

## PRESENTACIÓN

El estudio de las políticas públicas desde su emergencia como campo multidisciplinario (Lasswell, 1971), tiene el propósito de construir las mejores aproximaciones teóricas y los mejores desarrollos técnicos y metodológicos para producir evidencia que favorezca la comprensión y resolución de los grandes problemas de la dignidad humana, dicho en palabras de su fundador. Ello sigue siendo un gran desafío intelectual y práctico dado que no extraña ver en las agendas de políticas viejos problemas, tales como la baja calidad educativa, la contaminación medioambiental, el desempleo y la pobreza, entre muchos otros.

La persistencia de estos problemas muestra que la complejidad que encierra el proceso de resolución de problemas públicos exige, cada vez más, miradas teóricas y empíricas que contribuyan a comprender el origen y las trayectorias de los problemas, a fin de visualizar e identificar si se han tomado las mejores alternativas de política pública y en su caso qué rutas habría que rectificar o repensar.

Hoy se puede afirmar que el campo de política pública se encuentra en plena ebullición. Se ha desatado una producción cuantiosa en número, diversa en perspectivas teórico-analítico-metodológicas, singular en los resultados de sus investigaciones, que en conjunto muestran avances en el campo en función de sus orígenes, sin dejar de reconocer la necesidad de ordenar y mapear las discusiones. Como resultado de su agitación y dinamismo, tenemos un campo multidisciplinario en plena expansión y crecimiento, al mismo tiempo que registra algunas tensiones y discusiones sin respuestas únicas, sin acuerdos ni consensos intelectuales, que buscan comprensión en algunos nichos de especialización dando lugar a un campo multidisciplinario cada vez más especializado y sofisticado en el uso de herramientas técnico-metodológicas.

Algunas de estas tensiones guardan una estrecha relación con: *a)* la identidad del campo de política pública, aun y cuando nos sorprenda a estas alturas; *b)* la necesidad cada vez más apremiante de producir el mejor conocimiento e información posible que nos permita establecer vínculos de causalidad entre las intervenciones de políticas y la resolución y/o mejora en los problemas públicos; y, *c)* la tensión del binomio política-políticas (*policy-politics*), que no es nueva, ha estado presente desde los textos fundacionales del campo de política pública (Lindblom, 1959, 1992; Lasswell, 1971; Bardach, 1977; Pressman y Wildavsky, 1973; Majone, 1989) y continúa hasta la actualidad.

En este proceso intelectual, si bien el cambio de políticas (*policy change*) está presente, su relevancia y singularidad se diluye como parte del proceso de políticas al estar detrás de otras preguntas, como las que se hacen desde perspectivas teórico-analíticas

concretas como la internacionalización o transferencia de políticas, la difusión de las políticas, teoría del equilibrio puntuado, narrativas de las políticas, régimen de políticas. En todas estas perspectivas las preguntas en torno al proceso de políticas no explicitan el cambio de políticas como objeto de estudio. Es esperable que desde una perspectiva de cambio de Políticas, las preguntas a contestar estén expresamente pensadas desde el cambio de políticas tales como: qué cambios de políticas son necesarios realizar en un proceso de resolución de problemas; quiénes participan y liderean dichos cambios; qué aspectos favorecen u obstaculizan los cambios de políticas; y, en qué medida los cambios de políticas representan el origen explicativo de las mejoras en los problemas públicos, entre las de mayor relevancia.

Es por ello que hoy se busca con este número de la *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* (REMAB) hacer visible la necesidad apremiante de que el cambio de políticas ocupe un lugar preponderante como un objeto de estudio con identidad propia, lo cual abona teórica y empíricamente a visualizar, conceptualizar y operacionalizar el trecho que existe entre el diseño y la implementación de las políticas públicas. Dicho en otras palabras, la ruta de cambio que merece cualquier proceso de políticas en busca de la solución de un problema. Desde esta perspectiva de cambio de políticas, lo relevante es identificar qué es necesario que cambie para hacer de las políticas instrumentos efectivos ante el desafío de la resolución de problemas; resulta indispensable identificar si a lo largo del proceso de políticas, desde la definición del problema hasta la evaluación de las políticas, se generan los cambios previstos en el diseño de las políticas, si esos cambios son suficientes para resolver el problema en cuestión, para finalizar con un análisis crítico acerca de la complejidad que guarda la relación entre cambios de políticas y solución de problemas.

