

GLORIA DEL CASTILLO ALEMÁN
DANAY QUINTANA NEDELCU
Editoras

POLÍTICAS PÚBLICAS

Nuevos enfoques
para la investigación



FLACSO
MÉXICO

Índice

Introducción.	7
<i>Gloria Del Castillo Alemán y Danay Quintana Nedelcu</i>	
1. El cambio de política de los incentivos al magisterio en México . .	19
Marco teórico-metodológico.	43
<i>Karla Adriana Pérez Moreno</i>	
2. El sector espacial en México y los resultados de su primera política: un análisis desde el enfoque dialéctico de las redes de políticas . .	49
Marco teórico-metodológico.	80
<i>Alejandro Guerrero García</i>	
3. La definición de los problemas públicos como parte de los procesos decisionales: el ingreso a la educación superior en Cuba	89
Marco teórico-metodológico.	114
<i>Lídice Curbelo González</i>	
4. La educación superior en Cuba. Un estudio de política pública con (des)enfoque de género	121
Marco teórico-metodológico.	143
<i>Danay Quintana Nedelcu</i>	
5. Políticas públicas de cuidado alternativo para los niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental en México y Brasil.	149
Marco teórico-metodológico.	183
<i>Carolina Bascuñán Domínguez</i>	

Introducción

*Gloria Del Castillo Alemán, * Danay Quintana Nedelcu***

Este libro pone a consideración del público interesado una compilación de cinco estudios de caso de política pública, que abordan una variedad de problemas, enfoques y propuestas correspondientes a dicho campo. Le hemos llamado nuevos enfoques al conjunto de posturas que han surgido en este campo de investigación como respuesta crítica a la clásica perspectiva de ciclos o etapas de las políticas públicas. Aunque resulta imposible abordarlos todos, aquí presentamos algunas de sus más relevantes aproximaciones.

La presente compilación expresa a su vez el esfuerzo por conectar docencia e investigación sobre políticas públicas desde dicho prisma alternativo. Quienes participan en este libro como autores fueron estudiantes de posgrado de la primera edición del Seminario de tesis Análisis de Políticas Públicas (2014-2017), de la Flacso México. Este espacio de formación para la investigación que pronto tendrá su tercera generación, nació con el propósito de enseñar y aplicar nuevos enfoques teóricos y metodológicos del amplio campo científico de las políticas públicas.

Asimismo, al final de cada caso de política pública se presenta un recuadro analítico que sintetiza el marco teórico-metodológico de cada

* Doctora en Investigación en Ciencias Sociales. Directora general y profesora investigadora de la Flacso México.

** Becaria del posdoctorado del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH), UNAM. Coordinadora académica del Diplomado Internacional Feminismos en América Latina (CEIICH), UNAM. Investigadora de la Flacso México.

investigación, aspecto abordado —de manera exhaustiva— en el Seminario mencionado. En esta ocasión se usan para explicitar las coordenadas en las que está comprendido cada trabajo, y sirven para ampliar las referencias analíticas empleadas por cada autor. Los lectores encontrarán en este material un recurso adicional para profundizar en las bases bibliográficas de las investigaciones. Esta información podrá usarse a manera de lente analítico para la indagación exhaustiva de los casos y muestran algunas de las rutas más importantes y novedosas para ahondar en el conocimiento y análisis de las políticas públicas. Casos y fichas se ofrecen de modo complementario e interconectado, y en su conjunto robustecen los contenidos que aquí se presentan.

Desde otra arista, la pluralidad de esta obra se encuentra marcada por las experiencias personales y profesionales de quienes han participado en ella. Proviene de diferentes formaciones profesionales: economía, psicología, ciencia política, sociología; distintos niveles educativos: estudiantes de maestría, doctorado, posdoctorado; diversas adscripciones: Flasco México, UAM, UNAM, y varias nacionalidades: chilena, cubana, mexicana.

