



# **MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

## **DISEÑO Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dr. C. Odalys Peñate López

### **ACTIVIDAD IX**

#### **Ensayo**

Evolución de las políticas públicas en México

ALAN FABRIZIO SÁNCHEZ NAVARRO

Tapachula, Chiapas

31 de Mayo del 2015

Para la elaboración del presente ensayo se ha seleccionado algunas de las variables que pudieran influir en el fracaso de las políticas seguidas durante los últimos años, las cuales han provocado que se encuentre ante un final de ciclo, dejando un saldo marcado por la desaceleración económica, mayor volatilidad del crecimiento económico, crecimiento del desempleo, empeoramiento de la calidad de los trabajos, mayores tasas de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso.

El estudio y el análisis de las políticas públicas continuamente se están transformando y adecuando dependiendo el contexto en el cual se vive, el estudio y la investigación al tema va cambiando con respecto a procesos políticos, económicos y culturales dependiendo la época en la cual se desarrollen estas. Para la realización de la definición de que son las políticas públicas se retomó a tres autores, destacando sus principales aportaciones:

(Aguilar, 1993). Establece un modelo donde identifica las relaciones que existen entre las distintas áreas de interés de los analistas, presta atención a los factores determinantes ya las consecuencias de las políticas públicas, y pone énfasis en la imperfecta correspondencia entre las políticas adoptadas y los servicios realmente ofrecidos.

(Bardach, 1998) el aporte que deja en su libro “Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas”, donde resalta la definición del problema, siendo el mejor punto de partida y la argumentación de una propuesta, el punto final. La construcción de alternativas y la selección de criterios para evaluarlas.

(Arellano y Blanco, 2013) menciona acerca del estudio del proceso o ciclo de políticas, el cual constituye un ideal teórico construido para analizar las políticas públicas detalladamente, al descomponerlas en una serie de pasos que permiten observar su construcción y desarrollo, al mismo tiempo que destacan aspectos particulares de cada etapa que probablemente quedarían oscurecidos en un análisis más general.

El concepto de las políticas públicas tiene un gran número de acepciones, además para cada autor el proceso las políticas públicas tiene ciertas características. Para mi criterio las políticas públicas son acciones que el gobierno ejecuta frente a situaciones socialmente problemáticas, que para su proceso debe cumplir con la identificación del problema, siendo un sistema que genere soluciones a las propuestas por los distintos actores al interior de la sociedad, la implementación de ésta debe visualizarse satisfactoriamente en el entorno, creando así una retroalimentación a favor de los resultados de las políticas que inducen en el ambiente y que se transmite de vuelta al proceso de conversión en forma de nuevas demandas y recursos.

La concepción de las políticas públicas como solución de problemas públicos ha constituido el criterio de la clasificación de las políticas, como gran precursor Lowi fue el que introdujo la primera clasificación, que se ha vuelto de uso aceptado, las políticas son distributivas si el problema puede ser resuelto mediante distribución o asignación de recursos ya sean materiales, humanos, financieros, etc. Se llamarán regulatorias, si el tipo de problema no puede ser resuelto a menos que se regulen las conductas de las personas mediante prohibiciones, prescripciones y se generen los incentivos para promover la observancia de la norma. Se llamarán redistributivas si el tipo de problema es de magnitud estructural y abarca a toda la sociedad, por lo que no puede ser resuelto a menos que se lleve a cabo una redistribución de la propiedad.

En estas consideraciones la naturaleza del problema define el tipo, instrumental y alcance de las políticas públicas, de modo que los gobiernos toman sus decisiones no solo con referencia a la naturaleza del problema, sino también con referencia al conflicto que la solución del problema conlleva, consideración que hace que los gobiernos se inclinen por unas políticas y no otras.

Una política pública no es una acción de gobierno singular y pasajera en respuesta a particulares circunstancias políticas o a demandas sociales que surjan de momento, amenazadoras o civilizadas. Lo distintivo de las políticas públicas es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el instrumento y modo como el gobierno realiza de manera permanente las funciones públicas y atiende los problemas públicos, siendo así un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objeto de interés, el beneficio público.

