

EL “CICLO DE LAS POLÍTICAS” EN LA ENSEÑANZA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

ROBERTO ARIAS DE LA MORA*

Resumen

En homenaje al Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, en el presente artículo se recupera, de la experiencia docente desarrollada por más de 20 años, un texto escrito por el autor con el propósito de introducir a sus alumnos al estudio de las políticas públicas. El texto hace un particular énfasis en los enfoques que destacan la función argumentativa del análisis de políticas públicas y se organiza en cuatro apartados. Primero, se hace una breve descripción sobre los orígenes y el desarrollo de la disciplina de las políticas públicas en sus dos orientaciones fundamentales: el conocimiento *de* y el conocimiento *en* el proceso de gestión pública. Segundo, se presenta una caracterización del proceso de gestión pública en tanto proceso de formulación de políticas, en la que se introducen algunos conceptos clave que conforman

hoy el conocimiento *de* la disciplina dedicada al análisis de políticas públicas y en la que la noción del ciclo de las políticas es empleada como una de las principales herramientas heurísticas en la enseñanza de las políticas públicas. Tercero, se introduce una breve discusión sobre la relevancia de los medios de comunicación y la función de la comunicación política –acorde con la función argumentativa antes referida– para construir el espacio común o público del ejercicio político, definido en tanto espacio de interacción entre múltiples actores, en el que la comunicación juega un papel fundamental, con el propósito de ilustrar la orientación alternativa sobre el conocimiento *en* el proceso de gestión pública. Cuarto, se reflexiona sobre el rol del “ciclo de las políticas” en la enseñanza de las políticas públicas y la relevancia tanto de la teoría como de la práctica profesional para enriquecer la labor docente.

* Doctor en Ciencias Económico Administrativas con orientación en Políticas Públicas, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), Universidad de Guadalajara. Profesor-investigador de El Colegio de Jalisco; coordinador académico de la Cátedra en Administración Pública “Luis F. Aguilar Villanueva” en El Colegio de Jalisco. Secretario General de El Colegio de Jalisco A.C., Jalisco (México). [roberto.arias@coljal.edu.mx], [https://orcid.org/0000-0002-1162-6143].

Recibido: 23 de enero de 2019 / Modificado: 15 de marzo de 2019 / Aceptado: 01 de abril de 2019

Para citar este artículo

Arias de la Mora, R. (2019). El “ciclo de las políticas” en la enseñanza de las políticas públicas. *OPERA*, 25, 137-157.

doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n25.08>

Palabras clave: ciclo de las políticas; proceso de gestión pública; enseñanza de la política pública; conocimiento *en*; conocimiento *de*.

THE POLICY CYCLE IN PUBLIC POLICY TEACHING

Abstract

This article is a tribute to Dr. Luis F. Aguilar Villanueva. It recovers from the teaching experience developed for more than 20 years, a text written by the author with the purpose of introducing his students to the study of public policy. The work focuses on the approaches that emphasize the argumentative function of public policy analysis. It is organized in four sections. First, it describes briefly the origins and evolution of the discipline of public policy in your two main orientations: knowledge *of* and knowledge *in* the public management. Second, public management is characterized as a process of formulating policies to introduce the key concepts of knowledge *of* policy analysis, in which the policy cycle constitutes the main heuristic tool in the teaching of this discipline. Third, in order to illustrate the orientation on knowledge *in* the public management, it briefly discusses the relevance of the media and the function of political communication, -according to the argumentative function referred to above-. The above is particularly relevant for the construction of public space in politics, in which communication plays a fundamental role. Fourth, we reflect on the role of the “policy cycle” in the teaching of public

policies and the relevance of both theory and professional practice to enrich teaching work.

Key words: Policy cycle; public management; teaching public policy; knowledge *in*; knowledge *of*.

INTRODUCCIÓN

El presente es un texto introductorio, que data de hace más de 20 años, a la literatura de políticas públicas, elaborado por el autor con el ánimo de apoyar su labor docente en políticas públicas. El artículo se inscribe de manera particular en la línea de reflexión sobre el rol del “ciclo de las políticas públicas” en la enseñanza de estas, y abona a destacar la relevancia de la teoría y la práctica profesional en la enseñanza de las políticas y la administración públicas.

Cabe aclarar que, en su versión original, el artículo fue pensado para difundir entre la comunidad estudiantil y académica de la Universidad Panamericana, y particularmente entre los alumnos de su Escuela de Comunicación ubicada en la ciudad de Guadalajara, en México, algunos de los aspectos más relevantes en torno a la comunicación y la mercadotecnia política; por esta razón se enfatizaron aquellas aproximaciones de la disciplina que, desde la perspectiva del autor, resultan más pertinentes para subrayar la relevancia y potencialidad del uso de la comunicación política para orientar el proceso de formulación de las políticas públicas.

En este artículo se mantienen los aspectos esenciales de la versión original, que tienen que ver con un tratamiento no exhaustivo de los

aspectos teóricos propios de la disciplina de política pública, así como un estilo argumentativo didáctico e introductorio para que, en caso de que así lo decidan, los alumnos estén en condiciones de profundizar en el conocimiento de la disciplina de las políticas y la administración públicas. A la versión original se adicionaron algunas referencias a los recursos pedagógicos y didácticos empleados por el autor en su práctica docente.

El artículo se divide en cuatro apartados. En el primer apartado se propone un breve recorrido por los orígenes del enfoque de políticas públicas a fin de contextualizar sus orientaciones fundamentales: el conocimiento *de* y el conocimiento *en* el proceso de toma de decisiones públicas. El segundo apartado está dedicado al conocimiento *de* dicho proceso, a fin de introducir los principales conceptos que caracterizan a la gestión pública, con particular énfasis en el ciclo de las políticas como herramienta heurística. La tercera parte discute aspectos claves sobre la comunicación política desde el conocimiento producido *en* el proceso de gestión pública. En la última sección se realizan algunas reflexiones no solo acerca de la relevancia de la labor del homenajeado para la introducción de las políticas públicas en la reflexión latinoamericana; sino, además, acerca de la relevancia y vigencia de la noción del ciclo de las políticas como herramienta heurística en apoyo a la labor de la enseñanza de las políticas públicas a la luz de la experiencia docente del autor.

ORÍGENES Y TRAYECTORIA DEL ENFOQUE: DE LA CIENCIA DE LAS POLÍTICAS AL ANÁLISIS DE POLÍTICAS

Entre los especialistas se mantiene un consenso que ubica los orígenes de la disciplina de políticas públicas al inicio de la década de los cincuenta con la publicación de un ensayo seminal titulado “La orientación hacia las políticas” (Aguilar, 1992), en el que D. Lerner y Harold D. Lasswell se propusieron responder una serie de provocadoras preguntas en el contexto de las crisis de seguridad nacional vividas por el pueblo norteamericano en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial:

¿Qué temas vale la pena investigar? ¿Qué recursos humanos y materiales deberían destinarse a la investigación en las dependencias oficiales y en las instituciones privadas? ¿Qué métodos son los que permiten una recolección e interpretación de datos relevante para las políticas? ¿Cómo se puede lograr que los hechos y sus interpretaciones influyan de manera efectiva en el proceso de tomar de decisiones? (p. 79).

