

J ESTUDIOS ALISCIENSE S

95

Febrero de 2014

Política y quehacer académico

INTRODUCCIÓN

Nancy García Vázquez

ANAHÍ COPITZY GÓMEZ FUENTES

*Perspectivas cualitativas en los
estudios de política pública*

NANCY GARCÍA VÁZQUEZ

*Análisis cuantitativo de
las políticas públicas*

ESTUARDO GÓMEZ MORÁN

*La evaluación de las políticas públicas:
perspectivas y propuestas*

ALBERTO ARELLANO RÍOS

*Numeralia de
los estudios políticos*

95
ESTUDIOS
JALISCIENSES
Revista trimestral de El Colegio de Jalisco

EDITOR
Agustín Vaca García

APOYO TÉCNICO: Imelda Gutiérrez

CONSEJO EDITORIAL
José María Muriá (El Colegio de Jalisco-INAH);
Juan Manuel Durán (Universidad de Guadalajara);
Angélica Peregrina (El Colegio de Jalisco-INAH); Enrique Florescano (CONACULTA);
Jean Franco (Universidad de Montpellier); Moisés González Navarro (El Colegio de México);
Eugenia Meyer (Universidad Nacional Autónoma de México);
Salomó Marqués (Universidad de Girona); Pedro Tomé (CSIC-España)

COORDINADORA DE ESTE NÚMERO: Nancy García Vázquez

Febrero 2014

Política y quehacer académico

INTRODUCCIÓN	
Nancy García Vázquez	3
ANAHÍ COPITZY GÓMEZ FUENTES	
<i>Perspectivas cualitativas en los estudios de política pública</i>	6
NANCY GARCÍA VÁZQUEZ	
<i>Análisis cuantitativo de las políticas públicas</i>	19
ESTUARDO GÓMEZ MORÁN	
<i>La evaluación de las políticas públicas: perspectivas y propuestas</i>	30
ALBERTO ARELLANO RÍOS	
<i>Numeralia de los estudios políticos</i>	42

Asociados Numerarios de El Colegio de Jalisco:

- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- Gobierno del Estado de Jalisco
- Universidad de Guadalajara
- Instituto Nacional de Antropología e Historia
- Ayuntamiento de Zapopan
- Ayuntamiento de Guadalajara
- El Colegio de México, A.C.
- El Colegio de Michoacán, A.C.
- Subsecretaría de Educación Superior-SEP

Estudios Jaliscienses

La responsabilidad de los artículos es estrictamente personal de los autores. Son ajenas a ella, en consecuencia, tanto la revista como la institución que la patrocina.



ESTUDIOS JALISCIENSES, número 95, febrero de 2014, es una publicación trimestral editada por El Colegio de Jalisco. 5 de Mayo No. 321, Col. Centro, C.P. 45100, Tel. 3633-2616, www.coljal.edu.mx, agustinvaca@coljal.edu.mx.

Editor responsable: Agustín Vaca García. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2012-030812315800-102, ISSN 1870-8331, ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derecho de Autor, Licitud de Título y contenido No. 13623, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Permiso SEPOMEX en trámite. Impresa por Ediciones y Exposiciones Mexicanas, S.A. de C.V., Enrique Díaz de León No. 21, Col. Centro, C.P. 44200, Guadalajara, Jalisco, este número se terminó de imprimir el 28 de enero de 2014 con un tiraje de 550 ejemplares.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Introducción

En México, los desafíos de orden teórico y metodológico son quizá los retos más importantes en el estudio de la política moderna. En la tensión analítica entre los hechos y el sentido normativo de la política, la pretensión de objetividad no se presenta como un proceso consistente entre la teoría y la metodología. Más aún, en muchas ocasiones la prevalencia del método inductivo termina por sustituir un ejercicio analítico profundo y relevante que confronte la teoría con los hechos.

De este modo, la falta de equilibrio entre teoría y metodología tiene como consecuencia que disciplinas afines como la ciencia política o las políticas públicas descuiden el desarrollo de cánones propios o metodologías acorde con los nuevos problemas públicos.

Precisamente en este número de *Estudios Jaliscienses* queremos llamar la atención de la relevancia que tienen la teoría y metodología en el desarrollo de los estudios políticos y de política pública. Los artículos contenidos en este número son parte del proyecto de investigación *Ciencia política y políticas públicas en Jalisco. Teoría y metodología* que llevamos a cabo académicos de varias instituciones. El proyecto tenía como objetivo general ofrecer una panorámica de la evolución de políticas públicas y la ciencia política en Jalisco.

La mirada hacia ambas disciplinas tuvo como punto de partida la pregunta relativa a cuáles teorías permean la investigación y cuáles han sido los métodos y técnicas aplicados con mayor regularidad en los trabajos y artículos publicados. Para “entrar a la cocina” de la investigación en ciencia política y políticas públicas esbozamos algunos criterios. El primero de ellos consistió en definir un periodo que fuera desde 1980 a la actualidad. Otro criterio fue revisar libros y artículos arbitrados y publicados por las principales instituciones de investigación locales: Universidad de Guadalajara (U de G), Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), El Colegio de Jalisco (Coljal), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y algunas publicaciones gubernamentales.

Asimismo se consultaron artículos publicados en las revistas de la U de G: *Espiral, Comunicación y Sociedad, Estudios Sociales, Carta Económica Regional y Gestión Municipal*; del Coljal: *Estudios Jaliscienses*; del CIESAS: *Desacatos*; y del ITESO: *Renglones*. Además, se buscaron artículos en las principales bases de datos como *Redalyc, Jstor y Proquest*. Esto arrojó una muestra de más de ciento veinte publicaciones entre libros y artículos, que se clasificaron según el año de publicación, autor, editorial, disciplina, tema, teorías y metodologías.

El texto de Anahí Gómez, “Perspectivas cualitativas en los estudios de política pública”, hace un recorrido comparativo a partir de los diferentes temas, métodos y técnicas. La tendencia dominante correspondió a los estudios acerca de políticas o problemáticas regionales con una orientación descriptiva basada en el estudio de caso y la investigación documental.

Por su parte, el artículo de Nancy García Vázquez, “El análisis cuantitativo de las políticas públicas”, ofrece una semblanza enfocada en las publicaciones donde las técnicas cuantitativas son complementarias o donde las herramientas analíticas son principales. En general, queda en evidencia que la investigación cuantitativa es escasa, suele ser complementaria y se basa en datos de segunda fuente. Por ello, la autora hace énfasis en la necesidad de que los investigadores generen datos propios.

El artículo de Estuardo Gómez Morán, “La evaluación de las políticas públicas: perspectivas y propuestas”, tiene tres propósitos: uno, discutir el desarrollo del concepto de *evaluación*; dos, identificar cómo se ha utilizado en la investigación académica local; y tres, esbozar algunas propuestas importantes para el desarrollo de esta investigación en el ámbito local. Ello se debe a que el autor encuentra que la mayor parte de esta investigación es de carácter normativo y retrospectivo, cuyas principales variables son el diseño y no el desempeño institucional.

Finalmente, el artículo de Alberto Arellano Ríos, “Numeralia de los estudios políticos”, revisa las teorías prevaletentes en ciencia política, a las que subdivide en diversos temas (democracia, elecciones, etc.), y en los ámbitos donde suelen publicarse. Según Arellano, la tendencia general apunta hacia los estudios electorales. Es paradójico que la mayor parte de la producción académica se realice de modo cualitativo y descriptivo, pero con un fuerte sentido crítico de los procesos políticos.

En síntesis, los distintos artículos que componen este número hacen un balance propositivo del quehacer académico. Contrastan sus

fortalezas y oportunidades. Todos ellos coinciden en la necesidad de mejorar la calidad de los estudios políticos como una estrategia para revitalizar las ciencias sociales en su conjunto y para volver a concebir la relación entre el conocimiento y la política.

Nancy García Vázquez
El Colegio de Jalisco

Perspectivas cualitativas en los estudios de política pública

Anahí Copitzky Gómez Fuentes
El Colegio de Jalisco

Introducción

Este artículo tiene como objetivo presentar las estrategias metodológicas de corte cualitativo utilizadas en los estudios de política pública realizados en Jalisco a partir de la década de 1990 hasta finales de 2011. La decisión de hacer este corte histórico respondió a la manera en que fue construida la base de datos que conforman el conjunto de obras consultadas. Los primeros estudios publicados corresponden a la década de 1990 y el último a finales de 2011.

Para la elaboración de este apartado, en principio se tomó como referencia la muestra construida a partir del proyecto colectivo al que se hizo referencia en la introducción de este número de la revista. Posteriormente se elaboró una submuestra conformada por los estudios de política pública que utilizaron metodología cualitativa.

La descripción de cómo fueron construidas la muestra y la submuestra para este artículo representa una de las fortalezas de la argumentación, pues en este documento se señalan a detalle las decisiones que se fueron tomando y los criterios utilizados. Al respecto es importante decir que aunque los alcances de este artículo son básicamente descriptivos, los resultados y los hallazgos aquí mostrados de manera gráfica resultan ser muy reveladores en cuanto a las tendencias que

han imperado en los estudios sobre política pública en Jalisco en las dos últimas décadas.¹ La presentación de los resultados, a pesar de que no se pretende un análisis riguroso y exhaustivo de la información, ofrece las bases para el inicio de otras investigaciones y análisis posteriores en esta materia.

La construcción de la muestra

La construcción de la muestra respondió a decisiones que se hicieron tomando a la luz de los hallazgos de estudios e investigaciones encontradas en las diferentes bases de datos consultadas en la Universidad de Guadalajara (U de G), en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y en El Colegio de Jalisco (Coljal).

La muestra estuvo definida bajo dos criterios: los autores y las temáticas delimitadas por la espacialidad de los estudios. Se tomaron en cuenta investigadores que fueran de Jalisco o radicados en el estado. Especialmente lo que interesaba era que tuvieran trayectoria en investigación en temas de política pública y que hubieran publicado previamente. Este criterio respondió a que en el ámbito del estudio de políticas públicas en Jalisco se reconocen ciertos autores con aportaciones importantes en la consolidación de la disciplina en el estado y era importante retomarlos como autores claves.

El segundo criterio, delimitado a las temáticas y su espacialidad, tomó en cuenta aquellas publicaciones cuyo eje de estudio fuera Jalisco, sus regiones y municipios. Esta delimitación eliminó de la muestra artículos que salían de este contexto. La acotación por autor y temática permitió tener una muestra más acotada y más afinada para su análisis.

Una siguiente forma en la definición de la muestra fue el carácter de las publicaciones. En esta búsqueda tan amplia se encontraron documentos emitidos por las instituciones de gobierno o por organismos estatales, tales como informes estatales y reportes técnicos. Este

1. Al final de este de artículo el lector encontrará una tabla en la cual se puede apreciar de manera gráfica el devenir de los estudios sobre política pública en Jalisco durante las dos últimas décadas.

tipo de documentos no se tomaron en cuenta debido a que no correspondían a un carácter académico y no contaban con la rigurosidad científica que se estaba buscando.

Para cada libro, capítulo y artículo localizado, se realizó una ficha de trabajo, la cual estuvo organizada en tres rubros: características generales de la obra, dimensión teórico-empírica y dimensión metodológica, esta última subdividida en estudios cuantitativos y cualitativos. En esta clasificación también aparecieron estudios que utilizaban ambas metodologías; asimismo, permitió que la bibliografía fuera ordenada y tuviera una caracterización general. Una vez construida la muestra se obtuvieron dos submuestras de los estudios de política pública, una centrada en el uso de metodología cuantitativa y otra con los estudios que utilizaron métodos cualitativos en la investigación.

