

## PRESENTACION

En las últimas décadas los debates acerca de las políticas públicas se han intensificado. Esto debido a la creciente demanda de más y mejores soluciones para los problemas que aquejan a nuestras sociedades. En especial, en el campo académico, son innumerables las investigaciones, contribuciones y enfoques que intentan generar conocimiento o modelos innovadores con el objetivo de crear estrategias, programas, planes, etc. que incidan positivamente en las estructuras gubernamentales, los desarrollos institucionales y, por supuesto, en la calidad de vida de las personas. Por lo anterior, han sido muchos los científicos sociales que, provenientes de diversas ramas del saber, se han inmiscuido en tal esfuerzo y/o compromiso bajo el asentimiento de que la complejidad de los problemas por resolver requiere de perspectivas multivariadas e interdisciplinarias. Siguiendo el argumento, el llamado ciclo de las políticas públicas representa un esquema interpretativo, de aplicación general, que contiene a las diversas etapas de las intervenciones públicas. Al respecto, y a pesar de las limitaciones intrínsecas de toda abstracción de la realidad, permite enfocar o delimitar los procesos sociopolíticos detrás de dichas intervenciones, así como los fallos de diversa índole, las virtudes y las opciones de mejora.

En concreto, el ciclo de las políticas públicas puede ser dividido en cinco etapas que en su dimensión empírica pueden presentar diversas dinámicas, interconexiones, contraposiciones o traslapes: construcción de agenda, diseño de políticas, toma de decisiones, implementación y evaluación. Cada una de estas fases, en su separación analítica, abarca no sólo múltiples procesos por examinar, sino también específicos campos de investigación con sus métodos, técnicas, teorías, modelos, enfoques, discusiones y, por supuesto, posicionamientos epistemológicos. En otras palabras, todas ellas representan fértiles terrenos de suma actualidad y en constante desarrollo académico.

Partiendo de los planteamientos anteriores el *dossier* presentado en este número —intitulado “Agenda y políticas metropolitanas”— está conformado por cuatro contribuciones a cargo de investigadores con diferentes perfiles académicos que van desde la ciencia política hasta la antropología y la sociología. No obstante, cada uno de ellos formuló propuestas explicativas que, apoyadas en casos empíricos diferentes, se circunscriben a los debates sobre una de las etapas del ciclo de las políticas públicas: la construcción de agenda. Ésta puede ser definida como la fase en la cual se conecta la formación de los problemas públicos, sus causas y las posibles respuestas. Por lo tanto, es aquella en la que los diferentes actores y sus intereses entran en conflicto por la definición, constitución y/o apropiación de aquellos tópicos que, debido a su visibilidad

y posicionamiento públicos, demandan la atención de las esferas gubernamentales y la toma de decisiones bajo un determinado contexto sociopolítico. Así, todos los documentos contenidos en este dossier conllevan la explicitación de las relaciones de poder entre sujetos, grupos, organizaciones, instituciones u órdenes administrativos inmiscuidos en el mencionado proceso, así como de las dinámicas de socialización, resistencia, bloqueo y/o legitimización de las posibles soluciones.

En la primera contribución, titulada “El transporte público en el área metropolitana de Guadalajara: agenda, proyectos y gatopardismo”, Alberto Arellano Ríos desea mostrar el cómo actores específicos vinculados al funcionamiento del complejo sistema de transporte público han impedido la mejor atención de los problemas fundamentales de movilidad urbana en Guadalajara. Concibiendo a éstos como piezas conformantes de una estructura de poder enraizada, Arellano recorre las principales propuestas de resolución consideradas en las últimas décadas para evidenciar su grado de participación o, mejor dicho, de obstaculización de las mismas en aras de intereses privados. Asimismo, desea explicitar que el fracaso de las formulaciones técnicas enunciadas en su artículo, también se fundamenta en administraciones locales que las apoyan en el discurso, pero que han sido incapaces de (o no han querido) controlar a esos colectivos y actores que conforman el llamado “pulpo camionero”. Una contradicción que el autor abstrae a la expresión “gatopardismo”, ya que el sentido de tal metáfora es “cambiar todo para que nada cambie”.

El segundo documento del *dossier*, escrito por Roberto Iván Piedra Ascencio y denominado “Política social en el área metropolitana de Guadalajara: agenda intermunicipal y formulación de programas aislados”, plantea como punto de partida la dificultad analítica que implica la delimitación de la etapa de construcción de agenda en materia de desarrollo social cuando ésta depende, casi exclusivamente, de la obtención de beneficios políticos. Al respecto, el autor señala que la punta del iceberg es la laxitud de las intervenciones en dicho campo por parte del gobierno de Jalisco dentro del Área Metropolitana de Guadalajara, ya que éstas representan menos del 1% del total de programas. Lo anterior ha provocado un vacío político que los municipios metropolitanos han llenado bajo la construcción de su propia cartera de programas independientes. No obstante, lo encontrado por Piedra Ascencio es que los ayuntamientos que han desarrollado esa cartera son aquellos que representan a un partido diferente (Movimiento Ciudadano) al del gobierno estatal (Partido Revolucionario Institucional), por lo que existe un componente político innegable. En este sentido, esos municipios han constituido sus propias agendas de problemas y programas de intervención, por lo que se ha dado una convergencia en términos de agenda. Sin embargo, y como señala el artículo, esto no significa el nacimiento de una coordinación intermunicipal en la implementación, ya que la realidad evidencia que cada uno de los municipios ha trabajado de forma individual, en la operación política, financiera y administrativa de cada programa.