Tal vez sus aspiraciones iniciales para llegar a conformar un nuevo campo de conocimiento o disciplina relativamente autónoma que se distinguiera por su orientación hacia las políticas no fueron alcanzadas; sin embargo, las preguntas de Lerner y Lasswell resultaron suficientemente persuasivas para incitar un fructífero debate académico hasta llegar a consolidar una vasta agenda de investigación y

producción académica que, como lo destacara Aguilar Villanueva, bien puede ser recapitulada bajo el nombre de *policy sciences of democracy* (Aguilar, 1992, p. 47), en tanto que su foco de atención se centró en las decisiones políticas de corte democrático.

Con el tiempo, este interés cognitivo por el conocimiento sobre el proceso de toma de decisiones públicas en el contexto de las democracias, y por la generación de inteligencia en torno a este proceso devino en un debate que se institucionalizó en la academia norteamericana, a decir de David Garson, entre la “escuela Harvard de los trituradores de números contra la escuela Berkeley de los politiqueros (Nelson, 1979)” (en Aguilar, 1992, p. 150), para referirse irónicamente a las dos tradiciones que dominaron el movimiento durante sus primeros años, durante las décadas de los cincuenta y sesenta:

La corriente sinóptica pura se caracterizó por su identificación con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión. La

corriente antisinóptica pura que se caracterizó por su identificación con el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social (en el sentido de integración de intereses) como criterio de decisión (p. 159)¹.

No obstante la intensidad que, en su momento, suscitó este debate, muy pronto se insistió en que dicha discusión y sus múltiples variantes más bien contribuyeron a oscurecer el alcance propio de la disciplina (Aguilar, 1992, p. 172), por lo que surgieron otras posturas reconciliadoras que insistían en las ventajas de combinar ambas aproximaciones².

Lo mismo puede decirse respecto a la variedad de propuestas para definir lo que son las políticas públicas. Por ello, resulta de más provecho retomar la sugerente idea planteada por Stella Theodoulou, de poner en discusión las diversas ideas y elementos presentes en la vasta mayoría de definiciones sobre política pública:

La primera idea que se encuentra es que la política pública debería distinguir entre lo que el gobierno in-

¹ Esta discusión proviene de aquella añeja confrontación entre posturas epistemológicas, que se remonta hasta la primera mitad del siglo xvii, entre el empirismo de Bacon –que más tarde sería perfeccionado por Hume– y el racionalismo que encuentra en Descartes a uno de sus primeros pensadores. Para los propósitos de este artículo basta con señalar, siguiendo a María Parra Sabaj (2005), que el problema central del que se ocupa la epistemología es el de la relación entre el sujeto (ser cognoscente) y objeto (proceso o fenómeno sobre el cual el sujeto desarrolla su actividad) que, como se muestra más adelante, constituye uno de los ejes fundamentales del proceso de enseñanza aplicado por la autora. De manera concreta, el autor del presente texto incentiva el desarrollo de habilidades de pensamiento en los alumnos para la toma de conciencia de su aproximación al objeto de estudio de su interés, a través de una técnica pedagógica llamada “Diario reflexivo”, adoptada y adaptada del curso sobre habilidades pedagógicas tomado por el autor e impartido a funcionarios públicos y académicos latinoamericanos, con el patrocinio de la International Network for the Availability of Scientific Publications (INASP).

² Véase, por ejemplo, el ensayo de Amitai Etzioni, “La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones” (Aguilar, 2007, pp. 265-282).

tenta hacer y lo que, en los hechos, hace actualmente; la inactividad del gobierno es tan importante como su actividad. El segundo elemento es la noción de que la política pública idealmente involucra a todos los niveles de gobierno y no está necesariamente restringida a los actores formales, los actores informales son extremadamente importantes. Tercera, la política pública es penetrante y no está limitada solamente a la legislación, las órdenes ejecutivas, las normas y la regulación. Cuarta, la política pública es un curso intencional de acción con un objetivo final consumado como propósito. Una quinta idea describe a la política pública tanto en el corto como en el largo plazo (1995, p. 2).

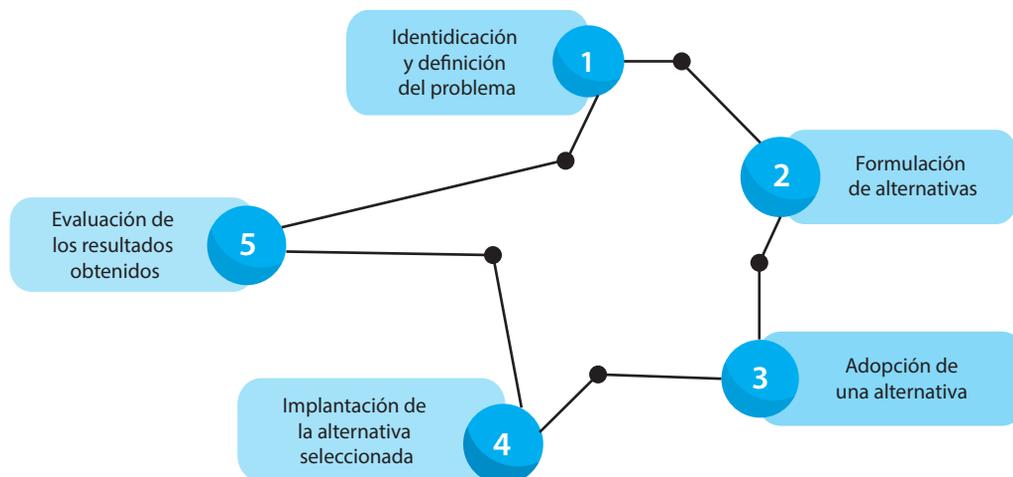
Aunque estos elementos que definen a toda política pública son válidos en cualquier contexto, es importante subrayar la relevancia de la noción de lo público de la política en realidades como la mexicana. Aguilar Villanueva (2009), por ejemplo, define las políticas públicas como el conjunto de acciones que se orientan a la realización de objetivos considerados como prioritarios por la sociedad, o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público. En la misma dirección, Enrique Cabrero asegura que el “carácter *público* de las políticas tiene una connotación mucho más allá de su contenido jurídico. Lo público de las políticas está muy lejos de significar exclusividad estatal; significa, sobre todo, el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social” (2000, p. 193) Tales definiciones remiten a otro debate especialmente relevante en el contexto de la consolidación democrática de nuestro país y que tiene que ver con el espacio de lo público (Merino, 2010b).

Por ahora, se propone al lector una definición de las políticas públicas eminentemente operativa a fin de introducirlo a otra noción ampliamente reconocida entre los especialistas: el ciclo de las políticas. Las políticas públicas son “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un Gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio Gobierno consideran prioritarios” (Tamayo, 1997, p. 281). En dicho proceso de toma de decisiones públicas suelen distinguirse diversas fases, tales como las que se ilustran a continuación y que son tomadas de la propuesta original de cinco etapas planteadas por Jones (1970), una de las más difundidas entre los estudiosos de las políticas públicas (figura 1).

