

# La colonialidad del saber en la enseñanza de políticas públicas en instituciones de educación superior en México\*

Laura Mota Díaz (México)\*\*

## Resumen

El artículo aborda el enfoque técnico e instrumental que predomina en la enseñanza de las políticas públicas dentro de instituciones de educación superior en México —tanto en pregrado como en posgrado—, para hacer notar los vacíos que hay en el conocimiento pero también para destacar la necesidad de desarrollar enfoques teóricos y metodológicos que posibiliten un análisis de políticas públicas congruente con las problemáticas propias del contexto mexicano. En ese tenor, los argumentos de la teoría decolonial resultan útiles para analizar y reflexionar sobre los enfoques teóricos y metodológicos que se encuentran en los programas de estudio de políticas públicas. Se pretende destacar la necesidad de formular alternativas para consolidar un campo propio de estudio y análisis de políticas públicas, y recuperar algunos elementos de la antropología de las políticas públicas y de la decolonialidad para *otra* formación de los especialistas en ese campo.

## Palabras clave

Políticas Públicas; Educación Superior; Formación Profesional; Colonialidad del Saber; Teoría Decolonial; México.

[ 239 ]

**Fecha de recepción:** febrero de 2016 • **Fecha de aprobación:** mayo de 2016

## Cómo citar este artículo

Mota Díaz, Laura. (2016). La colonialidad del saber en la enseñanza de políticas públicas en instituciones de educación superior en México. *Estudios Políticos*, 49, pp. 239-259. DOI: 10.17533/udea.espo.n49a13

---

\* Artículo de revisión a partir de mi experiencia docente en áreas de política pública durante más de doce años en pregrado y posgrado, y derivados de los hallazgos respecto a los resultados e impactos de las políticas públicas aplicados en México, así como mi interés y afinidad por las teorías decoloniales, y de varias investigaciones realizadas en ese periodo: *Los retos de la administración pública en la lucha contra la pobreza de cara al nuevo milenio. Un estudio dirigido al Estado de México*, 1998-2001; *La gestión municipal como base del desarrollo económico y social. Experiencias en dos municipios mexiquenses*, 2006-2008; *Proyectos Hegemónicos de desarrollo y alternativas de los sujetos colectivos. Un estudio de tres experiencias en la zona metropolitana del Valle de Toluca*, 2014-2007.

\*\* Antropóloga Social. Especialista en Gobierno y Desarrollo Local. Magíster en Ciencias Sociales con Especialidad en Desarrollo Municipal. Estudios de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales. Profesora-Investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, miembro del grupo de investigación Actores sociales, participación y desarrollo alternativo. Correo electrónico: [lmotad@uaemex.mx](mailto:lmotad@uaemex.mx)

# The Coloniality of Knowledge in the Teaching of Public Policies in Educational Institutions of Higher Education in Mexico

## Abstract

The article discusses the technical and instrumental approach that predominates in the teaching of public policies within Mexican educational institutions, both undergraduate and graduate; with the purpose of noting the gaps that exist in knowledge but also to highlight the need to develop theoretical and methodological approaches that enable an analysis of public policies consistent with our own problematic context. In that vein, the arguments of the decolonial theory are useless to analyze and reflect on the theoretical and methodological contents found in the curricula of public policies. The cases analyzed for this purpose do not constitute a representative sample in a statistical sense, but follow specific selection criteria: the importance of the institutions in the national context, availability of information, and postgraduate programs with emphasis on public policies. The aim of this analysis is first, to highlight the need to formulate alternatives to consolidate the study of public policies as a field in its own right, and, second, to reclaim some elements provided by the anthropology of public policies and decoloniality in order to enable a different kind of training of the specialists in this field.

[ 240 ]

## Keywords

Public Policies; Higher Education; Professional Formation; Coloniality of Knowledge; Decolonial Theory; Mexico.

## Introducción

El *boom* de las políticas públicas en América Latina fue palpable en los inicios de la década de 1990, cuando distintas universidades abrieron sus puertas a lo que entonces se consideró un nuevo campo del saber científico en materia de desarrollo y gestión de los asuntos públicos, que surgió a la par de las transformaciones del Estado y de la administración pública en el marco del proyecto neoliberal.

Para la mayoría de países de Latinoamérica, el ingreso al modelo neoliberal —acontecido en la década de 1980— trajo consigo diversas transformaciones en sus sistemas económicos y políticos, que apuntaban hacia un “nuevo” estilo de desarrollo pero también hacia nuevas formas de gestión de lo público dentro de una lógica de eficiencia y eficacia. Fue así como a finales de la década de 1980, y de manera más clara a principios de 1990, se introdujo el tema de las políticas públicas en diversos países de la región, a tal grado que se crearon numerosos programas de enseñanza y formación en políticas públicas dentro de las universidades y otras instituciones de educación superior.

México no fue ajeno a este proceso de transformación, pues de modo particular la enseñanza de políticas públicas se inició en los primeros años de la década de 1990, tanto en posgrado como en pregrado, situación que se desarrolló dentro de un ambiente ya bastante complejo por las características imperantes de su sistema de gobierno —centralista, unipartidista y presidencialista—, que hacía difícil vigorizar las transformaciones encaminadas a la consolidación de un régimen democrático, pero que al mismo tiempo generaba resistencia en las estructuras gubernamentales a incorporar en la noción de política la dimensión pública. En ese sentido se seguía aludiendo a política gubernamental. Por otra parte, las condiciones de pobreza y desigualdad en el país revelaban sus más altos niveles. Simultáneamente, como respuesta a esa situación, los movimientos sociales se acrecentaban y diversificaban: por ejemplo, el 1.º de enero de 1994 hizo su aparición pública el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que se constituyó como uno de los movimientos antisistémicos más importantes de la región.

