



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

El conflicto por la inconformidad del sector empresarial neoleonés por los altos costos del gas natural, en el marco del decreto emitido por la Secretaría de Energía Federal al 12 de septiembre de 2005; Un Análisis de Políticas Públicas.

Tesina

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

Martha Jhovanna Mena Pacheco

Asesor: Mtro. Juan José Sanabria López



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

En memoria de mi padre, Arturo Emilio Mena Cruz (q.e.p.d.), gracias por todas tus enseñanzas y tu amor. Siempre estarás en mi corazón. Te extraño.

En honor a mi madre, Martha Julia Pacheco Elvira, en reconocimiento a la mujer, a la madre y a la consejera. Gracias por la lucha constante y el amor.

Con amor a mi compañero de vida, mi amor y mi amigo, Enrique Alvaro Loyola, gracias por todo lo vivido y aprendido, por caminar conmigo. Te amo.

Con orgullo a mi hijo Enrique Alvaro Mena. Agradezco a Dios por iluminar mi vida con tu sonrisa.

Con amor a mis hermanos Emilio y Julio, gracias por los momentos compartidos, y por aquellas buenas desveladas en mi etapa estudiantil.

A mi princesa caramelo: Andrea. Niña de mi corazón. Te amo.

A mis Tíos María y Gerardo, gracias por su apoyo en todos los momentos de mi vida, principalmente de mi etapa estudiantil.

Dedicada también a toda mi familia: Mis abuelos Lola y Eligio (q.e.p.d.) y Juanita (q.e.p.d.) y Emilio (q.e.p.d.), porque son la raíz de lo que soy; Mis tías Mago, Lupe, Catalina (q.e.p.d.), Ana (q.e.p.d.), Eva y Lucero, a mis tíos. Mis primos Gerardo, Zaira, Gaby, Kiko, Tali y Shail, con quienes he compartido momentos importantes de mi vida, a Lety por enseñarme el amor espontáneo, natural. A mis otros primos quienes no de forma tan cercana pero han estado presentes en mi vida.

A mis grandes amigos con quienes compartí los momentos de estudio, porque hicieron de mi vida algo verdaderamente para disfrutar: Verónica, Mónica, Mariana, Mireya, Aida, Leonardo, Alex, Marlene, Miriam, y muchas amigos más que conservo hoy.

Gracias a mi asesor Maestro Juan José Sanabria López por su calidad y enseñanza, pero sobre todo por su paciencia.

Pero sobre todo a Dios, por ponerme en el camino de mis seres amados.

INDICE

INTRODUCCIÓN

1. CAPÍTULO 1. El análisis de políticas públicas
 - 1.1. Definiciones de políticas públicas
 - 1.1.1. Manuel Tamayo Sáez
 - 1.1.1.1. El ciclo de las políticas públicas
 - 1.1.1.2. El proceso de las políticas públicas
 - 1.1.1.3. Las relaciones entre el proceso y el análisis de políticas
 - 1.1.1.4. Las fases del proceso de la política pública y los tipos de evaluación
 - 1.1.2. Jean-Claude Thoenig
 - 1.1.2.1. Factores que constituyen una política pública
 - 1.1.2.2. Obstáculos prácticos para el análisis de políticas públicas
 - 1.1.2.3. Efectos o impactos
 - 1.1.2.4. confrontar el contenido de la política pública con el tejido social real
 - 1.1.3. Eugene Bardach
 - 1.1.3.1. Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas
 - 1.1.3.1.1. Definición del problema público
 - 1.1.3.1.2. Obtención de información
 - 1.1.3.1.3. Construcción de alternativas
 - 1.1.3.1.4. Selección de criterios
 - 1.1.3.1.5. Proyección de resultados
 - 1.1.3.1.6. Confrontación de costos
 - 1.1.3.1.7. “¡Decida!”
 - 1.1.3.1.8. Cuente su historia
 - 1.2. Antecedentes
 - 2.1. Importancia del sector industrial en Nuevo León
 - 2.2. Origen de la problemática del incremento de los costos del gas natural
 - 2.2.1. Decreto en materia de energéticos emitido por la Secretaría de energía al 12 de septiembre de 2005
 - 2.2.1.1. Inconformidad de los grupos empresariales a partir del decreto y hasta diciembre de 2005
 - 2.2.2. Propuestas de los empresarios para solucionar la problemática
 - 2.3. Decreto en materia energética del gobierno federal emitido al 12 de septiembre de 2005

3. CAPÍTULO 3. Necesidad de una política pública como medida emergente para resolver la problemática. Propuesta de elementos de la política pública de acuerdo al esquema de Bardach.

3.1. Riesgos que se presentarían en caso de no atender oportunamente el conflicto

3.2. La política pública como salida emergente ante la situación económica de las empresas, en su papel de ofertadoras de empleo

3.3. Propuesta de los puntos que deberá cubrir la política pública

3.3.1. Prospectiva de la problemática para el siguiente año (hasta junio de 2008)

3.3.2. Aspectos básicos del análisis de política pública

Conclusiones

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

La propuesta de una política pública como medida emergente en la problemática que generan los altos costos del gas natural en el sector empresarial y laboral, así como en la sociedad civil de Nuevo León, se deriva de un interés particular pues si bien el gobierno Federal establece pláticas con los sectores mencionados, la coyuntura electoral de este 2009, y el marco de cuestionamiento en el que se desarrolla la gestión del Presidente Felipe Calderón (PAN), luego de un accidentado proceso electoral en 2006, hacen difícil preveer una solución para la problemática del sector energético por los precios del gas natural, recrudescida con la crisis internacional.

Esta problemática es abordada desde el punto de vista del análisis de política pública, puesto que es una medida a corto plazo, toda vez que una modificación estructural que satisfaga las necesidades de los empresarios neoleoneses involucrados, se avizora difícil tanto política como económicamente.

A pesar de los esfuerzos realizados por el Presidente Calderón, como los programas encaminados a apoyar la economía familiar y empresarial en el marco de la crisis internacional, el último de ellos el Acuerdo Nacional a favor de la Economía Familiar y el Empleo¹, la situación no parece mejorar al menos en el plazo inmediato de este año.

La relevancia de esta problemática radica en el papel que juega el sector industrial de Nuevo León, pues esta entidad ha alcanzado gran importancia en el ámbito económico, pues decir Monterrey es sinónimo de industria, desarrollo y productividad, y la región norte del país juega incluye en la toma de decisiones del Gobierno Federal². Esta ciudad es la sede de los principales corporativos del país con un crecimiento que ha rebasado las fronteras, colocándose a la altura de los grandes competidores internacionales. Asimismo, la posición del sector industrial en el proceso económico como generador de empleo lo convierte en el objeto de este estudio pues la solución a su problemática representa no sólo mantener el empleo sino también evitar la reducción de su margen de ganancias ante un eventual incremento en sus productos.

¹No se hace referencia al gas natural, solo al gas LP: "Se reduce el precio del gas LP en 10 por ciento, manteniéndose en ese nivel por el resto del año".

² Recordemos que Nuevo León fue la entidad donde el mandatario Vicente Fox, primer Presidente de oposición, inició su campaña electoral; y que en las pasadas elecciones federales del 2 de julio, la zona norte representó un bastión importante para el panismo no sólo para el triunfo de Felipe Calderón, sino para obtener una importante presencia en el Congreso de la Unión.

En el ámbito político, para la mayoría de los analistas, la iniciativa privada en Nuevo León tiene una clara tendencia hacia la derecha, representada dentro de los institutos políticos por el Partido Acción Nacional (PAN); por lo que la llegada de Fernando Canales Clariond a la gubernatura en 1997, significó un nuevo reposicionamiento de la clase empresarial y económica en el poder, derivando en una evidente penetración tanto al interior de Acción Nacional, como en el equipo de trabajo del nuevo mandatario estatal.

En cuanto al planteamiento del problema dentro de este trabajo, el sector empresarial advierte un futuro grave para la industria, ya que hasta 2007, sólo un 23 por ciento de empresas medianas y grandes contaban con cobertura de precios del gas, y prácticamente la totalidad de las micro y pequeñas están expuestas al libre mercado, de hecho, el 31 de junio de 2005, Alpek, subsidiaria de Alfa en la industria petroquímica, cerró su planta Polydron, ubicada en la capital de Nuevo León, y trasladó su producción a Estados Unidos³.

Ante este escenario, el gremio plantea la necesidad de modificar la fórmula de tasar el precio del energético, de revisar la concesión a Gas Natural México (consumo doméstico), los criterios para autorizar los incrementos, considerando que en la entidad los precios del gas se establecen en base a los del sur de Texas, tasados en dólares, además de que la empresa ha justificado los aumentos por las supuestas pérdidas que ha enfrentado en los últimos cinco años.

Los industriales insisten en la estipulación del costo del gas natural en 5 dólares por millón de BTU's⁴, sin embargo, en 2005 (12 de septiembre), el entonces Presidente Vicente Fox mediante decreto energético emitido por la Secretaría de Energía estableció para la entidad el precio de 7.65 dólares por millón de BTU's.

Lo anterior encuentra complicaciones luego de la efervescencia social y política derivada del proceso electoral federal de 2006, en la que resultó electo el Presidente Calderón, pues si bien el nuevo mandatario federal considera la materia energética como una de sus prioridades en sus proyectos de gobierno, y logró la polémica aprobación de la reforma energética en 2008, los cuestionamientos continuarán como una constante en la gestión federal.

En 2008, la Secretaría de Energía emitió un diagnóstico de la situación de Pemex, en la que considera que la producción de gas natural ha sido insuficiente para satisfacer el aumento de la demanda, lo que incrementa significativamente las importaciones.

³ Reforma. 11 de enero de 2006. "Cierran petroquímicas por carestía del gas". Dayna Meré P. 1, Sección Negocios.

⁴ Unidad Térmica Británica (BTU por sus siglas en inglés).

Agregando el impacto ecológico por el excesivo venteo del energético principalmente en las regiones marinas. Con ello, se reforzó la propuesta de reforma, pues la producción de crudo y gas en el país está sustentada, principalmente por campos que han alcanzado su etapa de madurez y, por tanto, han iniciado su fase de declinación, mientras que los campos en desarrollo son muy poco productivos.

Se delimita a Nuevo León, porque aún cuando la problemática podría considerarse local, el sector industrial se encuentra bien organizado con estructuras sólidas y con liquidez para el financiamiento de movilizaciones, además de que son apoyados por el gobernador de Nuevo León José Natividad González Parás (PRI), los empresarios han convocado a los diversos sectores afectados a conformar un frente para exigir al gobierno federal atención a la problemática y las gestiones ante la federación para modificar la tabla de precios del gas, son encabezadas por el mandatario estatal.

En el marco del Acuerdo Nacional a favor de la Economía Familiar y el Empleo, en el que se otorga un subsidio del 10% para los consumidores de Gas LP “El gobernador Natividad González Parás advirtió que la pelea será para que, al igual que en el resto del país, la facturación del servicio en la entidad cuente con un subsidio y de forma paralela, urgió a diversos sectores de la sociedad a unirse en un frente común para exigir ante la Federación un descuento en el cobro de hidrocarburos”⁵.

Lo anterior también impactaría en el ámbito social a nivel de movilización, pues el eventual cierre de empresas generaría la pérdida de empleos, por lo que organizaciones como la CTM y la CROC podrían verse involucradas.

El panorama de efervescencia en que inició la gestión federal, encabezada por Felipe Calderón Hinojosa se reflejó en la discutida y polémica aprobación de la reforma energética en 2008, y aún continúa como tema sensible en la agenda nacional.

La composición del Congreso de la Unión luego de las elecciones federales pasadas, en la que las tres principales fuerzas políticas del país intentarán obtener negociaciones sobre sus principales reivindicaciones políticas, no descarta que problemáticas locales, que pudieran parecer extintas como la que se presenta en este trabajo, resurjan con mayor fuerza amenazando la estabilidad económica y la paz social del lugar, pues aunado a la inseguridad pública, son los principales temas en la agenda del hoy Presidente Calderón.

⁵ Milenio.com 10/03/2009

En la coyuntura que se presenta la problemática podrían gestarse movimientos sociales pues en esta demanda confluyen diversos sectores que podrían tomar fuerza si decidiesen conformar un frente contra las tarifas del energético. A pesar de que la sociedad neoleonesa no se caracteriza por ser contestataria, la tendencia que se presenta en el ámbito nacional, nos impide confiar en que no radicalizarían sus protestas.

El panorama internacional también ha cambiado con la asunción del presidente de Estados Unidos Barak Obama, también será necesario esperar y proponer una redefinición de las relaciones económicas que aunque ya son prácticamente institucionalizadas, es indudable que Estados Unidos presenta una nueva cara ante el mundo.

En materia de política económica el gobierno deberá asumir los costos que le signifique una decisión de tal índole como modificar el esquema tarifario o más aún redefinir la fórmula para tasar los precios del hidrocarburo, por lo que es mi propósito sugerir la implantación de una política pública que beneficie a los industriales y con ello proteja al gremio obrero laboral.

Para cualquier gobierno es necesario contar con Instituciones realmente eficaces que sepan captar los problemas de los ciudadanos, a través de sus diferentes organizaciones, pero lo realmente prioritario es resolver los problemas eficazmente con reformas que den solución y con Políticas Públicas muy bien implementadas. Generalmente la política pública se define como la medida que el gobierno decide aplicar o no ante cierta necesidad social.

“El gobierno por su alta capacidad administrativa tiene la obligación de resolver problemas trascendentales para la sociedad, como pueden ser, el empleo, salud, vivienda, abastecimiento de agua, seguridad, etc., para resolver o incluso prevenir estos problemas es necesaria la eficiente implementación de las políticas públicas, las cuales si cuentan con un aparato administrativo adecuado podrán dar satisfacción a los ciudadanos en el cumplimiento a sus demandas y con esto la sociedad tendrá elementos para catalogar al gobierno de efectivo o no. “Un gobierno puede ser calificado como efectivo si el objeto que le da vida es alcanzado, o si sus rendimientos permanecen y crecen ante los imperativos públicos que tienen encomendados. El grado de alcance de tal objeto es variable y, por consiguiente, variable también el grado de gobernabilidad”⁶.

⁶ Martinelli Jose Maria, Políticas públicas en el nuevo sexenio, Plaza y Valdés editores, México, 2002

Es por ello que este trabajo, busca describir los elementos básicos de información, definición del problema y razones para que se incluya en la agenda de gobierno una política pública emergente que permita enfrentar para el conflicto en el que se ve involucrado un importante sector como es el empresarial neoleonés por los altos costos del gas natural, que utilizan para sus procesos de producción. Con el objetivo de mostrar que un adecuado análisis de políticas públicas como medida inmediata, coadyuvaría a la solución de la problemática generada entre el sector empresarial de Nuevo León, por los altos costos del gas natural, luego del decreto en materia energética dado a conocer por el gobierno Federal.

El método a utilizar para el desarrollo del trabajo es el deductivo, puesto que se conjuntan diversos factores y elementos generales que nos permitirán “deducir” la necesidad de una política pública. Asimismo, se emplearán técnicas de investigación documental que serán utilizadas para el análisis de la información, pues se recurrirá no solo a libros del tema, sino también a diarios nacionales que nos permitirán ordenar cronológicamente la problemática, así como también el Diario Oficial de la Federación que nos respaldará jurídicamente para la justificación.

No será objeto de este estudio la implantación de la política pública, únicamente se presentarán principios básicos que debería contener tal para el caso específico de la problemática que nos ocupa, tomando como eje rector la conceptualización de Eugene Bardach, en su texto “Ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica”.

En el Capítulo 1 se establecerán las definiciones que resultarán básicas para la estructura del trabajo.

Durante el capítulo 2. Se abordará el origen de la problemática del incremento de los costos del gas natural, lo que representa para los industriales en Nuevo León, y la importancia de éste no solo por su lugar en el proceso productivo de México, sino en su condición de partícipes en la toma de decisiones que como sector y entidad han alcanzado.

Finalmente, en el capítulo 3 se planteará la necesidad de una política pública como medida emergente para resolver la problemática

Se abordará una prospectiva acerca de los riesgos que se presentarían en caso de no atender oportunamente el conflicto y mostrar como una política pública, representaría una salida emergente ante la situación económica de las empresas, en su papel de ofertadoras de empleo. Asimismo, se presentará una propuesta de los puntos que deberá cubrir la política pública y se presentarán las consideraciones finales respecto del proyecto, con la puntualización de aspectos que deberán ser incluidos para el control del conflicto.

Considerando la teoría de Bardach⁷ se abordará cada uno de los pasos o etapas que el propone y se compaginará con la problemática que genera en el sector empresarial el incremento en los costos del gas natural

Para Bardach el análisis de políticas públicas es una actividad política y social, en el que si bien se implica una responsabilidad moral e intelectual al analista, debe considerarse que se involucra a un gran número de ciudadanos, y más aún que los procesos y resultados del análisis generalmente involucran a su vez a otros individuos interesados.

Por ello, según Bardach la mayoría de los expertos en el tema optan por un análisis muy estructurado, de ahí que su propuesta teórica consista en una técnica a la que ha denominado “El camino de los ocho pasos”, no como una receta de cocina, pues si bien ha establecido cierto orden entre los elementos éste puede variar de acuerdo a la problemática en cuestión, sino más bien como la compilación de factores importantes que podrían pasarse por alto, y que de ocurrir lo anterior podrían complicar el análisis de política pública.

- Definición del problema. No sólo deben estipularse el tiempo y el espacio sino también deber circunscribirse a una razón para elaborar el trabajo necesario, sino también un sentido para la obtención de información, pues no deben utilizarse términos ambiguos o que determinen falta de objetividad. Asimismo, debe considerar su factibilidad en materia presupuestal y de recursos humanos. La justificación de por qué debe ser resuelto por la Federación es otro factor a considerar.
- Obtención de información. El autor maneja la idea de optimizar el tiempo en la recolección de datos; y sugiere la actividad de pensar para conseguirlo, es decir no recopilar datos que no sirvan para nuestro análisis, sino solo aquello que puedan traducirse en conocimientos para derivar en información específica del problema previamente definido, es decir es esencial estructurar definiciones que den lógica al análisis.
- Construcción de alternativas. Consiste en analizar propuestas con resultados realistas.
- Selección de criterios. Para el argumento de cualquier política se tienen dos líneas discursivas interconectadas pero separables, la analítica y la evaluativa. La primera es todo lo referente a los hechos y proyecciones imparciales de las consecuencias, mientras que la segunda es todo lo relativo a los juicios de valor.

⁷ Bardach Eugene, Los ocho pasos para el análisis de políticas publicas, CIDE; México, 1998, p. 17

- Proyección de los resultados. En este paso el autor plantea prever más de un resultado por cada alternativa, y a su vez proyectar diversos escenarios para cada uno de esos resultados.
- Confrontación de costos y beneficios. Específica que deberá considerarse los costos y beneficios de los resultados no de las alternativas en sí, tomando en cuenta que en ocasiones un costo podría traer mayores beneficios, quizá se deba sacrificar alguna partida para obtener mejores resultados en otras áreas. Dentro del desarrollo del proyecto se establecerán ejemplos que permitan clarificar este concepto, pues aunque pareciera una ecuación muy simple la comparación de costos y beneficios, en ocasiones el análisis de políticas públicas, sugiere una postura
- Decida. Se refiere a una suposición de la toma de decisión, es decir aunque uno no sea la persona que tomará la decisión deberá analizar si cuenta con los elementos necesarios para ello, es decir si se ha realizado un adecuado análisis.
- Cuente su historia, nos presenta la necesidad de plantear de la mejor manera nuestras alternativas luego del análisis de política. El analista de políticas públicas debe presentar los resultados a sus clientes, a través de argumentos sólidos, pero además cuidando aspectos fundamentales para la aceptación de nuestro proyecto.

CAPÍTULO 1

El análisis de políticas públicas.

Se establecerán las definiciones que resultarán básicas para la estructura del trabajo.

De manera previa a presentar las definiciones que para este trabajo nos ocuparán, se presenta una breve descripción del origen histórico de las políticas públicas retomaremos, en la que haremos referencia a la connotación que le da el Dr. Héctor J. Zimmerman Decano de Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales (UNNE - ARGENTINA), quien a través de la interpretación de la teoría de Ives Mney y Jean Claude Thoenig, Henry J. Aaron, Friedrich A. Hayek, Michael Ellman, James Buchanan, principalmente.⁸

En principio, la expansión de las políticas públicas está asociada en el siglo XX al crecimiento del estilo de Estado denominado Welfare State, traducido al español con el nombre de Estado de Bienestar, pero en realidad se puede hacer coincidir la aparición de las políticas públicas con el Estado Bismarckiano cuando se estudia la posibilidad de extender la actividad del Estado a áreas donde su competencia era escasa o nula (originalmente la seguridad social). Esta simbiosis entre un tipo de actividad y un determinado tipo de Estado, hizo que la relación se estreche mas con el tiempo propiciando el estudio de las políticas dentro del enfoque de la Teoría del Estado.

Hoy en día, el análisis de las políticas públicas no se reduce meramente a determinadas áreas del Estado central, sino que se refiere en la práctica a toda actividad o gestión de la autoridad pública, en cualquier ámbito de gobierno.

