importancia debido a la ampliación de las actividades gubernamentales y a la importancia que se le dio a la administración pública como elemento del desarrollo.

Y es que, se dice que "el Estado mexicano nació dotado de instituciones y recursos, nació siendo un Estado administrativo con capacidad de gerencia pública" (Guerrero, 1989), por eso es que justo aquí cabe destacar y vincular con lo que señala M. Olson sobre aquello de "Cuando se pregunta uno: ¿porque algunas naciones son ricas mientras otras son

pobres?, la idea clave es que las instituciones producen dentro de sus fronteras no aquello que la dotación de recursos permite, sino aquello que las instituciones y las políticas públicas permiten", y es entonces, cuando logramos vincular lo público, con lo administrativo, lo político y lo social que podremos empezar a hacer políticas públicas integrales, transversales, eficientes y eficaces.

Hoy se nos presenta una gran oportunidad para redimensionar el papel del Estado frente a las políticas públicas.

A continuación, analizaremos una institución que es muestra clara de la transformación del tratamiento de la política de desarrollo social en el país, el caso del CONEVAL.

Análisis del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Lo más cercano que hay en México respecto a evaluación de políticas públicas es el llamado Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL), organismo que significa un gran esfuerzo y un avance en el tratamiento de las políticas públicas en México, por lo que vale la pena analizarlo un poco más a fondo.

Objeto

El artículo 81 de la Ley General de Desarrollo Social publicada el 20 de enero de 2004 en el Diario Oficial de la Federación, establece que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

De acuerdo a este mismo ordenamiento legal, tiene por objeto:

- a) Normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y
- b) Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

De igual manera, el artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social, establece que la evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

Naturaleza Jurídica

Se trata de una entidad creada por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituida con recursos provenientes de la Administración Pública Federal, bajo la figura jurídica de *organismo público descentralizado*. Para fines presupuestales está sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social.

Fue creado entonces, dentro del marco del Sistema Nacional de Desarrollo Social, que busca entre otras cosas, coordinar las acciones orientadas a la consecución de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social, con la finalidad de que se convirtiera en una institución que con la capacidad técnica suficiente para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza y que formara parte de un esquema institucional que permitiera que la información sea de utilidad para mejorar la toma de decisiones en la materia, por lo que el Consejo debería medir de forma global la acción que realizan las diferentes dependencias del gobierno en materia de desarrollo social

Integración

De conformidad con lo que señala el artículo 82 de la citada Ley, el Consejo esta integrado de la siguiente manera:

1. El titular de la Secretaría de Desarrollo Social, o la persona que éste designe;
2. Seis investigadores académicos, que sean o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y
3. Un Secretario Ejecutivo designado por el Ejecutivo Federal.

Atribuciones

El 24 de agosto de 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se regula el CONEVAL, el cual estableció como atribuciones las siguientes:

1. Revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social, por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes;
2. Establecer criterios de resultados para la definición de zonas de atención prioritaria;
3. Previo a su aprobación, someter la propuesta de indicadores a que se refiere el Capítulo I, del Título Quinto de la Ley, a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Cámara de Diputados por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, para que emitan las recomendaciones que en su caso estimen pertinentes;
4. Una vez cumplido el requisito previsto en la fracción anterior, aprobar los indicadores que en la misma se señalan, a efecto de medir la cobertura, calidad e impacto de los programas y acciones de desarrollo social y verificar que dichos indicadores reflejen el cumplimiento de sus objetivos y metas;
5. Establecer criterios y lineamientos para las metodologías de evaluación sobre la política y los programas de desarrollo social;

6. Emitir la convocatoria, en su caso, para los organismos evaluadores independientes;
7. Definir los requisitos que deberán cumplir los organismos evaluadores independientes, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
8. Establecer los lineamientos y criterios para que los responsables de la operación de los programas y acciones de desarrollo social de la Administración Pública Federal, realicen sus evaluaciones internas de manera eficiente, objetiva y clara;
9. Coordinarse con los responsables de la operación de los programas y acciones de desarrollo social a que se refiere la fracción anterior y prestar la colaboración que resulte necesaria;
10. Establecer lineamientos para realizar estudios y diagnósticos relacionados con la conveniencia, viabilidad y eficiencia de todo programa nuevo de evaluación del desarrollo social;
11. Solicitar, en su caso, a quienes intervengan en la ejecución de los programas sujetos a evaluación, la información necesaria para este fin;
12. Aprobar el informe sobre la política y programas de desarrollo social, con base en los resultados de las evaluaciones y otros estudios que al efecto se realicen;
13. Dar a conocer los resultados de las evaluaciones y otros estudios referentes al desarrollo social;
14. Utilizar las evaluaciones para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la política de desarrollo social y contribuir a mejorar su operación y resultados;
15. Formular el informe de resultados de las evaluaciones, el cual deberá entregarse a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y a la Secretaría;
16. Emitir sugerencias y recomendaciones al Ejecutivo Federal, a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y a la Comisión Nacional de Desarrollo Social, sobre la política y los programas de desarrollo social, con base en los resultados de las evaluaciones e investigaciones disponibles;
17. Recibir y, en su caso, considerar las propuestas temáticas y metodológicas de evaluación que sugieran los sectores público, social y privado relacionados con el desarrollo social;

18. Impulsar y fortalecer la cultura de la evaluación en todos los ámbitos relacionados con la política de desarrollo social;
19. Realizar estudios e investigaciones en la materia;
20. Formular un informe ejecutivo anual sobre las evaluaciones realizadas;
21. Actuar, en su caso, como órgano de consulta y asesoría en materia de evaluación de programas sociales y medición de pobreza, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las autoridades estatales y municipales, así como de los sectores social y privado;
22. Concretar acuerdos y convenios con las autoridades de desarrollo social de estados y municipios y, en su caso, con organizaciones de los sectores social y privado, para promover la evaluación de programas y acciones;
23. Promover mecanismos de acceso a las bases de datos de las evaluaciones para un adecuado análisis de la planeación, investigación, capacitación y enseñanza;
24. Establecer los criterios y lineamientos para la definición, identificación y medición de la pobreza, tomando en cuenta los indicadores a que se refiere el artículo 36 de la Ley y realizar los estudios correspondientes con la periodicidad que establece el artículo 37 de la misma;
25. Garantizar la transparencia, objetividad y rigor técnico en el cumplimiento de la atribución que señala la fracción anterior, utilizando la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, en términos de lo dispuesto por el artículo 36 de la Ley;
26. Dar a conocer los resultados sobre la medición de la pobreza;
27. Coordinarse con la Comisión Nacional de Desarrollo Social para consolidar una adecuada integración y fomento al federalismo, sobre bases de coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas de desarrollo social, así como con la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social, y

28. Promover cursos, talleres y seminarios de manera permanente, para el desarrollo y conocimiento de técnicas y metodologías de evaluación y de medición de la pobreza.

Consideraciones generales

Actualmente en México, el régimen legal-administrativo en materia de planeación, seguimiento y evaluación se encuentra conformado principalmente por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Planeación; La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Presupuesto de Egresos de la Federación, entre los más importantes, sin embargo, se aprecia cierta desvinculación entre este marco de actuación.

El CONEVAL contrató al Banco Mundial para que hiciera una evaluación de uno de los instrumentos de evaluación más importantes con los que se cuenta, y me refiero a los *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, entre los principales retos se encontraron los siguientes (Banco Mundial, 2012):

1. Fortalecimiento de las funciones y responsabilidades de las instituciones involucradas en la implementación de los Lineamientos.
2. Estrechar el vínculo entre el Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos de los Sectores y Programas,
3. Incremento del uso de los resultados de las evaluaciones, así como el fortalecimiento de la estrategia de información para resultados.

