

DOSSIER

EL ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS: MÁS ALLÁ DE LA  
UNIDISCIPLINARIEDAD



Pablo Picasso, *Guernica*



## PRESENTACIÓN

Cuando Harold D. Lasswell escribió el que es considerado por muchos el texto fundador de las políticas públicas —*La orientación hacia las políticas* (1951)—, tenía en mente el inicio de una disciplina que permitiera mejorar la toma de decisiones gubernamentales, a través de la contribución que en materia de información podrían proporcionar distintas ciencias a la resolución de los problemas públicos. Desde su concepción, estas contribuciones inyectarían racionalidad a la misma y, por tanto, llevarían a la toma de mejores decisiones en términos de eficacia y eficiencia gubernamentales. Con el transcurso de las décadas se ha evidenciado que, efectivamente, distintas disciplinas han abordado el análisis y la evaluación de las políticas públicas. Sin embargo, la ausencia de un estudio sistemático sobre estas contribuciones ha impedido que éstas se dirijan al objetivo fundamental del actuar gubernamental: ofrecer resultados tangibles en materia del bienestar de la población.

El presente *Dossier* de *Andamios* parte de la premisa —como lo vislumbró Lasswell en la década de los cincuenta— de que el gobierno no es un ente monolítico ni unirracional. Por tanto, su análisis, sus analistas y los estudios que se realizan sobre el quehacer gubernamental se pueden enriquecer a partir de los distintos puntos de vista que abonan a la solución de las problemáticas sociales. Sin embargo, esta entrega también contempla que la gran variedad de marcos analíticos produce, en ocasiones, resultados de investigación heterogéneos y difícilmente generalizables; que incluso han llevado, en los últimos años, a estudiosos e interesados en las políticas públicas a cuestionar la posibilidad de estudiar, sistemática y rigurosamente, el accionar gubernamental. Debido a la transcendencia que tiene la respuesta a esta pregunta, en este número de *Andamios* defendemos, por un lado, que sí es posible dicha sistematización, y por el otro, describimos la forma en que ésta puede llevarse a cabo.

Los distintos textos que se presentan a continuación muestran diversos puentes metodológicos que pueden establecerse para lograr la sistematización del análisis del accionar gubernamental, así como para evaluar las carencias que aún existen e impiden llegar al

punto en el que se aprovecha la convivencia de saberes que tanto enfatizaba Lasswell entre los estudiosos de las ciencias sociales (p.e., ciencia política, historia, administración pública, filosofía) y aquellos de las denominadas ciencias duras. ¿Qué importancia tiene llevar a cabo lo anterior? Las respuestas que ofrecemos parten de una idea que consideramos fundamental: el desarrollo de un país depende, entre otras variables, de la capacidad estratégica, administrativa y de gestión que tenga el gobierno para llevar los asuntos que se generan en la esfera de lo público al ámbito de resolución gubernamental o agenda de gobierno. De aquí se desprenden, precisamente, las políticas públicas específicas que delimitan el accionar gubernamental de un estado-nación determinado.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que la inyección de racionalidad —propuesta por Lasswell— emanada de la información que proporcionan las distintas disciplinas abocadas a la resolución del problema público no garantiza por sí misma que las políticas públicas realmente logren este designio. Para llevar a buen puerto este propósito normativo y estratégico, el gobierno debe contar con una alta capacidad institucional y administrativa que le permita construir y resolver problemas que parten del interés colectivo. Esto se traduce en su función como generador de bienestar, es decir, en los bienes y servicios tangibles —tales como empleo, salud, vivienda, abastecimiento de agua, seguridad, etcétera— que provee a la sociedad. Si el gobierno funciona de manera correcta, entonces se logra una equitativa distribución de bienes y servicios públicos que toman forma en programas gubernamentales y políticas públicas. Si, por el contrario, el gobierno funciona de forma incorrecta, la distribución de bienes y servicios genera desigualdad entre la población y, en consecuencia, se reproducen niveles de vida diferenciados.

