



La utilidad del análisis de las políticas públicas: una forma de mejorar racionalmente la solución de los problemas públicos y comprender la acción del Estado

José Joel Peña Llanes*

Recibido: 20 de febrero de 2019

Aceptado: 24 de abril de 2019

Resumen

Este artículo tiene como objetivo central explicar, a partir de textos clásicos de la Administración Pública y de aportaciones de especialistas latinoamericanos, cuál es la utilidad del análisis de las políticas públicas, partiendo de la premisa de que éstas son un elemento constitutivo de la vida pública democrática al fungir como un vínculo entre los ciudadanos y el gobierno. Para lograr dicho objetivo, se hará referencia, entre otros elementos, a la definición de políticas públicas, a su ciclo de vida y a los distintos enfoques para su análisis.

Palabras clave

Administración Pública, políticas públicas, ciclo de vida de las políticas públicas, análisis de políticas públicas, gobierno.

Abstract

The main objective of this article is to explain, from classical texts of the Public Administration and contributions from Latin American specialists, what is the utility of analyzing public policies, starting from the premise that these are a constituent element of democratic public life as a link between citizens and government. To achieve this objective, reference will be made, among other elements, to the definition of public policies, their life-cycle and the different approaches to their analysis.

Key words

Public Administration, public policies, public policy life-cycle, public policy analysis, government.

* Doctorando en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Maestro en Estudios en Relaciones Internacionales y Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de asignatura ordinario de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Actualmente trabaja en la Dirección General de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Correo electrónico: <josejoel89@hotmail.com>.

1. Introducción

En este artículo tiene como objetivo central responder la siguiente pregunta: ¿Cuál es la utilidad del análisis de las políticas públicas?

Para responder dicho cuestionamiento no sólo se hará referencia a la definición de políticas públicas, sino que se retomaran diferentes elementos como las etapas de su ciclo de vida, la importancia del contexto, los enfoques analíticos, su naturaleza e intencionalidad, por mencionar tan sólo algunos ejemplos.

En ese sentido, se iniciará con la definición de política pública, rescatando elementos sobre su utilidad y su valor, para después hacer una breve referencia a su significación filosófica y humanista. En un segundo momento se explicará la naturaleza e intencionalidad de las políticas para contar con elementos teórico-conceptuales y, de esta manera, explicar cada una de las etapas del ciclo de vida de las políticas públicas (origen, diseño, implementación y evaluación) a partir de los diferentes enfoques de análisis.

Finalmente, se hará una reflexión sobre su utilidad como elemento constitutivo de la vida pública democrática al fungir como un vínculo entre el gobierno y la sociedad.

Es preciso señalar que para la elaboración de este artículo se recurrió a una serie de textos especializados en materia de Administración Pública de autores de diferente procedencia geográfica que han destacado por realizar contribuciones importantes al *corpus* teórico y metodológico de la disciplina.

2. Elementos constitutivos de las políticas públicas

La importancia de analizar las políticas públicas deriva de su utilidad en la intervención de la vida pública, ya sea para encauzar su rutina, para mejorarla o para evitar riesgos y vulnerabilidades de todo tipo. De acuerdo con Mauricio Merino, las políticas públicas consisten en “[...] las normas, los procedimientos, los programas de acción y los actores que se ven involucrados en una intervención deliberada del Estado para modificar el *statu quo* con el propósito de resolver un problema público determinado. Las políticas públicas (en sus diferentes fases de realización) expresan así la conducta efectivamente realizada por quienes las eligen, diseñan y las implementan” (Merino, 2008:10-11).

La definición anterior permite rescatar algunos elementos iniciales. En primera instancia, las políticas públicas, como una estrategia del gobierno, pueden adquirir diferentes modalidades en función del problema público que se pretende tratar. Es decir, cada uno podrá atenderse mediante un programa, un procedimiento administrativo o por cualquier otro instrumento que se considere pertinente, razón por la cual es fundamental definir el problema antes de plantear una posible solución. Como señalan Rittel y Webber, “No se puede entender un problema sin tener conocimiento del contexto en el que ocurre; no se puede buscar inteligentemente información sin la orientación de un concepto de solución; no se puede primero entender y luego resolver” (Rittel y Webber, 1993:173).

Un segundo elemento consiste en la interacción de los actores involucrados en lo que Rittel y Weber denominan “la intervención deliberada del Estado”. Teóricamente, y dado que la política pública tiene una incidencia directa en la vida pública, ya no se puede pensar que las políticas públicas resultan del trabajo exclusivo del gobierno y de sus agentes, aunque no se puede negar que continúan teniendo preeminencia en su diseño, implementación y evaluación, particularmente por ser quienes gozan de legitimidad y de facultades establecidas en el ordenamiento jurídico.

La interdependencia que caracteriza a la sociedad actual, y que se ha reafirmado en los últimos 70 años, especialmente desde que concluyó la Segunda Guerra Mundial, así como la complejidad creciente de los problemas globales y nacionales, demanda que el gobierno coopere con ciudadanos, sociedad civil y sector privado para encontrar las soluciones más adecuadas a los males que aquejan a la sociedad y no sólo para resolverlos, sino para evitar que se agudicen.

Por ejemplo, la sociedad civil organizada, si bien ha demostrado tener una injerencia real en las distintas etapas del ciclo de vida de las políticas públicas dotándolas de mayor legitimidad, credibilidad y confianza, aún se enfrenta a múltiples obstáculos para ser reconocida como una verdadera aliada del gobierno en acción, sobre todo porque existe una desconfianza mutua que tiene su origen en la propia dinámica histórica de su relación.

En el caso específico de la participación ciudadana en general, Ana Díaz Aldret y Alicia Ziccardi coinciden en que, si bien se tiene conciencia de su importancia en este contexto (otorgar legitimidad al gobierno, favorecer la cultura democrática y mejorar la eficacia de las decisiones gubernamentales), el principal problema radica en que los procesos para generar dicha participación (formas tradicionales de representación de la ciudadanía) aun distan de cumplir sus objetivos porque no se ha comprendido su carácter técnico e instrumental, es decir, no se diseñan a partir de un enfoque técnico-analítico que tome en consideración, entre otros elementos,

los objetivos y efectos de la participación, la identificación de las relaciones causa-efecto, la búsqueda de articulación con las líneas de acción de la política y con sus objetivos, las particularidades del problema a resolver y los actores que participan (Díaz, 2017; Ziccardi, 2004).