Refiriéndome de manera particular y personal al CONEVAL como organismo y después de haber hecho el análisis de los diversos documentos que se mencionan en el presente capítulo, considero que es necesario un cambio en la concepción, diseño, formulación y evaluación tanto de la política de desarrollo social, como de los programas sociales, de manera particular de la revisión de sus atribuciones se puede desprender que en

el marco de la evaluación, le han dado facultades de investigación, de análisis e incluso normativas, sin embargo hace falta mayor autonomía en sus decisiones.

Durante la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, se presentaron o siete iniciativas que desde diferentes enfoques plantean modificaciones de naturaleza jurídica del CONEVAL. (Martínez López, 2011). Son cuatro las inquietudes básicas que las originan:

1. La necesidad de garantizar que CONEVAL tenga capacidad para replantear la política social.
2. Maximizar el uso social de la información respecto de los programas sociales.
3. Lograr un mayor eficiencia, control social de los recursos públicos, mayor responsabilidad de los funcionarios en su uso, así como en la rendición de cuentas y el monitoreo y evaluación de las políticas y programas sociales.
4. Hacer vinculantes las recomendaciones emitidas por el CONEVAL ligadas al desempeño de los programas.

A manera de reflexiones destaco los siguientes aspectos:

- *Ausencia de vinculación con el ejercicio de los recursos públicos de los programas federales.* La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de su Sistema de Evaluación del Desempeño evalúa los resultados de los programas federales en materia de desarrollo social, pero solo en términos del ejercicio de los recursos, es decir, cuánto se gastaron y si se lo gastaron en lo que inicialmente se estableció. Por su parte CONEVAL evalúa los resultados en términos de impacto, cobertura, focalización, etc, de los programas sociales. Desde mi punto de vista estamos ante dos tipos de evaluación que no deberían de verse de forma aislada sino vinculadas, es decir, no sabemos qué resultados se obtuvieron con el ejercicio de los recursos dados a los programas federales en términos de costo-beneficio.

- *Falta de claridad en las competencias que en materia de evaluación de políticas públicas y programas federales tienen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.* Como ejemplo de ello podemos mencionar que en el documento llamado "Directrices Generales para avanzar hacia el presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño" que emitió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dichas directrices recogen los esfuerzos de coordinación realizados por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, para impulsar una propuesta integral que permita realizar la evaluación de las políticas públicas, los programas presupuestarios y el desempeño de las dependencias y entidades, con una nueva orientación hacia el logro de resultados, sin embargo el CONEVAL no participó en la elaboración de dicho documento.
- *Necesidad de volver vinculantes las recomendaciones emitidas por el CONEVAL.* El propio estatuto del Consejo determina que el carácter de las resoluciones del mismo será de una recomendación, definiendo a esta como toda propuesta de corrección, modificación, adición o reorientación que emita en relación con las evaluaciones aplicadas a los programas, metas, fondeo y acciones de la Política de Desarrollo Social, sobre la base de las evaluaciones de las políticas y programas de desarrollo social y estudios en materia de pobreza que realice por sí o a través de organismos evaluadores independientes. Al tratarse de una recomendación, o de una propuesta como el propio estatuto lo señala pierde fuerza y eficacia su función, ya que deja al libre albedrío de la institución que aplica el programa sobre el cual se emitió la recomendación atenderla o no.

Con ello se dificulta una real retroalimentación sobre el diseño y las evaluaciones ex ante y ex post. Por otro lado, pero vinculado a la falta de obligatoriedad y fuerza de las opiniones del CONEVAL, seguimos afirmando que la función que realiza se ve muy limitada, dado que solo se constriñe a evaluar. Como de sus propias

atribuciones se puede desprender, el CONEVAL si bien tiene la importante función de emitir lineamientos en materia de evaluación así como definir metodologías e indicadores de diversos tipos, no participa en estricto sentido en el diseño y formulación de la política de desarrollo social, sino que entra en funciones una vez que ésta ya ha sido definida, y aunque se supone que se toma en cuenta el informe anual que el Consejo presenta sobre la evaluación de la política de desarrollo social en el año que corresponda, no hay manera de demostrar que los resultados de ese informe realmente incidan en la formulación y/o el replanteamiento de la política de desarrollo social, por lo que mucho ayudaría si se ampliaran las facultades de este organismo de evaluación.

Capítulo 3. Consideraciones Generales sobre la autonomía constitucional.

Concepto de autonomía

La Real Academia de la Lengua Española, define autonomía como la “potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”, o bien como “condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie. (Diccionario de la Lengua Española, 2012).

García Máynez la define como la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas (García Maynes, 1993, pág. 104).

Por su parte Ugalde Calderón la define como la posibilidad para los entes de regir su vida interior mediante normas y órganos propios, sin vulnerar el texto legal. Es una especie de descentralización de funciones en un grado extremo, no sólo de la administración

pública, sino de los poderes del Estado, con el propósito de evitar cualquier injerencia que pudiera afectar el adecuado funcionamiento del órgano. (Num. 29, 2010, pág. 257).

Siguiendo a Ugalde Calderón, hay distintos tipos de autonomía, puede ser:

1. Técnica.- Se refiere a la libertad y capacidad que tiene el organismo o institución para decidir sobre los asuntos de la materia de la cual es competente.
2. Orgánica o administrativa.- Significa que no dependen jerárquicamente de ningún otro poder o entidad.
3. Financiera presupuestaria.- Es la capacidad que tienen para proyectar, gestionar y ejercer su presupuesto, así como estar en posibilidad de generar recursos propios, es decir, tienen independencia económica.
4. Normativa.- Es la facultad que tienen de emitir sus propios reglamentos, políticas, lineamientos y, en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas.
5. De funcionamiento.- es una combinación de los otros tipos de autonomía, implica que los organismos cuenten con la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades, lo cual involucra, tanto a la autonomía técnica como a la orgánica, financiera-presupuestal y normativa.
6. Plena.- implica una autonomía total, es decir, una auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa.

La autonomía constitucional y sus implicaciones

En principio, lo que la autonomía constitucional busca es un equilibrio de poderes y evitar posibles excesos o abusos de poder, bajo el esquema de pesos y contrapesos, pues lo que se busca es precisamente una distribución de funciones o competencias para hacer más

eficaz el desarrollo de las actividades confiadas al Estado, y que no necesariamente recaen en alguno de los tres poderes tradicionales.

La autonomía constitucional, dice Ugalde Calderón (Num. 29, 2010) encuentra su explicación en diversos motivos entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- La necesidad de contar con un ente especializado técnica y administrativamente;
- La urgencia de enfrentar los defectos perniciosos de la partidocracia;
- La conveniencia de un órgano específico que ejecute las tareas que no deben ser sujetas a la coyuntura política, pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado; o bien
- En el caso de las autoridades electorales, la necesidad de contar con las máximas garantías de imparcialidad en los procesos electorales.

Ahora bien, ser un órgano constitucionalmente autónomo implica entre otras cosas que debe ser una institución con lazos muy fuertes en materia de vinculación y coordinación, pues tiene la responsabilidad de coordinarse adecuada y eficazmente con los tres poderes de la nación.

Diferencia entre autonomía otorgada por la Constitución y autonomía derivada de la administración pública.