Dicho beneficio público es la acción directiva de gobierno más extendida, pues cubre prácticamente todos los campos de responsabilidad que tiene el estado, cubriendo las dimensiones políticas, legales, financieras y administrativas, teniendo como énfasis el aspecto

financiero donde los hechos históricos quedaron marcado para el gobierno mexicano, en especial marcado por un partido político donde optar por un mercado exterior fue su primordial política, dejando atrás la competitividad de un pueblo lleno de recursos naturales como humanos, dejando por varias décadas el rezago y creando un pueblo paternalista, a ello denomino por todos los programas que han surgido, donde el pueblo solo espera a manos todo lo que el gobierno pueda regalar, dejando a tras la competitividad y la infraestructura para lograr el desarrollo de un México próspero y de calidad.

Teniendo como hechos históricos, a la apertura comercial como política económica de largo plazo iniciada por el gobierno del presidente Miguel de la Madrid y profundizada por su sucesor Carlos Salinas de Gortari, se abocó a virar el rumbo hacia un modelo de desarrollo fincado en la exportación de manufacturas (neoliberal). Sin embargo, esta transición fue operada en una forma que terminó desembocando en una nueva crisis de balanza de pagos, en una nueva devaluación abrupta del peso y caída del producto. La inflación como aspecto recurrente de la crisis continúa sin control, con un incremento acelerado de precios y pérdida continua del poder adquisitivo del peso, aunque el control de la inflación era uno de los principales objetivos de la política económica del modelo de crecimiento hacia fuera.

Debido al endeudamiento público gran parte del presupuesto de egresos se destina al servicio de la deuda, lo que disminuye la inversión pública y por lo tanto frena el crecimiento económico del país. Para reorientar el aparato productivo es importante mirar hacia los mercados externos los cuales son la apertura comercial a la competencia foránea.

El desmantelamiento del sistema de protección pretendía, estimular la competitividad de las empresas nacionales. Para ello, se instrumentó un redimensionamiento del aparato estatal, que abarcó tanto al sector gubernamental como a las empresas públicas, muchas de las cuales fueron privatizadas hace mención (Valenzuela, 1999).

Hoy en día México ha apostado por la infraestructura y el mercado global prueba de ello (Rosas, 2011) expone que la infraestructura es fundamental para alcanzar la competitividad. Además, tiene una ubicación geográfica única, una población joven y un creciente mercado. Estos atributos son fundamentales cuando se complementa con nuevos proyectos de infraestructura, que permitirán que el país se convierta en un importante papel en la economía global del siglo XXI.

Después de la crisis fiscal del Estado mexicano, que vino a transformar el desarrollo económico, político y social. La apertura al mercado global, aun en espera de su plena realización y con la esperanza de la buena aplicación de las políticas públicas para superar tal crisis que ha padecido México durante varias décadas. Mucho se quejaba de un gobierno capitalista, explotador, injusto, para ello la lucha social vino a resurgir para lograr la democracia, como pueblo mexicano, orgulloso por su independencia y revolución, así resurgieron los movimientos en combate a la desigualdad y corrupción.

El origen de las políticas públicas en el gobierno mexicano tiene lugar dentro de los hechos ocurridos en la crisis fiscal y política y en consecuencia, en el marco del ajuste de las finanzas públicas y de la democratización del régimen autoritario. La necesaria política de ajuste después de la crisis, que exigía la asignación eficiente de los recursos públicos a los programas y servicios del gobierno, sin dejar atrás el renacimiento democrático, que tal como dice (Aguilar Villanueva, 2013) el propósito de las políticas públicas consistió en reformar mediante el análisis el proceso decisorio tradicional de nuestro gobierno, innovarlo, tratar de hacerlo económicamente riguroso, legalmente consistente y políticamente equilibrado.

Toda disciplina, ha de estar alerta en la realidad que estudia, así también del ambiente que lo rodea, claro sin perder el rumbo de su objeto. Teniendo la capacidad de incorporar nuevas problemáticas, esta exigencia es mayor en los estudios del gobierno debido a la variabilidad de sus problemas y adaptaciones al cambio social. Considero que el desafío de nuestro gobierno frente a los retos mundiales como la economía, la globalización, así como frente a los retos nacionales de una sociedad más independiente, diferenciada y exigente, junto a la persistencia de los problemas de pobreza desigualdad; estará en utilizar una visión estratégica, que sea un gobierno eficaz en el tratamiento de los problemas públicos y como un gobierno de calidad.

La democracia de los años ochenta se entendió principalmente como la respuesta política y de gobierno a la recurrente crisis fiscal en la que hundía el estado desarrollador, debido a su gasto e inversión en contra a su pobreza de ingresos y endeudamiento. Los varios desplomes de la hacienda pública arrasaron a la economía nacional, errores de decisión gubernamental por mal cálculo y mala gestión. Esto fue claro y enjuiciado al gobierno o más en general al sistema político de aquel entonces, por carecer de controles competencia y sanciones efectivas.