En ese sentido, se puede advertir que “los principales obstáculos radican en las formas tradicionales de representación de la ciudadanía, en la ausencia de diseños originales de participación, las resistencias que poseen funcionarios, técnicos y políticos para dialogar y tomar decisiones conjuntamente con la población y, sobre todo, en la falta de instrumentos novedosos de participación ciudadana que sean eficaces para el logro de esos objetivos” (Ziccardi, 2004:269-270).

Pero, ¿cómo se podría mejorar esta relación de cooperación? Mónica Tapia señala que es necesario propiciar el cambio de percepción de los funcionarios públicos y políticos sobre la importancia de generar esquemas de cooperación con la sociedad civil, particularmente por su amplio conocimiento sobre las demandas sociales. Asimismo, es indispensable establecer canales de cooperación efectiva sustentados en la legislación adecuada en función de las necesidades específicas de dicha relación. Finalmente, se pronuncia por el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en términos de conocimiento técnico y especializado en las políticas públicas, ámbito en el que el gobierno tiene amplia experiencia (Tapia, 2010:440-442).

Un tercer y último elemento de la definición de Merino, que de alguna forma ya se mencionó en los párrafos precedentes, se refiere al objetivo general de la política pública. La autoridad, una vez que está consciente de que un hecho reiterado afecta a una parte importante de la población, interviene a efecto de “modificar el *statu quo* con el propósito de resolver un problema público determinado”. Dicho de otro modo, el gobierno actúa mediante decisiones y acciones o, dicho de otro modo, entre intenciones y acciones, que se traducen en políticas públicas después de un proceso que se explicará más adelante (Rein y Rabinovitz, 1993).

De manera adicional a la definición de política pública, Merino agrega una distinción más que es preciso mencionar. En su texto, *La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas* señala que éstas están conformadas por un núcleo duro que aporta la continuidad por referirse al problema central y por la periferia que está integrada por programas y actividades administrativas que ponen en práctica el contenido del núcleo (Merino, 2008:18).

Una vez definido el concepto de política pública, es necesario hacer una breve referencia de su contenido filosófico y humanista a partir del texto de Harold Lasswell titulado “La orientación hacia las políticas” (Lasswell, 1992:79-103). De acuerdo con este autor estadounidense, las

políticas públicas deben tener una función agregada que consiste en mejorar la racionalidad del proceso político mediante el uso práctico de los conocimientos no sólo de las ciencias sociales, sino también de las sociológicas y naturales, para acabar “con la crisis gigantesca de nuestro tiempo” y permitir “la realización más completa de la dignidad humana”. Por ende, dice Lasswell, las políticas públicas, más que enfocarse en problemas específicos, deberían abordar los problemas fundamentales del hombre en sociedad.

Sin embargo, el autor está consciente de que dicha labor no es sencilla, sobre todo porque detrás de la intención de cada política pública hay “propósitos valorativos subyacentes” que deberán considerarse para su eventual elaboración, implementación, evaluación y análisis. Cabe señalar que Lasswell no se opone a la valorización de las políticas, aunque sí reconoce lo siguiente: “No es necesario que el científico sacrifique la objetividad al ejecutar un proyecto. La elección de las metas últimas de la acción no es objetiva. Pero una vez que se ha hecho esta elección, el científico procede con la máxima objetividad y utiliza todos los métodos disponibles.”

De hecho, y con el objetivo de complementar la idea anterior, Uvalle Berrones afirma que “[...] en el orden político no sólo hay reglas y normas que deben cumplirse, sino valores que han de interiorizarse para que los actores sociales y políticos los asimilen, y sea efectiva la vigencia simbólica y real de las relaciones de poder. [Por ende,] las políticas públicas son un producto institucional influido por valoraciones, preferencias y capacidades que se originan en la multiplicidad de actores que concurren en su definición, elaboración e implementación” (Uvalle, 2011:40).

En ese sentido, es fundamental considerar, al momento de definir el objetivo que tendrá la política pública una vez que ésta se materialice, el pasado y el presente de su contexto para descubrir las tendencias valorativas. No obstante, Lasswell señala que las políticas públicas también pueden ser un acto de imaginación creativa, es decir, se trata de políticas nuevas cuya garantía de éxito no se puede determinar *a priori*. Sobre el particular, consideramos que no es posible elaborar una política pública desde cero, pues el simple hecho de atender un problema público implica que existen otros problemas que le dieron origen junto con las políticas públicas que se elaboraron en su momento para atenuarlos. En pocas palabras, una política pública es otra política pública pero reelaborada.

Retomando la idea de la importancia del contexto, basta señalar que toda política pública, tanto en la etapa de diseño como de implementación y evaluación, debe sustentarse en un conocimiento previamente adquirido que, por lo general, se refiere a las condiciones políticas, sociales, económicas, financieras e institucionales que le dan a la política pública matices que la diferencian de otras políticas que podrían parecer iguales pero que en realidad, al estar descontextualizadas, no tendrían los mismos efectos. Como señala Uvalle Berrones, al “[...]”

entender a la sociedad como un conjunto de subsistemas que se rigen por la biodiversidad, [...] la constante para atender y solucionar los problemas que padece, tienen que entenderse bajo la categoría complejidad, la cual se explica a partir de interrelaciones, inestabilidades, turbulencias, crisis y cambios” (Uvalle, 2011:38 y 51).

Hasta el momento se ha definido a la política pública como una herramienta para mejorar la calidad de vida de una sociedad determinada a partir de conocimientos aplicados que tienen su origen en un contexto particular; sin embargo, resulta conveniente entenderlas desde otro punto de vista: las políticas públicas como un producto institucional de índole práctico que tienen un alto valor en el contexto del ejercicio del poder, particularmente en un Estado democrático.

Precisamente la idea de la democracia sustentada en políticas públicas es fundamental para comprender que derivan de la voluntad política para mejorar, además de lo ya mencionado, la gobernabilidad del Estado y, dependiendo de su grado de aceptación, la legitimidad del gobierno. Es por ello que las instituciones públicas, definidas como sistemas de reglas sociales establecidas legalmente para encauzar las actividades del gobierno, son las encargadas de elaborar e implementar las políticas públicas, pero, a su vez, son las que necesitan de éstas para justificar su labor.