Es importante hacer notar la diferencia entre estos tipos de autonomía, lo cual podemos dejar claro en el siguiente cuadro.

Característica	Órganos constitucionales	Órganos de la administración pública
I. Creación.	Están incluidos en el texto de la Constitución, y la norma secundaria sólo reglamenta.	Por ley o decreto del Congreso de la Unión.

2. Son auxiliares del Ejecutivo.	No	Sí
3. Tienen autonomía orgánica.	Sí	Sí
4. Régimen jurídico propio.	Sí	Sí
5. Personalidad jurídica.	Sí	Sí
6. Patrimonio propio.	Sí	Sí
7. Cuando dejen de cumplir sus fines, pueden ser liquidados.	No	Sí
8. Tipo de relación con los poderes tradicionales.	Coordinación	Subordinación
9. Designación de funcionarios.	Por una de las Cámaras del Congreso o por una de estas a propuesta del Ejecutivo, o sin intervención.	Directamente por el Ejecutivo.
10. Control y vigilancia.	Tienen su Contraloría o equivalente sin depender de otro Poder u órgano.	Por el Ejecutivo a través de la Contraloría y Secretaría de la Función Pública.
11. Asimismo, pueden ser auditados por la Auditoría Superior de la Federación.	Sí	Sí
12. Autonomía técnica.	Sí	Sí
13. Pueden promover Controversias constitucionales.	Sí	No

Cuadro 1

Fuente: (Ugalde Calderón, Num. 29, 2010, pág. 260)

Características de los órganos constitucionalmente autónomos

Según Jaime Cárdenas Gracia en “Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional”, citado por Ugalde Calderón, los órganos constitucionales autónomos son aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado. (Num. 29, 2010, pág. 254).

Sin embargo de manera práctica cabe destacar que no es suficiente que la constitución los enuncie como autónomos para ser considerados como tales, sino que hay toda una justificación que motiva su nombramiento como autónomos, es decir, sobre todo cuando realizan funciones primordiales para el Estado y de relevancia tal que requieren de una autonomía plena (técnica, normativa, orgánica y presupuestaria) tal, que es necesario elevarla a rango constitucional. Tal es el caso de los organismos que se analizarán en las siguientes páginas.

Adicionalmente, otra de sus características es que participan directamente en la llamada “dirección política” del Estado, es decir, en la “formación de la voluntad estatal”. (Ackerman, 2011). Es decir, tienen injerencia en el proceso de toma de decisiones del Estado y no solo se limitan a acatar las disposiciones o lineamientos que emiten otros órganos de gobierno.

Otra característica fundamental en estos órganos es que no están subordinados a ningún otro, aun tratándose de los tres poderes del Estado, es decir, no hay una relación de subordinación con éstos, sino más bien de coordinación y vinculación necesarias para poder llevar a cabo sus funciones de manera eficaz y eficientemente.

Sin embargo ha habido diversas interpretaciones en la doctrina acerca de cuál es el origen del surgimiento de estos órganos, así como de su naturaleza jurídica, al respecto es

importante destacar lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una jurisprudencia en 2007 determinó (Ackerman, 2011):

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad. (Organos Constitucionales Autónomos. Notas Distintivas y Características., 2006)

En esta jurisprudencia, la Corte realza el papel de los organismos autónomos, al afirmar que se trata más bien de una distribución de funciones y competencias, es decir, que ayudan a los otros tres poderes a desarrollar de manera eficaz y eficiente una tarea de particular relevancia para el Estado.

Análisis de casos

Ackerman (Ackerman, 2007) afirma que en América Latina el desempeño institucional de los organismos autónomos diversos ha demostrado ser heterogéneo: algunos han tenido un relevante éxito innovador, pero otros han sido menos exitosos. ¿A qué se debe la amplia variación en el desempeño institucional de los organismos autónomos e independientes en América Latina? Dice el propio Ackerman que en la actualidad, la democracia y los mercados libres globalizados aparentemente requieren exactamente las mismas estructuras institucionales y “Estados fuertes”. (Ibíd. Pág. 23).

Los órganos constitucionales autónomos que contempla la Constitución son el Instituto Federal Electoral, el Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los Tribunales Agrarios, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y las universidades autónomas por ley, en virtud de lo dispuesto por el artículo 3º de nuestra Carta Magna, así como al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, además de los múltiples órganos de la misma naturaleza que se encuentren previstos en cada entidad federativa, como por ejemplo los institutos electorales estatales. (Ugalde Calderón, Num. 29, 2010, pág. 264)

Es importante señalar que no todos los órganos constitucionalmente autónomos en el Estado Mexicano cumplen cabalmente las características señaladas en el apartado anterior, por lo que es necesario analizar tres casos en particular para entender mejor el

contexto en el que surgieron y a que necesidad o momento político-social (demanda) obedecieron.

Al respecto, se analizarán dos casos en particular.

Instituto Federal Electoral.

A fin de poder hacer un mejor análisis del Instituto Federal Electoral, vale la pena hacer un repaso de su origen, de su historia e incluso de la historia de las elecciones en México, función primordial del Estado Mexicano que motivó la creación de este Órgano Electoral.

Antecedentes e historia de las elecciones en México. (Instituto Federal Electoral, 2012) En 1917 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de ese año, instituye a la Junta Empadronadora, las Juntas Computadoras Locales y los Colegios Electorales como organismos encargados de organizar y calificar los procesos para elegir al Presidente de la República y los miembros del Congreso de la Unión.

En 1946 el Presidente Manuel Ávila Camacho promulga la Ley Federal Electoral y crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, conformada por el Secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos con mayor relevancia. De igual forma, la Ley ordena la creación de comisiones electorales locales y el Consejo del Padrón Electoral.

En 1951 el Congreso de la Unión aprueba reformar la Ley Federal Electoral para que la Comisión Federal de Vigilancia Electoral pueda arbitrar el registro de nuevos partidos políticos y emitir constancias de mayoría, posteriormente en 1973 desaparece la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y, en su lugar, el Congreso de la Unión aprueba

la creación de la Comisión Federal Electoral. En este órgano participan con voz y voto, los representantes de todos los partidos políticos con registro legal.

En 1977, el Gobierno Federal expidió la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), cuya principal aportación fue permitir el ingreso a la vida institucional de fuerzas políticas “no incluidas” y propiciar su representación en los órganos legislativos. La LOPPE modificó la integración de la Comisión Federal Electoral y permitió la participación de los partidos políticos registrados –ya fuera bajo la figura de registro condicionado o definitivo- en igualdad de condiciones. La Comisión quedó conformada por el Secretario de Gobernación, un representante de cada una de las cámaras legislativas, un representante de cada partido político con registro y un notario público.

En 1987 el Congreso de la Unión realizó una reforma Constitucional para introducir el criterio de representación proporcional en la integración de la Comisión Federal Electoral.

El IFE, Órgano electoral del Gobierno Federal (1990-1993), posteriormente en 1990 como resultado de las Reformas realizadas a la Constitución en materia electoral, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y ordena la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), a fin de contar con una institución imparcial que dé certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales.

Al momento de su fundación, el Consejo General, máximo órgano de dirección del IFE, estaba compuesto por los siguientes funcionarios: El Presidente del Consejo General, que era el Secretario de Gobernación, Seis Consejeros Magistrados, personalidades sin filiación partidista con una sólida formación académica y profesional en el campo de derecho, propuestos por el Presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, El Director y el Secretario General del Instituto, Dos diputados y dos senadores (representantes de los dos grupos parlamentarios más numerosos

en cada Cámara), Un número variable de representantes partidistas que se fijaba de acuerdo con los resultados que obtuvieran en la última elección.