En este contexto es obligado articular el análisis de las políticas públicas y la Nueva Gestión Pública. Esta exigencia parte como senda para que México tenga viabilidad y estabilidad en este siglo XXI, bajo los criterios de la eficiencia económica y la responsabilidad financiera, con las exigencias de la legalidad, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas que todo gobierno democrático exige.

Después de la liberación económica en los años 80's. los países en desarrollo, las economías fueron poco a poco teniendo problemas y a favor de unos cuantos las empresas del estado fueron privatizadas, los mecanismos de mercado fueron ampliamente aceptados, los regímenes comerciales y financieros fueron desregulados y, no obstante todos estos cambios en las políticas económicas no parecen haber disuelto las coaliciones distributivas, de hecho, solo parecen haberlas reestructurado estos programas de desarrollo fueron llevados a través de mecanismos opacos, con una carencia de transparencia. Creando así problemas sociales donde el nuevo sistema social pasa a crear ricos más ricos y los pobres en el abandono.

El fenómeno de la corrupción es ya parte de una “cultura mexicana” que debe combatirse con medidas de política específica que abarque los tres órdenes de gobierno para generar mecanismos correctivos, que generen un círculo virtuoso que respete la ley, se haga transparente el actuar del gobierno y se pueda generar condiciones propicias que den certidumbre a los agentes económicos, incentivando la inversión y con ello el crecimiento económico. Para ello implica erradicar la corrupción con un despliegue enorme y participación de actores públicos y privados, con el propósito de dotar de gobernabilidad y satisfacer las demandas de servicio de la ciudadanía de forma honesta y transparente.

Teniendo en cuenta estos antecedentes donde la corrupción como un “cáncer social” ha acompañado a la política, los actos de gobierno, al mercado y a la vida social, en combate a este problema surge la necesidad de implementar procesos de trabajo cada vez más transparentes, donde rindan cuentas a través de instituciones de vigilancia.

Dentro de la clasificación de evaluación de las políticas públicas, encontramos métodos de evaluación a priori o ex ante; y posteriori o ex post. La evaluación ex ante se refiere a la comparación de los efectos esperados de las distintas alternativas que pueden permitir la resolución de un problema y constituye una de las etapas de un proceso decisorio que trabaja con base a datos estimados. Ex post, son aquellas acciones ya ejecutadas, que componen la gestión de los programas públicos seleccionados, por lo que sus efectos constituyen datos históricos.

Ante esa clasificación se establece que el esfuerzo consiente para que las decisiones cumplan con sus objetivos, ya sea mediante la racionalidad técnica o política. La primera predomina en los estudios de factibilidad y en los análisis para la toma de decisiones de carácter cuantitativo, en cambio la racionalidad política se analiza tanto el logro de objetivos políticos, como costos inherentes de las acciones.

Al enfoque a priori utiliza métodos de evaluación como: arboles de decisión, análisis financiero, análisis costo-eficiencia, análisis de costo-beneficio y teoría de juegos. En especial atención al análisis costo-beneficio hace mención como una técnica que consiste en la homogeneización por medio de una unidad de medida común, como las unidades monetarias, de los costos y beneficios de toda índole. Al contrario del costo- eficiencia que tiene la limitación de que no permite comparar proyectos que persigan objetivos diferentes o múltiples.

Es importante resaltar que en la evaluación no hay métodos, cuantitativos ni cualitativos, que resulten siempre mejores que los demás; el o los métodos adecuados dependerán del entorno a evaluar. Siendo así los métodos cuantitativos proveen de instrumentos que hacen posible contar con un panorama global de los logros y limitaciones de los programas que se avalúan. Los criterios utilizados en las mediciones cuantitativas giran fundamentalmente alrededor de la eficacia que centra el logro de objetivos. La eficiencia en logro de resultados al menor costo.

El paradigma gerencial aspira a establecer un nuevo patrón de gestión de la administración pública orientado más a la obtención de resultados de alto aprecio público que a la observancia de las normas y los procedimientos técnicos y legales.

Desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública, buena parte de los problemas financieros y de la Insatisfacción ciudadana que enfrentan los gobiernos y sus servicios públicos, en respuesta, la NGP propone modificar el tipo de normatividad, las formas de organización y de dirección que sustentan a la Administración Pública tradicional para transformarla en una administración activa, ejecutiva, emprendedora, orientada a resultados y responsable de ellos.