Es preciso aclarar que en el proceso de políticas públicas no sólo intervienen las instituciones públicas, pues, como se señaló en párrafos anteriores, existen múltiples actores que participan en las distintas fases del ciclo, como organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, empresas privadas e incluso los propios individuos que se ven favorecidos o afectados por la implementación de una determinada política pública. Sin embargo, desde una perspectiva tradicional, es el gobierno, a través de sus instituciones, el que asume la responsabilidad última, sobre todo al momento de rendir cuentas a la sociedad.

En ese sentido, “[...] el desempeño de los gobiernos [o el arte de gobernar] se apoya en la calidad de las políticas públicas y éstas tienen que ubicarse en el terreno de las estructuras de gobernación, las cuales deciden qué hacer, qué no hacer, cuándo hacer y cómo hacer” (Uvalle, 2011:55).

Es más, las políticas públicas son tan importantes para garantizar la gobernabilidad y la gobernanza que un gobierno, en muchas ocasiones, reajusta su estructura y la gestión de sus actividades para que las políticas públicas tengan el efecto deseado (Lahera 2004:87). Esta idea es muy notable pues significa que un Estado que no tiene un buen manejo de políticas públicas en términos de su eficacia debe generar cambios estructurales internos y llenar vacíos institucionales para garantizar que éstas tengan los efectos esperados. No obstante, es muy

común que el gobierno, al ver que una política no funciona, la elimine o sustituya por otra sin realizar el análisis postevaluatorio correspondiente.

De manera paralela al aspecto institucional y legal de las políticas públicas se ubica la dimensión técnica, pues éstas, además de apegarse al marco jurídico correspondiente, deben sustentarse en teorías, tecnologías y métodos de gestión que respondan a la realidad específica en la que intervendrá el gobierno. Es así que la política pública está integrada por 4 dimensiones: la jurídica (legalidad de la política), la económica (uso eficiente de los recursos públicos), la organizacional-administrativa (estructura para elaboración e implementación) y la política (grado de aceptación y rechazo) (Aguilar, 2009).

Una dimensión que convendría agregar es la social, la cual se vincula con la eficacia de la política para resolver el problema público que le da sustento. Como se ha señalado en varias ocasiones, la intención de toda política pública es mejorar o, en su caso, modificar o eliminar una condición dada; empero, es preciso aclarar que el cambio respectivo siempre es a costa del bienestar de otro segmento de la sociedad. Ninguna política pública, por buena que ésta sea, tendrá un impacto positivo generalizado y omnicomprensivo, incluso cuando se le conciba como una política “integral”. Cabe recordar que “[...] las políticas públicas necesariamente representan algún tipo de simplificación de los problemas, característica de la que deriva su carácter operacional” (Lahera, 2004:78).

En suma, la política pública debe observarse como “una práctica y no un evento aislado, ocasionado por la necesidad de: reconciliar demandas conflictivas o; establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros” (Ruiz; 1996: 15). Como se verá más adelante, la complejidad de analizar las políticas públicas radica, entre otros elementos, en la presencia constante de conflictos de interés que desean imponer los distintos actores que participan en su proceso de elaboración e implementación e, incluso, durante la evaluación de sus resultados.

Una vez definido el concepto de política pública, y esclarecido su valor, utilidad, naturaleza e intencionalidad, corresponde explicar brevemente su ciclo de vida o, como señala Lahera Parada, cuatro momentos analíticos que se encuentran siempre en constante movimiento (origen, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas); es decir, se trata de un ciclo que generalmente se presenta como lineal e inalterable por cuestiones didácticas, pero que la realidad social, caracterizada por una dinámica de evolución constante enmarcada en un contexto de continuidad y cambio, ha demostrado que no siempre se cumple el orden preestablecido e, incluso en muchas ocasiones, hay saltos sustantivos entre las propias fases del ciclo.

Es importante aclarar que, desde la primera hasta la última etapa del ciclo de vida de las políticas públicas, existe una confrontación constante entre los que participan en su formulación, implementación y evaluación pues “El proceso de decisiones, especialmente en sistemas democráticos, obedece a una dinámica política compleja, en la cual entran en juego los intereses de los sectores dominantes, las presiones de diversos actores, resistencias burocráticas y finalmente condiciones objetivas que obligan a decisiones que muchas veces nada tienen que ver con lo planificado o con la voluntad de quienes formalmente dirigen el aparato estatal.” (Ochoa, Rodríguez y López, 1996:47-48)

Aclarado lo anterior, es preciso iniciar afirmando que las políticas públicas tienen su origen en la estructuración de la agenda gubernamental, etapa que se puede definir como “[...] el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (Elder y Cobb, 1993:77). Esta etapa decisional, al igual que las que se explicarán más adelante, deben contar con la participación del gobierno y de otros actores como profesionales y especialistas, quienes deberán hacer valoraciones sobre una realidad específica para después argumentar sobre su trascendencia y credibilidad política y, de esta manera, se pueda definir el problema y plantear soluciones, buscando en todo momento un acuerdo amplio, aun cuando siempre habrá conflictos de interés entre las partes.

Muchos son los factores que influyen en la formación de la agenda; no obstante, conviene destacar los más frecuentes: restricciones ideológicas de los participantes; compromisos políticos; prácticas institucionales y rutinas administrativas; restricciones presupuestarias y viabilidad económica; y cambios de gobierno. A estos factores habría que agregarle tres temas que complementarían el estudio de la formación de la agenda pública: las percepciones ciudadanas, las expresiones de cambio cultural y los valores y creencias colectivas (Alzate y Romo, 2017:31).

Una vez que se determinó que un problema se incorpora a la agenda pública, el paso siguiente es diseñar la política pública que se creará *ex professo* para atender dicha contingencia. Es así que distintos actores inician elaborando una serie de alternativas de solución, determinando el objetivo de la política y los medios que se utilizarán durante su implementación. Es en este paso cuando se decide si la política pública adoptará la estructura de un proceso administrativo, de un plan estratégico, de líneas de acción, entre otras muchas opciones.