Posteriormente vino el periodo llamado de *ciudadanización y despartidización del IFE*, que ocurrió en el periodo comprendido de 1993 a 1996. En 1993, mediante la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aprobada ese año, el Poder Legislativo de la Unión otorgó al IFE las siguientes atribuciones:

- a) Declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores
- b) Expedir constancias de mayoría para los ganadores de estos cargos
- c) Establecer topes a los gastos de campaña

Posteriormente en 1994 la reforma electoral aprobada ese año instituyó la figura de "Consejeros Ciudadanos", personalidades propuestas por las fracciones partidarias en la Cámara de Diputados y electos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros sin considerar la profesión o título que poseyeran, por su parte, los partidos políticos conservaron un representante con voz, pero sin voto en las decisiones del Consejo General.

En este año, el Consejo General del IFE quedó organizado de la siguiente forma:

- Un Presidente del Consejo General (Secretario de Gobernación)
- Seis consejeros ciudadanos
- Cuatro consejeros del poder legislativo
- Representantes de los partidos políticos con registro

Gracias a esta reforma, los Consejeros Ciudadanos contaron con la mayoría de votos en el Consejo General del IFE y con ello aumentó su influencia dentro de él, así como en los procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección. También se ampliaron las atribuciones de los órganos de dirección del IFE a nivel estatal y distrital.

Finalmente llegamos al periodo de la autonomía constitucional del IFE, mismo que comenzó en 1996 cuando el Congreso de la Unión realizó una nueva reforma electoral al aprobar la modificación del artículo 41 constitucional, así como un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Entre los aspectos más importantes de esta reforma destacan los siguientes:

a) Se reforzó la autonomía e independencia del IFE al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración y se reservó el voto dentro de los órganos de dirección para los consejeros ciudadanos.

b) El nuevo artículo 41 de la Constitución estableció que “la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley”.

c) Se eliminaron las figuras de Director y de Secretario General del IFE y se crearon la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva.

d) Se crearon las comisiones permanentes a cargo de consejeros electorales, lo que permitió que el Consejo General contara con mecanismos para supervisar las actividades de la rama ejecutiva del IFE.

e) Se estableció en nueve el número de miembros del Consejo General con derecho a voto, por lo que el Consejo General quedó constituido por:

- El Consejero Presidente del Instituto (con derecho a voz y voto)
- Ocho consejeros electorales (con derecho a voz y voto)
- Un Secretario Ejecutivo (sólo con derecho a voz)
- Consejeros del Poder Legislativo (sólo con derecho a voz)
- Representantes de cada partido político con registro (sólo con derecho a voz)

En 2007 el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aprobado por el Congreso de la Unión otorgó al IFE 53 atribuciones que tienen como objetivos fundamentales:

- Fortalecer la confianza y la credibilidad de la ciudadanía en las elecciones federales.
- Regular el acceso de los partidos políticos y las autoridades electorales a los medios de comunicación.
- Promover la participación ciudadana en las elecciones.
- Asegurar condiciones de equidad y civilidad en las campañas electorales.
- Transparentar el proceso de organización y difusión de los resultados electorales.
- Crear la Contraloría General del IFE con un titular designado por la Cámara de Diputados.
- Crear la Unidad de Fiscalización como órgano con plena autonomía a cargo de un funcionario designado por el Consejo General.

Fundamentación y Objeto de creación. Como ya lo vimos, de conformidad con lo establecido en el artículo 41, párrafo segundo, Base V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de dicha función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en la conformación del IFE participen únicamente ciudadanos y representantes del Poder Legislativo de la Unión y de los Partidos Políticos Nacionales, por lo que le otorga

independencia para su funcionamiento y toma de decisiones, así como personalidad jurídica y patrimonio propios.

Funciones. Por su parte el artículo 105 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que los fines del Instituto son:

- Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
- Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
- Integrar el Registro Federal de Electores.
- Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
- Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
- Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
- Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.
- Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a los objetivos propios del Instituto y a otras autoridades electorales, además de garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

Además de realizar todas las actividades relacionadas con la preparación, organización y conducción de los procesos electorales federales, la Constitución y la legislación electoral le ordenan al Instituto Federal Electoral realizar otras actividades, entre las que se encuentran las siguientes:

- Realizar labores de capacitación y educación cívica.
- Elaborar la geografía electoral del país.

- Garantizar los derechos y prerrogativas de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales.
- Elaborar el Padrón Electoral y las Listas de Electores.
- Diseñar, imprimir y distribuir los materiales utilizados en las jornadas electorales federales.
- Preparar las jornadas electorales federales.
- Realizar el cómputo de resultados electorales.
- Declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores y otorgar las constancias correspondientes.
- Regular la observación electoral, así como la realización de encuestas y sondeos de opinión.
- Administrar el tiempo que le corresponde al Estado en radio y televisión para fines electorales.

Integración. Para la realización de sus actividades, el Instituto Federal Electoral cuenta con una sede central ubicada en el Distrito Federal, 32 delegaciones (una en cada entidad federativa) y 300 subdelegaciones (una en cada distrito electoral en que se divide el país). El personal que labora en ellas se divide en dos cuerpos de funcionarios, integrados en un Servicio Profesional Electoral y una rama administrativa y cuenta con la siguiente estructura orgánica:

Órganos Directivos	Órganos Técnico-Ejecutivos	Órganos de Vigilancia
<ul style="list-style-type: none"> • Consejo General 	<ul style="list-style-type: none"> • Junta General Ejecutiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Nacional de Vigilancia
<ul style="list-style-type: none"> • Consejos Locales y Distritales 	<ul style="list-style-type: none"> • Juntas Locales y Distritales Ejecutivas 	<ul style="list-style-type: none"> • Comisiones Locales y Distritales de Vigilancia

Cuadro 2

Fuente: Sitio web del Instituto Federal Electoral http://www.ife.org.mx/portal-site/ifev2/Acerca_del_IFE/

El propio ordenamiento electoral establece que el máximo órgano superior de dirección es el Consejo General, el cual está integrado por un Consejero Presidente, ocho Consejeros Electorales, Consejeros del Poder Legislativo, representantes de partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.

Conclusiones. En ese contexto podemos afirmar que el Instituto Federal Electoral fue creado ante la inminente necesidad de un órgano que regulara y organizara los procesos democráticos del país, y que a lo largo de los años ha tenido que ir adaptando su estructura, organización y funciones a las necesidades y demandas político-sociales de la población.

Ahora bien, es verdad que el Sistema Político ha tenido fallas, sin embargo el Instituto Federal Electoral como toda organización pública que interviene o dirige una función estatal, se ha ganado durante muchos años la confianza de la sociedad, y fue actor fundamental para que el periodo de transición democrática en el País se diera en paz.