Con ello posibilita la generación de procesos de aprendizaje entre los agentes públicos, quienes poseen los elementos para corregir las políticas y programas públicos, que se traducirían en mejoras a la gestión y sus resultados, es decir, al desempeño, creando un grupo de iniciativas sistemáticas que buscan definir el desempeño como resultados tangibles al establecer niveles medibles de logros esperados y proveer de herramientas contables para evaluar resultado con base en los que es posible basar la asignación de recursos en información de desempeño.

Las implicaciones para el sistema de rendición de cuentas, el fortalecimiento democrático y actores externos al Poder Ejecutivo como el Congreso de la Unión, la Auditoría Superior de la Federación, e incluso para actores externos al Estado mismo como las organizaciones de la sociedad civil. Son criterios analizan la pertinencia del diseño de la política de evaluación del desempeño en el caso mexicano y sus implicaciones para la modernización administrativa, el fortalecimiento democrático y la rendición de cuentas

A través de la medición y la evaluación sistemática del desempeño, las cuales establecen metas de logros concretas y hacen posible la disponibilidad de información para valorar avances de las metas prescritas y en su caso, la identificación de los factores que provocan brechas entre estas y el logro obtenido.

Para establecimiento de esquemas tendientes a mejorar la calidad del gasto público como presupuestos por resultado; o bien esquemas de incentivos para lograr el desempeño de los funcionarios públicos que obtienen o superan los estándares que les han sido prescritos.

En el año 2007, como consecuencia de su decisión de adoptar un enfoque de “presupuesto basado en resultados”, el Ejecutivo Federal estableció una ambiciosa política de evaluación del desempeño para el conjunto de la Administración Pública Federal (APF), instrumentada a través del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y del Programa de Mejora de la Gestión (PMG).

Este suceso marcó un importante punto de inflexión en un proceso de sucesivas reformas administrativas que inició hace más de una década, ya que introduce de forma generalizada un enfoque de gestión por resultados a la APF, en un contexto en el que aún se encuentra inacabada la necesaria tarea de establecer una burocracia sana y funcional que garantice una actuación legal, profesional e imparcial

En su forma más simple, y como señala un estudio reciente de la OCDE sobre el tema, el Presupuesto Basado en Resultados se concibe como un conjunto de mecanismos mediante los cuales es posible establecer una relación: directa o indirecta entre las decisiones y asignaciones futuras del gasto público y una serie de resultados o indicadores de desempeño medibles.

Si bien es cierto que una conceptualización simple y hasta cierto punto mecánica del Presupuesto Basado en Resultados supone una vinculación entre cierta información sobre desempeño) y las asignaciones presupuestales futuras, una revisión detallada sobre la forma en la que esta herramienta ha sido implementada en diferentes contextos muestra que esta noción puede estar sujeta a múltiples interpretaciones y limitaciones.



La transparencia consiste en poner a disposición de la sociedad la información que se origina en la administración pública, con el fin de que la sociedad pueda evaluar el desempeño de las autoridades.

Para vigilar las actividades, aplicación de los recursos, mejoramiento y eficacia de la administración pública municipal se encuentran los órganos de control interno o externo. Según (Sánchez López, 2010) los encargados del control Interno son: El Síndico Municipal y la Contraloría Municipal; Dentro del control externo se encuentra la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que dentro de sus funciones se encuentra realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. Por otro lado la Secretaría de la Función Pública a nivel estatal y el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado.

La rendición de cuentas significa la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía democrática.

En el ámbito federal, el gobierno rinde cuentas a la cámara de diputados, que representan el interés de la sociedad. Mediante la entrega de la cuenta pública. Tanto el gobierno estatal como el municipal, rinden cuenta al congreso local también mediante la entrega de la cuenta pública y este a su vez lo envía al órgano de fiscalización para su revisión y dictamen correspondiente.

La transparencia y rendición de cuentas dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permiten vigilar que éste sirva al bien común y contribuyen a que los gobernantes y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares.

Por lo tanto, es necesario que la transparencia y rendición de cuentas se extiendan y arraiguen, en este sentido, se busca consolidar la construcción de un gobierno fundamentado en el Estado de Derecho, transparente, responsable y eficiente, que rinda cuentas a la sociedad.