Lo más destacable de esta manera de ver las políticas públicas es que sugiere cierta secuencia en las decisiones sobre los asuntos públicos que, por lo general, inicia cuando un Gobierno o un funcionario público en particular reconoce la existencia de un problema que por su relevancia se considera de interés público y es atendido y suele concluir con la evaluación de los resultados que finalmente se obtengan derivados de las acciones efectivamente realizadas (Tamayo, 1997, p. 281). Sin embargo, es preciso no perder de vista, como sugiere Mauricio Merino, que:

Con frecuencia se confunde el análisis de políticas con el estudio del proceso de las políticas. Es posible que se trate de un error de origen que, sin embargo, conviene advertir con claridad: las distintas propuestas que se han formulado [como la que se acaba de introducir] para

FIGURA 1. ETAPAS DEL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Tamayo (1997, p. 282).

sugerir un orden secuencial en las políticas no constituyen el objeto de estudio del análisis. Se trata de una herramienta heurística para organizar esos análisis, pero no más (2010, pp. 12-13)³.

Una consideración fundamental que se desprende de la experiencia docente del autor tiene que ver con la manera en que se entiende la interacción entre el proceso de la política pública –ilustrado a través del ciclo– y la labor de investigación y producción del conocimiento científico que, a decir de Teresa Bracho, ubica al investigador (o analista) “no solo como evaluador del producto final (que se

correspondería con la etapa de la evaluación de resultados), sino como observador en toda la vida de la política pública, desde la construcción de la agenda pública hasta la evaluación o reformulación de la política” (2010, pp. 301-302).

De ahí que hoy en día entre los especialistas se refieran a su labor como analistas de políticas públicas para aludir a su experiencia en el uso de un “conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas –la ciencia política, la sociología, la teoría de la organización, la psicología y la antropología, entre otras–” (Tamayo, 1997, p. 283), y

³ Para una mejor comprensión del ciclo de las políticas como herramienta heurística, el autor recurre en su práctica de enseñanza al recurso de proyectar algunas películas con el ánimo de ilustrar, a través de una historia concreta, la manera en que el ciclo contribuye a organizar la información relevante para el análisis de las políticas. A manera de ejemplo, la proyección de la película *13 días* sobre la crisis de los misiles cubanos, junto con la lectura del clásico estudio de caso de Allison (1992), sobre el mismo tema, constituye un recurso pedagógico que ayuda a los estudiantes a comprender la dimensión temporal y secuencial contenida en la noción del ciclo de las políticas.

muy probablemente como disciplina académica no se haya alcanzado todavía una madurez ya que “ni la interdisciplinariedad ha sido suficiente, ni los diversos enfoques complementarios, ni las aproximaciones metodológicas y conceptuales uniformes” (Cabrero, 2000, p. 190). En otras palabras, el análisis de políticas públicas se revela como una tradición de investigación científica caracterizada por la diversidad y riqueza de aproximaciones y estudios que no necesariamente comparten métodos comunes o enfoques disciplinares particulares.

Por otra parte, no habría que perder de vista que el enfoque de políticas públicas “nunca se ubicó solo en el desarrollo de una teoría y una disciplina académica, sino en un ‘punto de encuentro’ entre el conocimiento científico y su aplicación a la solución de problemas públicos” (Cabrero, 2000, p. 190). El punto de convergencia de la tarea de los analistas de políticas públicas parece ubicarse en el sentido práctico que suelen tener sus estudios, orientados a mejorar el proceso de gestión pública más que en las premisas teórico-metodológicas en que fundamentan su labor de investigación. Para otros estudiosos

... el análisis de políticas no es una nueva teoría sobre el Estado, la sociedad o la política. Más que una nueva teoría, se trata de un desplazamiento del ángulo de análisis o del punto de observación; por lo tanto, los enfoques teóricos utilizados por los estudiosos de políticas públicas reflejan el mundo teórico a disposición de todo científico social (Roth, 2006, p. 29).

Cada una de estas dos vertientes de desarrollo de la disciplina de políticas públicas,

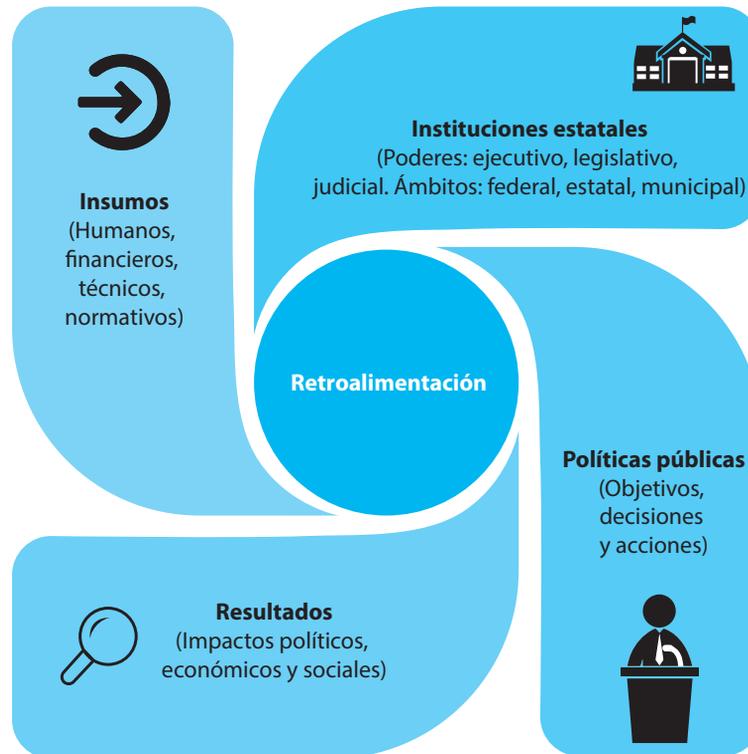
mismas que se derivaron y motivaron de la primigenia distinción introducida por Lerner y Lasswell acerca del conocimiento *de* y el conocimiento *en* el proceso de toma de decisiones públicas, son abordadas en los siguientes apartados con la finalidad de destacar la relevancia de la comunicación política durante el proceso de formulación de políticas públicas.

EL PROCESO DE GESTIÓN PÚBLICA Y LA COMUNICACIÓN POLÍTICA

Como punto de partida y para efectos estrictamente ilustrativos, en esta sección se retoma la visión sobre la gestión pública que se ha utilizado en trabajos previos (Arias, 2008), y que la define como un proceso de transformación en el que participan los gobiernos, el cual suele producirse conforme se ilustra en la figura 2.

Como se aprecia, las instituciones del Estado se encuentran organizadas bajo principios constitucionales determinados, que se materializan en un conjunto de organizaciones (secretarías, direcciones generales, empresas paraestatales, juzgados, escuelas, hospitales, entre otros), que disponen y combinan determinados recursos (normativos, humanos, financieros y tecnológicos) y los traducen en políticas, programas y servicios públicos con el propósito de lograr determinados resultados que pueden ir desde la atención de problemas sociales, hasta el control de sus comportamientos y la satisfacción de demandas que redunden en ciertos impactos favorables que pueden ser de naturaleza política, social o económica.

FIGURA 2. PROCESO DE GESTIÓN PÚBLICA



Fuente: Arias (2008, p. 27).

La distinción entre objetivos, decisiones y acciones como componentes que definen a una política pública no es fortuita. Desde la perspectiva de gestión pública que se ha introducido, tal distinción sugiere comprender los procesos internos que ocurren al interior de todo Gobierno y que suelen motivar diferencias entre lo que inicialmente se propone hacer (objetivos), las decisiones efectivamente adoptadas y lo que termina por realizarse (acciones).