También es cierto y es de reconocerle, que su carácter autónomo le ha permitido contribuir en la transmisión del poder político de forma pacífica en México y no solo eso, el Instituto Federal Electoral, es la única autoridad en el mundo en materia electoral con todas las responsabilidades que la Constitución y el Código Electoral le confieren, lo que permite aportar a la vida democrática de México independencia, imparcialidad, legalidad, confianza, certeza y objetividad, es como lo señala Ackerman (2007, pág. 116) una fuerza impulsora de la democratización en México.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Y del IFE nos vamos a lo que de manera personal, para mí representa el ejemplo contrario, y me refiero a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Antecedentes. Desde el punto de vista de la defensa de los derechos de los ciudadanos, podríamos decir que los antecedentes más lejanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se encuentran en el siglo XIX, con la promulgación de la Ley de Procuraduría de Pobres de 1847 que promovió don Ponciano Arriaga en el estado de San Luis Potosí. Pero es hasta la segunda mitad del siglo XX, y como consecuencia de una enfática demanda social en el ámbito nacional y de las transformaciones en la esfera internacional, que comienzan a surgir diversos órganos públicos que tienen como finalidad proteger los derechos de los gobernados frente al poder público.

Así, en 1975 se creó la Procuraduría Federal del Consumidor, teniendo como finalidad la defensa de los derechos de los individuos, pero no necesariamente frente al poder público. Asimismo, el 3 de enero de 1979 se instituyó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el estado de Nuevo León, por instrucciones de su entonces Gobernador, doctor Pedro G. Zorrilla. Posteriormente, en 1983, el ayuntamiento de la ciudad de Colima fundó la Procuraduría de Vecinos, que dio pauta al establecimiento de dicha figura en la Ley Orgánica Municipal de Colima del 8 de diciembre de 1984, siendo optativa su creación para los municipios de dicha entidad.

Por su parte, el 29 de mayo de 1985 la Universidad Nacional Autónoma de México estableció la Defensoría de los Derechos Universitarios, y en 1986 y 1987 se fundaron la Procuraduría para la Defensa del Indígena en el estado de Oaxaca y la Procuraduría Social de la Montaña en el estado de Guerrero, respectivamente. Más adelante, el 14 de agosto de 1988, se creó la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes, figura prevista dentro de la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos. Meses después, el 22 de diciembre, se configuró la Defensoría de los Derechos de los Vecinos en el Municipio de Querétaro. Además, en la capital de la República el entonces Departamento del Distrito Federal estableció la Procuraduría Social el 25 de enero de 1989.

Respecto de los antecedentes directos de la CNDH, el 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Un

año más tarde, el 6 de junio de 1990 nació por decreto presidencial una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un Organismo desconcentrado de dicha Secretaría. Posteriormente, mediante una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

Fundamentación y objeto de creación. La protección y defensa de los derechos humanos en México fue elevada a rango constitucional el 28 de enero de 1992, con la publicación del Decreto que adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta disposición facultó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran organismos especializados para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de Derechos Humanos, por parte de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, así como para formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.

Con fecha 13 de septiembre de 1999 se reformó el artículo 102, apartado B constitucional, en el cual se señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. El objetivo esencial de este organismo es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

Integración. La CNDH se integra por un presidente y por un Consejo Consultivo, el cual cuenta con 10 consejeros que son electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Sus cargos son honorarios. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo es también del Consejo Consultivo. El Consejo cuenta con un Secretario Técnico, quien es designado por el propio Consejo a propuesta del Presidente de la Comisión Nacional.

Funciones. Para cumplir con sus objetivos la Comisión Nacional tiene como atribuciones:

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos
- II. Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:
 - Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal; y
 - Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;
- III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;
- V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior,

y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;

- VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;
- VII. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;
- VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;
- IX. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos.
- X. Expedir su Reglamento Interno;
- XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;
- XII. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;
- XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;
- XIV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;
- XV. Bis. La observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres;

XVI. Investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

Cabe destacar que los asuntos de no competencia de la CNDH son los siguientes:

1. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;
2. Resoluciones de carácter jurisdiccional;
3. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.
4. Por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.
5. Conflictos entre particulares.

Conclusiones

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es el mas claro ejemplo, - al menos en México- de que una declaración de autonomía, aun siendo elevada a rango constitucional no determina el éxito de una institución, entendienddo como éxito que cumpla y sea útil a la sociedad, y no es suficiente en el sentido de que se requiere demostrar en la práctica el ejercicio de su autonomía.

Por eso, desde mi punto de vista, la consecuencia de que solo emita meras recomendaciones y que no sean vinculatorias, es precisamente la falta de credibilidad, de posicionamiento, pero sobre todo la percepción generalizada de la sociedad de que su debilidad no apoya el objetivo para el que fue creada.

Ahora bien, el contraste en las historias del diseño y desarrollo institucional de estos dos organismos demuestra, por un lado, que la descentralización de la autoridad —más que la centralización del poder— puede ser más efectiva para estimular la innovación en políticas públicas y la delegación efectiva, como es el caso del Instituto Federal Electoral, en donde como bien señala el debate entre los integrantes de los cuerpos colegiados conductores de un organismo autónomo, así como la participación activa de la sociedad civil en su funcionamiento son elementos centrales para su buen desempeño.

Capítulo 4. El contexto internacional en el tratamiento de las políticas públicas. Análisis de casos.

El contexto internacional siempre es un referente de ejemplo, conocer los casos de éxito o las mejores prácticas ayudará a tener un panorama más amplio de la situación que se está analizando.

En este caso en particular, se analizaron diversos organismos internacionales buscando un ejemplo que se asemeje al que se propondrá en el capítulo cinco de este trabajo de investigación, sin embargo no se encontraron organismos similares. No obstante lo anterior, se ha querido hacer un breve repaso sobre la forma o el tratamiento que se ha dado en diversos países, en el tema de políticas públicas, o bien de un caso exitoso en política pública, como es el caso del primer país que analizaremos, Brasil.

Brasil

En este país existe una fuerte presencia del Estado, que optó por operar y ofertar bienes y servicios públicos, sobre todo en el área social, mientras que otros gobiernos han preferido transferir estas tareas al sector privado. Todos los niveles gubernamentales

(federal, estatal y municipal) están hoy comprometidos con la calidad de los servicios sociales y por eso, la buena gestión es esencial.

Esta característica del gobierno de Brasil ha planteado la evaluación y monitoreo en ambas direcciones, es decir, no sólo de arriba hacia abajo sino de abajo hacia arriba.

La evaluación de arriba hacia abajo es el esfuerzo que hacen los órganos de coordinación para que el gobierno controle sus acciones y horizontalmente. Este es el caso del Sistema de Información de Gestión y Planificación (SIGPLAN), el Ministerio de Planificación y el seguimiento que hace el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), de la Casa Civil (Jefatura de Gabinete del Gobierno Federal).

Lo contrario también ocurre: las áreas sectoriales se están esforzando por desarrollar sistemas que tengan una mayor interrelación con sus temáticas. Aquí encontramos no sólo experiencia en el gobierno federal, como el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) y el Ministerio de Educación, sino también el Tribunal de Cuentas (TCU). (Paes de Souza, 2012)

España

En el caso de España, El Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP), en su actual configuración continúa y desarrolla el proyecto científico de los desaparecidos Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA) (1987-1999) y Unidad de Políticas Comparadas (UPC) (1999-2007).

Este Instituto, el IPP depende del Ministerio de Economía y Competitividad, su misión es el avance del conocimiento en un ámbito específico de las relaciones entre sociedad, mercado y Estado. Se trata de profundizar, desde una perspectiva multidisciplinar, en la comprensión de la naturaleza de un tipo singular de bienes, los

bienes públicos y colectivos, así como de los procesos de definición e implementación de las políticas públicas y sus interacciones. Se pretende producir conocimiento que pueda utilizar y evaluar la comunidad científica, pero también contribuir al conocimiento útil para actores sociales, instituciones y gobiernos, es decir, es una especie de Centro de Investigación y Desarrollo en Políticas Públicas.