Ente lo mencionado (Mercado & Brito, 2015), hacen referente a la actividad realizada en el pleno del Senado donde se aprobó en lo general y en lo particular la Ley General de Transparencia en el cual obligará a los tres niveles de gobierno, sindicatos, órganos autónomos, fideicomisos, partidos y otros entes a transparentar la información que manejen y rendir cuentas de los recursos que operen, a partir de la publicación del decreto.

A su vez, detalla que la ley establece con toda precisión los principios, las bases generales y procedimientos que permitan garantizar el ejercicio de este derecho. Así como las obligaciones a que toda autoridad, entidad, órgano u organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial o cualquier ente público-privado, persona física o moral que administre o reciba recursos públicos, hoy se convierte en sujeto obligado de lo cual debe rendir cuentas.

A lo largo del siglo XX, la estructura y el ejercicio de la administración pública ha dependido del desenvolvimiento de los sistemas políticos nacionales y del papel que el estado ha desempeñado en la sustentación del crecimiento político y desarrollo social de la región. Las varias transformaciones administrativas han obedecido a la accidentada e inconclusa configuración del estado, este existe para impulsar, sostener, conducir, ampliar el desarrollo nacional.

Hoy en día la administración pública ha vivido una larga interfaz de reorganización, por un lado se re-estructura con el propósito de evitar defectos y conductas que pudieran provocar el regreso de la crisis fiscal, a fin de poner a la sociedad en condiciones de hacer frente a la nuevas condiciones del siglo XXI, marcadas por la globalidad económica, la diferenciación social que tiene sus manifestaciones en base en el crecimiento de la pobreza, la desigualdad, el desempleo y la inseguridad.

El momento actual en la evolución de la administración pública se caracteriza por una combinación entre exigencias financieras y eficiencia económica y de gestión para el aseguramiento de calidad y requerimientos institucionales de legalidad, equidad de trato, sentido público, honestidad, transparencia en conformidad con los principios del gobierno republicano y democrático. El reto y propósito del actual momento consiste en cómo asegurar la calidad institucional en un contexto de democracia en el que el gobierno posea la capacidad de resolver problemas y conflictos de la sociedad.

Siendo esto el gobierno comienza a interesarse en las condiciones que generen y aseguren un proceso de gobernar que sea eficaz tanto en realizar las situaciones sociales preferidas como los valores democráticos dando paso a la gobernanza en la búsqueda de dirigir , coordinar y administrar democráticamente una sociedad plural y abierta.

Se trata de estructurar el orden político y social con base y centro en la ley, mediante el establecimiento de un sistema de justicia imparcial y eficaz mediante la puesta en práctica de un legislativo deliberante y conocedor de los problemas públicos y mediante el establecimiento de una administración pública que es eficaz por la calidad de sus procesos y que, por su actuación conforme a leyes, ofrece además igual consideración a los ciudadanos en la prestación de sus servicios.

Siendo las políticas públicas el par de aguas que lleve a México a su máximo potencial, que sean los efectos re-ordenadores de la vida social y alcance histórico, los que sumen aportación a la realización de políticas inclusivas con capacidad de resolver conflictos y problemas sociales creando una armonía y orden social.

## BIBLIOGRAFIA

Rosas, M. C. (2011). Infrastructure for the 21s Century. *Negocios PROMÉXICO*, 18-21.

Valenzuela, H. M. (1999). Las causas de la crisis financiera en México. *Economía, Sociedad y Territorio*, 29.

Mercado, A., & Brito, O. (Marzo de 2015). *Milenio.com*. Obtenido de [http://www.milenio.com/politica/ley\\_de\\_transparencia\\_y\\_senado-cambios\\_en\\_ley\\_de\\_transparencia-transparencia\\_mexico\\_0\\_483551972.html](http://www.milenio.com/politica/ley_de_transparencia_y_senado-cambios_en_ley_de_transparencia-transparencia_mexico_0_483551972.html)

Sánchez López, Rolfi. (2010). *Administración Pública Municipal "Un enfoque estratégico para la efectividad del gobierno municipal"*. México.

Sánchez, J. J. (2013). Percepción de la corrupción en México. En *Rendición de cuentas y combate a la corrupción* (págs. 15-35). México, Distrito Federal: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Aguilar Villanueva, Luis F. *La Implementación de las Políticas*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1993.

Bardach, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, un manual para la práctica*, México. Editado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE. 1998.

Arellano, David y Blanco. Felipe. *Políticas Públicas y democracia*. México: editado por Instituto Federal Electoral, 2013.

Aguilar Villanueva, L. F. (2013). *Gobierno y administración pública*. México, DF.: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes .