



**CIENCIA
POLÍTICA
Y POLÍTICAS
PÚBLICAS
EN JALISCO
TEORÍA
Y METODOLOGÍA**

Coordinadores
ALBERTO ARELLANO RÍOS
NANCY GARCÍA VÁZQUEZ

EL COLEGIO DE JALISCO

320.0117235
C569

Ciencia política y políticas públicas en Jalisco : teoría y metodología / coords. Alberto Arellano Ríos y Nancy García Vázquez -- 1ª. ed. -- Zapopan, Jal. : El Colegio de Jalisco, 2013.

158 p. : tablas, gráfs. ; 21.5x16.5 -- (Colección Temas de Estudio)

Contenido: Agradecimientos -- Primera parte. El estudio de la política -- Estudio introductorio / Alberto Arellano Ríos -- El estudio de la política. Rutas, temas, enfoques y perspectivas / Alberto Arellano Ríos -- Métodos y técnicas utilizadas para el estudio de la política / David Mora Cortés e Ismael Orozco Loreto -- Segunda parte -- Estudio introductorio / Nancy García Vázquez -- Perspectivas teóricas en el estudio de las políticas públicas / Estuardo Gómez Morán -- Tendencias de los estudios cualitativos sobre política pública / Anahí Copitz Gómez Fuentes -- Tendencias de los estudios cuantitativos en política pública / Nancy García Vázquez -- Anexos.

Incluye anexos: pp. [135]-158

ISBN: 978-607-8350-02-5

1. Ciencia política - Investigación. 2. Ciencia política - Metodología. 3. Ciencia política - Jalisco (México) - Estudio. 4. Democracia - Jalisco (México) - Estudio. 5. Políticas públicas - Investigación. 6. Política local - Historia - Jalisco (México) - Estudio. 7. Jalisco (México) - Política y gobierno - Estudio.

I. Arellano Ríos, Alberto, coord. II. García Vázquez, Nancy, coord.

© D.R. 2013, El Colegio de Jalisco, A.C.

5 de Mayo 321

45100, Zapopan, Jalisco

Primera edición, 2013

ISBN: 978-607-8350-02-5

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

ÍNDICE

Agradecimientos	7
PRIMERA PARTE. EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA	
Estudio introductorio <i>Alberto Arellano Ríos</i>	11
El estudio de la política. Rutas, temas, enfoques y perspectivas <i>Alberto Arellano Ríos</i>	19
Métodos y técnicas utilizados para el estudio de la política <i>David Mora Cortés e Ismael Orozco Loreto</i>	55
SEGUNDA PARTE. EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	
Estudio introductorio <i>Nancy García Vázquez</i>	67
Perspectivas teóricas en el estudio de las políticas públicas <i>Estuardo Gómez Morán</i>	73

las instituciones de investigación representativas fomentar los mecanismos para impulsar la investigación y publicación de manera individual.

Perfil de los autores

Puesto que las construcciones de género permean todos los ámbitos de la sociedad, y siguen pesando y siendo demasiado evidentes, 73% de los autores que publican en estas temáticas son hombres y 27% mujeres.

Grado académico de los autores

Lo más destacable entre los hallazgos es, con mucho, lo referente al grado académico de los autores. De las publicaciones 85% pertenece a autores con grado de doctorado, sólo 11% de ellos tiene grado de maestría y el resto de licenciatura y otros grados. Por ello, podría ser pertinente incentivar la investigación y publicación de autores con otros grados académicos; por ejemplo, ensayos y trabajos de licenciatura, maestría y otros más, aparte de los de doctorado.

Hasta aquí los hallazgos sugerentes de esta revisión. La segunda parte del libro ahonda más en ellos. El capítulo escrito por Estuardo Gómez Morán, "Perspectivas teóricas en el estudio de las políticas públicas", revisa las principales escuelas con las que se lleva a cabo el análisis en esta disciplina. El autor concluye que la producción académica local se centra, en su mayoría, en las fases de agenda y de implementación, aunque ya hay una incipiente recurrencia hacia la evaluación.

El capítulo escrito por Anahí Copitzky Gómez Fuentes, "Tendencias de los estudios cualitativos sobre política pública", hace una revisión a profundidad acerca de las técnicas cualitativas utilizadas en una submuestra de artículos y libros. La autora observa que la principal tendencia es que, si bien hay más datos cualitativos, buena parte de ellos se basan en datos existentes (usualmente producidos por los gobiernos y por las instituciones del Estado).

Finalmente, el texto de Nancy García Vázquez "Tendencias de los estudios cuantitativos en política pública", revisa el uso que se hace de las herramientas estadísticas, que en general suelen ser complementarias y poco sofisticadas.

De este modo, esta segunda parte invita a dialogar a los investigadores, a ubicar potenciales áreas de investigación, a innovar metodologías y, sobre todo, a generar más información acerca del ámbito municipal.

PERSPECTIVAS TEÓRICAS EN EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Estuardo Gómez Morán
Conafor

INTRODUCCIÓN

Hasta el último cuarto del siglo xx, la democratización de los sistemas políticos era el objeto central de estudios políticos en las universidades mexicanas, y quizá de América Latina. La razón principal es el interés por la historia de los regímenes autoritarios en el hemisferio sur. De ahí que el principal objeto de investigación en las ciencias sociales, y particularmente en la ciencia política, fuera la democratización y la liberalización de los sistemas políticos. A la par de dichas extendidas tendencias académicas, las comunidades científicas sociales comenzaron a inclinarse por un asunto menos popular: cómo lograr que los gobiernos decidan acertadamente. Como señala Aguilar Villanueva, la "raíz de las decisiones equivocadas del gobierno y de su incapacidad para aprender de sus errores se hallaba en la misma estructura autoritaria del sistema político-administrativo, imponente, incontenible, sin el contrapeso de las libertades económicas y políticas de los ciudadanos".¹

Ese interés académico por el fenómeno decisorio de los gobiernos y sus resultados provenía de un campo de estudios que había comenzado a gestarse en el seno de las ciencias sociales estadounidenses durante la década de 1950: las políticas públicas.² El hecho fundamental de haberse generado a partir

¹ Luis F. Aguilar Villanueva. "Estudio introductorio". Luis F. Aguilar Villanueva (ed.). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 16.

² Radha Krishan Sapru. *Public Policy: Formulation, Implementation and Evaluation*. Nueva Delhi: Sterling Publishers, 2004.

de un enfoque multidisciplinario en ese contexto es un factor que ha determinado el rumbo de esta orientación académica. La perspectiva de políticas públicas se inscribe en la relación teoría-práctica que ha caracterizado al conocimiento científico con una particular orientación hacia la resolución práctica de los problemas colectivos. Al menos esa ha sido la pretensión desde la aparición del fundacional trabajo de Harold Dwight Lasswell: "The Policy Orientation".³

El estudio de políticas públicas representa uno de los ejes transversales que mayor multidisciplinariedad ha demandado a las ciencias sociales, sobre todo por su orientación hacia la resolución de problemas colectivos. Como en el resto de las disciplinas sociales, su desarrollo no ha estado exento de la discusión epistemológica respecto de la unidad e integralidad de sus métodos y de su objeto de estudio. En ese sentido, su proceso de autodefinición disciplinar ha estado acompañado de una prolífica producción académica, tanto empírica como teórica. En este capítulo se expone panópticamente el desarrollo teórico del enfoque de políticas públicas con la finalidad de realizar un acercamiento a la producción académica que se ha generado en este campo en el estado de Jalisco.

ELEMENTOS DISCIPLINARES DEL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A diferencia de los campos de conocimiento de las ciencias naturales, las ciencias sociales han requerido debates epistemológicos mucho más intensos para la conformación de sus campos disciplinares.

La validez del estudio de las políticas públicas como un campo disciplinar integral todavía está en discusión. Algunas personas afirman que el estudio de las políticas públicas es "más una moda que una ciencia, un conjunto poco organizado de preceptos y posiciones en lugar de un conjunto integrado de conocimientos sistemáticos, más bien un arte y un oficio de una ciencia genuina".⁴ A pesar de esto, prestigeadas universidades de todo el mundo han

³ Harold Dwight Lasswell cit. por Radha Krishan Sapru. *Public Policy: Art and Craft of Policy Analysis*. Nueva Delhi: PHI Learning, 2010.

⁴ Michael Moran, Martin Rein y Robert Goodin. "Policy Persuasion". Michael Moran, Martin Rein y Robert Goodin. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Nueva York: Oxford University Press, 2006, pp. 3-39.

establecido programas de investigación y de formación académica en este campo. Además, se publican revistas científicas para la difusión de la investigación acerca de políticas públicas y actualmente existen sociedades de profesionales conformadas especialmente para el estudio de éstas.⁵

En cualquier caso, se trata de una discusión para la que no parece haber un desenlace en el corto plazo, mucho menos en el entendido de que el estudio de las políticas públicas requiere necesariamente de la colaboración interdisciplinaria de las ciencias sociales y de diversos campos del conocimiento que puedan tener alguna aplicación práctica en la orientación hacia algún problema público particular.

Entre los aspectos que distinguen a los estudios de política pública de los que se generan en los campos científicos del conocimiento social, Moran, Rein y Goodin identifican al menos tres.⁶ El primero es su finalidad *persuasiva*, en el sentido de que los estudios de política pública pretenden lograr adeptos políticos que avalen la pertinencia de una decisión colectiva. En ese tenor, como segundo atributo, afirman que los estudios de política pública poseen una fuerte carga de *valores* y que por lo tanto son estudios explícitamente normativos, sustentados en el papel que desempeñan las premisas de valor en la decisión pública. Finalmente, derivado de los dos primeros aspectos, los estudios de política pública se *orientan hacia la acción*, y por ello este tipo de investigaciones se presentan con la intención de responder a preguntas del tipo ¿qué debemos hacer como comunidad política?⁷

Desde los aportes fundacionales del enfoque de políticas públicas quedó establecida la imperiosa necesidad de contar con una visión *multidisciplinar*; la razón parece evidente: los problemas públicos se comportan como fenómenos complejos que reclaman una visión integral de sus interacciones y, desde luego, de la forma en que habrán de atenderse. De ahí que un cuarto atributo de los estudios de política pública sea su carácter *multidisciplinario*, lo que a su vez puede ser una fortaleza y una debilidad; una fortaleza debido a que una investigación de políticas públicas puede basarse en los mejores conocimientos de las ciencias naturales, las ciencias sociales y las

⁵ Kevin Smith y Christopher Larimer. *The Public Policy Theory Prime*. Filadelfia: Westview Press Books, 2009.

⁶ Moran, Rein y Goodin, *op. cit.*

⁷ *Ibid.*, pp. 5-6.

humanidades; pero también podría ser una debilidad puesto que los analistas de política no comparten un lenguaje que comprenda y emplee provechosamente los conocimientos aportados por las diversas disciplinas.⁸ El enfoque de políticas públicas merece atención esencialmente porque trata de cómo las sociedades solucionan problemas públicos.⁹

ELEMENTOS TEÓRICOS PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El estudio de las políticas públicas como parte del campo general de las ciencias sociales requiere de marcos teóricos que permitan adoptar una posición analítica de referencia para aproximarse al objeto de estudio, ya sea que éste se entienda como decisión colectiva o como la asignación autoritativa de valores para la sociedad. En ese sentido, las principales teorías que han moldeado al estudio de las políticas públicas provienen de las ciencias sociales,¹⁰ principalmente de la ciencia política y de la administración pública. En opinión de Aguilar Villanueva, el estudio de las decisiones públicas había sido ignorado por la ciencia política, que se concentraba en la comprensión de *lo político* en donde prevalecían como objeto de estudio las estructuras sociales superiores y externas que determinaban el sentido de lo que al gobierno correspondía hacer; además había sido olvidado por la administración pública, que se concentraba en cómo realizar lo decidido por aquellas estructuras de poder, al mantener la clásica separación entre política y administración.¹¹ Por lo tanto, el proceso de transformación de *la política* en *las políticas* no formaba parte de la agenda de investigación de las ciencias sociales.

A pesar de esta ausencia fundamental del proceso decisorio como objeto de estudio, es precisamente en el seno de la investigación de las ciencias sociales-políticas que comenzó a gestarse el interés y el análisis respecto del proceso de elaboración de las políticas públicas. Una de las características del conocimiento científico es que para su desarrollo, los investigadores confor-

⁸ Thomas Birkland. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Nueva York: ME, Sharpe, Inc., 2011.

⁹ *Idem*.

¹⁰ Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone y Michael Hill. *Public Policy Analysis*. Bristol: MPG Books, 2007.

¹¹ Luis F. Aguilar Villanueva. "Estudio introductorio". Luis F. Aguilar Villanueva. *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 15-84.

man comunidades científicas alrededor de teorías comúnmente aceptadas, que se convierten en explicaciones paradigmáticas de la realidad. Knoepfel, Larrue, Varone y Hill,¹² identificaron tres escuelas de pensamiento que han dado forma a los estudios de política pública: la primera es la que se basa en la *teoría del Estado*, la segunda es la que pretende explicar la lógica de la acción pública a partir de la teoría del *sistema político*-administrativo,¹³ y la tercera se enfoca en la valoración de los resultados y efectos de la acción pública (*evaluación*). Conviene tener presente que estos tres grupos teóricos no son excluyentes, ya que los enfoques en los cuales se subdividen pueden presentar algunas afinidades, sobre todo en el caso de las teorías del Estado y del sistema político.¹⁴

Los estudios basados en las teorías del Estado no se concentran en las decisiones en sí, sino en las estructuras políticas institucionales que están detrás de las decisiones; es decir, en la esencia de la política o, dicho de otra manera, en lo propiamente político. En ese sentido, se identifican tres formas de entender a la política pública como acción del Estado. En primer lugar, se concibe a las políticas públicas como respuestas a demandas o problemas sociales que pueden ser atendidos por medio de la intervención pública (enfoque *pluralista*). Otra forma de entenderlas es al considerarlas como la expresión de la clase dominante, por medio del Estado como instrumento de dominación (enfoque *elitista* o *clasista*). Finalmente, también pueden concebirse como el mecanismo de distribución del poder entre los grupos de interés

¹² Knoepfel, Larrue, Varone y Hill, *op. cit.*

¹³ Knoepfel, Larrue, Varone y Hill establecen que para los autores de esta escuela el Estado deja de ser considerado como un actor homogéneo y comienza a concebirse como un *sistema político y administrativo* cuyo funcionamiento debe ser entendido para permitir las formulaciones de predicciones o recomendaciones. *Idem*.

¹⁴ Tómese en consideración que ambas teorías representan dos paradigmas diferentes de la ciencia política del siglo xx: mientras que la teoría del Estado es de corte legalista, la teoría del sistema político es de corte conductual.

que se confrontan en el campo político para determinar las políticas (enfoque *corporativista* o *neoinstitucional*)¹⁵,¹⁶

Aquellos estudios que se apoyan en las teorías del *sistema político-administrativo*¹⁷ consideran que la función del análisis de políticas consiste en comprender los modos y lógicas de operación de la acción pública, no en explicar el funcionamiento de todo el sistema político. Es en el seno de esta teoría sistémica que se han desarrollado los modelos de decisión más representativos del enfoque de políticas públicas (*racionalismo* e *incrementalismo*). Un primer enfoque se concentra en el análisis del proceso de toma de decisiones y en la estrategia de los actores (enfoque *socio-organizacional*). Otros estudios se concentran en el análisis de los instrumentos y herramientas de los cuales se dispone para implementar la política para optimizar la selección de la alternativa de política (enfoque *económico*). Hay investigaciones que tienden a estudiar las estructuras,

¹⁵ Entre los estudios basados en teorías del Estado, el enfoque *institucional* (tanto en su dimensión socio-política como en su dimensión económica o *neoinstitucional*) es uno de los que más se han desarrollado en relación con las políticas públicas. El enfoque institucional se concentra en estudiar la relación que existe entre política pública y estructuras de gobierno, entendiendo así no sólo a las estructuras del Estado (perspectiva legalista), sino también a las estructuras sociales y económicas (perspectiva *neoinstitucional*) que restringen el comportamiento de los individuos. Sapru, *Public Policy: Art and Craft...* En ese sentido, el mérito del enfoque institucional descansa principalmente en comprender la relación entre decisiones de política pública y estructuras de poder; en otras palabras, en indagar sobre los efectos estructurales de las políticas.

¹⁶ Knoepfel, Larrue, Varone y Hill, *op. cit.*, pp. 3-5.

¹⁷ A pesar de su característica multidisciplinaria y de la variedad de teorías sociales que por consecuencia pueden ser empleadas en este estilo de análisis, el enfoque de políticas públicas mantiene una fuerte relación con la teoría del *sistema político*, iniciada en el seno de la ciencia política norteamericana y que concibe a lo político como el conjunto de procesos por medio de los que una sociedad asigna valores autoritativamente. David Easton. "Categorías para el análisis sistémico de la política". *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu, 1997, pp. 216-231. McCool considera que esta perspectiva teórica ha tenido relevancia particular en el desarrollo de los conceptos sobre el funcionamiento del proceso decisorio de las políticas públicas, sobre todo por la relación que establece entre las diversas partes del sistema y el entorno. Daniel McCool. *Public Policy Theories, Models and Concepts*. Nueva Jersey: Pearson, 1995, p. 163. Easton considera que un sistema político es aquel que cumple exitosamente con dos funciones: la primera es la de asignar valores para una sociedad, es decir, la definición colectiva de lo que se considera relevante de ser atendido por medios públicos; y la segunda, es lograr que esa asignación de valores sea respetada por la mayoría. En ese sentido, el sistema político se convierte en un mecanismo por medio del cual se procesan demandas sociales (*inputs*) de acuerdo con un arreglo institucional, para generar productos (*outputs*) que las satisfagan: esos productos son las políticas públicas y se convierten asimismo en nuevos insumos para el sistema. Con esta perspectiva teórica se asocian los modelos de decisión racional.

procedimientos y formas institucionales que adopta la administración pública en la implementación de las políticas (enfoque *administrativo*). Finalmente, un enfoque emergente es el que busca entender las políticas de forma cognitiva y normativa, al enfatizar su atención en el papel que desempeñan las ideas y los valores en la formación y alteración de las políticas (enfoque *cognitivo*).¹⁸

Por último, la escuela de la evaluación de las políticas trata de explicar la acción pública a partir de sus efectos en la sociedad; es más bien evaluativa que explicativa, y se basa en el estudio de las evidencias de la política. A esta escuela corresponden dos enfoques: el primero se orienta hacia el desarrollo de metodologías apropiadas para la valoración de las políticas (enfoque *metódico*), se fundamenta en el análisis estadístico, el análisis multicriterio, en técnicas experimentales y en el análisis de costo-beneficio; un segundo enfoque se concentra más en el proceso de evaluación y en cómo este ejercicio se convierte en una estrategia de los actores para mejorar su toma de decisiones (enfoque de *proceso de evaluación*).¹⁹

Los marcos teóricos que se han descrito representan, en primer lugar, a la posición en el campo de las ciencias sociales desde la cual los investigadores se disponen a observar el objeto de estudio; en segundo lugar determinan una primera finalidad investigativa. Mientras que los estudios de política basados en las teorías del Estado tienen una finalidad más bien *explicativa* o *positiva*, los estudios que se basan en la teoría del sistema político y en la evaluación de las políticas tienen un propósito más bien *normativo*, aunque de diferente manera. Sin embargo, la integridad y unidad del enfoque de políticas públicas como una disciplina particular se ha enfatizado más intensamente a partir de la teoría del *sistema político*. En ese sentido, conviene destacar que además de las referencias obligadas a los tres importantes teóricos del enfoque de políticas públicas (Lasswell, Simon y Lindblom), también se reconoce a David Easton como uno de los precursores, principalmente por su aplicación de la teoría de sistemas para explicar el funcionamiento de la política.²⁰

¹⁸ Knoepfel, Larrue, Varone y Hill, *op. cit.*, pp. 5-7.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 9-10.

²⁰ Werner Jann y Kai Wegrich. "Theories of the Policy Cycle". Fischer, Miller y Sidney, *op. cit.*, pp. 43-63; Knoepfel, Larrue, Varone y Hill, *op. cit.*, p. 6; Wayne Parsons. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Mino y Dávila editores, 2007, pp. 57-68; Sapru, *Public Policy: Art and Craft...*, p. 6.

TIPOS DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Existen diferentes formas de clasificar a las políticas públicas, o lo que es igual, de agrupar al *objeto de estudio*. Además, hay distintas maneras de catalogar el *tipo de análisis* que se hace del mismo objeto de estudio.

Al respecto conviene tener presentes dos condiciones relevantes. En primer lugar, que los criterios de clasificación de las políticas y de su análisis (como objeto y como enfoque) dependen más de la finalidad investigativa que se tiene al aproximarse al objeto de estudio, que de una distinción del estado en el que se encuentran dichos objetos. En segundo lugar, que esa finalidad de investigación es una expresión respecto del tipo de relación que se concibe entre *razón y política*, o entre el análisis y la decisión pública.²¹ Por otro lado, independientemente de la finalidad investigativa, el estudio de las políticas públicas requiere de una concepción de su *modelo de decisión*, además de los marcos conceptuales de referencia que provienen de las *teorías del Estado* y del *sistema político*. Son estos dos aspectos los que permiten caracterizar el tipo de análisis efectuado sobre las políticas públicas: la teoría social y el modelo de decisión.

Una primera forma de clasificar los análisis sobre políticas públicas a partir de su finalidad investigativa consistiría, siguiendo a Lasswell,²² en discriminarlos de acuerdo con el marco de referencia al que se ajustan: al distinguir a aquellos que se ocupan del *conocimiento de* el proceso de la política (análisis del proceso o *policy making*), de aquellos que se ocupan del *conocimiento en* el proceso de la política (análisis de la política o *policy analysis*); nótese que la distinción básica entre estos dos tipos de análisis es su orientación normativa hacia la acción. Estas dos visiones representan los dos paradigmas sobre los que principalmente se ha desarrollado el enfoque de políticas públicas.²³ En el desarrollo del enfoque de políticas, estas dos posturas paradigmáticas se han encontrado en una constante tensión y han dado origen a diferentes

²¹ Aguilar Villanueva, "Estudio introductorio". *La hechura...*

²² Harold Lasswell. "La concepción emergente de las ciencias de políticas". Aguilar Villanueva, *El estudio...*, p. 117.

²³ Aguilar Villanueva. "Estudio introductorio". *El estudio...*, pp. 51-52. Parsons, *op. cit.*, p. 53.

explicaciones respecto de la naturaleza del proceso de decisión colectiva, o *modelos de decisión*.²⁴

Resulta notable que cada uno de estos modelos parece tener una correspondencia lógica con alguna de las teorías sociales que se han apuntado previamente.²⁵

El *modelo racional* congenia con la teoría sistémica ofrecida por Easton debido a que concibe al análisis de las políticas públicas como una estrategia para dotar de eficiencia técnica y económica al proceso decisorio; lo que supone un conjunto de precondiciones: (1 que se ha caracterizado por completo un problema y se ha conceptualizado un estado deseado, (2 que se han identificado y (3 valorado las alternativas posibles a partir de un cálculo preciso de sus costos y beneficios.²⁶ En ese sentido se pretende explicar la transformación de *demandas* en *productos* mediante el procesamiento del sistema político.²⁷

De las principales objeciones que se han planteado al modelo racional,²⁸ se han desprendido dos modelos de decisión semejantes: la propuesta de la *racionalidad limitada* de Simon y la del *incrementalismo* de Lindblom. A pesar de que ambas refutan las bases del modelo racional, la proposición administrativa de Simon no deja de ser partidaria de la posibilidad de racionalizar el proceso de decisión colectiva.²⁹

²⁴ En general, es posible identificar tres modelos para estudiar la política como *decisión*: 1) el modelo racional que supone que las políticas son el resultado de una elección optimizadora, basada en información suficiente respecto de las alternativas y sus efectos; 2) el modelo del proceso organizacional que concibe a las políticas como los cursos de acción posibles, dada una estructura de organizaciones y recursos públicos específicos; y 3) el modelo de la política burocrática, que concibe a las políticas como el resultado de un enfrentamiento entre los actores políticos. Graham. "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos". Aguilar Villanueva, *La hechura...*, pp. 119-200.

²⁵ Knoepfel, Larrue, Varone y Hill, *op. cit.*, pp. 5-7.

²⁶ Sapru, *Public Policy Formulation...*

²⁷ McCool, *op. cit.*, p. 163.

²⁸ En primer lugar, la trivialización del comportamiento humano al considerar que los individuos invariablemente tenderán a conductas que optimizan su propio beneficio; en segundo lugar, la imposibilidad de conocer al conjunto completo de alternativas posibles, acompañada de la imposibilidad de proyectar razonablemente todos los efectos posibles de esas alternativas, en otras palabras, la falta de información completa; y tercero, el necesario contexto organizacional en el que se instrumentan las decisiones públicas. McCool, *op. cit.*; Sapru, *Public Policy Formulation...*

²⁹ *Idem.*

A pesar de las divergencias que existen entre esos modelos de decisión, los estudios de política pública comparten los elementos característicos de una disciplina dentro del campo de las ciencias sociales: en primer lugar, emplean *métodos y técnicas* de investigación semejante; y en segundo lugar, utilizan *perspectivas teóricas comunes*. Es precisamente la orientación hacia la solución de problemas lo que dota de mayor complejidad tanto al objeto de estudio (*políticas públicas*) como a su análisis (enfoque de políticas públicas). En ese sentido, el análisis de políticas es parcialmente *descriptivo* y parcialmente *normativo*, y por lo tanto, explora diferentes aspectos en las fases del proceso decisorio: por un lado le interesa conocer los problemas públicos (describir los hechos), y por otro, le interesa determinar lo que es correcto para los públicos (conocer los valores); y finalmente le interesa conocer y mejorar las acciones que de los dos elementos anteriores se desprenden (conocer la acción e incidir en ella).³⁰

EL MODELO DE ETAPAS: UNA SIMPLIFICACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

Cualquier clasificación del proceso de políticas públicas es, por sí misma, un esfuerzo de simplificación carente de exhaustividad absoluta, sobre todo por

³⁰ Dunn ofrece una perspectiva panorámica e integrada del análisis de políticas públicas. Desde su visión, el análisis de políticas pretende responder a cinco *preguntas esenciales*: 1) ¿cuál es la naturaleza del problema para el cual se busca una solución?; 2) ¿qué curso de acción debería seleccionarse para solucionarlo?; 3) ¿qué resultados se esperan del curso de acción elegido?; 4) ¿esos resultados contribuyen a solucionar el problema?; y 5) ¿qué resultados futuros podrían esperarse si otros cursos de acción se eligieran? Esas preguntas representan cinco diferentes *informaciones relevantes* sobre la política pública: 1) el problema, 2) el resultado esperado, 3) la preferencia, 4) el resultado observado, y 5) el comportamiento (o desempeño) de la política. Los métodos y técnicas para conocer ese tipo de información relevante también son cinco: 1) *estructuración* del problema genera información para identificar y definir el problema a resolver; 2) *pronóstico*, genera información acerca de los resultados esperados de las alternativas e política; 3) *recomendación*, genera información acerca de las preferencias sobre las políticas; 4) *monitoreo*, genera información acerca de los resultados observados de las políticas; y, 5) *evaluación*, genera información acerca del valor y a pertinencia de los resultados observados y esperados. Una combinación de esas preguntas, informaciones y métodos, da como resultado tres parejas de análisis: 1) el análisis puede ser *prospectivo* (cuando se emplea el pronóstico y la recomendación) o *retrospectivo* (cuando se emplea el monitoreo y la evaluación); 2) el análisis puede estar orientado a la *identificación* del problema o a la *solución* del problema; y 3) finalmente, el análisis puede ser *normativo* o *descriptivo*. William Dunn. *Public Policy Analysis: an Introduction*. Nueva Jersey: Pearson Education, 2004, pp. 3-16.

la asombrosa complejidad de factores que involucran al proceso de decisión colectiva. Sin embargo, es esa misma complejidad lo que conduce a los estudios de las políticas públicas a buscar formas simplificadas de comprender su objeto de estudio. En ese sentido, Sabatier sostiene que las clasificaciones construidas por los analistas de políticas están casi siempre condicionadas por un conjunto de preconcepciones que generan dos efectos en el esquema de comprensión del fenómeno: 1) determinan qué factores son críticos para explicar el proceso de política pública y cuáles pueden ignorarse; y 2) definen las categorías en las que los fenómenos pueden agruparse.³¹

Una de las perspectivas más recurrentes en la investigación que se ha desarrollado bajo el enfoque de políticas públicas ha consistido en concebir al proceso de conformación de las decisiones como un *ciclo* o que está compuesto por diferentes etapas.³² A pesar de las diferentes críticas que se han presentado en las comunidades académicas respecto de la pertinencia teórica del modelo, esta concepción cíclica ha comenzado a adquirir matices paradigmáticos en la investigación que se genera en torno de las políticas públicas. De manera tal que, a pesar de las divergencias que puedan tener, existe entre las comunidades académicas abocadas al estudio de las políticas una distinción observable entre las fases de *establecimiento de la agenda*, la de *formulación* de las políticas, su *implementación* y su *evaluación*, sólo por mencionar las categorías más comunes.³³

El *modelo por etapas* representa un tipo ideal, más que una descripción exhaustiva del objeto de estudio en la realidad. La concepción cíclica encuadra con la teoría del *sistema político* apuntada por Easton,³⁴ en la que el esquema institucional de las prácticas políticas representa un modelo dinámico de procesamiento de demandas (*inputs*) para obtener un conjunto de resultados (*outputs*) que se convierten entonces en políticas públicas. En ese ciclo dinámico de insumos y productos sistémicos, la concepción cíclica de las políticas por etapas representa un esquema metodológico para su estudio y comprensión que concibe al ciclo de vida de las políticas como un fenómeno

³¹ Paul Sabatier. "The Need for Better Theories". Paul Sabatier. *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 2007, pp. 21-65.

³² Jann y Wegrich, *op. cit.*

³³ *Idem.*

³⁴ Easton, *op. cit.*, pp. 216-231.

sucesional. Esto es, que por su condición cíclica no sólo se trata de fases que inician, se desarrollan y concluyen con una decisión, sino que los resultados de este primer ciclo se convierten en un insumo para un segundo ciclo, cuyas fases seguirán un curso regular semejante al primero, quizá en condiciones diferentes, pero con un patrón recurrente (agenda, formulación o diseño, implementación y evaluación). De este modo, las políticas previas forman una parte central del ambiente sistémico del proceso decisorio.³⁵

El modelo por etapas se ha convertido en un referente para la producción académica de investigación sobre políticas públicas, a tal grado que las etapas se han autodefinido como subcampos del enfoque general, y algunos han logrado afianzarse alrededor de perspectivas analíticas y metodológicas particulares.³⁶ El modelo de políticas públicas por etapas posee diversas ventajas metódicas, tanto para los analistas de políticas que se encuentran inmersos en alguna arena en particular, como para los científicos sociales que se concentran en el estudio de las políticas como parte de un programa amplio de investigación científica.

Una primera ventaja consiste en que centra su atención en las instituciones y organizaciones públicas, actores reconocibles, cuya formalidad ofrece un marco de referencia de relativa certidumbre para el estudio de la decisión pública. Esto no quiere decir en modo alguno que el análisis de otros actores no forme parte del enfoque de políticas públicas; por el contrario: el estudio de los actores resulta fundamental para el estudio de las políticas; no obstante, para que una política adquiera su carácter de público, es indispensable involucrar la acción de las organizaciones del Estado. En segundo lugar, el modelo por etapas permite estudiar lo que el gobierno realmente hace, no únicamente lo que el gobierno dice que hará; en ese sentido, el estudio de los resultados de la acción e inacción del gobierno adquiere relevancia. La tercera ventaja del modelo por etapas es que la formulación de las políticas usualmente sigue un patrón semejante al que se plantea en el modelo por etapas,³⁷ de ahí que sea útil no sólo para los estudiosos interesados en conocer y explicar el funcionamiento de las políticas de manera positiva (*policy making*), sino también

³⁵ Jann y Wegrich, *op. cit.*

³⁶ *Idem.*

³⁷ James Anderson. *Public policy making: an introduction*. Boston: Cengage Learning, 2011.

para los que se interesan en la búsqueda de la mejor decisión de política (*policy analysis*).

Por otro lado, la sencillez del modelo por etapas y su condición cíclica permiten contar con un marco de referencia homogéneo para organizar y sistematizar la producción académica en el campo de las políticas públicas,³⁸ además de que armoniza con las perspectivas teóricas y con prácticas empíricas del enfoque de políticas. Por un lado, ofrece un marco conceptual que congenia tanto con la teoría del *sistema político* como con el enfoque *institucional*; por otra parte, puesto que las etapas del proceso son construcciones ideales que poseen una finalidad metódica, su condición cíclica y dinámica representa un equilibrio entre los modelos racional e incremental.

LA AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS EN JALISCO

La finalidad del presente capítulo es describir los aspectos teóricos y empíricos que han caracterizado a los estudios de política pública en Jalisco. Para lograrlo, se establecieron dos dimensiones principales para el análisis de la producción académica, de tal forma que se clasificaron las fuentes documentales según su afinidad con las fases del modelo por etapas y por su correspondencia con las perspectivas teóricas predominantes en los estudios de política pública.³⁹ Se consideraron esas dos dimensiones puesto que son las categorías más generales con las que es posible organizar los estudios de política pública: el modelo por etapas, principalmente para agrupar las investigaciones de acuerdo con el objeto que estudian; y las perspectivas teóricas, principalmente para agruparlas de acuerdo con las posturas analíticas que adoptan los investigadores. Vale la pena advertir que esta clasificación es únicamente metódica para la organización de las fuentes documentales, y su finalidad es simplificar el análisis de la producción académica del ámbito local, de manera que permita tener un panorama general de las perspectivas teóricas y empíricas que se han cultivado de forma predominante en este campo. En ese sentido, en la producción intelectual que se toma como muestra no se establece explícitamente que se realiza un análisis de algún tipo en particular. Son sus características las que han determinado que se le clasifique en alguno de los

³⁸ Parsons, *op. cit.*

³⁹ Consultar el anexo 3 con la literatura revisada para este trabajo.

grupos señalados. Por lo tanto, una comprensión profunda de la naturaleza de cada tipo de análisis demandará al lector una dedicación mayor a los textos que se han tomado como objeto de esta caracterización. En las siguientes secciones se describen los tipos de análisis de política pública a partir de las dos dimensiones señaladas.

El enfoque de políticas públicas se caracteriza por su orientación hacia la atención de problemas públicos, lo que por sí mismo es una empresa compleja. Esa complejidad del objeto de estudio (los problemas y la forma en que se atienden) se ha traducido, a su vez, en una complejidad en los métodos, enfoques y técnicas que se emplean en su estudio. En ese sentido, en cada una de las siguientes secciones se presenta una caracterización de los principales problemas públicos que se han estudiado en Jalisco al emplear como eje principal del análisis la clasificación del modelo por etapas.

EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACUERDO CON LAS FASES DEL MODELO POR ETAPAS

A pesar de la pertinencia del modelo por etapas para organizar el análisis de las políticas, éste no deja de ser un modelo,⁴⁰ y como tal es una simplificación del complejísimo proceso decisorio que siguen las sociedades para determinar qué situaciones merecen la atención pública y cómo van a atenderlas. En ese sentido, la producción académica a la que se pretende caracterizar en este apartado no concuerda perfectamente con las fases del modelo por etapas, de manera que hay estudios que pueden corresponder a más de una fase, puesto que comparten rasgos de diferentes etapas del proceso decisorio.

Por otro lado, no existe una única manera de fragmentar al proceso de políticas en etapas;⁴¹ las clasificaciones más exhaustivas pueden sugerir hasta doce, y las más generales sugieren dos. Para el presente se han considerado únicamente cuatro: 1) *agenda*, 2) *diseño o formulación*, 3) *implementación* y 4) *evaluación*. Con la finalidad de clasificar homogéneamente los estudios, de acuerdo a su correspondencia con las fases del modelo por etapas, se

⁴⁰ Parsons, *op. cit.*

⁴¹ *Ibid.*, p. 53.

definieron criterios o atributos que debían presentar los estudios para catalogarse en cada una.⁴²

Por un lado, se consideró que las investigaciones que podrían ubicarse en la fase de agenda debían tener las siguientes características: 1) que analiza a los actores, sus posiciones respecto de las percepciones problemáticas de otros actores, y las posibles afinidades y confrontaciones entre los grupos de actores; 2) que examina la opinión pública, los medios masivos de comunicación y las investigaciones especializadas sobre asuntos que todavía no eran atendidos públicamente; 3) que aporta elementos para definir los problemas públicos, principalmente a manera de diagnóstico. En resumen, las investigaciones del tipo *agenda* responderían principalmente a las siguientes preguntas: ¿cuáles son los problemas públicos?, ¿qué los caracteriza como problemáticos y relevantes?, y ¿cómo llaman la atención del gobierno?

Para determinar si una investigación debía considerarse como del tipo *diseño o formulación* se consideraron los siguientes atributos: 1) que indaga la congruencia y pertinencia de los programas y acciones gubernamentales para atender algún problema público; 2) que estudia las lógicas de intervención de los programas y acciones de gobierno, así como las hipótesis causales que suponen dichas intervenciones; 3) que proporciona piezas clave para definir los esquemas institucionales y procesos de información que soportan la toma de decisiones de política pública; 4) que contribuye con elementos que permiten especificar el tipo de política pública según sus efectos (distributivos, redistributivos, normativos o constitutivos). En resumen, las investigaciones del tipo *diseño* responderían a la pregunta: ¿cómo se pretende atender los problemas públicos?

Por otra parte, se consideró que una investigación correspondía con la *fase de implementación* si se relacionaba con los siguientes aspectos: 1) que ana-

⁴² A pesar de que el modelo por etapas se emplea de forma general para describir el proceso de formulación de las políticas, en la práctica los estudios empíricos de política pública se han concentrado más bien en algunas etapas del proceso. De tal manera que las comunidades académicas comparten inquietudes comunes de investigación, perspectivas teóricas y métodos analíticos semejantes, en función de su afinidad por la investigación de las etapas. En ese sentido, Jann y Wegrich consideran que "el marco del ciclo de la política ha guiado el análisis de políticas a los temas genéricos de la formulación de políticas y ha ofrecido un dispositivo para estructurar el material empírico; sin embargo, el esquema general, no se convirtió en un programa teórico o analítico relevante por sí mismo". Jann y Wegrich, *op. cit.*, p. 45.

liza la operación y funcionamiento de los programas y acciones de gobierno en la práctica; 2) que colabora con aspectos importantes para diagnosticar las brechas de gestión de los programas y acciones de gobierno, es decir, que identifica si la ejecución de las políticas se ajusta con su diseño; 3) que añade elementos relativos al comportamiento organizacional del sector público en la operación de sus programas. En suma, una investigación del tipo *implementación* respondería a la pregunta: ¿cómo se aplica la política pública?

A su vez, las investigaciones centradas en la etapa evaluación de las políticas se caracterizan por: 1) analizar el impacto que tienen los programas y acciones de gobierno en la atención de los problemas públicos; y, 2) cuantificar los resultados de las intervenciones públicas, más allá de generar indicadores de bienes y servicios suministrados. Este tipo de investigaciones responden principalmente a la cuestión de ¿los resultados que tienen los programas y acciones de gobierno están “solucionando” el problema público?

De acuerdo con el esquema propuesto, se encontró que en su correspondencia con las etapas del ciclo de políticas, en la producción académica local predominan las investigaciones enfocadas en el estudio de las fases de agenda y de implementación. Por lo menos dos terceras partes de la producción académica buscan caracterizar los problemas públicos (*agenda*), o bien les interesa conocer cómo se aplican las acciones para atenderlos (implementación). Una proporción menor, un poco más de la quinta parte, aborda los resultados de las políticas (evaluación). La fase de diseño resultó ser la que menor relevancia ha cobrado entre los estudiosos de los asuntos públicos en Jalisco (apenas una décima parte).

No obstante, casi una tercera parte de los estudios pueden relacionarse con más de una etapa del proceso; esto es, que aportan elementos para corresponder con más de una de las cuatro cuestiones apuntadas para así poder discriminarlos. Entre los *estudios mixtos* que combinan análisis de diferentes fases del proceso de políticas, predominan los que corresponden a la combinación *implementación-agenda* (cuatro de cada diez estudios mixtos), seguidos de los que combinan las fases *agenda-diseño* (uno de cada cuatro estudios mixtos).

Estudios sobre la agenda

El elemento central de los estudios que corresponden con la fase de agenda corresponde a la definición de los problemas públicos. Estos estudios se concentran en explicar cómo los problemas percibidos por la sociedad (agenda sistémica) se transforman en prioridades del gobierno (agenda institucional).⁴³ En ese sentido, el proceso de definición de la agenda es en sí mismo un proceso político⁴⁴ en el que los actores interesados emplean sus recursos disponibles para lograr la atención pública sobre un asunto en alguna arena⁴⁵ concreta. Ese proceso de estructuración del problema público⁴⁶ representa la primera fase decisoria del modelo general: decidir lo que es relevante o asignar valores por medio de la autoridad.⁴⁷ En la producción académica local destacan estudios que ponen atención en los problemas relacionados con las diferentes dimensiones del desarrollo (humano, regional, sustentable, urbano), la educación, la democracia y la igualdad, particularmente respecto de cómo las instituciones definen esos problemas y cómo se desenvuelven los modelos de gestión pública para su atención.⁴⁸

Entre los estudios locales que corresponden con la fase de agenda prevalecen los que se relacionan, principalmente, con una teoría del Estado y un enfoque *pluralista*, y en menor medida se presentan también estudios que adoptan una perspectiva teórica combinada entre las teorías del Estado y la sistémica. En ese sentido, los asuntos públicos sobre los que se investiga no

⁴³ Charles Elder y Roger Cobb. “Formación de la agenda: el caso de la política de los ancianos”. Luis F. Aguilar Villanueva. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2003.

⁴⁴ Jann y Wegrich, *op. cit.*

⁴⁵ En este caso se emplea el término *arena* en el sentido que propone Lowi: debido a que no existen estructuras únicas de poder, ni existe una política general para atender todos los asuntos, apunta que el estudio de los problemas públicos se presenta de una forma específica de acuerdo con arenas de conflictos separadas. Theodore Lowi. “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”. Aguilar Villanueva, *La hechura...*, pp. 89-117. Esta acotación es relevante, puesto que cada arena de política posee una dinámica de actores y recursos específica, que finalmente determina la conformación de las agendas, tanto sistémica como institucional. Thomas Birkland. “Agenda setting in Public Policy”. Cit. por Fischer, Miller y Sidney, *op. cit.*, pp. 63-79.

⁴⁶ Dunn, *op. cit.*

⁴⁷ Easton, *op. cit.*

⁴⁸ Este es el caso de la producción intelectual de autores como Antonio Sánchez Bernal, Adrián Acosta, Juan Manuel Ramírez Sáiz, Alberto Arellano Ríos, entre otros.

son propiamente asuntos que no hayan llamado la atención del gobierno, se trata de, más bien, demandas generales relacionadas con las bases políticas de los arreglos institucionales, de ahí que la perspectiva teórica predominante esté representada por la fuerte presencia de los enfoques pluralistas e institucionales.

En este grupo de estudios, más que explicar cómo los problemas cobran atención pública, se explica la manera en que se caracterizan los asuntos públicos merecedores de una atención pública. Se estudian asuntos relacionados con los procesos electorales, la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales, el marco institucional para las relaciones entre los poderes y frente a los ciudadanos, y el reconocimiento práctico de los derechos sociales de diversos grupos. En ese sentido, la producción académica ha adoptado principalmente un alcance analítico de escala local.

Estudios de formulación (diseño) y de implementación

Las delgadas líneas que separan las fases del modelo por etapas prácticamente se diluyen cuando se observan las fases de diseño y de implementación de las políticas. La razón se encuentra, quizá, en el propio desarrollo del enfoque de políticas públicas, pues antes de poner atención a las cuestiones de la confección de la decisión (diseño) cobró relevancia en los estudios de políticas el fenómeno del fracaso de las políticas,⁴⁹ ante el cual las primeras respuestas argumentaban que las fallas se encontraban en la ejecución de las decisiones y se daba por sentado que la decisión tomada era en sí misma correcta. Los estudios relativos al diseño de las políticas comenzaron a adquirir importancia una vez que la discusión sobre la implementación había madurado.⁵⁰ En ese sentido, los estudios sobre el diseño de las políticas fueron una respuesta a los primeros estudios relativos a la implementación.

La fase de diseño consiste en la selección del curso de acción que se adoptará para atender un problema, donde se asume que dicho asunto se ha colocado ya como parte de la *agenda institucional*,⁵¹ y en ese sentido se ha asig-

⁴⁹ Luis F. Aguilar Villanueva. "Estudio introductorio". Luis F. Aguilar Villanueva. *La implementación de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 15-92.

⁵⁰ Mara Sidney. "Policy Formulation: Design and Tools". Fischer, Miller y Sidney, *op. cit.*, pp. 79-89.

⁵¹ Elder y Cobb, *op. cit.*

nado nuevamente un valor de forma colectiva:⁵² la decisión de que una acción entre un conjunto de alternativas es pertinente para atender algún problema. Este proceso se caracteriza por concentrar menos actores participando de forma directa en la confección de los instrumentos de política, e implica una valoración de las alternativas a partir de sus efectos esperados y una definición de la teoría causal (hipótesis de la intervención).⁵³ Esa confección de los instrumentos de política se da en el marco de un conjunto de limitaciones de inteligencia (racionalidad limitada) que se amplía dado que el diseño mismo no sólo incide en la implementación de las políticas, sino que también genera un efecto político en la movilización de los actores; en otras palabras, tiene también un efecto retroalimentador en el ciclo de las políticas y en el sistema en general.⁵⁴

Por otro lado, la implementación consiste en el cumplimiento de una decisión política en tanto que corresponde con la acción prediseñada y se comprueba la hipótesis que supone su intervención; es decir, implementar una política pública consiste en llevarla a cabo y lograr los resultados propuestos. El análisis de implementación, a su vez, consiste en identificar los factores que favorecen o impiden la consecución de los objetivos.⁵⁵

De acuerdo con Pülzl y Treib,⁵⁶ existen tres generaciones de estudios sobre implementación. La primera estuvo dominada por un trasfondo pesimista, donde la investigación se concentró en encontrar las fallas del proceso de ejecución. En ese sentido, los principales problemas que se detectaron fueron los siguientes: 1) la incapacidad para coordinar acciones intergubernamentales y, 2) la complejidad que representaba la ejecución de las acciones por la multiplicidad de actores y de nodos de decisión, los cuales producían un conjunto de efectos negativos de diferente índole.⁵⁷ La segunda generación se gestó a partir del debate respecto del sentido que tenía el origen de las fallas, lo que dio paso a lo que se conoce como enfoques *top-down* y *bottom-*

⁵² Easton, *op. cit.*

⁵³ Dunn, *op. cit.*

⁵⁴ Sidney, *op. cit.*

⁵⁵ Paul Sabatier y Daniel Mazmanian. "La implementación de la política pública: un marco de análisis". Aguilar Villanueva, *La implementación de las...*, pp. 323-372.

⁵⁶ Helga Pülzl y Oliver Treib. "Implementing Public Policy". Fischer, Miller y Sidney, *op. cit.*, pp. 89-109.

⁵⁷ Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas públicas...*

up: el primero concibe a la implementación como la aplicación jerárquica de las intenciones de política definidas de forma centralizada; mientras que el segundo considera que la implementación consiste en las estrategias cotidianas que los burócratas emplean para llevar a cabo las decisiones. La tercera generación de estudios pone un mayor énfasis en la recolección de evidencia que permita probar las hipótesis y las lógicas de intervención que se definen en el diseño de las políticas.⁵⁸

En la producción académica jalisciense estudiada en el presente trabajo, se encontró que predominan los estudios de implementación sobre los de diseño; es decir, prevalecen estudios que pretenden encontrar las fallas en la ejecución de las acciones públicas, sobre todo desde el estudio del comportamiento organizacional y de los contextos institucionales en los que se llevan a cabo las decisiones públicas.

En ese sentido, entre los estudios de implementación se aprecia el trasfondo pesimista que caracteriza a los estudios de la primera generación apuntada por Pülzl y Treib.⁵⁹ Los estudios locales que se relacionan con la implementación abordan de una manera general el desempeño de las instituciones del Estado para atender problemáticas igualmente generales; se concentran en la eficiencia y la economía de las decisiones colectivas. Son caracterizados por emplear perspectivas teóricas mixtas que combinan algún enfoque de teoría del Estado (principalmente el enfoque institucional) con alguno de la teoría del sistema político (principalmente el enfoque *socio-organizacional*). Entre los asuntos que han cobrado mayor relevancia en los estudios de implementación destaca el interés por estudiar el desempeño agregado de los gobiernos, la gestión del espacio urbano y la movilidad en el contexto metropolitano, la educación superior y las políticas de regionalización desde el punto de vista del desarrollo.⁶⁰

En cuanto a la escasa producción académica de estudios relacionados con el diseño de las políticas, prácticamente los intereses de investigación son semejantes a los que se tienen entre los estudios de implementación: predo-

⁵⁸ Pülzl y Treib, *op. cit.*

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ Este es el caso principalmente de autores como Carlos Moreno Jaimés, Adrián Acosta, Alfonso Hernández Valdez Andrés Valdez Zepeda, entre otros.

minan investigaciones de perspectiva teórica mixta, en su mayoría basadas en enfoques pluralistas cuyos asuntos de interés se relacionan con las políticas de regionalización que se han presentado durante las dos últimas décadas en Jalisco y con el diseño institucional en áreas de gestión como las finanzas públicas o la transparencia.⁶¹ A pesar de ello, la afirmación de que en la producción académica jalisciense se presta menor importancia al diseño de las políticas, no necesariamente es tajante. Como se ha mencionado previamente, existe una delgada línea entre las fases del modelo por etapas, que casi desaparece al observar las fases de diseño e implementación.

En cierta medida, el desarrollo que han tenido los estudios de política pública en Jalisco parece seguir la ruta ya trazada por los estudios en las ciencias sociales norteamericanas. En ese sentido, uno de los retos más importantes a los que se enfrentan los estudios sobre diseño consiste en modelar el proceso de confección de los instrumentos de política en función del modelo de intervención.⁶²

Estudios de evaluación

De acuerdo con la teoría sistémica de Easton, la política es el mecanismo por medio del cual se asignan *valores* de manera autoritativa en una sociedad.⁶³ En la fase de diseño se seleccionan aquellos cursos que han sido *valorados* por su pertinencia para alcanzar los objetivos, además porque el cálculo del costo-beneficio se valoró como aceptable. Prácticamente el ciclo de políticas públicas está plagado de momentos *valorativos*.

En ese contexto, ¿qué diferencia presenta la fase de evaluación en el modelo por etapas? Con relación a las cuestiones gubernamentales, la evaluación tiene dos dimensiones como procedimiento. Se entiende por ésta a la investigación que involucra a un programa respecto de su desempeño;⁶⁴

⁶¹ Entre los autores que han desarrollado algo de su producción académica en estos casos se encuentran como Antonio Sánchez Bernal, Guillermo Woo, Juan Manuel Durán, Nancy García Vázquez, Alfonso Hernández Valdez, Carlos Moreno Jaimés, entre otros.

⁶² Sidney, *op. cit.*

⁶³ Easton, *op. cit.*

⁶⁴ Hellmut Wollmann. "Policy evaluation and evaluation research". Fischer, Miller y Sidney, *op. cit.*, pp. 393-402.

a esta dimensión también se le conoce como análisis *retrospectivo* y toma como unidad de estudio a los *programas* de gobierno.⁶⁵ Asimismo, se entiende como evaluación al proceso investigativo que permite recolectar información para retroalimentar al ciclo de las políticas.⁶⁶

Debido a esas múltiples formas de ver la evaluación, así como a su constante presencia en las diferentes etapas del proceso, resultan controversiales todas las definiciones y tipologías posibles relacionadas con ello.⁶⁷ De manera independiente a la perspectiva, la intención de la evaluación en cualquier fase o dimensión del proceso de políticas públicas es dotar de mayor racionalidad a la toma de decisiones. En el caso de los estudios del tipo evaluación, el principal reto al que se enfrentan es de carácter metodológico, sobre todo porque la finalidad de la evaluación de una política pública será la de probar la hipótesis de su intervención; es decir, determinar que existe causalidad entre la implementación de la política y los resultados positivos obtenidos.⁶⁸

En el caso de la producción académica que aquí se analiza, se consideró que para encuadrarse en esta fase del modelo por etapas, una investigación respondería a si realmente los resultados que tienen los programas y acciones de gobierno están “solucionando” el problema público. En ese sentido, se encontró que una quinta parte de los estudios realizados puede clasificarse en esta fase, y que junto con los estudios de la agenda son los más localizados en el entorno estatal. Llama la atención que dentro de este grupo de estudios se encuentran investigaciones relativas a asuntos de políticas *regulatorias*, donde la evaluación que se realiza pretende determinar la calidad del diseño institucional, expresado en términos de equilibrio político o bien en términos de la calidad de una legislación.⁶⁹ Por lo tanto, estos estudios presentan afinidades relevantes con los estudios del diseño de las políticas, sólo que aplicados de forma retrospectiva. En este caso particular, se trata de trabajos que se inscriben en el enfoque institucional dentro de los estudios

⁶⁵ Ray Rist. *Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects Across Eight Nations*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1990.

⁶⁶ Wollmann, *op. cit.*

⁶⁷ Evert Vedung. *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2009.

⁶⁸ Wollmann, *op. cit.*

⁶⁹ Este es el caso de la producción académica de Aimée Figueroa Neri, Nancy García Vázquez, Alejandra Ríos Cázares, entre otros.

que se basan en una teoría del Estado; además, comparten algunos atributos de los enfoques *cognitivo* y *administrativo*, dentro de los estudios que se basan en una teoría del sistema político.

Una menor cantidad de investigaciones dentro de este mismo grupo se enfocan en analizar los resultados que han tenido las políticas sociales, pero sin tomar un programa gubernamental como objeto concreto de estudio. Más bien, conciben de manera agregada a los diferentes instrumentos de la política social, sin establecer una vinculación puntual con alguna acción concreta del gobierno, de tal forma que no se valoran los resultados que efectivamente tienen las políticas. Este aspecto es relevante, ya que a pesar de tratarse de estudios que pretenden mostrar los resultados de las políticas, se sitúan en un estilo analítico semejante al de los estudios de la *agenda* en el sentido de que la pretensión de mostrar resultados está encaminada más a reforzar la atención que el gobierno debería tener en esos asuntos, que en efectivamente analizar lo que está generando la acción pública.

Por esa razón, estos estudios cumplen una finalidad sistémica de retroalimentación dentro del ciclo de las políticas públicas. Por otro lado, a pesar de que entre las perspectivas teóricas señaladas por Knoepfel, Larrue, Varone y Hill,⁷⁰ se encuentra una cuyo interés central es estudiar los efectos de las políticas, los trabajos que se han estudiado no encuadran con ninguno de los enfoques de esa teoría, que más bien se concentran en el estudio de métodos y procesos de evaluación.

EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACUERDO CON LAS PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Uno de los aspectos principales que determinan el tipo de análisis que se efectúa es la perspectiva teórica del investigador; para usar la metáfora más popular: la perspectiva teórica representa el lente que el investigador emplea para observar su objeto. La teoría se convierte entonces en el intermediario por medio del cual el investigador establece su primer contacto con el objeto. Los enfoques teóricos son tan válidos en el desarrollo de una comunidad científica, como necesarios. En primer lugar porque ofrecen a

⁷⁰ Knoepfel, Larrue, Varone y Hill, *op. cit.*

los investigadores un marco de referencia para organizar el conocimiento de un objeto dado al emplear un lenguaje común.

Por otro lado, permite a los investigadores observar su objeto de estudio al tomar como punto de partida los conocimientos y paradigmas explicativos previamente desarrollados por una comunidad científica. Por el escaso margen que existe para observar el objeto sin recurrir a las perspectivas teóricas, Sabatier considera que hay dos estrategias posibles para los investigadores:⁷¹ el *sentido común* y el *conocimiento científico*. Desde el punto de vista del sentido común, un investigador se aproximaría a su objeto de estudio valiéndose únicamente del juicio que le da la experiencia para discriminar los elementos útiles en el conjunto de perspectivas teóricas predominantes. Mientras que, desde el punto de vista de la alternativa científica, los investigadores se valdrían de criterios epistemológicos para determinar la validez de las perspectivas teóricas, por ejemplo: la repetibilidad de los métodos para la colecta de evidencias, la verificabilidad empírica de las hipótesis, la generalidad de las proposiciones y la refutabilidad de los métodos y conceptos.⁷² En cualquier caso, el posicionamiento teórico de los estudios de política pública no sólo es un aspecto inevitable sino, además, deseable.

Conviene advertir que las aproximaciones teóricas identificadas han sido resultado de un ejercicio de asociación, es decir, que la producción académica que se estudió fue catalogada a partir de la *unidad analítica* principal identificada en cada estudio. En este caso se emplea la clasificación de perspectivas teóricas apuntada previamente,⁷³ sobre todo las relacionadas con las teorías del Estado y las teorías del sistema político. El grupo de estudios predominante emplea una combinación de ambas teorías, seguido por el grupo que sólo corresponde con teorías del Estado y, por último, un grupo más pequeño de estudios congenia únicamente con las teorías sistémicas.

