

Siete problemas de las instituciones de gobierno en México

Benjamín Méndez Bahena

Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional

Introducción

En los ochenta en Estados Unidos y el Reino Unido se adoptaron reformas administrativas denominadas Nueva Gestión Pública, que después se aplicaron en muchos otros países bajo el auspicio de organismos internacionales, esperando inducir la convergencia de los problemas enfrentados por distintos gobiernos. Culebro (2014), plantea que dichas reformas se pueden clasificar en tres grupos:

- La incorporación al sector público de herramientas del sector privado (reingeniería de procesos, administración de calidad total, planeación estratégica, desarrollo organizacional).
- Mayor especialización vertical y horizontal del gobierno mediante la descentralización de funciones y mayor autonomía de decisiones, esperando mayor eficacia (distribución de competencias, reducción del sector público, privatización de empresas

estatales y creación de agencias especializadas).

- Incorporación de métodos gerenciales y mayor autoridad a funcionarios públicos para resolver problemas, plantear metas, objetivos e instrumentos de verificación de resultados (sistemas de evaluación del desempeño, presupuesto con base a resultados, convenios de desempeño).

A tres décadas, sus desiguales resultados, influidos por las limitaciones institucionales y las peculiaridades de los sistemas político-administrativos de cada país, han provocado profundas transformaciones en el funcionamiento, operación y desempeño del aparato gubernamental, pero también algunos efectos inesperados (Culebro, 2014).

Este trabajo, dirigido en primera instancia a servidores públicos del Poder Legislativo y de los municipios en el estado de México, parte de una premisa y un postulado, enseguida expone siete grandes problemas y culmina con un

apartado de reflexiones. La premisa, consiste en interrogarnos sobre el papel que el conjunto de instituciones denominadas Administración Pública en sus tres niveles ha jugado en el escaso crecimiento económico, los trabajos precarios, el desempleo, la creciente delincuencia, el débil estado de derecho y la presencia de un pequeño grupo que detenta riqueza, privilegios y poder económico.

62 Acemoglu y Robinson (2012) sostienen que en algunos países se han creado instituciones económicas y políticas capaces de garantizar un sistema de justicia imparcial, la existencia de límites claros al ejercicio del poder político, el acceso generalizado a servicios públicos de buena calidad, que en conjunto permiten incorporar a amplios grupos de población en la generación y distribución de nueva riqueza, que se impulsa con procesos de innovación. Estos son hoy los países desarrollados.

En otras naciones, existen instituciones dirigidas a conservar y ampliar los privilegios de pequeños grupos. En ellos, el crecimiento de la riqueza es limitado. Según estos autores, en el primer caso, las instituciones son inclusivas, en el segundo

extractivas y tener un tipo de instituciones u otro es una decisión política.

Así, en un régimen político en donde el Estado no está sometido a controles, tienden a prevalecer los "...derechos ambiguos, contratos no obligatorios, sistemas legales precarios, democracias débiles o inexistentes, predación y corrupción permitirán el crecimiento, pero muy por debajo de sus posibilidades potenciales y no en el largo plazo. Estos males públicos pueden permitir el crecimiento en países de alta corrupción y sin defensa de derechos, pero más temprano que tarde los efectos de las malas instituciones producirán un colapso de esas sociedades, porque sus estructuras de gobernación son esencialmente inestables y vulnerables al ataque de grupos predadores" (Ayala,2001).

En México el abigarrado conjunto de agencias, denominadas Administración Pública, adolece de inmadurez y de un rumbo claramente establecido. Una expresión de esto es el análisis que Cejudo y Pardo (2016) realizaron de 35 años de reformas administrativas, del que emanan tres tendencias. Primera, interrumpiendo una descentralización no consolidada, que

inició a mediados de los ochenta del siglo pasado, hace ocho años irrumpió un giro centralizador, con el retorno al gobierno federal de procesos administrativos trasladados previamente a los gobiernos subnacionales y municipales como la nómina magisterial, la compra de medicamentos, elecciones, derecho a la información y seguridad ciudadana con el Mando Único. Esto creó trayectorias encontradas, confusión entre los servidores públicos y conflictos entre los tres niveles de gobierno. Segunda, la desconfianza generalizada en la imparcialidad de los funcionarios de primer nivel en temas sensibles al conflicto de interés como la evaluación educativa, la política de competencia, la política de telecomunicaciones o la evaluación de las políticas de desarrollo social, generó un aumento en el número de agencias con autonomía respecto al Poder Ejecutivo. Tercera, en proceso, es la construcción de mecanismos de control sobre el ejercicio del poder público como el Sistema Nacional Anticorrupción.

El postulado, sostiene que la permanencia por décadas en el poder político de un pequeño grupo, autoreproducido y paulatinamente imbricado con el poder

económico, le hizo perder paulatinamente la capacidad de identificar las adaptaciones que el modelo económico y político requería, debido a que él mismo empezó a convertirse en uno de los principales obstáculos para la reproducción del sistema. Su visión de exclusión económica y política, así como su creciente ambición, nublaron su perspectiva y le ubicaron como un depredador del sistema.

En este documento, se afirma que los siete problemas a exponer, tienen su origen en esto y que la escasa vida ciudadana ha impedido la ruptura por un largo tiempo.

Primer problema. Fragmentación institucional

Hablar de temas como la salud o la educación, por ejemplo, nos hace pensar que las instituciones que ha generado el país fueron creadas para atender y funcionar adecuadamente. Sin embargo, la realidad nos permite observar que no es así.

Los aparatos del gobierno suelen estar fragmentados en tres grandes vertientes que hacen difícil sus funcionamiento: la fragmentación del gobierno en una gran cantidad de organismos, la fragmentación

de las políticas públicas y la fragmentación en niveles de gobierno.

Aguilar (2011) plantea la fragmentación institucional como la fragmentación del gobierno en una gran cantidad de organismos con diferentes funciones públicas; normas jurídicas y técnicas para cumplirlas; estructura organizativa y patrón directivo y políticas; objetivos e instrumentos en programas y servicios; perfil de operadores, las expectativas y las condiciones sociales y económicas de beneficiarios de sus servicios; forma de interacción con ellos, a lo que denomina Fragmentación ENTRE.

64

Si se piensa en el Estado de México, solo en el Poder Ejecutivo, ¿cuántas secretarías tiene? Al interior de cada secretaría ¿cuántas direcciones, subdirecciones, departamentos, etcétera existen? A nivel federal, por ejemplo, la Secretaría de Educación Pública (SEP) para llevar a cabo su función tiene una cantidad impresionante de empleos. ¿Será que todas sus áreas platican entre sí, de manera regular y cotidiana? Esto es la Fragmentación ENTRE.