Para conocer el tipo de análisis que los estudios estaban ofreciendo, se establecieron cuatro criterios clasificatorios: 1) análisis de la implementación, 2) análisis del diseño, 3) análisis de la agenda y 4) análisis de la evaluación.

Los resultados obtenidos en la submuestra de los estudios cualitativos, demostraron que se desarrollan en su mayoría análisis de la implementación de las políticas públicas, lo cual no necesariamente implica una evaluación sistemática sino una descripción y explicación de cómo está desarrollándose y cómo se aplica en términos prácticos la política.

Los estudios, de acuerdo con los resultados, también fueron tendientes a hacer análisis de la agenda, con una orientación a la caracterización de los problemas, tanto aquellos que se consideran preocupaciones de la sociedad como aquellos que se convierten en prioridades de los gobiernos. Este tipo de estudios en su origen intentan responder a la caracterización de los asuntos públicos que merecen atención de los gobiernos y por lo tanto, la creación y diseño de una política pública.

Hallazgos encontrados desde una perspectiva cualitativa

El nacimiento de los estudios relativos a la política pública en Jalisco, está caracterizado por la publicación de investigaciones más centradas en el análisis político de la realidad social jalisciense. De acuerdo con la muestra, los temas que en un inicio se abordaron no son los que actualmente se estudian más en política pública. En Jalisco, durante los primeros años de la disciplina de política pública, comenzaba a construirse una agenda y a generar estrategias de abordaje que luego fueron establecidas como las más socorridas en este campo.

Para la década del 2000, la agenda de las políticas públicas en Jalisco estaba más delineada y orientada hacia la gestión pública y el desarrollo local y regional. Comenzaron a estudiarse temas de desarrollo sustentable y de gestión del agua en Jalisco y en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG). Los temas de sustentabilidad y medio ambiente se instalaron en la agenda como una forma de hacer frente a las políticas nacionales que en sus programas comenzaron a preocuparse por la política ambiental.

Para ese mismo decenio, las líneas de gestión pública y desarrollo regional estuvieron directamente orientadas a responder a la agenda de gobierno, la cual en ese momento promovía programas para fortalecer la regionalización en el estado, impulsando el desarrollo económico y empresarial como política pública. En esta década resaltan los estudios acerca de gestión pública y educación superior.

En este recorrido histórico, una de las principales inferencias sobre los estudios de política pública es el vínculo establecido entre las agendas de gobierno y la oferta académica promovida por las instituciones de educación superior en Jalisco. A finales de la década de 1990 y principios de 2000, sobresale la creación de posgrados. En 1998, el ITESO instituyó la Maestría en Política y Gestión Pública. En el 2002, la U de G creó

2. Alberto Arellano Ríos. “La gestión pública. Un nuevo enfoque para los viejos problemas burocráticos”. Alberto Arellano Ríos *et al.* *Del discurso a la práctica*. Cuatro estudios acerca de la administración pública en Jalisco. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2010, pp. 56 y 57.
3. *Ibid.*, p. 57.

la Maestría en Gestión Pública, la cual posteriormente desapareció y se instauró la Maestría en Políticas Públicas de Gobiernos Locales.²

El Coljal en el 2003 inició la Maestría en Gobierno y Administración Pública con carácter profesionalizante. En el 2009 este posgrado se reestructuró y tomó el nombre de Maestría en Políticas Públicas Locales, con tres orientaciones profesionales: gestión y administración de políticas públicas, marco jurídico-institucional y gestión del territorio.³ A mediados de 2012, el Coljal y la U de G fusionaron sus maestrías y emitieron por primera vez una convocatoria conjunta.

El quehacer científico y el carácter profesionalizante de algunos programas de posgrado promovidos desde estas instituciones, de alguna manera se han visto reflejados en la producción académica. La década del 2000 es el periodo en que más se han hecho publicaciones sobre políticas públicas en Jalisco. Sin embargo, muchos estudios en cuanto a su temporalidad abarcan años anteriores y se utilizan datos de la década de los noventa. Algunos investigadores utilizan como marco de referencia el contexto local y nacional.

De acuerdo con la unidad analítica, se estudia sobre todo a las instituciones pero también se hacen investigaciones acerca de grupos dentro de los que destacan las mujeres, los indígenas, las asociaciones vecinales, los jóvenes, los partidos políticos, entre otros. Como fenómenos sociales se han estudiado los movimientos sociales, la participación ciudadana, la migración, la gestión pública y el desempeño de los gobiernos.

En relación con el tipo de método que se utiliza, se clasificaron en dos: deductivo e inductivo. Entendiendo que el método deductivo va de lo general a lo particular y que el método inductivo va de lo particular a lo general, se obtuvieron estas dos tendencias: *a)* predominancia por el deductivo. Muchos de los autores partieron de una perspectiva más amplia para abordar su tema de estudio y *b)* algunos autores optaron por el inductivo, pues mostraban datos y evidencias.

En cuanto al objetivo metodológico, la mayoría de los autores describen y explican el fenómeno estudiado. Son pocos los investigadores que llegan a hacer un análisis exhaustivo del objeto de estudio, no obstante al hacer la descripción y la explicación del fenómeno aportan elementos interesantes.

Las técnicas usadas son básicamente dos predominantes: el estudio de caso y la investigación documental. Algunos investigadores desarrollan trabajo de campo, entrevistas y etnografía. Es importante resaltar que en la mayoría de los casos no se explicita la técnica empleada y muy pocas veces se habla del procedimiento metodológico de obtención de datos.

En el contexto de lo que significa la investigación de corte cualitativo, donde propiamente no interesa hacer inferencias causísticas, la gran mayoría de los documentos no aclaran variables definibles. Ello en el entendido de que lo que se busca es interpretar y comprender un fenómeno, más allá del planteamiento de variables independientes y dependientes, como podría ser más claramente definible en estudios de corte cuantitativo.

En cuanto a las hipótesis hay dos tendencias: *a)* no se presenta una hipótesis claramente definida y *b)* se formula un supuesto que guía el desarrollo del argumento, el cual no se explicita como tal, pero se trabaja con él a lo largo del documento. Podría decirse entonces que aunque no se hace explícito, hay una hipótesis de trabajo con la cual se genera una argumentación.

En relación con las aportaciones metodológicas de los trabajos, se encontró que la mayoría procesa datos existentes y se retoman informes, documentos de archivos de las dependencias y datos oficiales estatales y nacionales. Algunos hacen una combinación procesando datos existentes, pero también generando datos nuevos. Un hallazgo relevante en los estudios cualitativos sobre política pública es que quienes usan las técnicas de entrevista, trabajo de campo y etnografía, son quienes generan datos nuevos.

Las fuentes de información que en general se utilizan son principalmente estatales y nacionales. Las fuentes bibliográficas son muy variadas, dentro de ellas hay estatales, nacionales e internacionales. Los recursos gráficos suelen ser esquemas, tablas, cuadros, mapas y fotos; en la mayoría de los casos son empleados a manera de ilustración más allá de establecer un análisis riguroso de la información allí presentada.

Reflexiones finales

Al exponer los resultados obtenidos en la búsqueda, sistematización y descripción de las perspectivas cualitativas de los estudios sobre política pública en Jalisco en las dos últimas décadas, surgen algunas preguntas que en análisis posteriores tendrán que responderse. Una pregunta obligada es hacia dónde se dirigen y bajo que perspectivas metodológicas continuarán su rumbo. En gran medida los cuestionamientos también están centrados en todos aquellos vacíos que pueden ser identificables a lo largo de los años en las investigaciones publicadas, los cuales indican las tendencias políticas e ideológicas que han impulsado las agendas.

Vale entonces preguntarse ¿cuáles son esos vacíos en la agenda de políticas públicas que no se están atendiendo desde la academia y desde las responsabilidades y obligaciones de los gobiernos? ¿Cuáles son los problemas que no se están resolviendo? ¿Cuáles son los sectores de la población que no figuran como destinatarios en las políticas públicas? ¿Cuáles son los incentivos que llevan a los estudiosos de las políticas públicas a desarrollar líneas de investigación sobre determinados temas? Más que dar respuestas a estas preguntas, estas reflexiones pueden servir como provocaciones y como impulsos para incidir en las agendas de los gobiernos y para abrir el abanico de los temas de trabajo en las investigaciones desde la academia.

Tratar de entender por qué se han generado ciertas ausencias y por qué se ha dado mayor impulso a determinadas temáticas en las agendas y en las investigaciones, podría ser contestada desde la comprensión de cómo y desde qué perspectivas se han construido las agendas de los gobiernos, pero también desde el cuestionamiento sobre cuáles han sido los intereses propios de los académicos que han generado e impulsado determinadas líneas de investigación.

Al hacer la reflexión anterior resulta necesario anotar que los estudios sobre política pública en Jalisco nacieron dentro del seno de los gobiernos panistas y bajo sus programas de reestructuración administrativa. De esta forma podríamos reconocer que la creación y la consolidación de los posgrados en administración y políticas públicas en Jalisco fueron el motor para la profesionalización de funcionarios y para la conformación de una agenda de políticas públicas en el gobierno panista durante tres sexenios, que prácticamente coinciden con el periodo de tiempo analizado en la muestra aquí presentada.

Los programas de posgrados ofrecidos por las instituciones de educación superior en el estado formaron recursos humanos que en muchos casos han estado vinculados con instituciones de gobierno. No obstante, el quehacer académico y científico ha quedado en un grupo más acotado que continúa con la labor de hacer investigación, publicar y formar especialistas en políticas públicas. La producción académica está de alguna manera vinculada con las instituciones de gobierno, ya sea por el apoyo a las publicaciones, por la generación de insumos o por la aportación de datos duros que sirven para la construcción de investigaciones sobre política pública en Jalisco.

Podríamos reconocer que el vínculo entre academia y gobierno se ha generado a través de algunos investigadores que durante años han construido redes entre las instituciones de gobierno y las universidades. Desde su trabajo entre ambas instituciones muchas veces han sido capaces de incidir directamente en la

planeación, organización y gestión de las políticas públicas en los organismos de gobierno. A lo largo de dos décadas, desde la vinculación entre gobiernos y universidades y mediante la red de relaciones, ha ido construyéndose y reconfigurándose constantemente la responsabilidad conjunta de generar e impulsar la agenda de políticas públicas para Jalisco.