En consideración a ese marco de expansión, crecimiento y tensiones es que resulta relevante el *dossier* de la REMAB, dedicado al cambio de políticas (*policy change*). La pertinencia del tema en cuestión es que se trata de un viejo objeto de estudio del campo de política pública, que hoy cobra la mayor de las relevancias dado que sus discusiones y aportaciones contribuyen en buena medida a dos cosas: ya sea a visualizar *ex-ante* qué cambios de políticas es necesario impulsar ante una situación problemática a resolver o *ex-post* a fin de identificar qué cambios de políticas estaban previstos y no se ejecutaron lo cual, en su caso, juega en contra de la resolución del problema en cuestión.

Este número comprende un artículo de un autor invitado, el *Dossier de Policy Change* —con cuatro contribuciones—, y tres reseñas de libros de reciente publicación. Encontramos que las distintas contribuciones en su conjunto comparten un denominador común que radica en la relevancia teórico-analítica y empírica que guarda identificar, conocer y comprender el pasado para estudiar el presente y especialmente visualizar un mejor futuro. Tanto desde el campo de la ciencia política como el de política pública, lo que encontramos es que el pasado contribuye a comprender la complejidad del cambio político y de políticas e incluso de alguna manera marca las pautas y velocidad de los cambios de políticas.

El artículo, “Rendimientos crecientes, patrones de dependencia y el estudio de la política” de Paul Pierson fue publicado originalmente en el mes de junio del año 2000 por la *American Political Science Review* y ha sido multicitado por el planteamiento innovador que incorpora al análisis político. Lo innovador radica en recuperar el argumento microeconómico de los rendimientos crecientes al estudio de procesos políticos. Ofrece importantes elementos para comprender la complejidad que guardan en particular los procesos de cambio de políticas a partir del concepto de trayectorias dependientes con el cual se refiere a la “relevancia causal de etapas precedentes en una secuencia temporal posterior”. Pierson articula la trayectoria de dependencia en el estudio de la política a partir de la recuperación del concepto económico de rendimientos crecientes. Desde su perspectiva, en los contextos en los cuales existen rendimientos crecientes o procesos de dependencia, la vida política tiende a distinguirse por los siguientes rasgos: existencia de múltiples equilibrios; la presencia de contingencias entendidas como eventos pequeños con grandes y duraderas consecuencias; el papel crítico que asume el tiempo, en el sentido de que se asume que un evento que ocurre fuera de lugar pierde relevancia en la trayectoria dependiente; y, la inercia, a partir de la cual se considera que una vez establecido un proceso de rendimientos crecientes, la retroalimentación positiva puede conducir a un equilibrio único el cual será resistente al cambio.

En seguida, se presente el *Dossier de Policy Change*, el cual contempla cuatro artículos. Abre con un posicionamiento introductorio, bajo la autoría de Gloria Del Castillo Alemán, a fin de ofrecer coordenadas clave que contribuyan a comprender por un lado las distintas perspectivas teóricas que han permeado al campo de política pública y cómo desde una de ellas en particular, los estudios de políticas, se ha abordado el cambio de políticas como objeto de estudio. Desde la perspectiva del cambio de políticas (*policy change*) se asume que cuando en el proceso de implementación de una política no se detonan ni se generan los cambios esperados en el estado de cosas que constituye el problema público a resolver, se abre la necesidad dilucidar si se requieren cambios *en* la política (*changes within policy*) o de plano un cambio de política (*change of policy*). De esta manera, el cambio de políticas adquiere relevancia teórico-analítica en el campo multidisciplinario de política pública. La autora señala que existen distintas aproximaciones al estudio del cambio de políticas (*policy dynamics* y *policy learning*) que se han producido en distintos momentos con lo cual destaca que no existe necesariamente un debate secuencial en el tiempo.