Dentro de ese panorama, si bien el ingreso de las políticas públicas llegó como algo novedoso al sector académico, lo cierto es que arribó distanciado del tiempo y la realidad que para entonces se vivía en el país, de tal modo que su enseñanza se centró fundamentalmente en la transmisión

[ 241 ]

del conocimiento heredado de autores, principalmente norteamericanos, en relación con los conceptos, teorías y modelos de análisis de políticas públicas.

Conforme a esto, es posible señalar que como campo de estudio las políticas públicas adquieren rasgos coloniales, en tanto su origen se ubica en la Modernidad-colonialidad<sup>1</sup> norteamericana, que se instauró a partir de 1949 de la mano de la institucionalización del desarrollo y el subdesarrollo<sup>2</sup>. A partir de entonces se dio un sometimiento de los países de la región a las lógicas del capitalismo norteamericano, dando lugar a un complejo sistema institucional de “cooperación al desarrollo”, que en adelante sería el encargado de formular las directrices de política para nuestros países —Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otros—.

En esa línea, la enseñanza de las políticas públicas se orientó a la formación de profesionales —con una marcada influencia de la metodología empirista— que fueran capaces de aplicar modelos para el análisis de políticas públicas congruentes con la lógica de reproducción del sistema capitalista y del discurso hegemónico de desarrollo que privilegia las condiciones materiales de existencia, y que a la fecha ha profundizado las situaciones de pobreza y desigualdad en la región.

[ 242 ]

## 1. Esbozos para comprender el carácter técnico e instrumental de las políticas públicas

La llamada *ciencia de políticas*, nacida en 1951 en Estados Unidos bajo el impulso pionero de Harold Lasswell, se constituyó en una subdisciplina de la Ciencia Política orientada a la mejora del desempeño administrativo

---

<sup>1</sup> La colonialidad hace referencia a un patrón o matriz de poder que domina en un cierto modo de producción y mediante el cual se configuran las distintas áreas de la actividad humana que dan forma al sistema mundo moderno y que clasifican racialmente a las sociedades (Restrepo, 2010, p. 16). Ese patrón de poder viene de la mano de la Modernidad, que no es anterior ni posterior a la colonialidad (Grosfoguel, 2006, p. 27), que proviene de un proceso de conquista e implica varias transformaciones por cuanto impone una identidad cultural, que al final produce una división en la sociedad que se moderniza (Bolívar, 1989, pp. 43-44).

<sup>2</sup> Conceptos institucionalizados en el discurso oficial de toma de posesión del presidente norteamericano Harry Truman el 20 de enero de 1949, que inauguró una nueva era del capitalismo. Al respecto Joan Prats (s.f., p. 1) sostiene que el desarrollo, como ideología situada en el racionalismo constructivista, se constituyó en una clave muy importante para la reconstrucción del orden internacional; en tanto, la noción de subdesarrollo fue oficializada para institucionalizar la visión de superioridad norteamericana con respecto a los países de África, Asia y América Latina, lo que le sirvió para consolidar su hegemonía en el contexto internacional.

y la acción gubernamental del Estado; por esa razón se instaló en la praxis de la administración pública como elemento fundamental, consolidándose más tarde con el nombre de *política pública*, tal como hoy se le conoce.

La confluencia de varias situaciones —ocurridas en esa nación en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial— explica las razones que dieron origen a esta subdisciplina. Una de ellas tiene que ver con la presencia de un sistema de gobierno democrático apoyado en la creación de agencias de investigación y asesoramiento independiente, que posibilitó la implementación de diversos programas sociales. Otra razón se atribuye al hecho de que en aquel tiempo el conocimiento científico se vio favorecido por los desarrollos teóricos y metodológicos alcanzados, por lo cual se privilegió la razón técnico-científica en la atención de problemas de orden administrativo y de gobierno; frente a esto, el saber experto se tornó clave al interior de la administración del Estado (Nelson, 2001, citada en Valencia y Álvarez, 2008).

En ese escenario, en el que dominaba la racionalidad instrumental, surgió la propuesta de Lasswell, cuyo eje central giraba en torno a la idea de un trabajo interdisciplinario que diera cuenta de la hechura y el proceso de las políticas dirigidas a atender problemas de carácter público. Se esperaba así que tanto la Ciencia Política como las demás Ciencias Sociales brindaran elementos metodológicos y conceptuales al estudio del Estado y la política (Valencia y Álvarez, 2008).

[ 243 ]

Tal propuesta dio lugar al surgimiento de otras posturas que en un principio se oponían a los planteamientos de Lasswell, pero que al mismo tiempo permitieron el desarrollo de la *ciencia de políticas* a partir de modelos aplicados al análisis de estas. Una de las posturas que tuvo gran influencia fue precisamente la que provenía de enfoques cuantitativos especialmente de la economía, la investigación de operaciones y el análisis de sistemas, sustentada en un modelo de racionalidad absoluta —corriente sinóptica—. De otro lado, se fue desarrollando un enfoque denominado pluralista, del cual surgieron los modelos de racionalidad limitada, incrementalista y de elección pública —corriente antisinóptica—.

No está de más decir que la mayoría de los modelos de análisis referían a una secuencia de etapas en el proceso de formación de la política pública, que va desde la definición del problema, la formulación, la implementación y la evaluación, confiriéndole así un carácter lineal y mecánico, que a la fecha persiste en los contenidos temáticos de la mayoría de los programas académicos de pregrado y también de posgrado.

Este breve recuento permite entender el carácter que se le otorgó a las políticas públicas y que se resume en la primacía de una racionalidad técnico-científica sobre el proceso de la toma de decisiones, donde adquirieron relevancia las metodologías empírico-analíticas sustentadas en el paradigma positivista. Con esta orientación, las políticas públicas llegaron a México casi cuarenta años después, tiempo en el que se robustecía el sistema neoliberal generando una serie de contradicciones en lo social.