Anexo

Título del documento consultado	Autor	Año de publicación	Tema de la política pública	Periodo que analiza el autor
<i>Los caminos de la acción colectiva, movimientos urbanos, organizaciones ciudadanas y grupos vecinales de Guadalajara en los noventa</i>	Juan Manuel Ramírez Sáiz	1994	Movimientos sociales urbanos	1990-1993
“Mujeres y proyectos de desarrollo en el campo”*	Magdalena Villareal	1995	Mujeres	1970-1994
“La metamorfosis de un régimen petrificado un acercamiento propositivo al estudio del cambio y la transición democrática en Jalisco”*	Andrés Valdez Zepeda	1996	Transición democrática	1995
“Fideraza, la política pública de las remesas en Jalisco. Diseño, instrumentación y perspectivas”*	M. Basilia Valenzuela Varela	1999	Migración	1990-1996
“Gobernabilidad y ciudadanía política en las áreas metropolitanas”*	Juan Manuel Ramírez Sáiz	1999	Ciudadanía política y gobernabilidad	1993-1998
“Instituido e instituyente: los actores de la innovación política en México”**	Juan Manuel Ramírez Sáiz	2000	Participación ciudadana	1995-1998
“Contestación social y responsabilidad gubernamental en México: el caso del estado de Jalisco”**	María Marván Laborde	2000	Responsabilidad gubernamental	1995-1997
“De la ciudadanización a la burocratización”**	Jorge Alonso Sánchez	2000	Participación ciudadana	1992-1998
<i>Educación en el federalismo: la política de descentralización educativa en México</i>	Carlos Moreno	2000	Educación superior	1989-1994
<i>Municipio y modernidad: ensayos sobre administración, política y gobierno</i>	Andrés Valdez Zepeda	2002	Gestión pública municipal	1995-2001

<i>La regionalización. Nuevos horizontes para la gestión pública</i>	Guillermo Woo Gómez	2002	Gestión pública intergubernamental Desarrollo regional	1997-2000
<i>Ensayos sobre cambio institucional</i>	Adrián Acosta Silva	2002	Gestión pública y educación superior	1950-2000
<i>Ensamblajes conflictivos: políticas públicas y reformas universitarias en México, 1982-1992: el caso de la Universidad de Guadalajara</i>	Adrián Acosta Silva	2002	Gestión pública y educación superior	1982-1992
<i>Desarrollo y políticas regionales: un enfoque alternativo</i>	Guillermo Woo Gómez	2003	Desarrollo regional	1980-1990
<i>Guadalajara ¿En búsqueda de una nueva función urbana?</i>	Fernando Pozos Ponce	2004	Desarrollo económico	1988-1998
<i>“Poder político, alternancia y desempeño Institucional. La educación superior en Jalisco, 1995-2001”*</i>	Adrián Acosta Silva	2004	Gestión pública y educación superior	1995-2001
<i>Una modernización anárquica: la educación superior en México en los noventa</i>	Adrián Acosta Silva	2004	Gestión pública y educación superior	1995-2002
<i>La gestión estratégica del desarrollo local en Jalisco (una mirada a los programas municipales)</i>	Alberto Arellano Ríos	2006	Desarrollo local	No especificado
<i>Limitantes al desarrollo sustentable en Jalisco</i>	Arturo Curiel Ballesteros y María Guadalupe Garibay Chávez	2006	Desarrollo sustentable	2000
<i>“La cuenca Lerma-Chapala el agua de la discordia”*</i>	Bogar Escobar	2006	Gestión del agua en Jalisco	2000-2005
<i>“Crisis ambiental en el lago de Chapala y el abastecimiento para Guadalajara”*</i>	Juan Manuel Durán y Alicia Torres	2006	Gestión del agua para la Zona Metropolitana de Guadalajara	2000
<i>Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas</i>	Adrián Acosta Silva	2006	Gestión pública y educación superior	1990-2000

<i>en México, 1990-2000</i>				
“Migración internacional y desarrollo en México: tres experiencias estatales”**	Rodolfo García Zamora	2007	Migración	1999-2004
“Políticas migratorias en el estado de Jalisco”**	Cynthia Martínez	2007	Migración	1995-2000
<i>Alternancia política y gestión pública en Jalisco: política de regionalización, 1995-2000</i>	Roberto Arias de la Mora	2008	Desarrollo regional	1995-2000
“Capital social y movilización ciudadana: el caso de la protesta social en torno al <i>placazo</i> en la Zona Metropolitana de Guadalajara”*	Andrés Valdez Zepeda y Bertha Adelina López Arce	2009	Movilidad social	1990-2010
“La movilidad urbana y el transporte: en búsqueda de un nuevo paradigma”*	Mario Córdova España	2009	Planeación Urbana	1990-2005
“La migración contemporánea hacia Estados Unidos”*	Ofelia Woo Morales	2009	Migración	2004-2006
“Medio ambiente: más allá de los recursos naturales”**	Arturo Curiel Ballesteros	2009	Desarrollo local sustentable	1990-2000
<i>Príncipes, burócratas y gerentes: el gobierno de las universidades públicas en México</i>	Adrián Acosta Silva	2009	Gestión pública y educación superior	1990-2006
“La seguridad como política pública en el estado”**	Marcos Pablo Moloeznik, y Dante Jaime Haro Reyes	2009	Seguridad pública	1990-2009
<i>Política pública y agenda municipal: el caso de Cabo Corrientes, Jalisco</i>	Macedonio León Rodríguez Avalos	2009	Desarrollo regional	No especificado
<i>Nueva gobernanza y gestión pública local</i>	Andrés Valdez Zepeda	2010	Gestión pública local	2000-2007
<i>La calidad del gobierno en el ámbito estatal: discusión conceptual y aplicación al caso de</i>	Guillermo M. Cejudo, Gilberto Sánchez y	2010	Calidad de gobierno	2000-2006

<i>Jalisco</i>	Dionisio Zabaleta			
<i>Democracia, ciudadanía y juventud en Jalisco</i>	Rogelio Marcial	2010	Jóvenes	No especificado
“La organización productiva y las políticas gubernamentales en la zona huichol”*	José de Jesús Torres Contreras	2011	Indígenas	1960-2000
“Deterioro urbano y organización vecinal: el caso de la Asociación Vecinal Jardines del Sol”**	Juan Manuel Ramírez Sáiz y Patricia Safa Barraza	2011	Desarrollo Urbano	2001-2008
<i>Relaciones intergubernamentales y política social. El programa de núcleos comunitarios</i>	Alberto Arellano Ríos, Teresa Isabel Marroquín Pineda y Roberto Arias de la Mora	2011	Política social	2001-2007

Fuente: Elaboración propia con base en la muestra de estudio.

*Artículo de revista.

**Capítulo de libro.

Análisis cuantitativo de las políticas públicas

Nancy García Vázquez
El Colegio de Jalisco

En este artículo, nos interesa presentarle al lector un panorama general de cuáles son las principales técnicas de investigación cuantitativa con las que se estudian las políticas públicas en el estado de Jalisco. Ello con el propósito de identificar los alcances del uso local que se les confiere a estas técnicas para conocer la política local.

Nuestro argumento principal es que en la investigación académica hay limitaciones importantes que impiden su consolidación como disciplina. Aquí nos enfocamos en dos factores: uno externo descrito como la poca presencia de los métodos cuantitativos en los programas de estudio y centros de investigación de la entidad; el factor interno tiene que ver con el perfil de los investigadores y cómo realizan su trabajo intelectual.

Una cualidad debe resaltarse: todos buscan comprender de un modo amplio –espacial y temporalmente– el desarrollo y evolución de las políticas. No se trata de trabajos de una fase del ciclo de políticas, sino que revisan periodos largos y formulan distintas variables causales.

Nuestro artículo forma parte de una investigación más extensa cuyo propósito es indagar cómo se realiza la investigación en políticas públicas (a ello se hizo referencia en la introducción de este número de la revista). Aquí ampliamos algunas de las observaciones y discusiones con un sentido crítico y propositivo.

1. Algunos trabajos colectivos que reúnen a varios de los autores analizados son Víctor Manuel González Romero, Carlos Eduardo Anguiano Gómez y Humberto Gutiérrez Pulido. *Dos décadas en el desarrollo de Jalisco, 1990-2010*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco, 2010; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre el Desarrollo Humano en Jalisco 2009*. México: PNUD, 2009; Alberto Arellano Ríos et al. *Del discurso a la práctica. Cuatro estudios de la administración pública en Jalisco*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2010.
2. Algunos de los textos revisados para esta categoría son: Carlos Moreno. *Democracia electoral y calidad gubernativa*. Tlaquepaque: ITESO, 2008; Antonio Sánchez Bernal. *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*. México: Plaza y Valdés, 2008; Nancy García Vázquez. *Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México*. México: INAP-El Colegio de México, 2008.
3. John Creswell. *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*. Londres: Sage, 1994, p. 154.
4. Una distinción funcional de los métodos orientados a la descripción y a la explicación puede encontrarse en Elizabeth Ann O'Sullivan, Gary Raymond Rassel y Maureen Berner. *Research Methods for Public Administrators*. Estados Unidos: Pearson Longman, 2008, p. 24 y ss.

De una larga lista de libros y artículos que parecían abordar las políticas públicas jaliscienses, sólo nos quedamos con una muestra de 34 textos que utilizan técnicas cuantitativas descriptivas o inferenciales. Esto trabajos se escriben en los últimos veinte años, incluso antes de que aparezcan los primeros programas en políticas públicas en la región.

La muestra se ha subdivido en dos grupos. En el primero (26 textos),¹ las técnicas cuantitativas son complementarias a las cualitativas, y apenas en ocho casos² se utilizan como la base instrumental del análisis.

El artículo se estructura en dos grandes apartados. En el primero exponemos la importancia de los estudios cuantitativos en políticas públicas. En el segundo, presentamos los factores externos e internos que explican la baja recurrencia.

Los métodos cuantitativos en las políticas públicas

Creswell define la investigación cuantitativa como aquella que aborda un problema social o humano a partir de probar un conjunto de supuestos teóricos, de su medición numérica y del análisis basado en procedimientos estadísticos, para determinar si las generalizaciones de la teoría son válidas.³

De un modo sintético, la investigación cuantitativa se caracteriza por *a)* el predominio de la teoría, *b)* la formulación de una explicación o hipótesis causal empíricas, *c)* un diseño empírico controlado, *d)* la utilización de modelos estadísticos, *f)* la replicación, y *g)* la separación del investigador con respecto de su unidad de análisis.

Por lo que se refiere a las técnicas de investigación, éstas pueden tener el propósito de describir y/o explicar los cambios entre las variables o exponer su interrelación.⁴ Los métodos con propósitos descriptivos se orientan a mostrar las características básicas de los datos y sus tendencias.

Las técnicas explicativas se apoyan en la estadística inferencial para probar supuestos teóricos o realizar inferencias a partir de datos muestrales. Los supuestos de causalidad definen una o diferentes variables a explicar [Y], y una o diferentes variable explicativas [X].

En política pública, “los métodos cuantitativos ayudan a demostrar si existe una relación entre los diseños de políticas y resultados de las políticas, probar si la relación se puede generalizar hacia otros programas similares, evaluar la magnitud de los efectos de las políticas en cuestiones sociales, económicas y políticas, así como encontrar mejores alternativas”.⁵

En los últimos setenta años, las técnicas empleadas pasan de los modelos de programación o simulación de microanálisis a los análisis de probabilidad, factorial, multivariado, ecuaciones simultáneas, entre otras herramientas de la econometría.

En la actualidad no sólo se trata de describir cómo se implementan las políticas o hacer un análisis de costo-beneficio, sino también medir sus efectos e impactos.

La investigación cuantitativa de las políticas públicas en Jalisco

En este apartado discutimos los factores que refuerzan la débil presencia de la enseñanza e investigación cuantitativas en las instituciones y programas estatales.

Hay que decir que a nivel nacional hay poco capital humano especializado en esta área, tanto en la academia como en el sector público.⁶ Ello es paradójico si se considera que la política pública ha cobrado mayor relevancia en las administraciones federal, estatal y municipal.

No obstante, en Jalisco no hay una estructura institucional lo suficientemente articulada que promueva la producción de datos y su análisis en el

5. Kaifeng Yang. “Quantitative Methods for Policy Analysis”. Gerald J. Miller y Kaifeng Yang. *Handbook of Research Methods in Public Administration*. Florida: Taylor & Francis, 2007, p. 349 y ss.

6. Como refieren Mauricio Rivera y Rodrigo Salazar en su análisis acerca de la ciencia política mexicana contemporánea: “es predominantemente descriptiva, monográfica y cualitativa, y las investigaciones causales existentes privilegian la generación inductiva de teorías e hipótesis”. Mauricio Rivera y Rodrigo Salazar-Elena. “El estado de la ciencia política en México. Un retrato empírico”. *Revista Política y Gobierno*. México, CIDE, vol. XVIII, núm. 1, 2011, p. 103.

transcurso del tiempo. De modo que no hay un uso sistemático o innovador por la academia o el gobierno, particularmente orientada a identificar la eficiencia y eficacia de las políticas.