La diferencia de los organismos del gobierno se agudiza cuando por

leyes, reglamentos y prácticas políticas y administrativas, se vuelven autocontenidos, se distancian entre sí y operan con independencia respecto de los demás organismos de gobierno, con los que tienen acaso comunicación pero no colaboración, lo que resulta en una fragmentación EN. En un municipio con 100 mil habitantes, probablemente existen varias oficinas encargadas de trámites, por ejemplo para construir o remodelar vivienda, como agua potable, alineamiento y número oficial, permiso de construcción o drenaje.

Continuando con el ejemplo de la SEP, esta tiene entre otras instituciones de educación tecnológica al IPN, al Conalep, Cetis y Cebetas. Sin embargo, cada una de estas instituciones trabaja por su lado, la Fragmentación EN, sin colaboración.

Y si de políticas públicas se trata, tenemos a la Fragmentación de las políticas públicas ENTRE sí y la Fragmentación de las políticas EN un gran número de programas y proyectos particulares, con objetivos e instrumentos frecuentemente incompatibles y contrapuestos entre sí, es decir, no alineados a objetivos generales y lineamientos de acción de la política pública.

El análisis y diseño de políticas y programas es una actividad autoreferida, que no considera la configuración (objetivos, instrumentos y actores responsables) de las demás políticas y programas ni atiende a modalidades de su implementación (que puede ser burocrática, contratada, delegada, asociada, en red) ni a sus resultados. Al ignorar esto es muy probable que el diseño y desarrollo de las políticas sea redundante, discordante o se contraponga a las ya existentes.

En la política educativa por ejemplo, cada organismo (UNAM, UAM, UAEM, IPN) la entiende como quiere o puede, aunque todos hacen educación. La fragmentación del Estado ENTRE diversos órdenes o niveles de gobierno (federal, estatal, municipal), que se entienden autónomos y que reproducen EN su interior la inconexión de sus organismos y políticas, conlleva a una menor eficiencia en organismos de gobierno (Aguilar, 2011).

Segundo problema. Carencia de burocracia profesional

Existe una carencia de burocracia profesional, cuando no corresponden las

capacidades del personal con las tareas que la legislación encomienda a una institución; también, cuando se contrata o reubica a servidores públicos para desempeñar tareas discordantes con sus destrezas, lo que ocasiona la subutilización del personal, ya que es muy difícil encontrar a alguien que en cualquier lugar pueda funcionar.

En muchas instituciones no hay políticas de capacitación que acerquen las habilidades del trabajador con lo que hay que hacer y frecuentemente tampoco hay la previsión de observar la evolución de puestos que la cambiante sociedad demanda. Esta visión prospectiva es necesaria, porque hay tareas que van desapareciendo. Por ejemplo, ya no hay contratación de taquimecanógrafas puesto que todos usamos la computadora. Hay niveles básicos en los que desapareció la secretaria.

Adicionalmente, si no existe correspondencia entre ascenso y capacidades laborales por área, se desmotiva al personal, especialmente cuando no se contrata por mérito sino por recomendación.

La solución a la ausencia de una burocracia profesional dependerá de las necesidades propias de cada institución,

cada una es distinta y la respuesta debe ser específica. En algunos países el servicio civil de carrera ha funcionado perfectamente, pero no en todos. En México, pocos son los lugares en que se ha podido implantar. Entonces la solución está en ¿contratar de base?, ¿contratar por honorarios? La respuesta la debe encontrar cada institución, encontrar su combinación óptima, adecuada. Sin embargo, la capacitación continua suele ser una acción acertada.

66 Tercer problema. Debilitamiento de la ética del servicio público

La ineficiencia gubernamental se ha atribuido a un comportamiento burocrático calculador, individualista y oportunista, reforzado por incentivos aplicados al buscar una mayor eficiencia. Esta “profecía autocumplida” no cree en la ética del servicio público como motivación del personal gubernamental. Pero todos conocemos profesores, empleados de ventanilla, policías, médicos o enfermeras que realizan su labor con verdadera vocación de servicio. El mediano funcionamiento que conocemos se debe en buena medida a ellos. La administración pública sería un

caos, si todos los servidores públicos fueran mezquinos.

Desde perspectivas como el “buen gobierno”, para enfrentar los actuales desafíos, es necesaria la adopción de un enfoque de derechos en el diseño de una política pública que, entre otros aspectos, implica una filosofía pública capaz de rescatar la ética del servicio público y de ubicarla como una plataforma para sustentar el rendimiento de las instituciones gubernamentales (Cunill, 2012).

Reivindicar la ética del servicio público, es parte de las tareas de buen gobierno, que debe buscar el bien común, trabajar por una sociedad segura, próspera y equitativa, aportando visión y liderazgo. Su gestión “...debe guiarse por criterios morales universalistas para gobernar y no solo por criterios basados en resultados cortoplacistas para mantenerse en el poder” (Villoria, 2011: 4). Un buen gobierno requiere construir una administración profesional, competente e imparcial con instituciones que fomenten “conductas positivas para la comunidad y desincentivan las conductas dañinas” (Villoria, 2011: 17)

Nos han vendido demasiado la idea de que los burócratas son miserables. Lo

único que esperan es la quincena, llegan y se van a la hora, trabajan lo menos que se puede, piden los días de permiso que se pueda y por todas las razones, buscan el ascenso y el aumento de salario con poca colaboración hacia la institución. Sin embargo, el servidor público con ética existe. Aquel que trabaja de manera profesional, aquel que decidió trabajar voluntariamente para el aparato de gobierno, aquel que hace que las instituciones funcionen.

Hay que reivindicar la ética del servicio y hacer comprender al servidor público que está haciendo bien su labor, que debe sentirse orgulloso por contribuir al funcionamiento de las instituciones. Y se requiere de un reconocimiento social del servidor público con ética. Por ejemplo, sería importante rescatar el orgullo de los policías por su ocupación. Rescatar los aspectos que son importantes para desempeñar su labor: trabajar por la identificación con su organización, el espíritu de servicio y la disposición a hacer carrera policial. Un policía con pocos estímulos, que se siente despreciado por la sociedad, acosado por sus superiores, con precarias condiciones laborales, no es un buen policía, aunque él quiera.

Cuarto problema. Ambigüedad de metas en instituciones de gobierno

La ambigüedad de metas de las organizaciones públicas ha sido examinada hace más de medio siglo (Dahl y Lindblom). Este problema ocurre cuando una meta establecida en una organización es susceptible de un cierto grado de interpretación o interpretaciones diferentes, debido a una definición vaga o contradictoria (Rainey y Jung, 2015).

La mayoría de los organismos públicos no tienen metas claras. Esto dificulta aplicar indicadores de desempeño. Frecuentemente es preciso distinguir las metas oficiales de las operativas, cuando éstas dominan la adopción de decisiones. La ambigüedad de objetivos influye en las actitudes, comportamientos, estructura, procesos y autoridad en las organizaciones públicas, así como en el desempeño individual de los trabajadores. La variación en la ambigüedad de objetivos se presenta a nivel directivo, en la evaluación del desempeño y en la definición del objetivo prioritario.

La ambigüedad de metas a nivel directivo es el margen de interpretación para

traducir la misión o los objetivos generales en acciones puntuales. Ocurre cuando la ley establece, mandatos generales vagos, que las agencias aclaran emitiendo normas administrativas.

La ambigüedad en la evaluación del desempeño, se refiere a objetivos carentes de objetividad, difíciles de medir, que usan rutinas de trabajo para evaluar. Ocurre más en agencias encargadas de problemas complejos, con resultados vinculados a la percepción, como la seguridad ciudadana, dotadas de grandes presupuestos y sujetas al escrutinio de la prensa.

68

En las universidades, por ejemplo, los profesores son evaluados por el número de conferencias impartidas por trimestre y deben informar al Programa Operativo Anual (POA). Entonces, es posible reportar cinco conferencias dadas, con un público atendido de 300 personas. Y eso ¿qué significa? Nada, porque de ninguna manera indica la calidad de las conferencias. Pero, la norma establece que trimestralmente hay que incrementar el número de conferencias y el número de personas atendidas, y hay que cumplir la norma.

Existe ambigüedad en la definición del objetivo prioritario, cuando la misión o

la ley de creación de una agencia establecen varios objetivos o metas de corto y largo plazo sin jerarquizarlos, por lo que su priorización es interpretada por autoridades políticas, directivos de la agencia o por agentes externos; también cuando compete en sus labores con otras agencias del mismo nivel de gobierno o superior (Rainey y Jung, 2015).

Por ejemplo, en la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSP-DF); el artículo 2 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal (LSPDF) establece como su "... objeto I.- Mantener el orden público; II.- Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes; III.- Prevenir la comisión de delitos e Infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; IV.- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y V.- Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres" (Congreso, 1993), pero a la vez la SSP-DF, tiene "... la misión de abatir la delincuencia, dignificar a la policía del D.F., recobrar la tranquilidad que demanda la sociedad y generar confianza mediante un mejor servicio y atención ciudadana...". Hay objetivos que son tan vagos, que se prestan a la interpretación.

Quinto problema. Sentido de imparcialidad en empleados de gobierno

Hace tiempo se ha argumentado (North 1995, Ayala 1999 y 2003) la importancia de las instituciones en el desarrollo económico y el bienestar social, pues aportan certidumbre a las transacciones económicas y a las actividades cotidianas al garantizar que todos cumplan la ley.

La calidad de gobierno (QoG) puede entenderse como “... la imparcialidad de las instituciones que ejercen la autoridad del gobierno” (Rothstein y Teorell, 2008:1). La actuación de los funcionarios debe regirse por un principio moral que los aleja del soborno, les obliga a abstenerse de participar en casos donde sus amigos o familiares estén involucrados y les impide favorecer el interés especial de algún grupo económico, étnico o de otro tipo al aplicar las leyes y normas.

Es necesario desechar la idea de que en la sociedad, los individuos actúan en todos los casos aplicando “... una sola secuencia de comandos de la conducta humana o un único conjunto de normas morales...”, (Rothstein y Teorell, 2008: 12), sino que son capaces de distinguir

que lo que es apropiado en un ámbito de su vida resulta inaceptable en otro, lo cual hace posible recuperar la ética del servicio público (Cunill, 2012).

No se debe terminar por asumir que la parcialidad es una conducta normal. Esto deviene de asumir que las personas actuamos siempre de la misma manera, buscando ventaja, alevosía o beneficio inadecuado. Somos capaces de distinguir y no siempre aplicamos los mismos comandos de conducta.

La distinción es: cuando un policía, juez o cualquier empleado de gobierno actúa como servidor público, el criterio (establecido en las leyes de muchos países) consiste en ejercer el poder por igual para toda la población, sin distingos ni favoritismos. Cuando, fuera del horario laboral, como ciudadano, realiza un acto mercantil, aplica el criterio de maximizar el interés propio, con la única restricción de no violar la ley. Cuando actúa en el ámbito de un grupo de interés especial (familiar, étnico, político, religioso), al margen de su empleo en el gobierno, sus acciones se guían por obtener el mayor beneficio para ese grupo, restringido también por la ley (Rothstein y Teorell, 2008).

En ausencia de esa distinción, se presentan tres situaciones. Si el empleado público importa normas del mercado al ámbito estatal, incurre en soborno. Si las reglas de un grupo familiar se aplican en la esfera pública, se trata de un caso de nepotismo o clientelismo. Si las normas de un grupo de interés se trasladan al terreno del gobierno, el caso se denomina corporativismo o tráfico de influencias (Rothstein y Teorell, 2008).

70 Sexto problema. Análisis del fracaso de las políticas públicas

El análisis del fracaso de las políticas públicas es un tema en el que poco se reflexiona en la administración pública. Sin embargo, sí se encuentra entre los problemas que preocupan a los estudiosos de la administración pública en muchos países. Inquieta más que los problemas presentes en las instituciones ya analizados. Pocos son los países que examinan por qué les fracasan las políticas públicas.

Cuando una política pública fracasa, la más sencilla opción tomada es quitarla. Cuando lo más razonable debería ser, examinar ¿por qué fracasó?, para no

volver a repetir los errores cometidos. El análisis del fracaso de las políticas públicas, que se presentan en diferentes formas, tipos y subtipos. Howlett (2012) propone seis dimensiones:

- La extensión (distingue entre la falla de un gobierno, respecto de la falla de un evento o un programa)
- La evitabilidad (factores que pudieron evitarse)
- La mayor o menor visibilidad
- La intencionalidad (errores por malevolencia o de buena voluntad que culminan mal)
- Una corta o larga duración
- Una alta o baja intensidad.