La sociedad y la economía necesitan la producción y provisión de bienes públicos. No obstante, si esto se deja a las decisiones espontáneas y descentralizadas de los individuos, el resultado esperable es una producción socialmente sub óptima y con ineficiencias importantes en su provisión. Para ello es preciso dotarse de instituciones, políticas, y redes sociales que permitan superar los dilemas de la acción colectiva que surgen en la provisión de bienes públicos.

El análisis de políticas y bienes públicos, así como su gestión por medio de organizaciones, redes sociales o políticas públicas, son parte de los problemas que definen el ámbito central de investigación del Instituto. Para este enfoque se plantea la coordinación de distintas ramas de las ciencias sociales (economía, ciencias políticas y sociología, estudios de la ciencia, etc.).

El Instituto concentrará su actividad en la interacción entre los bienes públicos y las políticas, de modo que contribuya a superar la vieja divisoria entre los Institutos de Economía que estudian los bienes públicos y los Institutos de Políticas Públicas que se centran en éstas.

El Instituto como estructura organizativa articula tres ámbitos de investigación en torno a las políticas y los bienes públicos:

Sistemas y políticas de investigación e innovación. El objetivo es contribuir a una mejor comprensión del papel de la ciencia la tecnología y la innovación en las economías y sociedades modernas, desarrollando las capacidades de medir el conocimiento científico y

tecnológico, así como a contribuir a la construcción de una política científica basada en la mejor evidencia empírica y teórica disponible. Se trata de analizar, entre otros temas, la transformación de las instituciones y organizaciones de investigación, los procesos de innovación, producción, difusión y transferencia del conocimiento, o el impacto social y político de la difusión de las nuevas tecnologías son problemáticas asociadas a la emergencia de nuevos bienes públicos y espacios colectivos; los mercados de trabajo y las carreras profesionales de los investigadores, así como el análisis y evaluación de las políticas de ciencia, tecnología, innovación y educación superior y las relaciones entre el sistema político y la ciencia son objetivos de investigación en éste ámbito.

Economía Ambiental. El estudio del componente de bien público de los recursos naturales y el medio ambiente en general es uno de los campos más dinámicos en economía en los últimos años. Los bosques, las energías renovables o el agua son proveedores de bienes públicos de gran importancia y es fundamental aumentar el conocimiento científico necesario para su correcta valoración y posterior gestión por medio de políticas públicas adecuadas y eficaces.

Ciudadanos, instituciones y políticas desde una perspectiva comparada. Los estudios de política comparada se han centrado en la política, los ciudadanos, las instituciones y las políticas. Sin embargo, nuevas circunstancias exigen la producción de nuevo conocimiento científico, en campos como la tensión entre la capacidad de participar de los ciudadanos y los temas del desafecto y desencanto político; los temas de accesibilidad, transparencia y rendición de cuentas; un entorno cambiante con nuevas demandas y transferencia de competencias entre niveles nacionales y supranacionales que plantean desafíos a los estados y promueven el rediseño de las instituciones; la globalización, migración y otros cambios demográficos plantean desafíos para los estados del bienestar y las políticas sociales. (Instituto de Políticas y Bienes Públicos, 2012)

Canadá

Como en la mayoría de los gobiernos que siguen el modelo Westminster, en Canadá el Gabinete es el organismo supremo de formulación de políticas.

Todos los asuntos de políticas de gobierno más importantes son enviados allí para la toma de decisiones. Los ministros del gabinete toman decisiones conjuntas y asumen una responsabilidad colectiva por las mismas. El Primer Ministro tiene amplia discreción con respecto a la estructura específica del proceso de toma de decisiones del Gabinete, incluyendo el sistema de comisiones. Como regla, el análisis de las propuestas de políticas ocurre en las comisiones, cuyos mandatos con mayor frecuencia pertenecen a una esfera de políticas en particular (por ejemplo, asuntos económicos, sociales, externos y de defensa) y cuyas recomendaciones son ratificadas por el Gabinete. La autoridad de ratificación también puede ser delegada a una comisión; por ejemplo, bajo el sistema actual, las recomendaciones de la comisión pueden ser ratificadas por la Comisión de Prioridades y Planificación (Priorities and Planning Committee), que es presidida por el Primer Ministro. El Gabinete también puede participar en un análisis estratégico más amplio.

El vínculo entre políticas e implementación es responsabilidad de los viceministros, que son la fuente preminente de asesoría sobre servicios públicos a sus ministros en todos los asuntos y tienen la gestión diaria de los departamentos ministeriales. Los viceministros son designados por el primer ministro bajo la asesoría del Secretario del Consejo Privado (Clerk of the Privy Council, que es el Jefe del Servicio Público) y generalmente son tomados de la gerencia pública. Estas responsabilidades incluyen ayudar a crear los mecanismos horizontales necesarios para respaldar el desarrollo y la implementación de políticas, consistentes con la agenda del ministro y la agenda del gobierno en su totalidad. Esto requerirá una base de respaldo en agencias centrales, que tienen como una de sus funciones garantizar tal consistencia. Al no ser designados directamente por los ministros para los que trabajan, los viceministros son responsables no solo ante sus propios ministros sino también ante todo el gobierno.

En general, los estilos de formulación de políticas canadienses han variado con el tiempo. Las elecciones de estilos y sistemas de formulación de políticas de los primeros ministros han reflejado tanto sus estilos personales como el entorno político en sentido más amplio.

Al igual que en el Reino Unido, el sistema de evaluación de Canadá es descentralizado, las agencias son responsables de seleccionar qué programas evaluar y de desarrollar las capacidades necesarias.

Un aspecto importante que aleja a Canadá de la experiencia general de América Latina (o, por ejemplo, de España) en la evaluación es que principalmente cada agencia procura la asesoría técnica externa según sus necesidades. Por otro lado, la evaluación de programas se implementa mayoritariamente ex post.

Sin embargo, el proceso de evaluación de políticas y programas de Canadá ha sufrido notables cambios desde sus inicios en la década de 1970. Los cambios más significativos incluyen la separación conceptual entre la evaluación de políticas y programas y el desarrollo de herramientas más flexibles para permitir un rango más amplio de objetivos de evaluación. La evaluación de programas se presentó en Canadá en los años 70 para ayudar a mejorar las prácticas y controles de gestión. Desde entonces varios cambios se han implementado. El enfoque original implicó la creación de unidades de evaluación en los ministerios para brindar a los vices recomendaciones a fin de mejorar el proceso de toma de decisiones. Los resultados fueron variados. La definición de programa fue imprecisa y los Ministros se mantuvieron al margen del proceso en gran medida, a menudo considerando la evaluación y la revisión como un proceso burocrático interno.

Debido a la falta de dirección o interés, las unidades de evaluación desaparecieron y la capacidad de evaluación está siendo reconstruida en los departamentos.