Posteriormente, mostramos el análisis de 32 textos, clasificados por sus propósitos descriptivos o explicativos. Los dos subgrupos se revisan en función de temas de investigación, técnicas utilizadas y fuentes.

a) La enseñanza de los métodos cuantitativos

En Jalisco, Política Pública es una disciplina muy joven. Desde el año 2002, la Universidad de Guadalajara tiene un Departamento de Políticas Públicas y en 2011 creó el Instituto de Políticas Públicas y Gobierno, que todavía no da sus mejores frutos. En la entidad, ninguna otra instancia educativa –pública o privada– tiene un espacio específico.

En el ámbito docente ocurre algo similar. Apenas en 2002, esta misma casa de estudios creó la Maestría en Gestión Pública, transformada en 2009 en Maestría en Políticas Públicas de Gobiernos Locales.

Su programa de Doctorado en Ciencias Económico-Administrativas tiene una terminación en Políticas Públicas, pero su enfoque es predominantemente de Economía. Por su parte, en el 2009, El Colegio de Jalisco transformó su programa de posgrado en Gobierno y Administración Pública Municipal y Estatal en la Maestría en Políticas Públicas Locales. El Instituto de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) ha mantenido por casi diez años su programa Maestría en Política y Gestión Pública. En 2011, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores (ITESM), en su sede en Guadalajara, abrió un programa también. Finalmente, en 2012, la Universidad de Guadalajara y El Colegio de Jalisco anunciaron un programa compartido. En general, todos estos programas han tenido cuando mucho dos materias (estadística o microeconomía) e incluso varios de ellos optaron por no incluir ninguna asignatura cuantitativa.

Sin embargo, a nivel nacional e internacional, el panorama es distinto. En la capital del país, el Centro de

Investigación y Docencia Económica tiene al menos tres cursos obligatorios, y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, su programa tiene hasta ocho cursos. Y es que la relevancia de los métodos cuantitativos en estas áreas es fundamental para evaluar si las políticas públicas logran sus propósitos y en qué medida aportan soluciones.

Precisamente, enfocados en la medición de la eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas, muchas universidades en Estados Unidos, Inglaterra o Japón ofrecen cursos adicionales de análisis costo-beneficio, análisis cuantitativo de política pública, economía política aplicada, econometría, entre otros.

De este modo, hay un aumento considerable en la incorporación de técnicas cuantitativas, lo que sin duda ha tenido un impacto importante en el perfil de los investigadores, los temas de investigación y metodologías.

b) El perfil de los investigadores

Cuando nos referimos al perfil del investigador, consideramos a los autores de la muestra de los textos. Puede existir otro grupo de académicos, pero no se encontró alguna publicación de ellos, con base en los parámetros de selección. En términos de la institución donde se publica, la gran mayoría recae en la Universidad de Guadalajara (véase gráfica 1).

Los articulistas tienen en su mayoría estudios de posgrado en Ciencias Sociales (Administración Pública, Derecho, Ciencia Política, Sociología, Antropología o Psicología). Debe recordarse que hasta hace muy poco no había programas de doctorado en Políticas Públicas a nivel nacional. Quienes tienen una formación específica en Política Pública estudian en el extranjero donde el enfoque suele ser cuantitativo.⁷

Hay un grupo de economistas e ingenieros que estudian de manera transdisciplinar algún tema específico de política pública, sobre todo en cuestiones de desarrollo o finanzas.⁸

7. Pueden citarse los casos de David Gómez Álvarez (ITESO) y Carlos Moreno Jaimes (ITESO).

8. Algunos casos que pueden ser referidos son los siguientes: por la Universidad de Guadalajara están Adrián Acosta Silva, Andrés Váldez Zepeda, Aimeé Figueroa Neri, María Luisa García Bátiz, Marcos Pablo Moloeznik Gruer; por El Colegio de Jalisco están Nancy García Vázquez o Roberto Arias de la Mora.

De esta manera, la mayor parte de los investigadores aprenden o desarrollan en el posgrado su interés por política pública o hasta que se incorporan como investigadores; así que su carrera de origen es la base de su producción académica.

Hay tres aspectos que nos gustaría subrayar. Uno es la mayor productividad de analistas con doctorado, lo cual indirectamente refiere que el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) cumple con su propósito de fomentar el conocimiento. El segundo punto hace referencia al bajo nivel de participación de los egresados de maestría o licenciatura, y el escaso número de ellos que aprueba un arbitraje; esto indica que es necesario fomentar la escritura y la investigación (véase gráfica 2). El tercer aspecto es la poca presencia de las mujeres en la producción editorial cuantitativa. Habría mucho que discutir, pero aquí sólo evidenciamos esta brecha (véase gráfica 3).

A pesar de que no son muchos los programas ni tampoco muchos los investigadores, el trabajo no se realiza con el intercambio y el diálogo que se desearía. A menudo, los investigadores suelen interactuar con otras comunidades en el centro y norte del país o con el extranjero. Por lo general, esas interacciones son producto de relaciones personales de los investigadores, más que de acciones institucionales.

c) Los métodos cuantitativos como técnicas complementarias

En este apartado separamos la muestra de los textos analizados en los que emplean los *métodos cuantitativos como técnicas complementarias* (70%) y en los que es la *técnica principal* (30%).

En el primer caso, los trabajos que han utilizado las técnicas cuantitativas como un elemento complementario suelen concentrarse en los siguientes temas: desarrollo regional, educación, migración, seguridad pública y fiscalización superior.

En términos generales, suele tratarse de análisis que estudian diacrónicamente el comportamiento

de variables históricas relativas a indicadores sociodemográficos. Exceptuando dos trabajos de 1996, el resto de los trabajos se han publicado entre el año 2002 y el 2011.

Una buena parte de los trabajos realizan un diagnóstico que describe la problemática y su comportamiento a lo largo del tiempo. Con más incidencia se presenta una panorámica de la entidad y, en menor medida, a nivel municipal.

Otros, se concentran en el análisis de la denominada Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) y sus retos para garantizar su sustentabilidad. Por un lado, hay un importante proceso de urbanización en la ZMG y por otro lado hay una dispersión y empobrecimiento rural. Los temas de seguridad pública, salud y educación, suelen estudiarse más desde el espacio urbano que el rural. Los análisis acerca de la migración suelen estar correlacionados con el uso de indicadores relativos a la población, empleo y crecimiento económico.

Otros temas como fiscalización, acceso a la información o rendición de cuentas, tratan de proporcionar mediciones descriptivas de la evolución de tales instituciones. Estos trabajos suelen apoyarse en indicadores descriptivos. La mayoría de ellos presentan tablas en dos dimensiones que registran los cambios en las variables a través de tasas de crecimiento, porcentajes o números absolutos. Una segunda técnica es la presentación de gráficas en series de tiempo. Algunas técnicas descriptivas a las que poco se recurre son las gráficas de dispersión, máximos y mínimos, superficies, burbujas, anillos o líneas radiales.

En el segundo caso, los métodos cuantitativos como técnica principal, puede afirmarse que es la menos frecuente y todavía hay un amplio margen para hacer estudios en materia de política pública que expongan sus causas y consecuencias.

En estos artículos normalmente hay rigor para exponer una discusión teórica, la utilización de éstas técnicas, el planteamiento de una hipótesis, la definición de las variables y descripción de la metodología.

Temáticamente, los trabajos han revisado dos aspectos muy concretos: las finanzas públicas y el desarrollo local. Los autores coinciden en presentar el gasto público como una variable *proxy* del desempeño gubernamental.

En general, los artículos han tratado de relacionar los resultados de la política pública con: *a)* variables que miden la descentralización federal sobre programas sociales; *b)* variables de tipo político (composición de los congresos, presencia de gobiernos divididos y unificados o alternancias partidistas); y *c)* variables con las características socioeconómicas de la población.

Es común que el énfasis no esté en la capacidad de las entidades para hacer mejores políticas públicas, sino en el impacto que tiene la política federal sobre el ámbito local. En todo caso, este tipo de análisis identifica y sugiere qué elementos pueden promover una mayor eficiencia tanto a nivel nacional como subnacional.

En el aspecto metodológico, lo que más condiciona el análisis es la disponibilidad de información. Como ya referimos, a nivel local la información suele ser escasa, y a nivel federal muchas veces los datos no se encuentran publicados de forma periódica. Asimismo, tampoco hay indicadores continuos que muestren el desempeño de los programas, por lo que indicadores de tipo financiero suelen ser empleados como variables aproximadas de resultados. A nivel subnacional, más que estudios a profundidad sobre la realidad de Jalisco, se llevan a cabo análisis comparativos.

También hay que mencionar que algunos trabajos han desarrollado índices que suelen ser complejos. Algunos son:

- Índices de infraestructura de agua potable y drenaje⁹
- Índices de sustentabilidad y riesgo¹⁰
- Índice de desempeño de los gobiernos municipales (Idegob) de México por entidad federativa, 1990-2000-2005¹¹

9. Moreno, *op. cit.*

10. Arturo Curiel Ballesteros y María Guadalupe Garibay Chávez. *Contaminantes atmosféricos en la Zona Metropolitana de Guadalajara de impacto en la salud ambiental*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2008.

11. Sánchez Bernal, *op. cit.*

- Índices de ponderación jurídica de la fiscalización superior¹²

Por lo que se refiere a las técnicas estadísticas utilizadas, el hecho de que haya cierta información segmentada en periodos propicia el estudio tipo panel, con sus distintas variantes, ya sea en modelos de probabilidad, con efectos fijos o efectos aleatorios.

Una última observación es que estos trabajos suelen ser más proclives a apoyarse en la información estadística nacional. Hasta aquí habría que comentar que si hubiese mejor información local podría incrementarse un estudio orientado a medir el proceso de gestión y de impacto de los programas. Desafortunadamente, no se ve un escenario en esa dirección.

Comentarios finales

El objetivo principal de este artículo es llamar la atención acerca de los alcances de la investigación cuantitativa en la entidad. Dado que la muestra se subdivide en complementaria y predominante, una primera reflexión que debe hacerse es que hay una prevalencia de los enfoques descriptivos tanto en la enseñanza como en la investigación. No estamos diciendo que la investigación cuantitativa es mejor que la cualitativa. No obstante, dado que la primera se encuentra consolidada en otras comunidades académicas nacionales e internacionales, dicha prevalencia limita las posibilidades de diálogo.

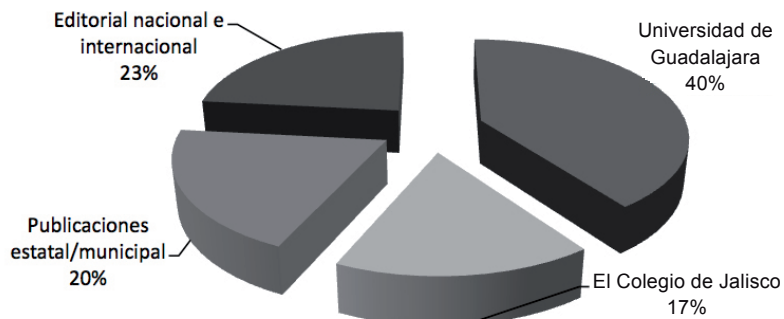
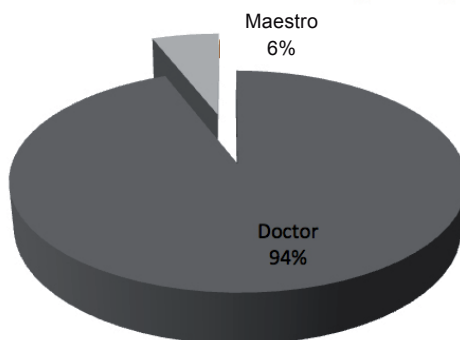
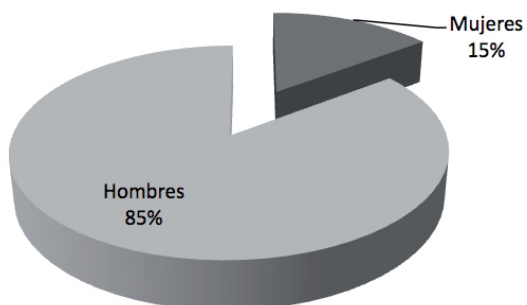
Debe mirarse como un aspecto positivo el que haya una interdisciplinariedad y que ello se refleje en trabajos cualitativos y cuantitativos. No obstante es necesario que en las publicaciones sean más explícitos aspectos como *a)* los límites y alcances de las investigaciones, *b)* su descripción metodológica detallada, y *c)* sus propósitos en términos de aportaciones específicas al conocimiento.

