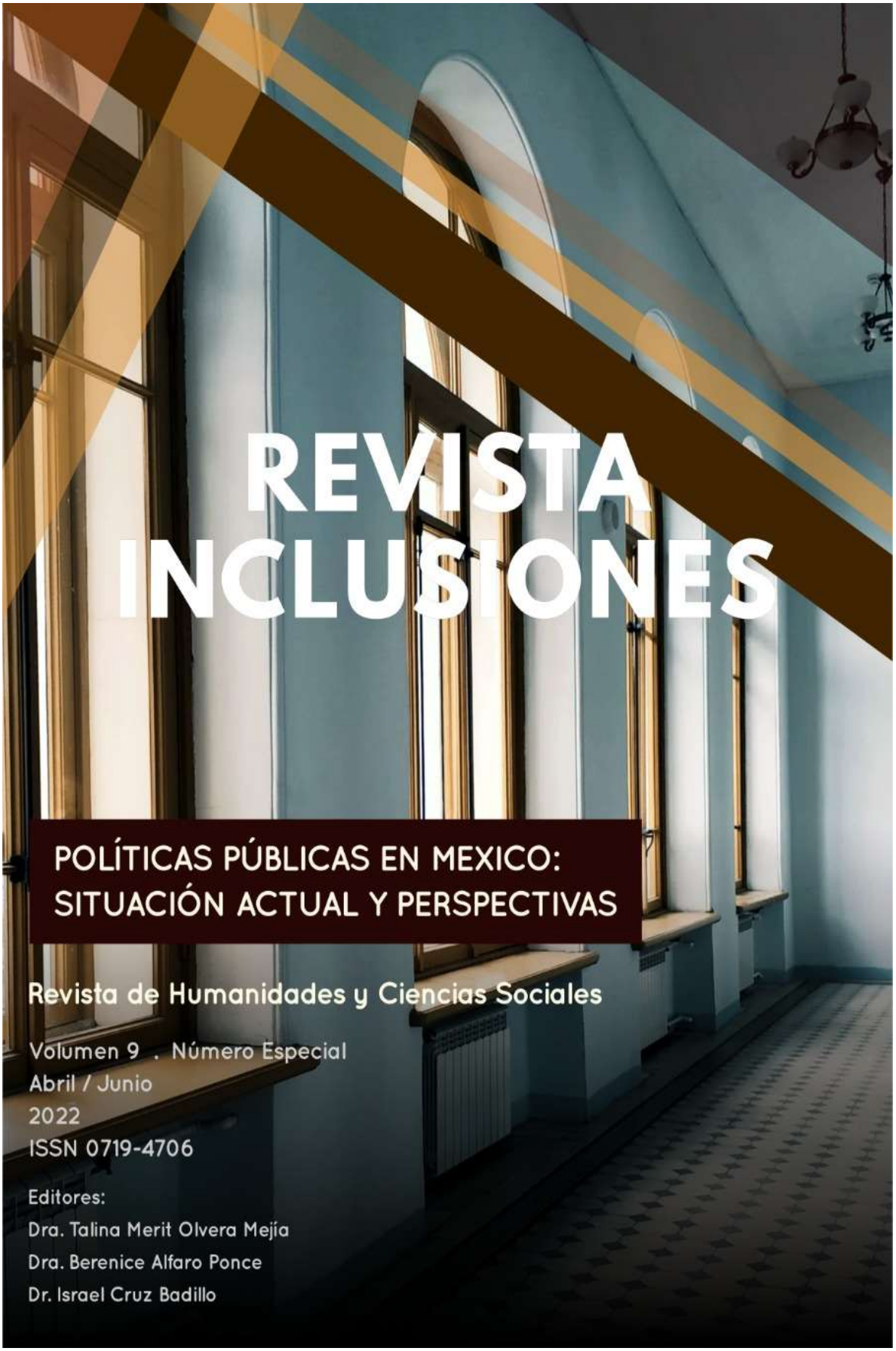


REVISTA INCLUSIONES

POLÍTICAS PÚBLICAS EN MEXICO: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Revista de Humanidades y Ciencias Sociales

Volumen 9 . Número Especial
Abril / Junio
2022
ISSN 0719-4706

Editores:
Dra. Talina Merit Olvera Mejía
Dra. Berenice Alfaro Ponce
Dr. Israel Cruz Badillo

REVISTA INCLUSIONES M.R.
REVISTA DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

CUADERNOS DE SOFÍA EDITORIAL

CUERPO DIRECTIVO

Director
Dr. Juan Guillermo Mansilla Sepúlveda
Universidad Católica de Temuco, Chile

Editor
Alex Véliz Burgos
Obu-Chile, Chile

Editor Científico
Dr. Luiz Alberto David Araujo
Pontificia Universidade Católica de Sao Paulo, Brasil

Editor Brasil
Drdo. Maicon Herverton Lino Ferreira da Silva
Universidade da Pernambuco, Brasil

Editor Ruropa del Este
Dr. Alekzandar Ivanov Katrandhiev
Universidad Suroeste "Neofit Rilski", Bulgaria

Cuerpo Asistente

Traductora: Inglés
Lic. Pauline Corthorn Escudero
Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

Portada
Lic. Graciela Pantigoso de Los Santos
Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

COMITÉ EDITORIAL

Dra. Carolina Aroca Toloza
Universidad de Chile, Chile

Dr. Jaime Bassa Mercado
Universidad de Valparaíso, Chile

Dra. Heloísa Bellotto
Universidad de Sao Paulo, Brasil

Dra. Nidia Burgos
Universidad Nacional del Sur, Argentina

Mg. María Eugenia Campos
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Francisco José Francisco Carrera
Universidad de Valladolid, España

Mg. Keri González
Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México

Dr. Pablo Guadarrama González
Universidad Central de Las Villas, Cuba

Mg. Amelia Herrera Lavanchy
Universidad de La Serena, Chile

Mg. Cecilia Jofré Muñoz
Universidad San Sebastián, Chile

Mg. Mario Lagomarsino Montoya
Universidad Adventista de Chile, Chile

Dr. Claudio Llanos Reyes
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

Dr. Werner Mackenbach
Universidad de Potsdam, Alemania
Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Mg. Rocío del Pilar Martínez Marín
Universidad de Santander, Colombia

Ph. D. Natalia Milanesio
Universidad de Houston, Estados Unidos

Dra. Patricia Virginia Moggia Münchmeyer
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

Ph. D. Maritza Montero
Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Dra. Eleonora Pencheva
Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Dra. Rosa María Regueiro Ferreira
Universidad de La Coruña, España

Mg. David Ruete Zúñiga
Universidad Nacional Andrés Bello, Chile

Dr. Andrés Saavedra Barahona
Universidad San Clemente de Ojrid de Sofía, Bulgaria

Dr. Efraín Sánchez Cabra
Academia Colombiana de Historia, Colombia

Dra. Mirka Seitz
Universidad del Salvador, Argentina

Ph. D. Stefan Todorov Kapralov
South West University, Bulgaria

REVISTA INCLUSIONES M.R.
REVISTA DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

CUADERNOS DE SOFÍA EDITORIAL

COMITÉ CIENTÍFICO INTERNACIONAL

Comité Científico Internacional de Honor

Dr. Adolfo A. Abadía
Universidad ICESI, Colombia

Dr. Carlos Antonio Aguirre Rojas
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Martino Contu
Universidad de Sassari, Italia

Dr. Luiz Alberto David Araujo
Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, Brasil

Dra. Patricia Brogna
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Horacio Capel Sáez
Universidad de Barcelona, España

Dr. Javier Carreón Guillén
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Lancelot Cowie
Universidad West Indies, Trinidad y Tobago

Dra. Isabel Cruz Ovalle de Amenabar
Universidad de Los Andes, Chile

Dr. Rodolfo Cruz Vadillo
Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, México

Dr. Adolfo Omar Cueto
Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

Dr. Miguel Ángel de Marco
Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Emma de Ramón Acevedo
Universidad de Chile, Chile

Dr. Gerardo Echeita Sarrionandia
Universidad Autónoma de Madrid, España

Dr. Antonio Hermosa Andújar
Universidad de Sevilla, España

Dra. Patricia Galeana
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dra. Manuela Garau
Centro Studi Sea, Italia

Dr. Carlo Ginzburg Ginzburg
Scuola Normale Superiore de Pisa, Italia
Universidad de California Los Ángeles, Estados Unidos

Dr. Francisco Luis Girardo Gutiérrez
Instituto Tecnológico Metropolitano, Colombia

José Manuel González Freire
Universidad de Colima, México

Dra. Antonia Heredia Herrera
Universidad Internacional de Andalucía, España

Dr. Eduardo Gomes Onofre
Universidade Estadual da Paraíba, Brasil

Dr. Miguel León-Portilla
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Miguel Ángel Mateo Saura
Instituto de Estudios Albacetenses "Don Juan Manuel", España

Dr. Carlos Tulio da Silva Medeiros
Diálogos em MERCOSUR, Brasil

+ Dr. Álvaro Márquez-Fernández
Universidad del Zulia, Venezuela

Dr. Oscar Ortega Arango
Universidad Autónoma de Yucatán, México

Dr. Antonio-Carlos Pereira Menaut
Universidad Santiago de Compostela, España

Dr. José Sergio Puig Espinosa
Dilemas Contemporáneos, México

Dra. Francesca Randazzo
Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Honduras

Dra. Yolando Ricardo
Universidad de La Habana, Cuba

Dr. Manuel Alves da Rocha
Universidade Católica de Angola Angola

Mg. Arnaldo Rodríguez Espinoza
Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica

REVISTA INCLUSIONES M.R.
REVISTA DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

CUADERNOS DE SOFÍA EDITORIAL

Dr. Miguel Rojas Mix
Coordinador la Cumbre de Rectores Universidades Estatales América Latina y el Caribe

Dr. Luis Alberto Romero
CONICET / Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Maura de la Caridad Salabarría Roig
Dilemas Contemporáneos, México

Dr. Adalberto Santana Hernández
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Juan Antonio Seda
Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dr. Saulo Cesar Paulino e Silva
Universidad de Sao Paulo, Brasil

Dr. Miguel Ángel Verdugo Alonso
Universidad de Salamanca, España

Dr. Josep Vives Rego
Universidad de Barcelona, España

Dr. Eugenio Raúl Zaffaroni
Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Blanca Estela Zardel Jacobo
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Comité Científico Internacional

Mg. Paola Aceituno
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile

Ph. D. María José Aguilar Idañez
Universidad Castilla-La Mancha, España

Dra. Elian Araujo
Universidad de Mackenzie, Brasil

Mg. Rumyana Atanasova Popova
Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Dra. Ana Bénard da Costa
Instituto Universitario de Lisboa, Portugal
Centro de Estudios Africanos, Portugal

Dra. Alina Bestard Revilla
Universidad de Ciencias de la Cultura Física y el Deporte, Cuba