(Banco Mundial, 2010)

Chile

En Chile, la evaluación de políticas públicas se enfoca en procesos y gestión. Se usa un marco de análisis con el que podrá apoyarse para formular recomendaciones ex post. Sin embargo, el modelo de control estratégico no es idéntico en todos los ministerios y otras entidades oficiales, con la excepción notable de los Convenios de Desempeño Colectivos y los Convenios de Desempeño Directivo. (Apaza, 2011)

Ecuador

Siguiendo con el estudio comparativo que hace Apaza sobre la evaluación de políticas públicas, en Ecuador, se cuenta con un sistema de evaluación de políticas públicas usando metas e indicadores detallados en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

La institución responsable de la evaluación de las políticas públicas es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) a través de su Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación. Cabe señalar que esta entidad ha publicado recientemente un instrumento que incluye las metodologías para realizar la evaluación de Impacto. (2011)

Finlandia

Continuando con lo señalado por Apaza (2011), en Finlandia, la evaluación se ha venido realizando dentro de cada entidad y/o sector y se ha enfocado en diversos aspectos: evaluación de la entidad ejecutora, del proyecto o programa de un área respectiva. Experiencias de evaluación más extensa se encuentran dentro del Sistema de Innovación, emprendida por el Ministerio de Economía y Empleo, donde destacan las evaluaciones de

impacto de la Academia de Finlandia y de la agencia TEKES, utilizando metodologías “mixtas”.

Reino Unido

Finalmente, en el Reino Unido la evaluación de políticas públicas está a cargo de cada departamento ministerial reportando sus resultados a la oficina del Primer Ministro.

Para realizar la evaluación, los evaluadores cuentan con una gama de pautas y guías: el Libro Blanco, el Libro Verde, y el Libro Magenta. En dichos documentos se señala que para realizar la evaluación se debe: –definir los objetivos inicialmente diseñados de la política pública evaluada: -cuantificar los riesgos incluidos, para beneficiarios u otros, riesgos para el medio ambiente, para los consumidores, para la salud de trabajadores y para los intereses del comercio en general; -desarrollar análisis costo-beneficio; -considerar la equidad en la distribución de beneficios inducidos, estimar las posibles consecuencias o impactos inesperados; -efectuar el respeto a leyes relacionadas; y -establecer otros detalles importantes para la retroalimentación. (Apaza, 2011)

Como nos pudimos dar cuenta, en realidad en la mayoría de los países seleccionados el diseño y formulación de las políticas públicas se hace desde las oficinas del poder ejecutivo, se implementa por el propio ejecutivo y finalmente en su mayoría se evalúan por agencias que dependen de alguna manera del mismo poder ejecutivo, convirtiéndose con ello en juez y parte.

Capítulo 5. Propuesta para la creación de un órgano constitucionalmente autónomo como el responsable la formulación y evaluación de las políticas públicas en México.

Justificación

La formulación de las políticas públicas en cualquier País, es una tarea primordial, fundamental para el Estado como ente político-social-económico que además requiere de una especialización técnica, de transparencia en el uso de los recursos que pueda atender eficazmente las demandas sociales.

Como se dijo en un capítulo anterior, cuando se habla de *políticas públicas*, estamos hablando de estrategia, de visión, de largo plazo, de planes, de objetivos, de programas, de metas e indicadores, de resultados, de ejecución, pero también de supervisión, monitoreo, evaluación ex ante y ex post, de vinculación, de coordinación, de integralidad, transversalidad, de discurso y argumentación, de agenda pública, de retroalimentación, presupuesto y recursos públicos, sostenibilidad, toma de decisiones, elementos todos que no pueden quedar en manos de un grupo reducido de personas, y tampoco ser fragmentados.

Actualmente, estamos ante la necesidad de transformar el modelo tradicional de concebir a las políticas públicas, se requiere de un buen diseño institucional, puede dar muy buenos resultados, con impacto en la sociedad y de real beneficio a los sectores para los cuales fue creada.

Crear un órgano y dotarlo de autonomía para que formule y evalúe las políticas públicas en México, tiene varias razones de ser, en primer lugar, como ya se dijo estamos frente a una actividad de orden estatal, es decir, si vamos a gobernar por políticas públicas, necesitamos elevar la función a grado constitucional a cargo de un órgano de tal envergadura que tenga la suficiente fortaleza institucional para coordinar dicha función.

Un órgano que establezca relaciones de coordinación con un cierto nivel de independencia y no de subordinación, con una estructura sólida y una fortaleza organizacional tal que este al nivel de las discusiones de la agenda pública, capaz de aportar elementos para la toma de decisiones de forma transparente, con la suficiente fuerza obligatoria como para lograr dar continuidad a aquellas políticas que han demostrado su eficacia a lo largo de su instrumentación, con independencia de su origen conceptual o ideológico-político, de adaptar o hacer ajustes a aquellas políticas que lo requieran y transformar radicalmente aquellas que no den resultados, en términos de las necesidades de la sociedad, privilegiando en todo momento el bienestar social.

Se ha demostrado que los órganos autónomos están más abiertos al escrutinio público, lo que los lleva a mostrar altos niveles de desarrollo y al cumplimiento de su mandato constitucional en las mejores condiciones de valor para la sociedad.

Objetivo

Coordinar el diseño, formulación y evaluación de las políticas públicas en México, a través de un esquema que permita institucionalizar dicho proceso, dotarlo de orden, democratización y solidez técnico-especializada, que contribuya a la generación de políticas públicas con una visión integral, transversal, incluyente y participativa.

Es importante destacar que no se incluye en este proceso a la implementación puesto que está es una tarea que se deja al Poder Ejecutivo, en su carácter de jefe del Estado Mexicano.

Adicionalmente, se excluye la implementación tratando de evitar ser “juez y parte” en el proceso y evitar al mismo tiempo una invasión de competencias entre dicho órgano y todas las dependencias o secretarías de Estado.

Atribuciones

- Promover el desarrollo económico, político y social del País, dotándolo de una visión innovadora y de largo plazo que lo fortalezca.
- Coordinar el proceso de formulación y evaluación de políticas públicas en México, garantizando una correcta imparcialidad, transversalidad vertical y horizontal, continuidad y transparencia de forma participativa e incluyente.
- Emitir normatividad en materia de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas en México y vigilar su cumplimiento.
- Institucionalizar el proceso de vinculación y coordinación para la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas en México y el Sistema Nacional de Planeación.
- Contribuir al fortalecimiento del Sistema Nacional de Planeación.
- Emitir sanciones ante el incumplimiento de las disposiciones y normatividad en la materia.
- Promover la creación y el fortalecimiento de modelos de investigación, desarrollo y profesionalización en el ámbito de las políticas públicas.
- Propiciar el involucramiento y la participación de la sociedad en la formulación y evaluación de políticas públicas.
- Aportar elementos para la toma de decisiones y construcción de la agenda pública.

Integración

Como bien señala Ackerman (2007, pág. 38), la participación activa de la sociedad civil y la existencia de un debate vigoroso dentro de la institución mejora la legitimidad del

organismo ante los ojos de la población y permite a la sociedad conocer su funcionamiento interno y las razones de sus acciones.

Tomando como fundamento lo anterior se propone la siguiente integración:

Consejo Directivo

- 1 Representante del Poder Ejecutivo (Secretario de Gobernación), quién fungirá como presidente. (Con derecho a voz y voto, con voto de calidad en caso de empate).
- 2 Representantes del Poder Legislativo. (Presidente de la Cámara de Senadores y Presidente de la Cámara de Diputados). (Con derecho a voz y voto).
- 1 Representante del Poder Judicial. (Con derecho a voz y voto).
- 3 Investigadores Académicos seleccionados en concurso público (coordinado por la Universidad Nacional Autónoma de México), sin militancia o filiación partidista. (Con derecho a voz).

Centro de Investigación y Desarrollo

Integrado por 3 Departamentos dirigidos por cada uno de los 3 investigadores, agrupados en los 3 grandes ejes de políticas públicas:

- Investigación y Desarrollo Económico.
- Investigación y Desarrollo Social.
- Investigación y desarrollo Político.