Asimismo, se requiere de trabajos de investigación que aporten conocimiento sobre los resultados de las políticas e información que lo demuestre. Si bien resulta muy valioso y útil procesar y sistematizar las

12. García Vázquez, *op. cit.*

estadísticas nacionales, también sería deseable generar información, particularmente en el ámbito municipal.

Desde luego, hay muchas restricciones para hacer investigación: recursos financieros, recursos humanos, tiempos limitados y sistemas de evaluación que ponderan la cantidad sobre la calidad. No es la intención de este trabajo discutir todos esos elementos. El contenido de las publicaciones sugiere un aumento en el interés de los cuerpos académicos por manejar mayores volúmenes de datos. La formación de equipos interdisciplinarios puede potenciar los alcances de la investigación.

Gráfica 1. Casa editora de las publicaciones**Gráfica 2. Perfil de los autores según su grado académico****Gráfica 3. Perfil de los autores según su género**

Fuente: Elaboración propia con base en la muestra de 34 textos.

La evaluación de las políticas públicas: perspectivas y propuestas

Estuardo Gómez Morán
Comisión Nacional Forestal

Introducción

La expresión *evaluación y políticas públicas* encarna una de las manifestaciones más paradigmáticas en el estudio de los asuntos públicos. *Evaluar*, en un sentido amplio, significa determinar el valor o la importancia relativa que tiene alguna cosa. Para Easton, la política es un mecanismo por el cual las sociedades asignan valores de la autoridad pública.¹ En ese sentido, cuando un gobierno orienta sus acciones mediante políticas públicas significa que lo hace en áreas valoradas como problemáticas, y para las que se han seleccionado cursos de acción que se consideraron acertados para atenderlas. En otras palabras, la orientación hacia las políticas públicas representa por sí misma una asignación de valor o una valoración.

En este ensayo se abordan tres cuestiones principales. En la primera sección se presenta el marco teórico que contextualiza la importancia de la *evaluación* en el ciclo de las políticas públicas, partiendo de la premisa de que la evaluación no sólo es una de sus fases; representa la esencia del enfoque: la asignación de valores. En la segunda sección se intenta determinar en qué medida la investigación de la comunidad académica de Jalisco ha permitido fortalecer la investigación evaluativa sobre las políticas públicas. Finalmente, se exponen a manera de conclusión algunas expectativas sobre el desarrollo

1. David Easton. "Categorías para el análisis sistémico de la política". David Easton. *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu, 1997, pp. 216-231.

de este tipo de investigación académica en materia de política pública y sobre la consolidación de una política institucionalizada de evaluación en el ámbito del gobierno local.

*La importancia de la evaluación
como parte del ciclo de las políticas*

La concepción de que las políticas se detonan y ejecutan en el marco de un *ciclo* es una de las perspectivas más consolidadas en el estudio de las políticas públicas.² Ya sea considerando que las políticas se suceden por etapas consecutivas o de forma cíclica, existe un relativo consenso en identificar las fases de establecimiento de la agenda, de formulación de las políticas, de implementación y de evaluación.³ Esa concepción cíclica concuerda con la teoría del *sistema político* apuntada por Easton,⁴ en el sentido de que las políticas se generan en el marco de un modelo dinámico de procesamiento de demandas (*inputs*) para obtener un conjunto de resultados (*outputs*), que se convierten entonces en políticas públicas.

En el ciclo de vida de las políticas, los resultados se convierten en un insumo para un segundo ciclo, quizá en condiciones diferentes, pero con un patrón recurrente (agenda, formulación o diseño, implementación y evaluación). De tal forma, políticas previas forman parte central del ambiente sistémico del proceso decisorio de nuevas políticas.⁵ Dado ese marco analítico es notable que la asignación de valores está presente en prácticamente todas las fases del ciclo, aunque de diferente manera. En la *agenda* proviene de la asignación del valor negativo que se concede a los problemas públicos; en *diseño* proviene de la selección de la mejor alternativa como un medio para atender los problemas. En *implementación*, la valoración emana de la determinación de las mejores formas de operar la política; y, finalmente, en *evaluación* la valoración se desprende de la gestión (los resultados o el impacto de la política) y el mejor método de evaluación.

2. Werner Jann y Kai Wegrich. "Theories of the Policy Cycle". Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Method*. Florida: CRC Press, 2007, pp. 43-63.

3. *Idem*.

4. Easton, *op. cit.*

5. Jann y Wegrich, *op. cit.*

6. Anthony Downs. "Up and Down with Ecology: the Issue Attention Cycle". *Public Interest*, núm. 28, 1972, pp. 38-50.

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

Entre los estudios clásicos respecto del establecimiento de la agenda se encuentra la propuesta de Downs,⁶ que sugiere que la atención pública sobre los asuntos posee su propio ciclo y que comprende de forma constante a cinco fases: 1) preprograma, fase en la que puede existir cierta información sobre los problemas, pero el interés público es ínfimo; 2) de descubrimiento alarmante y entusiasmo eufórico, donde a partir de un evento detonador surge la atención pública; 3) de dimensionamiento realista de los costos, en la que los decisores públicos calculan los costos de la acción y la no acción; 4) de disminución gradual del interés, en la que se desvanece la presión sobre el tema; y 5) de post problema, donde nuevos problemas comienzan a ganar la atención.

En ese sentido, pueden existir asuntos que recurrentemente transitan por el primer ciclo (ciclo A en la imagen 1), pero que no logran obtener la atención pública gubernamental. Cuando un asunto lo logra, se traslada a un nuevo ciclo (ciclo B en la imagen 1), en el que se desarrolla toda la atención pública y que se explica por las fases de definición del problema: 1), en la que las organizaciones identifican y dimensionan los problemas por atender; 2) formulación o diseño de las políticas, en las que se seleccionan las alternativas a seguir para atender los problemas públicos; 3) implementación, en la que se ponen en práctica las intervenciones seleccionadas; y, 4) evaluación, en la que se determinan y juzgan los resultados y efectos de las intervenciones. Este segundo ciclo de atención correspondería con lo que Elder y Cobb denominan agenda institucional,⁷ mientras que el primer ciclo correspondería con la *agenda sistémica* (véase imagen 1).

El modelo del cesto de basura de March y Olsen también contribuye a entender cómo los problemas transitan entre una agenda y otra. Desde este punto de vista las políticas públicas se comportan como un cesto: quienes toman decisiones arrojan indiscriminadamente soluciones y problemas, pero para que se concrete una política pública se requiere de un factor de oportunidad.

Los asuntos de la agenda se van solucionando como resultado de la coyuntura, más por la mezcla de esos factores y no de un proceso completamente racional de toma de decisión.⁸ El modelo del cesto de basura supone la existencia de cuatro elementos que dan como resultado una política pública; esas corrientes son: las personas o actores, los problemas, las soluciones y las oportunidades.⁹ A pesar de que en este modelo se asume que el resultado realmente responde a una condición azarosa por la condición de oportunidad, estos cuatro elementos son los componentes esenciales de las políticas entendidas como un resultado de diferentes impulsos colectivos.

Hay que especificar que los actores no son agentes políticos (gobierno, partidos, organizaciones públicas, etc.), sino también otros grupos. Desde luego, algunos actores tienen la capacidad de manejar la agenda formal pero otros disponen de diferentes mecanismos de presión para lograr la atención. En todo caso, lo que define el papel de los actores son los activos que poseen en dos dimensiones: organización y recursos.¹⁰

Por lo que se refiere al flujo de los *problemas* conviene decir que hay algunos asuntos que permanecen durante un largo periodo en la agenda sistémica (la de la sociedad), y después de muchos años pasan a ocupar un lugar importante en la agenda institucional (la del gobierno). ¿De qué depende que un problema pueda colocarse en la agenda del gobierno? De la interacción entre las cuatro corrientes o flujos.

Conviene destacar que entre los aspectos críticos de la corriente de los problemas está la fase de definición que puede implicar: la identificación de uno nuevo o redefinición de uno viejo. La definición implica plantear un argumento que no sea sólo a partir de indicadores o de complejos análisis cuantitativos; también requieren de una interpretación que explique por qué ese problema merece atención.

Un flujo quizá más importante¹¹ que el de los problemas es el de las soluciones. En el campo de

8. Wayne Parsons. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO, 2007.

9. Elder y Cobb, *op. cit.*, p. 82.

10. *Idem*.

11. Algunos autores como Eugene Bardach sostienen que representa una tarea mucho más ardua encontrar soluciones a los problemas. Eugene Bardach. "Problemas en el análisis de políticas". Aguilar Villanueva, *op. cit.*

la identificación de soluciones existen diferentes herramientas analíticas para proponer alternativas coherentes. Un primer aspecto relevante es el área de factibilidad –que sea solucionable–, porque de otra forma existe una fatalidad. En este flujo interviene un aspecto crítico en el sector público: los recursos disponibles, no sólo financieros sino humanos, tecnológicos y de conocimiento.

Finalmente, en el flujo de las oportunidades, las condiciones son todavía menos previsibles. Una oportunidad es una ventaja que se presenta en muy pocas ocasiones. Sobre todo en la administración pública, dado que existe un conjunto de asuntos que atender y un marco jurídico que acatar. Muchas de las oportunidades se ven constreñidas por el entramado constitucional del Estado. El sentido del tiempo es un factor clave en esta corriente, al igual que el ambiente político y las arenas de política.

Existen tres contextos clave que pueden ofrecer ventanas de oportunidad para colocar asuntos en la agenda, proponer soluciones e inducir una política pública, a saber: 1) los cambios de administración, que conlleva la renovación de los cargos políticos; 2) las campañas electorales, en las que las disputas por la mayoría pueden alentar una confrontación temática fructífera para que los asuntos se coloquen; y, 3) las crisis económicas, sociales y culturales, dado que representan un contexto propicio para la confrontación de las ideas.

Como es notorio, la asignación de valores es un ejercicio que permea a las diferentes fases del ciclo de las políticas, tanto en la valoración de los problemas, en su colocación en la agenda o en la selección de las alternativas para su atención. En ese sentido, el estudio de las diferentes fases del ciclo representa el análisis de diferentes formas de asignación de valores; y en otras palabras, el estudio de diferentes procesos de evaluación.

Por lo que respecta al estudio de la fase de evaluación en el marco del modelo por etapas, éste

permite apreciar el dinamismo en la generación de políticas. Ello porque de la *evaluación* de las intervenciones públicas se retroalimenta el sistema, detonando nuevas intervenciones. Ello implica que la asignación de valores represente el eje donde se suceden las diferentes fases del ciclo. De ahí que un estudio de evaluación pueda realizarse antes, durante o después de una intervención, o que pueda concentrarse en diferentes dimensiones de la intervención, como su *gestión*, sus *resultados* o su *impacto*.