Junto con lo anterior, resulta de suma importancia la etapa de monitoreo y evaluación en la cual se debe aprovechar al máximo el conocimiento que brindan los distintos actores y disciplinas sobre la efectividad de las políticas públicas. Al respecto, resulta trascendental que en las evaluaciones se tome en cuenta que los ciudadanos son actores fundamentales en materia de información, lo que permite al gobierno conocer sus debilidades y encauzar su actuar.

El *Dossier de Andamios* que el lector tiene ahora en sus manos busca contribuir a la discusión plural y abierta, multi y transdisciplinaria sobre la manera en que las políticas públicas pueden responder a las problemáticas más sentidas de la ciudadanía, combinando al mismo tiempo eficacia, eficiencia, justicia y gobernabilidad, sin olvidar, por supuesto, los marcos justificatorios que ofrecen legitimidad al diseño y a la implementación y evaluación de las políticas públicas.

En este contexto, el primer artículo, “¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano”, de David Arellano Gault, analiza —a través de la primera encuesta a servidores públicos certificados de carrera de la administración pública federal— el surgimiento o no de un espíritu de cuerpo en la burocracia de este nivel en México. El servicio civil federal es una joven institución política que tiene objetivos en algún sentido contradictorios: por un lado, busca crear un servicio profesional más que un servicio civil tradicional, donde los servidores públicos sean vistos como individuos persiguiendo carreras individuales y no como un grupo que requiere de identificarse y crear un espíritu de cuerpo. Sin embargo, el artículo argumenta que la creación de un espíritu de cuerpo es inevitable si se desea en realidad crear un verdadero servicio civil capaz de evitar el sistema de botín, misión última y real de todo servicio civil. La encuesta utilizada ofrece indicios de que México no es la excepción en este caso.

El segundo texto, “Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación”, de Myriam Cardozo Brum, examina las políticas públicas como objeto de estudio y revisa los principales debates que atraviesan su campo teórico y empírico, en relación con enfoques, métodos y técnicas de investigación aplicables en dos etapas fundamentales de su proceso: la formulación y la evaluación. La autora concluye que la formulación ha adolecido de tratamientos demasiado simplificadores, centrados en la disciplina económica y con descuido de la información cualitativa, que han contribuido a justificar su limitado empleo. Por su parte, en materia de evaluación, reconoce avances importantes desde dos corrientes encontradas (positivismo y constructivismo) y argumenta a favor de la segunda en tanto muestra mayor apertura en la comprensión

de la complejidad, la participación social, el análisis interdisciplinario y la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos.

El tercer texto, “Factores políticos e institucionales asociados a la deuda municipal en el noroeste de México: 1989-2007”, de Jehú Jonathan Ramírez Camberos y Juan Poom Medina, analiza el efecto que tienen algunos factores políticos e institucionales en el nivel de deuda que anualmente contratan los municipios. Su análisis comprende cien municipios que forman parte de los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa durante el periodo de 1989 a 2007. Las evidencias que nos presentan los autores revelan que el proceso de democratización iniciado en los estados y municipios, observado principalmente a través del fenómeno de gobiernos divididos, tiene un impacto significativo en la disminución del nivel de endeudamiento municipal; que el diseño del federalismo hacendario produce efectos contrarios al equilibrio financiero; y que las instituciones formales de control no han sido suficientemente eficientes para dar una dirección adecuada a los requerimientos de financiamiento de los municipios.

El cuarto texto, “Reflexiones epistemológicas y metodológicas para la evaluación de políticas públicas”, de Carlos Bueno Suárez y José Luis Osuna Llana, discute sobre la ausencia de una metodología de evaluación de las políticas públicas plenamente consensuada y de aceptación generalizada. Los autores plantean el reto de la determinación de un marco metodológico que permita orientar la labor de evaluación como juicio crítico y, a su vez, constructivo de la intervención pública. Lo anterior, desde el cumplimiento estricto del rigor científico exigible. Los autores, al mismo tiempo, ofrecen algunas reflexiones teóricas de utilidad desde el marco epistemológico para clarificar los principios, el enfoque y el método, así como la opción de técnicas e instrumentos analíticos que podrían conformar, en la práctica, la base de los procesos de evaluación de las políticas públicas.