Si bien se basa en el estudio en la capacidad de gestión del poder público, el camino recorrido va desde un Estado policial ejemplificador del más puro sistema liberal pasando por un Estado intervencionista, regulador e incluso deficitario en determinadas áreas de gestión, hasta un Estado en retroceso que ha perdido las posibilidades de actuar como árbitro o garante ante los conflictos sociales. Conjuntamente a la transformación producida por la crisis del Estado de Bienestar se han encontrado también modificaciones en la centralidad de sus estructuras y el carácter de las intervenciones. La contrapartida del Estado de Bienestar se da por la imposición del modelo neoliberal que ha demostrado en el tiempo que tampoco está en condiciones de compensar los efectos del ajuste, ni de asegurar las prestaciones básicas en áreas que tradicionalmente contaban con una cobertura estatal ampliada, (salud, educación, vivienda, etc).

⁸ Artículo presentado en el Primer Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración Pública, Rosario, 30 de agosto a 1° de septiembre de 2001.

El Estado de Bienestar funcionó como una alternativa a la crisis de un Estado liberal clásico y debe entenderse como una solución democrática dentro del marco capitalista, como un “sistema de dominación y legitimación política”, adecuando la acumulación de capital, y logrando una mayor democratización y “ciudadanización”.

A su vez, este Estado, tradicionalmente fue el actor estimulador de las relaciones sociales, y el principal agente de la realidad económica, con un predominio estructurado sobre la producción, el empleo, la distribución del ingreso, y el consumo. Este mismo Estado se encuentra en crisis, en relación al modelo predominante hasta la década del '80, observándose que la influencia de un neocapitalismo o del neoliberalismo es concomitante al declive del socialismo a nivel mundial.

“Para el concepto de algunos autores lo que ocurre, en definitiva, es una crisis dentro del sistema capitalista, por la búsqueda de un modelo capitalista diferente, de legitimación y dominación”⁹.

Algunos autores señalan la crisis como una consecuencia de la crisis económica; explicando los elementos económicos que definen esta dimensión. “La aparición de situaciones de estancamiento económico con inflación desde el Estado de Bienestar, es cuando a veces a gran escala en la mayor parte de los países occidentales; la crisis final del Estado, ocasionada por la brecha entre los gastos sociales crecientes, y los ingresos minoritarios destinados al capital social. A estas señales de la crisis hay que añadir la pérdida de confianza en el sistema del Estado de Bienestar Keynesiano, tanto en el aspecto social (la capacidad del sistema para garantizar las prestaciones características del Estado de Bienestar), como económico (los mecanismos de intervención keynesianos aparecen para algunos como parte del problema más que como elementos de la solución, tal como habían sido considerados desde el final de la guerra) (25).

En la década del '90 las políticas públicas aparecen altamente condicionadas por las denominadas Reformas de Primera y Segunda Generación. Las primeras estuvieron destinadas a la práctica del ajuste tratando de achicar el déficit fiscal y abriendo la economía al circuito internacional. En esta etapa la reforma trató la apertura de la economía la desregulación el ingreso de capitales y las privatizaciones. Según los autores el punto de partido ha sido denominado Consenso de Washington.

⁹ Op. cit.

En una segunda etapa las reformas se basaron en la capacidad de gestión del Estado, su transparencia, y la democratización del aparato democrático. Estos cambios introducidos en la transición democrática tampoco llevaron a implementar significativamente la gestión gubernamental para la satisfacción de necesidades básicas, a la vez que el deterioro de los derechos civiles, el vaciamiento de contenido de los derechos políticos, solo permiten la asistencia de los más perjudicados y la casi imposibilidad de ejercer algún tipo de acción correctiva en los períodos de crisis.

Si bien el concepto de política pública, como una medida emergente, para solucionar un problema o satisfacer una necesidad social, se contrapone en un inicio con el concepto de planeación, entendida esta como una elección sobre el futuro que presupone la capacidad de escoger, entre diversas alternativas, la que mejor convenga¹⁰; implica decidir en el presente las acciones que habrán de ejecutarse en el futuro¹¹; al surgir una medida temporal. Para fines de este trabajo, se propone que se continúe con un análisis y evaluación del problema, sin que se considere a la política pública como el satisfactor de la necesidad existente, es decir que se continúe de manera paralela que permita satisfacer en un largo plazo la cuestión social.

Manuel Tamayo Sáez¹² en su obra “El análisis de las políticas públicas”, cita a Richard Rose quien considera al gobierno como un conjunto que agrupa diversas organizaciones, tanto aquellas que se encargan de administrar los recursos como aquellas que ofrecen servicios al público. La tarea principal de dichos organismos es la satisfacción de las demandas y necesidades sociales: por ello, las políticas públicas deberán lograr impactos sociales, políticos y económicos.

¹⁰ Miklos, Tomás, Criterios básicos de planeación; Cuadernos de orientación metodológica, IFE, 1998, México.

¹¹ Algunas acepciones de Planeación:

Agustín Reyes Ponce

La planeación consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y la determinación de tiempo y números necesarios para su realización.

José Antonio Fernández Arena

Es el primer paso del proceso administrativo por medio del cual se define el problema, se analizan las experiencias pasadas y se esbozan planes y programas.

Burt K. Scanlan

Sistema que comienza con los objetivos, desarrolla políticas, planes, procedimientos y cuenta con un método de retroalimentación de información para adaptarse a cualquier cambio en las circunstancias

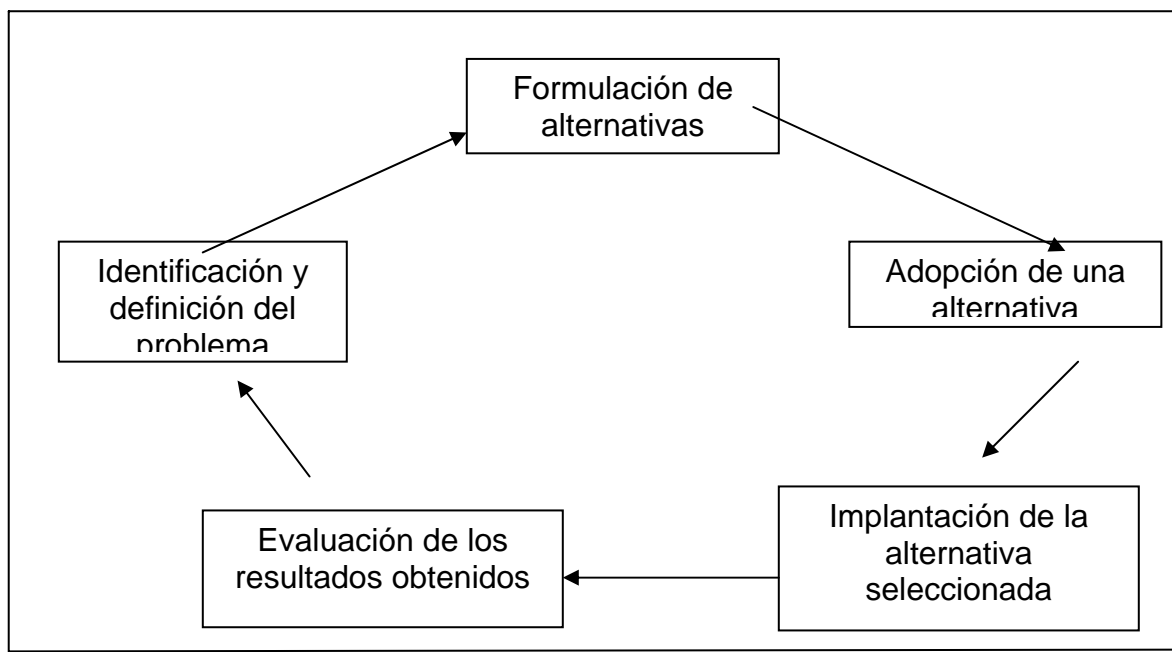
¹² Tamayo Sáez, M. (1997) El análisis de las políticas públicas. En Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.) La Nueva Administración Pública. Madrid: Alianza. P. 280

Las políticas públicas son definidas por Tamayo Sáez como un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios¹³.

Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema, que por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema. El proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases¹⁴:

- 1.- Identificación y definición del problema
- 2.- Formulación de las alternativas de solución
- 3.- Adopción de una alternativa
- 4.- Implantación de la alternativa seleccionada
- 5.- Evaluación de los resultados obtenidos

Cuadro 1
El ciclo de las políticas públicas



Fuente: *El Análisis de las políticas públicas*, Tamayo Sáez, Manuel. P. 282

¹³ Op.cit.

¹⁴ *Idem*. P. 281

A este conjunto de decisiones y acciones emprendidas por el gobierno para influir sobre el problema Tamayo Sáez lo denomina política pública.

...“El análisis de políticas es un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas –la Ciencia Política, la Sociología, la Teoría de la organización, la Psicología y la Antropología, entre otras- que intentan mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos en impactos...”¹⁵.

El análisis de política continúa Tamayo Saéz, es *investigación para la acción*; el análisis de política ayudará al decisor público a determinar en primera instancia, si un problema en específico amerita la intervención del gobierno¹⁶. Por supuesto esta decisión estará afectada como ya se mencionó, por los conocimientos y los valores del analista.

Tamayo Sáez, en su misma obra “El análisis de las políticas públicas”, plantea en su propuesta las fases que deberá contener el análisis de políticas públicas:

- a) Identificación y definición del problema
- b) Formulación de las alternativas de solución
- c) Adopción de una alternativa
- d) Implantación de la alternativa seleccionada
- e) Evaluación de los resultados obtenidos

Se destaca el esfuerzo prominente del autor en plantear un caso que ejemplifique cada de una de las etapas mencionadas en un caso práctico.

Cuadro 2 El proceso de las políticas públicas

“Un gobierno local puede, por ejemplo, considerar prioritario intervenir en el mercado de la vivienda, al observar que los precios son muy elevados y que buen parte de los ciudadanos no pueden acceder a una vivienda en propiedad o alquiler- FASE DE IDENTIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA- La intervención puede seguir muy distintos caminos: desde construir viviendas y donarlas a las familias con menores ingresos hasta subvencionar los créditos hipotecarios facilitando el acceso a una vivienda libre –FASE DE FORMULACIÓN DE ALTERNATIVAS- El gobierno opta finalmente por construir, en los próximos cinco años, mil viviendas de protección oficial en suelo municipal, para familias de bajos ingresos –FASE DE ADOPCIÓN DE UNA ALTERNATIVA-La Empresa Municipal de la Vivienda comienza la construcción, diseña un sistema para seleccionar a las familiar beneficiarias y controla el proceso de construcción y adjudicación –FASE DE IMPLANTACIÓN DE LA ALTERNATIVA SELECCIONADA- Una vez entregadas las viviendas, el pleno del ayuntamiento quiere saber a quién se han entregado finalmente, que costo ha supuesto la operación para las arcas municipales, y si es necesario, continuar con el programa de construcción de viviendas –FASE DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS”.

Fuente El Análisis de las políticas públicas, Tamayo Sáez, Manuel. P. 282

¹⁵ *Idem.* P. 283

¹⁶ *Idem.* P. 284

Una vez que hemos definido de acuerdo a Tamayo Sáez la política pública y el análisis en sí mismo, se destaca que ambos conceptos se relacionan mediante dos perspectivas, la primera es la del directivo responsable de la política en cualquiera de las fases que ya se mencionaron (*policy maker*) mientras que la segunda corresponde al analista quien adhiere un sinfín de información a fin de ampliar el criterio de decisión del directivo, no necesariamente al final de la política, incluso puede ser desde la identificación y definición del problema.

Se ha notado, el estrecho vínculo que existe entre las diferentes etapas y que de manera generalizada en diversas teorías se puede brincar de una a otra, a tal grado que el replanteamiento de una fase afecta tanto a las que les preceden como a las posteriores. Por ello, destaca en esta parte del trabajo de Tamayo Sáez la propuesta de considerar el proceso de las políticas públicas como asimilable a la noción de sistema (ninguna fase aislada del proceso tiene sentido en sí misma, ni se basta para definir las características del problema).

En el siguiente cuadro se presentan las consideraciones del autor respecto de la relación entre el proceso y el análisis de las políticas.

Cuadro 3
Las relaciones entre el proceso y el análisis de políticas

Fases del proceso de la política pública	Preguntas que plantea el análisis de políticas públicas
La definición del problema	¿Cuál es el problema? ¿Cuáles son sus dimensiones? ¿Cuáles son las causas del problema? ¿A quién afecta y en qué medida? ¿Cómo evolucionará el problema si no actuamos sobre él?
La formación de las alternativas de solución al problema	¿Cuál es nuestro plan para atajar el problema? ¿Cuáles deben ser nuestros objetivos y prioridades? ¿Qué alternativas existen para alcanzar esas metas? ¿Qué riesgos, beneficios y costos acompañan a cada alternativa? ¿Qué alternativa produce los mejores resultados con los menores efectos negativos?
La elección de una alternativa	¿Es viable técnicamente la alternativa seleccionada? ¿Es viable políticamente la alternativa seleccionada?
La implantación de la alternativa elegida	¿Quién es el responsable de la implantación? ¿Qué medios se usan

	para asegurar que la política se lleva a cabo de acuerdo al plan previsto?
La evaluación de los resultados obtenidos	¿Podemos asegurar que hemos alcanzado los objetivos? ¿Qué criterios hay que tener en cuenta para juzgar los resultados de la política? ¿Hay que continuar o terminar la política? ¿Podemos decir que la política ha sido justa?

Fuente: *Op. cit.*

En este sentido, se considera a la definición del problema como la primera fase, no obstante, se muestra una dificultad en la misma, puesto que se ha dado prioridad a la elección de la solución más que a la propia definición atribuyendo que ésta se logra de manera objetiva. Tamayo Sáez sostiene; sin embargo, que la subjetividad del analista, así como sus conocimientos también influyen en la definición misma de quien se constituye como observador, así, sus intereses y valores inciden directamente. Según el número de observadores será el número de definiciones de un problema.

Otro factor en esta etapa es la utilidad que representa la identificación del problema con la suficiente antelación (oportunidad), a fin de poder controlar sus efectos y anticipar impactos cuando se aplican políticas ya en crisis.

Además, importan también otros factores externos para definir un problema como es el caso de los grupos de presión, pues existen algunos con mayor fuerza política y social para privilegiar sus problemas ante las autoridades gubernamentales.

En cuanto a la formulación de políticas públicas en si mismas, Tamayo Sáez sostiene que “una vez que un gobierno conoce un problema lo define y rechaza la opción de actuar sobre él, es decir la alternativa de “no hacer nada, comienza entonces el proceso de elaboración de la política pública para intentar proporcionar soluciones”¹⁷.

La formulación de la política influye el establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de los posibles caminos, alternativas, para llegar a los objetivos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternativas y, finalmente, la selección de una opción o combinación de ellas.

¹⁷ *Idem.* P. 292

La fase de formulación es una tarea exclusiva de los actores pública, la responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política permanece en manos del gobierno.

“para que una política sea pública es requisito indispensable que esté investida de legalidad, es decir, que sólo desde el ámbito público se puede formular una política *pública*”.

De acuerdo a estos criterios, existen dos corrientes para el análisis, en primer lugar el racionalismo cuyas políticas se asemejan a las decisiones tomadas por ingenieros o industriales, es decir decisiones que son cuantificables, operativas, guiadas por criterios de eficacia en la consecución de los objetivos y eficiencia económica. Pudieran interpretarse como decisiones cuantitativas.

Como factor determinante, en este caso el conjunto subjetivo del analista es sustituido por métodos precisos que optimicen la elección de la decisión.

En segundo lugar, la corriente del incrementalismo que considera más bien a los procesos sociales con toda la complejidad que implica. Este modelo argumenta que las decisiones sobre las políticas son ante todo pragmáticas, no se basan en relaciones causales bien estudiadas, ni en cálculos exhaustivos de costos y beneficios, sino en el método de las aproximaciones sucesivas y limitadas.

Para Tamayo Sáez, la implantación puede entenderse como la serie de pasos para “ensamblar” los distintos elementos del programa¹⁸, es decir la forma en que interactuarán las diferentes etapas de la política pública (de hecho el autor otorga el mérito de esta definición a Eugene Bardach a quien abordaremos de manera minuciosa más adelante en esta misma sección).

Finalmente la fase de la evaluación, en la que se considerarán los procesos sociales, cualesquiera que estos sean, sobre los que las políticas y programas públicos intentan influir, así como la información sobre la que se basa la definición de los problemas y la elección de las alternativas, a fin de verificar el impacto de cuestiones técnicas, organizativas y de gestión.

Si ya antes se ha mencionado la capacidad de intercalar o variar las etapas entre sí, la etapa de la evaluación es la fase que más goza de esta característica. Por lo tanto además de ser la última etapa, puede aparecer desde la misma identificación y definición del problema.

Para el interés que nos implica este trabajo la evaluación técnica no es el principal punto, más bien es la evaluación como mecanismo político en primera instancia. Destaca la propuesta que se presenta en el siguiente cuadro en el que participan diferentes tipos de evaluación en cada una de las fases de la política pública.

¹⁸ *Idem.* P. 294

Cuadro 4
Las fases del proceso de la política pública y los tipos de evaluación

Fases del proceso de la política pública	Tipos de evaluación
Identificación y definición del problema	Evaluación anticipativa Evaluación de la Evaluabilidad Evaluación de necesidades
Formulación y adopción de una alternativa	Evaluación de teoría y diseño Evaluación de viabilidad política/contexto
Implantación de la alternativa adoptada	Evaluación de implantación Estudios de seguimiento de programas
Evaluación de los resultados	Evaluación de impacto Evaluación de calidad

Fuente: Op. cit.

Destacan en esta teoría los siguientes puntos

- Mayor valor a la preocupación del gobierno en sí y sus administración
- Mayor valor a la estructura y composición del sistema político administrativo como por su funcionamiento
- Asimismo, la inherencia entre los conceptos de políticas pública y análisis de políticas, enmarcada por el cúmulo de valores intrínsecos del directivo y del analista.

En la segunda acepción, de acuerdo a Toening¹⁹ una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad (ámbito) o en un espacio geográfico.

Diversas corrientes sociológicas y políticas podrían concluir en esta propuesta en torno de los factores que constituyen una política pública::

Un contenido. La actividad pública se identifica bajo una sustancia. Es este factor el que moviliza los recursos para generar resultados o productos, que son lo que el analista examina como un problema de investigación y resultan de un proceso de trabajo y acción.

Un programa. Una política pública no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente. Detrás de cada acto que se ejecuta existe un marco más general, es decir un contexto en el que se ejecuta dicha acción. Los actos se articulan en torno a uno o algunos ejes específicos que forman un denominador común; el sector de intervención, el problema tratado, la constancia del decisor público en sus opciones e intenciones.

¹⁹ Ives Meny y Jean-Claude Thoenig (1995), Las políticas públicas, Barcelona: Ariel S.A, 1992. P. 108

Una orientación normativa. Se presupone que la actividad pública no es la resultante de respuestas aleatorias. Por el contrario, la actividad pública es la expresión de los valores subjetivo del analista, es decir de las preferencias que el decisor, ya sea de manera conciente o no, por su propia voluntad, por presión de grupos de interés o de determinadas circunstancias, no puede evitar. De manera inevitable, los actos traducen tendencias, preferencias, que de manera conciente o no satisfacen determinados intereses, contienen los valores hacia objetivo específicos.

Un factor de coerción. La actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental. Este factor es determinante para su ejecución pues por su propia naturaleza la autoridad legal otorga legitimidad a la actividad pública (la autoridad se impone a la colectividad).

Y finalmente, *una competencia social.* Una política pública se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados. El analista deberá identificar al público, los individuos, los grupos o las instituciones que conformarán su ámbito de acción. Está noción no podrá reducirse a un enfoque de ámbito jurídico, sino sectorial. Deberá definir a quienes serán sus administrados, un administrado será todo aquel ente cuya situación, ya sea de manera directa o no se vea impactada por la política pública.

También se incluyen algunos obstáculos prácticos a los que el analista podría enfrentarse:

En primer lugar la definición (delimitación) de una autoridad pública. En un criterio jurídico, se considera una autoridad pública a quien ejerce funciones de gobierno sobre administrados y territorios definidos, especialmente, como depositaria de la legitimidad estatal, dotada de potestades públicas. En el caso de un ámbito federal no existe mayor confusión, en embargo, al entrar en el ámbito local, existen diversas instituciones, organismos, estatutos, que Thoenig en su obra conjunta con Ives Meny “Las políticas públicas”, reconoce como “desmembramientos del Estado”, lo que dificulta el reconocimiento de la división entre la esfera pública y la privada.

En este sentido, una autoridad pública puede definirse como un organismo que concede y administra los bienes colectivos. Luego, bienes, la definición de un bien colectivo (aire, agua, educación, que tienen propiedades: no es divisible, no puede ser racionado de forma selectiva por la ley de la oferta y la demanda del mercado comercial; y finalmente disponible). La especificidad y los límites de una política pública también deben tratarse con cierto cuidado.

Una vez más se reitera que una política pública también puede implicar “no hacer” como en su oportunidad lo menciona Tamayo Sáez y ahora lo hace Thoenig, en la obra consultada. Así, una política pública se compone de todo aquello que los actores gubernamentales deciden “hacer o no hacer”. Es importante aclarar que los efectos de “no hacer” deben estar previstos por el tomador de decisiones, no deben ser, por lo tanto errores u omisiones.

Otra complicación es la definición del término programa, que resultará indispensable para seguir una metodología para la pues este implica una metodología, pues una política pública resulta la elección de alternativas y la construcción de posibles escenarios dentro de la política pública.

En cuanto a los efectos o los impactos, estos presentan ciertas particularidades, pueden ser enunciados de manera cualitativa y normativa, en términos generales y abstractos, como por ejemplo el proporcionar seguridad a una colectividad. También se presentan como productos de la actividad y los efectos estos producto no son necesariamente directos. Por ejemplo, la distribución de becas, no es un vector que induzca en automático la democratización de la enseñanza superior.

Para un analista toda política pública encubre una teoría del cambio social, lo que implica que ésta tiene su campo de acción en los lineamientos que rigen la acción pública; sin embargo, nuevamente se ven inmersos en el discursos los valores del analista. En este punto, Thoenig enfatiza en su obra “Las políticas públicas” la necesidad de confrontar el contenido de la política pública con el tejido social real sobre el que se desarrollará la acción.

En cada política puede efectuarse sistemáticamente, analizando sus postulados implícitos o explícitos, de acuerdo con los siguientes parámetros:

- a) *Los objetivos perseguidos por la política pública.* En este punto deben estar considerados los parámetros con los que se designan y se evalúan dichos objetivos, así como determinar el tipo de criterios para ello, (cuantitativos, cualitativos, evaluativos, etc.²⁰
- b) *Los sujetos afectados por la política pública.* Referente a la existencia de postulados respecto de la forma de adaptación a la acción pública, es decir analizar cada adecuación de su comportamiento, a fin de determinar si las modificaciones que podría sufrir son casuales o causales.

²⁰ Op. cit.

- c) *Los ejecutores a quienes se confía la aplicación de las medidas gubernamentales.* Analizar si existe lineamientos preestablecidos para quien se hace cargo o no de estas medidas que buscan implementarse. Asimismo, la jerarquía que la política pública considerada ocupará ante los ejecutores.
- d) *Los tipos de políticas públicas.* Es este punto se establecerá la clase de políticas públicas de las que dispone una autoridad pública. Aunque existen diversas perspectivas, pudieran aplicarse criterios formales o institucionales, políticas nacionales, locales o intergubernamentales o función de los grupos de sujetos sobre lo que actúa. Aunque la más adecuada será la que el analista considera. Desde el punto de vista de la coerción, puede calificarse cuando esta se ejerce directamente o suave, suave o indirecta en el caso de una multa o un consejo de un policía hacia un infractor, en el caso contrario (directamente) cuando la coerción se ejerce por medio de una presión sobre su entorno; se puede restringir el consumo de las familias con un incremento del impuesto sobre la renta o mediante una disminución de los gastos públicos estatales.

En torno del sistema de acción, se ha reiterado que la política pública debe considerarse como un sistema de acción pública. Desde esta perspectiva, se subrayan la forma de operar de una autoridad gubernamental, así como la forma de abordar y tratar una sustancia o un contenido específico. Se necesitan tres conceptos para realizar correctamente esta tarea el sistema de actores, el de la actividad y por último el del proceso.

Sobre los actores tenemos que la autoridad gubernamental es el actor central de una política pública; sin embargo, no es el único jugador activo, puesto que se mueve en interdependencia con otros actores, ya sean los organismos ejecutores de las decisiones, sujetos que reaccionan al impacto, sin dejar fuera los grupos de intereses u otras instituciones que pudieran tener injerencia durante el proceso.

El sistema de actores es elástico, es decir estos pueden entrar a escena y con la misma facilidad desaparecer. Cabe señalar como dato importante que la función pública no se basa solo en actores formales sino que debe incorporar a otros actores que inicialmente pudieron no aparecer en escena, pero son impactados porque conforman el tejido social.

También debe analizar la influencia que dichos actores ejercen sobre la política pública, lo cual será tarea del analista.

La actividad de los actores junto con el impacto que este genera sobre el contenido de la política, forman la base empírica de la observación, por lo que el analista debe mostrarse muy prudente (objetividad), si recordamos el concepto que se ha manejado de que una política pública es un conjunto de acciones y de NO acciones.

“Para el analista, el proceso de una política es el complemento indisoluble de su sustancia: proceso y contenido constituyen las dos caras de una misma realidad”²¹. Por ello, el trabajo de las organizaciones gubernamentales no se enfoca solo a la toma de decisión, sino que implica más allá incluso de la etapa evaluativa. Para el analista la etapa de evaluación puede ser el inicio del análisis de la política pública. Así es una vez que se evalúa el problema puede considerarse como no resuelto y se introducen ajustes retroactivos, mediante una nueva formulación del problema inicial o a través de una gestión más satisfactoria en la fase de ejecución del programa, se reitera así que el proceso puede presentar efectos de retracción en cualquiera de sus fases, de igual manera el orden de las etapas puede alterarse.

En este punto cabe apuntar una propuesta que Toening señala en su obra “Las políticas públicas”, que resulta más que aplicable a nuestra realidad mexicana, “...hay decisiones tomadas por una autoridad pública que no han sido precedidas de ninguna actividad de formulación de soluciones o que tampoco responden a una demanda política, a un problema identificado anteriormente, utiliza como concepto *ex post*, una vez tomada la decisión, el problema se racionalizado o identificado y se elabora los estudios posteriores para justificar la elección (decisión).

Finalmente, la propuesta de Eugene Bardach²² nos ofrece un procedimiento para el análisis de política pública considerando una realidad presupuestal. Más que ofrecernos una definición del concepto, nos plantea ocho pasos para el análisis de política pública, considerando que ésta debe encaminarse a la satisfacción de necesidades exigidas por un grupo determinado de ciudadanos, quienes se vuelven nuestros clientes, por lo que olvidar algún elemento que resultara esencial podría llevarnos a la falta de efectividad de la política. Es decir una política pública podría ser ineficaz si en su misma definición se omitiera algún paso o bien se realizara inadecuadamente, pues la consistencia esperada en la aplicación de la política pública resultaría difícil de conseguir.

²¹ Idem.

²² Bardach, E. (1999): Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica, México: CIDE/Porrúa.

Bardach, conceptualiza en su obra “Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica” el análisis de políticas públicas como una actividad política y social, en el que si bien se implica una responsabilidad moral e intelectual al analista, debe considerarse que son involucrados un gran número de ciudadanos, y más aún que los procesos y resultados del análisis generalmente involucran a su vez a otros individuos interesados, lo que en muchas ocasiones podría no depender del analista.

Por ello, continúa Bardach la mayoría de los expertos en el tema optan por un análisis muy estructurado, de ahí que su propuesta teórica consista en una técnica a la que ha denominado “El camino de los ocho pasos”, no como una receta de cocina como él bien lo aclara, pues aunque se establece dentro de este esquema cierto orden entre los elementos, éste puede variar de acuerdo a la problemática en cuestión, más bien representa una conjunción de factores importantes que podrían pasarse por alto, lo que podría complicar el análisis.

Generalmente cuando hablamos de *Definición del problema*, primer paso en la teoría que Bardach plasma en la obra “Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas” que consultamos para este tema, consideramos la definición del tiempo y el espacio, sin embargo en esta propuesta también debe circunscribirse a una razón para elaborar el trabajo necesario, un sentido para la obtención de información. Mientras se entienda con mayor claridad ¿para qué? se está realizando el análisis , podrá estructurarse una mejor argumentación para el desarrollo del proyecto.

La primera definición del problema es un paso determinante pues le da al analista una razón concreta para hacer todo el trabajo necesario para la conclusión del trabajo, además de permitirle adquirir un sentido de orientación para obtener evidencias y la información, con el mismo fin. Debe empezarse con la información más básica que se posea.

Pero este paso no solo estará presente en las primeras etapas del análisis de políticas públicas, sino que ya avanzado el trabajo, ayudará a estructurar la argumentación de la propuesta.

La primera información a nuestro alcance sobre algún problema, que sería nuestra primera definición, o los primeros elementos para conformarla provienen del cliente y se deriva del lenguaje utilizado en el ambiente político del mismo, el autor define esto como la “retórica del tema”, pudiendo tratarse de un problema técnico o bien una controversia de interés social. Es trabajo del analista encontrar viabilidad a la luz de los recursos políticos e institucionales disponibles para ello.

La información derivada de la retórica del tema debe ser utilizada cuidadosamente, pues puede conducirnos a la subjetividad al momento de percibir la problemática, la cual definitivamente debe tomarse sin ningún juicio crítico. También puede conducirnos a plantear hipótesis de causalidad no necesariamente reales, por lo que el analista debe distinguir para que su trabajo sea de utilidad.

En la definición también debe cuidarse no caer en la ambigüedad pues existen problemáticas que tienen diferentes puntos de análisis y que, de no poner atención, podríamos ir de uno a otro sin distingo alguno, perdiendo el objetivo de análisis inicial.

Se debe pensar en los “excesos y deficiencias” según el autor, es decir en la definición no debemos anteponer juicios de valor que dimensionen la situación de acuerdo a nuestra percepción. No mencionar por ejemplo “la gran problemática” o “tal representa más que aquel”. Aunque no es aplicable en todos los casos pues existe análisis de políticas que requieren alternativas más que calificativos.

La definición debe ser evaluativa, lo que se refiere a determinar por qué una problemática debe ser considerada como tratable con recursos públicos, es decir si la problemática requiere de una política pública. Puede darse el caso de que la intervención del estado “empeore” la situación, pues podría desequilibrar fuerzas como las económicas, políticas o sociales como consecuencia.

Otro aspecto de la definición del problema, es que el analista debe tener cuidado en no “encasillarse” sólo en “remendar” problemas, como lo menciona el autor, sino que puede ser propositivo con situaciones que no hayan sido detectadas como un problema, es decir puede idear una mejora que no necesariamente arregle una anomalía. Es difícil utilizar recursos para aquellas situaciones que no hayan sido previamente identificadas como un problema, ya sea por la falta de ellos, o por políticas de la gestión.

Otra de las complicaciones de la definición del problema, es que puede incluirse la solución del problema dentro de la definición, pues limitaría el planteamiento o bien, la investigación, Bardach lo explica claramente con el ejemplo que se describe en el siguiente párrafo consultado en “Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas”.

No decir “Se están construyendo escuelas nuevas con mucha lentitud”, pues esta afirmación implica que la solución es que haya más escuelas e impediría otras líneas de análisis como el mejor aprovechamiento u optimización de la estructura existente. Un ejemplo de objetividad sería decir: “Hay demasiados estudiantes en relación con las aulas disponibles actualmente”.

Un indicio de que se cae en el error mencionado se detecta en lo inmediato cuando el analista descubre que empieza a “divagar” sobre el problema real, no lo identifica bien, y es más complicado entonces encontrar las causas, pues no pueden estar basadas en suposiciones, sino que deben ser reales. Por lo que deben quedar explícitas la situación y sus causas pero bien delineadas a fin de comprobar sus vínculos de causalidad, es decir si en realidad la situación planteada es conducida o conduce a algo real.

Bardach reitera la importancia de este paso, pues como repetimos no sólo estará presente en la primera etapa, además de que sentará las bases para la obtención y procesamiento de información (orientación), sugiriendo la repetición de éste paso a fin de que ésta evolucione, al tiempo que se irán “puliendo” las consideraciones iniciales.

En lo que concierne a la obtención de información, segundo paso en la aportación de Bardach, según el esquema de “Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica”, plantea a esta como un proceso en el cual es necesario pensar ¿que se buscará?, ¿para qué?, ¿cómo?, ¿dónde?, y no lanzarse en una búsqueda confusa que pudiera representar pérdida de recursos materiales pero sobre todo de tiempo.

Es decir, optimizar el tiempo en la recolección de datos, sugiere la actividad de pensar para conseguirlo, es decir no recopilar datos que no sirvan para nuestro análisis, sino solo aquello que puedan traducirse en conocimientos para derivar en información específica del problema previamente definido, de ahí la importancia del pasó anterior; es esencial estructurar definiciones que den lógica al análisis. Como referencia, Bardach, cita textualmente en su “Ocho pasos para el análisis de políticas públicas”.. “Los datos son hecho –o debiera decir, representaciones de hecho- acerca del mundo. Los datos incluyen toda clase de estadísticas, pero también pueden ser más que eso. Además de la actividad de pensar, valorar la información dependiendo de la oportunidad que nos otorgue para la toma de decisiones, de la posibilidad de que produzca un mejor resultado de la política pública en cuestión, así como de la magnitud de la diferencia entre el resultado original y el segundo en el que se consideró la información. Pensar antes de recopilar qué se quiere recopilar”.

La información será considerada como “el conocimiento que afecta a las creencias existentes de gente importante (incluido el analista mismo), sobre características significativas del problema que se está estudiando y sobre como puede ser resuelto o mitigado”. Es decir todos aquellos datos que nos permitan presentar un escenario de la problemática (paso 3). Todo aquello que nos permita conocer peculiaridades representativas de la situación en cuestión, pero que definitivamente sean de utilidad para el analista y para el cliente.

Según Bardach, en la obra consultada, la información será importante para hacer proyecciones realistas de los posibles resultados de la política estudiada, por lo que la utilizaremos con tres propósitos:

- En primer lugar nos será de utilidad para evaluar la naturaleza y la extensión de los problemas que se está tratando de definir.
- En segundo lugar evaluará las características particulares de la situación concreta de la política que se pretende estudiar
- Finalmente nos ayudará a evaluar las políticas que por lo menos algunas personas han pensado que funcionarían bien en situaciones aparentemente similares a la suya, ya sea en otras jurisdicciones o en otro momento.

La obtención de información al igual que la definición del problema estará presente en diferentes fases del análisis, pues constantemente necesitaremos pensar, recopilar y comprobar información durante el proceso.

Aunque no puede hacerse una división real entre pensar y recopilar, es importante evitar caer en el yerro de recopilar información sin valor analítico, es decir, si el analista piensa constantemente en las necesidades de su labor, puede complementar ambas actividades, para una recopilación de datos más eficiente.

Los árboles de decisión son de gran utilidad para valorar la información obtenida, pues debe considerarse el marco analítico de la decisión, aunque se debe recordar que el proceso de “tomar una decisión” involucra una gran cantidad de elementos previos al momento real de decidir”, como definir un problema útil, pensar en las mejores soluciones posibles, seleccionar un “modelo útil”.

Los factores de los cuales depende el valor de la información son²³:

- La posibilidad de que dicha información le permita sustituir con u a decisión mejor cualquier otra decisión que haya usted tomado sin ella (y que podría haberse considerado “aceptable”)
- La posibilidad de que la “nueva” decisión produzca, directa o indirectamente, un mejor resultado de política, en comparación con el que se hubiera dado con la decisión original
- La magnitud de la diferencia entre el valor del resultado probablemente mejorado de la nueva decisión y el valor del resultado original.

²³ Op. cit.

Para Bardach, la percepción que el analista puede tener de la información resulta determinante para evitar la recopilación de datos inútiles para el análisis, pues debe cuestionarse si tendrían alguna implicación en la comprensión y decisión para la solución del problema. Las estimaciones de datos resultan de gran utilidad cuando se descubre que al comparar con la información buscada no difieren, pues es un marco de referencia de lo adecuado de nuestra percepción. Además de analizar si es de utilidad la comparación de los datos, si tienen que ver con el universo real de los factores de la situación presentada. En ocasiones el uso de analogías en casos que quizá no incluyen los mismos elementos, pero que podrían estar inmersas en el mismo contexto, resulta un importante instrumento.

Una estrategia que el analista utiliza es la inclusión de opiniones de críticos potenciales de su trabajo final, a fin de evitar el argumento de que su perspectiva no fue considerada, tomando en cuenta que su opinión ya estará previamente aprobada, y puede influir en la aceptación de la estructura del trabajo. Argumentar en un grupo que muestre las condiciones para aceptar sus ideas es otro factor que incidiría directamente en la creación de consenso, elemento determinante para el propósito puramente político del análisis.

El siguiente paso, en el que vemos ya un poco la consolidación de los dos primeros es la construcción de alternativas, entendiendo estas, a propuesta del autor, como “opciones de políticas”, o “cursos de acción” alternativos o las diferentes “estrategias de intervención para solucionar o mitigar el problema”.

Entre menos alternativas haya que evaluar al final del análisis, éste será más fácil. Inicialmente, deberá hacer una lista con todas las alternativas que considera apropiadas, deberá descartar, combinar y reorganizar éstas en una sola alternativa “básica” con una o más “variantes” secundarias.

Podría iniciarse la lista con aquellas alternativas propuestas por actores claves en su análisis, que probablemente contengan argumentos del grupo poblacional receptor del beneficio de su política, aquellas que se hayan planteado sin concretarse previamente por alguna institución, o simplemente aquellas de personajes importantes, aún cuando no pertenezcan al contexto de su política pública, pero que pudieran contener elementos importantes.

Es determinante continuar con la que se proponga al inicio el analista a fin de mejorar aquellas planteadas en el párrafo anterior, aunque no siempre se logra, pero es bueno iniciar analizando primero si las propuestas iniciales valen la pena para ser replanteadas o bien deberán ser descartadas.

Una acción definitiva, que hemos vistos en los otros dos autores que previamente abordamos, Tamayo Sáez²⁴ y Jean-Claude Thoenig²⁵, y en la que el autor insiste, es que se utilice como primera aproximación a la problemática, la alternativa “no ejercer ninguna acción; dejar que las tendencias continúen su curso”. Aunque es necesaria, no tendrá cabida en las alternativas que permanezcan cuando usted descarte algunas, pero es necesario estar concientes de que existe una posibilidad en la que dejar que las cosas sigan su curso puede generar condiciones que solucionen la problemática, o bien que la empeoren, pero detectarlas a tiempo, es decir no deben ser casuales, antes bien deberán ser previstas por el analista.

Las fuentes más cercanas de este “cambio natural” podrían ser los cambios políticos después de una elección, e incluso los cambios que se deben considerar dentro de un ambiente preelectoral, pues se van registrando las condiciones que podrían modificar la situación inicial.

También los cambios en la tasa de desempleo, así como las tasas de inflación, pues pueden modificar toda una estructura económica, también las variantes que puede tener el presupuesto, derivado de las políticas generales de ingresos y egresos. Finalmente, los cambios demográficos como la migración o el “abultamiento” poblacional en ciertos grupos de edad, pues incluso puede modificar la población objetivo del análisis.

La información que obtengamos también deberá referirse a las causas de la problemática, pues ello nos permitirá explicar o entender por qué se generó, porque se desarrolló y porque continúan las condiciones para que permanezca, aunque no es necesario para encontrar la solución nos permitirá identificar los elementos de la situación, así como su vinculación con situaciones simultáneas dentro del mismo sistema.

Al descartar las alternativas de la lista inicial del analista no solo se deben reducir en número, sino también simplificar, a través de frases sencillas y cortas. Buscando definir una alternativa básica y las variaciones que esta pudiera tener. Bardach considera que “el elemento *básico* en muchas alternativas de política es una estrategia de intervención como un fortalecimiento en la regulación, un subsidio o un incentivo fiscal que haga que la gente o las instituciones cambien su conducta.

²⁴ Tamayo Sáez, M. (1997) “El análisis de las políticas públicas”. En Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.) La Nueva Administración Pública. Madrid: Alianza.

²⁵ Meny, I.; Thoenig, J. C (1992) Las políticas públicas. Barcelona: Ariel. P. 110.

Pero ninguna de éstas opciones puede mantenerse sola, sino que debe, a su vez, ser implementada por una o varias organizaciones, incluso en ocasiones hasta por organismos no lucrativos.

Por lo general, las variantes de la alternativa básica incluyen diferentes métodos de implementación y financiamiento, es decir consisten en diferentes caminos, que dependen de la naturaleza de la institución que administra los programas. También pueden variar en cuanto a magnitud, refiriéndose al tamaño de la población que impactará o bien, en cuanto a cobertura, para determinar en que ámbito o circunscripción o bien, materia será ejecutada.

Para el analista el término “alternativa” no debe necesariamente ser excluyente de la política inicial, pues incluso pueden contenerse o complementarse, por lo que debe tenerse cuidado en la ambigüedad que representa. Aunque una alternativa excluya inicialmente a otra, puede utilizarse un argumento lo suficientemente válido como para hacer efectivas ambas.

Bardach determina en su obra “Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica”, a la Selección de criterios como el cuarto paso para el análisis propuesto, y sugiere que para el argumento de cualquier política, es útil imaginar que se tienen dos líneas discursivas interconectadas pero separables, la analítica y la evaluativa.

La línea discursiva analítica se refiere a los hechos y proyecciones imparciales de las consecuencias, mientras que la segunda es todo lo relativo a los juicios de valor. Propone que todas las personas de “mente abierta” y analítica pueden estar de acuerdo, más o menos, con los aciertos y errores del argumento analítico, pero el evaluativo requiere más subjetividad y filosofía social para su manejo

Según Bardach en este cuarto paso “Selección de criterios”, el argumento analítico razonará si es probable que suceda X, Y o Z, pero en el evaluativo es en el que se predecirá si X, Y o Z son buenos o malos para el mundo.

En este marco contextual, la selección de criterios pertenece al argumento evaluativo, siendo determinante para que los valores y la filosofía entren en el análisis de políticas porque *los “criterios” son normas evaluativas utilizadas para juzgar la “bondad” de los resultados de la política que han sido proyectados en cada una de las alternativas”.*

Los criterios no deben utilizarse para calificar o evaluar alternativas, o por lo menos no de manera directa, sino los resultados asociados a estas. Aunque ello pareciera obvio, el analista tiende a confundirse en este punto generando enredos innecesarios dentro del análisis.

No puede evaluarse una alternativa si no se contemplan los resultados que podrían ser factibles, Bardach lo explica así en su obra “Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas; un manual para la práctica”: es equivocado decir “la alternativa A parece ser la mejor, así que vamos a proceder conforme a ella, Pero esta manera de hablar pasa por alto algo muy importante; la formulación completa debiera ser Es muy probable que la alternativa A traiga como resultado O, que creemos que será el mejor de los resultados posibles; por consiguiente, creemos que A es la mejor alternativa.”