Estudios de política pública basados en las teorías del Estado

A diferencia del contexto que prevalecía en las ciencias sociales y en el gobierno norteamericano cuando comenzó a gestarse el enfoque de políticas públi-

⁷¹ Sabatier, *op. cit.*

⁷² *Idem.*

⁷³ Knoepfel, Larrue, Varone y Hill, *op. cit.*, pp. 5-7.

cas, en México el problema decisorio del gobierno comenzó a llamar la atención en un contexto de crisis multisectorial:⁷⁴ las presiones sobre cuestiones económicas internas y externas condujeron al Estado a medidas ineficientes; por su parte, se acumularon presiones sociales y demandas de democratización que colocaban al gobierno frente a una sociedad altamente insatisfecha. De ahí que una buena parte de la producción académica en México se concentrara en explorar el papel que debía desempeñar el Estado frente al desarrollo económico, el bienestar social y la atención a las diversas demandas populares.

En ese contexto, se observa que, hacia la segunda mitad de la década de 1990, la incipiente producción académica jalisciense relativa a políticas públicas adoptaba los lentes de las teorías del Estado, principalmente de los enfoques pluralistas e institucionales, y se concentraba en las fases de agenda e implementación. A partir del año 2000, la producción académica en el campo de las políticas en Jalisco se intensificó. Sin embargo, el foco de atención se mantuvo en los asuntos relacionados con las fases de agenda e implementación. Durante el periodo que va de 2007 a 2011, además de los estudios de agenda e implementación, comenzó a cobrar importancia el estudio de la fase de evaluación de las políticas. Las perspectivas basadas en teorías del Estado se acompañaban cada vez más de enfoques sistémicos, en especial del tipo *socio-organizacional* y *económico*. Los investigadores afines con las teorías del Estado se han enfocado mucho más en el estudio de asuntos de carácter estructural e institucional que adoptan la forma de políticas constitutivas o regulatorias; por ejemplo, el estudio de los esquemas de rendición de cuentas y fiscalización superior, o el estudio del cambio general en la configuración de las estructuras económicas, productivas y demográficas en las ciudades.

Estudios de política pública basados en las teorías del sistema político-administrativo

El estudio de decisiones públicas a la luz de perspectivas sistémicas pone de manifiesto el cambio gradual que representa el enfoque de políticas públicas para la comprensión de los asuntos comunes. Es, desde esta perspectiva, que comienza a ser relevante el proceso decisorio en sí y no sólo las estructuras

⁷⁴ Aguilar Villanueva, "Estudio introductorio". *El estudio...*

de poder y los arreglos institucionales generales que de ellas se desprenden; es también en esta perspectiva teórica donde predominan los estudios que adoptan enfoques *socio-organizacionales* y *económicos*. Por lo tanto, no resulta casual que se relacionen principalmente con el estudio de las fases de implementación y de evaluación de las políticas. Los estudios que se relacionan con perspectivas sistémicas, no lo hacen con un conjunto de temas puntual. Aquellos estudios que adoptan enfoques socio-organizacionales están más interesados en conocer el proceso que las organizaciones públicas adoptan para tomar decisiones, mientras que los trabajos donde se emplean enfoques económicos están más interesados en conocer las relaciones costo-beneficio y costo-eficiencia que implican las decisiones de política pública.

Una de las características de los estudios basados en enfoques sistémicos es que no suelen estar desvinculados de las teorías del Estado. Por el contrario, se observa que en este tipo de estudios predomina una vinculación con los enfoques pluralistas o institucionales y que representan a una teoría mayor en la que se inscriben las perspectivas sistémicas, cuyo valor consiste en ofrecer el grado de especificidad necesario para considerar que el estudio de política se oriente efectivamente hacia la resolución de algún problema específico. En ese contexto, se observó que la adopción de perspectivas sistémicas comenzó a cobrar relevancia en los estudios locales de política pública hacia principios de la primera década del siglo XXI, y se intensificó sobre todo durante los últimos cinco años; además, enfatizó cada vez más su vinculación con el estudio de la implementación de las políticas.

COMENTARIO FINAL

El enfoque de políticas públicas representa uno de los esfuerzos de interdisciplinariedad más ambicioso dentro del campo de las ciencias sociales. Su orientación hacia la resolución de problemas públicos y su estrecha vinculación con los sistemas democráticos de gobierno, han impulsado el desarrollo no sólo de estudios relacionados con dicho campo, sino la introducción de programas universitarios de posgrado en diversas universidades del mundo. No obstante, el proceso de autoafirmación disciplinar de su objeto y sus métodos parece ser más costoso para las comunidades académicas que lo impulsan que para las comunidades de otras disciplinas sociales.

A pesar de esto, en el contexto mexicano, particularmente en el jalisciense, son cada vez más los estudios que ponen atención en el proceso decisorio de las sociedades y en las acciones públicas que de tal proceso se desprenden. Conviene tener presente que a pesar de la plasticidad analítica del enfoque y de su potencial explicativo, su origen se dio en el contexto de una sociedad norteamericana que había cubierto dos requisitos preliminares: 1) la maduración de sus ciencias sociales, que habían resuelto su problema epistemológico y metodológico; y 2) un gobierno nacional que tomó la iniciativa de hacerse acompañar de científicos de diferentes campos en un contexto de guerra.⁷⁵ En contraste, en la mayoría de las sociedades latinoamericanas el enfoque de políticas públicas comenzó a cobrar importancia académica en contextos de crisis social y económica, y en medio de un fuerte déficit en la legitimidad del aparato estatal. Estos elementos son relevantes ya que condicionan el desarrollo del enfoque, tanto en su dimensión normativa como en la positiva.

En este capítulo se pretendió caracterizar a la producción académica de Jalisco en el campo de las políticas públicas a partir de dos dimensiones analíticas que no son ni mutuamente excluyentes, ni únicas en la interpretación del proceso de construcción de políticas públicas. Por un lado, se empleó una versión del *modelo por etapas*, que es una simplificación del proceso de políticas y que consideró cuatro fases: 1) la fase de la agenda, en la cual se definen los problemas que merecen la atención pública; 2) la fase de diseño o formulación, en la que se seleccionan los cursos de acción y se diseña la intervención; 3) la fase de implementación, que consiste en la ejecución de las acciones y en el logro de sus resultados esperados; y, 4) la fase de evaluación, caracterizada por iniciar la retroalimentación del ciclo de la política a partir de una investigación que permita probar la hipótesis de la intervención pública. Esta versión del modelo por etapas permitió clasificar los estudios según su objeto de estudio.

Por otro lado, se empleó una clasificación de las perspectivas teóricas que predominan en los estudios de política pública, la cual consta de tres vertientes: 1) aquellos que se basan en una teoría del Estado, 2) los que se apoyan en una teoría del sistema político-administrativo y 3) los que se preocupan por

⁷⁵ *Idem.*

determinar los efectos de las políticas.⁷⁶ Al igual que el modelo por etapas, esta clasificación también es una simplificación cuya finalidad es únicamente organizar los estudios y facilitar su comprensión.

A partir de ese esquema se encontró que la producción académica local en el campo de las políticas públicas se encuentra en una fase de expansión. De acuerdo con su correspondencia con las etapas del ciclo de políticas, predominan las investigaciones que se enfocan en el estudio de las fases de agenda y de implementación. Por lo menos dos terceras partes de la producción académica caracterizan los problemas públicos (de agenda), o bien les interesa conocer cómo se aplican las acciones para atenderlos (de implementación). Una proporción menor de estudios abordan el estudio de los resultados de las políticas (de evaluación).

Cronológicamente, se observa que en años recientes los estudios de implementación y de evaluación comienzan a tomar un mayor impulso. Tal situación representa una oportunidad para adoptar de métodos y técnicas de investigación que fortalezcan tanto la integralidad del proceso de políticas, como la maduración de la comunidad académica con la que ahora cuentan las instituciones de educación superior en Jalisco. Ciertamente es que una de las principales fortalezas que presenta este campo de estudio en Jalisco es que en la actualidad, al menos en tres instituciones de educación superior, se cuenta con programas de posgrado dedicados a la formación académica en el análisis de las políticas públicas.

⁷⁶ Knoepfel, Larrue, Varone y Hill, *op. cit.*, pp. 5-7.