Hacia la evaluación de las políticas públicas

La relevancia de la *evaluación* ha logrado trascender hasta el ámbito de la gestión gubernamental e incluso se ha consolidado como una importante corriente en los estudios de políticas públicas.¹² Esto se observa principalmente en la creación de organismos públicos dedicados a implementar políticas de evaluación transversales, tal es el caso del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) en México, o de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (Aeval) de España. La creación de estas organizaciones transversales representa una manifestación del interés por dotar de racionalidad a la toma de decisiones públicas, que se encuentra en el centro de las motivaciones de la investigación en materia de políticas públicas.

No obstante, a pesar de que las políticas de evaluación han encontrado en la creación de esos organismos una vía para su institucionalización, eso todavía está lejos de incidir efectivamente en el ciclo de las políticas. La razón principal es que las políticas de evaluación que han comenzado a implantar estas organizaciones comúnmente presentan dos atributos: 1) toman como objeto de estudio a los programas de acción gubernamental, y corresponden a una dimensión de las políticas; y, 2) se emplean técnicas de investigación para gestión con información de nivel operativo. Si bien estas

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

13. Aeval. *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2010 (<http://www.clear-la.cide.edu/node/43>), 20 de julio de 2012.

14. Nótese que esta distinción se remite los tipos de análisis de políticas públicas según su orientación normativa hacia la acción. Lasswell los discrimina por el marco de referencia al que se ajustan: 1) análisis del proceso o *policy making*, 2) el proceso de la política (análisis de la política) o *policy analysis*. Harold Lasswell. “La concepción emergente de las ciencias de políticas”. Luis F. Aguilar Villanueva. *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 105-119.

15. A pesar de que el modelo por etapas describe el proceso de formulación de las políticas, en la práctica los estudios empíricos se han concentrado en *algunas*. En ese sentido, Jann y Wegrich consideran que “el marco del ciclo de la política ha guiado el análisis de políticas a los temas genéricos de la formulación de políticas y ha ofrecido un dispositivo para estructurar el material empírico; sin embargo, el esquema general, no se convirtió en un programa teórico o analítico relevante por sí mismo”. Werner y Wegrich, *op. cit.*

dimensiones evaluativas son necesarias para fortalecer la función del control gubernamental, todavía representan una importante área de desarrollo.¹³ En este sentido, una diferencia entre la evaluación en el ciclo y en la gestión de programas gubernamentales está determinada por la complejidad del objeto de estudio. En otras palabras, la intervención gubernamental puede adoptar dos formas irregularmente complejas: la evaluación de políticas públicas y de los programas públicos.

La escuela de la evaluación de las políticas trata de explicar la acción pública a partir de los efectos que tiene en la sociedad, por ello requiere de concentrarse en las evidencias. Las investigaciones que se centran en la etapa evaluación de las políticas se caracterizan por: 1) analizar el impacto de los programas y acciones de gobierno en la atención de los problemas; y, 2) cuantificar los resultados de las intervenciones públicas, más allá de generar indicadores de bienes y servicios. Por ello, la evaluación de políticas desempeña un papel fundamental en la retroalimentación del ciclo de las políticas, lo cual la distingue de la investigación evaluativa sobre programas gubernamentales.

Otro aspecto que refuerza la diferencia fundamental entre la evaluación en el contexto del ciclo o la gestión gubernamental, es la exigencia metodológica que representan esos dos campos de acción de la investigación evaluativa. Bajo cualquier circunstancia una evaluación es una investigación, sin embargo los métodos y alcances comprensivos difieren si se toma como objeto de estudio una política o un programa.¹⁴

Con la finalidad de caracterizar a la investigación en la fase de evaluación, se realizó un análisis de aquella generada en la comunidad académica de Jalisco durante los últimos veinte años. Vale la pena tener en cuenta que éstas pueden relacionarse con más de una fase del ciclo de políticas. Además, en la práctica las investigaciones pueden no contextualizarse expresamente en el enfoque de políticas. Por lo tanto, se definieron criterios para clasificarlas, sin el ánimo de que esta diferenciación sea exhaustiva.¹⁵ En este caso

se han considerado cuatro etapas: 1) agenda, 2) diseño o formulación, 3) implementación, y 4) evaluación. Para cada fase se definió una pregunta de investigación que la caracterizaría; las del tipo *agenda* responderían principalmente a las preguntas ¿cuáles son los problemas públicos?, ¿qué los caracteriza como problemáticos y relevantes?, y ¿cómo llaman la atención del gobierno?; las del tipo diseño responderían principalmente a la cuestión ¿cómo se pretende atender los problemas públicos?; una del tipo implementación respondería principalmente a ¿cómo se aplica la política pública?; y, los estudios relativos a la evaluación responderían principalmente a la pregunta ¿los resultados que tiene los programas y acciones de gobierno están “solucionando” el problema público?¹⁶

De acuerdo con su correspondencia con las etapas del ciclo de políticas, en la producción académica local predominan las investigaciones de agenda e implementación. Por lo menos en las dos terceras partes de la producción académica se caracterizan los problemas públicos (*agenda*), o bien se concentran en conocer cómo se aplican las acciones para atenderlos (implementación). Aunque en una proporción menor de los estudios se abordan cuestiones relacionadas con los resultados de las políticas (evaluación), es notorio que este tipo de investigación ha comenzado a ganar terreno a partir de 2007. La fase de diseño resultó ser la que menor relevancia ha cobrado entre los estudiosos de los asuntos públicos en Jalisco.

Los estudios de *evaluación* tienen dos dimensiones procedimentales. Por un lado, se entiende por evaluación a la investigación que involucra a un programa respecto de su desempeño;¹⁷ a esta dimensión también se le conoce como análisis retrospectivo y toma como unidad de estudio a los programas de gobierno.¹⁸ Por otro lado, también se entiende como evaluación al proceso investigativo que permite recolectar información para retroalimentar al ciclo de las políticas.¹⁹ Independientemente de la perspectiva, la finalidad de la evaluación es dotar de mayor

16. Esos criterios se aplicaron a una muestra no probabilística de 73 documentos académicos, generados en cuatro instituciones principales: la Universidad de Guadalajara, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social y El Colegio de Jalisco. Entre estos materiales se incluyen libros, capítulos de libros y artículos en revistas especializadas. Esta muestra representa la producción académica más significativa de los últimos veinte años en materia de asuntos públicos.

17. Hellmut Wollmann. “Policy Evaluation and Evaluation Research”. Fischer, Miller y Sidney, *op. cit.*, pp. 393-402.

18. Ray Rist. *Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects Across Eight Nations*. Estados Unidos: Transaction Publishers, 1990.

19. Wollmann, *op. cit.*

20. *Idem.*

racionalidad a la toma de decisiones. En el caso de los estudios del tipo retrospectivo, el principal reto al que se enfrentan es de carácter metódico, sobre todo porque la finalidad de la evaluación será probar la hipótesis de intervención; es decir, determinar que existe causalidad entre la implementación de la política y los resultados positivos obtenidos.²⁰

Para la producción académica que se incorpora en la muestra, se encontró que junto con los estudios de la agenda, los de evaluación son los más recurrentes en el entorno estatal. Llama la atención que dentro de este grupo se encuentran investigaciones respecto de asuntos de políticas regulatorias (pretende determinarse la calidad del diseño institucional, expresado en términos de equilibrio político o bien en términos de la fuerza legal de una disposición normativa). Por lo tanto, estos estudios presentan afinidades relevantes con los del diseño, sólo que aplicados de forma retrospectiva. En ese sentido, éstos adoptan un enfoque institucional, basados en una teoría del Estado.

Otras investigaciones dentro de este mismo grupo se enfocan en los resultados que han tenido las políticas sociales, pero sin analizar un programa gubernamental concreto. Más bien conciben de manera agregada a los diferentes instrumentos de la política social, de tal forma que no se valoran los resultados que efectivamente tienen las políticas, sino que se analizan indicadores de bienestar social. Este aspecto es relevante, dado que a pesar de pretender mostrar los resultados de las políticas, se sitúan en un estilo analítico semejante al análisis de la agenda. La pretensión de mostrar resultados está encaminada más a reforzar la atención que el gobierno debería tener en esos asuntos y no lo que está generando la acción pública.

21. *Idem.*

Los estudios analizados encuadran en la primera dimensión procedimental que señala Wollmann,²¹ la que revisa el desempeño de los programas gubernamentales en forma retrospectiva. No obstante, la comunidad académica de Jalisco no ha profundizado sobre la

cuestión metodológica de la evaluación. Esto es, en los métodos y técnicas que se emplean en la valoración.

En ese sentido, es relevante retomar las cuestiones de la institucionalización de políticas de evaluación y la creación de organismos públicos competentes. El establecimiento de una política de evaluación se convierte en detonante y promotor de la discusión académica sobre las metodologías de la evaluación.

Perspectivas para la implantación de una política de evaluación

La evaluación en la administración pública surge como un componente de los mecanismos de control interno. Se entendía como una recolección y tratamiento de información sobre la acción pública, ligada con preocupaciones normativas, directivas e instrumentales²² que implicaban la intención burocrática de verificar que las actividades realizadas se ajustaran a la planeación institucional. Aunque esta concepción acerca de la evaluación supone efectivamente una racionalidad de la actuación pública (burocrática), ésta difiere sustantivamente de la racionalidad a la que aspira el enfoque de políticas públicas. La implantación de una política evaluativa se ubica en un nivel superior a la práctica tradicional del tipo control interno, dado que demuestra la existencia de una cultura político-administrativa que aspira a privilegiar el conocimiento en el proceso de la política.²³

La influencia de una política de evaluación en el desarrollo de la investigación evaluativa es fundamental por dos razones. La primera es que la experiencia de organismos –como el Coneval– han conducido a una apertura del gobierno hacia la academia. La segunda razón es que la existencia de una política de evaluación claramente definida también como una intervención, coloca en el objeto de estudio del enfoque de políticas a los métodos de evaluación de los programas y políticas.

Con la finalidad de determinar la existencia de una política de evaluación en el contexto jalisciense,

22. Aeval, *op. cit.*

23. *Idem.*

24. Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos Cázares. *México estatal: calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas (2007- 2009)*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2011 (<http://hdl.handle.net/10089/16339>), 20 de julio de 2012.
25. Suasor Consultores. “Segundo informe trimestral de avance de las actividades realizadas de seguimiento a la implementación de la iniciativa PBR/SED en las entidades federativas” (<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=10&group=Evaluaciones%3Cbr%3E%C2%A0&page=Resultados#diag>) 20 de julio de 2012.
26. Estas variables corresponden con aquellas que se presentan con los siguientes códigos en la base de datos del proyecto: CdG252, CdG253, CdG254, CdG255, CdG258, CdG259, CdG260, y CdG261. Cejudo y Ríos Cazares, *op. cit.*
27. Suasor Consultores, *op. cit.*

que eventualmente pudiera impulsar la investigación académica, se realizó un análisis de los hallazgos que se presentan en dos fuentes relevantes. En primer lugar, se consideraron ocho variables contenidas en la base de datos del proyecto *México Estatal*,²⁴ que se relacionan con elementos de una política de evaluación. En segundo lugar, se consideró el análisis realizado para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Coneval, sobre la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en las entidades federativas.²⁵

Las variables que se consideraron del proyecto *México Estatal* son la existencia de: 1) indicadores de gestión y/o resultados definidos; 2) panel de control y seguimiento de objetivos, metas, indicadores, y/o resultados; 3) sistema de información ejecutivo para la planeación y seguimiento de los programas sociales; 4) evaluaciones de instancias técnicas independientes; 5) mecanismos para medir la satisfacción/percepción de usuarios; 6) cantidad de indicadores de planeación (máximo 3); 7) cantidad de indicadores de desempeño (máximo 3); y, 8) cantidad de indicadores de evaluación (máximo 4).²⁶ Las primeras cinco variables son dicotómicas (sí/no). Jalisco, junto con otras trece entidades federativas obtuvo los puntajes máximos en este grupo de variables, por lo que cumple con todos esos criterios.

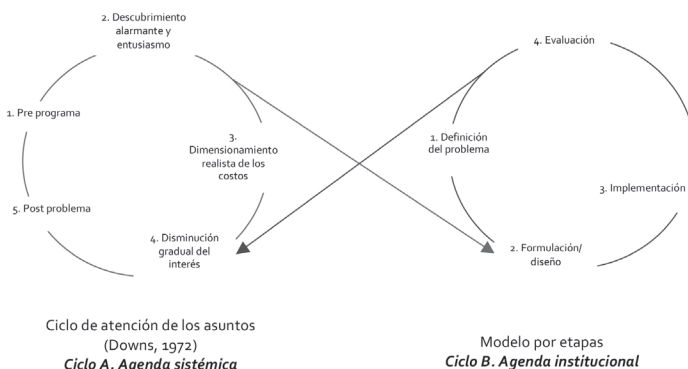
En cuanto a la implantación del PbR/SED en las entidades federativas se incorporaron cuatro reactivos sobre el tema de evaluación: 1) consideración formal de evaluaciones al desempeño; 2) existencia, eficacia y calidad de los procedimientos de la unidad de evaluación; 3) tipo y calidad de evaluaciones realizadas; y, 4) existencia y cumplimiento del programa anual de evaluación.²⁷ En ese sentido, se encontró que aunque se han realizado evaluaciones de desempeño sobre los programas presupuestarios, se han realizado evaluaciones principalmente para la actualización del

Plan Estatal de Desarrollo. Las recomendaciones que se obtuvieron para Jalisco consisten en establecer jurídicamente la obligatoriedad de realizar evaluaciones de desempeño. Vale la pena tener presente que las evaluaciones se programan de acuerdo con la disposición establecida en el Reglamento de la Ley de Planeación.²⁸

De los elementos que se han revisado en este ensayo, se obtienen dos reflexiones principales. En primer lugar, que la investigación en materia de evaluación de políticas públicas en la comunidad académica de Jalisco se encuentra en una etapa de expansión y maduración. El reto que se tiene por delante es el de profundizar en el estudio de los métodos de evaluación de los programas gubernamentales y las políticas públicas en su dimensión más estratégica. En segundo lugar, resulta indispensable para impulsar este tipo de investigaciones que se consolide una política evaluativa local, que parece haber comenzado a gestarse, tanto por iniciativa propia del gobierno local como por influencia de la incipiente política de evaluación impulsada con la creación del Coneval, y con la adopción del modelo de presupuesto basado en resultados.

28. *Ibid.*, p. 153.

Ilustración 1. El ciclo de la atención de los asuntos en el marco del modelo por etapas



Fuente: Elaboración propia a partir de Downs (1972), Jann y Wegrich (2007), Easton (1997) y Elder y Cobb (2003).

Numeralia de los estudios políticos

Alberto Arellano Ríos
El Colegio de Jalisco

Introducción

Este texto analiza y traza las temáticas y perspectivas teóricas con las que trabaja la comunidad académica de Jalisco en el estudio de la política local. El ensayo expone una numeralia general de los hallazgos sobre la producción académica de Jalisco, pero antes esboza una discusión teórico-metodológica enmarcada en la disciplina de la ciencia política. Del mismo modo, expone las coordenadas metodológicas en las que se organizaron las fuentes bibliográficas. Al final, el ensayo hace un somero balance de las tendencias que le deparan a la comunidad académica de la entidad en el estudio de la política.

Una reflexión previa

Norberto Bobbio sostuvo que la ciencia política se diferencia de la filosofía política cuando la disciplina politológica parte del principio de verificación o falsificación como criterio de aceptabilidad de sus resultados; utiliza técnicas de la razón que permiten dar una explicación causal en el sentido principal y fuente de origen de un fenómeno indagado, o bien, en un sentido débil; así como cuando sostiene una actitud en la cual uno debe abstenerse para hacer juicios de valor.¹ En contraste, la filosofía política se interesa y preocupa

1. Véase Norberto Bobbio. "Estado, poder y gobierno". *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: FCE, 1989 (Breviarios, 487), pp. 71-72.

por reflexionar acerca de la mejor forma de gobierno u óptima república; fundamentar el Estado o el poder político ya sea justificando o injustificando la obligación política de obedecer; así como precisar la esencia de la categoría de lo político o de la politicidad.²

Las anteriores son consideraciones desde el punto de vista disciplinar, pero desde una perspectiva teórico-metodológica el filósofo italiano puntualiza que durante el siglo xx en el estudio de lo político, e identificado con el análisis del Estado, hubo dos grandes enfoques sociológicos que imperaron: el funcionalismo y el marxismo. El primero fue concebido como el prototipo por excelencia de la *political science*. Y las principales diferencias entre ellos radicarón en la perspectiva que adoptaron sobre su objeto de estudio: el Estado y lo político. Mientras el primer enfoque se preocupa por el orden y sitúa lo político como un subsistema dentro de un sistema global, el otro se centra en la ruptura del orden y considera a la política como una cuestión de superestructura.³

De este modo, Bobbio expone de manera sucinta y panorámica los grandes enfoques imperantes en el estudio de la política en Occidente. Además, el debate respecto del estatuto disciplinar y teórico de la ciencia política se intensificó cuando Giovanni Sartori publicó un texto donde, como “viejo sabio”, cuestionó la situación de la ciencia política. En particular, se concentró en el rumbo de la ciencia política forjada en Estados Unidos, ya que cuestionó su carácter antiinstitucional, conductista, tan cuantitativa y estadística como fuera posible; además de privilegiar la vía de la investigación teórica a expensas del nexo entre teoría y práctica.⁴

El debate anterior se dio desde luego en los centros y lugares en los que a nivel mundial se dice que la ciencia política se labra. Sin embargo, cuando se reduce la mirada y tales cuestiones se centran en espacios y territorios más específicos, surgen matices o situaciones que, si bien son acordes con procesos más amplios y/o estructurales, develan adaptaciones,

2. *Idem.*

3. *Ibid.*, pp. 75-76.

4. Véase Giovanni Sartori. “¿Hacia dónde va la política?”. *Política y gobierno*. México, CIDE, vol. xi, núm. 2, II semestre de 2004, pp. 349-354.

5. Véase Alberto Aziz. "La ciencia política: empirismo, fortaleza vacía, hibridación y fragmentos". Pablo González. *Ciencias Sociales: algunos conceptos básicos*. México: Siglo XXI-CEIICH-UNAM, 1999, pp. 67-92; Soledad Loaeza. "La ciencia política: el pulso del cambio mexicano". *Revista de Ciencia Política*. Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 25, núm. 1, 2005, pp. 192-203; Adrián Acosta Silva. "La política en México: ideas, anteojos y cristales". *Andamios*. México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, vol. 6, núm. 11, agosto de 2009, pp. 101-128; José Antonio Aguilar Rivera. "El enclave y el incendio". *Nexos*. México, núm. 373, enero de 2009 (<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=12>) enero de 2010; Mauricio Rivera y Elena Rodrigo Salazar. "El estado de la ciencia política en México. Un retrato empírico". *Política y Gobierno*. México, CIDE, vol. XVIII, núm. 1, primer semestre de 2011, pp. 73-108.
6. Véase Alberto Arellano Ríos. "La gestión pública. Un nuevo enfoque para los viejos problemas burocráticos". Alberto Arellano Ríos et al. *Del discurso a la práctica. Cuatro estudios acerca de la administración pública en Jalisco*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2010, pp. 29-63.

variantes y hasta rechazos disciplinares o teóricos. De ellos, y en cuanto a la institucionalización de la ciencia política en México, por ejemplo, nos dan cuenta Alberto Aziz, Soledad Loaeza, Antonio Aguilar, Adrián Acosta, Mauricio Rivera y Elena Rodrigo Salazar.⁵

Un ejercicio similar se ha hecho para el caso de Jalisco; no obstante, la cavilación sobre la ciencia política en la entidad fue un tópico indirecto o periférico pues los temas de reflexión fueron la institucionalización de la administración pública, las políticas públicas y los estudios gubernamentales.⁶

Por tal motivo, si bien los párrafos siguientes se inscribieron y formaron parte de un proyecto más amplio que hizo suyo las inquietudes de tipo teórico y metodológico antes mencionados, ahora se concentran en trazar la forma en cómo la comunidad académica de Jalisco estudia y analiza la política local. Se retoman algunas cuestiones que habían quedado en el tintero, y para la consecución de tal fin se expone una numeralia básica y general de la producción académica, además de que se realiza un análisis mayoritariamente empírico. Sin embargo, antes de entrar en materia es necesario detallar la estrategia metodológica de la organización y sistematización de las fuentes bibliográficas consultadas.

La estrategia metodológica

La información que sustenta este texto tiene como fundamento la construcción de un acervo bibliográfico. La base del análisis está compuesta por diversos libros y artículos que la comunidad académica de Jalisco produjo en 22 años. Cabe precisar que se seleccionaron únicamente los libros que tuvieran como objeto de estudio y análisis la política del estado de Jalisco y fueran respaldados por el sello editorial de la Universidad de Guadalajara (U de G), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), así como

El Colegio de Jalisco, principalmente. La razón por la que fueron contempladas dichas casas editoriales fue porque además de ser instituciones universitarias o centros de investigación, concentran la publicación en temas de política y gobierno con la calidad y los cánones académicos.

Cabe reiterar el mismo criterio en la selección de los artículos: tener como objeto de estudio y análisis al estado de Jalisco y, en este caso, que hayan sido publicados en las revistas *Espiral*, *Comunicación y Sociedad*, *Estudios Sociales* y *Acta Republicana* de la U de G; en *Renglones* del ITESO; en *Estudios Jaliscienses* de El Colegio de Jalisco; y en *Desacatos* del CIESAS.

Al principio, la numeralia básica reportó la existencia de 70 artículos y 115 libros que estudiaban algún aspecto de la política local. El periodo abarcó los años que van de 1989 al mes de agosto de 2011. Sin embargo, y después de un proceso de depuración y revisión en dos fases, este ensayo únicamente tomó en cuenta 35 libros y 24 artículos. La fase de depuración contempló la posibilidad de diferenciar y revisar detalladamente, y a partir de consideraciones más cualitativas, desechar los trabajos académicos que no se ajustaran a los criterios, además de analizar la política local y que fueran respaldados por las casas editoriales antes enunciadas, que su enfoque fuera cercano a lo podría decirse qué es ciencia política. Esto permitió construir una base de datos y hacer un análisis estadístico-descriptivo.

Los hallazgos y las tendencias generales

El análisis general de las obras arrojó que 47% de los trabajos se encuentra en la vertiente electoral, es decir, casi la mitad. Tienen como base disciplinar la estadística y la geografía electoral descriptiva, además de situarse como estudios contextuales y coyunturales.

Otro 21% de los trabajos versan sobre temas concernientes a la transición y el cambio político. Se trata de trabajos más bien de corte interdisciplinario, y

aquellos cuyo corte es politológico intentan hacer suya la teoría de la transición a la democracia o aplicar el funcionalismo y la teoría de los sistemas políticos.

