

EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

José Luis Méndez
Mauricio I. Dussauge Laguna
Editores

Isabel Vericat
Traductora

ÍNDICE

1. Introducción al análisis
de las políticas públicas en México
José Luis Méndez y Mauricio I. Dussauge Laguna . . . 11

Parte I

El análisis de las políticas públicas como área de estudio en México

2. Evolución del análisis de políticas públicas
como área de estudio en México
José Luis Méndez 25

Parte II

Análisis de las políticas públicas al interior del Estado Federal

3. Análisis de políticas públicas
en el gobierno federal mexicano
Guillermo M. Cejudo 55

4. Análisis de políticas y capacidad burocrática
en el gobierno federal
Jesús F. Hernández Galicia y David Arellano Gault . . . 75

5. El análisis de las políticas públicas
en los consejos consultivos
Laura Flamand 111

6. El análisis de políticas públicas
en organismos autónomos
María del Carmen Pardo
y *Mauricio I. Dussauge Laguna* 143

7. El análisis de políticas públicas
en la Cámara de Diputados
Rodrigo Velázquez López Velarde 173

Parte III

El análisis de las políticas públicas
en los gobiernos estatales y locales

8. El análisis de las políticas públicas
en los gobiernos de las entidades federativas
Juan C. Olmeda 205

9. El análisis de las políticas públicas
en los gobiernos locales: exploración de un modelo
de gobernanza institucional
Oliver D. Meza 241

Parte IV

El análisis de la política pública más allá del Estado

10. El análisis de las políticas públicas
en los partidos políticos
Irma Méndez de Hoyos 277

11. El análisis de políticas públicas en los *think tanks*
Mauricio I. Dussauge Laguna y *Marcela I. Vázquez*. . . 307

12. El análisis de la política pública
en las organizaciones de la sociedad civil
María Fernanda Somuano 333

13. El sector privado mexicano y las políticas públicas
Carlos Alba Vega 361
14. El juego de las políticas y el cambio institucional
en el mundo laboral: entre el “Pacto por México”
y el corporativismo sindical
Graciela Bensusán e Ilán Bizberg 399
15. El análisis de la política pública en los medios
de comunicación: la cobertura de las cuestiones
públicas y la pertinencia del contexto
Manuel Alejandro Guerrero, Mónica Luengas Restrepo,
Carlos Fuentes Ochoa y Martha Lizbeth Palacios 425
16. Conclusiones
José Luis Méndez y Mauricio I. Dussauge Laguna 461

1. INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

Este libro nos ofrece el primer estudio minucioso de la práctica del análisis de políticas públicas en México. En él se analiza cómo las instituciones públicas y otros actores no estatales reúnen y revisan la información y ponderan las opciones existentes en el curso de la toma de decisiones públicas o tratan de influir en ellas. Los diferentes capítulos contienen explicaciones que contribuyen a la comprensión de cómo y por qué las actividades de análisis de las políticas públicas varían según el contexto y las razones de que esta actividad haya avanzado significativamente a pesar de que sigue estando lejos de ser una práctica plenamente establecida en el país. Aunque estas cuestiones tengan una gran pertinencia teórica y práctica, continúan siendo poco investigadas hasta el momento actual.

El libro posee una estructura similar a la de otros volúmenes pertenecientes a la Biblioteca Internacional del Análisis de Políticas Públicas (ILPA, por sus siglas en inglés) y se propone, por ende, el objetivo doble de contar la historia intelectual del análisis de las políticas públicas en México, así como el de brindar un recuento minucioso de este análisis en una serie de instituciones estatales y en algunas organizaciones no estatales implicadas permanente y directamente en los asuntos públicos. La visión integral que resulta de este empeño será sin duda de interés para aquellos que quieran conocer mejor el Estado y la política en México y para aquellos que promueven los estudios comparados de políticas públicas, pero que no siempre tienen acceso a la información pertinente sobre los países en desarrollo.

La producción de este volumen se debe a un grupo de académicos que son reconocidos expertos en sus respectivas áreas. Se pidió a los autores que sondearan sus campos de conocimiento desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, entendidas en un sentido amplio. El resultado de ello es que cada capítulo ofrece una explicación detallada que equilibra los rasgos particulares de los diversos temas con el enfoque general del libro. Pese a que no todos los autores emplean la misma definición de “análisis de políticas públicas”, es evidente que todos los capítulos están claramente dirigidos a la descripción o explicación de cómo y por qué los actores combinan información, evidencias, ideas e intereses para vislumbrar las políticas públicas. A la vez, en todos los capítulos se muestra que el análisis de éstas es una búsqueda intelectual que no se lleva a cabo sin una serie de restricciones, en particular, las relacionadas con el contexto nacional en el que dicha búsqueda tiene lugar.

MÉXICO COMO ESCENARIO PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Por diversas razones, el caso de México es particularmente interesante para la exploración del tema del análisis de políticas públicas. El país ocupa el decimocuarto lugar mundial en tamaño y es el quinto más grande del continente americano. En 2013, tenía una población de 118 millones de personas, que lo situaba en el undécimo lugar entre los países más poblados (por encima de Alemania, Francia, Reino Unido y Canadá), además de ser el país más poblado entre los de habla hispana. Con una economía en desarrollo, pero “recién industrializada”, México fue en 1994 el primer miembro latinoamericano de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y, de acuerdo con el Banco Mundial, en 2014 ocupaba el decimoquinto lugar en producto interno bruto nominal.