En el caso específico de la determinación de objetivos, Charles Lindblom argumenta que “La elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones. Un *policy maker* sabio espera, por consiguiente, que sus políticas logren sólo en parte lo que espera y que, al mismo

tiempo, produzcan consecuencias imprevistas e indeseadas” (Lindblom, 1992:219-220). Para lograr este trabajo complejo, es conveniente que los hacedores de políticas públicas decidan a través de una sucesión de cambios incrementales para evitar errores y tomen en cuenta las sugerencias siguientes:

En primer lugar, el conocimiento de las secuencias pasadas de los pasos de una política permite al decisor prever las consecuencias probables de pasos posteriores similares. En segundo lugar, no necesita intentar grandes saltos hacia sus objetivos, cosa que le exigiría predicciones más allá de su conocimiento y del de cualquier otro, porque no espera que su política sea la resolución final de un problema. Su decisión sólo es un paso, que si tiene éxito puede ser seguido rápidamente por otro. Tercero, es capaz de comprobar sus predicciones previas al dar el siguiente paso. Por último, con frecuencia puede poner remedio con bastante rapidez a un error pasado -con mayor rapidez que si la política avanzara en trancos más drásticos y espaciados en el tiempo (Lindblom, 1992:220).

En otras palabras, el hacedor de políticas públicas debe ser realista al momento tomar una decisión, pues es probable que intente inclinarse por las políticas “integrales” y, por ende, aumentaría la probabilidad de un fracaso. Por lo tanto, es imprescindible que, antes de decidir que es momento de implementar una determinada política pública, considere su capacidad de ejecución, lo cual incluye una valoración de los recursos humanos, financieros y tecnológicos disponibles. De hecho, resulta conveniente realizar un estudio prospectivo, a partir de referencias del pasado, sobre los posibles efectos de las políticas para tener un panorama completo.

A manera de resumen, y con el objetivo de presentar un esquema organizado y lógico de los pasos para diseñar una política pública que, desde su origen, se sustente en el mayor número de elementos propios de la realidad de su eventual implementación, a continuación se presenta una tabla enunciativa, más no limitativa, de las variables sugeridas.

Tabla 1. Pasos generales para el diseño de políticas públicas

Primera etapa	Segunda etapa	Tercera etapa	Cuarta etapa	Quinta etapa
Entender el problema público	Establecer objetivos y la población potencial	Factibilidades: Presupuestal Socioeconómica Legal Política Ambiental Administrativa	Escribir un <i>policy memo</i>	Escribir un plan de acción de política pública
Cuantificar el problema	Realizar lluvia de ideas para proponer soluciones creativas		Toma de decisión	
Análisis causal	Analizar las acciones actuales y de mejores prácticas			
	Seleccionar las mejores soluciones y cuantificar costos			
	Definir población objetivo			

Fuente: Elaboración propia con información de Franco (2015).

Hecho lo anterior, es momento de implementar o gestionar la política pública. En palabras de Martin Rein y Francine Rabinovitz, la implementación consiste en “Una declaración de las preferencias del gobierno, medida por varios actores que generan un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociaciones recíprocas [...]” (Rein y Rabinovitz, 1993:148-149) y que buscan el cumplimiento de los objetivos establecidos en las etapas anteriores. Retomando el vocabulario de los autores, ya no se trata de intenciones, sino de acciones que, para su efectiva implementación, requieren cumplir con tres imperativos: normativo (que se cumpla la ley); racional-burocrático (que no se violente el sentido que los funcionarios públicos tienen de lo que es razonablemente justo); y consensual (que la implementación se someta a las preferencias de los grupos de interés afectados) (Rein y Rabinovitz, 1993:148-157).

Un segundo elemento se refiere a las etapas de la implementación. La primera de ellas consiste en la elaboración de los lineamientos para la implementación, los cuales derivan de una suma del conocimiento legal correspondiente y de la interpretación de la institución que se encargará de su puesta en marcha. La segunda etapa consiste en la asignación, autorización y desembolso de los recursos económicos que, de acuerdo con lo proyectado, se utilizarán para la implementación. Por último, se encuentra la etapa de supervisión que consiste básicamente en revisar que exista una concordancia entre los imperativos y la propia práctica administrativa, la cual depende del número de niveles, del número de instancias y del número de participantes que intervienen en el proceso (Rein y Rabinovitz, 1993:158-168).

Como se puede advertir, la implementación es un momento analítico sumamente complejo pues conjuga el conocimiento teórico y práctico de las dos etapas anteriores. Eugene Bardach señala que “[...] es bastante difícil diseñar políticas públicas y programas que se vean bien en el papel. Es más difícil aún formularlas en palabras y eslóganes que resuenen satisfactoriamente a los oídos de los líderes políticos y de los electores con los cuales ellos tienen responsabilidad. Y es insoportablemente difícil implementarlas de una manera que satisfaga a todos, incluyendo a los supuestos beneficiarios o clientes” (Revuelta, 2007:151).

La última etapa es la evaluación, la cual se realiza una vez que la política pública fue implementada. De manera general, se trata de un análisis riguroso que permite identificar el grado de eficacia y eficiencia de una determinada política pública a efecto de generar recomendaciones para mejorarla o sustituirla. Cabe señalar que una evaluación completa no sólo se basa en los resultados, sino que debe tomar en consideración todas las etapas por las que pasó la política pública examinada. Dicho de otro modo, la evaluación debería ser un momento de análisis transversal de todo el ciclo de vida de la política pública, ya que se podrían corregir, por ejemplo, fallas de origen.

[De acuerdo con Joan Subirats,] la evaluación [...] no sólo [...] hace énfasis en la medida en que se alcanzan o no los objetivos internos de cierta política, sino que se acepta la discusión sobre sus valores básicos, el proceso analítico y las conclusiones de éste y se busca hacer participar a los principales actores en el proceso de evaluación. El hecho de hacer énfasis en la evaluación como un instrumento para generar la confianza y lograr el consenso significa hacer participar a todos los afectados por el programa o la política que ha de evaluarse en un intento por alcanzar gradualmente la "objetividad" que se busca. Así, la evaluación podría convertirse en una ocasión formal para examinar la manera en que los programas de acción específicos son experimentados por las personas afectadas y para descubrir lo que éstas consideran que son los éxitos y fallas de esos programas (Subirats, 1995:11 y 13).

Otro elemento importante de la evaluación que se refiere a los evaluadores de las políticas. Tradicionalmente el Estado ha sido el encargado de evaluar sus propias decisiones y acciones, lo cual, al ser un proceso cerrado, no permitía que hubiera un flujo de información que se tradujera en la mejora tangible de las políticas. Actualmente, y partiendo de la idea de que el Estado, específicamente el gobierno, no puede ser juez y parte, se ha fomentado la importancia de que las políticas públicas se evalúen de manera externa, es decir, por un grupo de personas independientes a la institución encargada de la implementación para generar, en el contexto de un ejercicio de rendición de cuentas, la confianza y el consenso necesarios para que el procedimiento tenga una verdadera utilidad pública.

Hasta el momento se han descrito los ideales del ciclo de vida de las políticas públicas, es decir, el cómo debería ser el proceso de formulación de la agenda y del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, aunque es preciso recordar que no se trata de un proceso lineal, sino que adquiere matices en función de la realidad que le da origen. Retomando a Enrique Cabrero, se hizo un recuento de un proceso que, en los términos expuestos, tendría lugar en un Estado con un régimen consolidado de prácticas democráticas e instituciones creadas sobre esta base. El autor incluye estas características en la denominada teoría pluralista.

Sobre el particular, Giandomenico Majone señalaría que "Éste es un proceso idealizado de la elaboración democrática de las políticas que no tiene en cuenta la acción del poder y la influencia, la distribución desigual del conocimiento, el bajo nivel de participación ciudadana activa y muchos otros factores que figuran prominentemente en las teorías modernas de la política pública" (Majone, 1997:35-36).

Es decir, en una realidad distinta como podría ser un Estado con una fuerte tradición autoritaria y con un régimen democrático en ciernes, cada etapa del ciclo de vida de las políticas públicas adquiere matices importantes que, al final de cuentas, impactan en las políticas públicas. Estos regímenes se caracterizan, esencialmente, por una presencia aplastante del Estado, por lo que se les analiza bajo los supuestos de la teoría estatista.

Con el propósito de resumir esta diferencia sustantiva, a continuación se presentan cuatro cuadros cuyo contenido fue retomado del texto *Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes* (Cabrero, 2000:189-230).

Cuadro 1. Definición de la agenda

Teoría pluralista	Teoría estatista
<ul style="list-style-type: none"> Aparato gubernamental permeable a la opinión pública, a las demandas ciudadanas, a las demandas de OSC Relaciones intergubernamentales (niveles de gobierno) e intragubernamentales (tres poderes) de una forma horizontal para la construcción de acuerdos y consensos Intenso juego de agentes participantes que gozan de un grado de autonomía relativa La agenda de gobierno se deriva de una agenda pública <i>Buena parte de la definición de la agenda y de los problemas es exógena</i> 	<ul style="list-style-type: none"> La tradición del sistema es la impermeabilidad porque las estructuras no han sido diseñadas para ser permeables Los problemas sociales son traducidos por especialistas gubernamentales Agrupaciones políticas de oposición confrontan el argumento gubernamental Es poco probable que los agentes emergentes independientes puedan generar un peso de movilización, pues el <i>expertise</i> sigue en manos del aparato estatal La definición de la agenda de gobierno es endógena pues es implantada desde el gobierno

Fuente: Elaboración propia con información de Cabrero (2000).

Cuadro 2. Formulación y diseño de las políticas públicas

Teoría pluralista	Teoría estatista
<ul style="list-style-type: none"> Formación de grupos de expertos que confrontan sus opiniones de política Si bien es difícil abrir totalmente el proceso al público por el lenguaje técnico o científico, al menos entre grupos de expertos de diversa adscripción institucional se genera discusión 	<ul style="list-style-type: none"> Esta fase es prácticamente hermética El diseño de una política pública o de un programa se convierte en una especie de "secreto de Estado" Los únicos grupos de expertos participantes son grupos gubernamentales → se genera la idea de que el saber está reservado al aparato gubernamental Se maneja un discurso altamente tecnificado con el objetivo de excluir a la opinión pública y al ciudadano común

Fuente: Elaboración propia con información de Cabrero (2000).

Cuadro 3. Implementación de las políticas públicas

Teoría pluralista	Teoría estatista
<ul style="list-style-type: none"> • Se incorpora una red diversificada de agencias ejecutoras, gobierno, agencias no gubernamentales, empresas privadas • El problema es la coordinación y direccionamiento de la política • Existen beneficios políticos de inclusión de redes diversificadas → legitimación de los procesos • Se establecen dinámicas de cogestión en las que la ciudadanía asume responsabilidad más directa sobre la calidad y supervisión de los programas • Existen mecanismos de regulación desde una autoridad pública y desde las agencias ejecutoras 	<ul style="list-style-type: none"> • La implementación como monopolio estatal • Muchas áreas políticas son atendidas directamente por el Estado y, en el caso de la privatización, adquiere el carácter de monopolio • Se adopta una lógica de comportamiento gubernamental de arreglos internos y coaliciones cerradas → Opacidad • Participación limitada de agencias no gubernamentales • Dinámica de confrontación de diversos intereses entre las agencias gubernamentales • Ausencia de un sistema profesionalizado de servicio civil e imposición de la racionalidad de las camarillas

Fuente: Elaboración propia con información de Cabrero (2000).

Cuadro 4. Evaluación de las políticas públicas

Teoría pluralista	Teoría estatista
<p>Constitución de comités ciudadanos como mecanismo de monitoreo de política</p> <p>Las estructuras gubernamentales se abren al estudio externo de los expertos</p> <p>El estudio de las políticas se ha desarrollado a partir del acceso a experiencias e información pública de las políticas</p>	<p>Quien define la agenda y diseña e implementa las políticas es quien las evalúa</p> <p>Los agentes y agencias externos tienden a ser meros espectadores</p> <p>No hay <i>watchdogs</i> eficaces</p> <p>Falta de flujos de información y ausencia de credibilidad</p> <p>Hay poco rigor en la evaluación de políticas y programas</p> <p>Las evaluaciones son de consumo interno y rara vez se hacen públicas</p>

Fuente: Elaboración propia con información de Cabrero (2000).

El objetivo de presentar las diferencias del ciclo de vida de las políticas públicas en un régimen democrático y en uno que se encuentra en transición es recalcar que no es conveniente realizar un análisis de políticas públicas sin considerar su contexto y su naturaleza, pues existe una probabilidad muy alta de que el resultado no sea el esperado, particularmente si el objetivo de dicho ejercicio intelectual tiene el propósito, siguiendo con Cabrero, de “[...] entender mejor la acción pública de cada realidad y no como ha tendido a ser hasta ahora: sólo para imaginar una mejor acción pública” (Cabrero, 2000:222).

3. La utilidad del análisis de las políticas públicas

Una vez descritos los elementos básicos sobre el origen y utilidad de las políticas públicas, así como el proceso mediante el cual se elaboran, implementan y evalúan, es preciso hacer una referencia al análisis de las políticas públicas como disciplina, independientemente de si éste se refiere a un objeto de estudio ubicado en un Estado democrático o en uno con un régimen en transición.