Dra. Noemí Brenta
Universidad de Buenos Aires, Argentina

Ph. D. Juan R. Coca
Universidad de Valladolid, España

Dr. Antonio Colomer Vialdel
Universidad Politécnica de Valencia, España

Dr. Christian Daniel Cwik
Universidad de Colonia, Alemania

Dr. Eric de Léséulec
INS HEA, Francia

Dr. Andrés Di Masso Tarditti
Universidad de Barcelona, España

Ph. D. Mauricio Dimant
Universidad Hebrea de Jerusalén, Israel

Dr. Jorge Enrique Elías Caro
Universidad de Magdalena, Colombia

Dra. Claudia Lorena Fonseca
Universidad Federal de Pelotas, Brasil

Dra. Ada Gallegos Ruiz Conejo
Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

Dra. Carmen González y González de Mesa
Universidad de Oviedo, España

Ph. D. Valentin Kitanov
Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Mg. Luis Oporto Ordóñez
Universidad Mayor San Andrés, Bolivia

Dr. Patricio Quiroga
Universidad de Valparaíso, Chile

Dr. Gino Ríos Patio
Universidad de San Martín de Porres, Perú

Dr. Carlos Manuel Rodríguez Arrechavaleta
Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México

Dra. Vivian Romeu
Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México

Dra. María Laura Salinas
Universidad Nacional del Nordeste, Argentina

REVISTA INCLUSIONES M.R.
HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

CUADERNOS DE SOFÍA EDITORIAL

Dr. Stefano Santasilia
Universidad della Calabria, Italia

Mg. Silvia Laura Vargas López
Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México

Dra. Jaqueline Vassallo
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

Dr. Evandro Viera Ouriques
Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil

Dra. María Luisa Zagalaz Sánchez
Universidad de Jaén, España

Dra. Maja Zawierzeniec
Universidad Wszechnica Polska, Polonia

Indización, Repositorios y Bases de Datos Académicas

Revista Inclusiones, se encuentra indizada en:

CATÁLOGO

BIBLIOTECA UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN

REVISTA INCLUSIONES M.R.
REVISTA DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

CUADERNOS DE SOFÍA EDITORIAL

ISSN 0719-4706 - Volumen 9 / Número Especial / Abril – Junio 2022 pp. 196-220

POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISIS CRÍTICO A LOS REFERENTES TEÓRICOS DE LA DISCIPLINA

POLICY: CRITICAL ANALYSIS OF THE THEORETICAL REFERENCES OF THE DISCIPLINE[1]

Drdo. Zamná Zamora Villedas
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México
ORCID iD: https://orcid.org/0000-0003-2939-2055
zae04125@uaeh.edu.mx
Drdo. Israel Cruz Badillo
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México
ORCID iD: https://orcid.org/0000-0002-2020-7143
badillo@uaeh.edu.mx

Fecha de Recepción: 14 de febrero de 2022 – **Fecha Revisión**: 15 de febrero de 2022

Fecha de Aceptación: 18 de marzo de 2022 – **Fecha de Publicación**: 01 de abril de 2022

Resumen

En este trabajo se analizan los principales referentes teóricos que son motivo de investigación en las políticas públicas como disciplina. Se elabora un análisis crítico de la ciencia de las políticas y reflexionamos sobre el policy analysis así como de los modelos existentes, profundizando en el rol del analista en las políticas públicas, no solo como un actor importante en la toma de decisiones, si no que se destaca su pertenencia como principal productor de conocimiento. Incorporamos, además, diferentes modelos alternativos del proceso de la política pública, con el propósito de detonar un cambio de paradigma desde el enfoque científico y metodológico, transformando el binomio gobierno-sociedad. Finalmente, desarrollamos el tema de la evaluación no como una fase más del ciclo de las políticas, sino que asentimos es una cultura que llegó para transitar en cada una de las etapas para convertirse en la panacea institucional y organizacional del sector gubernamental.

Palabras Claves

Políticas públicas – Análisis de políticas – Analista de políticas – Evaluación de políticas

Abstract

This paper analyzes the main theoretical references that are the subject of research in public policy as a discipline. A critical analysis of the science of policies is elaborated and we reflect on the policy analysis as well as on the existing models, delving into the role of the analyst in public policies, not only as an important actor in decision-making, but also as a its membership as the main producer of knowledge stands out. We also incorporate different alternative models of the public policy process, with the purpose of triggering a paradigm shift from the scientific and methodological approach, transforming the government-society binomial. Finally, we develop the issue of evaluation not as one more phase of the policy cycle, but rather we agree that it is a culture that has come to pass through each of the stages to become the institutional and organizational panacea of the government sector.

[1] Esta investigación es resultado de la tesis de doctorado: “La planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo: Reconfiguración institucional y organizacional como un ejercicio de política pública”. Se financió con recursos otorgados por una beca del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) de México.

Keywords

Policy – Policy analysis – Policy analyst – Policy evaluation

Para Citar este Artículo:

Zamora Villedas, Zamná y Cruz Badillo, Israel. Políticas públicas: análisis crítico a los referentes teóricos de la disciplina. Revista Inclusiones Vol: 9 num Esp. (2022): 196-220.

Licencia Creative Commons Atributtion Nom-Comercial 3.0 Unported
(CC BY-NC 3.0)
Licencia Internacional

Introducción

A lo largo de este artículo, iremos desarrollando los principales referentes teóricos de las políticas públicas, con el objetivo de analizar de manera crítica los diferentes componentes que coadyuban en el análisis de la disciplina con la finalidad de que el lector pueda dilucidar los conocimientos aplicables en el campo específico de su actuación. Lo hacemos mediante la recopilación de los postulados clásicos, y posteriormente comparándolos en casos de estudio que de manera específica se dan en América Latina.

Ergo, obtenemos un enfoque de las ciencias de las políticas que se aproxime a la producción de conocimiento para los tomadores de decisión, desde el rol del analista de políticas, ya que es, desde las instancias básicas de gobierno, cuando los problemas públicos tienen su punto de partida y para darle la justa correspondencia, el analista coadyuva sustancialmente en el ciclo de las políticas públicas. No obstante que asociamos la pertinencia de no ver el ciclo de políticas públicas como una serie de pasos concatenados, que se siguen uno del otro, más bien, son fases que se complementan entre sí, siendo la evaluación la que está presente en cada una de ellas, no como el punto final.

1. Ciencia de las políticas: un análisis crítico

En la actualidad hablar de *política pública* en México resulta, para políticos y gobernantes, un término insoslayable para su retórica, que hacen popular pero casi siempre confundiéndolo con acción de gobierno. Mientras que, para los académicos y especialistas en el tema, es una ciencia, que debe ser tratada con respeto y la formalidad que amerita, capaz de replantear la forma en que se toman decisiones y modelo ideal del quehacer gubernamental y de la participación ciudadana activa. Por lo que a la sociedad respecta, podemos decir que el vocablo es poco identificable, aunque simbolice la demanda irrenunciable para que los gobernantes y decisores los incluyan y formen parte del constructo de soluciones basadas en la heterogeneidad. Sin embargo, en nuestro país el término se introdujo hasta los años 80´s, época convulsionada por crisis económicas, políticas y sociales, y era visto como la panacea que habría de hacer frente a los grandes problemas nacionales.

Empero, la realidad es que con su llegada la comprensión se dio de manera diferente, ya que convenientemente se vislumbró para salir precisamente de esas crisis, sobre todo la económica y en la arena política, para terminar con la hegemonía del partido gobernante por décadas, el PRI. Dicho término en realidad forma parte de la cultura política de los EE.UU., que como sabemos, no presentaba los mismos problemas que los nuestros y que llevaba treinta años perfeccionando su modelo, es por ello, que este análisis se realiza de manera cronológica para entender así, las acepciones al respecto. En primera instancia, nuestro leguaje suele emplear la palabra ‘política’ como ese término que aglutina relaciones de poder, ámbitos gobierno, actores políticos, los procesos institucionales y organizacionales que configuran el binomio gobierno-sociedad, las acciones encaminadas para ello con el enfoque electoral, etcétera. Casi podemos afirmar que esta única palabra los expresa a todos por igual.

En ese sentido, Aguilar menciona que debemos identificar que en el idioma inglés todos los elementos anteriormente mencionados se catalogan a partir de términos específicos: *polity*, *politics y policy*.[2] Por *polity* podemos decir que hace referencia a los

[2] Luis F. Aguilar, El estudio de las políticas públicas (México: Miguel Ángel Porrúa, 2000).

políticos, individuos que convergen en cualquiera de los tres órdenes de gobierno y en los diferentes poderes del Estado, también a esos personajes que forman parte de agrupaciones partidistas o independientes y que participan —en mayor medida— en los diferentes procesos electorales para renovar los cargos públicos que se encuentran en disputada. Entretanto, *politics* es la política misma, que conocemos como disciplina científica que se debe estudiar y comprender analíticamente, que directamente forma parte de sus actores e indirectamente es empleada en el quehacer de la vida pública o en el lenguaje y *argot* popular. Finalmente, *policy* es el término sobre el que se centra este trabajo y que debe su origen a Harold D. Lasswell, quien es reconocido como el padre de las políticas públicas, así distinguido por sus estudios y propuestas de una nueva disciplina durante los años 50´s, es decir, la ciencia de las políticas públicas, que surge en los EE.UU. para resolver metódica y sistemáticamente las problemáticas de la sociedad, pero también del gobierno mismo y poder hacer frente de manera eficaz y eficiente, sobre todo en momentos de catarsis mundial por la guerra mundial que en esos años tuvo lugar y, consecuentemente, la recuperación económica y social que ello implicó.

En otras palabras, dicha ciencia se enmarca en la interdisciplinariedad, que vincula a la política y la economía, que perfeccionó la manera en la que se identificaban los problemas que la sociedad presentaba, no solo de forma reaccionaria, si no incluso anticipadamente, para incluirlos a la agenda política y ser analizados científicamente por expertos, luego emplear una metodología que se adecuara a esas necesidades y con ello proveer los elementos suficientes que habrían de resolverlas profesionalmente, siendo los tomadores de decisión quienes responsablemente eligieran poner en marcha el resultado de un trabajo colaborativo que había contado con la participación del gobierno, especialistas (académicos) y la sociedad misma. De este modo, cambiaba rotundamente el paradigma de cómo el gobierno podía cumplir con una de sus finalidades, que era solventar estratégicamente los problemas públicos, ya que ahora lo hacía con base en principios científicos, democráticos y sobre todo entendiendo que lo público no restaba legitimidad o se desprendía del poder que ostentaba, al contrario, le concedía gobernabilidad. Así nace el proceso de las políticas públicas—como diseñar, implementar y evaluar— que permite profesionalizar la política y contar con decisiones debidamente planeadas, planificadas y consensuadas por los actores involucrados. Luego entonces, hablar de un actor o actores implica retomar las propuestas de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone quienes dictaminaban que puede ser identificado de manera individual o colectiva, es decir, una entidad social o personal en búsqueda de un objetivo que les es común y que forma parte de un enfoque pluralista de la misma sociedad y de la acción estatal.[3] Resultado de lo anterior es la identificación de actores públicos y privados, los primeros son quienes constituyen las políticas públicas, de modo que "se pueden identificar como las organizaciones e individuos político-administrativos gubernamentales, administrativas y judiciales de un país, una región o una localidad, con la capacidad legal de estructurar cualquier sector de las sociedades a través de decisiones dotadas de autoridad".[4] Mientras que los segundos, contribuyen y estructuran en la política pública sin la necesidad de que sea el gobierno quien establezca un control al respecto.[5] Existen tres tipos de actores privados para Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone:

[3] Joan Subirats; Peter Knoepfel, Corinne Larrue, y Frederic Varonne. Análisis y gestión de políticas públicas (Barcelona: Ariel, 2008).