Por otra parte, México tiene una historia administrativa radicalmente diferente a la de los países anglosajones (y “más desarrollados”) donde nació el análisis de las políticas públicas

y se ha llegado a establecer como un sólido campo de estudio y una práctica relativamente extendida. Además, México ha pasado por una serie de transformaciones económicas, administrativas y políticas importantes en los últimos treinta años, y estos cambios han tenido consecuencias importantes en las dimensiones, los objetivos y los instrumentos empleados por el Estado, lo cual ha repercutido en la clase de políticas públicas que se han diseñado y puesto en práctica. Ambos factores, los legados históricos y los recientes cambios políticos, han tenido profundos efectos en la manera de llevar a cabo el análisis de las políticas públicas en México.

La fuerte presencia del Estado ha sido un rasgo central del sistema administrativo mexicano. Mientras que otras sociedades europeas y norteamericanas han evolucionado en un entorno político caracterizado por el pluralismo político y el activismo social, en México el Estado ha sido el actor principal desde la época colonial. Esta tendencia se acentuó tras la Revolución mexicana a principios del siglo XX y tuvo como resultado una presidencia fuerte apuntalada por un partido político dominante. En México, por lo tanto, las transformaciones políticas y administrativas han girado en torno a las decisiones, las acciones y los programas del Estado. En consecuencia, éste ha controlado históricamente la mayor parte de los recursos económicos, administrativos, políticos e intelectuales, en particular, por medio del poder ejecutivo federal.

El carácter central del Estado y su papel de liderazgo en la provisión de bienes públicos y en la elaboración de decisiones en políticas públicas no han garantizado necesariamente, sin embargo, la calidad de estos mismos bienes y decisiones. La corrupción, el clientelismo y la ineficacia han repercutido regularmente en los procesos administrativos y en el desempeño general del gobierno, también desde la época colonial. A pesar de las significativas transformaciones sociales y políticas que trajo consigo la Revolución, estos problemas no sólo prosiguieron, sino que se vieron incluso reforzados por el surgimiento de un régimen autoritario. Las condiciones políticas y administrativas de México en el transcurso de gran parte del siglo XX reflejan, por ende, una paradoja: un Estado fuerte representado

por un ejecutivo poderoso que opacaba a todos los demás actores políticos, pero que sufría también de graves limitaciones organizativas y restricciones en su capacidad de elaborar políticas públicas.

En las tres últimas décadas, ha existido una serie de cambios importantes que han revertido, en parte, estos rasgos autoritarios y estatistas del sistema político mexicano. Tras un periodo de graves crisis políticas y económicas a partir de la década de 1960 hasta avanzada la de 1990, el país entró en una etapa de reformas que persiste hasta el momento actual. En el ámbito político se ha introducido una serie de reformas legales para ampliar la participación y competencia políticas y así garantizar el pluralismo y la libertad de expresión. Se han creado nuevas instituciones electorales y marcos reguladores, en un largo, pero innegable, proceso de democratización. En el ámbito económico, la ola de privatizaciones de las décadas de 1980 y 1990 redujo considerablemente el aparato estatal. Las “reformas estructurales” recientes han fortalecido los marcos reguladores y han establecido nuevos organismos independientes de regulación, complementando con ello la transición a una economía abierta de mercado. En el ámbito administrativo, los procesos de descentralización que iniciaron en la década de 1980 han resultado lentamente en la transferencia de fondos públicos a los niveles estatal y local, así como de funcionarios públicos, provisión de servicios administrativos y decisiones políticas. A consecuencia de todos estos cambios, el Estado ha sufrido una transformación en términos políticos, económicos y administrativos.

Estas transformaciones del Estado mexicano han estado acompañadas del (re)surgimiento de otros actores políticos. La democratización no sólo ha disminuido el poder del ejecutivo, sino que ha significado simultáneamente el ascenso del poder legislativo y del judicial, y ha abierto también la puerta de la participación política y la defensa de políticas públicas a organizaciones no gubernamentales (ONG), incluyendo organizaciones cívicas y *think tanks*. La liberalización económica no sólo ha reducido el tamaño y las áreas de intervención del Estado en la economía, sino que también ha permitido que

otros actores aumenten su participación en el mercado. Asimismo, ha transferido facultades reguladoras y de supervisión del ejecutivo a nuevas agencias autónomas. La descentralización administrativa no sólo ha afectado el papel y las responsabilidades del gobierno federal, sino que también ha conferido mayor autoridad y más recursos económicos y, por ende, poder a los gobernadores de los estados y a los gobiernos locales.

En consecuencia, tras treinta años de cambios y reformas, el número, el tipo y la variedad de actores relevantes que pueden influir en el desarrollo de políticas públicas en México han cambiado significativamente, lo cual no implica, por supuesto, que las herencias históricas hayan desaparecido. Por el contrario, como lo demuestran muchos de los capítulos de este libro, la sombra que proyecta el Estado como el actor más importante en la política pública todavía persiste. Ésta es la razón de que en este libro se preste tanta atención a cómo llevan a cabo el análisis de políticas públicas las instituciones a nivel federal. No obstante, las transformaciones a las que hemos aludido brevemente subrayan indudablemente la necesidad de tomar también en consideración a otros actores políticos y no estatales. En síntesis, para una buena comprensión del análisis de políticas públicas en México es necesario prestar atención tanto a las fuertes inercias como a las nuevas relaciones sociopolíticas.

ESBOZO DEL LIBRO

Siguiendo una estructura similar a la de los otros volúmenes de la serie, este libro está dividido en cuatro secciones. En la primera sección se revisa el estado de este campo de estudios en México. En la segunda sección se describe cómo se lleva a cabo el análisis de políticas públicas a nivel federal. En la tercera se brinda un panorama de dicho análisis en los gobiernos subnacionales. En la cuarta sección se explora cómo se lleva a cabo fuera del Estado, es decir, en otras organizaciones que participen en los asuntos públicos, pero desde ámbitos no gubernamentales. El libro finaliza con una conclusión. Los contenidos específicos de las secciones son los siguientes.