Por su parte, Manuel Ignacio Martínez Espinoza, en su texto “Una propuesta de modelo para la evaluación de los proyectos de cooperación al desarrollo basado en el análisis de políticas públicas”, expone una propuesta de modelo de análisis de la gestión de los proyectos de cooperación al desarrollo basada en el campo de las políticas públicas. La propuesta se basa en una perspectiva interdisciplinaria y analiza la

organización gestora del proyecto de desarrollo y la interacción con su contexto en tres fases de políticas públicas (formulación, implementación y evaluación). El autor concluye que el análisis de lo público debería incorporarse a las evaluaciones de la cooperación al desarrollo.

Por último, Gabriela Tapia Téllez y Rebeca Reza Granados, en “Incongruencias selectivas: beneficiarios de la política social en México y el Distrito Federal”, abordan algunas de las principales explicaciones detrás de la ineficacia de la política social en la disminución de la desigualdad en México y el Distrito Federal en los últimos años. La explicación se centra en el impacto de los programas y proyectos sociales con base en dos de sus principales concepciones: la universalización *versus* la focalización de los beneficiarios de las políticas. Específicamente, se analizan distintos programas sociales federales, así como los programas sociales implementados por el gobierno del Distrito Federal. Se defiende y evidencia el argumento de que en el Distrito Federal y en los programas federales, las políticas que universalizan la entrega de las mismas no contribuyen al combate a la desigualdad sino, por el contrario, la exacerbaban, al destinar una mayor cantidad de gasto social para estratos sociales altos, encontrando en esta selección una de las razones principales detrás de los incrementos en la desigualdad en México en los últimos años.

El *Dossier* se complementa con dos materiales que están en plena sintonía con la temática de este número. El primero es la traducción al castellano del texto de Peter Taylor-Gooby, “El trilema de la izquierda. Políticas públicas progresistas en tiempos de austeridad”. En este texto, Taylor-Gooby aborda las razones detrás de las dificultades que enfrenta la izquierda a la hora de ofrecer una respuesta coherente y progresista a la crisis económica, abordando el conflicto entre políticas equitativas o de redistribución. Plantea que la izquierda enfrenta un trilema en las políticas públicas: en primer lugar, porque debe responder de manera adecuada a la crisis económica para que sea competente; en segundo, porque debe tratar los temas establecidos por la opinión pública para que sea elegible; y en tercer lugar, porque debe desarrollar políticas generosas e incluyentes para que sea progresista. En el artículo se identifican, además, los conflictos en las tres áreas: el

primero, el bajo incremento de la productividad del sector público y los cambios demográficos que intensifican los ya de por sí extremos recortes del gasto público; el segundo, los arraigados temores de los ciudadanos respecto a impuestos más altos para todos, menos para los más ricos; y el tercero, un discurso público que hace distinciones rigurosas entre aquellos que merecen ser favorecidos por el estado de bienestar y quienes no.

El segundo material es una entrevista con Tonatiuh Guillén en torno a los “Problemas y desafíos en materia de política pública a nivel local”. A partir de su amplia trayectoria académica en el tema de las políticas públicas, el autor nos ofrece una oportuna y enriquecedora reflexión sobre los avances, experiencias y desafíos que enfrenta actualmente la disciplina de las políticas públicas desde una perspectiva local, así como un conjunto de propuestas en torno a la resolución de estas problemáticas. Al respecto, es importante resaltar que los desafíos en materia de políticas públicas son distintos dependiendo del tipo de municipio: por ejemplo, los retos que enfrentan los municipios urbanos no son los mismos que se presentan en los rurales, los metropolitanos o los semirurales indígenas. Por ello, es necesario abordar de manera particular el caso de cada municipio antes de realizar recomendaciones. Finalmente, cerramos esta entrega de *Andamios* con una bibliografía especializada en materia de políticas públicas.

Coordinadoras: Gabriela Tapia Téllez y Rebeca Reza Granados