Como se mostró en la sección previa, el análisis de políticas públicas como disciplina no se agota con la identificación de un número determinado de etapas o fases que conforman

el proceso de formulación de políticas; sin embargo, las diferencias entre objetivos, decisiones y acciones dentro de la gestión pública permiten enfatizar la importancia de distinguir al menos entre tres momentos relevantes: el momento en el que las autoridades identifican y deciden intervenir sobre un problema que es susceptible de ser atendido por el Gobierno, el momento en que deciden la prioridad y los instrumentos a través de los cuales será atendido el problema, y, finalmente, el momento en que se llevan a cabo las acciones para resolver el problema público. Incluso, desde una perspectiva disciplinar más próxima a la ciencia

política y una visión más “europea” del enfoque de política pública, Ballart y Ramió plantean que son dos los temas fundamentales:

Uno, cómo se adopta una determinada política en relación con un problema y dos, cuáles son las principales dificultades que pueden encontrar las instituciones de gobierno o de acción colectiva cuando han decidido hacer algo y entran en la etapa de implementación o puesta en práctica de una determinada política en un contexto concreto y sobre la base de instrumentos específicos (2000, p. 482).

En este artículo se aborda el proceso de gestión pública a partir de estos dos temas centrales para la formulación de políticas públicas. El primero suele identificarse como la fase de construcción de agenda del Gobierno y, por lo general, comprende el momento en el que las instituciones públicas no solo identifican y reconocen la existencia de un problema público, sino que, además, aceptan que ese asunto se encuentra dentro de su ámbito de competencia. La idea que interesa subrayar aquí es que la existencia de un problema público no es condición suficiente para que el Gobierno decida intervenir sobre él, y para clarificarla es necesario introducir dos conceptos clave dentro de la literatura especializada: la agenda sistémica y la agenda institucional o de Gobierno.

La primera agenda refiere al “conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado” (Tamayo, 1997, p. 289), en tanto que la segunda más bien se circunscribe al conjunto de esos mismos problemas que los servidores públicos “consideran prioritarios en un momento determinado” (p. 289). En otras palabras, el número de los

asuntos que conforman la agenda sistémica suele ser, por lo general, mayor que los asuntos que integran la agenda institucional. Más aún, como advierten Charles D. Elder y Roger W. Cobb, a quienes se les reconoce la autoría de distinguir entre estos dos tipos de agendas:

La agenda sistémica será siempre más abstracta, general y más amplia en extensión y dominio que cualquier agenda institucional dada. Más aún, las prioridades de la agenda sistémica no necesariamente corresponden a las prioridades de las agendas institucionales. De hecho, pueden existir discrepancias considerables entre ellas. En este sentido, se podría plantear la hipótesis general de que cuando mayor sea la disparidad entre los dos tipos de agendas, mayor será la intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político (en Aguilar, 1996, p. 33).

Tales disparidades se explican por la presencia de múltiples factores y puede decirse que la probabilidad de que un asunto que conforma la agenda sistémica se incorpore a la agenda de Gobierno se encuentra directamente relacionada con dichos factores. A continuación se enumeran algunos de estos factores:

1. El poder y la capacidad de presión de los grupos de interés.
2. Los sesgos culturales.
3. El peso de la tradición.
4. Las actitudes y los valores de los servidores públicos.
5. Los medios de de comunicación.
6. La competencia política.
7. El deseo de crecer de las organizaciones públicas (Tamayo, 1997, pp. 290-92).

La presencia de estos factores en el proceso de construcción de la agenda institucional o de Gobierno produce lo que Tamayo Sáez llama un “sesgo de accesibilidad a la agenda” que puede considerarse como negativo o positivo, en función de su naturaleza excluyente o incluyente. Los primeros cuatro factores enumerados anteriormente, por ejemplo, pueden considerarse negativos en tanto que tienden a excluir determinados asuntos o problemas por criterios que pueden resultar poco claros; en tanto que los tres restantes se consideran positivos precisamente porque su tendencia es hacer visibles otros probables asuntos o problemas que tradicionalmente no han sido atendidos por las autoridades, a fin de mitigar la tendencia excluyente de los primeros factores enumerados.

Aquí es importante subrayar un aspecto clave que, desde el punto de vista de la ética, reconoce Mauricio Merino y que se refiere:

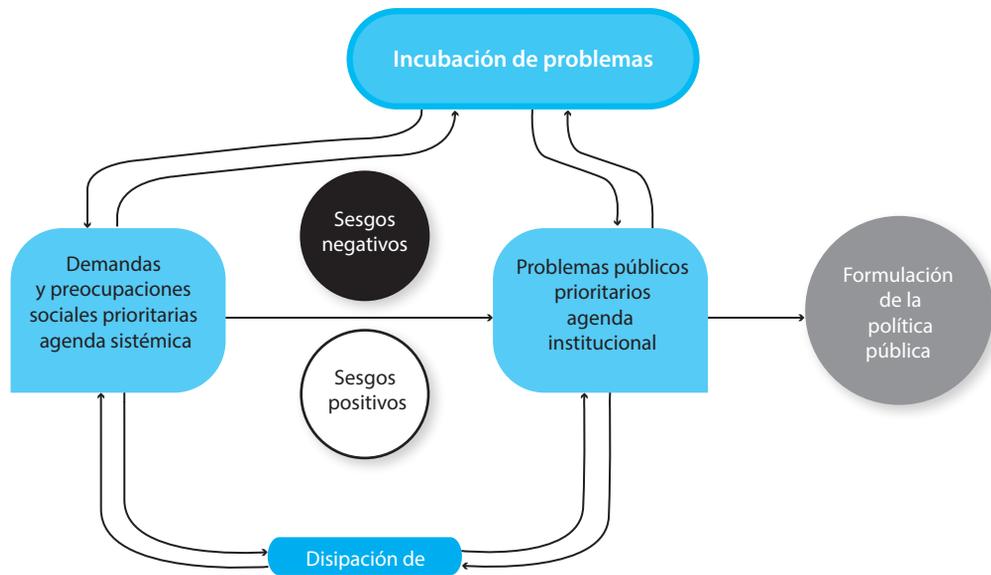
... al reconocimiento explícito de un espacio público pluralista y poliárquico, en el que se debaten los problemas y soluciones disponibles, conforme a ciertos procedimientos basados en el Estado de derecho. Puede sonar trivial, pero la ausencia de esos atributos equivaldría sin matices a la negación completa del enfoque de políticas públicas aquí utilizado. Por el contrario, si esta discusión tiene sentido, es porque se asume como un supuesto básico que la orientación hacia las políticas es viable, en tanto que el Congreso y el gobierno (o los órganos que toman decisiones sobre la forma en que debe intervenir el Estado en el espacio público) no responden a una sola voz, sino que interactúan con otros intereses y modelan sus decisiones sobre la base

de opciones diferentes e incluso enfrentadas (Merino *et al.*, 2010, pp. 31-32).