Secretario General

Designado por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados y ratificado por las dos terceras partes de la Cámara de Senadores, encargado de diseñar y ejecutar la estrategia de vinculación y coordinación del organismo, vigilar el cumplimiento de la normatividad

en la materia, así como de imponer las sanciones por violaciones a la misma, así como por incumplimiento a los distintos dictámenes de acatamiento que emita el órgano derivado de su sistema de evaluación.

Vinculación y coordinación

Para una gestión pública efectiva es indispensable la colaboración y coordinación entre las Instituciones públicas. En general, la coordinación inter-institucional implica un conjunto de políticas y mecanismos a través de los cuales se circunscribe la interacción entre las instituciones de los diferentes niveles de gobierno.

Para lograr una adecuada coordinación y vinculación se propone que existan centros de investigación y desarrollo en las entidades federativas y en los municipios, dedicados exclusivamente a promover la creación y el fortalecimiento de modelos de investigación, desarrollo y profesionalización en el ámbito de las políticas públicas tanto en el nivel local.

Factibilidad política y financiera

En el contexto socio-político-económico por el que está atravesando México hoy en día, considero que no solo es viable, sino que abonaría en la legitimidad y credibilidad de las instituciones en el país, así como de su gobierno y la democracia.

Justo nos encontramos en un momento en el que se requieren reformas estructurales, reformas de fondo, que transformen la manera no solo de hacer política, sino la manera de hacer gobierno, la manera de satisfacer las necesidades de la sociedad y los problemas a los que cada día se enfrentan los ciudadanos: seguridad, pobreza, educación, desarrollo económico, etc.

Es momento de darle un vuelco a la administración pública, y si el partido que estuvo en el poder los últimos 12 años no lo pudo hacer, el partido del cambio, es momento de que el llamado "nuevo PRI" –nótese que no estoy afirmando a favor de ninguna de estas dos fuerzas políticas-, redimensione de verdad la gestión pública y la manera de desarrollar al país.

Por lo que respecta a la parte financiera, es importante destacar que como parte de las reformas a diversas leyes y ordenamientos reglamentarios, sería necesario que financieramente y estructuralmente desapareciera el CONEVAL, que tal vez, en el ánimo de aprovechar los recursos existentes (humanos, materiales, servicios y financieros), se considerara que parte de la estructura y recursos que lo son asignados pasaran a formar parte del nuevo órgano autónomo, con la finalidad de retomar la experiencia y conocimientos existentes en la materia, así como aprovechar los recursos financieros y las relaciones político-institucionales en el ámbito internacional existentes.

Finalmente, es importante destacar una frase de la autoría de quién escribe, que pretende reflejar el ánimo por transformar a un país, y es que "cuando se quiere el desarrollo de toda una nación, no vale escatimar ni regatear en el presupuesto de un proyecto". Esta propuesta tómese como tal, como un proyecto.

Alternativas de política pública

En este aspecto, no puedo dejar de mencionar que sin duda la propuesta que se hace en el presente trabajo de investigación es retadora, innovadora tal vez, pero sobre todo, podría encontrar muchos obstáculos.

Al respecto y en el ánimo de aportar al desarrollo político, social y económico del país, sin que éste se vea truncado por propuestas novedosas, podríamos empezar, si no con la creación de un organismo de tal envergadura y características tales cuyas implicaciones

desincentiven el apoyo a su impulso, al menos con dotar de mayores facultades al CONEVAL, a fin de convertirlo en un verdadero órgano de apoyo y desarrollo político, económico y social, sin ataduras de ninguna índole, permitiéndole el desenvolvimiento integral e imparcial, pero sobre todo coercitivo que amerita una institución que tiene en sus manos el futuro de una nación.

Si realmente queremos un México sólido y fuerte, requerimos de instituciones sólidas y fuertes. Los únicos que las podemos fortalecer somos los ciudadanos.

Bibliografía

Organos Constitucionales Autónomos. Notas Distintivas y Características., Tesis P./J. 20/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, novena época, mayo de 2007, p. 1647. Surgido de la controversia constitucional 31/2006. (Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de Noviembre de 2006).

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (Noviembre de 2012). Obtenido de CNDH:
<http://www.cndh.org.mx>

Instituto de Políticas y Bienes Públicos. (24 de Octubre de 2012). Obtenido de
<http://www.ipp.csic.es/es/ipp>

Ackerman, J. M. (2007). *Organismo autónomos y democracia. El caso de México.* México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Ackerman, J. M. (2011). *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Obtenido de www.juridicas.unam.mx
- Aguilar Villanueva, L. F. (2000). El estudio de las políticas públicas. En H. D. Lasswell, Y. Dror, D. Garson, W. Ascher, D. Torgerson, R. D. Behn, & M. Landau, *El estudio de las políticas públicas* (págs. 15-74). México: Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2000). Estudio Introductorio. En T. J. Lowi, G. T. Allison, C. E. Lindblom, Y. Dror, A. Etzioni, R. Goodin, . . . A. J. Meltsner, *La Hechura de las Políticas Públicas* (págs. 15-83). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Apaza, C. R. (31 de Marzo de 2011). *Estudio comparativo sobre procesos de reforma de estructuras públicas en países seleccionados*. Paraguay: Organización de Estados Americanos.
- Banco Mundial. (2010). *La Formulación de Políticas en la OCDEL: ideas para América Latina*. Madrid: Gobierno de España. Ministerio de Economía y Hacienda.
- Banco Mundial. (Noviembre de 2011). *El Banco Mundial*. Obtenido de <http://www.bancomundial.org/>
- Banco Mundial. (08 de Octubre de 2012). *Sitio Web de: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Obtenido de <http://www.coneval.gob.mx/contenido/quienes/2937.pdf>
- Diccionario de la Lengua Española. (10 de Octubre de 2012). *Real Academia Española*. Obtenido de <http://www.rae.es/rae.html>

- Dye, T. R. (2008). *Understanding Public Policies*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Fernández Santillán, J. F. (1980). *Política y administración pública en México (1934-1978)*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Flores Caballero, R. R. (1988). *Administración y política en la historia de México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C y Fondo de Cultura Económica.
- García Maynes, E. (1993). *Introducción al estudio del Derecho, 45ª edición*. México: Porrúa.
- Guerrero, O. (1989). *El estado y la administración pública en México. Una investigación sobre la actividad del Estado Mexicano en retrospectiva y prospectiva*. México: Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
- Instituto Federal Electoral. (2012, Noviembre). *página electrónica del Instituto Federal Electoral*. Retrieved from Instituto Federal Electoral: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>
- Martínez López, C. (2011). www.camaradediputados.gob.mx. Obtenido de centro de estudios sociales y de opinion publica: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica
- Paes de Souza, R. (02 de Noviembre de 2012). *Fondo España - PNUD*. Obtenido de <http://www.fondoespanapnud.org/2010/12/brasil-el-momento-de-evaluar-las-politicas-publicas/>

- Pardo, M. (2000). La administración Pública en México, su desarrollo como disciplina. En J. L. Méndez, *Lecturas básicas de administración y de políticas públicas* (págs. 17-34). México: El Colegio de México.
- Roth Deubel, A.-N. (2006). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sojo Garza-Aldape, E. (2006). *Políticas Públicas en Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ugalde Calderón, F. V. (Num. 29, 2010). Organos Constitucionales Autónomos. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, 253-264.
- Wayne, P. (2007). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.