La aplicación de los criterios a la evaluación de los resultados y no a las alternativas hace más fácil buscar el resultado que sea más óptimo, por lo tanto aún cuando no se elija la alternativa A se buscará aquella que nos acerque más a O, pero previamente establecido el criterio.

La selección de criterios se basa en la definición del problema como un proceso continuo, por supuesto, el criterio más importante para elegir la alternativa es que el resultado sea la solución del problema de política dado. Cada uno de los resultados proyectados requiere un juicio de valor de parte del analista para saber si son resultados deseables y por qué, siendo precisamente en el marco de criterios donde están inmersos estos juicios. Mientras más resultados proyectados existan, mayor será el número de criterios que será necesario utilizar para determinar si benefician o no a la política.

Algunos de los criterios evaluativos comúnmente utilizados en el análisis de políticas públicas son: eficiencia, equidad, igualdad, justicia, libertad y comunidad, entre otros. Como argumentos analíticos encontramos la legalidad, aceptabilidad política y solidez, entre otros.

Eficiencia. Maximizar, tal como lo interpretan los ciudadanos, el bienestar de las personas. Traduciéndolo en términos económicos, maximizar la suma de las utilidades individuales o bien, los beneficios netos.

Este es el enfoque típico del análisis de “costo –efectividad” y de “costo-beneficio”, pudiéndose llamar criterio de “eficiencia”, que aunque es percibida en el ámbito institucional, pues un término utilizado mucho en cuestiones de gerencia pública, control de gestión, etc, debe ser concebida desde la perspectiva ciudadano (público receptor de la política).

Aunque en ocasiones los análisis “costo efectividad” y “costo beneficio” pudieran parecer similares y necesariamente simultáneos, no son iguales y con frecuencia sus usos pueden ser muy diferentes, ambos conceptualizan un conjunto de beneficios acumulados por ciudadanos, que es evaluado por ellos mismos, en términos de su utilidad, también, ambos consideran problema de la política como un tipo de relación de producción entre recursos y resultados benéficos.

La diferencia radica en el que análisis costo eficiencia considera a uno u otro de ellos, recursos o resultados, como fijo o propuesto, el análisis intenta entonces encontrar las mejores formas para manipularlos, ya sea mediante la maximización del resultado propuesto. Mientras que el análisis costo beneficio por su parte permite que ambos factores, recursos y resultados se consideren como variables proporcionadas.

Por ello es más complicado el análisis Costo Beneficio (CB), pues aunque tanto uno como otro tienen que ver con la eficiencia productiva del programa, éste tiene que ver con su escala. El análisis costo Eficiencia (CE) es mucho más común que el Costo Beneficio, de hecho una gran cantidad de temas de política pueden simplificarse y estilizarse como problemas CE aunque a primera vista no parezcan susceptibles de este punto de vista.

Otros criterios como equidad, igualdad y “justicia”, aunque son “valores universales” existen muchas e incluso variadas ideas acerca de lo que significan, obviamente influida por los juicios de valor del analista, luego entonces será responsabilidad del analista no sólo debatir su percepción de estos términos sino analizar la de sus clientes.

También tenemos libertad y comunidad, mencionando como ejemplo, mercados libres, libertad económica, capitalismo, igualdad de oportunidades, al respecto, podríamos encontrar demostraciones muy ilustrativas como el caso de los estudios socioeconómicos en hospitales públicos, donde las oportunidades van en función del ingreso económico, pero muchas veces este es en función de la inversión que se haya hecho para lograrlo, por lo que los juicios de valor estarán dados por el contexto personal del analista, por lo que debe estar conciente de su responsabilidad dentro del proceso.

Cuando dos valores o criterios se contraponen en deber ponderarlos (dar el peso que corresponde a cada cosa), para Bardach, dentro de esta ponderación existen dos enfoques:

El proceso político se hace cargo de él, en este enfoque los procesos gubernamentales y políticos existentes efectúan la ponderación, pues el funcionario o aquel que acude al analista tienen la supremacía en cuanto a la política.

El analista impone una solución. En este segundo enfoque, el analista modifica por sí mismo, aunque no reemplaza, la ponderación acordada por el empleador o cliente considerando una determinada concepción filosófica o política.

La justificación típica para este enfoque es que ciertos intereses, y quizá filosofías, están subrepresentados en el gobierno y en la política y que el analista está en mejor posición que muchos otros participantes para ver, entender o apreciar este problema de subrepresentación y por lo tanto está obligado a intervenir, para abrir el diálogo a fin de dirimir, o al menos intentarlo, las condiciones de iniquidad, asimismo, el analista es responsable de abrir el diálogo para dirimir diferencias o al menos intentar conciliar intereses.

No todos los criterios son evaluativos también los hay prácticos como la legalidad, viabilidad política, así como solidez administrativa y perfectibilidad. En cuanto al primero de ellos, la legalidad de una política está en función de que no viole los derechos estatutarios o de la ley común, en ese punto se debe ser muy cuidadoso pues ante el constante cambio del marco legal que deriva en la actualización de las leyes, por lo que es necesaria la asesoría de un abogado a fin de que la política cuente con los elementos necesarios para defenderse así misma de una posible invalidación en caso de que llegase a un tribunal.

Es decir, el fundamento legal deberá ser sólido y es preciso aclarar que no se hace referencia a los derechos naturales, aún cuando el analista considere que deben ser incluidos estos son conceptualmente muy distinto de los derechos legales, a pesar de la similitud semántica.

La controversia de los derechos naturales es que no todas las personas los consideran como tal y no todas piensan que deben ser reconocidos.

El caso más ilustrativo es el “derecho natural a la vida”, pues el aborto es considerado en algunos casos y en algunos grupos jurídicamente establecidos, grupos pro aborto o proderechos de las mujeres por el derecho de decisión, pero en otros casos en otros casos, hay quienes difieren por pensar que la vida es un derecho inalienable.

La aceptabilidad política se refiere al cumplimiento de características que lo hagan aceptable o al menos no inaceptable. Las causas principales es que se tengan muchos detractores o poco impulsores, aunque la inaceptabilidad no debe considerarse como una cuestión estática pues pueden crearse estrategias que lo conduzcan a opciones que anteriormente no habían sido consideradas. El analista deberá concientizar que condiciones de las dadas obstaculizan este criterio.

En cuanto a la solidez tenemos que es un criterio de suma importancia, pues de este dependen los resultados satisfactorios de la política pues el proceso de implementación se lleva a cabo a través de sistemas administrativos e inflexibles y los intereses burocráticos lo distorsionan.

Las largas demoras, los costos presupuestales o administrativos excesivos, la debilidad del apoyo político, así como que personas que no necesitan los beneficios se vuelvan receptores de la política, hacen que estas sean diferentes en la práctica que cuando surgen, es decir que la política en la etapa del diseño no es la misma que en la de la ejecución.

El criterio de perfectibilidad consiste en permitir que los implementadores de políticas puedan “perfeccionar” el diseño original, aunque no necesariamente implique fallas de los planificadores, pero pueden añadirse detalles. Puede resultar contraproducente pues en el afán de “abrir” al perfeccionamiento la política, podría atentarse contra su solidez, por lo que se necesario evaluar minuciosamente la situación real. Este criterio práctico es una de las excepciones a la regla de que deben ser aplicados a los resultados y no a las alternativas, pues las perfecciones deberán darse durante el proceso de la implementación, no durante la obtención de resultados.

Naturalmente existen otros criterio para juzgar los resultados, como carestía, aceptabilidad política, justicia económica, etc, aunque su utilización simultánea podría general confusiones, por lo que el analista, sugiere el autor, deberá enfatizar un criterio primario y trabaja con una “función objetivo” más compleja.

Aunque no se define como criterio sino como una técnica para optimizar la elección cuando se tiene un objetivo principal o una función objetivo y pocos recursos que maximizar, se recurre a la programación lineal (técnica matemática).

El analista puede aprovechar la estructura lógica de la programación lineal para conceptualizar su labor. La formulación consiste en maximizar la función objetivo sujeto a tales o cuales limitaciones de los recursos.

Proyección de los resultados. Una vez construidas las alternativas, incluidas en la lista que se sugiere elaborar, deben proyectarse los posibles efectos que el analista considere importantes. No es necesario proyectar aquellos cuyo impacto sería mínimo en la solución de la problemática. En este punto, Bardach en su obra que abordamos (Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, un manual para la práctica), expresa que es de los más difícil e incluso los analistas más experimentados de políticas pueden caer en el error al realizarlo.

El punto fundamental en este proceso es el realismo (apego a parámetros reales), ya que la necesidad de proyectar un beneficio como resultados de una política pública en ocasiones nos hace perder objetividad.

Para ello, Bardach propone el análisis de la relación causa efecto a través de diversos modelos que se analizará dentro del desarrollo del trabajo pero que denomina causales, de mercados, de producción, evolutivos, organizacionales y políticos.

El análisis obtenido de la relación antes mencionada (Causa- efecto) resultará adecuado en tanto la obtención de la información haya sido la adecuada. Pero proyectar los posibles resultados no solo implica la dirección (sentido), sino también la magnitud de éstos, destacando que deben estipularse que parámetros se utilizarán. En cuanto a la prospección de la efectividad deberá considerarse el nivel mínimo que deberá tener cada alternativa para establecer la conveniencia de implementarla.

La explicación puede encontrarse en que para realizar una óptima proyección de los resultados existen al menos tres grandes dificultades tanto prácticas como psicológicas (prejuicios).

En primer lugar se corre el riesgo de perder de vista que la política tiene que ver con el futuro, no con el pasado o el presente, pero aún con el diseño más estructurado de política no podremos determinar con precisión el futuro. También, la proyección debe ser realista, sin embargo el principal obstáculo es que es difícil para el analista, y para cualquier persona, asumir el realismo, pues la política puede afectar para bien pero también para mal e incluso afectar a terceras personas.

Por ello es que subjetivamente el analista puede recomendar la alternativa que prefiere como la que aportará los resultados esperados, y que implicará menores costos que los que realmente se suponen. Incluso el analista puede caer en consideraciones que supongan a una alternativa con un potencial de poco más del 50% de ser la mejor, como una con un 100%.

Aunque tampoco se deben manejar los peores escenarios que nos harían caer en el pesimismo puro, es tarea del analista encontrar un equilibrio prudente y mesurado.

La proyección depende de la comprensión de las relaciones causa-efecto, considerando las causas como todas los incentivos, restricciones y condiciones que conforman los problemas de la políticas; y aquellos que entran “a escena” cuando comienza a ponerse en práctica la política.

Bardach sugiere contar con un modelo de la estructura causal, para simplificarlo, si es necesario se descompondrá el postulado original del problema en problemas independientes y se modelarán por separado, bajo el supuesto de que la definición del problema inicial era sólo inicial y que se irá “puliendo” o determinando durante el proceso del análisis.

Según Bardach en su obra “Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica” los siguientes son los modelos comúnmente usados:

- Modelos de mercado. *Equilibrio a través del intercambio*, la idea enfática es que un grupo disperso de proveedores intercambian bienes o servicios con un grupo disperso de demandantes. Puede aplicarse a bienes y servicios, aún cuando no tengan precio, por lo consiguiente puede aplicarse a muchos otros fenómenos además de a la producción. Puede interpretarse el problema en términos de “oferta y demanda”, pues el problema puede no necesariamente ser la oferta sino que esta es excedida por la demanda que es la que pudiera considerarse desmedida.
- Modelos de producción. *Regulación sobre órdenes y control, suministro de información*. Lo más importante para entender los sistemas de producción es identificar los parámetros cuyos valores, cuando exceden cierto rango, tienen mayor capacidad para provocar fallas, fraudes y abusos, problemas económicos extraordinarios y distorsionar el propósito original. También es de gran utilidad conocer los parámetros que más importan cuando queremos mejorar un sistema de producción desde niveles de desempeño meramente adecuados a niveles considerados como “excelentes”.
- Otra manera de considerar los modelos de producción es desde una perspectiva de optimización, y en este caso son importantes los modelos de investigación de operaciones, como los ordenamientos de listas de espera, administración de inventarios, que ofrezcan datos ordenados y jerarquizados que permitan la toma de decisiones.
- Como procesos evolutivos: siendo estos variación, selección y retención aleatorias. En general, los mecanismos de selección son la clave para entender este tipo de procesos. Como ejemplo, algunos organismos reguladores fijan sus políticas de selección de caos por quejas recibidas, para entender la escala de prioridades es necesario entender como selección o los parámetros que los autodefinen como prioritarios, e incluso definen si serán atendidas o no.
- Modelos organizacionales y políticos. Para ello pueden buscarse referencias en documentos especializados pues van constantemente actualizándose.

Para la proyección de resultados, se requiere pensar no sólo en la dirección (o sentido) en que estará orientada el resultado, sino como ya hemos dicho en pasos anteriores, también en la magnitud, es decir en el tamaño de la población que impactará (municipio, estado, región, país) y en los ámbitos en lo que lo hará (jurídico, económico, político). Por ello, no deben admitirse generalidades en la definición del problema. El analista no puede dar a conocer un resultados proyectado sin un punto estimado y mejor aún si este incluye un rango, es decir deberá trabajar con proyección que muestren resultados en concreto.

En este paso el analista puede adelantar parte de la confrontación de los costos y beneficios, e incluso buscar definir cuál es el nivel mínimo de efectividad que una alternativa puede ofrecer para justificar su elección. Y también, que factores permiten al analista determinar que ha alcanzado el nivel de efectividad real.

Se hizo mención en párrafos anteriores sobre el pesimismo, aunque se hace referencia a que tampoco debe llevarse al extremo, es necesario prever escenarios adversos durante la proyección de resultados. Si la propuesta no produjera la solución o al menos mitigara el problema. La falta de solidez en el proceso de implementación es uno de los problemas más comunes.

Aunque ya mencionamos que la política es perfectible y la solidez administrativa es una de las principales complicaciones, también deben considerarse los aspectos de conocimientos científicos y técnicos que de no ser sólidos y legalmente defendibles, pudieran convertir a la postre la solución de la política en un lastre, es decir que de no considerar el marco legal viable para la implementación de la política pública; alguna dependencia podría abanderar la problemática y cooptar a la política volviéndola un área que después absorberá otro tipo de funciones hasta debilitar o bien, disolver la intención original, e incluso puede perderse de vista el objeto original de la política lo que ocasionaría una ineficiencia e ineficacia en la aplicación de los recursos. Asimismo, los recursos presupuestales y el apoyo político una vez disponibles, pueden perderse ante el impacto del cambio electoral, y las reformas económicas.

Como apoyo para la proyección, en su misma obra Bardach propone la ayuda de la heurística desde la perspectiva del otro, pues si asume el papel de beneficiario de la política, puede descubrir las formas en que los actores se adaptan a las nuevas situaciones que genera la política que está planteando. Analista le permitiría agudizar su capacidad de prever escenarios adversos. Mientras más personajes importantes para él, utilice en este proceso mejor será la proyección.

Los analistas también deben considerar las consecuencias no previstas aunque este término no es el indicado, ya que también se utiliza para referirse a lo perfectamente anticipable, aunque no deseable, como los siguientes:

- Incremento del riesgo moral. Esta política podría hacer que la gente se responsabilice de sus acciones.
- La sobrerregulación sobre todo en los campos de la salud y la seguridad. Un posible resultado adverso de fijar normas de salud o de seguridad “demasiado altas” de acuerdo al contexto, y aplicarlas “homogéneamente” deriva en el incremento en los costos del sector privado por encima del óptimo deseable.

Es difícil para el analista hacer énfasis en la importancia de preocuparse por los efectos secundarios adversos de políticas que de otra manera serían “buenas” sin mencionar la posibilidad de que incluso no se presenten los principales efectos “buenos” que se proyectaron.

Otra herramienta con que cuenta el analista para el proceso es la matriz de resultados, que si bien no presentará en el informe final, durante el proceso le servirá para remitirse a escenarios complejos que podrá revalorar. En ella podrá registrar la información que representa el tener diferentes resultados para una alternativa.

En el formato tradicional de la matriz, las alternativas de política se presentan en los renglones y los criterios evaluativos en las columnas. Así, en cada celda se contendrán los resultados proyectados de la alternativa del renglón, evaluada respecto al criterio de la columna.

Para que la matriz alcance los niveles de utilidad que el analista desea, deben indicarse específicamente los valores y dimensiones que se están utilizando. Servirá para detectar aquellos resultados que parezcan ambiguos o bien diferenciarlos bien.

En ocasiones una de las alternativas de política consideradas parece dar mejor resultado respecto a cada uno de los criterios evaluativos que las demás alternativas, en cuyo caso no es necesario confrontar los costos y beneficios entre ambas, esto es denominado “predominio”.

Pero en la mayoría de los casos no se es tan afortunado y se tiene que confrontar los costos y beneficios de los resultados asociados a sus distintas opciones de política para satisfacer a su cliente o a su público. La confrontación de costos y beneficios es el sexto paso en la propuesta de Bardach.

Los parámetros más comunes que se utilizan en la confrontación son más bien monetarios o de bienes y servicios que recibe alguna proporción de la población. Pero también especialmente en políticas reguladores, se ponderan los costos generados contra los beneficios generados. No obstante, la ponderación de costos se complica por el llamado “problema de la atribución múltiple”, es decir que la alternativa de no solución esa predominante, al mismo tiempo que los criterios evaluativos de las diferentes opciones no sean factibles de medición.

Las ponderaciones deben ser expresadas, en la medida de lo posible, en términos de magnitud y dirección. La dificultad es particularmente evidente cuando “Z unidades de un bien” no pueden medirse fácilmente en dólares, es decir cuando costos y beneficios no son cuantificables en términos tangibles.

En estos casos es útil la elaboración de un análisis del “mínimo aceptable”, para ello, muchas propuestas de políticas ponderan implícitamente, un ejemplo que se retoma del autor, por considerarse por demás claro, “dólares gastados contra el riesgo de perder la vida”, pues podría suponerse que para evaluar estas propuestas había que decidir cuál es el verdadero valor de una vida humana, una

tarea que muchos no estarían dispuestos a realizar, sobre todo si se tratase de la propia.

Para ello sirve el análisis del mínimo aceptable, si bien no sabemos cuánto valdría la vida, si podrían evaluarse cantidades que parecieran “ridículas” ante esta situación. Supongamos que un programa X que da como resultado esperado salvar la vida de 50 personas según los promedios existentes, tiene como costo aproximado 100 millones de pesos anuales, lo que supondría un costo de 2 millones por vida (en términos cuantitativos) entonces según nuestro juicio en el principio de este párrafo, si bien la vida no vale dos millones de pesos, podría suponerse que mínimo podría calcularse su valor en esta cantidad, tomando como referencia la vida de un sujeto cualquiera estadísticamente hablado.

Sin embargo todo implica un juicio de valor, por la necesidad de hacer una estimación puntual, por lo que este tipo de ponderación resulta problemática para muchos analistas e incluso clientes, incluso podría llegar a considerarse “inmoral” o “repugnante”. El caso es que es el analista, quien provee las herramientas para la toma de decisiones, quien debe estar convencido de que realizó la ponderación adecuada.

El “mínimo aceptable” también conocido como “punto de inflexión”, tiene que ver asimismo con la incertidumbre de ese futuro que preocupa a la política y que el analista no puede “dominar o controlar”.

Un dato determinante es que la ponderación debe hacerse en función de los resultados y no de las alternativas, el ejemplo que se utiliza del autor en torno del valor de la vida humana muestra de manera por demás clara esta situación, pues no se ponderará si cuesta o no los dos millones de pesos que resultan de promedio, si no si en efecto se logran salvar las 50 vidas que sugiere la alternativa.

El siguiente ejemplo reúne todos los elementos de una proyección de resultados de una alternativa real pero adversa, con su respectiva confrontación de costos y beneficios, en el entendido de que más adelante se aplique al estudio de caso que nos concierne, en este momento se hace alusión al presentado por el autor.

“Aparentemente, la política X para construir una serie de cuatro casas para delincuentes juveniles no violentos predomina fuertemente sobre todas las demás alternativas de política, siempre y cuando funcione como se planeó. Pero tal vez no lo haga, porque: quizá no lleguen los recursos federales, el alcalde no le dé la importancia que promete en este momento, o tal vez los futuros vecinos de estas casas encuentren alguna forma de bloquear la iniciativa. Usted se entrevista con su cliente, la directora de un organismo estatal de justicia juvenil y percibe que el programa le gusta tanto que está dispuesto a llevarlo a cabo si tiene al menos una

oportunidad de 50 a 50 de que funcione. Su análisis puede, entonces centrar la atención de la directora en por qué, después de una extensa investigación, ha concluido que el proyecto tiene una probabilidad “algo mejor” (“o algo peor”) que 50 a 50, aunque a usted le resulte imposible especificar exactamente cuánto es mejor (o peor)”.

Para empezar, la solidez de esta política es endeble, desde el aspecto social e incluso presupuestal, pues no se está seguro de que el administrador del presupuesto considere prioritario este programa. Quizá esté dentro del marco legal, pero aquí es un ejemplo en el que se destaca que no existen criterios más importantes que otros, pues ambos otorgan los elementos para que se logre la implementación.

Bardach denomina el paso “¡Decida!” como el séptimo en su obra “Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica”, puede interpretarse, como una simulación del analista en tomador de decisiones, ya que si bien no será el cliente final que haga la selección de la alternativa, este ejercicio puede ofrecerle herramientas de evaluación.

Es decir, es aquí donde podrá valorar si hizo las estimaciones más aproximadas a la adecuada implementación de la política. En tanto más trabajo le cueste tomar la decisión, en la que tendrá que confrontar costos y beneficios, así como enfrentar problemas que surjan durante su “implementación”, querrá decir que aún faltan detalles por afinar en su política propuesta.