Corresponden a estudios de élites, clase y partidos políticos 9% de ellos; la mayoría parte de un enfoque interdisciplinario. Otro 7% de los trabajos tiene que ver con el estudio de instituciones políticas e intentan aplicar el neoinstitucionalismo y el enfoque de políticas públicas.

Un 7% versa sobre los movimientos sociales y la acción colectiva. Aunque cabe aclarar que aquí sólo fueron consideradas las investigaciones cuya acción colectiva se dirige, además de influir o presionar al poder político, a participar directamente en los procesos en los que se encuentran inmersas las instituciones políticas. No obstante, los trabajos se insertan más en las disciplinas de la sociología y la antropología social.

Finalmente, 9% consiste en estudios relativos a la cultura política y tienen como fundamento la teoría de sistemas y el funcionalismo.

De manera enfática puede decirse que la comunidad académica de Jalisco, y en el estudio de los sistemas y temas electorales, no trabajaba con los esquemas de la ciencia política norteamericana. Como sea, la producción académica publicada tenía el valor social e histórico de tomarle el pulso al cambio político y dar cuenta de la transición política por la vía electoral. La temática electoral, además de ser la que mayor interés despierta e impera, es con la que se entienden o limitan los estudios de corte político.

Luego, sigue otra línea: los estudios del cambio y la transición política. Sin embargo, aún está distante de la vertiente electoral. Como sea, ambas temáticas abarcan 68% de la producción académica en los temas políticos de Jalisco.

En lo que toca a los tópicos de la transición y el cambio político en la entidad, vale la pena decir que los marcos analíticos y teóricos con los que trabajan son diversos. Si bien han tenido la intención de analizar el proceso, actores e instituciones implicados, en la

mayoría de las ocasiones se ha hecho desde un enfoque interdisciplinario; los pocos trabajos politológicos que pueden ser considerados de tal manera, toman en cuenta el enfoque de la transición de Guillermo O'Donnell, la teoría de los sistemas políticos de David Easton, Almond y Verba y/o el enfoque del cambio político de Leonardo Morlino.

En cuanto al trabajo editorial se puede notar algo curioso, y es el hecho de que la producción académica en una línea politológica se intensifica en la segunda mitad de lo que abarca una década. Por ejemplo, entre los años de 1989 a 1995 se publicaron ocho libros y sólo un artículo; entre los años de 1996 a 2000 se publicaron diez libros e igual número de artículos. En los años que van de 2001 a 2005 fueron impresos seis libros y tres artículos, en tanto que entre los años 2006 a 2011 se localizan once libros y diez artículos (véase cuadro 1).

En cuanto a los libros se encontró que 27 fueron de autoría individual, 4 en coautoría y 4 coordinados. En cuanto al sello editorial de las obras 14 fueron avalados por la U de G, 8 por El Colegio de Jalisco, 4 por el ITESO, una fue editada por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC), y una más por la Secretaría de Educación Pública (SEP). El resto, siete, fueron coediciones; mismas que se dieron entre las instituciones locales o bien con editoriales de la ciudad de México, como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Fondo de Cultura Económica (FCE), entre otras (véase gráfica 2).

Lo anterior significa que en la U de G se publica 40% de los libros relacionados con los asuntos políticos de la entidad, en tanto que en El Colegio de Jalisco, 22.8%. Esto da como resultado que entre ambas instituciones se concentre 62.8% de la producción editorial en temas de política de la entidad.

En cuanto a los artículos publicados en las revistas se observó que del total de los 24 textos sobre política y con base en los criterios señalados en los primeros párrafos, *Espiral* contaba con diez, *Estudios*

Jaliscienses con seis, *Comunicación y Sociedad* con tres, *Desacatos* con dos, *Renglones* con uno, y *Acta Republicana* con dos (véase gráfica 3). El fenómeno de concentración se repite en el caso de la publicación de artículos. Nuevamente las instituciones que acaparan la producción editorial son la U de G y El Colegio de Jalisco. Entre ambas se concentra 62.6%; mientras la máxima casa de estudios de la entidad cuenta con 48.2% (41% en la revista *Espiral* y 7.2% en *Comunicación y sociedad*), El Colegio de Jalisco posee 14.4% de la producción de artículos científicos en temas de política local.

Por otro lado, una somera perspectiva de género arrojó que de los 35 libros publicados por la comunidad académica de Jalisco, 29 eran suscritos por hombres y 6 por una mujer. Mientras que en el rubro de los artículos de un total de 24, 21 correspondían a obras publicadas por miembros del sexo masculino y únicamente 3 por mujeres. Esto indica que el análisis político es una actividad profesional y social en la que los hombres son mayoría.

El saldo y la agenda académica

El breve ejercicio de análisis empírico acerca de la producción académica de Jalisco apunta que los estudios políticos se concentran en la vertiente electoral (47%). En segundo lugar están los estudios que tratan la transición y el cambio político (21%). En la primera vertiente impera un enfoque coyuntural y descriptivo, en tanto que en los estudios transicionales si bien hay una perspectiva interdisciplinaria, se intenta aplicar o poner a prueba la teoría de sistemas, la transición a la democracia. La virtud de ambas radica no sólo en concentrar la producción académica, sino en tomarle el pulso al cambio político.

También se observó que la U de G y El Colegio de Jalisco agrupan cerca de 60% de la producción académica de los temas políticos.

En contraste, y como agenda académica, hay temas y objetos que aún no han sido abordados como los anteriores. De tal modo que hay mucho trabajo por hacer, y más desde una perspectiva politológica. Los temas a estudiar y analizar surgen de las ausencias o minoría con respecto de los estudios electorales y de la transición. Los tópicos abarcan consecuentemente el estudio y análisis de las élites y la clase política, los partidos, las instituciones, la cultura política y los movimientos sociales.

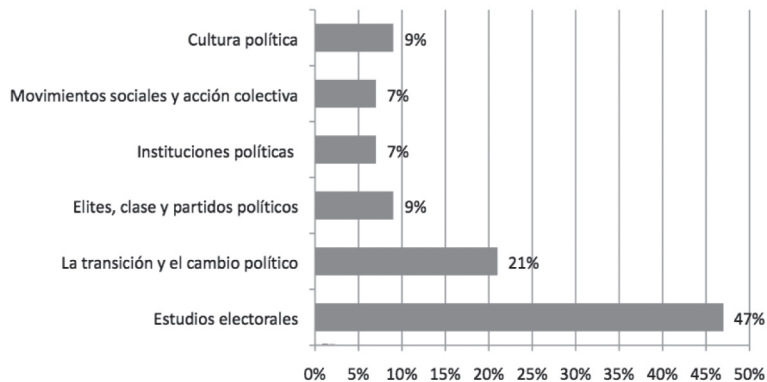
El estudio de la política en Jalisco, que podría ser calificado como cualitativo y descriptivo, tiene la fortaleza de trazar y ordenar lógicamente los procesos políticos a partir de marcos comprensivos o interpretativos; también de presentar planteamientos críticos de la actividad y práctica política. Y más allá del debate dentro la ciencia política, y se esté o no de acuerdo con esta posición, es necesario realizar investigación política de tipo conductista y/o cuantitativa. Esto sin duda estimularía el debate y la discusión en el campo académico local, además del valor que tienen para la ampliación del conocimiento sus hallazgos y la información recabada y construida.

En suma, las líneas de investigación que se desprenden de este análisis parten de las ausencias en lo hecho por la comunidad de Jalisco; por ello, los académicos e investigadores de los temas políticos en el estado deben constituirse en una masa crítica de los problemas públicos.

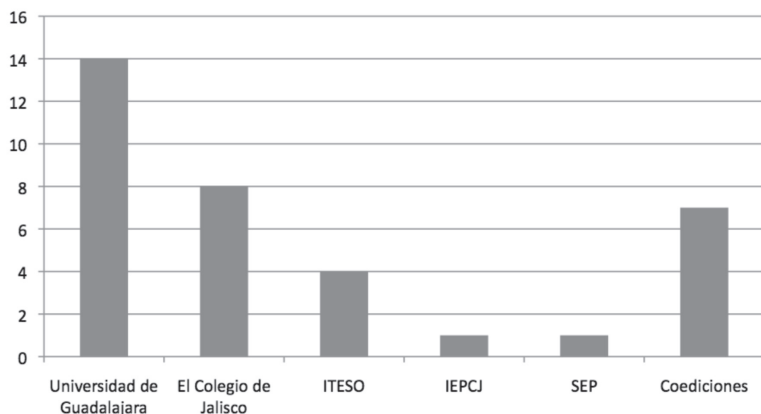
Cuadro 1. La producción editorial por periodos

	1989-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2011
Libros	8	10	6	11
Revistas	1	10	3	10

Fuente: Elaboración propia.

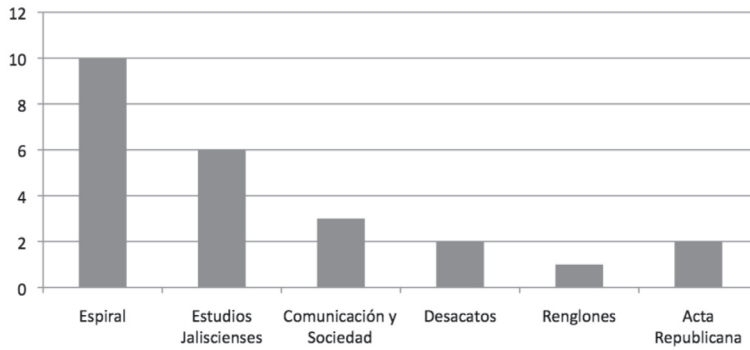
Gráfica 1. El estudio de la política en Jalisco

Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 2. El sello editorial de las publicaciones sobre política en Jalisco

Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 3. Distribución de los artículos sobre la política de Jalisco en las revistas locales



Fuente: Elaboración propia.

ESTUDIOS JALISCIENSES

96

Introducción
David Piñera

Dina Beltrán López
Currículum, estudiantes y autonomía en el Sinaloa posrevolucionario

Este artículo trata sobre la Universidad de Occidente, primera del Noroeste mexicano y segunda del país con autonomía, que funcionó en la capital sinaloense de 1918 a 1922. Aunque se pensó como un proyecto regional, en realidad correspondería a una institución estatal que dio acceso a alumnos de Sinaloa y de otras entidades federativas.

Palabras clave: Universidad de Occidente, autonomía, universidad regional.

Miguel Ángel Gutiérrez López
Universidad Michoacana: control y disidencia, 1938-1940

En el texto se aborda el proceso de reacomodo de las fuerzas y organizaciones estudiantiles en la Universidad Michoacana en el final de los años treinta. El escenario es el de la educación socialista y el de los intentos de las autoridades universitarias por controlar política e ideológicamente al estudiantado organizado.

Palabras clave: Control político, disidencia, organizaciones estudiantiles, Universidad, universitarios.

José María Muriá
La Universidad de Guadalajara, una reflexión de casi un siglo

La Universidad de Guadalajara desde su fundación hasta nuestros días, ha sido una institución de gran importancia histórica, educativa y cultural en Jalisco; por tal motivo, el propósito de este artículo es reflexionar acerca de esta casa de estudios desde la perspectiva de los conflictos políticos, sociales y económicos con los que se ha enfrentado, generando así el surgimiento de distintas organizaciones estudiantiles.

Palabras clave: Universidad de Guadalajara, Educación, Organizaciones estudiantiles.

David Piñera
Historicidad de la autonomía en las universidades estatales

El objetivo es poner de manifiesto la historicidad de la autonomía de las universidades estatales. Su concepción cambia de acuerdo con las circunstancias temporales y conforme con el momento en que se encuentran los actores que la proponen, o bien las demandas que formulan quienes la reclaman.

Palabras clave: Historicidad, Autonomía, Universidades estatales.