Lo cuestionable es que ese enfoque de política pública llegó al país como algo novedoso, a tal grado que las universidades comenzaron a incorporar esa materia en el currículo de sus programas académicos, empleando los mismos enfoques teóricos y metodológicos desarrollados en Estado Unidos y Europa durante las décadas de 1950, 1960, 1970. Esto significa que la racionalidad instrumental, junto con sus modelos de análisis, se trasladó tal cual sin tener en cuenta diferencias de origen, de tiempo y de contexto —político, económico y social—.<sup>3</sup>

De ese modo, la “producción teórica” se concretó a la traducción e interpretación de los textos originalmente escritos por autores norteamericanos, dando lugar a las antologías que constituyen hasta nuestros días la principal base para el estudio de las políticas públicas en el país.<sup>4</sup> Otros autores se han enfocado en reproducir ese mismo discurso, o bien se han ido por la vía de plantear la política pública dentro de los esquemas del *marketing* político.<sup>5</sup>

[ 244 ]

## 2. Colonialidad del saber en el conocimiento de las políticas públicas. El caso de México en los contenidos curriculares de programas de pregrado y posgrado

La referencia a la relación entre saber y poder en el contexto latinoamericano remite a re-pensar los procesos de colonización, primero por parte de Europa y luego por parte de Estados Unidos. En esa perspectiva, los

<sup>3</sup> Lo que se denomina *egopolítica del conocimiento*, pues se trata de un conocimiento que proviene de un sujeto deshistorizado y descorporalizado, que también es muestra de una *geopolítica del conocimiento*, en tanto que el lugar de enunciación de ese conocimiento se produce en un marco de relaciones de poder, manifestado a través de un discurso ideológico que aboga por el desarrollo capitalista, sometiendo a nuestros gobiernos para cumplir con sus objetivos (Grosfoguel, 2006).

<sup>4</sup> Específicamente la Colección Antologías de Política Pública de Luis F. Aguilar Villanueva, que consta de cuatro tomos y que conforman hasta la fecha la bibliografía obligatoria en la mayoría de los programas académicos del país.

<sup>5</sup> Por ejemplo, Carlos Salazar Vargas, autor colombiano actualmente radicado en México, que se desempeña como consultor independiente y que ha editado en el país varios textos sobre *marketing* político integrado.

aportes de Aníbal Quijano referentes al tema de la colonialidad son relevantes en tanto brindan elementos para la comprensión del proceso de configuración de la visión hegemónica del mundo fundada sobre la base del poder.

En efecto, Quijano (2007) se refiere a la colonialidad como un patrón de poder que opera a través de la naturalización de jerarquías raciales que hacen posible la reproducción de relaciones de dominación territoriales y epistémicas, que no solo garantizan la explotación capitalista de unos seres humanos hacia otros sino que subalternalizan también los conocimientos, experiencias y formas de vida de quienes son dominados y explotados. Así, la colonialidad:

[...] se funda en la imposición de una clasificación racial/étnica de la población del mundo como piedra angular de dicho patrón de poder, y opera en cada uno de los planos, ámbitos y dimensiones, materiales y subjetivas, de la existencia cotidiana y a escala social (Quijano, 2007, p. 93).

En ese sentido, el autor sostiene que: “el poder es una relación social constituida por una trama continua de tres elementos: dominación/explotación/conflicto respecto del control de las áreas decisivas de la existencia social humana”. Una de esas áreas es la que tiene que ver con la subjetividad-intersubjetividad, y de modo más específico con el imaginario y el modo de producir conocimiento, de tal forma que cuando se alude a la colonialidad del saber se pretende resaltar la dimensión epistémica de la colonialidad del poder (Quijano, 2007, citado en Restrepo y Rojas, 2010, p. 136).

[ 245 ]

La colonialidad del saber supondría una especie de arrogancia epistémica para quienes se imaginan modernos y consideran poseedores de los medios más adecuados (o incluso los únicos) de acceso a la verdad (sea ésta teológica o secularizada) y, por tanto, suponen que pueden manipular el mundo natural o social según sus propios intereses (Restrepo y Rojas, 2010, p. 137).

Es decir que la colonialidad del saber invisibiliza otros saberes por considerarlos inferiores.

La colonialidad del saber, [debe ser] entendida como la represión de otras formas de producción del conocimiento (que no sean blancas, europeas y “científicas”) elevando una perspectiva eurocéntrica del conocimiento y negando el legado intelectual de los pueblos indígenas y negros,

reduciéndolos como primitivos a partir de la categoría básica y natural de raza (Walsh, 2005, p. 19).

Hasta hace poco —aún todavía, pero en menor medida— había una tendencia muy arraigada en la ciencia social latinoamericana a considerar como superior el conocimiento científico europeo y norteamericano, entre otras cosas, por estar respaldado en categorías de universalidad, objetividad y neutralidad, propias del paradigma positivista que expone como uno de sus elementos de rigor la distancia entre el investigador y el sujeto social, lo cual supone una “supresión de los efectos de la mundanal subjetividad” que es una condición necesaria para generar un conocimiento de validez universal (Restrepo y Rojas, 2010, p. 138; Walsh, 2007, p. 103). Esa pretensión de producir un conocimiento sin sujeto y con alcance universal es lo que Santiago Castro (2007, p. 83) denomina *la hybris del punto cero*, en referencia a un conocimiento supremo que es producido por un sujeto que se imagina en capacidad de poseer “la mirada de Dios” que lo puede ver todo pero no puede ser visto.

[ 246 ]

Lo que estos autores señalan es que en las universidades latinoamericanas todavía impera la idea de un modelo de ciencia que reproduce una serie de supuestos sobre los que se establece toda una jerarquía epistémica — universalidad, neutralidad, objetividad, no lugar del conocimiento científico, entre otros—. De acuerdo con Catherine Walsh (2007), la imposición de este canon eurocéntrico se ha profundizado desde la década de 1990, como parte de la extensión a la ciencia y el conocimiento de la globalización neoliberal. Precisamente ha sido ese el mismo tiempo en que la política pública se colocó en los programas universitarios, por lo cual resulta interesante hacer una revisión sobre los contenidos de los programas de formación en ese campo, especialmente en lo que se refiere al enfoque teórico-metodológico que prevalece. Es en ese sentido que las siguientes líneas se refieren al caso mexicano.