[4] Joan Subirats; Peter Knoepfel, Corinne Larrue, y Frederic Varonne. Análisis y gestión…61.

[5] Santiago Silva, "Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas", Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance Vol: 7 num 1 (2017).

> "Los grupos-objetivo que es la población que directa o indirectamente está causando el problema público con su comportamiento; los beneficiarios finales que relaciona la población a la que el problema público afecta directamente y que se verían beneficiados con su solución; y los grupos terceros corresponde la población a la que, sin que el problema o la política les afecte directamente, tienen intereses o se sienten de algún modo afectados por el problema o por la política".[6]

En suma, la ciencia de las políticas públicas busca dejar de lado las acciones de gobierno, que tradicionalmente eran tomadas de manera unilateral y discrecionalmente, demostrando errores conforme se ejecutaban dichas acciones o que simplemente no mitigaban las problemáticas, las cuales eran incluso mal diagnosticadas y que obedecían a decisiones carentes de información y elementos científicos. Así, es como surge esta nueva ciencia y para diferenciarla de la ciencia política, asumimos que la Política Pública —entendida, de manera menos grandiosa que en la mente de Lasswell, como las reglas formales y las organizaciones que surgieron de las decisiones autorizadas de los funcionarios públicos—, fue a veces una variable dependiente en la investigación de las ciencias políticas. Pero cuando lo fue, simplemente midió las relaciones de verdadero interés teórico: poder, comportamiento, cultura.[7]

Con base en lo anterior, queda claro que la ciencia de las políticas públicas no suple, ni releva a la ciencia política, más bien están íntimamente relacionadas y el vínculo tan estrecho que tienen se da para perfeccionar la estructura institucional y organizacional que el ejercicio de poder en los espacios de gobierno debe seguir para la mejora constante y de índole multidisciplinar. En consecuencia, resulta fundamental para la comprensión entre ambas cómo Lasswell delimitó que la ciencia de las políticas públicas se preocupa tanto por el patrón de valor agregado como por el individual, son responsables de perfeccionar las herramientas necesarias para evaluar las consecuencias de todos los grupos e instituciones.[8] Esto incluye a todos los especialistas en conocimiento y a todas las instituciones del conocimiento.

Complementariamente, Del Castillo parte del supuesto que Lasswell introduce en cuanto al campo multidisciplinario inherente a la Política Pública, en sus palabras, "*policy analysis* es producir la mejor información y conocimiento posible para una toma específica de decisiones (…) *Policy studies* tiene como propósito conocer y comprender la lógica que subyace y orienta el proceso decisional de las políticas de un gobierno".[9] Sin embargo, conforme fue evolucionando el estudio de la disciplina, Espejel et al. comentan que "pretendió independizarse de la ciencia política aspirando también a convertirse en "ciencia de políticas" ocupándose de las "metapolíticas" […]. Por otra parte, la denominación efímera de "ciencia de políticas de la democracia" mostró explícitamente los objetivos pragmáticos y políticos".[10]

---

[6] Santiago Silva, "Identificando a los protagonistas… 70.

[7] James Farr; Jacob Hacker, y Nicole Kazee, "The Policy Scientist of Democracy: The Discipline of Harold D. Lasswell", The American Political Science Review Vol: 100 num 4 (2006).

[8] Harold D. Lasswell, "The Emerging Conception of the Policy Sciences", Policy Sciences Vol: 1 num 1 (1970).

[9] Gloria Del Castillo, "El estudio del cambio de políticas en el campo de política pública", Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública Vol: 6 num 2 (2017): 55.

[10] Jaime Espejel; Misael Flores, Leonel Flores, y José Luis Rodríguez, "Políticas Públicas: motor del desarrollo y de la calidad de vida", en Políticas Públicas: entre la teoría y la Práctica, eds. por Miguel Guerrero y Alejandro García (Morelos: Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2013), 13–41: 17.

Es por tal motivo que no debemos confundir a ambas disciplinas, más bien se trata de comprender a cada una en su justa dimensión, ya que para Farr et al. la verdad respecto al término *the science of democracy* se introduce porque fue la contrapropuesta de Lasswell para mejorar inherentemente al individuo que debería ser responsable de guiar este proceso analítico y que se inspiró modestamente en su autobiografía de acuerdo con las experiencias de los años cuarenta y cincuenta.[11]

Con base en lo referido, la ciencia de las políticas públicas es una disciplina que permite profesionalizar y cientifizar problemas concretos con soluciones específicas, como mencionaba Lasswell independientemente de dónde provengan los académicos de políticas públicas, deben trabajar en un enfoque particular, hoy exige procesos sociales específicos: orientación al problema.[12]

La disciplina en comento, retoma una pauta cognitiva, no improvisa y no reacciona conforme al libre albedrio, el conocimiento científico se garantiza con y para las Políticas Públicas, esto se produce interna o externamente en el ámbito gubernamental, es decir, es consecuencia de los procesos y sistematizaciones que las organizaciones del Estado tienen y de los efectos e interacción con la sociedad misma, a través de presiones o de la construcción conjunta.[13] Pero conforme transcurre el tiempo, la disciplina se modifica y da origen a cambios de políticas para adecuar la interacción entre los entes antes mencionados, gobierno y sociedad, para que la vinculación sea más armoniosa y no exista una dicotomía que trasgreda la sistematización y procesos en la toma de decisiones y sus consideraciones institucionales.[14]

Policy analysis, una reflexión sobre los modelos de la disciplina y los referentes teóricos

En nuestros tiempos es cada vez más común hablar de políticas públicas, y se hace en diferentes tipos de ambientes, siendo el académico y el gubernamental —aunque este último no necesariamente en sus tres órdenes, particularmente el municipal)— los que vislumbran el término como la posibilidad más real, factible y sobre todo, que es producto de la multidisciplinariedad con la que se acogen criterios científicos y metodológicos que permiten construir conocimiento para que, los tomadores de decisión atiendan y pretendan así resolver los problemas públicos que afectan a un sector de la población concretamente, en un tiempo dado y en lugar establecido. Sin embargo, esta aproximación va más allá de la simplicidad con que la mencionamos, implica también considerar una serie de fases debidamente estructuradas, además de los diversos enfoques que, a partir de los modelos existentes, los participantes en el proceso, quieran adoptar para las diferentes etapas. Podemos darnos cuenta entonces de la complejidad del término, y para ello el *policy analysis* es precisamente el que nos permite explicar y comprender de mejor manera todo este aparente entramado de la disciplina.

---

[11] James Farr; Jacob Hacker, y Nicole Kazee. “The Policy Scientist of Democracy: The Discipline of Harold D. Lasswell”, The American Political Science Review Vol: 100 num 4 (2006).
[12] Harold D. Lasswell, “The Emerging Conception of the Policy Sciences”, Policy Sciences Vol: 1 num 1 (1970).
[13] Jaime Espejel; Misael Flores, Leonel Flores, y José Luis Rodríguez, “Políticas Públicas: motor del desarrollo y de la calidad de vida”, en Políticas Públicas: entre la teoría y la Práctica, eds. Miguel Guerrero y Alejandro García (Morelos: Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2013), 13–41.
[14] Gloria Del Castillo, “El estudio del cambio de políticas en el campo de política pública”, Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública Vol: 6 num 2 (2017).

Asimismo, el conocimiento adquirido a través de la hechura de las políticas públicas es fruto de la investigación que se adicionará a la teoría, o bien, pertenece a un análisis dentro de la propia política pública. Al final, pero no menos importante, resulta interesante en el análisis de las políticas públicas delimitar cómo se toman las decisiones, desde la identificación de qué es un problema público y qué no lo es, cómo este ingresa a la agenda y qué no lo hace, cómo se diseña y elabora la política pública, quiénes serán los encargados de implementarla, y si en efecto se evalúa y con qué criterios. En este elemento en específico es que centraremos nuestra reflexión, a lo largo de este documento iremos desarrollando los modelos que las políticas públicas pueden considerar para su conformación.

En primer lugar, gracias a los aportes de Lasswell sabemos que las etapas o fases que tiene la política pública pueden concretarse en: la formulación, la implementación y la evaluación.[15] Cada una de ellas tiene un proceso en el que participan diversos personajes, empero, antes de todas ellas se sitúa la necesidad que trasgrede colectivamente a una población, para convertirse así en un problema público que las autoridades, funcionarios gubernamentales y servidores públicos deban resolver. El conjunto de estos problemas públicos pasará a formar parte de la agenda de las políticas públicas en la que, no obstante, a coincidir con el momento para definir el conflicto, esto no significa se atienda o solucione la problemática o necesidad *per se*, aquí principalmente los actores participantes serán la población afectada, los expertos encargados de proponer soluciones y el gobierno. Es desde este momento cuando se comienzan a tomar decisiones que habrán de marcar el rumbo de la política pública, una cuestión sumamente trascendental para su análisis y en el que estriba el éxito o fracaso de las mismas.

> "Pero deberíamos completar esa perspectiva entendiendo que toda política pública es algo más que una decisión. Normalmente implica una serie de decisiones. Decidir que existe un problema. Decidir que se debe intentar resolver. Decidir la mejor manera de proceder. Decidir legislar sobre el tema, etc. Y aunque en la mayoría de ocasiones el proceso no sea tan «racional», toda política pública comportará una serie de decisiones más o menos relacionadas. Por otro lado, no nos encontramos ante la lógica de «una decisión-un decisor». El proceso de elaboración de toda política pública implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones, decisiones e interacciones influidas sin duda por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas. Por tanto, no deberíamos estudiar sólo intenciones, sino también conductas".[16]

Como podemos darnos cuenta, una vez llegado a este momento, surge la interrogante ¿qué modelo seguir para elaborar una política pública? Todo ello en el marco de una construcción intelectual que vincula una relación del juego de actores. Por lo tanto, es vital un método de análisis que inherentemente contemple conductas y comportamientos de los individuos copartícipes. La respuesta recae en tres posibles alternativas: el modelo racional, el modelo incremental, o el modelo que mezcla a los dos anteriores.

[15] Harold D. Lasswell, "The Emerging Conception of the Policy Sciences", Policy Sciences Vol: 1 num 1 (1970).

[16] Joan Subirats, "Notas acerca del Estado, la Administración y las políticas públicas", Revista de Estudios Políticos Vol: 59 (1988): 191.