En ese sentido, la primera pregunta que surge es: ¿qué es el análisis de políticas públicas? Si retomamos la definición cartesiana de análisis, se podría argumentar que consiste en descomponer la política pública, junto con todos los elementos que la rodean, en algo simple, hasta llegar a los elementos que son aprehensibles por intuición. Por lo tanto, el análisis de las políticas públicas es una técnica para comprender, por un lado, la realidad en la que surge una política pública y determinar si las condiciones políticas, económicas, sociales e institucionales fueron adecuadas para su diseño y ulterior implementación.

Luis F. Aguilar Villanueva señala que un análisis completo de las políticas públicas debe contemplar, por lo menos, los siguientes aspectos:

- Las creencias valorativas de la sociedad y su gobierno que están detrás de la justificación de la política pública;
- Los aspectos legal, tecnológico y gerencial en las que ésta se sustenta;
- El proceso social y político que dio origen de la política pública (los hechos y actores sociales participantes; la información y evidencias que justificaron el problema público; los actores opositores;
- Los hechos sociales que fueron considerados como los elementos constitutivos del problema, así como sus causas;
- Los criterios (racionalidad económica, viabilidad política, factibilidad administrativa, entre otros) que influyeron durante el proceso de elaboración de las soluciones para atacar el problema y que después se traducirían en la política pública;
- El proceso de implementación y gestión de la política pública (Administración Pública), haciendo énfasis en los objetivos, agentes, acciones, recursos, tiempos de operación, resultados y sistemas de medición y evaluación.

- El papel de actores ajenos al gobierno como el sector privado y la sociedad civil (Aguilar, 2009).

Aguilar Villanueva, mediante el listado anterior, quiere dejar en claro que el análisis de políticas públicas no debe referirse exclusivamente a una política pública en curso, sino a todo el proceso que se efectuó anteriormente y que sustentó su diseño e implementación. Sin duda, esta afirmación complejiza la labor de los analistas, quienes no sólo deberán recurrir a la historia de las políticas públicas y al presente inmediato, sino que se verán obligados a realizar análisis prospectivos de carácter práctico para solucionar los problemas públicos.

Por si fuera poco, Lindblom añade algunos elementos que deberán considerar los analistas, sin importar que su labor se complejice aún más, a saber:

- No todos compartimos las mismas opiniones respecto a una política pública. Es importante recordar que existe una lógica de ganadores-perdedores;
- La complejidad del mundo social;
- El tiempo del que disponen es limitado, sobre todo cuando su análisis será un argumento a favor o en contra de una política pública que pronto verá la luz;
- Es probable que haya una ausencia de datos e información, aunque puede ocurrir que se encuentren muchos de otra índole que no se puedan procesar;
- La elección de la información disponible, el procesamiento selectivo de cierta información y la elección respecto a qué analizar y qué omitir difiere de las decisiones que tomen otras personas;
- Existen múltiples conflictos interpersonales de valores, elemento también asociado a la lógica de ganadores-perdedores (Lindblom, 1997:241-243).

Como complemento, Enrique Gomariz Moraga, retomando un informe del Banco Interamericano de Desarrollo de 2006 titulado *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*, señala que durante el proceso de elaboración de políticas públicas y, por lo tanto, durante un análisis detallado de una política pública, se deberían considerar tres consistencias: i) diagnóstica y propositiva básica; ii) estructural; y iii) proyectiva (Gomáriz 2007:105-106).

La primera se refiere a valorar si los elementos de la estrategia de intervención, es decir, de las políticas públicas, partieron de una identificación adecuada de los problemas a resolver. Es

aquí cuando el analista debe prestar atención en: la relevancia de los problemas; la pertinencia de los objetivos perseguidos; la existencia de elementos que den sustento a la elaboración de las metas; y la identificación de actores relevantes que participan en el proceso y su grado de consenso.

La segunda consistencia que se tiene que considerar es el rigor en la formulación técnica de los elementos de intervención de la política, para lo cual se tendría que evaluar si la formulación técnica de cada elemento (objetivos, metas, acciones) fue adecuada; si existe una coherencia interna de la estrategia en términos de fines y medios; la coherencia externa (relación con otras políticas); y si la asignación de responsabilidades responde al contexto particular en el que se desarrolla la política.

La última consistencia es de carácter prospectivo, pues se refiere a la viabilidad de la política, a su eficacia, a su sostenibilidad y a su evaluabilidad una vez que ésta sea implementada.

Como una conclusión sobre estos elementos valorativos, Gomaríz Moraga afirma que “[...] si se logra consistencia diagnóstica, estructural y proyectiva en el proceso de formulación de la política, existe alta probabilidad de que la política se formule adecuadamente, especialmente si ello se hace de manera formal y explícita (generalmente mediante un documento escrito de política pública)” (Gomáriz, 2007:106).

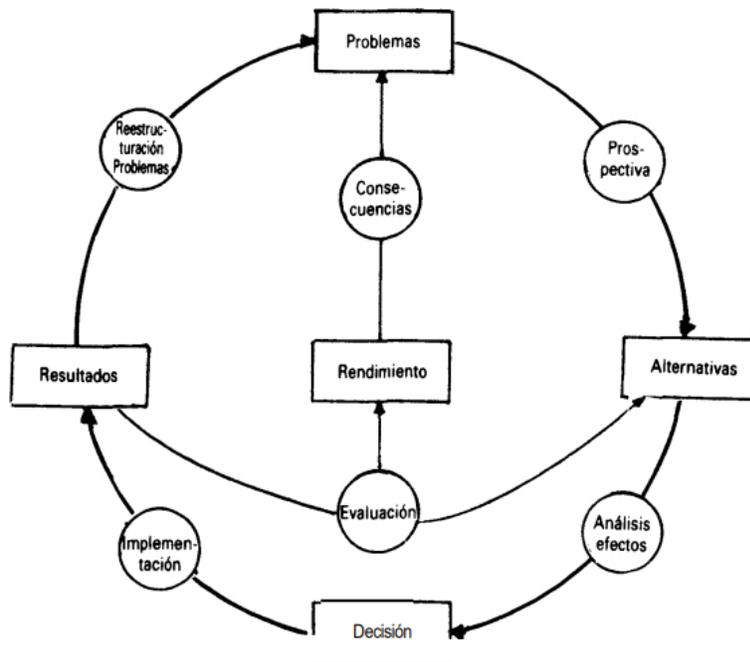
Este consejo es muy útil para los analistas de políticas públicas, sobre todo para aquellos que se encuentran realizando un trabajo que fungirá como el principal argumento que retomarán los tomadores de decisiones durante el proceso de diseño e implementación de una política pública.