Asimismo, establece tres tipos de fallas:

- La falla de programa, normalmente asociada al incumplimiento en aspectos técnicos como los objetivos propuestos, el costo presupuestado y/o el plazo establecido, agrupa a la mayor parte de los estudios de políticas.
- Problemas de proceso, como el diseño institucional, la

capacidad organizativa, el capital humano disponible, la carencia de competencias y el déficit en capacidades institucionales.

- Como una cuestión de política, en donde se incluyen los errores de evitabilidad e intencionalidad, como el control de contingencias surgidas cuando un programa inicia, la percepción clientelar o electorera de un programa.

¿Qué tan extenso es el fracaso?

Para encontrar la respuesta se debe distinguir entre la falla de un gobierno, la falla de un evento o un programa. Quizá falló un programa, pero la idea del gobierno estaba bien. La sociedad merece conocer las razones por las cuales una política se abandona.

Séptimo problema. Rendición de cuentas

En muchos países, la Transparencia, el Acceso a la Información Pública y la Rendición de Cuentas son prácticas longevas (Ackerman y Sandoval, 2008). En México, son temas con raíces aún poco profundas a dieciséis años de promulgarse la primera

ley. Su implantación tiene problemas en los tres niveles de gobierno y en los tres poderes, pues “... las instituciones y los procedimientos gubernamentales destinados a garantizar el control de la legalidad, la evaluación del desempeño y la información pública sobre el ejercicio de los recursos y los resultados en México están diseñados, a la postre, para no rendir cuentas” (Merino, 2010:14).

Aún es común escuchar a funcionarios que enfurecen al recibir una solicitud de información, buscando al personaje que busca hacerles daño. Pero en realidad, lo que se esconde, es la ineficiencia del trabajo en el área requerida. Si el trabajo fuera adecuado, probablemente mucha información estaría disponible.

Entre todos los entes obligados, sobresalen los gobiernos locales, que cuales adolecen de deficiencias, como los inacabados procesos de aceptación entre los grupos políticos, la falta de infraestructura, escaso presupuesto, carencia de personal especializado, heterogeneidad en los instrumentos vinculantes, procedimientos no definidos con claridad, operatividad heterogénea y especialmente diversos niveles de eficiencia.

En el Estado contemporáneo, el ejercicio del poder que se otorga tanto a los funcionarios electos, como los designados, conlleva la necesidad de controlarlo para evitar su abuso; por ello, se establece la obligatoriedad de informar, justificar y asumir la posibilidad de sanciones por sus actos (Schedler, 2004). Este mecanismo, conocido como rendición de cuentas, incluye a la transparencia, la cual consiste en que la información generada, obtenida, adquirida o transformada por los organismos de gobierno o en acciones realizadas con financiamiento gubernamental por cualquier otra organización, persona física o moral, en los tres niveles de gobierno, en los tres poderes y organismos autónomos, se encuentre disponible en formatos electrónicos accesibles y preferentemente gratuita para que los interesados puedan revisarla, examinarla, exigir explicaciones convincentes sobre determinadas decisiones y usarla, en su caso, para sancionar. Esa información debe tener como atributos ser clara, de fácil acceso, pues debe ser de dominio público, a excepción de aquella que se es preciso mantener como reservada.

La rendición de cuentas es un procedimiento creado en naciones

desarrolladas, en donde la ciudadanía empuja a los gobiernos a ser transparentes en sus actos, a informar sobre el uso del presupuesto, a preparar argumentaciones claras y convincentes, que en ocasiones enfrentan propuestas alternativas, y a ser responsables de las consecuencias de sus actos, llegando a la imposición de sanciones como la amonestación, pasando por la dimisión, hasta llegar a la prisión en los casos extremos.

Requiere instituciones que establezcan parámetros de lo que se debe informar, de cómo se deben justificar o explicar los actos de gobierno y también la forma en que los servidores públicos, y especialmente los altos mandos asumen responsabilidad por sus decisiones. Información, justificación y castigo forman los tres pilares de la rendición de cuentas (Schedler, 2004).

La intervención de al menos tres principales actores (el ente obligado a informar y justificar, el que solicita información y cuestiona sobre ella, así como el que tiene facultades para sancionar) conduce a otra dimensión de la rendición de cuentas, dentro la cual coexisten tres elementos:

- a. La externalidad, cuyo significado es que la información se entrega a una persona u organismo diferente a la que rinde cuentas.
 - b. Interacción social e intercambio, indica que quien pide cuentas demanda respuestas y la modificación de las acciones inadecuadas, mientras el que rinde cuentas responde y acepta las sanciones.
 - c. Autoridad, señala que quienes piden las cuentas poseen una autoridad superior a los responsables de rendir cuentas (Mulgan, 2000).
- ha permitido el enriquecimiento a un muy pequeño grupo de la clase política, formado por las dirigencias de partidos en el poder y partidos opositores, así como a un selecto grupo de empresarios, en detrimento de pequeños y medianos empresarios y del conjunto de la población.

Realizar un cambio de fondo en la Administración Pública, para remediar o paliar los siete problemas expuestos y otros más, que no están en este recuento, requiere una verdadera Reforma del Estado, que involucrando al mayor número posible de ciudadanos, concluya con la elaboración de un nuevo pacto político, toda vez que la actual constitución nacional ha perdido congruencia interna a base de continuos cambios coyunturales. Este debate nacional que determine un nuevo proyecto de nación definido colectivamente, debe incluir, al menos, temas como: la división de poderes y sus facultades; la rendición de cuentas, los mecanismos de dimisión, de referéndum y de revocación de mandato de servidores públicos electos; las atribuciones de los gobiernos federal, estatal y municipal en los terrenos fiscal, político y regulatorio; el nombramiento, atribuciones y obligaciones del jefe del poder ejecutivo en los tres

Reflexiones finales

La inmadurez institucional de nuestro país, reflejada en numerosos problemas, demanda tanto grandes transformaciones, como un mayor involucramiento ciudadano en los asuntos públicos. Es evidente que el actual entramado institucional no promueve ni un mayor crecimiento de la riqueza, menos su mejor distribución, ni el cumplimiento de muchos derechos plasmados en los instrumentos vinculantes. También es evidente, que esta situación

niveles de gobierno; el sistema de partidos políticos y su financiamiento; los gobiernos de usos y costumbres y sus alcances; las candidaturas independientes y la reelección inmediata en estados y municipios; el sistema judicial independiente del poder ejecutivo y una verdadera reforma policial.

Bibliografía

74 Acemoglu, Daron y R. James (2012). Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Ed. Deusto.

Ackerman, John y I. Sandoval (2008), “Leyes de Acceso a la Información en el Mundo”, en Cuadernos de transparencia No. 7, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, isponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/Cuadernillo%2007.pdf>

Aguilar, Luis (2011), “Políticas públicas y transversalidad” en: Ramos José María, Sosa José y Acosta Félix (Coordinadores), La Evaluación de políticas públicas en México, México, Instituto Nacional de

Administración Pública, El Colegio de la Frontera Norte, disponible en: <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/evaluacion%20politicas%20publicas.pdf>

Ayala Espino, José y González García, Juan (2001). “El neoinstitucionalismo, una revolución del pensamiento económico” en: Revista Comercio Exterior, vol. 51, núm. 1. Ed. Banco Nacional de Comercio Exterior, México, disponible en: <http://www.revistas.bancomext.gob.mx/rce/sp/articleReader.jsp?id=4&idRevista=40>.

Cejudo, Guillermo y Pardo María (2016) “Tres décadas de reformas administrativas en México”, en: Pardo, Carmen y Cejudo Guillermo (Eds.) Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones. Ed. El Colegio de México, México.

Culebro, Jorge (2014), “Modernización administrativa y post-nueva gestión pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación” en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Volumen III, número 1, enero-junio, México,

- Universidad de Guanajuato, disponible en: <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/viewFile/69/63>
- Cunill, Nuria (2012), “¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 52, Caracas, Febrero, pp.1-24.
- Howlett, Michael (2012), “The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy-making” en: *International Political Science Review*, octubre. Los Ángeles, London, New Delhi, Singapore, Washington D. C, Ed. Sage.
- Merino, Mauricio (2010), “Prólogo” en Merino, Mauricio López Ayllón, Cejudo, Guillermo Sergio (Coordinadores) *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, UNAM, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2800>
- Mulgan, Richard (2000), “Accountability: An Ever-Expanding Concept?” en *Public Administration*, Vol. 78, No.3, Oxford, disponible en: https://crawford.anu.edu.au/pdf/staff/richard_mulgan/MulganR_02.pdf
- Rainey, Hal y J. Chan Su (2015), “A Conceptual Framework for Analysis of Goal Ambiguity in Public Organizations” en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 25, pp. 71-99.
- Rothstein, Bo y J. Teorell (2008), “What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions” en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 21, No. 2, April, pp. 165–190.
- Schedler, Andreas (2004), “¿Qué es la rendición de cuentas?” en *Cuadernos de transparencia* No. 3, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/Cuadernillo%2003%20B.pdf>
- Villoria, Manuel (2011), “¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 51, Caracas, Octubre, disponible en: <http://old.clad.org/>

portal/publicaciones-del-clad/revista-cladreformademocracia/articulos/051-octubre-2011/Villoria.pdf

BENJAMÍN MÉNDEZ BAHENA.

76 Doctor en Planificación Territorial y Desarrollo Regional por la Universidad de Barcelona, España, Maestro en Planeación y Políticas Metropolitanas por la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco y Licenciado en Economía por la Escuela Superior de Economía Instituto Politécnico Nacional. Es Profesor-Investigador de tiempo completo en el Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I; Becario del Sistema de Becas por Exclusividad nivel IV y del Estímulo al Desempeño de los Investigadores nivel 6, ambos por el IPN. Frecuentemente colabora en evaluación de proyectos de investigación, dictamen de artículos para revistas de investigación y proyectos de inversión con fondos del gobierno federal en México. Profesor en la Maestría en Economía y Gestión Municipal en el CIECAS-IPN, reconocida como Programa

Consolidado en Conacyt. Ha dirigido tesis de maestría y licenciatura. Su principal línea de investigación es la gestión pública en temas relacionados con el desarrollo urbano, regional y local. Entre sus publicaciones se cuentan: Con Isunza Georgina (2015), “La movilidad como desafío al desarrollo local”, en *Los desafíos del desarrollo local*, coordinado por Pérez María del Pilar, Merritt Humberto e Isunza Georgina; con González Israel (2014), “El índice de eficacia de los sectores de policía del Distrito Federal”, en *Estructura social y seguridad*, coordinado por Guerrero Agripino, Luis Felipe; (2013), “Los desafíos del municipio mexicano en el siglo XXI”, en *El municipio en México: Avances y Retos rumbo al Siglo XXI*, coordinado por Villalobos Alberto; (2012), “Aspectos de la Seguridad ciudadana en el Distrito Federal”, en *Seguridad ciudadana, Colección Los Retos del Distrito Federal*, núm. 3, coordinado por Guerrero Eduardo (Coord.); con Isunza, Georgina (2012), “Retos de la gestión urbana en Chicoloapan Estado de México”, en *Acciones y reflexiones para la reconstrucción de la política social en México: una visión desde lo local*, coordinado por Cogco Rogelio,

Rodríguez Miriam y Pérez Jorge; (2011), “El municipio mexicano ante la inseguridad”, en *Retos y perspectivas de los municipios en México*, coordinado por Díaz Santana, Héctor; con Isunza, Georgina (2011), “Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México” en Revista *EURE*, vol. 37; (2011), “Ineficiencia institucional y desarrollo en México”, en *La innovación en México: Instituciones y políticas públicas*, coordinado por Méndez Benjamín, Merritt Humberto y Gómez Hortensia. Tiene cerca de 40 publicaciones sobre el comercio en vía pública, la seguridad ciudadana, la terciarización, el desarrollo inmobiliario o las políticas públicas.

El trabajo forma parte de la ponencia dictada el 11 de agosto de 2016, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/341525288>

Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina.

Book · January 2020

CITATIONS
53

READS
9,266

1 author:



[Jose Luis Méndez Martínez](#)
College of Mexico

124 PUBLICATIONS 440 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

JOSÉ LUIS MÉNDEZ MARTÍNEZ

Políticas públicas

ENFOQUE ESTRATÉGICO
PARA AMÉRICA LATINA



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
EL COLEGIO DE MÉXICO

Primera edición, 2020

Méndez Martínez, José Luis

Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina / José Luis Méndez Martínez. – México : FCE, El Colegio de México, 2020

364 p. ; 21 × 14 cm – (Sección de Obras de Administración Pública)

ISBN 978-607-16-6616-1 (FCE)

ISBN 978-607-564-148-5 (El Colegio de México)

1. Planificación de políticas públicas – América Latina 2. Políticas públicas – América Latina 3. Administración pública – América Latina 4. América Latina – Política y gobierno I. Ser. II. t.

LC JL960

Dewey 320.60972 M365p

Distribución mundial

Diseño de portada: Neri Ugalde

D. R. © 2020, El Colegio de México
Carretera Picacho-Ajusco 20, colonia Ampliación
Fuentes del Pedregal; 14110 Ciudad de México
www.colmex.mx

D. R. © 2020, Fondo de Cultura Económica
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14738 Ciudad de México
www.fondodeculturaeconomica.com
Comentarios: editorial@fondodeculturaeconomica.com
Tel.: 55-5227-4672

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, sin la anuencia por escrito del titular de los derechos.

ISBN 978-607-16-6616-1 (FCE)

ISBN 978-607-564-148-5 (El Colegio de México)

Impreso en México • *Printed in Mexico*

*A mi padre, quien me mostró el gran valor
y satisfacción que ofrece el desempeño profesional.
A mi madre, quien me mostró la importancia
del equilibrio entre el trabajo y la vida.*

*A Guy Peters, extraordinario maestro
e investigador, pero aún mejor ser humano.*

Las personas son sus principios.

KATIE (*Nuestros años felices*)

ÍNDICE

<i>Introducción. O de por qué se requiere un enfoque latinoamericano y estratégico para el análisis de políticas públicas</i>	9
I. <i>El contexto regional y mundial, o de cómo el enfoque de políticas puede ser una respuesta efectiva a la complejidad político-social de América Latina</i>	19
La herencia: una visión histórica del Estado latinoamericano	21
El entorno: el Estado y la administración pública en América Latina	31
Algunos rasgos de la posmodernidad	39
El enfoque de las políticas públicas: una respuesta a la mayor complejidad del ejercicio gubernamental	44
El proceso de las políticas públicas	61
Conclusiones	70
II. <i>Problematización, o de por qué hay que tener cuidado con lo que se desea</i>	74
Tipos de circunstancias y problematización	75
Importancia de la etapa de la problematización	84
Enfoques para el estudio de la problematización	88
Sucesión y terminación	104
Marco analítico	113
Marco prescriptivo	122
Conclusiones	132
III. <i>Diagnóstico, o del digno e importante oficio del analista de políticas públicas</i>	134
El diagnóstico	138

El pronóstico	147
Ordenamiento y recomendación de alternativas . . .	175
El analista de políticas y su entorno	184
Conclusiones	191
IV. <i>Formulación, o del difícil arte de decidir</i>	194
Marco analítico	195
Marco prescriptivo	209
La toma estratégica de decisiones como competencia profesional	220
Modelos contingentes	230
Planeación estratégica y técnicas de análisis situacional	240
Participación ciudadana y social	252
Conclusiones	263
V. <i>Ejecución, o de cómo evitar los “horrores de la guerra”</i>	267
Marco analítico	269
Coordinación interinstitucional	277
Marco prescriptivo	291
Conclusiones	299
VI. <i>Evaluación, ¿de qué y para quién?</i>	302
Marco analítico	304
Marco prescriptivo	312
Conclusiones	319
<i>Conclusiones. O del analista de políticas como un “artesano” profesional</i>	323
<i>Bibliografía</i>	327

INTRODUCCIÓN

O de por qué se requiere un enfoque latinoamericano y estratégico para el análisis de políticas públicas

El tema del desarrollo está íntimamente ligado al de nuestra identidad: ¿quién, qué y cómo somos?... Si América Latina vive un periodo de revueltas y transformaciones, los Estados Unidos atraviesan por otro no menos violento y profundo... Esos movimientos son distintos a los que conmueven a nuestros países y cometeríamos un nuevo error si tratásemos de imitarlos ciegamente... El valor de un espíritu, decía Nietzsche, se mide por su capacidad para soportar la verdad... Habría que decir algo parecido a los latinoamericanos: la crítica del otro comienza con la crítica de uno mismo.

OCTAVIO PAZ (1969)

En el momento actual, América Latina enfrenta una coyuntura decisiva. Por un lado, las ganancias económicas derivadas del auge de las materias primas parecen desvanecerse: entre 2014 y 2019 la región sufrió una clara y sostenida desaceleración económica. Por otro lado, tras varias décadas en que los niveles de desarrollo humano lograron mejorar, ahora muchos gobiernos de la región enfrentan tanto las apremiantes demandas históricas de los sectores sociales más pobres como las de clases medias más conectadas, involucradas y exigentes, bajo nuevos marcos nacionales e internacionales. Ante estas circunstancias, resulta crucial desarrollar formas de actuación

gubernamental que permitan responder de manera más eficiente y oportuna a los viejos y nuevos retos. El objetivo de este libro es contribuir a esta tarea mediante la presentación de diversos conceptos, herramientas y recomendaciones relacionadas con el campo de estudios de las políticas públicas.

A partir de los años ochenta, en varias naciones latinoamericanas se comenzó a tomar conciencia de la necesidad de aplicar las herramientas del análisis de políticas públicas para la mejor resolución de los problemas públicos. Sin embargo, se suele olvidar que las condiciones de esta región son diferentes de las de los Estados Unidos, el país donde se originó este campo de estudios en 1951;¹ además, como se verá en el primer capítulo, las políticas públicas están siendo crecientemente influidas por diversas tendencias mundiales. Por ello, si se quiere que la utilización de dichas herramientas resulte positiva, es muy importante analizar y tomar en cuenta —sin “malinchismo” pero también sin evasiones— los rasgos particulares del contexto regional e internacional. Dada la particular dificultad de los problemas públicos, es crucial que ellas se utilicen además de una manera estratégica.

Por lo anterior, con base en la experiencia de 40 años que he desarrollado en la docencia, investigación, consultoría y ejercicio práctico en materia de política pública en México y otros países de América Latina, así como en los conocimientos que adquirí en la Universidad de Pittsburgh,² este libro busca presentar los elementos esenciales de la teoría y la práctica de las políticas de una manera diferente, esto es: 1) bajo un enfoque

¹ Harold Laswell, “The Policy Orientation”, en Harold Laswell y David Lerner (coords.), Stanford University Press, Stanford, 1951.