El modelo racional o económico como también se le denomina, fue el primero en surgir para construir alternativas de solución, supone como principales criterios el costo-beneficio, aspectos técnicos y legales —la intención de reducir costos y maximizar beneficios es a nuestro parecer lo que lo hace tan hermético—, de este modo se adjetivaría al modelo racional como *racionalidad limitada,* del que Fontaine señala lo siguiente:

> "El comportamiento de una persona racional puede ser influenciado —y a veces controlado— por su entorno, en particular por la organización en la cual ella se desempeña profesionalmente. En cada organización, esta influencia depende de la autoridad y de las relaciones jerárquicas, de las lealtades y del grado de compromiso de los empleados del nivel operacional con la organización, de su nivel de formación, del criterio de eficiencia definido por los funcionarios del nivel directivo, de la información y de los canales de comunicación. Por último, el proceso de organización afecta la racionalidad de los actores mediante la planificación, que permite controlar las decisiones, y la evaluación, que constituye una fuente de información para los empleados del nivel ejecutivo, susceptible de influenciar sus futuras decisiones y reforzar su autoridad".[17]

Con base en lo anterior, se fue desencadenando ahora otra modalidad interna, que fue el incrementalista. La perspectiva incrementalista admite la actividad de la *policy* como un proceso en el que existe una gran interacción de los diferentes actores incluidos en la elaboración, así para Navarrete "los analistas ofrecen una variedad de respuestas, productos y alternativas, por lo cual aquellos que aplican decisiones no comienzan de cero (…) las propuestas se suman a las existentes, en otras palabras, la información y el conocimiento se incrementan".[18] En otras palabras, este modelo asemeja a la incertidumbre como una situación realista, que es su principal característica, pues tiene como punto de partida el ensayo y error que no examina el modelo racional.

El tercer modelo asocia los postulados antes referidos, es decir, vincula los aciertos y excluye los errores detectados. Incluso construye alternativas para ir resolviendo los problemas de las externalidades no programadas, empleando una proyección de resultados para saber cómo se comportan y cuáles son los probables impactos que pudieran acontecer.

Sin embargo, Peters estima que "el imperio de la ley y la mayor participación, reflejan dos perspectivas básicas del proceso de elaboración de políticas. (…) Para estos dos modelos básicos de políticas usaremos los términos de *arriba hacia abajo* y de *abajo hacia arriba*".[19] Para el primero, es la voluntad netamente política e incluso clientelar y discrecional de los decisores la que termina prevaleciendo a conveniencia propia, del partido político del que emanaron o en vísperas de favorecer una mejor posición política, o bien, con la incipiente concepción de favorecer al colectivo social, irrumpiendo así con modelos idealistas o laxos. Mientras que para el segundo, son las presiones estrictamente sociales de una realidad desconocida o no, de los gobernantes, las que formulan una coyuntura adquirida al problema público *per se*, lo que hará que los que toman decisiones sobre la

[17] Guillaume Fontaine, El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos (Quito: Anthropos – FLACSO, 2015), 40.
[18] Juan Pablo Navarrete, Diseño de programas y políticas públicas (Tlalnepantla: Red Tercer Milenio, 2012), 20.
[19] B. Guy Peters, "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo", Gestión y política pública Vol: 4 num 2 (1995): 259.

vida pública y social se vean presionados, orillados y en la necesidad de actuar urgentemente en estas condiciones que simbolizan ingobernabilidad y pérdida de legitimidad de sus gobiernos y gestiones, aún y cuando pudieron prever el escenario o simplemente fueron rebasados por su inacción. Pese a que, en el estricto sentido de la disciplina, dejar de hacer algo, también es una decisión.

Fontaine es muy claro en este sentido, no se puede partir de cero en la toma de decisiones, más si estas tienen un punto de inflexión con la realidad imperante, en esta encrucijada de la vida política debe existir un punto de acuerdo que solamente garantiza el consenso, esto forma parte del razonamiento *marginalista* —como también le denomina al modelo incremental— en el que no hay fines y medios, si no, un propósito que comparten dos fracciones cuando menos en la relación del estudio del problema.[20] Con base en lo ya referido, nuestra disciplina permite, por un lado, profesionalizar y cientifizar problemas concretos que cuenten con soluciones específicas a través del involucramiento de cualquiera de los modelos antes expuestos; por el otro, como mencionaba Surel el *policy analysis* apegado al estudio de dichos modelos, identifica el fuerte vínculo que existe entre acción pública y acción política, ambas como las dinámicas constantes que los tomadores de decisión implementan en el quehacer público-gubernamental, sea de tipo racional, incremental o como un combinado entrelazado de estos dos, aunque el rol de dichos decisores en la conformación de la política pública, directa o indirectamente, es sumamente acotado con las dinámicas sobredichas.[21]

Debemos puntualizar que los modelos analizados son susceptibles de incorporarse no solo en la elaboración de políticas públicas, también es posible aplicarlos en el involucramiento de los modelos, cualquiera que sea el elegido o los elegidos y se tiene que dar de manera constante, sistémica y persistente en la implementación y con la evaluación como parte del enfoque de políticas. Cabe señalar que la implementación de las políticas públicas dependerá de condiciones intermedias, con los actores sociales y con escenarios propicios para tomar decisiones, creer que solo se da este ejercicio al inicio o desde el comienzo sería un error epistémico.

Consideramos que existe una vasta discusión para señalar que, con la formulación se vive el único y gran momento para estimar el éxito o fracaso de la política pública y que, por acto de “congruencia” se deba confirmar el éxito de la implementación de la misma. La realidad, especialmente en el caso latinoamericano, nos ha demostrado que no es así, quienes serán los responsables de implementar, deben estar interactuando desde el momento en que se identifica el problema y cuando se elabora la política, ya que no son acciones propias de una dicotomía inferencial, sino que una etapa conlleva a la otra, íntimamente relacionadas. Por eso es que, llegado el plazo de implementar, se toman decisiones de cómo y quiénes deban hacerlo, y nuevamente los modelos son la herramienta correcta para ese sentido, sea cual sea el seleccionado.

En reciprocidad, la evaluación como la siguiente fase, hace uso de toma de decisiones para responder cómo, qué y quién evaluar. Resulta fundamental conocer los efectos que la política tiene sobre la problemática, como ya se ha comentado, también juzga

[20] Guillaume Fontaine, El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos (Quito: Anthropos – FLACSO, 2015).

[21] Yves Surel, “Relaciones entre la política y las políticas públicas”, en Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina, eds. Rolando Franco y Jorge Lanzaro (Buenos Aires: CEPAL Naciones Unidas, 2006), 43–73.

el impacto de manera inmediata y mediata con resultados parciales y totales de los objetivos y metas. Aunque es cierto que existe una gran resistencia organizacional e individual a ser evaluados, a pesar de que las políticas públicas se desarrollan en países que tienen sistemas políticos democráticos, en el que sus gobiernos y administraciones despliegan estrategias para su gestión como la incorporación de estos modelos ampliamente comentados, pero también, en el contexto de su operacionalización adoptan planteamientos como el de las "políticas basadas en evidencias", con el propósito de formular indicadores. Asumen así propiciar resultados estadísticos que faciliten medir dichos indicadores, para ampliar la racionalidad y la objetividad en la toma de decisiones.[22]

Paradójicamente, podemos concluir que con el *policy analysis* se evidencia que, en las diferentes etapas de la elaboración de políticas públicas, se pretende implementar el mismo modelo para todo el proceso, cuestión que es menos efectiva ya que los actores participantes de su diseño, implementación o evaluación no serán los mimos participantes en cada una de ellas. Se debe tratar más bien de complementar los modelos existentes para no limitar su ejercicio.[23] Por tanto, no debemos soslayar la importancia y trascendencia de conocer, estudiar, investigar y analizar los modelos imperantes en aras de fortalecer la construcción de políticas públicas y que estas estén respaldadas de toma de decisiones que se fundamenten en el conocimiento científico y el pragmatismo. Hablar de políticas públicas simboliza dejar de lado la *doxa* para asumir la *episteme* en las decisiones de quienes estén al frente de los gobiernos, pero también con cierta relación de los demás participantes en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas. De no emplear criterios asertivos desde el primer momento del proceso, conllevaría a la simplicidad y depauperación de la disciplina, máxime cuando a toda acción de gobierno usualmente se confunde como política pública, aunque realmente sea producto de la improvisación y analfabetismo funcional de los tomadores de decisiones, políticos y gobernantes.

En cuanto a los aspectos teóricos que sirven para comprender a detalle lo que es el *policy analysis*, vale la pena retomar lo que señalábamos con antelación, es claro que la ciencia política fue la primera en incursionar al campo de las ciencias sociales para poder comprobar todas las teorías que explicaban una realidad social y política, es el máximo referente crítico y analítico de la *res* pública (la cosa pública) y su evolución conllevó a que cada vez más filósofos y teóricos vieran en ella la posibilidad más atinada de verter deontológicamente el devenir de los gobiernos y su relación con la sociedad, a partir del Estado que los cobija a ambos como elementos integrantes del mismo. Entretanto que las políticas públicas verían la luz tiempo después, como una respuesta puntual y específica a los problemas que, en primera lugar, enfrentaba el gobierno para resolver desde su campo de acción las necesidades colectivas que aquejaban a la sociedad; mientras que, en segundo lugar, las policy serían producto de la conjetura científica y especializada de sus actores en la solventación de dichas problemáticas y la herramienta ideal, más próxima y factible para quienes debían tomar decisiones. Ese fue el contexto de manera general que se vivió en EE.UU. durante los años 50´s posteriores a hechos coyunturales como la crisis económica y social de 1929 y de la Segunda Guerra Mundial, que tendrían efectos colaterales sobre el constructo social de su territorio y que en mayor o igual medida afectaría al resto del mundo.

[22] Javier González, "La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana", en Los grandes problemas de México. Políticas Públicas, ed. José Luis Méndez (México: El Colegio de México, 2010), 143–175.

[23] B. Guy Peters, "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo", Gestión y política pública Vol: 4 num 2 (1995).