Este supuesto de deliberación plural e incluyente de todas las alternativas disponibles durante esta primera etapa de construcción de la agenda implica, necesariamente, una definición de políticas públicas que, en tanto “portadoras de valores [que] reflejan distintas visiones del mundo” (Ballart, 2000, p. 498), se encuentra apoyada en una determinada “teoría de entrada” (Merino *et al.*, 2010). Lo que importa subrayar aquí para los propósitos de este artículo es que dicha teoría de entrada o visión del mundo puede o no estar siendo comunicada explícitamente durante el proceso de construcción de la agenda. Para William Dunn, el análisis de políticas es el comienzo, no el fin, de los esfuerzos para impulsar el proceso de formulación de políticas y sus resultados. Esto es así porque dicho análisis ha sido definido como la comunicación tanto como la creación de afirmaciones críticas en torno al conocimiento políticamente relevante (1994, p. 20).

Ahora bien, la inclusión de un asunto en la agenda institucional o de Gobierno constituye una condición necesaria mas no suficiente para que el asunto sea finalmente motivo de una política pública. Esto se debe, retomando a Tamayo Sáez, a que “en muchas ocasiones los problemas entran en la agenda institucional y poco después desaparecen de ella –disipación de temas o problemas– o no reciben atención hasta que pasa un largo periodo de tiempo ella –incubación de temas–” (1997, p. 289). Este proceso se ilustra en la figura 3.

FIGURA 3. PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE GOBIERNO O INSTITUCIONAL



Fuente: Tamayo (1997, p. 289).

El proceso de disipación o incubación de problemas durante la fase de construcción de agenda se explica a partir de que no todos los problemas logran una definición explícita tanto de sus causas como de las probables alternativas de acción para solucionarlo. En otras palabras, todo asunto público requiere de un “mapa de ruta” (Merino, *et al.*, 2010) para no terminar por disiparse o incubarse en la agenda institucional a fin de asegurar su tránsito hacia una formulación de política pública concreta y específica. Para los propósitos de este artículo, lo que interesa resaltar es que ese indispensable “mapa de ruta” que requiere toda política pública durante su formulación no se reduce a la elaboración de un programa de acción, “sino [a] la construcción de una argumentación suficiente para orientar y aun justificar la acción

elegida que, a la vez, implica el análisis de las restricciones que deben considerarse” (p. 41).

Parafraseando al propio Merino, puede señalarse que la comunicación política juega un papel crucial durante la formulación de toda política pública, al dotarla de la coherencia suficiente entre su “teoría de entrada” y el “mapa de ruta” diseñado, que le permita enfrentarse en el “campo de batalla” que literalmente tiene que ver con el segundo tema fundamental que se abordará a continuación: la fase de implementación.

Retomando la perspectiva de gestión pública que se ilustró previamente, es posible advertir las fuertes implicaciones que el espacio institucional y organizacional del Estado o del sector público tienen para la formulación de las políticas públicas. Una probable implicación,

quizás la más importante, es que permite no perder de vista la advertencia de Luis Aguilar, en el sentido de que “más allá del diseño está la implementación de la decisión. Y más allá del presidente y de la legislatura está la compleja red de organizaciones públicas, con sus intereses y sus hábitos, que se encargan de transformar las decisiones en hechos efectivos” (Aguilar, 1996b, p. 35).

Para el estudio de la fase de implementación se han realizado diversas contribuciones teóricas que pueden sintetizarse en dos aproximaciones para su análisis: los modelos *top-down* y los modelos *bottom-up* (Ballart y Ramió, 2000).

De acuerdo con Ballart y Ramió, las sugerencias para una adecuada implementación que se derivan de una visión *top-down* (arriba-abajo) son las siguientes:

- a) Formular objetivos de forma clara y coherente.
- b) Minimizar el número de actores que intervienen en la implementación de una política.
- c) Delegar la gestión de la política a una Administración que participe de su filosofía y crea en los objetivos de la misma.
- d) Limitar los cambios en la medida de lo posible (2000, p. 519).

De igual forma, estos autores sintetizan las diversas críticas que han recibido los modelos *top-down* en tres grupos:

1. El enfoque *top-down* parte de la decisión por la que se aprueba una determinada política pública, sin tomar en consideración

los antecedentes. Sin embargo, “el proceso de formulación de la política es [...] importante para ver la intensidad de las demandas, el grado de consenso entre los actores afectados y los objetivos más amplios que se persiguen”.

2. Su visión del proceso de implementación como un mero proceso administrativo, que deja de lado sus aspectos políticos. “Las ideas de claridad, seguimiento de los procedimientos y control central recuerdan a la concepción racional-burocrática del funcionario que toma decisiones sobre la base de criterios técnicos al margen de consideraciones políticas”.
3. Finalmente, el enfoque ha sido criticado por “su excesiva focalización en los objetivos de los decisores centrales ya sean legisladores o altos cargos de la Administración que impulsa una política”, con lo cual se deja de lado la experiencia que pueden aportar las autoridades locales y, en todo caso, la expectativa de que los diseñadores de la política puedan controlar las acciones de las organizaciones responsables de su implementación se asume como una premisa poco realista (Ballart y Ramió, 2000, p. 519).

Por otro lado, los modelos *bottom-up* consideran más realista estudiar la implementación “desde la perspectiva de los usuarios finales y de los técnicos y profesionales que acaban transformando en acciones concretas la política” (Ballart y Ramió, 2000, p. 519). En este sentido, llegan a distinguir al menos dos niveles de implementación: el nivel macro, en el que los actores centrales diseñan la política

pública, y el nivel micro, en el que los actores locales reaccionan a los propósitos macro, desarrollando su propia política a partir de la anterior y la aplican a casos concretos.

El principal resultado de esta orientación es la descripción de los factores que suponen una dificultad para alcanzar los objetivos fijados. Sin embargo, dado que estos factores varían de un lugar a otro, resulta difícil formular recomendaciones para las administraciones que impulsaron en primer lugar la política. Las recomendaciones suelen ser de carácter genérico y referirse a la necesidad de flexibilidad central para permitir la adaptación en el nivel local a las características del contexto (Ballart y Ramió, 2000, p. 520).

Entre las principales críticas que han provocado estos modelos de implementación pueden plantearse dos vertientes:

1. El reconocimiento de flexibilidad en el nivel local, derivado de la discrecionalidad de los empleados públicos o de la capacidad de influencia en la forma en que se aplicará una política, no implica que, en todos los casos, deba prescribirse.
2. El excesivo énfasis en la autonomía local, toda vez que “si bien la variación en las actividades y en las acciones puede explicarse por las diferencias en el nivel local, todas las acciones y actividades deberían poder circunscribirse entre unos límites que vendrían determinados por la política en su diseño inicial” (Ballart y Ramió, 2000, p. 520).

Como toda aproximación teórica, resulta poco probable que en la práctica se encuentren

experiencias de gestión que respondan a uno de estos dos modelos “puros” y, más bien, encontremos un esfuerzo académico importante que intenta aproximar estas dos visiones. En este sentido, conviene destacar los esfuerzos de Bernan quien, a decir de Ballart y Ramió, analiza en qué contexto los modelos teóricos resultan más apropiados y define el contexto a partir de ciertos parámetros, de la siguiente forma:

El modelo *top-down* deberá mantenerse para aquellos supuestos en que se producen los cambios de forma incremental, la tecnología o los medios para conseguir los resultados es conocida, el entorno es fundamentalmente estable, el nivel de conflicto sobre los objetivos es bajo y las instituciones tienen bien definidas sus competencias.