En el segundo artículo del *Dossier*, “Los cambios de política de tercer orden. Recursos, ideas y actores de veto en las reformas energética y educativa (México, 2013-2014)”, los autores José del Tronco Paganelli y Mara I. Hernández Estrada, parten de una pregunta central a la cual buscan dar respuesta: ¿cuáles fueron los factores que hicieron posible el cambio de políticas en los ámbitos energético y educativo? Para contestar esta interrogante, realizan un análisis comparado de políticas a fin de mostrar el papel estratégico que juegan las “ideas” y los “recursos” políticos en un proceso de cambio de políticas. Los autores muestran que las reformas en cuestión en México representan dos ejemplos en los cuales fue posible impulsar y concretar cambios de políticas difícilmente pensables antes de 2013.

La situación que favoreció el cambio de políticas fue que se hizo posible aprovechar un cambio de gobierno y sobre todo la alternancia de partido en la presidencia de la república, aspecto, a decir de los autores, que logró debilitar el poder de veto de actores clave.

El artículo siguiente, “El Programa de Verificación Vehicular (PVV) de Guanajuato. Una aproximación a la medición de los cambios en la política”, de María Ofelia Camacho García, busca aportar elementos técnico-metodológicos que contribuyan a observar si los niveles de contaminación como resultado de ajustes en el PVV, sin pretender, como lo explicita la autora, probar causalidad, inciden en la disminución de niveles de contaminantes en el estado de Guanajuato. Parte de la tesis de que a un cambio de programa le corresponde una disminución en los niveles de contaminantes. Si bien el artículo no se lo propone, recupera de forma implícita la relevancia de vincular las decisiones de políticas con sus resultados, intención con la que originalmente emergieron las ciencias de políticas. Termina por señalar que con la evidencia empírica que produjo no es posible concluir la relación positiva entre el PVV y la baja de niveles de contaminantes, a la luz de esta conclusión es que se hace visible la necesidad de contar con herramientas técnico metodológicas que permitan probar la causalidad entre la intervención de políticas y la mejora en la resolución de los problemas públicos. Sus aportes ofrecen aspectos sustantivos para un debate que continúa vigente en el campo de política pública: la prueba fehaciente de la causalidad entre intervención de políticas e impacto en la resolución de situaciones negativas para el público ciudadano.

El tercer y último artículo del *Dossier*, es “Del cambio de las políticas al cambio organizacional: el caso del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) en la Universidad Autónoma de Baja California (UABC)”, de Jocelyn Itzél Flores Buendía y María Angélica Buendía Espinosa. Las autoras, tienen el propósito de mostrar de qué manera un programa estratégico de la política de educación superior generó cambios organizacionales en una institución de educación superior (IES). Desde la perspectiva de las autoras, el cambio de políticas que se introdujo en el 2001 ha generado, a casi diez años de su existencia y ejecución, cambios en las IES en tres órdenes: cambios institucionales (reglas) desde la perspectiva de Douglas North; cambios organizacionales y cambios en la asignación y uso del financiamiento público en los establecimientos de educación superior. De esta forma, las autoras ofrecen evidencia de que la política de educación superior con énfasis en el vínculo financiamiento-evaluación institucional se trata de una intervención exitosa de política educativa cuyo resultados se ven potencializados por el uso de la planeación estratégica como una herramienta que favoreció la alineación entre problemas-decisiones y logros.

La última sección de la *REMAP* está dedicada a las reseñas de libros de reciente publicación. En esta ocasión se presentan tres. La primera es de la autoría de Fernando Barrientos Del Monte, quien nos ofrece su lectura sobre la obra *Nicolás Maquiavelo: Principios Políticos*, de Héctor Zamitiz Gamboa, bajo la consideración de que si bien hay muchas lecturas al respecto, no todas son tan acertadas. La reseña se centra en destacar los aportes a una obra emblemática de la ciencia política; llama la atención

y de alguna manera rescata la relevancia de identificar de qué forma convergen en la política la pasión y la virtud. Destaca que son las consecuencias históricas las que permiten moldear a las comunidades políticas pero al mismo tiempo son los hombres virtuosos quienes las pueden modificar a sucumbir ante ellas.