En el tercer texto, “Las políticas públicas de construcción de presas para el abastecimiento de agua en el área metropolitana de Guadalajara”, Anahí Copitzky Gómez Fuentes realiza un análisis crítico de los grandes proyectos de infraestructura hidráulica, en

especial los correspondientes a presas. Centrándose en el proceso de gestión de las obras, la autora explora las propuestas emblemáticas de las últimas décadas y explica los procesos sociopolíticos que derivaron en que no se llevaran a cabo. En concreto, Gómez Fuentes profundiza en el papel jugado por los gobiernos (locales y federales) en la construcción de la agenda sobre abasto de agua, así como la presión ejercida por grupos de interés ingenieriles en la legitimación de determinadas soluciones técnicas. Analizando este proceso, la autora concluye que las principales críticas recibidas y el fallo estructural de esa agenda, residen en el sesgo impuesto por el modelo de gestión de manejo del agua y sus consecuencias en términos de deuda pública y de impactos sociales y ambientales.

Cerrando el *dossier* se encuentra la contribución de Jorge Federico Eufracio Jaramillo, la cual lleva por nombre “La construcción de agenda pública sobre movilidad no motorizada: el caso de la ciclovía de Santa Margarita, Zapopan, Jalisco”. En este texto, el autor desea explicitar, en primer término, los procesos sociopolíticos que inciden en la construcción de agenda sobre movilidad no motorizada en Guadalajara. Así, hace evidentes a los actores y las ideologías que están detrás del modelo de ciclovías y cuáles son sus implicaciones en términos sociológicos. Relacionando este contexto con la construcción de una obra en particular, Eufracio Jaramillo examina los intereses y las convicciones de los implicados (gobiernos, empresarios, ciclistas y habitantes de la zona de Santa Margarita en Zapopan, Jalisco), para explicitar las contradicciones del proceso de legitimación pública. A partir de ello, resalta los efectos negativos que pueden acarrear tales modelos infraestructurales cuando no pasan por un proceso de real debate público y de socialización comprometida. En otras palabras, propone que las ciclovías y corredores multimodales deben de responder a necesidades de la colectividad y no a las afinidades de determinados sectores, pues esto sólo representaría una lucha por la imposición de un modelo urbano que, en la realidad, generaría sus propias pautas de exclusión social y de jerarquización del espacio.

Para complementar el número se suman tres artículos, un ensayo y tres reseñas. El primero de ellos, elaborado por Michelle Fernández y Lucia Miranda e intitulado “La ciudadanía social en Brasil. Un escenario de los resultados a nivel sub nacional”, revisa el desarrollo en materia social de Brasil en una década específica (1999-2009). Para ello, Fernández y Miranda discuten el concepto de ciudadanía social y lo operacionalizan para crear un índice que refleje el real ejercicio de los derechos sociales. La hipótesis principal es que el aumento de los indicadores de la ciudadanía social, reflejaría una mayor cohesión social y, a su vez, la mejoría de la calidad de la democracia. Poniendo particular interés en la práctica de los derechos al trabajo, a la vida digna, a la salud y a la educación en la escala subregional, las autoras encuentran que si bien existe un aumento en los valores del índice, los resultados obtenidos aún son preocupantes, ya que éstos reflejan una imperante desigualdad entre los estados que componen al país. Por lo anterior, concluyen que es necesario establecer “un nuevo formato de democracia, capaz de reconocer a los excluidos como ciudadanos, crear espacios públicos de participación, control social y reparación de la desigualdad y aplicar eficazmente las políticas públicas redistributivas”.

El segundo artículo, escrito por Rosalina Romero Gonzaga, lleva por nombre “*Burocracia educativa en coyunturas de cambio (1982-2012)*”. En él su autora analiza la constitución, organización y funcionamiento de una de las tantas unidades conformantes de la Secretaría de Educación Pública (SEP): la Subsecretaría de Educación Básica (SEB). En específico, Romero Gonzaga desea explicitar el grado de institucionalidad de dicha subsecretaría y su conexión con las prácticas de los funcionarios medios y superiores que la componen. En tal tesitura propone un análisis —apoyado en el institucionalismo histórico y en el institucionalismo sociológico— que devela la informalidad preponderante en la SEB. Sobre tal punto, argumenta que el trabajo cotidiano de ese organismo está caracterizado por burocracias semiespecializadas e hiperpolitizadas con un alto grado de libertad, pero con mínima incidencia en las políticas y programas educativos. Asimismo, la autora señala que los funcionarios no obtienen los puestos por su experiencia profesional, sino por sus relaciones de amistad o por compromisos políticos, lo cual afecta la formalidad institucional y el correcto desarrollo de estrategias educativas que den cumplimiento a las demandas actuales. Lo anterior le lleva a concluir que la precaria institucionalización de la SEB es visible en cuatro aspectos: 1) la falta de una normatividad educativa mínima y flexible que sea cumplida por los funcionarios; 2) la ausencia de evaluación de programas educativos federales con base en el desempeño; 3) la ausencia de mecanismos institucionales que limiten intereses particulares; y 4) la falta de permanencia y estabilidad de las unidades administrativas que conforman la Subsecretaría.