El modelo *bottom-up* parece más adecuado al supuesto contrario de políticas innovadoras, tecnologías poco claras, conflicto sobre los objetivos y necesidad de negociación entre los actores. En estos supuestos, la implementación resultaría más factible sobre la base de delegar capacidad de decisión a los actores en el nivel local (Ballart y Ramió, 2000, p. 521).

Para cerrar esta primera parte en la que se han repasado brevemente los principales conceptos y argumentos que conforman el conocimiento *de* la gestión pública, entendida como proceso de toma de decisiones, se hace referencia a una perspectiva que viene abriéndose camino dentro de la literatura especializada en políticas públicas y que enfatiza la importancia de la comunicación: el enfoque constructivista.

Si bien es cierto que esta perspectiva se encuentra muy lejos de haberse consolidado, se puede decir que su propuesta central sostiene

“que el discurso en torno a las políticas públicas tiene efectos no únicamente retóricos (es decir, no únicamente sirve para argumentar y convencer sobre determinadas políticas) sino sustanciales: incide en el contenido de las políticas públicas e influye en su proceso de agendación, diseño, implementación y evaluación” (Merino *et al.*, 2010, p. 93). Para Guillermo Cejudo el enfoque constructivista permite:

Estudiar cómo la construcción de discursos asociados a políticas públicas incide en las diversas etapas del proceso de políticas no solo como una herramienta de comunicación sino como un factor que contribuye a explicar a) por qué ciertos temas se adoptan como problemas públicos y entran en la agenda gubernamental; b) cómo el discurso vinculado con un problema define las soluciones escogidas; c) cómo se construyen discursos para convencer y para legitimar las decisiones, y d) cómo el discurso afecta también los procesos de implementación y evaluación de políticas (en Merino *et al.*, 2010, p. 93).

Para efectos del presente artículo, en el que se han destacado dos temas centrales para la formulación de políticas públicas, de esta perspectiva se destacan algunas propuestas teóricas que subrayan la centralidad que juegan tanto la aceptación como la persuasión en dicho proceso.

Una propuesta sugerente sobre la manera de valorar el desarrollo discursivo en la fase de construcción de agenda la encontramos en Christopher Hood y Michael Jackson (1997), quienes luego de identificar un catálogo de 99 doctrinas en las que suele sustentarse la argumentación administrativa, introducen el factor de aceptación como criterio central

para justipreciar el papel que juega la argumentación en la manera en que al interior de las organizaciones se adopta una determinada política en relación con un problema público.

De acuerdo con estos autores, el factor de aceptación se ve influenciado por seis elementos: el primero tiene que ver con la “simetría entre las doctrinas persuasivas existentes y los problemas experimentados por la comunidad a la que se quiere persuadir” (Hood y Jackson, 1997, p. 297). La fuerza metafórica de un argumento es el segundo elemento que puede contribuir a su aceptación, al lograr equipararlo con una imagen socialmente aceptable en un momento determinado. El tercer elemento es la ambigüedad argumentativa que favorece que ciertas ideas puedan resultar atractivas a grupos diferentes al mismo tiempo (p. 304). En cuarto lugar se asume que las propuestas se comuniquen en términos del bien público y no del beneficio privado como condición de una persuasión eficaz (p. 305). Para ello, la selección cuidadosa de ejemplos o argumentos cortos, más que la demostración mediante el análisis de datos duros, se presenta como un quinto elemento que resulta clave para explicar su aceptación (p. 307). Finalmente, el sexto elemento tiene que ver con la capacidad argumentativa para disipar la duda de manera fundada y que se encuentra estrechamente vinculada con la comunicación eficaz (p. 308).

Por el lado de las múltiples dificultades que una decisión puede encontrar a lo largo del camino que se recorre, desde el momento en que un problema público es reconocido por las autoridades hasta la evaluación de los resultados de las acciones emprendidas por las instituciones para solucionarlo, vale la

pena destacar la propuesta de Giandomenico Majone, quien señala la centralidad de la evidencia, la argumentación y la persuasión para mantener la vigencia de una política pública en el transcurso del tiempo.

La tesis central de este autor parte del reconocimiento de la democracia como “un sistema de gobierno mediante la discusión. Los partidos políticos, el electorado, la legislatura, el ejecutivo, los tribunales, los medios de difusión, los grupos de interés y los expertos independientes intervienen en un proceso continuo de debate y mutua persuasión” (Majone, 1997, p. 35).

Aun cuando el autor reconoce que esta visión “no tiene en cuenta la acción del poder y la influencia, la distribución desigual del conocimiento, el bajo nivel de participación ciudadana activa y muchos otros factores”, y que alude a las múltiples dificultades que suele enfrentar la puesta en marcha de una política pública, esta manera de ver la formulación de políticas permite destacar “el extraordinario potencial de la persuasión y la centralidad de la discusión bilateral para la democracia” (Majone, 1997, p. 36).

El modelo argumentativo del análisis, de acuerdo con Majone, “supone que los analistas muy pocas veces pueden demostrar la corrección de sus conclusiones, de modo que solo producen pruebas más o menos persuasivas y argumentos razonables” (1997, p. 80). Bajo esta perspectiva, la labor del analista es semejante a la de un artesano y su materia prima tiene que ver con “conceptos, teorías, datos y herramientas técnicas para producir argumentos y pruebas que apoyen ciertas conclusiones” (p. 83).

Lo que importa subrayar en este trabajo es que este conocimiento artesanal, que suele ser “menos general y explícito que el conocimiento teórico, pero no tan peculiar y específico como mera intuición” (Majone, 1997, p. 82), debe ser comunicado, por lo que resulta pertinente la advertencia realizada por Arnold Meltsner, citado por Majone, respecto al peligro que supone pensar en el cliente inmediato toda vez que en

... un sistema político complejo, el cliente inmediato es solo uno de los numerosos actores que constituyen el auditorio del analista, y este puede equivocarse al concentrar su comunicación en este solo cliente. A menudo es también difícil impedir la diseminación de la información analítica mediante informes de prensa, debates públicos o filtraciones deliberadas (p. 78).

EL CONOCIMIENTO EN LA GESTIÓN PÚBLICA: LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN COMO ESPACIO PÚBLICO

En el apartado previo se caracterizó el proceso *de* la gestión pública desde los principales conceptos y marcos de análisis provenientes del enfoque de políticas públicas, y se hizo hincapié en las perspectivas teóricas que destacan la comunicación como un factor de primer orden en el proceso de formulación de las políticas. A fin de ilustrar la otra orientación apoyada en el conocimiento generado *en* el proceso mismo de gestión pública, en este apartado se recuperan algunos de los argumentos desarrollados en torno a la naturaleza pública de los medios de comunicación y su papel en la construcción

de la opinión pública como pilar fundamental de todo régimen democrático.

Como se subrayó en la sección anterior, desde el enfoque constructivista es posible caracterizar el proceso de formulación de políticas públicas como

... un juego para ganar y ejercer poder, [y] este proceso ocurre mediante discursos en competencia (promovidos y construidos por actores con intereses y preferencias, y en respuesta a estructuras específicas), que, además, reflejan la distribución del poder en una sociedad, y la capacidad de los actores de imponer significados, ideas, creencias y valores (Merino *et al.*, 2010, p. 100).