En seguida, se presenta la reseña de Francisco M. Moras Sifuentes, quien da cuenta de los resultados de una investigación bajo la coordinación de Mónica Montaña Reyes y Fernando Patrón Sánchez, los cuales se publicaron bajo el título de *Élites parlamentarias locales en México: actitudes y desempeño*. El libro se enmarca en una discusión más amplia: el cambio de las instituciones políticas locales mexicanas y el buen ejercicio de la política por parte de los legisladores, a la luz de lograr mayor efectividad en la respuesta a la ciudadanía. La reseña aborda sobre las principales cualidades de la obra, las cuales descansan en que se trata de estudios empíricos sobre las percepciones que los legisladores tienen de su función y de sí mismos. La metodología utilizada es producto del trabajo de investigación realizado en el marco de la Red de Investigación de Élités Parlamentarias en México (Relipamex). El autor de la reseña a la vez que da cuenta del contenido de la obra, abre una multiplicidad de temas propios de una agenda futura de investigación, en la cual destaca el continuar estudiando la profesionalización de los legisladores en función de sus capacidades para generar, transformar y presentar información útil en el proceso decisional de políticas junto con la normalización y profundización de mediciones relacionadas con la participación y representación de los diputados a fin de avanzar en la generalización de los hallazgos.

La tercera reseña está a cargo de Miguel Vilches Hinojosa, quien da cuenta del contenido del libro *Decidir desde Tierra Lejana. El voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Los casos de Michoacán, Ciudad de México y Chiapas* de Abel Muñoz Pedraza. Se trata de un libro donde se analiza si son los factores institucionales los que explican la participación electoral de los mexicanos residiendo en el extranjero. La inquietud que mueve al conjunto de la investigación es poder comprender cómo votan los mexicanos que se encuentran residiendo en el extranjero, en este caso la ciudad de Los Ángeles, California en los EEUU. Vilches destaca la sólida construcción de la evidencia con la cual se ponen a prueba dos de las hipótesis que se plantean desde la investigación: la primera, es si existe una relación positiva entre el diseño del modelo de votación extraterritorial y el voto; y la segunda, tiene que ver con la cultura política de los migrantes, ya que se asume que en la participación electoral de los mexicanos residentes en el extranjero inciden distintos componentes de las localidades donde residen. Una de las principales conclusiones que se destacan es que la participación de los emigrantes radicados en Los Ángeles, California principalmente de Michoacán, de la Ciudad de México y Chiapas, no se ven afectados por el tiempo que tienen residiendo en EEUU, la adquisición de la ciudadanía norteamericana y el vínculo que mantienen con sus comunidades de origen. Cierra este número de la *REMAP* la reseña de Sonia Reyes sobre el libro de Jesús Ramírez Macías, *Estrategia, pensamiento y acción. Herramientas y métodos para la planeación y gestión*, un texto útil para comprender y desarro-

llar una visión estratégica dentro de la gestión de las organizaciones apoyándose desde la dimensión estratégica y ante el reto de pensar y actuar de ésta manera en contextos dinámicos y complejos.

Finalmente quiero expresar mi agradecimiento a Fernando Patrón y Fernando Barrientos, y a todo el equipo editorial de la *REMAP*, por su paciencia para llevar a buen puerto este volumen. Quienes hemos contribuido con nuestros textos, sinceramente deseamos que los lectores encuentren en ellos propuestas teórico-analíticas, información empírica y reflexiones novedosas, que generen debates suficientes para crear futuras líneas de investigación. Que sirvan para promover un debate renovado en torno a la relación entre ciencia política, administración pública y política pública.

Ciudad de México, diciembre de 2017.

Dra. Gloria Del Castillo Alemán  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Coordinadora del *Dossier*

#### BIBLIOGRAFÍA

- Bardach, E., (1977), *The implementation Game: What happens after a Bill Becomes a Law*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Lasswell, H., (1971), *A Pre-View of Policy Sciences*, EEUU: American Elsevier
- Lindblom, Ch., ( 1959 1992), “La ciencia de ‘salir del paso’”, en Luis F. Aguilar (1992), *La hechura de las políticas*, México: Porrúa, pp.201-225
- Majone, G., (1989), *Evidence, Arguments and Persuasion in the Policy Process*, EEUU: Yale University Press.
- Pressman, J. y A. Wildavsky, (1973), *Implementation*, Berkeley, CA: University of California Press