Sin embargo, las políticas públicas no solo incursionaron en esta arena como respuestas de procesos cognitivos para la mejora en la toma de decisiones, Aguilar afirma que posibilitaron sistemáticamente instrumentos analíticos sobre las modalidades de intervención pública, así como de las actividades del poder público.[24] Esto es, asociar términos como la reglamentación, distribución, redistribución o la forma constitutiva sobre la que el gobierno actuaría con sus decisiones; al tiempo que consideraría la inclusión en la agenda de todas esas problemáticas que contaban con la característica de afectar a un sector y grupo específico, para luego entonces elaborar soluciones que debieran ser aplicadas hasta su terminación. Lo anterior debido a que el Estado dejaba de ser ese ente que reducía a una esfera de cristal las relaciones de poder con la influencia de las instituciones formales y de los procedimientos de las mismas, ya que pasaba a ser más bien, el responsable de atender, o no, los problemas y repercusiones que causaban en la sociedad, directamente vinculado a la adopción que sus decisiones implicaban y la manera en que las administraba. Por todo lo referido, Merino delimita que el *policy analysis* tiene su razón de ser, porque el Estado no actúa solo y porque la sociedad recurre a la acción pública para construir y calificar los problemas colectivos, elaborar propuestas y también la manera en que deben ser abordados.[25]

Es por demás interesante abordar pues a las políticas públicas como subdisciplina de la ciencia política y que, a su vez el *policy sciences* como propuesta de Harold Lasswell a mediados del siglo XX, ha tenido varios componentes. Tal es el caso de estar insertos en regímenes democráticos como esencia principal, en la tecnicidad para afrontar los problemas, empleando la racionalidad científica de las administraciones y repercusiones de gobernabilidad, la orientación al proceso y hacia las necesidades y, sobre todo, al sentido multidisciplinar e interdisciplinar que inminentemente deba tener. Resultado de ello, son las corrientes que académicos y el sector público orientarían para el estudio y proceso de construcción de las políticas pública, una ligada a la teoría empírica y analítica de los racionalistas; y otra al positivismo y pluralismo de los incrementalistas. Además de estos dos modelos, surgirían el elitista, interaccionista y el sistémico, todos ellos producto de la institucionalización académica e investigativa del *policy analysis*.

Conforme a la evolución del término de las políticas públicas y a la hechura que estas irían adquiriendo, las perspectivas teóricas del análisis poseerían marcos y actividades diversos, de este modo distinguimos una serie de grupos importantes de actividades. Estos grupos de actividades se han identificado utilizando tanto literatura autorizada sobre análisis de políticas como mediante el estudio de casos ejemplares y contrastantes de análisis de políticas reales.

Los seis grupos principales de actividades son: 1. Investigar y analizar, 2. Diseñar y recomendar, 3. Clarificar valores y argumentos, 4. Asesorar estratégicamente, 5. Democratizar, y 6. Mediar.[26]

Podemos identificar que el conjunto de conceptos, variables y de la metodología en efecto parten de una teoría y de un modelo o proceso que se irá modernizando, es así que

[24] Luis F. Aguilar, El estudio de las políticas públicas (México: Miguel Ángel Porrúa, 2000).
[25] Mauricio Merino, Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos (México: CIDE, 2016).
[26] Igor Mayer; C. Els van Daalen, y Pieter W. G. Bots, “Perspectives on Policy Analysis: A Framework for Understanding and Design”, en Public Policy Analysis, eds. Wil Thiessen y Warren Walker (New York: Springer, 2013), 41–64.

debemos considerar a Hayden cuando refiere que los conceptos modernos son uno de los temas de importancia más ignorados en el análisis de políticas públicas. Los conceptos de tiempo moderno se ignoran implícitamente en detrimento del análisis cuando se utilizan técnicas que descuentan el flujo de tiempo para determinar su valor. Es necesario aplicar los conceptos de la época moderna para que el análisis sea útil para los responsables políticos. En el pensamiento moderno, el tiempo ya no es un concepto exógeno, sino un elemento más del sistema sociotécnico. Se dan diferentes condiciones temporales para diferentes tipos de experiencias institucionales. Puede haber una diferencia en los ritmos temporales y los relojes temporales de una institución a otra. Una hora y un reloj no existen en todas las instituciones. Cambios de tiempo entre instituciones, especialmente en una sociedad compleja.[27]

No podemos soslayar, categóricamente, la importancia de las reglas del juego que en todo Estado que se jacte de ser democrático, deban estar garantizadas sustantivamente. No obstante, el papel de los decisores en un primer momento, pero también de las diferentes organizaciones de la administración pública que serán las que efectivamente continúen con el proceso que las políticas públicas necesitan. Así para Merino en el análisis de las políticas públicas requiere que "sea indispensable reconocer esa arena de conflicto y consenso, de decisión y de resistencia que define y acota, a la vez, la actuación de las instituciones políticas y de la burocracia: las piezas principales del proceso".[28] Complementariamente, Gastelum basado en las aportaciones de Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone, refiere que el modelo de análisis "expone los seis productos correspondientes al ciclo de políticas, que son: la definición política del problema público, el programa de actuación político-administrativo (PPA), el acuerdo político administrativo (APA), los planes de acción, los actos de implementación y los enunciados evaluativos".[29]

Es así que, las perspectivas que la teoría dicta para el análisis de las políticas públicas, recobran varios y diversos paradigmas, cuatro serán los que puntualizaremos. En primer lugar, el *positivista*, defenderá la realidad accesible y la comprobación empírica, situación que desencadenará varias críticas y señalamientos. Este acontecimiento será el que dé surgimiento a una postura más avanzada, la *neopositivista* que, a diferencia de su antecesor, medirá hechos, construirá indicadores e incorporará a las matemáticas y herramientas tecnológicas, producto de la crítica a la propuesta previa. En segundo lugar, el *racionalismo crítico* o *postpositivista*, que asume la política pública inherentemente posee juicios de valor que facilitan comprender mejor una realidad. En tercer lugar, la *teoría crítica*, que parte más bien de la acción comunicativa que debe influenciar al gobierno y sociedad, garantizando precisamente una estructura social y dando pauta a la acción social, todos ellos, componentes esenciales de la definición y esencia de las políticas públicas. Finalmente, en cuarto lugar, tenemos al paradigma *constructivista*, que estima la realidad es una edificación social y que la realidad objetiva es inaccesible para los investigadores. Cualquiera que sea el paradigma, está reconocido como corolario del *policy analysis*, debidamente enmarcado en la razón científica.

[27] F. Gregory Hayden, Policymaking for A Good Society: The Social Fabric Matrix Approach to Policy Analysis and Program Evaluation (New York: Springer, 2006).
[28] Mauricio Merino, Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos (México: CIDE, 2016), 53.
[29] Carlos Gastelum, "Reseña de Análisis y gestión de políticas públicas de Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone", Gestión y Política Pública Vol: 18 num 2 (2009): 499.

Empero, seis marcos de análisis o enfoques resaltan a la luz de la disciplina como añadidura de los referentes teóricos en su aplicación: el marco secuencial, que es el que tradicionalmente se ha ilustrado en la literatura de las políticas públicas y que de hecho se llama también “enfoque de los libros de texto”; la elección racional y *public choice*, que parte de los costos de transacción propios del individualismo metodológico; el análisis y desarrollo institucional, interesado en lograr una integración cultural para explicar las *policy*; el análisis de coaliciones de defensa, para explicar el enfoque de “arriba a abajo” y de “abajo a arriba”; el análisis por lo referencial, configurado por círculos de acción; y el narrativo, que explica cronológicamente las etapas del problema y solución.

Por otro lado, Tabarquino explica que dentro de las organizaciones existen ponderaciones cuantitativas y cualitativas como dimensiones de intermediación a los intereses en la forma de gobernar, para ello el enfoque de redes permite comprender la cohesión y jerarquización para el primer caso; mientras que a los actores y los procesos que desarrollan en la interacción lo hace la segunda ponderación.[30] Ambos son métodos que se cimentaron en el *policy analysis* en los años 80´s para transformar la lógica organizativa, que no es exclusiva su intervención en la fase de la elaboración de la política pública, sino que de igual manera esta es requerida para la implementación y el control y evaluación de la puesta en marcha. Cualquiera que sea el enfoque o corte analítico, en toda política pública que precise de una determinada problemática, confluyen las soluciones, participantes y oportunidades de elección como estereotipos que se restringen a un rango de variabilidad.[31] Ese es el hecho que el *policy analysis* aborda y que a lo largo del estudio de las políticas públicas, académicos y especialistas han pretendido esclarecer generando en todo este tiempo el aporte necesario y suficiente para que quienes nos dedicamos a ello o los que pretendan hacerlo, encuentren una lógica epistemológica al alcance de todos los públicos existentes, ese es el principal cometido, para combatir la discrecionalidad si, pero por encima de todo, para dignificar el quehacer gubernamental y para impulsar el rol de la sociedad cooperativa y colaborativa en el entramado de la acción colectiva.

El rol del analista en las políticas públicas

Hablar de política pública implica además de conocer su origen y evolución como disciplina, de los diferentes actores que hacen posible su andamiaje. En este aporte mencionaremos el rol del analista, ese especialista científico que conoce el entramado que debe configurarse y que plantea escenarios que posibilitan de manera real y factible —en una perspectiva deontológica—, una respuesta a los problemas públicos diagnosticados o incorporados en la agenda. Es necesario precisar que no se solucionan los problemas, se resuelven en una escala específica, no en la generalidad adscrita del estudio. Así, vale la pena mencionar que para Cutt el papel completo del analista previsto en nuestro esquema requiere una relación cercana con los tomadores de decisiones políticas. Surgen dos preguntas sobre esta relación. Primero, ¿debería el analista trabajar con material políticamente especificado? En segundo lugar, si la respuesta a la primera pregunta es afirmativa, ¿cuál es la forma más constructiva de esa relación?[32]

[30] Raul Andres Tabarquino, “El análisis organizacional y de política pública a partir del enfoque de redes”, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Nariño Vol: 17 num 2 (2016).

[31] Néstor Uriel Hernández, “Políticas públicas, desde el criterio de desarrollo endógeno en los 13 municipios de la Zona de los volcanes del Estado de México, en el periodo 2009-2012” (Tesis de maestría en Universidad Autónoma del Estado de México, 2014).

[32] James Cutt, “Policy Analysis: A Conceptual Basefor a Theory of Improvement”, Policy Sciences Vol: 6 (1975).

Aunque hemos implicado una respuesta afirmativa a la primera de las dos preguntas sobre la relación del analista y el tomador de decisiones políticas, vale la pena señalar que la propiedad de tal relación es un tema de debate, las opiniones del sujeto varían de posición tomado que el análisis de programas funciona esencialmente en un contexto político y debe aceptar los parámetros del programa especificados políticamente por los tomadores de decisiones en términos de su concepto de la función objetiva pública, a la ortodoxia paretiana de que el economista (analista de políticas) debe derivar sus parámetros analíticos de una manera puramente moda técnica.

Con base en lo anterior, damos cuenta que el analista —ahora desde la perspectiva ontológica— es ese individuo que, al poseer las técnicas y herramientas suficientes, es quien marca la pauta para con los tomadores de decisión, por consecuencia, cierto es que una de las funciones más importantes que desempeña un analista de políticas es brindar asistencia a los formuladores de políticas para elegir un curso de acción preferido, dadas todas las incertidumbres que rodean la elección. Que existen incertidumbres en prácticamente todas las situaciones de toma de decisiones es generalmente entendido por la mayoría de los tomadores de decisiones, así como por los analistas que brindan apoyo a las decisiones. Pero hay poca apreciación por el hecho de que hay muchas dimensiones diferentes de incertidumbre, y hay una falta de comprensión acerca de sus diferentes características, magnitudes relativas y medios disponibles para lidiar con ellas. Además, se sostiene ampliamente que los tomadores de decisiones esperan que los analistas proporcionen certezas y, por lo tanto, no les gusta la incertidumbre en la base de conocimientos científicos.[33]

Así, para Canto se esclarece que las evocaciones comentadas están inherentemente asociadas a características diversas "los analistas en general tienden a ponerlas todas "en un mismo saco", cuando resulta evidente que varían grandemente en su naturaleza, contextos públicos, contenidos y alcances […] solo la utilidad que ofrezca una u otra tipología determinará el uso".[34] Complementariamente, Merino basa en su aportación que los conceptos que se convierten en clave para los analistas son la ética, los códigos morales y valores para demostrar que no están exentos de ellos al verse involucrados con el quehacer de las políticas públicas, de hecho afirma que internamente "la atención del analista de políticas se mueve (…) el *sentido plausible* de las políticas públicas significa que estas, (…) no pueden estar desvinculadas de la responsabilidad pública que los tomadores de decisiones asumen con las consecuencias de sus actos".[35] Coincidentemente, Hayden explica que para el mejor desempeño de los analistas la literatura de las políticas públicas alude a una serie de componentes que por principio estos deben identificar para poder integrar y comprender de mejor manera lo que es un problema y así formular políticas que deban resolverlo.[36] Nos referimos a los valores culturales, creencias sociales, actitudes personales, instituciones sociales, tecnología y el medio ambiente. Previo a que sea posible conformar un conjunto de definiciones y las relaciones entre estos componentes del problema, resulta indispensable entenderlos, para después

[33] Warren Walker; Vincent Marchau, y Jan Kwakkel, "Uncertainty in the Framework of Policy Analysis", en Public Policy Analysis, eds. Wil Thiessen y Warren Walker (New York: Springer, 2013), 215–261.

[34] Rodolfo Canto, "Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana" en Política pública, ed. Luis F. Aguilar (México: Siglo XXI, 2012), 171-2.

[35] Mauricio Merino, Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos (México: CIDE, 2016), 163.

[36] F. Gregory Hayden, Policymaking for A Good Society: The Social Fabric Matrix Approach to Policy Analysis and Program Evaluation (New York: Springer, 2006).

practicarlos. Lo que demuestra que el rol del analista pasa, no solo por los conocimientos y la aplicación de estos de manera científica, sino que las técnicas y estrategias para la elaboración de las *policy* también conlleva estudiar las arenas sobre las que se desenvuelve el problema público, la red de actores involucrados y las consideraciones espacio-tiempo que además prevalece en el poder público y la acción social.

En otro orden de ideas, Vaganay delimita que la participación de los analistas en las decisiones es muy variable de una política a otra. En ocasiones, se les solicita para que desde un inicio realicen estudios de viabilidad, brinden asesoramiento con base en las necesidades identificadas o que simplemente identifiquen el tipo de datos que podrían utilizarse en la evaluación de una política en particular. Sin embargo, cada vez es más frecuente que su trabajo se limite a la planificación de la investigación, la recopilación de datos, el análisis y la presentación de informes, ya que las decisiones más importantes son tomadas por los funcionarios del gobierno a cargo.[37] Es casi un hecho que, por lo general, el rol de los analistas aumente a medida que avanza la política; aunque, no de forma lineal. Por lo regular, los analistas y los responsables de la formulación de las políticas se vinculan cuando ya resulta ser urgente tomar decisiones clave.

Es claro que esta aseveración puede variar, pero por lo general, en el contexto contemporáneo, la falta de previsión y el tener a la prospectiva como un término de adorno por los gobiernos latinoamericanos, sobre todo, ha desencadenado esta premisa en los analistas. Es decir, son un componente más que se adiciona al empleo de las políticas públicas, para su diagnóstico, diseño y elaboración, para la implementación de estas, para evaluar las que ya están o las que se pusieron en marcha con ellos como partícipes. Cierto es que los tomadores de decisión igualmente tienen posturas y características diferentes entre sí, pero son finalmente los que tienen como única encomienda en este proceso, el decidir qué se hace y qué no. El éxito, fracaso o cambio de una política pública corresponde a la definición de los objetivos que se pretendieron alcanzar y la resolución producto de haberlos consumado o no, pero es necesario tomar en consideración que dichos objetivos de las políticas públicas no siempre cumplen con una claridad, siendo entonces el compromiso de los analistas identificar ese escenario y darle certidumbre, tenacidad y sentido de responsabilidad a la política misma.[38]

En suma, el rol del analista de las políticas públicas es fundamental para la vida política y social, más aún para el contexto micropolítico, ese donde se trata en y por una organización como elemento causal central, dado que, por obviedad, las decisiones y acciones que busca explicar las interpele en ese campo de acción; el estudio del proceso de política o la investigación de política, es más un conocimiento científico técnico, de hecho, más científico que técnico. Aunque por lo general, eso explica que el gremio de analistas de política o cientistas (diferenciado del de los cientistas políticos o politólogos) se ha perfilado con mayor beneplácito a los problemas calificados como públicos tratables, que son inherentes a la política gubernamental.[39]

---

[37] Arnaud Vaganay, “Evidence-based policy or policy-based evidence? The effect of policy commitment on government-sponsored evaluation in Britain (1997-2010)” (Tesis de doctorado en London School of Economics and Political Science, 2014).

[38] Juan C. Montero, “Inteligencia Estratégica para la Gobernabilidad. Propuesta de un modelo de análisis para la identificación de oportunidades, riesgos y amenazas para la gobernabilidad” (Tesis de doctorado en Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2012).

[39] Myriam Cardozo, “La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones”, Revista de Administración Pública Vol: 84 (1993).

Definitivamente son cada vez más necesarios los analistas de políticas públicas y son varias las justificaciones para ello, pero fundamentalmente referiremos dos: por un lado, la falta o escasez que de ellos hay para dignificar el *policy sciences* como el método ideal que resuelve los problemas públicos de la sociedad y la atención que el gobierno debe fijar sobre ellos. Por el otro, derivado de la anterior, su involucramiento en todas y cada una de las fases de la política pública como la mejor decisión que los tomadores de ellas puedan y deban hacer, así la discrecionalidad y clientelismo dejarán de ser la constante en las políticas, logrando entonces darle la connotación metódica y científica que estos asuntos requieren tener. Esos como los primeros pasos que se deben dar para nuestro tiempo, más adelante el debate será pues, sobre la importancia de los analistas como tomadores de decisiones.

Modelos alternativos del proceso de la política pública

Coincidimos con Aguilar en que el requisito ineludible para que las políticas públicas tengan razón de ser, es que sean armonizadas en sistemas políticos donde sus gobiernos cuenten con organismos públicos democráticos.[40] Sin embargo, la democracia sabemos también es susceptible de adjetivarse y varias pueden ser sus connotaciones: liberal, participativa, incluyente, por mencionar algunas. En ese sentido, enfrentan ecosistemas democráticos diversos y la conformación puede ser endeble en algunos casos, o cuestionable en otros, pero sea cual sea, esos gobiernos enfrentan presiones para consolidarse como democracias y es un tema que vale la pena destacar, ya que la cultura política, la historia de los pueblos, las tradiciones y costumbres, son factores que identifican a una sociedad y esta a su vez, genera un vínculo que fortifica o no, con sus gobernantes que son quienes al final, habrán de tomar las decisiones que afecten directa o indirectamente a todos ellos.

Es ahí cuando, las políticas públicas vistas desde el enfoque disciplinar, son empleadas como un método efectivo por el cual el Estado pretende resolver los problemas públicos, encaminando para ello alguno de los enfoques que la propia literatura a lo largo de los años ha referido en cada una de sus etapas.

Empero, derivado de esa coyuntura en el constructo político-social, el *policy analysis* ha detectado que existen conflictos entre lo que Peters denomina *el imperio de la ley*, por un lado; y *la mayor participación*, por el otro.[41] Esto en una clara referencia a que el gobierno es el diseñador de la ley y la población interviene como el consumidor final, viven además en un ambiente que no da margen a la dicotomía entre ellos y que más bien, los entrelaza para dar pauta a dos enfoques que, de manera muy tenue, pero persistente, existe para el campo de las políticas públicas. Dicho autor los nombra enfoques *de arriba hacia abajo* y *de abajo hacia arriba*.[42] En el primer modelo alternativo, se puede comprobar empíricamente que el gobierno es este ente monolítico que ejerce de modo cuasi-autoritario su poder político, ese que le permite crear leyes para normar la acción gubernamental que orquesta a conveniencia, tanto en el diseño como en la implementación de una política pública, con el propósito —al menos formal— de atender un problema. En el segundo modelo alternativo, sucede en una índole empírica, que no se favorece en el ejercicio de la política pública la población en general, si no que solo a los grupos afectados directamente

[40] Luis F. Aguilar, "Las cuestiones de la disciplina de políticas públicas", Revista Ópera Vol: 25 (2019).
[41] B. Guy Peters, "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo", Gestión y política pública Vol: 4 num 2 (1995).
[42] B. Guy Peters, "Modelos alternativos del proceso de la política pública…

por este proceso, concediéndoles mayor intervención en los asuntos públicos, abonando de esta manera al debate que advierte *per se* la disciplina.

En cuanto a las implicaciones teóricas, podemos resaltar que para el modelo *de arriba hacia abajo* el neoinstitucionalismo y el enfoque más racional son los que sustentan a dicho *imperio de la ley*; por consiguiente, la legalidad es quien sostiene a la propuesta teórica. En contraparte, el modelo *de abajo hacia arriba*, ante la necesidad de una *mayor participación* de la población en la toma de decisiones o su influencia sobre este rubro, hace que la teoría crítica logre permear para una mejora discursiva, asimismo, la teoría de la elección pública, que influye en ese entramado para que los individuos estén más capacitados, lo que implica mayor afección en las políticas públicas a debatir y elaborar entre gobierno y sociedad.

En ese sentido, Aguilar puntualiza que el modelo alternativo del proceso de la política pública que más impera en América Latina es el *de arriba hacia abajo*, evidenciando que efectivamente mucha razón tienen los postulados empíricos y teóricos de esta connotación.[43]

Pero también, la relevancia y trascendencia que tiene el rol del analista en las políticas públicas, permite a los tomadores de decisión advertir e identificar estos sucesos, así como para resolver —aunque no solucionar— como ya se había explicado. La importancia estriba en ser, como analista, persistente en este hecho, darle el papel preponderante que requiere tener; pero a la vez, poseer el intelecto para convertirse en indispensable a los tomadores de decisión y porqué no, ser como anhelaba Comte, quienes ostenten esos espacios de poder.

Los problemas públicos y su consideración en las políticas públicas

Hemos mencionado cronológicamente los aspectos esenciales inherentes a las políticas públicas y una vez que se aludimos a “problemas públicos”, es que debemos retomar esa transición que tienen del carácter social al carácter público. a lo largo de la historia, desde una perspectiva sociológica, han ido transitando los problemas hasta llegar a ser de índole pública.

Vemos que, guardando las proporciones, la sistematización vincula una esencia multidisciplinar en el que las afectaciones de una sociedad, llegan a escalar en situaciones más complejas, para luego dar paso a necesidades de carácter general, o bien, públicas, así coincidimos con Guerrero, Márquez, Nardacchione y Pereyra respecto a la apología de los problemas públicos, distinguiéndose de los problemas sociales, porque los primeros, son más complejos y asocian una serie de necesidades concatenadas que requieren la atención de los diferentes actores que habrán de involucrarse, como son: el gobierno, los afectados y los beneficiarios. Mientras que los segundos, son más estructurales y se construyen en una colectividad específica basada en principios axiológicos.[44]
En la siguiente figura señalamos esa transición del carácter social al carácter público en los problemas.

[43] Luis F. Aguilar, “Las cuestiones de la disciplina de políticas públicas”, Revista Ópera Vol: 25 (2019).
[44] Juan Carlos Guerrero; Alicia Márquez, Sebastián Pereyra, y Gabriel Nardacchione, Problemas públicos: controversias y aportes contemporáneos (México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2018).

Elaboración propia a partir de Guerrero, Márquez, Nardacchione y Pereyra (2018).

Figura 1

Transición del carácter social al carácter público en los problemas

Para comprender mejor este ciclo, los problemas públicos parten de una cuestión casi de tipo particular que más tarde, no solo se interioriza en el individuo de una sociedad, si no que de la sociedad misma de acuerdo al andamiaje organizacional constituido por el diseño institucional. Así, ese fenómeno se percibe como una amenaza y es cuando suele acogerse por las instituciones públicas que deberán atenderlo., de tal suerte que un problema público representa una forma selectiva de mirar la realidad y de organizarla, involucrando la responsabilidad causal y la responsabilidad política. En la figura que se muestra a continuación, damos cuenta de la dimensión de los problemas públicos.

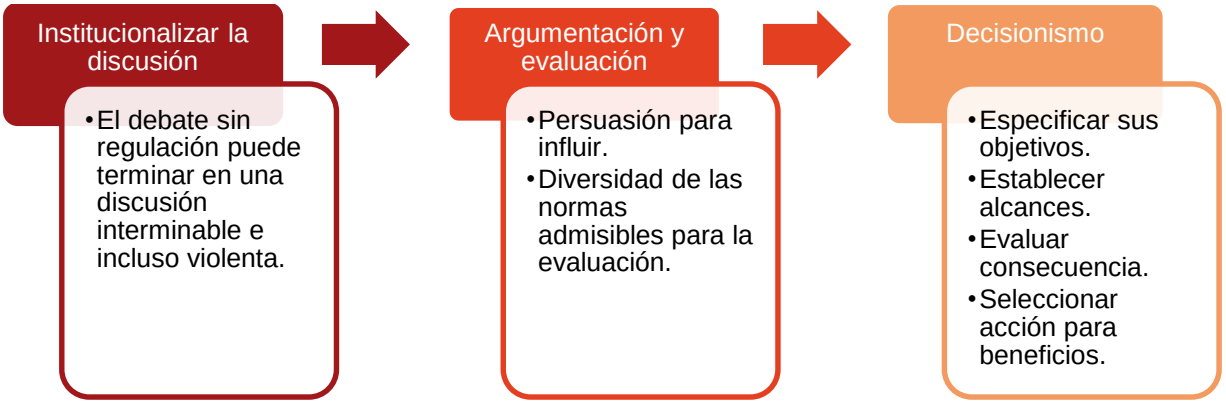
Elaboración propia a partir de Guerrero, Márquez, Nardacchione y Pereyra (2018).

Figura 2

Conformación de los problemas públicos y sus procesos de generalización

Ante esta situación, Majone relaciona el análisis que deben tener las políticas públicas y la deliberación publica, el argumento principal es que involucra al establecimiento de normas y su uso, de la solución de problemas científicos, de la mezcla cuidadosa de razón y persuasión y de la determinación del mejor, más barato o más eficaz procedimiento;

complementando este referente, se sitúa el análisis como arte, bajo una serie de procedimientos y juicios, de los datos en la investigación y de la transformación de ellos.[45] Esto lo representamos en la siguiente figura.



Elaboración propia a partir de Majone (1997).

Figura 3

Análisis de las políticas y deliberación pública

De esta tesitura es como se formula la evidencia que debe imperar en el análisis de los problemas públicos, de la argumentación para definirlos e incorporarlos a la agenda pública y luego a la agenda de gobierno. Mientras que el analista de políticas públicas debe ser persuasivo en la formulación de estas, para así contribuir con el conocimiento que será el referente principal de los tomadores de decisión.

Es interesante cómo las políticas públicas suelen usarse en el lenguaje de propios y extraños con tal grado de hermetismo y confusión, podemos determinar que estas no son sinónimos de acciones de gobierno, de leyes, de programas públicos, de las decisiones cotidianas de un gobernante en turno, del uso o fin que de le da al erario público, de los planes de desarrollo o de los diversos instrumentos que el ejercicio gubernamental determine, sean estos últimos de tipo legal, económico-financieros, administrativos u organizacionales.

La cultura de la evaluación: la panacea institucional y organizacional para el sector público

Debemos destacar la importancia y relevancia que representa la evaluación en las políticas públicas, así como el reto que simboliza su trascendencia en la vida pública de entidades y dependencias que constituyen la esfera de acción de los gobiernos en sus diferentes órdenes: federal, estatal y municipal. Es por ello que, necesitamos dilucidar la necesidad de la cultura evaluativa en la dinámica institucional y organizacional del sector público, en aras de contribuir a la hechura de políticas y de los programas públicos, además de percibirla como la panacea que habrá no solo de condicionar el actuar procedimental de la administración pública, si no del reto que representa invertir en ella para mejorar el desempeño de los gobiernos.

[45] Giandomenico Majone, Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas (México: Fondo de Cultura Económica, 1997).

Llegado a este punto, es necesario retomar los supuestos de Subirats et al. en el estudio de políticas públicas, es decir, el ciclo que comienza con la identificación del problema, la formulación de políticas, decisión, implementación, hasta llegar a la evaluación.[46] Sobre las cuatro primeras, existen diversos trabajos académicos que enriquecen su comprensión, mientras que, para la evaluación, la discusión e interés es reciente y se ha comenzado a acrecentar en los últimos años. Para comprender lo que representa la evaluación, Olvera señala que la idea engloba al mérito y el valor como sus componentes esenciales, enfatizando que "los juicios de valor deben emitirse y estar sustentados sobre la evidencia hallada, sobre los datos empíricos relativos al programa o política pública".[47]

En ese sentido, Weiss afirma que uno de los propósitos de la evaluación es dotar de información a los responsables de las organizaciones que llevan a cabo los esfuerzos concernientes a la planificación y gestión, para que, por un lado, replanteen sus acciones individuales y colectivas, mientras que, por el otro, coadyuven al desarrollo, adopción y modificación de políticas.[48] Con ello podemos establecer, de manera preliminar, que ese es el objetivo sustancial de la evaluación, contribuir a racionalizar las políticas y moldear la intervención gubernamental.

Empero, la coyuntura dista mucho de ese ideal como referente teórico, ya que como distingue Pérez ejemplos hay muchos y vastos de que los programas y políticas públicas se siguen implementando dejando de lado la información resultante de las evaluaciones. En gran medida esto se debe a que el diseño institucional concebido por el gobierno, asume razones para controlar, fiscalizar y aparentemente fortalecer la rendición de cuentas, a costa de desconocer el conocimiento que redituaría esencialmente en cambios y consideraciones para la toma de decisiones.[49] Esto no quiere decir que los esfuerzos alcanzados no sean benéficos o que no fortalezcan a la democracia, sucede que ambas consideraciones deben estar íntimamente asociadas y no distanciadas una de la otra. Complementariamente, Cardozo platea que la evaluación debe ser vista como una disciplina capaz de manejar una multiplicidad de factores que vincula a la sociedad y el nivel de logro de las acciones de la gestión pública y, sobre todo, de reportar a las personas con el propósito de incidir en ellos y los procesos decisorios. Al tiempo que la calidad de la evaluación puede ser mejorada con la realización de metaevaluaciones.[50]

Una vez identificadas las principales características de la evaluación, es momento de analizar los tipos de evaluaciones que permean en el estudio. Para ello, el Gobierno Abierto de Aragón formuló una guía en la que realiza cuatro clasificaciones para considerar los distintos tipos de evaluación: a) según quién evalúa, puede haber interna, externa y mixta; b) según el propósito, tiene dos tipos, formativa y sumativa; c) según qué se evalúa,

[46] Joan Subirats; Peter Knoepfel, Corinne Larrue, y Frederic Varonne, Análisis y gestión de políticas públicas. (Barcelona: Ariel, 2008).

[47] Talina Merit Olvera, Aspectos teóricos de la evaluación de las políticas públicas (Pachuca de Soto: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 2018), 20.

[48] Carol Weiss, "La interfaz entre la evaluación y las políticas públicas", en Antología sobre la evaluación. La construcción de una disciplina, eds. por Claudia Maldonado y Gabriela Pérez (México: Gobierno y Políticas Públicas CIDE, 2015), 143–178.

[49] Gabriela Pérez, "La influencia de la evaluación externa en los programas gubernamentales para la educación básica, 2002-2012", Revista Mexicana de Investigación Educativa Vol: 20 núm. 66 (2015).

[50] Myriam Cardozo, La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México (México: Miguel Ángel Porrúa, 2006).

contempla implantación, resultados, impactos y metaevaluación; y, d) según el momento de la evaluación, las cuales pueden ser ex ante, intermedia, final y ex post.[51] Con esta tipología queda claro que el paradigma de la evaluación no debe fraguarse como se comprendía tradicionalmente, no obstante que el término cierre o complete el ciclo de las políticas públicas, esto demuestra que no requiere desenvolverse cronológicamente, si no en cualquiera de las fases del ciclo. Precisamente esa percepción ha sido la que entorpeció su estudio y desarrollo.

Por todo lo antes expuesto, resulta necesario que profesionistas, tomadores de decisión y los responsables de este campo organizacional, adviertan que la cultura de la evaluación es una actividad preponderante en la configuración y reconfiguración de las políticas y programas públicos, así como la razón y justificación en el quehacer gubernamental. Mucho se ha debatido que la evaluación vivió tres momentos, el que compete a la administración pública y el modelo burocrático, posteriormente con la incorporación de otro modelo más, el de la Nueva Gestión Pública (NGP) y finalmente el que nos concierne, con el estudio y análisis de las políticas públicas. Sin embargo, como se ha referido, la evaluación se ha concatenado a esos primeros dos momentos y muy incipientemente en nuestra disciplina.

Hemos podido constatar que la evaluación a efecto de las políticas y programas públicos es una tarea pendiente que lastimosamente se usa con fines políticos, ya sea para legitimar el actuar del gobierno o con una perspectiva clientelar que habrá de redituar en la arena electoral llegado el momento. La puesta en marcha de un sistema de monitoreo y evaluación puede considerarse un gran avance, máxime si lo analizamos desde la óptica del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) creado en 2004 como un organismo descentralizado del gobierno y convirtiéndose en un organismo autónomo en 2014, cuando fue publicada la reforma en el Diario Oficial de la Federación (DOF) que dotaba a este organismo de personalidad jurídica y patrimonio propios, así como la facultad para coordinarse con los representantes de los tres órdenes de gobierno en el campo de su función. A pesar de ello, la brecha de la cultura evaluativa es aún amplia. Varios son los motivos, destacando principalmente tres: el diseño institucional, el andamiaje organizacional y la debilidad presupuestaria.