El espacio de los medios de comunicación no escapa a esta lógica del poder.

Una breve revisión de la literatura sobre el tema permitiría confirmar el papel central que juegan los medios de comunicación para la deliberación plural de las decisiones colectivas o públicas a cargo del Gobierno. Jürgen Habermas (1991), por ejemplo, señala que la publicidad, entendida como el uso público de la razón, habría de ser libre en todo momento, y que solo el hacer público los acontecimientos, las ideas y el conocimiento podría dar lugar a la Ilustración, y así las masas podrían salir de la minoría de edad⁴. En otras palabras, el dar publicidad en el sentido habermasiano contribuye a que los ciudadanos entiendan lo que el Gobierno hace y a que comuniquen su aprobación o desacuerdo mediante canales de deliberación establecidos en los distintos medios de comunicación; por esa vía se fortalece

el régimen democrático y el libre desarrollo de una sociedad. En este mismo sentido, Enrique Sánchez Ruiz afirma que los medios de comunicación son fundamentales para el desarrollo de los gobiernos modernos: “en las democracias modernas los gobernados exigen cada día más ser informados de los procesos de generación de políticas públicas y de sus resultados. Pero también exigen ser escuchados en la definición de los problemas, los temas y las prioridades” (2005, p. 23).

Ya se ha hecho referencia en la sección previa a un supuesto fundamental dentro de la literatura especializada en política pública y que va a la médula de todo el enfoque: la naturaleza pluralista e incluyente del proceso de gestión de las políticas. Sin embargo, como ha sostenido María Amparo Casar “si bien la transición mexicana logró democratizar la esfera de lo político –y en ese sentido hacer más público el espacio de la política– en lo que se refiere al acceso al poder y a la pluralización de los órganos de gobierno, no tuvo el mismo éxito en lo que a la posición e influencia de ciertos grupos de poder se refiere” (en Merino, 2010b, p. 210).

La argumentación de esta especialista apunta a que “el espacio público en México sigue copado por el poder de grupos que sin ninguna investidura, representación o delegación expresa tienen el poder para imponer o modificar decisiones que afectan el interés público” (Casar, en Merino, 2010b, p. 212), y si bien la fuerza de los poderes fácticos es un fenómeno que también se presenta en otras

⁴ La minoría de edad, decía Kant (Habermas, 2006, p. 137), es la incapacidad de servirse del propio entendimiento sin la dirección de otro.

latitudes, la autora enfatiza que “lo preocupante en México es el grado de influencia e impunidad que llegan a tener y las consecuencias para el desarrollo económico y político de la nación” (p. 214).

Un caso ilustrativo de esta influencia se encuentra precisamente en el espacio de los medios de comunicación. Como lo ha advertido Raúl Trejo Delarbre, citado por Javier Corral Jurado (en Merino, 2010b, pp. 370-371):

La televisión mexicana es sin duda una de las más concentradas en el mundo. Solamente dos empresas dominan a la audiencia nacional. En el país hay 461 estaciones de televisión empresarial. 94 % de ellas son propiedad de dos compañías. Televisa tiene 56% de las estaciones comerciales en México y Azteca 38 %. Dos tercios de la inversión publicitaria benefician a Televisa y el resto a la otra empresa. 72% de la audiencia nacional se concentra en canales de Televisa. Cada una de esas dos empresas tiene dos canales nacionales y Televisa posee, al mismo tiempo, un sistema de repetidoras adicionales con las que puede articular una tercera cadena nacional. Junto a la fortísima influencia de ese duopolio se encuentra la modesta cadena de Canal 11, propiedad del Estado y que difunde programación cultural.

Si la concentración de los medios de comunicación televisiva ciertamente se yergue como una grave amenaza para la consolidación del régimen democrático en nuestro país, otro tanto se puede advertir con relación al desempeño poco ético que suele presentarse entre los medios de comunicación impresos.

En este punto se coincide con Rubén Álvarez Mendiola, quien identifica el caso *Watergate* como el referente obligado para analizar el papel de los medios de comunicación en el

escrutinio público. Álvarez Mendiola cita del libro *Memorias*, de Catherine Graham, propietaria de *The Washington Post*, quien escribió en relación con ese asunto lo siguiente:

La labor del *Post* en todo esto fue la de reportar simplemente las noticias. Comenzamos a perseguir una historia que se desarrollaba ante nosotros de modo que nos hacía ser tan incrédulos como el resto de la gente. El *Post* nunca se propuso seguir la información para “pillar” a Nixon, o como se argumentó repetidamente para “tirar al presidente”. Simplemente me pareció escandaloso acusar al *Post* de seguir el caso *Watergate* por una supuesta inclinación demócrata del diario. Un extremadamente inusual robo en las oficinas centrales de un partido político nacional es una historia importante, y le hubiéramos dado el mismo tratamiento sin importar cuál partido político estaba en el poder o quién estaba compitiendo en las elecciones (en Merino, 2010b, pp. 350-351).

Tal postura resulta muy ilustrativa para contrastar la manipulación que suele hacerse de la opinión pública por parte de quienes controlan los medios de comunicación. Sin embargo, no es la única razón por la que los medios manipulan la opinión pública. Al respecto Ryszard Kapuscinski, citado por Álvarez Mendiola, refiere que:

Las razones de dicha manipulación son diversas. Hay, por ejemplo, razones ideológicas: entre las actividades humanas, los medios de comunicación son los más manipulados porque son instrumentos para determinar la opinión pública [...] Hay diversas técnicas de manipulación. En los periódicos se puede llevar a cabo una manipulación según lo que se escoja colocar en la primera plana. En la prensa hay cientos de maneras de

manipular las noticias. Y otros cientos existen en la radio y en la televisión. Y sin decir mentiras [...] Se trata de un arma fundamental en la construcción de la opinión pública. Si no hablamos de un acontecimiento, este, simplemente no existe (en Merino, 2010b, p. 350).

Una extensión del argumento de Kapuscinski que suele encontrarse en la literatura especializada de política pública refiere que un problema público que no es posible definir –entendiendo como tal su indispensable conexión con alguna probable solución– simplemente no existe. ¿Existe un mejor argumento para destacar la relevancia que posee la comunicación para la formulación de políticas públicas?

Más aún, a la luz de la alternancia partidaria que experimentó la Presidencia de la República en México durante el 2018, es factible contrastar las estrategias de comunicación empleadas entre el periodo de la Presidencia de Enrique Peña Nieto y lo que va del periodo presidencial de Andrés Manuel López Obrador.

En tanto que el régimen presidencial de Peña Nieto gozó del acompañamiento de la televisora más importante del país, en el caso de Andrés Manuel López Obrador su eficacia comunicativa se ha centrado en su acentuado activismo mediático (ilustrado tanto por sus ruedas de prensa de todos los días por la mañana y sus giras constantes por el territorio nacional), cuyo juicio popular se sintetiza en la reciente opinión periodística de Liébano Sáenz (Milenio Jalisco, 2 de marzo de 2019):

En la víspera del balance de los 100 días se perfilan resultados contradictorios en un sentido fundamental: las cifras y la percepción. Es un desencuentro extraordinario

porque la situación no se da con matices: la percepción pública es muy favorable al presidente López Obrador y sus acciones; en contraste, los números sobre la situación del país en materia de seguridad y economía son adversos y preocupantes. La opinión pública observa un entorno diferente de lo que la realidad de los datos nos dice que estamos viviendo. El actual Gobierno obtiene lo que ningún otro y como nunca: adhesión, a contrapelo de los resultados.