Adicionalmente a lo aquí señalado, es conveniente realizar una precisión sobre los valores de las políticas públicas, tema que han considerado Uvalle Berrones, Subirats, Lindblom y, como se verá a continuación, también Mauricio Merino. Para este último autor, al analizar las políticas públicas se debe contemplar su sentido ético por tres razones esenciales:

Primero, porque, en cualquiera de sus modalidades, la política pública supone siempre e invariablemente una intervención del Estado [...]. Segundo, porque esa intervención no sólo se desprende de una posición de poder, sino que además se refiere siempre e invariablemente al espacio público [...]. Tercero, porque toda política pública supone, siempre e invariablemente, una selección de problemas públicos y una elección entre alternativas de solución más o menos afines, o más o menos contrarias. Y de ahí que ninguna política pueda aspirar a la neutralidad ética. Por el contrario: al seleccionar problemas y elegir cauces para la acción pública, toda política es también una afirmación de valores (Merino, 2008:7-8).

A manera de resumen, se presenta un esquema elaborado por William N. Dunn, y que retoma Joan Subirats en su libro titulado *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración* (Subirats, 1992:15), para explicar que este tipo de análisis se podría abordar, de manera enunciativa, más no limitativa, como una metodología para analizar, al menos, los siguientes pasos: la definición del problema para después realizar un ejercicio de prospectiva para presentar alternativas que, después de valorar sus efectos, se traducirían en decisiones de índole práctico (política pública) que eventualmente se implementarían y evaluarían, siendo este último aspecto una oportunidad importante para considerar si los resultados esperados se lograron y, de no ser el caso, reestructurar los problemas. De manera paralela, y como se señaló anteriormente, la evaluación es un procedimiento analítico transversal que debe servir para determinar el rendimiento del proceso en su conjunto y, de esta manera, enunciar las consecuencias directa o indirectamente relacionadas con el problema público.

Esquema 1. Esquema de análisis de políticas públicas



Fuente: Subirats (1992)

4. Conclusiones

El análisis de políticas públicas, como un enfoque que surgió a partir de la inquietud de algunos estudiosos de las Ciencias Sociales como Harold Lasswell, tiene como finalidad allegarse de los elementos necesarios para mejorar racionalmente la solución de los problemas públicos y comprender la acción del Estado y, de este modo, estar en posibilidades de justipreciar el desempeño del gobierno. Es por ello que el estudio minucioso y sistemático de las políticas públicas es una forma útil para encontrar los elementos teóricos y prácticos que permitan mejorar las acciones del gobierno, tomando en consideración que no actúa solo, sino que se allega del conocimiento que exterioriza la pluralidad de actores referidos en apartados anteriores.

Para que el objetivo anterior se cumpla, es fundamental que los analistas retomen los conocimientos que aportan las Ciencias Sociales para contar con los insumos intelectuales apropiados para analizar y argumentar la conveniencia de diseñar e implementar una determinada política pública tomando en consideración el contexto o bien para evaluar la eficiencia y eficacia de una que se encuentra en curso.

[...] los problemas públicos no tienen solución única y definitiva, sino que ingresan a la fase de resolución y experimentación, considerando que en su naturaleza hay actores, contextos, presiones, restricciones y reclamos. En este caso, las ciencias sociales deben producir el instrumental metodológico, empírico y mensurable que permita el análisis y solución de los problemas públicos [...]. Absorber la complejidad de los problemas públicos con mejores recursos metodológicos es una de las tareas más importantes de las ciencias sociales en el espacio y tiempo presente. Ello implica la adopción de nuevos estilos cognitivos y operativos. Las ciencias sociales en consecuencia, pueden y deben aportar además de un tratamiento más amplio de los problemas públicos, recursos analíticos relacionados con el papel de las instituciones en la sociedad contemporánea, la conducta de las personas en la elección de proyectos y opciones de la vida; la importancia de la cultura, la solidaridad y el respeto a la alteridad (Uvalle, 2011:50).

No obstante, la complejidad de las políticas públicas requiere de elementos que sólo pueden producir otras ciencias y disciplinas distintas a las Ciencias Sociales. Majone explica que “Las herramientas del análisis de políticas pueden clasificarse a grandes líneas de acuerdo con su función en la concepción, producción y manipulación de los datos, y su interpretación. La categoría de las herramientas conceptuales e interpretativas incluye disciplinas como las matemáticas, la economía y las ciencias políticas y del comportamiento, que el analista debe dominar en alguna medida si quiere hacer un trabajo competente” (Majone, 1997:100).

En virtud de lo anterior, el analista de políticas públicas debe estar plenamente consciente del objetivo de su análisis y del público al que va dirigido, así como de las preguntas que deberá responder en cada momento analítico del ciclo de políticas públicas. Por ejemplo, si se enfoca

en la etapa de la definición del problema, tendrá que averiguar cuáles fueron sus causas y a quiénes afecta y de qué manera, pero si su interés central es la toma de decisiones, deberá cuestionar si la solución a un problema público determinado es viable desde una perspectiva política, económica, técnica y social. En cambio, si el analista está interesado en la implementación de la política, tendrá que revisar qué institución es la responsable de dicho procedimiento, qué medios se utilizaron y qué resultados ha tenido. Por último, si la evaluación es el eje rector del análisis, requerirá plantearse las siguientes preguntas: ¿se alcanzaron los objetivos y metas?; ¿la política debe continuar, debe desaparecer o se debe ajustar?

Retomando la noción de complejidad de las políticas públicas, y consecuentemente de su análisis en términos de las etapas enunciadas en el párrafo precedente, basta complementar el escenario metodológico con una posible clasificación sobre las perspectivas de análisis, mismas que constituyen por sí mismas una de las muchas opciones que deberá elegir el analista en función del objetivo de su estudio.