En medio de esta diversidad, los trabajos comparten coordenadas similares que alimentaron en un tiempo y espacio comunes las inquietudes de investigación de quienes colaboran en el libro. El Seminario de tesis Análisis de Políticas Públicas sirvió de contexto inmediato de formación docente de posgrado unificando referentes, lecturas y debates teóricos. Entonces, no es obra del azar que muchos de los escritos compartan esquemas analíticos y marcos teórico-metodológicos aunque los apliquen de modo distinto y para analizar diversos problemas de política pública.

Un eje transversal que atraviesa los capítulos de esta serie es la concepción según el método de los estudios de caso de política pública que a decir de Theodore J. Lowi, en su texto canónico *Políticas públicas, estudios de caso y teoría política* (1994), es uno de los más relevantes tipos de análisis de las decisiones de políticas. Ellos, aunque muy diversos en cuanto a decisiones, enfoques y alcances, forman parte de un esfuerzo cognoscitivo común: convertir experiencias puntuales de investigación de decisiones de políticas en fenómenos susceptibles de ser analizados a profundidad, con el propósito máximo de extraer de ellas lecciones epistemológicas, teóricas, metodológicas, prácticas. De tal suerte, sus reflexiones son sus-

ceptibles de amplificar a otros casos explotando su potencial heurístico (en el sentido etimológico de esta palabra), no extrapolar ni calcar, pero sí construir puentes y diálogos analíticos.

El método de los estudios de caso, en efecto, recrea condiciones únicas, así como cada investigador deja su marca en el trabajo que realiza. No obstante, más allá de una apología de la singularidad, los casos son también exponentes de estructuras relativamente invariantes (tanto objetivas como analíticas) y procesos equivalentes que se articulan en un cuerpo social mayor, el cual irriga de sentido social las experiencias particulares. Es mirando el árbol en su bosque —el caso en su contexto— que podemos sumergirnos en las realidades concretas como variante de lo probable.

De esta forma, aquí se invita a los lectores a recurrir a su “imaginación científica” y completar con su creatividad y propios referentes los análisis que ofrece esta compilación. Es con este proceso de digestión intelectual que un libro como el presente cumple su cometido, al empezar la verdadera obra allí donde termina lo escrito.

Un segundo eje transversal de esta producción colectiva se relaciona con las características de los casos estudiados en clave “ciencias de políticas” o “*policy sciences*”, según Harold Lasswell (1971), fundador de este enfoque. Su propuesta ha servido de fundamento del seminario mencionado como espacio de formación, y es uno de los referentes de más relevancia en los capítulos de este libro. Siguiendo su lógica, los casos comparten en su diseño rasgos como el enfoque multidisciplinar, ser plurimetódicos, contextual o situados, y orientarse a la resolución de problemas públicos. Aunque los autores uniforman en cierta medida su metodología (en su más amplio sentido), aportan singularidad a sus trabajos al llenarlos de contenido.

El campo de estudios de políticas públicas en el que se inserta un libro como este, ha llegado para quedarse. A propósito, recordamos aquí la afirmación de Bruno Dente: “Hemos logrado que las políticas públicas estén en boca de todos, pero aún falta avanzar en la solidez de las aproximaciones analíticas”.¹ La relevancia y los aportes del presente libro se inscriben en ese debate.

¹ Segunda Conferencia Internacional de Política Pública (ICPP, por sus siglas en inglés), julio de 2015, Milán, Italia.

Hoy la discusión en el campo de política pública pareciera que no tiene pies ni cabeza, o mejor dicho, que tiene muchos y que estos exigen pistas con las que se ubique, comprenda e identifiquen los aportes de esa disciplina a la luz de sus planteamientos fundacionales. Para esa mejor comprensión es posible identificar algunos referentes que dan cuenta de las preocupaciones intelectuales desde la investigación, y que tienen su origen en la emergencia de las ciencias de políticas (*policy sciences*) de Harold Lasswell (1971). Desde esta perspectiva, la investigación de políticas públicas² toma dos rutas que se han esquematizado —sin que esto haya sido la intención de su fundador— como “conocimiento del proceso de las políticas” y “conocimiento en el proceso de las políticas”. Cada una representa una lógica singular de aproximación al conocimiento de las decisiones y las acciones gubernamentales (Del Castillo, 2014) y se corresponde en la práctica con los denominados estudios y análisis de políticas, respectivamente.