El último artículo, “La política exterior de la Federación Rusa en relación con el conflicto en Siria. ¿Nacionalismo versus pragmatismo?”, fue escrito por Pablo Telman Sánchez Ramírez. Este texto se enfoca en el actual proceso de reposicionamiento geopolítico de Rusia en conexión con una nueva definición de sus intereses nacionales. Por principio, el autor permite entender el conflicto en Siria como el principal barómetro del estado de tensión de las relaciones políticas entre Estados Unidos y Rusia. En este sentido, Sánchez Ramírez explica que éste último país ha llevado una estrategia de relaciones exteriores caracterizada, en primera instancia, por su pragmatismo para abrir canales de diálogo y negociación con otros países, pero sin que esto signifique la modificación de sus postulados e intereses internos. Por otra parte, en este documento se explica que una parte importante del conflicto geopolítico actual se basa en los intentos de Estados Unidos por evitar el resurgimiento de Rusia como potencia internacional; conflicto que se ha materializado, de forma muy clara, en la crisis humanitaria presente en Siria. Debido a lo anterior, el autor concluye que si bien no se puede hablar de la conformación de una Tercera Guerra Mundial, sí existen elementos para pensar en una nueva Guerra Fría caracterizada, una vez más, por las fuertes discrepancias entre los dos países mencionados.

El ensayo, intitulado “*Elecciones y financiamiento político: ¿qué funciona, qué falla y cómo podemos mejorar la regulación del dinero en la política?*”, fue escrito por Héctor Sebastián Arcos Robledo. Este trabajo desea explicitar las fallas en los mecanismos de regulación financiera dirigidos, especialmente, a los partidos políticos en México.

Sobre este tema, el autor argumenta que el actual sistema de control de gastos y/o ejercicio de recursos públicos no ha detenido la afluencia de fondos ilícitos a las campañas electorales, por lo que aún son muy evidentes fenómenos tales como la corrupción, el clientelismo y el patronazgo. En otra índole, el documento señala que el actual esquema de financiamiento ha provocado una reorientación político-económica de los partidos, pues más que dedicarse a la competencia electoral éstas instituciones han encontrado fuertes incentivos para conformarse con la garantía de acceso a recursos económicos. En este sentido, se asegura que los partidos han dejado de ser intermediarios entre la sociedad y el Estado para convertirse en meros agentes del segundo. Debido a ello, Arcos Robledo finaliza proponiendo varias medidas o mecanismos que se pueden poner en práctica para garantizar más transparencia y mejor rendición de cuentas, así como un mayor control financiero y una competencia equitativa.

Para finiquitar este número el lector podrá encontrar tres reseñas. La primera de ellas, referida al libro *Curso de Ciencia Política* (editado por Salvador Martí i Puig, Juan M. Solís Delgadillo y Francisco Sánchez), fue escrita por Fernando Barrientos. El autor desea resaltar la importancia de producir un manual disciplinar de la ciencia política y puntualiza en la relación de los autores con la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Salamanca. En la segunda reseña, Sagrario Paredes Vargas rescata del libro *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente* del sociólogo Joseph R. Gusfield, tres conceptos importantes para comprender el proceso de construcción de los problemas colectivos: el carácter público, la responsabilidad y la propiedad (apropiación/desapropiación). La última colaboración de este segmento refiere a la obra de Carlos Varretto titulada *Las múltiples vidas del sistema de partidos en Argentina*. En ella Pablo Palumbo aborda los tres principales ejes que articulan el libro: 1) la revisión teórica de la relación sistemas de partidos y decisividad del sistema político; 2) el reordenamiento de dichas discusiones teóricas en el campo académico argentino; y 3) la comprobación de la existencia de una diferenciación funcional del sistema de partidos en sus fases electoral y parlamentaria/gubernativa.

Por último, sólo resta agradecer a la Universidad de Guanajuato y a la Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública (REMAP), en especial a su editor Fernando Barrientos del Monte, por la seriedad y compromiso empeñados en la construcción de este número. Asimismo, se extiende una felicitación por el inicio de una nueva etapa de la revista y que ésta se colme de éxitos.

Zapopan, Jalisco, septiembre de 2018

Dr. Jorge Federico Eufracio Jaramillo  
El Colegio de Jalisco A. C.  
Coordinador del *Dossier*