En cuanto al diseño institucional, queda claro que este se configura de manera vertical y de arriba hacia abajo, en el que los gobiernos estatales y más aún los municipales actúan de forma pasiva, conveniente e inerte. El resultado se explica como isomorfismo institucional, en sus tres dimensiones: normativo, con leyes, reglamentos o disposiciones jurídicas que se instauran en el contexto burocrático y de la NGP, para legitimar el actuar de los gobiernos o bien, para controlar el mismo; coercitivo, para imponer condiciones o sanciones en aras de la transparencia gubernamental, del presupuesto y gasto público o la mejora regulatoria; y mimético, que ante la incertidumbre, opacidad y carencia en la gestión gubernamental, los gobiernos municipales copian e imitan a otros municipios y al mismo gobierno estatal en las funciones y tareas evaluativas. Respecto al andamiaje organizacional, queda claro que la toma de decisiones que no contemplan los resultados de la evaluación para formular o mejorar programas y políticas públicas, obedece a ambigüedades producto de anarquías organizadas y sistemas flojamente acoplados, que se distinguen con mayor precisión en gobiernos subnacionales, aunado a la falta de un servicio civil de carrera y de la profesionalización del servicio público. Finalmente, la

[51] Gobierno Abierto de Aragón, Guía visual del proceso de evaluación de políticas públicas (Bogotá: Transparencia Aragón, 2018).

debilidad presupuestaria es la cereza en el pastel para que la cultura evaluativa no vea su razón de ser, puesto que se asume como un gasto innecesario que bien pudiera aprovecharse en obra pública o sueldos y subvenciones de los servidores públicos, por citar algunos ejemplos. Mientras que la limitante es aún mayor en gobiernos municipales que de por sí tienen una fuerte carga presupuestaria en el gasto federalizado o estatal y una depauperación en su hacienda pública.

En suma, todas estas complicaciones a las que se enfrenta la evaluación no podrán ser solventadas mientras no se considere la importancia y relevancia en la materia y, sobre todo, en la mejora que implicaría para el correcto desempeño del sector público y en la calidad de vida de la población sobre la que van dirigidas esas políticas y programas públicos. Los esfuerzos deben ir dirigidos en ese rumbo, desde la dinámica inmersa en la sociedad civil y en el claustro académico, para que una vez que esté en la agenda de gobierno y de las políticas, devenga en una reconfiguración institucional y organizacional.

Conclusiones

Por todo lo abordado en este artículo, podemos concluir que el análisis de políticas públicas no es un tema que se haya agotado o que sea obsoleto, si no todo lo contrario, está más vigente que nunca y retomando su estudio desde una perspectiva crítica, habrá de evolucionar y abonar en la producción de conocimiento. Además, permite dar respuesta más precisa a las interrogantes conceptuales y epistémicas de la disciplina. Consideramos que, para ello, el análisis crítico aquí realizado, facilita la ponderación de los diferentes actores en cualquiera que sea su rol, sobre los designios que garanticen una verdadera orientación hacia las políticas públicas y los diferentes componentes que les son inherentes, para dar respuestas a profundidad de los problemas públicos contemporáneos. Serán los tomadores de decisión, quienes en aras de impulsar el fortalecimiento de la vida democrática, garanticen su correcto desenvolvimiento y se replanteen de manera resilente un actuar más especializado en el desempeño de sus funciones. Por nuestra parte, nos corresponde darle dinamismo y vigor a esta ciencia, no hay mejor manera que reproduciendo y arraigando dichos postulados.

Referencias bibliográficas

Aguilar, Luis F. El estudio de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa. 2000.

Aguilar, Luis F. “Las cuestiones de la disciplina de políticas públicas”. Revista Ópera num 25 (2019): 11-25. https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/6015

Aragón Gobierno Abierto. Guía visual del proceso de evaluación de políticas públicas. Bogotá: Transparencia Aragón. 2018. https://transparencia.aragon.es/sites/default/files/documents/igs2018_guia_eval_politicas_publ.pdf

Canto, Rodolfo. “Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana”. En Política pública, editado por Aguilar, Luis F. México: Siglo XXI. 2012. 151-175.

Cardozo, Myriam. “La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones”. Revista de Administración Pública num 84 (1993): 167-197. http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=84

Cardozo, Myriam. La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México. México: Miguel Ángel Porrúa. 2006.

Cutt, James. "Policy Analysis: A Conceptual Basefor a Theory of Improvement". Policy Sciences 6 (1975): 223-248. https://link.springer.com/article/10.1007/BF00139968

Del Castillo, Gloria. "El estudio del cambio de políticas en el campo de política pública". Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública Vol: 6 num 2 (2017): 53-66. http://repositorio.ugto.mx/handle/20.500.12059/1118

Espejel, Jaime; Flores, Misael, Flores, Leonel y Rodríguez, José Luis. "Políticas Públicas: motor del desarrollo y de la calidad de vida". En Políticas Públicas: entre la teoría y la Práctica, editado por Guerrero, Miguel y García, Alejandro. Morelos: Universidad Autónoma del Estado de Morelos. 2013. 13–41. http://riaa.uaem.mx/handle/20.500.12055/206

Farr, James; Jacob, Hacker y Kazee Nicole. "The Policy Scientist of Democracy: The Discipline of Harold D. Lasswell". The American Political Science Review Vol: 100 num 4 (2006): 579–587. https://doi.org/10.1017/S0003055406062459

Fontaine, Guillaume. El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos. Quito: Anthropos – FLACSO. 2015. https://www.researchgate.net/publication/286601876_El_Analisis_de_Politicas_Publicas_Conceptos_Teorias_y_Metodos

Gastelum, Carlos. "Reseña de Análisis y gestión de políticas públicas de Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone". Gestión y Política Pública Vol: 18 num 2 (2009): 497-501. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13311978007

González, Javier. "La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana". En Los grandes problemas de México. Políticas Públicas, editado por Méndez, José Luis. México: El Colegio de México. 2010. 143–175. https://2010.colmex.mx/16tomos/XIII.pdf

Guerrero, Juan Carlos; Márquez, Alicia, Pereyra, Sebastián y Nardacchione, Gabriel. Problemas públicos: controversias y aportes contemporáneos. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. 2018.

Hayden, F. Gregory. Policymaking for A Good Society: The Social Fabric Matrix Approach to Policy Analysis and Program Evaluation. New York: Springer. 2006. https://link.springer.com/book/10.1007/0-387-29370-1

Hernández, Néstor Uriel. "Políticas públicas, desde el criterio de desarrollo endógeno en los 13 municipios de la Zona de los volcanes del estado de México, en el periodo 2009-2012". Tesis de maestría en Universidad Autónoma del Estado de México. 2014. http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/98995/Tesis%20de%20Maestria%20en%20Gobierno%20y%20Asuntos%20P%FAblicos.pdf;jsessionid=AFC6B1874558745B3ADE15E30C5E8857?sequence=1

Lasswell, Harold D. "The Emerging Conception of the Policy Sciences". Policy Sciences Vol: 1 num 1 (1970): 3-14. https://www.jstor.org/stable/4531369?seq=1

Majone, Giandomenico. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México: Fondo de Cultura Económica. 1997.

Mayer, Igor; van Daalen, C. Els y Bots, Pieter W. G. "Perspectives on Policy Analysis: A Framework for Understanding and Design". En Public Policy Analysis, editado por Thiessen, Wil y Walker, Warren. New York: Springer. 2013. 41–64. https://link.springer.com/book/10.1007/978-1-4614-4602-6

Merino, Mauricio. Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. México: CIDE. 2016.

Montero, Juan C. "Inteligencia Estratégica para la Gobernabilidad. Propuesta de un modelo de análisis para la identificación de oportunidades, riesgos y amenazas para la gobernabilidad". Tesis de doctorado en Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. 2012. http://hdl.handle.net/11285/572584

Navarrete, Juan Pablo. Diseño de programas y políticas públicas. Tlalnepantla: Red Tercer Milenio. 2012. http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/derecho_y_ciencias_sociales/Diseno_de_programas_y_politicas_publicas.pdf

Olvera, Talina. Aspectos teóricos de la evaluación de las políticas públicas. Pachuca de Soto: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. 2018.

Pérez, Gabriela. "La influencia de la evaluación externa en los programas gubernamentales para la educación básica, 2002-2012". Revista Mexicana de Investigación Educativa Vol: 20 num 66 (2015): 685-710. http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14039201002

Peters, B. Guy. "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo". Gestión y política pública Vol: 4 num 2 (1995): 257-276.

Silva, Santiago. "Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas". Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance Vol: 7 num 1 (2017): 66-83. https://doi.org/10.22191/gobernar/vol1/iss1/4

Subirats, Joan. "Notas acerca del Estado, la Administración y las políticas públicas". Revista de Estudios Políticos num 59 (1988): 173–197. https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/48047

Subirats, Joan; Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne y Varonne, Frederic. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel. 2008.

Surel, Yves. "Relaciones entre la política y las políticas públicas". En Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina, editado por Franco, Rolando y Lanzaro, Jorge. Buenos Aires: CEPAL Naciones Unidas. 2006. 43–73. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2810/S301441F825P.pdf?sequence=1

Tabarquino, Raul Andres. “El análisis organizacional y de política pública a partir del enfoque de redes”. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Nariño Vol: 17 num 2 (2016): 79-92. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5633890

Vaganay, Arnaud. “Evidence-based policy or policy-based evidence? The effect of policy commitment on government-sponsored evaluation in Britain (1997-2010)”. Tesis de doctorado en London School of Economics and Political Science. 2014. http://etheses.lse.ac.uk/1040/1/Vaganay_Evidence-based_policy.pdf

Walker, Warren; Marchau, Vincent y Kwakkel, Jan. “Uncertainty in the Framework of Policy Analysis”. En Public Policy Analysis, editado por Wil Thiessen y Warren Walker, New York: Springer. 2013. 215–261. https://link.springer.com/book/10.1007/978-1-4614-4602-6

Weiss, Carol. “La interfaz entre la evaluación y las políticas públicas”. En Antología sobre la evaluación. La construcción de una disciplina, editado por Maldonado, Claudia y Pérez, Gabriela. México: Gobierno y Políticas Públicas CIDE. 2015. 143–178.

REVISTA INCLUSIONES M.R.
REVISTA DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

CUADERNOS DE SOFÍA EDITORIAL

Las opiniones, análisis y conclusiones del autor son de su responsabilidad y no necesariamente reflejan el pensamiento de la **Revista Inclusiones**.

La reproducción parcial y/o total de este artículo debe hacerse con permiso de **Revista Inclusiones.**