² Comencé a tratar directamente las políticas y problemas públicos en 1981, como asesor del director general del Instituto Nacional del Consumidor de México. En la Universidad de Pittsburgh tuve el privilegio de contar con dos excelentes profesores de política pública: B. Guy Peters y William Dunn. Cuando llegué a esta universidad en 1987 el libro de Dunn sobre análisis de políticas públicas (*Policy Analysis*) había sido publicado seis años antes (1981; hoy en su cuarta edición), mientras que el de Peters (*American Public Policy*) había sido publicado un año antes (1986, hoy en su novena edición).

estratégico, 2) que toma en cuenta las características del contexto latinoamericano, 3) es presentado en forma académica pero accesible y —en lo posible— amena, y 4) adopta una posición realista y crítica.

Considero que estas cuatro orientaciones alejan a este libro tanto del simplismo de muchos manuales de políticas públicas como de la postura poco útil del “antimanual”, y lo hacen por lo tanto distinto de otros textos que se han publicado sobre el tema (ya sea en español o en inglés). De esta manera, busca promover el desarrollo en América Latina de analistas de política pública como profesionales que conocen y pueden utilizar en forma rigurosa y responsable ciertos enfoques teóricos y diversas técnicas cuantitativas y cualitativas de este campo, tanto para explicar la naturaleza de sus objetos de estudio como para presentar —de una manera estratégica, crítica y bien anclada en la realidad regional— recomendaciones de política que deriven en la mejor resolución de los problemas públicos. Se trata, sin duda, de un objetivo ambicioso, pero que ante la actual coyuntura latinoamericana resulta fundamental.

Como se verá más adelante, el estudio de políticas públicas versa sobre la manera en que los problemas se definen y pasan a formar parte del conjunto de temas que atiende el Estado (problematización), así como sobre las acciones encaminadas a la resolución de dichos problemas, es decir, sobre el diagnóstico, formulación, implementación y evaluación de los programas públicos. En cada uno de dichos temas, en este libro se hace una revisión breve de la literatura que sirva al lector para identificar los conceptos, textos y debates más significativos, pero a la vez de éstos se derivan diversos instrumentos y recomendaciones prácticas para afrontar con mayor eficacia el proceso de las políticas públicas. Algunas de las herramientas presentadas son ya conocidas, como el análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), por mencionar una de ellas. Otras, sin embargo, constituyen instrumentos novedosos que he desarrollado en función de mi experiencia en el análisis de políticas, por ejemplo, la matriz escalonada

para el análisis de actores involucrados (*stakeholders*), la matriz tridimensional para la toma de decisiones o la lista de “comportamientos” asociados a la toma estratégica de decisiones (TED) como competencia profesional. También se presentan visiones propias sobre el proceso de las políticas y sobre cada etapa de dicho proceso. Aún más, para cada una de éstas se presenta un marco prescriptivo o de recomendaciones específico, a partir de mi experiencia como directivo gubernamental, asesor de varios Secretarios de Estado y consultor de diversas organizaciones mexicanas e internacionales. Se reconoce a la vez que cada política observa particularidades y dificultades significativas. Por ello, a pesar de que el libro está orientado a transmitir conocimientos y orientaciones prácticas, en lugar de caer en recetas fáciles trata de adoptar una posición crítica y realista respecto a las posibilidades que el enfoque de políticas públicas ofrece para la resolución de los problemas en el entorno latinoamericano (en este sentido su enfoque práctico-estratégico no debe ser visto como sinónimo de “tecnocrático”).

Como se discutirá en la sección sobre criterios éticos del tercer capítulo (que tampoco suelen ser tratados en los demás textos sobre las políticas), la postura de este libro es aquella que considera que la “ética de la convicción” —que sustenta las diversas posiciones políticas o ideológicas que en un régimen democrático son por supuesto fundamentales— debe ser complementada por lo que Max Weber llamó la “ética de la responsabilidad” o lo que Rawls denominó el “equilibrio reflexivo”,³ asociados a su vez al valor democrático de la tolerancia (y a la naturaleza misma del ser humano como ser social y racional). En otras palabras, está orientado entonces a presentarle al analista de políticas un conjunto de conocimientos y sugerencias para que pueda contribuir eficazmente al desarrollo de los programas públicos, aun cuando esté buscando desarrollar una plataforma electoral específica.

³ Max Weber, *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1991, y John Rawls, *Teoría de la justicia*, FCE, México, 2012.

El texto se compone de seis capítulos. El primero ofrece una perspectiva general sobre las características de la acción pública en América Latina y las etapas del proceso de las políticas. En este capítulo se presentan las razones que hacen necesario un enfoque estratégico y latinoamericano de políticas públicas, para lo cual se presenta una breve revisión de la experiencia histórica de la zona y ciertas características del contexto regional (como la alta desconfianza interpersonal) e internacional (como la globalización). Se discute también la manera en que el enfoque de las políticas puede ayudar a afrontar de mejor forma estos contextos. La última sección de este capítulo discute el proceso general de las políticas, así como las principales diferencias en la forma en que se ha dado en los países latinoamericanos y los económicamente más desarrollados.

En los capítulos II al IV se busca presentar una visión tanto teórica o analítica (que a partir de teorías describe y explica) como práctica o prescriptiva (que discute casos y presenta recomendaciones) sobre cada una de las etapas de las políticas. En primer lugar, el capítulo sobre la etapa que denomino de “problematización” busca mostrar los factores que hacen que las “situaciones” se conviertan en problemas, así como los riesgos presentes en esta fase y la manera en que se puede actuar estratégicamente ante ellos. En términos de un viejo refrán se explica por qué y cómo los directivos deben “tener cuidado con lo que desean”. También se discuten aquí algunos temas menos estudiados, como los de la sucesión y terminación de programas, ya que a veces éstos sólo operan dentro de un cierto periodo (aunque en realidad la inmensa mayoría nunca acaba del todo).

El siguiente capítulo presenta la forma en que se debe realizar un diagnóstico, que es la etapa en la que se realiza la definición del problema, la selección de alternativas, criterios y técnicas de proyección de resultados, y la recomendación de una alternativa de “solución”. Asimismo, se discute el entorno en el que el analista de políticas se mueve y el papel de éste en

la consolidación del régimen democrático; en función de lo anterior, se presentan algunas recomendaciones para que, con base en una actuación más estratégica, los analistas de políticas puedan aumentar su influencia en el proceso gubernamental y promuevan una democracia eficaz.

A su vez, el capítulo sobre formulación —en la que se decide cuál será la política pública— discute diversos enfoques teóricos que se han desarrollado en este campo de estudios, para derivar de ellos y del contexto latinoamericano diversas sugerencias sobre cómo conducir de mejor manera esta fase. Así, a diferencia de otros textos que los presentan en los primeros capítulos y en forma más teórica y extensa, este libro sólo presenta un panorama general de dichos enfoques para luego concentrarse en algunos de ellos con el fin de proponer un marco prescriptivo que permita afrontar de manera más efectiva la formulación de políticas. Se destaca, por ejemplo, la importancia de tomar en cuenta en mayor medida a los implementadores de los programas, a fin de evitar el fracaso de los mismos o el fenómeno de la “reformulación en la implementación” que ha tendido a darse repetidamente en América Latina, así como de considerar algunas medidas previas para llegar bien preparado a la negociación de una propuesta de política pública. Aquí también se discute la naturaleza y los riesgos inherentes al siempre difícil “arte de decidir”, y se presenta tanto una propuesta de comportamientos asociados a la toma estratégica de decisiones como de pasos básicos para desarrollar una planeación estratégica.

El capítulo sobre implementación, por su parte, analiza cómo se da la puesta en marcha de los programas gubernamentales, las distintas visiones que existen sobre esta fase y las complicaciones, u “horrores de la guerra”, que en ella enfrentan dichos programas. En función de que tales complicaciones han tendido a ser mayores en América Latina, en este capítulo se recupera la discusión sobre la desconfianza interpersonal y los retos de la acción colectiva que se discutieron en el primer capítulo y se subrayan las formas en que el ana-

lista y directivo pueden actuar estratégicamente para enfrentarlos de mejor forma.

Finalmente, el sexto y último capítulo se enfoca en mostrar los principales tipos de evaluación *ex post* que se pueden realizar de las políticas públicas: evaluación de objetivos, evaluación de progreso, evaluación de personal y evaluación de impacto, así como los principales problemas que suelen aparecer en el momento de evaluar un programa. Puesto que existe un buen número de libros tanto en inglés como en español⁴ que explican con detalle los enfoques, formas y procedimientos para realizar cada una de estas evaluaciones, a diferencia de los otros capítulos, en éste sólo se presenta una visión general de las herramientas y procedimientos que se pueden utilizar en esta última etapa. El objetivo aquí es principalmente destacar cómo, pese a involucrar procedimientos potencialmente sofisticados, la etapa de evaluación es más compleja de lo que en principio parece y, al igual que la implementación, no deja de estar afectada por las condiciones de todo proceso gubernamental.

Como se puede ver, el libro cubre todos los temas relacionados con el proceso y el análisis de las políticas, aunque bajo la perspectiva de una orientación estratégica. A la vez, si bien no pretende ser un tratado exhaustivo sobre las políticas pú-

⁴ En español están, por ejemplo, los textos de Myriam Cardozo “De la evaluación a la reformulación de políticas públicas”, *Política y Cultura*, núm. 40, 2013, pp. 123-149, y *La evaluación de políticas y programas públicos: El caso de los programas de desarrollo social en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006; José Mejía, *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, y “Evaluación de políticas públicas”, en M. Merino (coord.), *Política pública y gestión local*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996; David Arellano Gault, “The Evaluation of Performance in the Mexican Federal Government: A Study of the Monitoring Agencies’ Modernization Process”, *Public Administration Review*, vol. 72, núm. 1, 2012, pp. 135-142; así como Claudia Maldonado y Gabriela Pérez (comps.), *Antología de textos básicos sobre evaluación*, CLEAR/CIDE, México, 2015. En el libro sobre políticas públicas de Roth se puede asimismo encontrar una sección crítica y bien desarrollada sobre esta etapa. André Roth, *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá, 2014.

blicas, ofrece las referencias de los textos más destacados que se han producido hasta el momento en relación a las políticas públicas y sus etapas (tanto en español como en inglés). El texto puede ser visto entonces como un compendio de la literatura más importante sobre este campo de estudios, que le puede permitir al lector profundizar en la temática que desee. Éste encontrará igualmente menciones sobre múltiples casos de situaciones o programas públicos latinoamericanos (a veces en el cuerpo del texto y a veces en las citas a pie de página), que sustentan tanto las descripciones de los rasgos de la región como las recomendaciones que se hacen para cada una de las etapas.⁵ Con todo lo anterior se busca, como dije, que los analistas y directivos públicos de América Latina mejoren su conocimiento y competencia profesional para manejar las herramientas que les ofrece este campo de estudios, pero también que los integrantes de las organizaciones de la sociedad civil en la región (y en general cualquier ciudadano) puedan participar en mayor medida y de mejor forma en el desarrollo de las políticas.

La publicación de este libro no hubiera sido posible sin la contribución de diversos grupos, instituciones y personas, a quienes deseo agradecer su apoyo. En primer lugar, a todos mis estudiantes en los cursos que desde 1984 he impartido sobre políticas públicas en México y otros países latinoamericanos, por su interés en esta materia y las preguntas y cuestionamientos que me ayudaron a refinar las ideas y sugerencias prácticas al respecto. En segundo lugar, en orden cronológico, a la Universidad Iberoamericana, la Universidad de Pittsburgh, El Colegio de México y la Universidad de Harvard, por haberme apoyado en distintos momentos para desarrollar investigación

⁵ Como complemento a este libro, en el sitio web estadopoliticaspUBLICAS.colmex.mx que se relaciona con este texto y mis cursos de ciencia política, gestión pública y políticas públicas, el lector podrá encontrar material impreso y audiovisual relativo a otros textos teóricos y casos de programas públicos, así como noticias de publicaciones, eventos o discusiones actuales sobre el campo de las políticas públicas y la dirección gubernamental.

e impartir cursos relacionados con el tema.⁶ Asimismo, varios dictaminadores anónimos me ofrecieron valiosas recomendaciones para mejorar el contenido del libro. Por último, “pero no al último”, a las secretarías y asistentes de investigación que a lo largo de los últimos años me ayudaron a darle forma a este texto, así como a los editores del Fondo de Cultura Económica y de El Colegio de México, y de manera especial a Irene Castro y a Gabriela Said, respectivamente, que de modo siempre paciente, amable y eficaz me apoyaron para su revisión y publicación.

⁶ Aunque cito múltiples obras de otros autores, en este libro también busqué verter una parte de los resultados de mis propias investigaciones sobre las políticas, aunque no todas ellas. El lector podrá encontrar una compilación de algunas de mis publicaciones sobre este tema en el libro José Luis Méndez, *Análisis de políticas públicas. Teoría y casos*, El Colegio de México, México, 2015 (disponible en Amazon). Algunos otros de mis textos pueden encontrarse en mi sitio personal <http://joseluismendez.colmex.mx/>