Con el propósito de darle forma a la discusión en torno al conocimiento de las políticas públicas, podríamos organizarla gráficamente. Si recurrimos a un plano cartesiano, en el eje vertical colocaríamos la discusión teórico-analítica y en el horizontal la técnico-metodológica, de tal manera que así se visualizarían cuatro cuadrantes. En el primero hallaríamos la discusión de los análisis de políticas (*policy analysis*) como perspectiva teórica-analítica. En el segundo, opuesto al primero, miraríamos la estrecha relación con el *boom* de los estudios de política pública (*policy studies*), en los que se recuperan las premisas fundacionales de la teoría de las políticas públicas que acompañan la necesidad de construcciones teórico-analíticas híbridas, a fin de comprender y hacer visibles los objetos de estudio del proceso político de las políticas públicas y cuya relevancia radica en que inciden en los resultados de política pública. El tercer y cuarto cuadrantes del eje horizontal estarían enfocados a los métodos y técnicas para perfeccionar y mejorar la exactitud en la producción de evidencia empírica cuantitativa y cualitativa, especialmente para probar y medir la causalidad median-

² Se usa investigación de políticas en términos genéricos, esto es, como indagación focalizada en las políticas públicas como principal objeto de estudio y para diferenciarla de aproximaciones específicas como es el caso de análisis de políticas y estudios de políticas.

te el impacto de las decisiones y políticas públicas en la resolución de problemas públicos.

En esta tradición el presente libro se inscribe en la búsqueda de mejorar, agudizar y aplicar la mirada teórica del proceso de las políticas desde la lógica de los estudios de política pública (*policy studies*). Como dijimos al inicio, recupera las investigaciones construidas en el marco de la primera edición del Seminario de tesis Análisis de Política Pública que se inauguró en 2014. Hay que destacar que los casos de políticas (Vining y Weimer, 2005) que desarrolla cada capítulo no son síntesis de los trabajos de tesis sino que fueron expresamente diseñados para este volumen, aunque recuperen lo realizado para las tesis en el esfuerzo de convertirlas en casos de políticas para este libro.

Los seminarios de tesis en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso México), representan el espacio por excelencia de formación para la investigación. En ellos participa el estudiantado de los distintos programas de posgrado de la oferta académica de la institución, bajo la coordinación de profesores investigadores. Formar parte de los seminarios es una elección de quienes estudian, en función de sus intereses de investigación. En esta ocasión se integraron al seminario estudiantes de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos (Alejandro Guerrero), de la Maestría en Ciencias Sociales (Lídice Curbelo), del Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales (Carolina Bascuñán) y del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (Karla Adriana Pérez, cuya presencia se debe a los programas de movilidad). Fue una experiencia coordinada por la doctora Gloria Del Castillo, profesora investigadora de dicha institución, y con apoyo de Danay Quintana, egresada del Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales de la Flacso México (2012-2015), quien también es autora de un capítulo de este libro.

El Seminario de tesis Análisis de Políticas Públicas ha partido de una pregunta muy amplia: ¿por qué a pesar de los esfuerzos de instituciones y de los tomadores de decisiones para la resolución de problemas sociales estos no se resuelven e incluso se agudizan? Tal interrogante fue planteada sobre la base de problemas relacionados con los ámbitos de la salud, la educación, el medio ambiente, la pobreza, el transporte, la vivienda y la recaudación fiscal, a fin de extraer lecciones y prácticas de políticas públicas en México. Aunque con adecuaciones, la interrogante