REFLEXIONES FINALES

El presente artículo viene a sumarse al reconocimiento intelectual del Dr. Luis F. Aguilar Villanueva. Las referencias bibliográficas citadas de los ensayos traducidos al español que conforman la colección de cuatro tomos se ha convertido en todo un referente entre los estudiosos de las políticas públicas de habla hispana, una de las contribuciones intelectuales más representativas del homenajeado, quien las editó y presentó a través de cuatro estudios que contribuyen a esclarecer los orígenes y la evolución de la disciplina en sus dos orientaciones fundamentales (el conocimiento *de* y el conocimiento *en*), pasando por los problemas públicos y la agenda, la hechura de políticas y su implementación, siguiendo la lógica del “ciclo de las políticas públicas” que se ha convertido en una de las principales herramientas heurísticas para el entendimiento del desarrollo intelectual y de la práctica profesional orientada al análisis de las políticas públicas.

De ahí la pertinencia y relevancia que se propuso este artículo para invitar a la reflexión acerca del ciclo de las políticas públicas para la enseñanza la disciplina. Sin desconocer, por

supuesto, tanto las limitaciones como las no pocas críticas que pesan sobre la perspectiva del ciclo de las políticas (Aguilar, 1992; Muller, 2002; Roth, 2002); a partir de la propia experiencia docente de más de 20 años desarrollada por el autor, es posible establecer la vigencia de su utilidad como herramienta heurística para orientar los procesos reflexivos de los diversos estudiantes tanto de nivel licenciatura como de programas de posgrado respecto a los más variados tópicos del Gobierno y la administración pública en los contextos mexicano y latinoamericano.

De manera particular, la reflexión ofrecida en el presente artículo no solo se orientó al contraste de las dos vertientes fundamentales—tanto la que se refiere al conocimiento *de*, como la relativa al conocimiento *en*—, sino, además, por su énfasis en los abordajes constructivistas y el papel que juegan la comunicación, la evidencia y la persuasión en los procesos de formulación de las políticas públicas, sus contenidos arrojan luz a la comprensión de una idea que, al menos desde la experiencia reciente de México, resulta clave en los procesos de enseñanza y la práctica profesional vinculada al análisis de políticas públicas y que tiene que ver con la reconfiguración cognitiva en torno a la esfera pública. Tal idea, que podría ser formulada en términos breves, argumentaría que, si bien la naturaleza de toda acción emprendida por el Gobierno y la administración pública debe reconocerse esencialmente como una acción pública, no necesariamente el ámbito o campo de lo público debe entenderse o circunscribirse a la acción del gobierno y la administración pública.

Por las referencias introducidas en este ensayo, derivadas de práctica docente del autor,

resulta fundamental precisar la postura epistemológica que apuesta por el desarrollo de habilidades en los alumnos para la reflexión cognitiva en la construcción de la evidencia (León-Portilla, 2003), en la que sustentarán el análisis de sus respectivos objetos de estudio, para lo cual se recurre a las propuestas de la corriente conocida en la literatura especializada en políticas públicas como “política basada en evidencia”, que a decir de Bracho, puede ser definida en términos generales como “el uso explícito e intencional de la mejor evidencia de investigación disponible para la toma de decisiones y la elección entre opciones de política pública” (2010, p. 291).

Acorde con esta perspectiva, vale la pena subrayar que “la evidencia en política pública no es lo mismo que la información, sino que forma parte del argumento de la política, y su eficacia se sustenta en su valor comunicativo” (Bracho, 2010, p. 306). Más aún, a la luz de los casos reflexionados en este artículo, expresamente dedicada al conocimiento *en* la gestión pública, se coincide con el juicio de Bracho respecto de que “este planteamiento incluye la crítica a las pretensiones de diseño *científico* de las políticas, además de distinguir el producto de la ciencia como *dato objetivo* o como argumento” (p. 306). Es decir:

Más allá de la validez y confianza de los datos producidos por la investigación, y que sirven de base en la construcción de evidencia, debe también notarse que la eficacia de esta última no depende solo de criterios técnicos, como son la selección de datos o uso de modelos analíticos apropiados, sino también de la utilización que tenga para la política, la introducción de la evidencia en un punto inadecuado del argumento o la elección de un

estilo de presentación, que no sea el más adecuado para el auditorio al que va dirigida, todo ello compromete el valor de la evidencia como tal (Bracho, 2010, p. 306).

Precisamente es en esta línea de reflexión en la que podemos identificar las recientes contribuciones intelectuales del homenajado, de manera señalada las relativas a la noción de la gobernanza como un nuevo proceso de gobernar que, estamos seguros, están abonando a la comprensión de la complejidad y profundidad de los cambios experimentados en la acción de los Estados de la región de la América Latina durante las primeras dos décadas del siglo XXI.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Aguilar, L. F. (1996a). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.
- Aguilar, L. F. (1996b). *La implementación de las políticas*. México: Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2007). *La hechura de las Políticas*. México: Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. Mariñez y V. Garza, *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. México: Porrúa.
- Allison, G. T. (1992). Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos. En L. F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- Arias de la Mora, R. (2008). *Alternancia política y gestión pública en Jalisco. Política de regionalización, 1995-2000*. México: El Colegio de Jalisco.
- Ballart, X. y Ramió, C. (2000). *Ciencia de la administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bracho, T. (2010). Políticas basadas en evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación. En M. Merino *et al.* *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México: FCE, CIDE.
- Cabrero, E. (2000). *Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Dunn, W. N. (1994). *Public Policy Analysis. An Introduction*. New Jersey: Prentice Hall.
- Habermas, J. (2006). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Hood, C. y Jackson, M. (1997). *La argumentación administrativa*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Coahuila, FCE.
- Jones, C. O. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Duxbury press.
- León-Portilla, M. (2003). *La construcción de significado en la Historia*. México: El Colegio de Jalisco.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE.
- Merino, M. *et al.* (2010a). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México: FCE, CIDE.
- Merino, M. (coord.). (2010b) *¿Qué tan público es el espacio público en México?* México: FCE, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Universidad Veracruzana.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas* (trads. Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas). Bogotá: Universidad de Externado de Colombia.

- Nelson, M. (1979). What's wrong with policy analysis. *Washington Monthly*, 11(7), 53-59.
- Parra Sabaj, M. E. (2005). Fundamentos epistemológicos, metodológicos y teóricos que sustentan un modelo de investigación cualitativa en las ciencias sociales (Tesis Doctoral). Santiago de Chile: Facultades de Ciencias Sociales y Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile.
- Roth D., A.-N. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sánchez Ruiz, E. (2005). *Medios de comunicación y democracia*. México: Editorial Norma.
- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo, *La nueva administración pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza.
- Theodoulou, S. Z. y Cahn, M. (1995). *Public Policy. The essential readings*. New Jersey: Prentice Hall.