Asimismo, es deber del analista estar plenamente convencido, como se mencionó anteriormente, de hecho, él será quien planteará las confrontaciones al tomador de decisiones real, es decir a su cliente, por lo que deberá proveerle todos aquellos detalles y posibles escenarios.

Es aquí donde se puede observar el cumplimiento de la advertencia sobre la repetición de varios de los pasos, es como si el analista elaborara un “borrador” de su política, en el que “ensayaré” la toma de decisiones.

En el último de “Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica”, denominado Cuento su historia, Eugene Bardach, nos presenta la necesidad de plantear de la mejor manera nuestras alternativas luego del análisis de política. El analista de políticas públicas debe presentar los resultados a sus clientes, a través de argumentos sólidos, pero además cuidando aspectos fundamentales para la aceptación de nuestro proyecto, desde el formato del informe en cuanto al interés que éste sea capaz de despertar en el lector. Incluso, en el ámbito federal un adecuado análisis presentado a través de los medios indicados, podría redituar en cuestiones políticas.

Aunque podría parecer abstracto consiste en plantear la situación como se propone en el párrafo anterior con la diferencia de haber ya “tomado una decisión” o practicar hacerlo.

Será tarea del analista traducir la política a términos sencillos y prácticos a fin de que quien la consulte ya sea para utilizarla en la toma de decisiones no necesita haber estudiado todo un tratado en la materia. En este sentido el analista debe poder resolver cualquier “duda” de su principal público “su cliente”, llámese funcionario, o incluso administrador del presupuesto de quien depende la asignación de los recursos para la implementación. Ponerse en el lugar del tomador de decisiones, así como de quien implementará la política permitirá obtener mayores elementos para revalorar su política.

Este proyecto busca proponer que se considere la teoría de Bardach para que, considerando todos los puntos arriba explicados, se elabore un análisis de política que defina los factores que invariablemente deberán considerarse para una decisión que proyecte resultados positivos para la solución de la problemática por la que atraviesa el sector industrial en Nuevo León y que invariablemente impactarán en la vida laboral y doméstica de la sociedad neoleonesa.

CAPÍTULO 2

Antecedentes.

Se abordará el origen de la problemática del incremento de los costos del gas natural, lo que representa para los industriales en Nuevo León, y la importancia de éste no solo por su lugar en el proceso productivo de México, sino en su condición de partícipes en la toma de decisiones que como sector han alcanzado.

Importancia del sector industrial en Nuevo León

El sector empresarial de Nuevo León es uno de los principales actores en el ámbito nacional, que ha logrado consolidar su poder económico, pues Monterrey, la capital de Nuevo León, es sinónimo de industria, desarrollo y productividad, pues esta ciudad es la sede de los principales corporativos del país con un crecimiento que ha rebasado las fronteras, colocándose a la altura de los grandes competidores internacionales.

Por ejemplo, “Cementos Mexicanos, la tercer productora de cemento en el mundo; Fomento Económico Mexicano, la embotelladora de Coca Cola más grande fuera de Estados Unidos; y Savia, líder en la investigación y desarrollo de productos de agrotecnología son algunas empresas que muestran la importancia productiva que tiene el estado de Nuevo León y con él México”²⁶.

“La principal actividad industrial del estado se localiza en el municipio de Monterrey con el 54 por ciento de las compañías, seguido de San Nicolás de los Garza y de Guadalupe con 14 y 13 por ciento, respectivamente”²⁷.

Las empresas regias no tienen predilección por alguna actividad productiva específica para desarrollarse, más bien han buscado la diversificación teniendo participación en los sectores de cemento, alimentos, bebidas, conglomerados, químicos, siderúrgico, comercio, empaques de papel, entre otros.

“Su peso dentro de las empresas inscritas en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) es predominante; tan sólo 16 compañías regiomontanas representan más de la cuarta parte de los activos totales. Es decir, de los mil 723 millones de pesos que suman los activos de todos los consorcios, el 26% corresponde a aquellos con sede en Monterrey”²⁸.

²⁶ El Financiero. 26 de enero de 2001. Los principales corporativos de Monterrey. P 14

²⁷ *Idem*

²⁸ *Idem*

Además de ser líderes en varios sectores productivos, han diversificado mercados; “en 2001 las exportaciones anuales de Nuevo León fueron valuadas en 5.3 miles de millones de dólares lo que representó 6% de la producción industrial de exportación en México”²⁹.

De las 20 empresas más grandes de la BMV por el valor de sus activos, seis son de Monterrey. “En 2001 Cementos Mexicanos se colocó como la tercer cementera a nivel mundial con una capacidad para producir 60 millones de toneladas al año del llamado oro gris y con ventas por 60 millones de pesos. Su valor en el mercado alcanzó los 66 mil 526 millones de pesos, equivalente al 77% del valor de todo el sector de la industria cementera y de material de construcción inscrita en el mercado accionario nacional. Como grupo industrial, Alfa obtuvo tres cuartas partes de sus ingresos a través de sus negocios de acero y petroquímicos. Por ser una empresa modernizada, competitiva y netamente exportadora ha podido enfrentar el difícil entorno que representa la volatilidad en los precios del acero, fibras sintéticas, costos de energéticos y fortaleza del tipo de cambio”³⁰.

Por su parte, “Coca Cola Femsa genera aproximadamente 25% de todas las ventas de esa bebida en México, y cerca de 35% en Argentina. También opera en los segmentos de empaques, comercio y logística. A través de sus empresas subsidiarias, Vitro es un participante líder en cinco distinto tipos de negocio: vidrio plano, envases de vidrio, enseres domésticos, artículos de vidrio y cristal para mesa y cocina e industrias diversas. Sus artículos son para el mercado automotriz, construcción, alimentos y bebidas, entre otros. A pesar de ello, este grupo es un claro ejemplo de las afectaciones pues en octubre de 2005 inició la venta de algunas de sus instalaciones para minimizar su deuda derivada del incremento en sus costos de producción”.³¹

Anteriormente el sector empresarial, realizaba sus principales acciones y pronunciamientos a través de cámaras y organismos intermedios; sin embargo, al no observar suficientes logros, optaron por ingresar al PAN, partido entonces pequeño pero con una abierta lucha en favor de la democratización, que les representaba la posibilidad de incursionar en un futuro en la toma de decisiones. Luego, consideraron que una administración panista en el ámbito federal podría redundar en la aplicación de mayores recursos en Nuevo León, campaña en la que apoyaron ampliamente al Gobierno del Estado, ya que sin recursos y con un adeudo muy grande al Estado no le es posible invertir en infraestructura básica lo cual desalienta las inversiones y provoca la fuga de capitales.

²⁹ Idem

³⁰ Idem

³¹ Idem

Así, Nuevo León no sólo es un estado que concentra a los principales empresarios con mayor poder económico, sino también a grupos con alta participación en la toma de decisiones en el ámbito político, pues para la mayoría de los analistas, la iniciativa privada en Nuevo León tiene una clara tendencia hacia la derecha, representada dentro de los institutos políticos por el Partido Acción Nacional (PAN); por lo que la llegada de Fernando Canales Clariond a la gubernatura en 1997, significó un nuevo reposicionamiento de la clase empresarial y económica en el poder, derivando en una evidente penetración tanto al interior de Acción Nacional, como en el gobierno estatal.

Con el tiempo, Acción Nacional logró más triunfos electorales lo que significó que representantes de grupos como el Centro Patronal de Nuevo León, IMSA, Cámara Nacional de Comercio, Consejo Cívico de Instituciones de Nuevo León, Pyosa, pasaran a formar parte de las estructuras del gobierno estatal y municipal. Actualmente, existen claros vínculos de la nueva clase gobernante, con los grupos económicos e industriales de Nuevo León, así como organismos intermedios y cámaras empresariales.

Más tarde en 2000, la posición que mayor interés despertó fue el de la Presidencia de la República, donde los organismos empresariales observaron una conducta de mayor coincidencia en el plano económico y político con las propuestas de Vicente Fox Quesada, por lo que su triunfo fue bien visto en la entidad por la iniciativa privada, ya que ello mejoraba sus expectativas en torno a las grandes reformas que han demandado: reforma a la Ley Federal del Trabajo; Reforma Fiscal Integral; Reformas al artículo 127 de la Constitución Política Federal para permitir la inversión privada en sectores estratégicos como la generación de energía y los derivados del petróleo. Otra posición federal de su interés es el Senado y la Cámara de Diputados, ya que es el Poder Legislativo quien finalmente habrá de aprobar dichos temas.

Aún cuando ahora el gobierno estatal está en manos de José Natividad González Parás (PRI), el sector empresarial mantiene cierta posición en la toma de decisiones, pues el poder político lo siguen manteniendo con su participación en las principales actividades económicas.

Entre las organizaciones empresariales con mayor presencia en el estado destacan:

- *Consejo Cívico de Instituciones de Nuevo León (Ccinlac)*. El dirigente es Alfredo Sada Díaz de León. Su influencia se limita a la zona metropolitana de Monterrey. El organismo agrupa a poco más de 100 instituciones particulares.

Aunque la agrupación se creó como un organismo apolítico, la mayoría de los empresarios que lo integran se identifican con el PAN, entre los que destacan Fernando Canales Clariond, José Luis Coindreau García, Gerardo Garza Sada y Jesús María Elizondo González, quienes han ocupado posiciones de gobierno a través de la proyección que lograron en el Ccinlac.

- *Confederación Patronal de la República Mexicana de Nuevo León (Coparmex)*. Su principal demanda está dirigida a lograr la disminución de impuestos. Su representatividad entre la pequeña, mediana y micro empresa es reducida.

Cuenta con dos mil empresas afiliadas, su poder de convocatoria radica principalmente en el Área Metropolitana de Monterrey y algunos municipios de la zona sur como Sabinas Hidalgo y Linares. Su membresía asciende a más de 500 personas. El presidente de este organismo en el estado, es Víctor Zorrilla Vargas.

- *Cámara de la Industria de Transformación de Nuevo León (Caintra)*. Es presidida por Eduardo Garza T. Fernández y su director general es Guillermo Dillón Montaña. Entre sus funciones destaca prestar asesoría para la solución de la problemática que enfrentan los industriales agremiados, así como la consecución de objetivos para el desarrollo de su actividad productiva.

Entre sus demandas se encuentra la simplificación de los trámites burocráticos, modernización del marco regulatorio, incentivos a la industria con menos gravámenes, apoyo a la micro y pequeña industria, a las exportaciones y el abaratamiento de insumos, como los energéticos que se producen en el país, para mejorar la competitividad de sus productos, tanto en el mercado nacional como internacional.

Su área de influencia se circunscribe a la zona metropolitana, lugar en el que se concentra la mayor parte de la actividad industrial. Aproximadamente 2,000 empresas se encuentran afiliadas a esta organización.

- *Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Nuevo León (Canaco)*. El 15 de marzo de 2005 en la XXI Asamblea General Ordinaria de la Cámara eligió el nuevo Consejo Directivo, encabezado por Jesús Marcos Giacomán. Su principal zona de influencia se ubica en Monterrey, aunque también está representada en Linares, Allende, Cadereyta Jiménez, Anáhuac, Sabinas Hidalgo y Santiago.

Algunos de los ex directivos han desempeñado puestos importantes en la administración estatal, tal es el caso del ex gobernador Fernando Canales Clariond (1977-1998); el ex secretario general de gobierno, José Luis Coindreau García (1973-1974); el ex presidente municipal de Guadalupe y Monterrey, Jesús María Elizondo González; el ex presidente municipal de Garza García, Gerardo Garza Sada (1988-1990); el ex secretario de Trabajo en el estado, José Mario Garza Benavides (1995-1996); el ex subsecretario de Desarrollo Social, Luis Carlos Treviño de la Garza (1996-1997); el ex director del Patronato del Paseo Santa Lucía, Jorge Chapa, y el presidente del Consejo de la Judicatura, Amadeo Garza Treviño.

- *Grupo Vertebra*. Fue constituido el 11 de marzo de 1999. En el 2002 fue electa como presidenta Marta Müller. Tiene más de 100 organismos afiliados y su zona de influencia se ubica en el área metropolitana de Monterrey.

No se identifica con ningún partido. En las coyunturas electorales se aboca a realizar campañas para que la ciudadanía emita su voto de manera razonada, además de organizar diferentes foros de debate de candidatos.

Algunos de los organismos que lo constituyen son: Centro Patronal de Nuevo León, Unión Social de Empresarios de México-capítulo Monterrey, Comprometidos por México, Proméxico, Provida, Centro Integral Juvenil, Asociación de Comerciantes, entre otros.

Problemática del incremento de los costos del gas natural

Origen

En todo el mundo el gas está adquiriendo una creciente importancia, lo que conduce a una paulatina transición energética al interior del sector de los hidrocarburos. La industria del gas natural en nuestro país, a pesar de haber surgido a principios de siglo, no ha alcanzado su nivel de madurez en comparación con Estados Unidos o Canadá. El mercado nacional de gas natural representa un gran potencial económico que requerirá de importantes inversiones en infraestructura, así como de un esfuerzo coordinado en distribución y comercialización.

Por razones históricas la distribución urbana de gas natural se desarrolló en el norte del país y parcialmente en las ciudades de México y Querétaro. Las primeras

distribuidoras se establecieron en Ciudad Juárez y Monterrey, en 1903 y 1909, respectivamente³².

En 1995, con las reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia de gas natural se hizo posible la apertura a la inversión privada, al transporte, distribución, almacenamiento y comercialización del gas natural en México. El desarrollo de estas actividades contribuirá a asegurar una oferta suficiente, oportuna y competitiva para satisfacer la reciente demanda de este energética³³.

La mayor parte de gas natural consumido en nuestro país es importado, en el caso de Nuevo León proviene de la importación de Reynosa, Tamaulipas, a Texas, al igual que Coahuila. La sociedad del estado objeto de nuestro estudio, Nuevo León, tiene como una de sus principales características el desarrollo del sector empresarial, quien poco a poco ha ido tomando mayor fuerza en la participación en la toma de decisiones de los recursos de su entidad. Por ello, han pugnado por una solución definitiva a la problemática que aunque en este momento presenta una situación grave que pudiera complicarse más aún, ha sorteado crisis como la de 2000.

Posterior a la crisis asiática de 1997, que se inició con el colapso de los “Tigres” del Asia y que luego se trajera abajo a la economía rusa se registró una repentina alza de los mercados bursátiles de Sao Paulo, Buenos Aires, Ciudad de México y otras capitales de América Latina. Esta alza se produjo luego de que el entonces presidente Clinton anunciara que buscaría la coordinación de los países del G7 para contrarrestar el deterioro de las economías de la región, en particular la de Brasil, el país con la economía más grade.

Sin embargo el alza de los mercados bursátiles duró poco, par el miércoles la bolsa de Sao Paulo estaba en caída nuevamente. Y en las primeras horas del jueves tuvo que cerrar temporalmente después de una caída repentina de 10%.

Después vino el aumento en los niveles de crecimiento en las economías de los países altamente industrializados propició una fuerte demanda del gas natural.

A partir de enero de 1999 cuando el precio por cada millón de unidades térmicas británicas (BTU por sus siglas en inglés) del gas natural registraba un valor de 1.05 dólares, comenzó una carrera alcista, la cual alcanzó en dos años un

³² MOMECA, 05/01/99, Apertura de la industria del gas natural en México. Momento Económico País/Country: México, Instituto de Investigaciones Económicas, Ciudad Universitaria, México.

³³ Op. cit.

incremento de 902%, tras registrar el 23 de diciembre de 2000 un precio máximo intradía en 10.52 dólares por millón de BTU's, valor considerado como histórico³⁴.

El comportamiento observado durante el 99 fue relativamente estable, ya que para enero de 2000 el precio había aumentado poco más de 100%, al pasar de 1.05 a 2.16 dólares por cada millón de BTU's.

“...Fue hasta agosto de 2000 cuando el precio del gas natural logró duplicar su valor al cotizar en 4.5 dólares por millón de BTU's...”³⁵

La preocupación de empresarios y autoridades surgió de inmediato, al ver que el precio del insumo se había disparado hasta 328% en un periodo de 18 meses, hecho que definitivamente impactaría las propias tesorerías de las industrias que ocupan el gas natural dentro de sus procesos de producción.

No obstante, el problema continuó debido a que durante los siguientes cinco meses, el crecimiento en el precio del gas natural sería vertical, “al incrementar su valor de 4.5 a 10.52 dólares por mmbtu, hecho que arrojaba una variación de 133%. Un aumento de esa magnitud en el energético significó un crecimiento promedio mensual de 27 por ciento, cantidad que causó grandes daños financieros, sobre todo en industrias que carecían de la cobertura adecuada”³⁶.

Al comparar el desarrollo del petróleo y del gas natural en el mismo periodo de dos años (1999 y 2000), el único punto donde existe congruencia es en la trayectoria alcista de ambos, ya que la forma en la cual se han desarrollado sus crecimientos es diferente.

“El precio del barril de petróleo tipo *West Texas Intermediate* (WTI) registró un valor de 11.00 dólares en enero de 1999, fecha en la que el precio del gas natural se cotizaba en 1.05 dólares por Mmbtu”³⁷.

En la misma edición, trascendió que durante ese mismo año el incremento que sufrió el precio del barril de petróleo fue de 11.00 a 25.56 dólares por barril, aumento que reflejó una variación de 132%. Este incremento fue superior al reflejado por el gas natural, el cual acumuló un crecimiento de poco más de 100 por ciento durante 1999.

En el mismo análisis presentado, se estipula que el 2000 representó para el precio de barril de petróleo una variación positiva de 4.53 por ciento, al pasar de 25.56 a

³⁴ El Financiero. 26 de enero de 2001. Los principales corporativos de Monterrey. P. 18

³⁵ El Financiero. 11 de enero de 2001. Aumentó más de 900 por ciento en dos años, el precio del gas natural. P. 3A

³⁶ *Idem*

³⁷ *Idem*

26.72 por barril, cotización que registró a finales de ese año. Sin embargo, un caso extraordinario fue el incremento en el precio del gas natural, que fue de 385%, cifra que se obtiene al comparar el precio de 2.16 dólares del 4 de enero de 2000 con el de 10.48 dólares del 29 de diciembre de 2000.

Analistas pronosticaban que ante un descenso del petróleo, el valor del gas natural tendría que ser impactado por esa misma tendencia; el efecto no ha sido el esperado.

En octubre de 2001 el entonces gobernador de Nuevo León, Fernando Canales Clariond, hoy titular de la Secretaría de Energía, propuso dos alternativas para salvar la crisis de ese momento, la primera consistía en la factibilidad de que el propio gobierno vendiera el gas a precio de costo, con lo cual se cubrirían los gastos de extracción y sólo se obtendría un pequeño margen.

La segunda opción, consistía en vender el gas natural a precios internacionales, pero no sujeto a los precios que rigen el mercado, como el extraído de la zona de Texas, ninguna de las dos opciones fue concretada. En esa fecha, la Cámara de la Industria de la Transformación de Nuevo León, estimó que la pérdida de empleos generado por el cierre de plantas que utilizan gas para producir, como los son compañías acereras, ascendió a 1200³⁸.

Para y desde 2003, el riesgo de desabasto de gas natural en México era una de las preocupaciones más graves no solo para el sector industrial sino también para el gobierno federal.

Hoy día el sector empresarial advierte un futuro grave para la industria, ya que sólo un 23 por ciento de empresas medianas y grandes tienen una cobertura de precios del gas, y prácticamente la totalidad de las micro y pequeñas están expuestas al libre mercado, por lo que plantea la necesidad de modificar la fórmula de tasar el precio del energético, de revisar la concesión a Gas Natural México, los criterios para autorizar los incrementos, considerando que en la entidad los precios del gas se establecen en base a los del sur de Texas, en dólares.

Además de que la empresa ha justificado los aumentos por las supuestas pérdidas que ha enfrentado en los últimos cinco años. También plantean la necesidad de reformas para dar certidumbre a los Contratos de Servicios Múltiples asignados para la exploración y explotación de la Cuenca de Burgos por Petróleos Mexicanos (PEMEX).

Aunado a ello, el paso del huracán “Katrina” en Estados Unidos (agosto de 2005), que además de los grandes daños a la infraestructura de extracción de

³⁸ El Universal. 10 de octubre de 2001, “Proponen solución al precio del gas”. Corresponsales: David Casas, Hilda Fernández y Juan Lázaro). P. 12

hidrocarburos, generó un incremento significativo a los precios del gas natural en América del Norte, así como las declaraciones del secretario de Energía, Fernando Elizondo Barragán, respecto de la tendencia a la alza de los precios del gas natural para este año, ante la falta de aprobación de reformas estructurales, han reactivado la problemática por el impacto directo en la economía tanto de los consumidores domésticos como del sector industrial, por lo que el aplazamiento en la atención del problema originará un incremento en el cierre de empresas y la pérdida de empleos.

El cierre de empresas implicaría pérdida de empleos, y la demanda del sector industrial encuentra eco no solo en el sector laboral, sino también con la sociedad civil, pues también ha sido impactada por el incremento en los precios. El 16 de mayo de 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se autoriza un subsidio de 28% sobre el precio del gas natural a usuarios residenciales cuyo consumo no sea mayor a los 47 metros cúbicos por mes, aplicable a partir del 15 de abril y con vigencia de 18 meses (septiembre de 2006).

Ante ello, representantes de la empresa Gas Natural México (GNM) dieron a conocer que implementarían medidas complementarias al subsidio anunciado por el gobierno Federal, con lo cual se buscaría reducir de manera importante el impacto económico.

Asimismo, el 30 de junio de 2006 trascendió en la sala de prensa de la empresa Gas Natural México anunció que no aplicaría el aumento del 15% a los clientes con consumos promedio mensuales de hasta 47 metros cúbicos, el cual estaba autorizado para ejercerse en el mes de julio de ese año³⁹.

Se refirió que con esta medida se beneficiarían 50.6% de los clientes en Nuevo León, lo cual representa un aproximado de 310 mil usuarios de gas natural del área metropolitana de Monterrey. Expresó que para los clientes con consumo de 48 a 60 m³, lo cual suma un 14.8 por ciento del total de los clientes, el incremento se aplicaría de forma escalonada.

Para septiembre de 2005, legisladores federales solicitaron el retiro del permiso a la empresa española Gas Natural México, debido al aumento en el precio del gas de 25% a partir del 1 de julio, y no del 10% como había autorizado la Comisión Reguladora de Energía, así como por la falta de información por parte de la empresa en la que detalle información financiera.

El sector empresarial ha planteado al gobierno federal diversas propuestas que analizaremos más adelante, pues el decreto energético emitido al 12 de septiembre de 2005 no representó para este gremio una solución para la

³⁹ <http://portal.gasnatural.com>

problemática, pues el costo del hidrocarburo se sigue incrementando y aún cuando han decidido entregar peticiones a los candidatos presidenciales para la atención de su demanda, es necesario que el gobierno federal implemente una política pública emergente a fin de solucionar la situación en el marco de las heladas del invierno, pues una solución definitiva que podría ser la creación de esquemas de reducción tarifaria para apoyar a las pequeñas y medianas empresas del país, representaría un costo político por las condiciones políticas del país.

Al parecer, pese a que el gobierno federal muestra un interés en la problemática, e intenta apoyos temporales como el establecimiento del techo del precio del hidrocarburo, estos representan sólo medidas temporales que con el paso del tiempo y su aplicación general inconformidad, lo que hace necesario constantes adecuaciones.

Como alternativa a los altos costos, se encuentra la explotación de los pozos ubicados en la Cuenca de Burgos representa para el sector una alternativa que a pesar de no solucionar el problema coadyuvaría de manera significativa, por lo que han insistido en dar certidumbre a los Contratos de Servicios Múltiples para el desarrollo de la Cuenca.

Aún cuando ésta propuesta será presentada en otra sección se presenta el origen:

Cuenca de Burgos. La historia de la Cuenca data de 1945 cuando iniciaron las primeras exploraciones entonces el proyecto que se llamaba Frontera Noroeste, lucía con un promisorio futuro, pero tropezó en los 70, cuando el Gobierno de José López Portillo privilegió la inversión en petróleo sobre otros hidrocarburos. Ricardo Palomo, administrador del proyecto para Pemex Exploración y Producción (PEP) hasta enero de 2005⁴⁰, sostenía que Burgos perdió atención con el descubrimiento de sonda de Campeche. Como la demanda de gas no era notable, el dinero para invertir en exploración se usó en los campos de producción de petróleo.

Su primer climax de producción gasífera llegó en 1970, cuando se produjeron 600 millones de pies cúbicos diarios de gas natural. Sin embargo, la baja perforación de pozos a partir de ese año, provocó que para 1995 su volumen cayera a 200 millones de pies cúbicos diarios. Pero en 1996, la demanda de gas natural seco⁴¹ para generar electricidad y otros procesos industriales provocó la perforación de

⁴⁰ Gaceta del Instituto Mexicano del Petróleo. akbal.imp.mx/gaceta

⁴¹ Gas con relativamente pocos hidrocarburos diferentes al metano. El poder calorífico es típicamente alrededor de 1,000 Btu-pié cúbico estándar, a menos que esté presente una proporción significativa de gases que no sean hidrocarburos.

91 pozos por lo que la producción se duplicó y en 1998, se superó el récord de producción de 1970.

Desde 1997 la SH autorizó a Pemex un presupuesto de 5 mil 600 millones de dólares a 12 años, en 2003 la Cuenca produjo la mitad del consumo nacional de gas natural; después de seis años de haber iniciado el proyecto se había gastado el 50% de su presupuesto, produciendo mil millones de pies cúbicos diarios de gas natural por lo que ese volumen fue muy apreciado por Pemex pues satisfacía la mitad del consumo total del país.

Los dos mil 800 millones de dólares que restan en el presupuesto del proyecto Burgos deberá convertirse en mil nuevos millones de pies cúbicos diarios de gas natural antes de que termine el sexenio de Vicente Fox, según metas. Este reto representaba mantener el ritmo de perforación de entre 360 y 400 pozos por año, similar al total de pozos perforados desde 1994 hasta 1991, cuando se alcanzó por primera vez la producción de mil millones de pies cúbicos por día en la Cuenca de Burgos.

Por ende, México tiene uno de los retos energéticos más urgentes de encarar: duplicar la extracción de gas natural con los recursos que estén al alcance. Los empresarios neoleonese han solicitado que se permita la inversión privada para obtener ganancias de la explotación pues consideran que por estar geográficamente ubicada en Nuevo León les correspondería dicho derecho.

Decreto en materia de energéticos emitido por la Secretaría de energía al 12 de septiembre de 2005

Ante el escenario previamente planteado, el 12 de septiembre el presidente Vicente Fox publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto en el que estableció como techo al precio del gas 7.65 dólares por millón de BTU's, que resulta insuficiente para los empresarios del estado, y que fue rechazado por los diputados federales del PRI y PRD, pues también incluye un punto en el que se considera la apertura de la exploración y explotación de este sector al capital privado.

En el documento se estipula lo siguiente:

- Que México forma parte del mercado regional de gas natural de América del Norte y utiliza como referencias de mercado los precios del gas natural en el sur de los Estados Unidos de América;

- Que los precios del gas natural en el sur de los Estados Unidos de América, de donde proviene el gas importado, muestran una alta correlación con los precios de la referencia denominada Henry Hub, ubicada dentro de la zona productora del Estado de Louisiana;
- Que el paso del huracán “Katrina” afectó seriamente la producción de hidrocarburos en Estados Unidos de América, lo que ha repercutido sensiblemente en el incremento de los precios del gas natural en los mercados “spot”, particularmente en la referencia Henry Hub que alcanzó el 31 de agosto pasado un valor de 12.35 dólares de los Estados Unidos de América por millón de unidades térmicas británicas (USD/MMBtu), equivalente a 48.99 dólares de los Estados Unidos de América por Gigacaloría (USD/GCal), cuando el precio para el sur de Texas fue de 11.35 USD/MMBtu (45.04 USD/GCal);
- Que como resultado de los incrementos en los precios en los Estados Unidos de América, el precio mensual de referencia del gas natural Canasta Reynosa objeto de venta de primera mano alcanzó 9.88 USD/MMBtu (39.22 USD/GCal), lo que representa un incremento superior al 35% con respecto al valor observado durante el mes de agosto de 2005 de 7.25 USD/MMBtu (28.78 USD/GCal);
- Que los elevados y súbitos aumentos en el precio del gas natural impactan directamente a la planta productiva nacional y a los consumidores domésticos;
- Que aún no se tiene información confiable y suficiente para determinar cuánto tardará en regularizarse la situación de desastre prevaleciente, y
- Que en este contexto, se considera conveniente sujetar a precio máximo el gas natural que Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios enajenan a los consumidores industriales y distribuidores, en tanto se reestablezca la producción de gas natural de los Estados Unidos de América en el Golfo de México, zona afectada por el huracán “Katrina”.

DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO.- Se sujeta a precio máximo el gas natural que venden Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios a los consumidores industriales y a los permisionarios de distribución y sus empresas filiales, que adquieran dicho energético para su venta en sus zonas geográficas de distribución, en los términos del permiso respectivo otorgado por la Comisión Reguladora de Energía.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Durante la vigencia del presente Decreto no será aplicable para los consumidores descritos en el artículo anterior el criterio de costo de oportunidad para la determinación del precio máximo de ventas de primera mano, establecido en el Reglamento de Gas Natural y, en particular, lo relativo a los índices de referencia establecidos en las disposiciones expedidas al amparo del citado Reglamento.

ARTÍCULO TERCERO.- Se establece el precio máximo de venta del gas natural en Reynosa, Tamaulipas, de 7.65 USD/MMBtu (30.37 USD/GCal), para el mes de septiembre de 2005, aplicable a los consumidores señalados en el artículo primero de este Decreto.

Para los meses siguientes a septiembre de 2005 y durante la vigencia de este instrumento, el precio máximo de venta de gas natural a que se refiere el párrafo anterior, se determinará como la suma del precio de la referencia Canasta Reynosa del gas natural registrado durante agosto de 2005 (7.253 USD/MMBtu, 28.78 USD/GCal), más la diferencia entre el precio de referencia Canasta Reynosa de gas natural en el mes de que se trate menos el precio de referencia registrado en agosto de 2005 multiplicada por un factor de 0.21. El precio máximo que se obtenga de conformidad con este párrafo no podrá ser menor a 7.253 USD/MMBtu (28.78 USD/GCal).

Tratándose del gas natural que ingrese al país por otros puntos, el precio máximo se determinará tomando como referencia el valor en USD/MMBtu, según el mes que corresponda, de acuerdo con los dos párrafos anteriores, y ajustándolo de acuerdo con los diferenciales observados en los últimos doce meses en los mercados correspondientes.

Para los diferentes puntos de entrega, en adición al precio máximo a que se refiere el presente artículo, Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios aplicarán los ajustes por transporte y demás costos de entrega, en términos de las disposiciones jurídicas correspondientes.

Para efectos de la determinación del precio máximo a que se refiere este artículo, Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios proporcionarán la información necesaria a la Secretaría de Economía para el debido cumplimiento del presente Decreto.

La Secretaría de Economía publicará mensualmente el precio máximo a que se refieren los párrafos segundo y tercero del presente artículo.

ARTÍCULO CUARTO.- La Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía, en el ámbito de sus respectivas competencias, llevarán a cabo las acciones necesarias para la aplicación del presente Decreto.

ARTÍCULO QUINTO.- La Procuraduría Federal del Consumidor vigilará la correcta aplicación del presente Decreto, conforme a sus atribuciones.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y su vigencia será hasta el último día del mes en el que se haya reestablecido la producción de gas natural de los Estados Unidos de América en el Golfo de México, zona afectada por el huracán "Katrina".

Para los efectos del párrafo anterior, se considerará que la producción se ha reestablecido cuando, en dicha zona, se alcance por un periodo de 30 días un nivel promedio de producción diaria equivalente a 8.0 miles de millones de pies cúbicos que representan aproximadamente el 80 por ciento de la producción estimada en condiciones de operación normales.

Una vez que se actualice el supuesto señalado en el párrafo anterior, con base en la información pública disponible, la Comisión Reguladora de Energía lo hará del conocimiento del público en general a través de la publicación del aviso correspondiente en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- El presente Decreto surtirá efectos a partir del 1 de septiembre de 2005, por lo que las ventas que Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios hayan realizado a los consumidores industriales y a los permisionarios de distribución y sus empresas filiales, desde esa fecha deberán ajustarse al precio máximo que establece el artículo tercero del presente Decreto.

Sin embargo, la vigencia del techo establecido en el decreto energético terminaba en enero de 2006, por lo cual el Ejecutivo federal anunció un nuevo programa de ayuda en la materia, en materia de política económica el gobierno no pretende asumir los costos políticos que pudiera tener una decisión de ésta índole, pues además se encontraría con los cuestionamientos de la oposición por tradición histórica, por lo que el propósito es la sugerencia de la implantación de una política pública que beneficie a los industriales y con ello proteja al sector laboral, pues en la coyuntura que se presenta la problemática podría gestarse movimientos sociales.

En esta demanda confluyen diversos sectores que podrían tomar fuerza si decidiesen conformar un frente contra las tarifas del energético.

Inconformidad de los grupos empresariales a partir del decreto y hasta diciembre de 2005

El sector industrial consideró insuficiente el techo del precio del gas proyectado en el decreto, por lo que las inconformidades no se hicieron esperar, de hecho, representantes del Consejo Coordinador Empresarial exigieron a legisladores federales la aprobación de una reforma en materia de gas para diciembre y también presentaron una propuesta al Ejecutivo federal sobre la utilización de los excedentes del petróleo para subsidiar los altos precios del gas natural. Sin embargo, el gobierno federal no ha emitido respuesta alguna a las gestiones.

En Monterrey, la Canaco cuestionó al secretario de Energía, Fernando Canales Clariond, por manifestar que difícilmente se daría solución a la problemática, no obstante que con base en datos de las cámaras empresariales de la entidad, en 2003 por los elevados costos del combustible cerraron cuatro mil empresas, por lo que de mantenerse se prevé un agravamiento del problema de desempleo en la región.

El marco postelectoral federal, complica la situación, pues la administración saliente, no tomará decisiones en la recta final de sugestión. La nueva administración tampoco podrá asumir decisiones en materia energética de esa índole.

Así, el sector empresarial ha promovido acciones en el plano político, donde definitivamente incrustará sus demandas siendo la de mayor impulso la de los costos del gas natural.

El hecho de que Fernando Canales Clariond, ex gobernador del estado, haya asumido la titularidad de la Secretaría de Energía, en un principio generó expectativas al respecto de una mayor cercanía al sector y a la problemática, sin embargo los avances que se han concretado al respecto corresponden a la gestión del gobernador José Natividad González Parás.

Propuestas de los empresarios para solucionar la problemática

El sector empresarial neoleonés se ha caracterizado no solo por su responsabilidad en su rol político y económico dentro de la dinámica estatal, sino por una participación hacia el gobierno y la sociedad, por lo que el 20 de septiembre de 2005 el sector empresarial efectuó una reunión en la que participaron representantes de la Caintra, la Canaco, la Coparmex, Canirac, la Cámara de Propietarios y la Canadevi, para acordar la conformación de un frente que gestionará una contrapropuesta al decálogo.

También participan representantes de la CROC, CTM, la FENASA, las federaciones Nacional de Sindicatos Independientes y de Trabajadores de Sindicatos Autónomos, pues el sector laboral recibirá un fuerte impacto, si los industriales tuvieran que sostener un precio aproximado a los 14 ó 15 dólares por millón de BTU's pues el cierre de empresas sería inminente.

Las gestiones ante la federación para modificar la tabla de precios del gas, son encabezadas por el gobernador José Natividad González Parás. Representantes de 150 cámaras y asociaciones industriales como las de Guanajuato, Michoacán, Tamaulipas, Puebla, Estado de México, Veracruz, Jalisco y Coahuila, apoyan el movimiento, pues impacta a 650 mil empresas a nivel nacional, que utilizan el combustible en sus procesos, y que representan 45% del empleo y 90% de las exportaciones nacionales. Participarán también representantes de la CTM y de la CROC ante la posibilidad del cierre de empresas que generaría la pérdida de empleos.

Las demandas concretas de los industriales consisten en:

- *Modificar la fórmula de tasar el precio del energético.* Lo que se traduciría directamente en una reducción del precio; han obtenido como respuesta que el precio del gas natural se rige por los costos internacionales, específicamente en el estado de Texas y que no puede haber una reducción inmediata ya que de ahí se recuperan muchos impuestos con los cuales se financian las escuelas y otros tipos de infraestructura en el país, por lo que han conminado al poder legislativo para que se apruebe la ley de energía, la cual propiciará a mediano y largo plazo la reducción de los costos y por ende del precio del producto para el consumo general. Las autoridades federales sostienen que México no podrá acceder a precios competitivos en el gas natural sino se aprueba la iniciativa que plantea permitir la participación de capital privado en ese sector.
- Revisar la concesión a Gas Natural México, así como los criterios para autorizar los incrementos. *Considerando que en la entidad los precios del gas se establecen en base a los del sur de Texas, tasados en dólares, además de que la empresa ha justificado los aumentos por las supuestas pérdidas que ha enfrentado en los últimos cinco años.*

- Reformas para dar certidumbre a los Contratos de Servicios Múltiples asignados para la exploración y explotación de la Cuenca de Burgos. *En el caso de la Cuenca de Burgos, las ventajas que representa la explotación de gas no asociado son conocidas. Se permita disponer de los reservorios de gas en el noreste de México en la Cuenca de Burgos, de una mejor manera; porque ahora se tiene que estar importándolo con el referente del precio de Texas, que es de los más altos del mundo".* En 2005, Pemex realizó el hallazgo de una nueva veta de gas natural que podría representar un potencial de hasta 4 trillones de pies cúbicos, el equivalente a todo el consumo nacional en un año. El hallazgo se localiza en la Cuenca de Burgos, la zona que aporta una cuarta parte de la producción nacional del energético y que se localiza en el territorio de Coahuila, Tamaulipas y Nuevo León. De acuerdo con datos de Pemex, el nivel actual de producción de gas natural es de 4 mil 500 millones de pies cúbicos diarios, de acuerdo con estimaciones de la paraestatal este nuevo hallazgo ayudaría a frenar la caída de reservas de gas natural, que en los últimos tres años se calcula en un nivel cercano a 15%.

Entonces, Sergio Guaso, director de Contratos de Servicios Múltiples (CSM) de Pemex, dejó claro que para explorar las reservas de gas natural serán necesarias inversiones adicionales a los 10 mil millones de dólares que se autorizaron para la Cuenca de Burgos mediante el esquema de CSM, que son acuerdos de obra pública que agrupan en un solo contrato todos los servicios que contrata Pemex⁴².

La iniciativa se diseñó para acelerar la explotación de gas natural pero su aplicación encontró diversos obstáculos, ya que algunos legisladores consideraron que el esquema viola la soberanía en materia energética; actualmente existe una controversia constitucional para validar la aplicación de dichos esquemas.. Guaso aclaró que, aún no se determinan las inversiones para explotar el nuevo yacimiento porque se encuentran en la etapa de análisis del costo y los beneficios de incursionar en la veta de gas. Sin embargo, el funcionario detalló que por su extensión de 13 mil 500 kilómetros cuadrados la veta podría dividirse hasta en 10 bloques productores de gas natural. Los bloques serían incluidos en un tercer paquete de licitaciones de CSM, que se realizarían este 2006, lo que convertiría el hallazgo en reserva probada en 2007.

⁴² <http://www.funtener.org/noticias05.html>

Hasta 2004 se habían entregado cinco contratos para la explotación de gas natural en Burgos a empresas como Repsol, Tecpetro, Petrobras y Lewis Energy entre las más importantes, lo que ha significado inversiones cercanas a los 5 millones de dólares.

Los industriales solicitan se les permita participar en inversión para obtener ganancias por la explotación de las vetas, pero además exigen responsabilidad por parte de Pemex, pues durante el proceso de exploración que concluyó el año pasado se han deteriorado los caminos y el impacto al ambiente ha sido dañino, a pesar de que la paraestatal ha otorgado financiamiento a los municipios donde se encuentra la cuenca, los industriales sostienen la exigencia de la realización de estudios ambientales, pues conforme continúen con la etapa de explotación se ocasionarán más daños ambientales.

- *Esquemas de reducción tarifaria del gas natural para apoyar a las pequeñas y medianas empresas del país.* De hecho, ellos pretenden un esquema que proteja a las Pymes sobre todo en temporadas de huracanes, principalmente agosto y septiembre, pues luego de sufrir daños en su infraestructura deben enfrentar costos elevados por los daños ocasionados también a las extractoras e importadores del hidrocarburo.

Los empresarios han contado con el apoyo no sólo del gobernador y de cámaras empresariales diversas, a pesar de ello no se vislumbra una solución en el corto plazo, aunque autoridades federales han argumentado una estructura sólida para beneficio del sector, como es el caso del director de Pemex Gas y Petroquímica Básica, Roberto Ramírez Soberón, quien el 6 de febrero de 2006 ante la agencia Notimex, informó que México cuenta con reservas garantizadas de gas natural para los próximos 11 años, que actualmente el país tiene reservas probadas de gas natural de 64 millones de millones de pies cúbicos. También precisó que México ocupa el sitio número 14 a nivel mundial en ese segmento. Indicó que en el periodo de 1998 a 2005, la oferta de gas natural en el país creció a un ritmo de 2.1 anual, mientras que la demanda avanzó con una intensidad de 5.2 por ciento anualizado.

Durante su participación en el Séptimo Congreso Internacional de Ingeniería Química, en el Tecnológico de Monterrey, comentó que en 2005 Pemex Gas y Petroquímica reportó ingresos por 19 mil 716 millones de dólares, de los cuales el 61 por ciento fue por ventas domésticas, un 30 por ciento en subsidiarias y el resto por exportaciones. Puntualizó que los ingresos globales de Pemex fueron por 75

mil 576 millones de dólares, y que sus activos ascendieron a 90 mil 400 millones de dólares⁴³.

"Este es un negocio importante, pero muy noble porque las inversiones que se requieren para mantenerlo en buen estado no son tampoco muchas", subrayó.

Por otra parte, el directivo comentó que Pemex aspira a establecer un Consejo de Administración, similar al de una empresa privada y con consejeros independientes, pero para ello, se tienen que modificar la legislación en la materia.

Mencionó que en la actualidad, el consejo de Administración está formado por "personas de las diferentes dependencias, de Hacienda, de Energía, Banco de México, comercio y Relaciones Exteriores, gente de Pemex y gente del Sindicato".

"A lo que aspiramos es a que eventualmente se establezca un Consejo de Administración como en una empresa privada en donde existan consejeros independientes", reiteró.

Manifestó sin embargo que "el problema es encontrar cuáles son los consejeros independientes que no tengan conflicto de intereses".

Resulta plausible el intento por incorporar a miembros del sector para solucionar la problemática, por lo que destacará el interés del sector industrial por intervenir de manera directa e inmediata en la solución.

Destaca que para 2007, PEMEX Gas y Petroquímica generó un rendimiento después de impuestos de casi 5 millones de pesos, el cual es menor al de años pasados debido al subsidio al precio interno del gas LP. En 2007 el subsidio al gas LP representó más de 10 mil millones de pesos, monto que se anticipa aumentará sustancialmente en el diagnóstico correspondiente a los resultados de 2008.

En este proyecto se intenta ofrecer una guía de contenido de un análisis de políticas públicas, por lo que en el siguiente capítulo, se expondrá una conjunción de la propuesta de Bardach con las necesidades principales para la elaboración de una política pública como una mera propuesta.

⁴³<http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/198789.urge-a-mexico-mayor-inversion-en-ciencia.html>

CAPÍTULO 3

Necesidad de una política pública como medida emergente para resolver la problemática

Propuesta de elementos de la política pública de acuerdo al esquema de Bardach⁴⁴.

En este capítulo se presenta una propuesta para que se considere implementar una política pública a la problemática que generan los altos costos del gas natural en el sector empresarial de Nuevo León, no obstante, no es trabajo de este proyecto elaborar la política en sí.

Se hace referencia al periodo septiembre 2005 marzo 2006, pues es cuando se presentan los hechos más tangibles que permiten prever la necesidad que se plantea, prueba de ello es la publicación del decreto en materia energética, el 12 de septiembre, con el que quedó demostrada no sólo la preocupación del Ejecutivo federal, sino su interés en el sector empresarial.

Este proyecto deriva de suponer de antemano la importancia de mantener el equilibrio económico y social en el estado, sin pretensión subjetiva, por lo que será tarea de quien asuma el papel, ratificar la importancia que aquí se asume.

Se utiliza el término de emergente, puesto que es difícil la solución que piden los empresarios que consiste en modificar la fórmula para tasar los precios del hidrocarburo, la cual está basada en las de Texas, EUA, específicamente de la zona sur, y alegan que las condiciones no son equitativas.

Se plantea como necesaria pues aunque no genera “mucho ruido” en el escenario nacional, las consecuencias, de agravarse la problemática, impactarían en la industria del estado.

Aunque no se cuentan con los elementos técnicos, científicos y presupuestales suficientes, este trabajo se presenta como un ejercicio que permita justificar que nuestra propuesta no sólo es necesaria sino también viable.

El Plan Nacional de Desarrollo del Ejecutivo Federal 2001-2006, será el sustento político para argumentar que es la Federación la que tiene que ofrecer una propuesta de solución.

⁴⁴ Bardach, E. Op.cit..

“México: hacia un despegue acelerado

2.1 Las megatendencias del México contemporáneo.

... Este nuevo entorno globalizado impone un nuevo tipo de competencia basado en la especialización de los procesos productivos.

En este punto, se integra el respaldo al sector empresarial de Nuevo León, por el reconocimiento de la especialización en cada uno de los procesos específicos de sus empresas.

Este reintegración de cadenas productivas en el ámbito industrial bajo una nueva lógica de segmentación y subcontratación es motor de cambio. El acceso a insumos importados deberá aprovecharse para identificar los sectores o ramas que demanda el nuevo mercado interno y ajustarse rápidamente a la tendencia internacional.

En este punto el tema de reformas estructurales, resulta relevante, pues la importación no deberá concretarse con capital privado. Punto crucial en nuestra política mexicana, toda vez que no se ha encontrado el punto de equilibrio para las negociaciones.

Habrá que incorporar a este cambio de modelo económico a las pequeñas y medianas empresas, así como a los eslabones que se identifiquen como susceptibles de competir interna y externamente.

La política de integración de cadenas debe tener una sólida visión por regiones y sectores, en función de las posibilidades de crear nuevos polos de desarrollo en diversas zonas del país.

Para un desarrollo armónico del mercado interno es indispensable el fortalecimiento de la infraestructura que conecte las diferentes regiones del país.

Es necesario apoyar e impulsar la tecnificación no sólo de las empresas, sino de los empresarios y del personal en general.

La globalización y la nueva economía abren oportunidades para México y los mexicanos de saltar etapas de desarrollo, pero también exige una mayor apertura y adaptación para alcanzar una mayor competitividad a fin de combatir el rezago.

Por su parte, el gobierno debe profundizar sus acciones de desregulación y de simplificación administrativa, para no convertir en obstáculo el desarrollo”.

Ente los principios que sustenta el Ejecutivo Federal para sus funciones se encuentra el desarrollo regional.

Entre los principios que sustenta el Ejecutivo Federal para el desarrollo de sus funciones durante la presente administración, se encuentra el desarrollo regional:

Desarrollo Regional. El presente gobierno fortalecerá el federalismo, para responder a la demanda social por una distribución más equitativa de oportunidades entre regiones, mediante la distribución adecuada de atribuciones y recursos entre los órdenes de gobierno, para mejorar la competitividad y cobertura de los servicios públicos.

El gobierno que se desempeñó en el periodo mencionado, intentó fortalecer cada región con el apoyo del resto de la federación. En este sentido, pretendía promover el desarrollo de planes concretos para cada región que sean congruentes con los procesos de descentralización económica, política y social que vive nuestro país.

Riesgos que se presentarían en caso de no atender oportunamente el conflicto

El interés del presente trabajo es porque se considera que si existe un riesgo de no resolver o al menos considerar la situación. Aunque de acuerdo a nuestro marco teórico, la proyección de resultados es una etapa a la que se llega después de varios pasos, se presentan tres escenarios que durante el ejercicio se tratará de discernir. Aunque son aseveraciones propias representarían un ejercicio para el diseño de una política pública. Cabe aclarar que luego de analizar las propuestas teóricas de los autores abordados en el capítulo, este trabajo prevé una no factibilidad de acuerdo a las condiciones de la problemática.

Se manejarán tres escenarios de manera empírica, luego de conocer los antecedentes de la problemática, en lo que presento las que creo serían las consecuencias de no resolver la situación. Y aunque reiteradamente se ha dicho que no es pretensión de este trabajo comprobarlos, en la parte que se propone la proyección de resultados podremos “ensayar” con alternativas.

Escenario 1 *Catastrófico (A)*: Que la problemática se agrave, además de que las lluvias y huracanes de temporada que amenazan infraestructuras del hidrocarburo, incrementarían su costo, sin menospreciar el aumento en la demanda del hidrocarburo durante las heladas invernales. Algunas empresas cerrarían generando el consecuente desempleo, de acuerdo con experiencias previas.

La situación también afectaría a los usuarios domésticos, pues el subsidio termina para ellos en el último trimestre del año, curiosamente cuando el uso del hidrocarburo incrementa. Indiscutiblemente el factor de la crisis internacional iniciada en Estados Unidos, complica aún más el panorama para un cambio estructural por lo que da mayor cabida a la teoría de una medida local en apoyo del sector.

La inconformidad por la disminución de ingresos en familias a las que afecten los despidos, abrirían paso a movilizaciones sociales. El sector empresarial, por su parte, podría también ver reducidas las inversiones extranjeras en el estado, también afectaría al sector público, con la disminución de ingresos que impactaría directamente en la construcción de obra pública.

Escenario 2 *Mediano (B)*: El diseño e implementación de una política pública emergente, con la cobertura suficiente para paliar la problemática y aquellos gastos que implique y que al gobierno federal le resulten difíciles de absorber, sean cubiertos por la iniciativa privada. Deberán confluir de manera equilibrada la demanda de los industriales y la oferta del ejecutivo federal. Aunque no se plantean acciones en concreto, puede recurrirse a la ampliación del subsidio en tiempo y cantidad, en función de la productividad de las empresas. Seguros de desempleo para trabajadores de empresas que se vean afectadas en su caso. Programas especiales para inversionistas o esquemas de financiamiento específicos.

Escenario 3 *Óptimo o ideal (C)*: Que el gobierno decida modificar la política económica, a fin de modificar la fórmula para tasar el precio del hidrocarburo. Que la Federación acepte la importación directa de industriales neoleonenses del hidrocarburo. Que se ofrezca certidumbre en los Contratos de Servicios Múltiples de PEMEX, Reformas para dar certidumbre a los Contratos de Servicios Múltiples asignados para la exploración y explotación de la Cuenca de Burgos. En el nivel doméstico, que se revise la concesión a Gas Natural México, así como los criterios para autorizar los incrementos. Que se les permita participar en inversión para obtener ganancias por la explotación de las vetas, pero además exigen responsabilidad por parte de PEMEX.

Aunque no se determina que con ello se solucione la problemática, el sector empresarial verá cumplidas sus exigencias. Es decir, esta enunciación de los escenarios posibles se realiza en función de que se incluyen las demandas que exigen los empresarios, sin embargo no se traduce en que se consigan los resultados que requiere el sector.

Prospectiva de la problemática para el último cuatrimestre del año (hasta diciembre de 2006)

El 28 de noviembre de 2005 el presidente de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), Dionisio Pérez Jácome, advirtió que para el año 2013 México requerirá hasta cinco veces más gas natural de lo que hoy consume, por lo cual urgió a facilitar la inversión en extracción y producción del energético. Por lo que es fundamental lograr la autosuficiencia en materia de gas natural y otros energéticos.

Lo anterior, respaldó la demanda de los empresarios de Nuevo León, sin embargo, luego de los comicios federales del 2 de julio de 2006, la coyuntura política que se vive en México, permite sugerir que es necesaria la implementación de una política pública como medida emergente en la problemática, pues si bien se mantienen pláticas con los sectores mencionados, es previsible que el gobierno federal entrante no pueda tomar decisiones en materia de política económica de esta índole, y aún cuando se mantiene el decreto que establece un precio techo al precio del hidrocarburo, continúa la demanda del sector industrial neoleonés. Asimismo, analizar el panorama político para prever si en un futuro se podría implementar una política para combatir un eventual desempleo que derivaría de la prolongación de la problemática.

Bajo el supuesto de que una solución de fondo, de decidir hacerse, no estaría disponible al menos durante la primera parte de la gestión federal, en el marco del ambiente postelectoral, y en una situación más dramática incluso hasta después de la primera mitad del 2008, pues las condiciones políticas no permitirían las reformas y acuerdos que requiere la demanda empresarial, sobre todo por las adecuaciones requeridas en materia energética en la cuestión legal. La apertura del sector energético al capital privado seguirá encontrando oposición en sus detractores.

Propuesta de elementos para una política pública como salida emergente ante la situación económica de las empresas, en su papel de oferentes de empleo

Luego de presentar los elementos que hacer suponer la necesidad de señalar que el modelo de análisis que propone Bardach nos orientará para determinar qué elementos nos serán de utilidad pues nos prevé sobre aquellos factores que podríamos, en un momento dado, no considerar prioritarios, y que suelen ser pieza fundamental en la política, y perder con ello recursos material, económicos y humanos.

Sin embargo, no sabemos al final lo que podemos descubrir, pues quizá las alternativas, en especial las que presenta el escenario C no nos lleve al escenario ideal u óptimo, porque concedería las demandas puntuales de los industriales, pero no cumpliría su cometido de resolver la situación. Todo ello se presentará al final en una propuesta de matriz de resultados.

Siguiendo el esquema de Bardach, en cuanto a la *Obtención de información*, el autor maneja la idea de optimizar el tiempo en la recolección de datos, y sugiere la actividad de pensar para conseguirlo, es decir no recopilar datos que no sirvan para nuestro análisis, sino solo aquello que puedan traducirse en conocimientos para derivar en información específica del problema previamente definido, es decir es esencial estructurar definiciones que den lógica al análisis. Para Bardach “los datos son hechos –o mejor dicho, representaciones de hecho- acerca del mundo. Los datos incluyen toda clase de estadísticas, pero también pueden ser más que eso”. Además de pensar se debe valorar la información (que tan oportuna o eficaz resulta para la toma de decisiones), así como de la magnitud de la diferencia entre el resultado original y el segundo en el que se consideró la información. Pensar antes de recopilar que se quiere recopilar.

Luego entonces, tenemos que en primer lugar deben estipularse el tiempo y el espacio, pues nos interesa la inconformidad en el sector empresarial neoleonés por los altos costos del gas natural, en el marco del decreto emitido por la Secretaría de Energía federal al 12 de septiembre de 2005. En cuanto a la razón para elaborar el trabajo necesario, considero que siendo previsible que el gobierno federal entrante no pueda tomar decisiones en materia de política económica de esta índole, y de volverse insostenible para el gremio, se registraría el incremento del desempleo pues recordemos que la industrial es una actividad no sólo importante sino estructural en el estado.

En este paso es importante manejar la justificación de la mejor manera a fin de establecer argumentos sólidos sobre todo en materia jurídica, según el ámbito de competencia, y presupuestal. Así, la información que sería útil para ello, serían documentos en torno de la explicación de las crisis del hidrocarburo que han afectado a nuestro país, como la asiática de 1997, en que se inició con el colapso de los “Tigres” del Asia y que luego se trajera abajo a la economía rusa. La semana inició con una repentina alza de los mercados bursátiles de Sao Paulo, Buenos Aires, Ciudad de México y otras capitales de América Latina. Esta alza se produjo luego de que el entonces presidente Clinton anunciara que buscaría la coordinación de los países del G7 para contrarrestar el deterioro de las economías de la región, en particular la de Brasil, el país con la economía más grande.

Se debe enfatizar en que no se analizará toda la crisis ni el impacto en todos los lugares donde lo tuvo, sino específicamente afectaciones muy concretas que impactaron en el sector empresarial local y sólo en el caso del hidrocarburo, a fin de delimitar con precisión el tema.

Aunque constituiría una fuente importante de información, incluso para el resto del proceso, es necesario enfatizar que el lenguaje utilizado será en su mayoría técnico y de macroeconomía, por lo que ayudará al analista diccionarios en ese sentido, o bien elaborar un glosario al momento de ir revisando la información, a fin de que durante el análisis se manejen los parámetros en el sentido y magnitud adecuadas, a fin de traducirlos lo más fiel posible y que con ello ofrezcan información confiable.

Amén de considerar los escenarios que fueron presentados, es necesario recordar la objetividad al momento plantear la política, pues aunque lo considero como una problemática, en la definición del problema, deberá referirse solo “situación de empresarios neoleonenses por costos de gas natural”, tratando de mantener ese principio de objetividad. Podemos cuantificar si los costos son altos o no, pero deberá justificarse en cuestión de referir en relación a qué costos se hace la aseveración.

Recordemos que el autor menciona que este paso se repetirá en una o más ocasiones por lo que conforme avance nuestro capítulo, se modificará, o mejor dicho se adecuará conforme los demás pasos nos aporten nuevos elementos para el análisis.

El siguiente paso es la obtención de la información, en tal sentido, no se reduce a la existencia de referencias hemerográficas que faciliten la definición, pues nos reportan el cierre de empresas, que se han registrado como consecuencia de esta problemática en años anteriores, incluso al hacer en términos meramente estadísticos y económicos permitirán una interpretación social y política propia. No sólo conocer de crisis de energéticos anteriores en nuestro país nos será de gran utilidad sino también en otros países y en otros tiempos, así como conocer como se han paliado o bien, solucionado, y encontrar todas aquellas coincidencias con las circunstancias del sector empresarial en Nuevo León, a fin de poder aprovecharlas.

Asimismo, dentro de esta no se debe incluir opciones de solución dentro de la definición del problema. Por otra parte, debe plantearse correctamente las causas del problema, pues la definición del problema resulta un paso crucial en el desarrollo del análisis, por lo que el entendimiento empírico y conceptual del analista jugará un papel importante para la evolución de la definición.

Incluso una adecuada definición del problema nos permitirá desechar alternativas y aumentará la factibilidad de resolver la problemática con éxito, cabe mencionar que se debe evitar la inclusión de solución en el texto de la definición del problema.

Así, no definiremos la política que sugerimos como “una política pública como solución a la problemática de los altos costos de gas natural”, pues en primera estamos adelantando que una política pública es la solución con lo que damos por hecho que el gobierno federal debe ocuparse de ello, sin ningún sustento al inicio del análisis, aunque las aseveraciones se irán definiendo durante el proceso. También manejamos de antemano la situación como una problemática, que deberemos comprobar, se puede inferir que dimensionando el valor monetario con el adjetivo “altos” aplicado el término costos, pues ya representa una reducción en el margen de utilidades de una empresa, situación que no es la óptima para una entidad monetaria. Analizar la crisis asiática energética de 1997 pudiera parecer obsoleto, sin embargo, analistas sostienen que sus consecuencias se vislumbran hasta nuestros días, o al menos han traído consigo otras que permanecen.

El analista puede llegar a estimaciones muy aproximadas a la solución, mediante la crítica de la evaluación obtenida, pues el discriminar unos datos de otros le permitirá crear apartados asertivos que al momento de proyectar los resultados pudieran presentar escenarios interesantes, pues sobre todo contiene datos fehacientes.

Incluso, reiterando que podemos utilizar casos pasados, el conocer el diseño e implementación de políticas en otros territorios y tiempos, incluso niveles porque podemos referirnos a una política estatal, en cuyo caso podemos coincidir en la población objetivo, aplicaremos o bien, rescataremos la esencia metodológica.

Estudiar algunas aportaciones de expertos en problemática anteriores, pudiera allanar el camino a nuestra política pública. Así una política estatal aunque no se incluso en la misma materia, resulta de utilidad al analista, pues la población tendría características en común, aunque sean en temas diferentes, los principios de desarrollo general regional, pueden crear coincidencias. Sin algún funcionario involucrado con el sector aportó elementos a experiencias previas, puede ser utilizado, incluso como estrategia para obtener su aprobación, o cualquier “extra” que pudiera representar”.

En Nuevo León se aplicó el decreto que mencionamos en materia energética publicado el 12 de septiembre, incluso funcionaría como base de la política pública, solo que adaptando propuestas que generaran conformidad en el sector.

Funcionarios del estado aportarían elementos considerando su experiencia en otros ámbitos, sobre todo por la cercanía que mantienen con el sector en cuestión, e incluso ello coadyuvaría a difuminar aquella oposición que pudiera surgir, aunque en este caso considero que será difícil hallar detractores puesto que impacta al estado en todos los niveles y sectores.

La creación de fideicomisos para financiar los costos que generaría que la situación se agravara, o bien, el rediseño de esquemas que permitan subsistir a aquellas empresas más afectadas. Según la experiencia del grupo Vitro analizar sus balances cuando ésta decidió vender sus edificios, a fin de evitar una situación que en un alcance drástico colapsara la economía local, resultaría de un gran avance. Aunque a nivel estatal no se registraría tanta oposición, en el ámbito regional los empresarios de otros estados afectados como Coahuila y Sonora podrían apelar alguna “preferencia”, por lo que toda aquella información que en este sentido otorgue viabilidad y sobre todo solidez resultará invaluable.

Continuando con el esquema planteado el tercer paso, la Construcción de alternativas, consiste en analizar propuestas con resultados realistas. Asimismo, discriminar de lo general a lo particular, pues mientras más alternativas haya al final será más difícil la toma de decisiones.

En este apartado podremos considerar la opción de *no hacer nada* como lo enfatiza Bardach, aunque el lo llama *no emprender ninguna acción*; en este caso en la situación a la que nos referimos traería dos riesgos, pues si el estado no interviene y los índices económicos son los únicos que se involucran en los costos del gas natural, bien podría equilibrarse o por el contrario incrementarse, aunque continuando con la tendencia estos se elevarían, además debemos recordar que existen factores externos a ello como las heladas que recrudecen durante el invierno y que conllevan a una mayor demanda del hidrocarburo. Finalmente este sería el planteamiento de lo que presentamos como escenario 1 o catastrófico, pues se necesitaría una acción concreta para su solución.

Sin embargo no es la aparente simpleza de esta afirmación lo que resultaría drástico, sino que en una tendencia nacional en la que las negociaciones en material gubernamental están supeditadas a los espacios políticos, los intereses que representan en cuanto a energéticos impactaría en ámbitos como el político ya mencionado y en el social. En segundo término el estado podría intervenir con el consecuente riesgo de afectar a la economía. Pero en la construcción de alternativas estas no son excluyentes entre sí deberán plantearse argumentos lo suficientemente válidos dentro del análisis de políticas públicas, incluso también dentro del proceso de planeación para una solución a largo plazo.

Para la solución del problema en cuestión es importante considerar una gama no solo amplia sino variada de alternativas aunque vayan siendo descartadas durante el análisis, pues así como necesitamos una que beneficie al sector empresarial debemos cuidar que alguna variante de esta alternativa no impacta de manera negativa a la población.

Ejemplo: Tenemos las alternativas A, B y C, la A beneficia al sector industrial y equilibra las fuerzas políticas y económicas en la entidad, pero los consumidores domésticos no resultan beneficiados pues Gas Natural de México no reduce sus tarifas. La alternativa B al contrario de la primera soluciona el problema de los altos costos tarifarios de los consumidores domésticos pero los empresarios por el contrario se ven afectados. La alternativa C beneficia a ambos sectores tanto industrial y doméstico pero impacta negativamente al sector laboral. Nuestro universo de alternativas no se reduce, obviamente, a estas tres incluso con *no hacer nada* la lista se incrementa y derivarán a su vez variantes de las mismas.

Pero la lista de alternativas deberá no sólo reducirse sino simplificarse ayudados por las variantes que deberán incluir diferentes métodos de implementación y financiamiento. Definir una estrategia de intervención, nos ayudará pues se descartarán entre sí subsidios, regulaciones o bien incentivos fiscales que modifiquen el comportamiento del mercado.

Analizar las causas del problema es de gran importancia aunque no será necesario para solucionarlo, pues conocer de donde deriva puede aportarnos elementos.

Conforme avancemos en nuestro “ensayo” de política pública, mayores serán los elementos que habremos de requerir para dar consistencia a la implementación de nuestra política. En la “selección de criterios” se plantea el uso del análisis y la evaluación, siendo el primero todos aquellos hechos y proyecciones imparciales de las consecuencias (prever) y la segunda todo lo que en adelante tendrá que ver con los juicios de valor, con nuestros juicios de valor, los del cliente, los de la población objetivo, los de los implementadores, pues todos ellos deberán ser considerados. Así pues para analizar que criterios debemos seleccionar para nuestra política en cuestión deben juzgarse los resultados no las alternativas.

Es decir no debemos reducir la aseveración a decir que intervenir mediante una política pública en la problemática de altos costos del gas natural, es lo mejor así que se aplicará. Debe ser “...es muy probable que una política pública en la problemática de altos costos del gas natural podría satisfacer las demandas de los industriales en Nuevo León, por lo que es el mejor camino”.

Enlistaremos los criterios que ya hemos abordado en el capítulo 1 pero con los elementos de la situación que nos ocupa.

Eficiencia. Definir cuáles serían los beneficios de la población objetivo. Bien en términos de servicios, se mencionará la continuación del abasto del hidrocarburo, en términos económicos la reducción de las tarifas domésticas, ya que si bien se mantiene el subsidio éste no representa una medida suficiente para ellos. Es decir analizar los costos y los beneficios. Que tanto necesitará el gobierno federal en materia de inversión para intervenir en la problemática, y confrontar el beneficio que le redituará en términos de impacto positivo no sólo económico sino político y social.

Equidad, igualdad y justicia. Aunque son valores universales existen diferentes percepciones sobre estos términos. Pues lo que puede parecer justo no es equitativo. Supongamos que nuestra política resuelve el problema para los industriales y no para los usuarios domésticos, entonces aunque los primeros supongan estabilidad laboral, ¿es justo que las familias usuarias paguen los costos que imponga la empresa gasera? Necesita ser una medida en la que los criterios mencionados apliquen a la población objetivo, o al menos no aparezcan detractores.

Libertad, comunidad y otras ideas. Estos criterios se adecuan a nuestra propuesta de implementar la política pues la libertad de mercado en los precios del gas natural, podría ser un ejemplo, o el bienestar que genere a cierto grupo poblacional, en función de conservación y generación de empleo. Es decir la política deberá “cuidar no descuidar” ninguno de estos factores que pueden contenerse en ella incluso simultáneamente.

En cuanto a los criterios de evaluación nos implicarían, tal vez, algunos diferendos, pues todo aquello que contiene un juicio de valor debe ser cuidadosamente ponderado. Para ello, tenemos que un enfoque consiste en que la actual política económica y las actuales medidas de los gobiernos federal, de Nuevo León y municipales (son 81 municipios en la entidad) evalúen la política en función de sus posibilidades y proyecciones. En el otro enfoque el analista propone sus propios juicios de valor que en primera instancia se presumen libres de intereses que pudieran existir en los tres niveles de gobierno antes mencionados, pero puede sólo proponer pero no intervendrá en el proceso.

También existen los criterios prácticos:

Legalidad. El marco legal de nuestra propuesta deberá ser establecido de acuerdo a la carta Magna, pero sobre todo en el Plan Nacional de Desarrollo 2001, pues se marca como objetivo del gobierno federal, como ya se ha hecho referencia, el desarrollo económico a través de variables como la conservación y generación de empleo. En este ámbito deben cuidarse sobre todo las normas en materia hacendaria y el artículo 27 Constitucional, por la polémica que existe en ese

sentido. El debate en torno de la apertura del sector energético no se presenta con el sector empresarial, más bien con grupos políticos y legislativos opositores. En cuanto a la asesoría de un abogado, puede buscarse, sin embargo la asesoría importante es con legisladores pues ello además ayudaría a lograr un consenso, aunque es un fin más ambicioso.

Un segundo criterio práctico: la aceptabilidad política, en este punto encontramos, según creo, un sustento de porqué se requiere una política pública como una especial de paliativo pues una solución total no cumpliría este criterio por lo que puede heredar esa vulnerabilidad a nuestra política emergente.

Los detractores de las modificaciones legales requeridas para instaurar una política pública en este sentido, no sólo tendrían argumentos legales sino también políticos pues el antagonismo entre los diferentes partidos políticos y grupos al interior de ellos se opondrían sólo porque la propuesta no proviene de sus integrantes.

Aquí el analista deberá intentar conciliar para dar mayor certidumbre a nuestra política con una propuesta incluyente, incluso en el planteamiento puede convertir esta debilidad en una fortaleza para el análisis.

Por ello la inaceptabilidad política no se considera un criterio estático pues pueden emprenderse acciones para modificarla, mientras tanto surgirán interrogantes tales como ¿de qué manera poder negociar con grupos políticos y legislativos opositores? ¿qué elementos son susceptibles de negociación?.

La solidez, todo nuestro planteamiento será cuestionado por quienes intenten en un futuro implementarla pues carecemos de elementos técnicos y legales que nos permitan ser más concretos pues existen conocimientos que sólo estarán a la mano del analista que se enfoque en el caso, como la factibilidad en materia presupuestal y de recursos humanos, sobre la justificación de por qué debe ser resuelto por la Federación es otro factor a considerar. Pero nuestro ensayo a pesar de estar fundado empíricamente cuenta con datos fehacientes y reales.

Si el gobierno federal decide aplicar una política que vaya más allá de subsidios con cierta periodicidad que solamente requerirán de ampliar su duración lo que para nada brinda certidumbre a los capitales de inversión.

Durante la implementación de la política esta podría presentar variaciones a fin de evitar su pérdida de eficacia, esto es el criterio de perfectibilidad. En el caso de los criterios prácticos difieren de los analíticos y evaluativos en que los primeros pueden ser aplicados también a las variantes de las alternativas y no sólo a los resultados.

Existen más criterios como carestía, justicia económica, etc., que pueden llegar a confundirnos en el análisis por lo que optimizando sólo uno de ellos encontraremos aproximación a un criterio primario. En la problemática del gas natural en Nuevo León, los altos costos para los industriales sería cuestionado también, sobre el criterio de justicia económica pues hay quien pensará que los empresarios sólo buscan no reducir su margen de ganancia y no evitar pérdidas. También en otros estados y regiones del país, el criterio de equidad generaría polémica, pues exigirán el mismo trato del gobierno federal.

Para la Proyección de los resultados, el autor plantea prever más de un resultado por cada alternativa, y a su vez proyectar diversos escenarios para cada uno de esos resultados.

Sin embargo, el punto fundamental en este proceso es el realismo, ya que la necesidad de proyectar un beneficio como resultados de una política pública en ocasiones nos hace perder objetividad.

Otros de los problemas de la proyección de resultados se que ésta contempla tres factores: el futuro, el realismo y la objetividad. Se consideran obstáculos porque no tenemos certidumbre del futuro y más en la problemática que planteamos pues desconocemos el comportamiento del mercado que en ocasiones puede ser volátil, y considerando el ambiente postelectoral, suposición de fortalece. El realismo es otro factor que se incluye en este paso pues no podemos pasar por alto obstáculos legales y presupuestales, que echen abajo nuestra propuesta, o podríamos caer en errores en el momento de tomar una decisión y alguna dependencia abanderaría la problemática y cooptaría a la política volviéndola un área que después absorberá otro tipo de funciones hasta debilitar o bien, disolver la intención original, e incluso puede perderse de vista el objeto original de la política lo que ocasionaría una ineficiencia e ineficacia en la aplicación de los recursos.

Y la objetividad, si nosotros elegimos el tema es porque de entrada nos interesa, es decir reúne las características de estudio que consideramos necesarias es decir un impacto económico político y social que como administrador público son consecuencia de mi formación como “analista” pero para el cliente llámese gobierno local o federal, no puede tener la misma trascendencia.

La factibilidad de que una política funcione una vez implementada es un 50% y 50%, el analista considera que una vez que se toma la decisión el porcentaje cambia de 49% a 51%, pero existen elementos de juicio de valor que pueden

confundir al analista y llegar a considerar a ese 51% como su 100% o su universo propio⁴⁵.

Para una mejor proyección de resultados, Bardach propone el análisis de la relación causa efecto a través de diversos modelos a los que denomina causales, de mercados, de producción, evolutivos, organizacionales y políticos. El análisis obtenido de la relación antes mencionada (Causa- efecto) resultará adecuado en tanto la obtención de la información haya sido la adecuada. Según la línea de investigación que se propone seguir nuestro modelo causa será un modelo de mercado, pues la idea central de este es el equilibrio a través del intercambio sin embargo no olvidemos que se deben incluir estimaciones de magnitud, es decir una vez definida que medida se aplicará, si se refiere a un subsidio permanente o a un esquema especial de recaudación, establecer bajo que circunstancias normativas, de duración y de sustento legal se aplicarán, si se requiere un consumo mínimo como empresa y máximo como usuario doméstico; requisitos de las empresas o población objetivo.

Incluso una política “correctiva” se implementaría como solución a las consecuencias (política de combate al desempleo). Debemos considerar escenarios adversos a fin de no caer en exceso de confianza pero sobre todo por la probabilidad real de que se presenten.

Subsidiar o estimular fiscalmente no necesariamente traerá consigo los efectos deseados, lo cual debe plantearse a los clientes pues se corre el riesgo de que de no hacer esta advertencia los factores de alerta con el tiempo logren que la política se vuelva deficiente e ineficaz.

Existirían entonces mecanismos de regulación para evitarlo, si los industriales reciben un programa fiscal especial para pequeñas y medianas empresas, puede ser que las grandes corporaciones consideren que no se cumple el criterio de equidad e instituyan nuevas empresas pequeñas a fin de ser beneficiados por el programa, ante ello implementar requisitos como antigüedad de la empresa o una investigación de capital de la misma, podría ser necesario.

Para poder prever impactos positivos o negativos que considero es el fin mismo de la proyección de resultados, el analista deberá “analizar” desde la perspectiva del gran industrial, del pequeño empresario, de la mediana empresa, de los dueños de Gas Natural de México, del trabajador, de los sindicatos, de los usuarios domésticos y de grupos opositores, incluso de la población en general, para lograr obtener elementos que le permitan presentar una política sólida. Aunque no se

⁴⁵ Op. cit.

satisfagan todos los sectores puede ser importante pues se percibirá una actitud incluyente que aunque no logre consensos nos allane el camino.

Un método para no perder de vista información en el momento de la toma de decisiones en la matriz de resultados:

Cuadro 5
Resultados proyectados para cuatro alternativas de solución a la problemática de los altos costos del gas natural en Nuevo León.

Criterios	Aceptabilidad política	Sustento legal	Factibilidad	Equidad
Alternativas				
Modificar tasas de precios	Nula	Política económica: se rigen por EUA	Nula	Media (sólo se aplicaría a esta región)
Apertura al sector privado	Nula	Art. 27 Constitucional (interpretación) Grupos de interés opositores	Nula	Media (pues no todos los empresarios tienen el capital, por lo que beneficiaría a ciertos grupos)
Subsidio permanente	Media	Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Federal 2000-2006	Media	Media (condiciones)
Programa especial de incentivos fiscales	Aceptable	Ley Hacendaria	Aceptable	Aceptable (condiciones)

Fuente: Elaborada por la autora con base a la propuesta de Eugene Bardach en su obra “Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica”.

Aunque es un sencillo ejemplo durante todo el análisis se puede ir modificando la matriz, pues algunas condiciones determinarán circunstancias diferentes en función de otros factores.

La Confrontación de costos y beneficios, (sexto paso en la teoría de Bardach), especifica que deberá considerarse los costos y beneficios de los resultados no de las alternativas en sí, tomando en cuenta que en ocasiones un beneficio trae mayores costos que él mismo, pues quizá deba sacrificarse alguna partida para obtener mejores resultados en otras áreas. La mayoría de las veces se puede

hacer en términos monetarios, transacción que puede aplicarse a nuestro caso, pues se hace referencia a un costo.

Es necesario determinar si la reducción de pérdidas en el sector industrial es tan importante como para sacrificar el presupuesto empleado para ello, en lugar de otorgarlo a otro programa gubernamental.

Podría resultar más “económico” para el estado una política de sustitución de empleos perdidos que intervenir asumiendo los costos económicos políticos y sociales.

Este paso implica establecer como ya lo hemos abordado “el mínimo aceptable” es decir que cantidad en millones de pesos intenta evitarse que pierda el sector industrial, que cantidad de empleo se busca conservar, aunque no se logre el 100% se buscará lo *mínimo* que se aceptará para implementar la política. Aunque tenemos un obstáculo más la incertidumbre en nuestro mercado internacional de hidrocarburos, incluso organismos internacionales pudieran evitar que el gobierno federal intervenga a fin de no ver afectadas las exportaciones de algunos países al nuestro.

En este punto es primordial la proyección de resultados, recordando que también la ponderación de costos y beneficios debe ser en función de alternativas y no de resultados, es decir aún cuando se logren los resultados esperados, es necesario determinar si los “gastos” que implicaron la puesta en marcha de la política *valieron la pena*. En el peor de los casos se lograría beneficiar a los empresarios con un gran descontento de otros sectores, y se argumentaría un trato preferencial al estado, que con la actual heterogeneidad social, económica pero tangiblemente política, entre el sur y el norte no resulte agradable a los oídos de grupos detractores.

Si se lograra que la inversión en Nuevo León no sólo no quebrara sino que además se logra mantener el empleo, pero a costa de sacrificar presupuesto para otras regiones del país, inmediatamente lo notarán y encontraría rápidamente detractores.

Los siguientes pasos (últimos dos) resultan más breves en este apartado, lo cual no significa que sean más sencillos, pues es la presentación del proyecto del analista.

El apartado ¡Decida!, se refiere a una suposición de la toma de decisión, es decir aunque uno no sea la persona que tomará la decisión deberá analizar si cuenta con los elementos necesarios para ello, es decir si se ha realizado un adecuado análisis. Sin embargo, en el momento de plantear dicha suposición al verdadero tomador de decisiones, podríamos caer en el error de la subjetividad, por lo que podemos sólo presentar los posibles escenarios. Así que priorizando nuestros

resultados proyectados podremos elegir una alternativa, aquí podemos aplicar también el “ponernos en el lugar del otro” como ya habíamos mencionado el incluir la percepción de los involucrados.

Una vez tomada la decisión podremos detectar anomalías, obstáculos y regresar sobre nuestros pasos para corregirlos. Así si decidimos un programa especial de incentivo fiscal para ciertas empresas y al momentos tomar la decisión descubrimos que puede resultar inequitativo, confuso o bien, se puede prestar a “malos manejos”, en las que incluso se puedan incluir empresas que ni siquiera involucren el hidrocarburo en sus procesos de producción. De cualquier manera debido a la naturaleza de nuestra propuesta, pues la materia energética es un debate nacional, debemos repetir este paso una y otra vez hasta alcanzar una aproximación a estimaciones concretas.

El último paso Cuento su historia, nos presenta la necesidad de plantear de la mejor manera nuestras alternativas luego del análisis de política. El analista de políticas públicas debemos presentar los resultados a sus clientes, a través de argumentos sólidos, pero además cuidando aspectos fundamentales para la aceptación de nuestro proyecto, desde el formato del informe en cuanto al interés que éste sea capaz de despertar en el lector. Incluso, en el ámbito federal un adecuado análisis presentado a través de los medios indicados, reeditaría en cuestiones políticas.

Para la difusión se propone emplear una estrategia *inductiva*, se difunde primero a nivel local o estatal, regional y finalmente nacional, por lo que pueden irse controlando o al menos conjuntando la inconformidad o los “tropiezos” que pueda tener nuestra política. Podríamos considerar que antes de publicarse en medios abiertos se presente en círculos importantes para medir el impacto o la aceptación y poder aún reivindicar el camino en la presentación última.

En este capítulo se describen los elementos que me hacen justificar la necesidad de una política como medida paliativa, a manera de conclusión presentaré un listado concreto de cada uno de los pasos.

Conclusiones

Este proyecto busca proponer que se considere la teoría de Bardach para que, en base a los puntos abordados, se elabore un análisis de política que defina los factores que invariablemente deberán considerarse para una decisión que proyecte resultados positivos para la solución de la problemática por la que atraviesa el sector industrial en Nuevo León.

- Efervescencia electoral e ideológica, incluso la fiebre por conceptos modernos, lo cual genera tensión en el ambiente postelectoral. Las campañas presidenciales se dieron entre fuertes descalificaciones entre los diferentes aspirantes a la primera magistratura, seguido de severos cuestionamientos a las instituciones y a la legitimidad del hoy Presidente Calderón, así la efervescencia social que enmarcó su toma de posesión hace previsible que su gestión será acotada en sus propuestas.
- La crisis en los mercados financieros internacionales que impacta directamente en México, y que le ha valido fuertes cuestionamientos y el reclamo social al gobierno federal.
- Los incrementos registrados a productos de la canasta básica mexicana como la leche y el que nos ocupa, a la gasolina Premium, por tratarse del tema energético, incrementarán la inconformidad social.
- Los canales de gestión de la población han ido modificándose con la apertura y la participación política ciudadanas, dando como resultado la tendencia nacional de conformar frentes hasta obtener la satisfacción de las demandas.
- En el caso de Nuevo León, el grueso de la población no se caracteriza por acciones radicales y contestatarias por lo que podrían registrarse bloques económicos (conformados por empresarios) para presionar al gobierno federal a fin de solucionar su problemática.
- Lo anterior cobra relevancia considerando la crisis de legitimidad que padece la investidura presidencial.
- Los empresarios (grupo de interés) pugnará por obtener una tarifa preferencial que les permita mantener su margen de ganancia. Incluso el financiamiento a protestas ciudadanas que reivindiquen su demanda podría presentarse.

- En un escenario catastrófico existe el riesgo de polarizar el conflicto.

Se optó por seguir la propuesta de Eugene Bardach, toda vez que se considera contar con los elementos básicos para ejemplificar nuestra propuesta. La falta de elementos informativos reales principalmente de carácter financiero nos impiden consolidar nuestra propuesta. Sin embargo, el material presentado sería de utilidad en el caso de un diagnóstico realizado por un analista de política pública, sin estar exento de recibir críticas que permitan nutrir la propuesta.

Elementos informativos básicos dentro del esquema propuesto por Eugene Bardach para la implementación de una política pública para combatir la problemática que generan en el sector empresarial y laboral, así como en la sociedad civil de Nuevo León, los altos costos del gas natural,

Paso 1 Definición del problema. La problemática que el alto costo de las tarifas del gas natural en Nuevo León genera al sector empresarial, representa un riesgo para la generación y conservación del empleo. El gobierno federal como responsable de la política económica, debe intervenir a fin de regular políticas que permitan alcanzar una solución. El accidentado inicio de la actual gestión federal obstaculizará una solución como la que demandan los sectores afectados.

Paso 2 Obtención de información. En este aspecto, la información del gobierno estatal de Nuevo León, encabezado por José Natividad González Parás podría aportar datos que nos permitan utilizar adecuadamente información como tasas de empleo, desempleo, población económicamente activa por sector industrial. A fin de elaborar comparativos de acuerdos a como se han establecido los precios del gas natural. Los resultados podrían ayudarnos a revalorar nuestra hipótesis inicial a fin de determinar la gravedad de la problemática, y evaluar de manera preliminar nuestra elección.

Paso 3 Construcción de alternativas, entendiendo estas, a propuesta del autor, como “opciones de políticas”, o “cursos de acción” alternativos o las diferentes “estrategias de intervención para solucionar o mitigar el problema”. A manera de ensayo, pues hemos reiterado que solo se ofrecen elementos básicos, podrían plantearse como alternativas:

En un escenario catastrófico podría ofrecer un subsidio a las empresas a fin de reducir el impacto negativo del incremento de los costos del hidrocarburo, a cambio las empresas deberán ofrecer servicios bajo convenios (más baratos o incluso gratuitos) a sus trabajadores, así como el compromiso de no realizar despidos.

Obligar a las empresas a fin de que, de mantener el precio establecido (7.65 dls. por millón de BTU's) éstas crearán un fideicomiso que bajo determinadas circunstancias (como cierre de empresas y despidos masivos) apliquen a los trabajadores afectados.

El resto de los pasos: selección de criterios, proyección de los resultados, confrontación de costos y beneficios, se elaborarían en base a los resultados obtenidos de los primeros pasos, mientras que Decida y Cuento su historia (últimos pasos) representan el "simulador" para que el analista de políticas presente su proyecto de manera previa a presentarlo al cliente.

Bibliografía

- Tamayo Sáez, M. (1997) “El análisis de las políticas públicas”. En Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.) *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.
- Meny, I.; Thoenig, J. C (1992) *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Bardach, E. (1999): *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, México: CIDE/Porrúa.
- Meny, I. y J. C. Thoenig (1992): *Las políticas públicas*, Barcelona: Ariel.
- Aguilar, L.F. (1996): *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México D.F: Porrúa.
- Aguilar, L.F. (1992): *La implementación de las Políticas Públicas*. México D.F.: Porrúa
- Bobbio Norberto (1987): *Estado, Gobierno y Sociedad*. España: Plaza y Jane.
- Diario Oficial de la Federación. 16 de mayo y 15 de septiembre de 2005.
- El Universal (varias fechas)
- Reforma (varias fechas)
- Página del gobierno de Nuevo León: www.nuevoleon.gob.mx