En principio, debe destacarse que el contexto de origen de las políticas públicas en México se caracterizó por la crisis financiera y la crisis de legitimidad de la administración pública, pero también por el ingreso a un nuevo modelo de desarrollo que, en apariencia, privilegiaba la condición democrática, pero que a su vez promovía los esquemas privados de la administración. De tal modo, se tornó necesaria la modificación de ciertas prácticas relacionadas con los procesos de decisión por lo que se produjo un cambio político y administrativo centrado en la idea de la racionalidad que proporcionaba el enfoque de políticas públicas. Fue así como la política



pública pasó al ámbito académico, constituyéndose en un objeto de estudio relevante y epistemológicamente válido (Aguilar, 2014, p. 26)<sup>6</sup> que centró su atención en la decisión pública del gobierno, hasta entonces escasamente abordada por la Ciencia Política y la Administración Pública mexicanas.

Según Aguilar Villanueva (2004, p. 30), en 1988 el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), abrió el primer programa de posgrado en Políticas Públicas. Le siguieron la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco (UAM-X); el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-México. En los primeros años del siglo *xxi*, la oferta educativa de pregrado y posgrado ha crecido, lo mismo que las investigaciones y publicaciones relacionadas con la política pública, lo que constituye una evidencia de la importancia que se ha dado a este campo de estudio en las universidades.

Para el propósito de este artículo, fueron revisados y analizados los contenidos temáticos de pregrado de seis universidades: tres de la Ciudad de México —Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de México y Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa— y tres en provincia —Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad de Guanajuato y Universidad de Sonora—. [ 247 ]<sup>7</sup>

El cuadro 1 resume los hallazgos relacionados con la formación de profesionales de la Ciencia Política y la Administración Pública, en lo que corresponde al área de políticas públicas. Por razones de espacio, no se muestra de manera detallada el contenido de cada uno de los programas que fueron revisados y analizados, sino que se incorporan de manera general, en la tercera columna, las asignaturas relacionadas con el conocimiento que se les aporta a los jóvenes (estudiantes de pregrado) sobre el tema de políticas públicas. Seguido del cuadro se precisan algunos aspectos derivados del análisis.

---

<sup>6</sup> Por supuesto, considerado así desde la visión positivista de la producción de conocimiento, en la que dominaba la racionalidad técnico-científica.

<sup>7</sup> Para los contenidos temáticos de los programas de pregrado se solicitó por escrito a veinticinco instituciones académicas de México en las que se ofrecen carreras de Ciencia Política o Administración Pública, y que por esa razón integran áreas de enseñanza y formación en políticas públicas. Las seis instituciones que respondieron son las que se presentan en este artículo. Cabe aclarar que en ningún momento se pretendió obtener una muestra representativa numérica ya que no se intenta validar ninguna hipótesis; en ese sentido, las seis instituciones tienen representatividad por el lugar que ocupan en el contexto nacional, en términos no solo de su ubicación sino del reconocimiento que tienen en el país, así como fuera de él.

**Cuadro 1.** Pregrados en Políticas Públicas.

Programa académico	Institución	Asignaturas que se imparten
Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.	-Políticas Públicas (I y II)
Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México.	-Estudio y Diseño de PP -Implementación de PP -Análisis y Evaluación de PP -Estudio de Casos de PP -Políticas Públicas Sectoriales
Licenciatura en Administración	Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa	Políticas Públicas
Licenciatura en Política y Administración Pública	El Colegio de México	-Diseño y Análisis de PP -Evaluación de PP
Licenciatura en Administración Pública	Universidad de Guanajuato	-Teoría y Análisis de PP -Género y PP
Licenciatura en Administración Pública	Universidad de Sonora	-Políticas Públicas -Políticas Públicas y Gestión Municipal

[ 248 ]

*Fuente:* elaborado a partir de los datos proporcionados por las coordinaciones académicas respectivas, 2015.

En el análisis de contenido realizado a cada programa de las asignaturas referidas en el cuadro 1 fue posible observar un nivel de enseñanza de carácter introductorio, pues en todo el tiempo de duración de la formación profesional —de nueve a diez semestres— son pocas las materias relacionadas con política pública; por lo general, el conocimiento del tema abarca únicamente dos semestres. Solo en el caso de la Universidad Autónoma del Estado de México se observa un mayor número de asignaturas, esto en razón de que existe el área de acentuación en políticas públicas, pero llama la atención que es únicamente para quienes han decidido enfocarse a la administración pública, por lo que entonces la política pública queda totalmente separada de la Ciencia Política. A esto se suma el hecho de que, en la lógica de los planes de estudio flexibles propios de la globalización neoliberal, no existe secuencia lineal ni la obligatoriedad para que los estudiantes cursen todas esas materias, lo que significa que se dejan a elección individual y en el orden que

cada uno considere conveniente, pudiendo algunas de ellas ser sustituidas por otras asignaturas que se ubican en ese mismo núcleo de formación.

Ahora bien, al indagar más en los contenidos temáticos de los programas de estudio de las asignaturas mencionadas para cada universidad se constató que, en todos los casos, con excepción del Colegio de México, existe similitud en cuanto a lo que mayoritariamente se aborda y que corresponde a las fases de política pública, así como a los modelos de análisis, implementación y evaluación, esta última en dimensiones fundamentalmente cuantitativas. Los abordajes son muy generales, en cuanto aluden a la política pública desde el contexto norteamericano y europeo, y muy poco se hace referencia a Latinoamérica o a México, con lo cual se transmite y reproduce el conocimiento hegemónico.

Esta afirmación se refuerza al revisar la bibliografía básica de los programas académicos donde destacan las antologías de Aguilar Villanueva, en las que se remiten a los escritos clásicos de Harold Lasswell, Charles Lindblom, Roger Cobb y Charles Elder, David Garson, Yehezkel Dror, Amitai Etzioni, entre otros; el libro de los ocho pasos de la política pública de Eugene Bardach —que no solo convierte el proceso en una receta, sino que forma profesionales que comprenden el proceso de forma lineal e instrumental—; y los textos clásicos de Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, y de Giandomenico Majone.

[ 249 ]

En lo que corresponde a autores mexicanos, destacan sobre todo los trabajos de Omar Guerrero, Enrique Cabrero y Ricardo Uvalle, así como de Myriam Cardozo y Juan Pablo Guerrero, estos dos últimos más relacionados con la evaluación de políticas públicas. No obstante, los textos de los autores mexicanos están más vinculados al discurso hegemónico de la política pública, en términos de la función que le otorgan para el logro de los objetivos del desarrollo en su versión capitalista, donde se reproduce la retórica de la participación, la democracia, el empoderamiento, el valor del capital social, el papel del Estado como garante del bienestar, remitiéndose también a los modelos clásicos de análisis y evaluación.

Para los estudios de caso son muy recurrentes los libros editados por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) sobre experiencias del Premio Gobierno y Gestión Local, que en algunos casos pueden ser cuestionables por las contradicciones que quedan al descubierto cuando se pretende profundizar en el análisis de esas prácticas gubernamentales a partir de otras investigaciones.

En el caso del Colegio de México, los contenidos temáticos son más amplios por cuanto trascienden las fases de la política pública y de cierto modo se orientan a reflexionar sobre el concepto, el mercado, los valores públicos, el debate disciplinario y las propuestas de política pública; la bibliografía es más actualizada, sin la utilización de las tradicionales antologías de Aguilar Villanueva, aunque sí se observa una mayor cantidad de textos en inglés donde destacan autores como: Norris Pipa, Jean Garrison, Guy Peters y Fisher Frank, entre otros. También se estudian autores mexicanos como José Luis Méndez y algunos textos de Luis Aguilar Villanueva. En lo que corresponde al tema de evaluación de políticas públicas, El Colegio de México, al igual que las otras instituciones, enfatiza en indicadores y metodologías de tipo cuantitativo.

Lo que se puede ver entre las diferentes instituciones que ofertan asignaturas relacionadas con las políticas públicas en pregrado es la similitud de los temas que se tratan, así como la falta de actualización de la bibliografía y los contenidos, la ausencia de autores latinoamericanos y de metodologías de tipo cualitativo, así como la falta de un pensamiento crítico que, en lugar de reproducir ese discurso, se oriente a su deconstrucción y a la formulación de propuestas alternativas para el estudio y análisis de las políticas públicas.

[ 250 ]

Por otro lado, en lo que se refiere a posgrado, se hizo la revisión de doce programas académicos correspondientes a once instituciones educativas del país, cuya área de especialización es precisamente en políticas públicas, un criterio de selección determinante. En este caso, la disponibilidad de información vía internet hizo posible obtener con mayor detalle el objetivo y los contenidos temáticos, no de cada asignatura sino, en general, de la malla curricular del programa, tal como se muestra en el cuadro 2.

La cuarta columna del cuadro 2 se refiere a los contenidos básicos de los programas académicos de posgrado, donde es posible visualizar que si bien se imparten teorías relacionadas con temas como la gestión y la organización, hay un énfasis muy fuerte en los métodos cuantitativos orientados al análisis y evaluación de las políticas públicas, otorgando así un carácter técnico e instrumental a las políticas públicas. Esto puede resultar coherente con los objetivos planteados por algunos posgrados, específicamente con aquellos que se orientan a la profesionalizar o dotación de herramientas a los servidores públicos y a los tomadores de decisiones; pero su congruencia no significa que sea viable para una administración pública que en estos tiempos debe, ante todo, tener un sentido social y una visión profundamente humana. En otros casos el énfasis que se pone en las dimensiones estadísticas y económicas

resulta incongruente, específicamente cuando el objetivo explícito de los posgrados se orienta a formar investigadores y profesionales para la solución de problemas públicos, pues tales problemas tienen no solo elementos de orden cuantitativo sino también, y quizá mucho más, de orden cualitativo.<sup>8</sup>

**Cuadro 2.** Posgrados en Políticas Públicas.

Programa académico	Institución	Objetivo	Contenidos
Maestría en Políticas Públicas Comparadas	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-México	Atender la creciente demanda de especialización de servidores públicos y profesionales.	Teoría de la organización, teoría de la elección pública, neoinstitucionalismo, teoría de políticas públicas.
Maestría en Administración y Políticas Públicas	Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)	Formar especialistas para la toma de decisiones.	Énfasis en microeconomía y métodos estadísticos.
Doctorado en Políticas Públicas	Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)	Formar académicos y analistas de la más alta calidad.	Matemáticas, microeconomía, estadística, econometría y economía.
Maestría en Administración y Políticas Públicas	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), campus Ciudad de México	Formar líderes responsables, analíticos y rigurosos con alta calidad.	Métodos cuantitativos y cualitativos, economía y microeconomía.
Maestría en Políticas Públicas	Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)	Formar profesionales con conocimientos prácticos y habilidades de investigación.	Análisis económico, estadística aplicada, evaluación cuantitativa, política económica.
Maestría en Políticas Públicas	Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Xochimilco	Formar investigadores y profesionistas que generen y apliquen conocimientos originales.	Modelos clásicos de toma de decisiones, análisis costo-beneficio.

[ 251 ]

<sup>8</sup> En este caso, no se presenta una revisión en detalle de los programas de las asignaturas, ya que no fue posible acceder a esa información para cada uno de los posgrados, por eso no se hace referencia a la bibliografía, tal como se hizo para los pregrados.

Programa académico	Institución	Objetivo	Contenidos
Maestría en Políticas Públicas	Universidad Iberoamericana	Formar profesionales capaces de diseñar, implementar y evaluar políticas públicas.	Métodos cuantitativos, microeconomía.
Maestría en Política y Gestión Pública	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (Iteso)	Formar profesionales con visión analítica, innovadora y creativa.	Análisis sociopolítico, economía, finanzas públicas, gobierno y administración.
Maestría en Políticas Públicas	Universidad de Guadalajara	Formar recursos humanos profesionales, consultores, investigadores o docentes que contribuyan a la solución de problemas.	Análisis estadístico, microeconomía para la toma de decisiones, análisis macroeconómico.
Maestría en Administración Pública y Gobierno	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México	Contribuir al desarrollo teórico, metodológico e instrumental de las administraciones públicas.	Métodos de análisis de políticas públicas —cuantitativos y cualitativos—, micro y macroeconomía, diseño y evaluación de proyectos.
Maestría en Políticas Públicas	Universidad Autónoma de Sinaloa	Formar profesionales capacitados en la instrumentación de políticas públicas para la solución de problemas públicos.	Área metodológica matemática y estadística —como eje instrumental orientado a la construcción de marcos analíticos—.
Maestría en Políticas Públicas	Universidad de Mexicali	Formar profesionistas con conocimientos teóricos y prácticos en el área de políticas públicas.	Metodología cuantitativa, modelos de liderazgo, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

[ 252 ]

*Fuente:* elaborado a partir de la información obtenida de los planes de estudio consultados en las páginas web de las instituciones referidas.

Lo mostrado hasta aquí permite señalar que las concepciones dominantes con las que trascendieron las políticas públicas, tanto en el espacio gubernamental como en el académico presentan vacíos de orden

epistemológico que impiden comprender esta subdisciplina como un proceso de construcción y transformación social. El propio Aguilar Villanueva (2004) reconoce que la política pública como campo de estudio y como práctica tiene limitaciones, pues señala acertadamente que:

Hay una propensión a analizar y diseñar políticas operativas, más que estratégicas, a ver los árboles más que el bosque, a concentrar la atención analítica y práctica en la solución de los problemas particulares y los defectos del presente más que en los problemas mayores (estructurales) de la sociedad y en la visión de su posicionamiento de futuro (p. 34).

Por fortuna, en la actualidad estamos asistiendo a la configuración de enfoques alternativos de políticas públicas que vislumbran un futuro prometedor a esta disciplina como campo de conocimiento y de intervención social.

### **3. Decolonialidad de las políticas públicas: una apuesta a *otra* forma de construir y aplicar el conocimiento**

Los vacíos teóricos y epistemológicos que caracterizan a las políticas públicas actuales, sumados a las perspectivas gubernamentales que las reducen a normas, decretos y programas han comenzado a preocupar a algunos sectores académicos latinoamericanos, especialmente por las crecientes muestras de descontento social que ocurren en distintos territorios de la región y que en parte se originan como respuesta a la poca efectividad del sector gubernamental en la atención de problemáticas sociales que demandan soluciones urgentes.

Frente a esa visión realista-objetivista-instrumental que ha predominado por décadas en los procesos de formación e investigación, no solo de políticas públicas sino en general de las Ciencias Sociales, han surgido posturas críticas de gran valor que apuestan a la decolonialidad del pensamiento latinoamericano. La decolonialidad y el *giro decolonial* son dos conceptos centrales en el cuestionamiento del poder y de la dominación de la Modernidad occidental, en su dimensión crítica epistémica y como práctica que se insubordina y se torna insurgente dentro de las mismas Ciencias Sociales.

Una de esas posturas es la de Boaventura de Sousa Santos (2009), que propone “conocer desde el Sur” en oposición a la “ortodoxia epistemológica”

[ 253 ]

de los estándares metodológicos de la práctica positivista de conocimiento. En este sentido, De Sousa propone una investigación social que no tenga como punto de partida un marco teórico estructurado, ni un conjunto de hipótesis de trabajo, como tampoco conceptos *a priori*, de tal modo que deje abiertas todas las posibilidades que la realidad pueda ofrecer, para conocer “desde adentro” y de forma más compleja. Se trata de desarrollar nuevos fundamentos epistemológicos, de *impensar* las Ciencias Sociales y no de *repensarlas*, se trata de abrir el conocimiento ante las nuevas posibilidades (Wallerstein, 1996).

En el caso específico de las políticas públicas, comienzan a vislumbrarse posturas críticas que pueden identificarse en dos vertientes: a) la antropología de las políticas públicas, y b) la perspectiva decolonial de las políticas públicas; con lo cual el ámbito del *estudio de las políticas* pasa a formar parte de los intereses de otras disciplinas, más cercanas a lo social y que otorgan mayor importancia a las metodologías cualitativas de investigación en dimensiones interpretativas y críticas.

[ 254 ] La perspectiva antropológica —y etnográfica— de las políticas públicas tiene su cimiento en el giro interpretativo ocurrido en los años sesenta y setenta, así como en el giro lingüístico de los ochenta, tanto en Europa como en Estados Unidos, cuya trascendencia fue importante para la consolidación de las metodologías interpretativas; no obstante, el estudio de las políticas públicas como campo de interés e investigación antropológica es reciente, data apenas de la primera década del siglo XXI.

Los estudios antropológicos tienen como punto de partida la crítica al modelo burocrático estatocéntrico que ha predominado en los modos de hacer las políticas públicas, enfatizando en el carácter técnico racional que las define como “entidades objetivas” y que conduce a intervenciones verticales —de arriba hacia abajo— donde una “autoridad competente”, considerada racional, impone decisiones regida por una lógica institucional-administrativa, escindida y exterior a lo social (Franzé, 2013, p. 12).

Para la Antropología, el análisis de las políticas comienza con la premisa de que su formulación debe ser vista como una particular forma de acción social y simbólica, lo que de entrada da a entender que ninguna política puede ser uniforme y que es necesario un trabajo previo de investigación e interpretación de la realidad sobre la cual se pretende intervenir; en ese sentido, se sostiene que “la formulación de políticas es una actividad sociocultural (regida por leyes) profundamente inmersa en los procesos



sociales cotidianos, en los ‘mundos de sentido’ humanistas, en los protocolos lingüísticos y en las prácticas culturales que crean y sostienen esos mundos” (Shore, 2010, p. 4); por ende no pueden restringirse a un asunto técnico e instrumental.

En ese tenor, para los antropólogos resulta importante conocer la perspectiva de los actores sociales que son intervenidos por las políticas públicas, para conocer cómo este discurso afecta su vida diaria, puesto que las políticas reflejan maneras de pensar sobre el mundo y cómo actuar en él. Para Cris Shore (2010) existen dos razones que explican el interés antropológico de las políticas públicas:

El rol dominante que tienen las políticas a la hora de regular y organizar las sociedades contemporáneas, a la hora de dar forma a las identidades de las personas y en cuanto a su sentido sobre sí mismas. Las políticas públicas están profundamente implicadas en la manera como nos construimos como individuos y como sujetos [...] Si la función de las políticas es intervenir en lo social y darle forma al mundo, entonces el estudio de las políticas se convierte en un instrumento útil para comprender los motivos que fundamentan dichas intervenciones y las lógicas culturales que las impulsan (pp. 16-17).

[ 255 ]

Así, para poder analizar lo que las políticas significan se deben considerar los contextos socioeconómicos, políticos e históricos más amplios en los cuales están inmersas y el rol social que cumplen (Shore, 2010).

Sin duda, la perspectiva antropológica tiene mucho que aportar al estudio de las políticas públicas, pues por un lado destaca la perspectiva cualitativa, que permite visualizar de modo holístico el proceso de formación de una política pública, y por otro lado, constituye un antídoto útil contra las visiones más tradicionales que ven a la política pública como un proceso lineal y absolutamente racional.

Por otra parte, la perspectiva decolonial reflexiona sobre los referentes teóricos a partir de los cuales han sido pensadas y elaboradas las políticas públicas en los distintos países latinoamericanos, donde predominan visiones eurocéntricas que evidencian la escasa contribución de la región al desarrollo de marcos y teorías que permitan emprender acciones públicas acordes con las necesidades y realidades propias. En ese sentido, se alude a la existencia de “políticas públicas colonizadoras” (Gómez, 2014) que tienen su sustento en la idea también colonizadora del desarrollo, que a su vez representa un particular tipo de racionalidad —técnico-científica— en la que se sostienen

mayoritariamente las acciones públicas, con visiones uniformes que se aplican como “recetas” en diferentes contextos sociales, políticos, económicos y culturales, y que en lo general invisibilizan otros saberes.

De este modo se plantea que pensar y hacer la política pública desde una perspectiva decolonial implica el reconocimiento de la complejidad del mundo, así como de su diversidad, que incluye distintos modos de ser, pensar y sentir (De Sousa, 2009), lo que en términos epistemológicos conduce a modos de hacer horizontales, es decir, “de lado a lado” y no “de arriba hacia abajo” como tradicionalmente se hace. Así, el saber científico no es preponderante, pues lo que se procura es precisamente la valoración de otros saberes que han sido marginados y silenciados, de forma tal que se produzcan procesos de decisión participativos acordes con las necesidades, características y potencialidades de cada territorio.

Sin duda, estas dos tendencias que están emergiendo van a contribuir de manera significativa a llenar ese vacío teórico y epistemológico de las políticas públicas. Por un lado, la Antropología proveerá de herramientas teóricas y metodológicas cualitativas al estudio de las políticas públicas; mientras que la perspectiva decolonial permitirá, en la praxis, llevar adelante procesos participativos en la construcción de políticas públicas, mediante diálogos de saberes que contribuyan a la transformación de nuestras realidades, hasta ahora caóticas.

[ 256 ]

## Reflexiones finales

La crítica epistémica en torno a las políticas públicas no consiste en desconocer las teorías, sistemas y modelos construidos y difundidos en la distintas escuelas de pensamiento político y administrativo, por el contrario, consiste en reflexionar y re-pensar las condiciones de dichas teorías en estas épocas, puesto que existe una linealidad espacial en las políticas públicas, contraria al dinamismo de la realidad social latinoamericana.

En tal sentido, debe cuestionarse la pretensión eurocéntrica de un conocimiento sin sujeto, sin historia, sin relaciones de poder, descorporalizado y deslocalizado, para dar lugar a un conocimiento situado histórica, corporal y geopolíticamente, de tal forma que sean posibles otros mundos (Restrepo y Rojas, 2010, p. 20). Por eso, el pensamiento decolonial en las políticas públicas tendría como principio ser desobediente tanto epistémica como políticamente (Maldonado, 2007, p. 194 citado por Restrepo y Rojas, 2010, p. 22).

En ese sentido, hay que deconstruir para transformar, pero sobre todo para generar una inflexión decolonial que se caracteriza por una serie de desplazamientos-problematizaciones en formas dominantes de comprender la Modernidad a partir de perspectivas históricas, sociológicas, culturales y filosóficas, hasta políticas y administrativas (Restrepo y Rojas, 2010, p. 22).

En el caso de las políticas públicas se debe cuestionar desde los diseños hasta las evaluaciones, puesto que integran formas excluyentes con comunidades que casi nunca legitiman los planes, programas y proyectos que les imponen las estructuras gubernamentales, pasando por encima de la intimidad, soberanía y autonomía de los pueblos, las comunidades y los grupos históricamente excluidos y victimizados.

Construir propuestas alternas, críticas y reflexivas sobre el cuerpo teórico de las políticas públicas y la administración pública como tal, se convierte en una apuesta sobre el riesgo, el riesgo por ir en sentido contra-hegemónico (Mignolo, 2007) de la tradición, la línea conservadora y las estructuras de poder que se legitiman mediante el conocimiento universal, el cual desconoce los sentimientos, las emociones, las voces, las historias de aquellos que han vivido otra realidad.

Esta opción epistemológica se caracteriza por la búsqueda de trascender históricamente la colonialidad del saber, esa colonialidad que constituye la producción teórica, conceptual y metodológica de las políticas públicas, una noción que busca superar la dicotomía entre la Modernidad-colonialidad y llegar a espacios en donde la emergencia de las subjetividades pueda hacer resistencia al poder colonial, a las estrategias dominantes y a las relaciones colonizadoras por las que atraviesa la razón instrumental de la administración pública.

Es por eso que las instituciones de educación superior deben procurar una formación crítica y constructiva entre sus educandos, acercándolos no solo a los conocimientos teóricos, sino también a la realidad en su esencia más pura, para que puedan ver con otros ojos lo que miles de personas viven en medio de grandes problemas que no logran ser resueltos con políticas públicas tradicionales. En otras palabras, se requiere incorporar en la Ciencia Política y en la Administración Pública las metodologías cualitativas, realizar trabajo de campo en los procesos de enseñanza y aprender a aplicar metodologías horizontales, que privilegian el diálogo entre distintos saberes —científicos y no científicos— para la búsqueda de alternativas de solución, pero sobre todo para la efectiva transformación de la realidad social, esa es

[ 257 ]

la propuesta de las epistemologías decoloniales, que debe ser incorporada en las actualizaciones de los programas académicos y en la reestructuración de los planes de estudio.

Así, el reto que actualmente se impone a los programas educativos de pregrado y posgrado orientados a la formación de profesionales e investigadores en el campo de las políticas públicas consiste en que logren transformarse con un sentido crítico que supere las visiones lineales, técnicas e instrumentales, lo que no resulta nada fácil, pero tampoco imposible, en un escenario en el que la mercantilización de la educación superior es cada vez más común en la lógica neoliberal con la que actualmente se rigen la mayoría de las instituciones de educación superior, cada vez más, alineadas al sistema-mundo dominante, donde lo que persiguen es la formación de profesionales “competitivos” y funcionales al sistema económico actual, además de subir lugares en los *ranking* (Mota et al., 2014).

## Referencias bibliográficas

1. Aguilar Villanueva, Luis F. (2004). Recepción y desarrollo de la política pública en México. Un estudio introductorio. *Sociológica*, 19 (54), pp. 15-37.
2. Bolívar, Echeverría. (1989). *Modernidad y capitalismo (15 tesis)*. Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de [http://www.bolivare.unam.mx/ensayos/Modernidad%20y%20Capitalismo%20\(15%20Tesis\).pdf](http://www.bolivare.unam.mx/ensayos/Modernidad%20y%20Capitalismo%20(15%20Tesis).pdf)
3. Castro Gómez, Santiago. (2007). Descolonizar la Universidad. La hybris del punto cero y el diálogo de saberes. En: Castro Gómez, Santiago y Grosfoguel, Ramón (eds.). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 79-91). Bogotá, D. C.: Iesco, Pensar, Siglo del Hombre.
4. De Sousa Santos, Boaventura. (2009). *Una Epistemología del Sur*. México, D. F.: Clacso, Siglo XXI.
5. Franzé Mudanó, Adela. (2013). Perspectivas antropológicas y etnográficas de las políticas públicas. *Revista de Antropología Social*, 22, pp. 9-23.
6. Gómez Lechaptois, F. (2014). Trabajo social, descolonización de las políticas públicas y saberes no hegemónicos. *Katálysis*, 1 (17), pp. 87-94.
7. Grosfoguel Ramón. (2006). La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales. Transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global. *Tabula Rasa*, 4, pp. 17-48.
8. Maldonado Torres, Nelson. (2007). Walter Mignolo: una vida dedicada al proyecto decolonial. *Nómadas*, 26, pp. 187-194.
9. Mignolo, Walter. (2007). El pensamiento decolonial: desprendimiento y apertura. Un manifiesto. En: Castro Gómez, Santiago y Grosfoguel, Ramón (eds.). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 25-46). Bogotá, D. C.: Iesco, Pensar, Siglo del Hombre.

10. Mota Díaz, Laura et al. (2014). Universidad pública y conflictividad social. Una mirada crítica a las actuales formas de participación social universitaria. En: Olvera García, Jorge y Olvera García, Julio (coords.). *Responsabilidad social universitaria. El reto de la construcción de ciudadanía* (pp. 121-139). México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma del Estado de México.

11. Nelson, Bárbara. (2001). Políticas públicas y administración. Una visión General. En: Goodin, Robert y Dieter K., Hans (coords.). *Nuevo Manual de Ciencia Política, Vol. 2* (pp. 795-860). Madrid: Itsmo.

12. Prats, Joan. (s. f.). La construcción histórica de la idea de desarrollo. Paper 34. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

13. Quijano, Aníbal. (2007). Colonialidad del poder y clasificación social. En: Castro Gómez, Santiago y Grosfoguel, Ramón (eds.). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 93-126). Bogotá, D. C.: Iesco, Pensar, Siglo del Hombre.

14. Restrepo, Eduardo y Rojas, Axel. (2010). *Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos*. Popayán: Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar, Universidad del Cauca.

15. Shore, Cris. (2010). La Antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. *Antípoda*, 10, pp. 21-49.

16. Valencia A. German y Álvarez, Yohan Alexis. (2008). La Ciencia Política y las políticas públicas. Notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos*, 33, pp. 93-121.

17. Wallerstein, Immanuel. (1996). *Abrir las Ciencias Sociales*. México, D. F.: Siglo XXI.

18. Walsh, Catherine (ed.). (2005). Introducción. (Re) pensamiento crítico y (de)colonialidad. En: *Pensamiento crítico y matriz colonial* (pp. 13-35). Quito: Abya-Yala, Universidad Andina Simón Bolívar.

19. Walsh, Catherine. (2007) ¿Son posibles unas ciencias sociales/culturales otras? Reflexiones en torno a las epistemologías decoloniales. *Nómadas*, 26, pp. 102-113.

[ 259 ]