Situarnos en las arenas de las políticas supone hacer frente a tres posibles perspectivas generales de análisis; una de ellas es la que se define como 'análisis para las políticas públicas' la cual contempla todo el uso de técnicas estadísticas y matemáticas, bases de datos, instrumentos de evaluación, restricciones, entre otros. Mientras tanto, otra perspectiva nos remite al 'análisis de políticas', esto es, el análisis retrospectivo de la construcción de alguna política a efectos de analizar su instrumentalización, ejecución e impacto. Y, finalmente, la perspectiva 'del análisis del proceso político' (*analysis of the policy process*) que remite a los intereses en juego en la construcción del conjunto de agendas, la formulación de la política, y la adopción de las decisiones respectivas. (Abarca, 2002:100-101)

Por otro lado, el análisis de las políticas públicas como ejercicio intelectual también permite reflexionar sobre la propia acción del Estado, del gobierno y de la administración pública como actores que, en su concepción primigenia, tenían la encomienda de participar, casi de manera exclusiva, en todas las fases del ciclo de políticas públicas. Sin embargo, la dinámica interna e internacional ha demostrado que muchos otros actores, principalmente de carácter no gubernamental, intervienen en todo el ciclo en función de sus necesidades y niveles de experiencia práctica.

Esta intervención creciente ha desdibujado de manera paulatina la idea clásica de que las políticas públicas son un producto político, pues la sociedad, generalmente organizada, junto con la administración pública y las autoridades se han convertido en coautores de las respuestas a problemas públicos en función de los intereses que representan.

Es por ello que la ejecución de una política pública, y se podría agregar su diseño y evaluación, responde a: i) los intereses del sistema político que se encuentran latentes desde su formulación; ii) los intereses de la administración pública que decide, hasta cierto punto, el rumbo de la

política pública durante su implementación; y iii) los intereses de la sociedad, particularmente durante la evaluación de los efectos de la política pública (Salazar, 2009:38).

Ante tal escenario de lucha de intereses de diversa índole, se coincide plenamente con Majone cuando afirma que el análisis de políticas públicas es un arte y, por lo tanto, el valeroso que se compromete con un ejercicio complejo que requiere de un alto nivel cognoscitivo es un artesano en el sentido más elogioso de la palabra.

Finalmente, es importante reconocer que este ejercicio no es perfecto, puesto que las propias políticas públicas, así como los actores que intervienen en cualquier etapa de su ciclo de vida, tampoco lo son. Sin embargo, su utilidad está más que demostrada, no sólo por la teoría referida en este artículo, sino por la práctica misma. La prueba está en que ninguna política pública, por innovadora que sea, surge de la nada, ya que siempre deriva del análisis de una política distinta, ya sea porque se implementó en otro tiempo o en otro lugar.

5. Fuentes de información

Abarca Rodríguez, Allan (2002), "Las políticas públicas como perspectiva de análisis", en *Revista de Ciencias Sociales*, número 97, Montes de Oca: Universidad de Costa Rica.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2009), "Marco para el análisis de las políticas públicas" en Mariñez, Freddy y Vidal Garza Cantú, *Política Pública y Democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, México: Editorial Porrúa.

Álvarez, Leonardo (2000), "La implementación de una reforma educativa en el estado de Aguascalientes", en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. IX, número 2, segundo semestre, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Alzate Zuluaga, Mary Luz y Gerardo Romo Morales (2017), "La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa", en *Revista Enfoques*, vol. XV, número 26, Santiago: Universidad Central de Chile.

Cabrero, Enrique (2000), "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. IX, número 2, segundo semestre, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Díaz Aldret, Ana (2017), "Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas", en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. XXVI, número 2, segundo semestre, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Elder, Charles y Roger Cobb (1993), "Formación de la agenda", en Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Franco Corzo, Julio (2015), *Diseño de Políticas Públicas: Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, México: IEXE Editorial.

Gomáriz Moraga, Enrique (2007), "Sistema político y políticas públicas en América Latina", en *Revista Reforma y Democracia*, número 38, junio, Caracas: CLAD.

Lahera Parada, Eugenio (2004), *Introducción a las políticas públicas*, México: Fondo de Cultura Económica.

Lasswell, Harold (1992), "La orientación hacia las políticas", en Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.), *El estudio de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Lindblom, Charles (1992), "La ciencia de salir del paso", en Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.), *La hechura de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa.

- Lindblom, Charles (1997), "Como adecuar la política en el análisis de las políticas", en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. VI, número 2, segundo semestre, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Merino, Mauricio (2008), "La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas", en *Revista Reforma y Democracia*, número 41, junio, Caracas: CLAD.
- Ochoa, H; Rodríguez, I. y López, M. (1996), "Administración Pública y Populismo en Venezuela", en *Revista Venezolana de Gerencia*, número 1, junio, Maracaibo: Universidad del Zulia.
- Rein, Martín y Francine Rabinovitz (1993), "La implementación en una perspectiva teórica: entre la intención y la acción", en Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.), *La implementación de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Rittel, Horst W. J. y Melvin M. Webber (1993), "Dilemas de una teoría general de la planeación", en Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Ruiz Sánchez, Carlos (2002), *Manual para la elaboración de políticas públicas*, México: Universidad Iberoamericana y Plaza y Valdés.
- Salazar Vargas, Carlos (2009), "La evaluación y el análisis de políticas públicas", en *Revista Opera*, número 9, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Subirats, Joan (1992), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Subirats, Joan (1995), "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso", en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. IV, número 1, primer semestre, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Tapia Álvarez, Mónica (2010), "Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas", en Méndez, José Luis (Coord.), *Políticas públicas*, México: El Colegio de México.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2011), "Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar" en *Revista Convergencia*, número 55, enero-abril, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.
- Ziccardi, Alicia (2004), "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local", en Ziccardi, Alicia (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.



ENCrucIJADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

32° NÚMERO MAYO-AGOSTO 2019

Revista Electrónica del Centro de Estudios en
Administración Pública de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, Universidad Nacional
Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogada General: *Dra. Mónica González Contró*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. María Angélica Cuéllar Vázquez*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Mtro. José A. Santiago Jiménez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:
Dr. Roberto Peña Guerrero.

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Adán Arenas Becerril

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Secretario Técnico de la Revista:
Mtro. César C. Dionicio

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr(c). Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica: Coordinación de Informática, Centro de Investigación e Información Digital, FCPyS-UNAM. Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego. Diseño e Integración Web: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCrucIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 10, No.32, mayo-abril 2019, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 56229470 Ext. 84410, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. César C. Dionicio, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 10 de mayo de 2019.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación