

Aportes del razonamiento abductivo al estudio del cambio en Política Pública

*Contributions of abductive reasoning to the study of change in
Public Policy*

Carlos Alberto Zamora Oropeza*

<https://orcid.org/0009-0009-6039-4885>

carlos.zamoraoropeza@gmail.com

Facultad Latinamericana de Ciencias Sociales, México

Resumen

En las últimas décadas, la identificación de instrumentos procedimentales dirigidos a transformar las maneras en cómo se practican las políticas públicas ha puesto sobre la mesa el reto de indagar tal cambio en el campo multidisciplinario de Política Pública. Es decir, el reto de construir, contextual y multidisciplinariamente, un conocimiento que no sólo dé cuenta de cómo se gesta, sino también de cómo se podría gestar tal cambio. En este trabajo, a partir de una propuesta de análisis abductivo sobre el cambio generado y que se espera generar en la gobernanza metropolitana mediante la implementación de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano (COM) en México, me propongo ilustrar y reflexionar sobre los aportes que puede brindar la introducción del razonamiento abductivo a la concreción de esta empresa de conocimiento.

Palabras clave:

razonamiento abductivo, cambio de políticas, políticas públicas, instrumentos procedimentales de política pública, gobernanza metropolitana

Abstract

In recent decades, the identification of procedural tools aimed at transforming how public policies are implemented has raised the challenge of investigating this change within the multidisciplinary field of Public Policy. That is, the challenge of building, contextually and multidisciplinary, knowledge that not only accounts for how such change is generated, but also how it could be generated. In this work, based on a proposed abductive analysis of the change generated and expected to be generated in metropolitan governance through the implementation of the Comisión de Ordenamiento Metropolitano (COM) in Mexico, I intend to illustrate and reflect on the contributions that introducing abductive reasoning can make to the realization of this knowledge endeavor.

Keywords:

abductive reasoning, policy change, public policy, procedural policy tools, metropolitan governance

**Doctorado en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO México), Maestro en Desarrollo Regional por El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), Licenciado en Relaciones Internacionales por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).*

Introducción

En las últimas décadas, la identificación de instrumentos procedimentales dirigidos a transformar las maneras en cómo se practican las políticas públicas ha puesto sobre la mesa el reto de indagar tal cambio en el campo multidisciplinario de Política Pública. Es decir, el reto de construir, contextual y multidisciplinariamente, un conocimiento que no sólo dé cuenta de cómo se gesta, sino también de cómo se podría gestar tal cambio. En este trabajo, a partir de una propuesta de análisis abductivo sobre el cambio generado y que se espera generar en la gobernanza metropolitana mediante la implementación de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano (COM) en México, me propongo ilustrar y reflexionar sobre los aportes que puede brindar la introducción del razonamiento abductivo a la concreción de esta empresa de conocimiento.

Para hacerlo, esta reflexión está organizada en seis apartados. En el primero, establezco cómo la literatura sobre instrumentos de política pública ha colocado en la agenda de investigación de Política Pública la necesidad de explicar cómo se gesta el cambio en las maneras de practicar las políticas públicas.

En un segundo apartado, presento los cuatro atributos, que de acuerdo con Harold Lasswell (1971), requieren presentar las Policy Sciences o Ciencias de Políticas, el precedente de lo que hoy se ha dado en llamar el campo multidisciplinario de Política Pública, con el fin de establecer cuál es el tipo de conocimiento que es deseable construir desde dicho campo sobre el cambio en comento: centrado en los resultados de política pública, orientado a la solución de problemas, contextual y multidisciplinario.

Allí establezco que el objeto de estudio del campo ha sido el vínculo entre las decisiones y las repercusiones o resultados de esas decisiones sobre la condición humana (primer atributo), y que ya sea desde el estudio de las decisiones, hoy definido como Policy Studies, o el estudio en y para las decisiones, hoy conocido como Policy Analysis, como en su momento los identificó Lasswell (1971), ambos subcampos se complementan en el objetivo último de brindar conocimiento orientado a la solución de problemas (segundo atributo). Recupero que, para alcanzar dicha orientación, Lasswell (1971) sostiene que el conocimiento requiere considerar el contexto de las decisiones (tercer atributo) y gestarse de manera multidisciplinaria (cuarto atributo).

En un tercer apartado, establezco brevemente en qué consiste el razonamiento abductivo, cómo ha transitado hacia las metodologías en las Ciencias Sociales en los últimos años, generalmente a partir del reconocimiento de que existe un contexto para el descubrimiento o construcción de la teoría en el que la inferencia abductiva opera.

En un cuarto apartado, presento a grandes rasgos qué es la Comisión de Ordenamiento Metropolitano (COM) y cómo su implementación supone la generación de un cambio en la manera de practicar las políticas públicas en los



espacios metropolitanos: transitar de una práctica gubernamental desarticulada a una práctica intergubernamental colaborativa. Doy cuenta de cómo la literatura ha identificado los resultados exigüos de la implementación de instrumentos que, como la COM, se han propuesto generar cambios en la gobernanza de las zonas metropolitanas en México, pero difícilmente ha proporcionado explicaciones sobre cómo se gestan estos resultados y cómo se podrían mejorar. Apunto que esta situación del conocimiento revela la necesidad de brindar una explicación del cambio en las maneras de practicar las políticas públicas desde el campo de Política Pública.

Más adelante, en un quinto apartado, presento una propuesta para el análisis abductivo del cambio generado por la implementación de la COM. Presento los supuestos teóricos que sirven como heurísticas para indagar, registrar y ordenar observaciones de tal manera que sea posible construir la mejor explicación posible para los resultados de implementación de la COM. Tales supuestos provienen del modelo decisional de Lasswell (1971) y del marco analítico de arreglos en torno a políticas públicas (Arts et al., 2000; Leroy & Arts, 2006; Liefferink, 2006), en inglés Policy Arrangement. Sostengo que los supuestos funcionan como heurísticas en la medida en que posibilitan indagar empíricamente —ir descubriendo— la conexión entre factores y resultados de política pública.

Más adelante, en un quinto apartado, presento una propuesta para el análisis abductivo del cambio generado por la implementación de la COM. Presento los supuestos teóricos que sirven como heurísticas para indagar, registrar y ordenar observaciones de tal manera que sea posible construir la mejor explicación posible para los resultados de implementación de la COM. Tales supuestos provienen del modelo decisional de Lasswell (1971) y del marco analítico de arreglos en torno a políticas públicas (Arts et al., 2000; Leroy & Arts, 2006; Liefferink, 2006), en inglés Policy Arrangement. Sostengo que los supuestos funcionan como heurísticas en la medida en que posibilitan indagar empíricamente —ir descubriendo— la conexión entre factores y resultados de política pública.

Tras la indagación, el registro y la ordenación de los datos, establezco que un siguiente paso de la propuesta analítica, bajo un razonamiento abductivo, es la identificación de patrones que conduzcan a la formulación de hipótesis sobre qué configuración de factores produce el cambio y qué modificaciones en esa configuración puede generar el cambio deseado.

Finalmente, en último apartado, a manera de conclusiones, doy cuenta de cómo los principales aportes de la introducción del razonamiento abductivo al estudio del cambio en el campo de investigación de Política Pública radican en que posibilita construir un conocimiento acorde a las características establecidas por Lasswell (1971) en sus trabajos programáticos sobre el campo: centrado en los resultados de política pública, orientado a la solución de problemas, contextual y multidisciplinario.



El cuestionamiento por la gestación del cambio en las maneras de practicar la política pública

La literatura sobre instrumentos de política pública durante las dos últimas décadas se ha dedicado a identificar y elaborar taxonomías sobre los instrumentos empleados en la consecución de los objetivos de las políticas públicas. En esa trayectoria, ha identificado dos grandes grupos: los sustantivos y los procedimentales. Los primeros están dirigidos a resolver fallas de mercado, generalmente mediante la intervención de la oferta-demanda, los segundos “implican la manipulación, no de las relaciones de intercambio económico, como es el caso de las herramientas sustantivas, sino de los vínculos y nodos de las relaciones [...] que existen entre los actores que participan en la creación de políticas” (Howlett, 2019/2005, pp. 309-315). Es decir, a partir de ellos se busca “alterar el comportamiento político o de política pública en el proceso de articulación de objetivos y medios de implementación” (Howlett, 2023, p. 5, traducción propia).

Lang (2023) sostiene que la proliferación de los instrumentos procedimentales se debe principalmente a la transición de esquemas de gobierno a esquemas de gobernanza y al surgimiento de problemas “retorcidos” que requieren para su solución de colaboración intergubernamental e intersectorial, así como de la participación de múltiples actores (pp. 51-55). De tal manera que, si se quiere solventar problemas, la solución no pasa por el control de la oferta y la demanda, sino por modificar la manera en cómo se practica la política pública: quiénes y cómo participan en la solución de los problemas.

Pese a la proliferación de estos instrumentos, Capano y Howlett (2023, pp. 61-62), Howlett (2023) y Lang (2023, p. 55) sostienen que el estudio de los instrumentos procedimentales requiere transitar de las clasificaciones al estudio de los factores que explican su efectividad. Es decir, la identificación de instrumentos procedimentales ha puesto sobre la agenda de investigación de Política Pública el reto de explicar no sólo cómo se gesta, sino cómo se podría gestar el cambio en las maneras de practicar la política pública.

El conocimiento al interior del campo de Política Pública

Las Policy Sciences o Ciencias de Políticas planteadas por Harold Lasswell (1971) son consideradas como el antecedente de lo que hoy se ha configurado y denominado como campo multidisciplinario de Política Pública (véase Aguilar, 2000). Dicho planteamiento estableció tanto el objeto de estudio del campo, como los atributos que debe manifestar el estudio de tal objeto.

Harold Lasswell (1971) estableció que las Policy Sciences o Ciencias de Políticas constituyen una empresa de conocimiento cuyo objeto de estudio es el

vínculo entre las decisiones y las repercusiones de esas decisiones para la condición humana (p. 14). Así lo refleja en uno de los textos fundacionales y programáticos del campo —“A Pre-View of Policy Sciences” de 1971— cuando refiere que: “Preocuparse profesionalmente por la política pública es preocuparse por el agregado [final] y buscar formas de descubrir y esclarecer las repercusiones pasadas, presentes y futuras de la acción (o inacción) colectiva para la condición humana” (p. 14, traducción propia).

El estudio del vínculo entre decisiones y repercusiones o resultados de política pública, de acuerdo con el mismo autor, ha de cumplir con cuatro atributos ampliamente interrelacionados entre sí: estar centrado en explicar los resultados de política pública, estar orientado a la solución de problemas, atender el contexto de las decisiones y gestarse de manera multidisciplinaria (1971, p. 4). En sus trabajos fundacionales o programáticos, Lasswell (1971) esbozó dos ámbitos al interior del campo que perduran hasta nuestros días, para los cuales aplican dichos atributos: los estudios de las decisiones que hoy se definen como Estudios de Políticas Públicas, Policy Studies en inglés, y los estudios en y para las decisiones que hoy se identifican como Análisis de Políticas Públicas, Policy Analysis en inglés.

Los estudios de las decisiones o Policy Studies han tenido como objeto el estudio del vínculo entre el proceso decisional y los resultados de política pública. Para Lasswell (1971), los actores deciden cuando interactúan con otros actores, cuando intercambian bienes tangibles o intangibles con otros actores para conseguir sus valores y efectos deseados, en el marco de ciertos recursos tangibles e intangibles disponibles y de ciertas instituciones entendidas como prácticas existentes en un dominio particular de política pública (pp. 14-26). El proceso decisional constituye entonces un entramado de interacciones/transacciones que conducen a la producción de los agregados finales o resultados de política pública.

Los Policy Studies se han configurado como el estudio de ese entramado decisional y su incidencia en los resultados de las políticas públicas, es decir, el estudio ex post de las decisiones, del cual se pretende extraer lecciones o aprendizajes dirigidos a modificar el proceso decisional con el objetivo de arribar a los resultados de política pública deseados. En virtud de que el proceso decisional constituye en sí mismo negociación y juegos de poder entre actores que disputan los valores y efectos deseados que debe perseguir la acción pública, el ámbito de los Estudios de Políticas ha quedado circunscrito en gran medida a abordajes politológicos (véase Dunn, 2019).

Para hacerlo posible, Lasswell (1971) refiere que su indagación requiere tomar en cuenta el contexto de las decisiones (tercer atributo). Esto es así porque las decisiones del proceso decisional, ya sea diseñado (ex ante) o desencadenado (ex post), están inmersas en y condicionadas por un proceso social más grande: “las decisiones afectan y son afectadas por elementos del proceso social” en el que están insertas (Dunn, 2019, p. 45, traducción propia; Lasswell, 1971, pp.

14-15). Algunos de estos elementos, de acuerdo con Lasswell (1971), son los participantes, las perspectivas, las situaciones, los valores, las estrategias, los resultados y los efectos que intervienen en el proceso decisional (p. 24, traducción propia).

Si el conocimiento considera cómo las decisiones y el contexto de esas decisiones se afectan mutuamente en la producción de las repercusiones o resultados de política pública específicos, el conocimiento será válido para resolver problemas públicos específicos y, por lo tanto, no aspirará a su generalización (Del Castillo & Quintana, 2015). En última instancia, el conocimiento servirá como claves para resolver otros problemas en contextos similares (Del Castillo & Quintana, 2015, p. 224).

Finalmente, el conocimiento para adquirir validez práctica requiere construirse de manera multidisciplinaria (cuarto atributo). Para Lasswell (1971), todo el conocimiento científico debe ponerse al servicio del estudio de las decisiones y sus repercusiones. Dada la complejidad del vínculo entre decisiones y repercusiones, múltiples enfoques y métodos pueden contribuir a la empresa, de ahí que se hable de Ciencias y no de Ciencia de Políticas (véase Del Castillo & Quintana, 2015).

La abducción en la investigación en Ciencias Sociales

El reconocimiento de la existencia de dos contextos en el oficio de investigar, el de la justificación de la teoría y el del descubrimiento de la teoría, ha llevado a la reconsideración de la abducción como razonamiento lógico que puede guiar o estructurar las metodologías de investigación en Ciencias Sociales (Patton, 2015; Swedberg, 2012; Tavory & Timmermans, 2014, 2022; Walton, 2014; Van de Ven, 2007). Para Swedberg (2012), ambos contextos refieren a propósitos diferenciados: mientras el primero busca demostrar o probar lo que se establece que sucede —las hipótesis que surgen de la teoría—, el segundo busca descubrir o indagar qué sucede —teorizar o construir hipótesis—.

Ambos contextos, refiere Swedberg (2012), no son opuestos, sino complementarios: si el contexto del descubrimiento formula hipótesis, el de la justificación las valida; si el contexto de la justificación fortalece la teoría, el del descubrimiento aporta novedad en la comprensión de los fenómenos en cuestión. No obstante, dado que sus objetivos son distintos, siguen distintas lógicas de investigación.

El contexto de la justificación opera principalmente a partir de los razonamientos deductivo e inductivo. A partir del deductivo, se busca concluir si la premisa general o hipótesis a testar se confirma en la premisa particular o referente empírico de un fenómeno. Con este razonamiento se intenta verificar un conocimiento de índole general en un referente empírico particular (véase



Peirce, 2012). A partir del inductivo, se busca concluir con qué probabilidad se verifica la hipótesis a testar a partir de varias premisas particulares u observaciones empíricas. Con este razonamiento se intenta brindar evidencia de que en varios referentes empíricos similares se verifica un conocimiento de índole general (véase Peirce, 2012). En ambos casos, lo que se busca validar son las proposiciones teóricas.

El contexto del descubrimiento, por su parte, opera principalmente a partir del razonamiento abductivo. Dicho razonamiento parte de una premisa particular (paso 1) hacia la búsqueda de una premisa general (paso 2) que permita concluir una hipótesis (paso 3), como se puede ver a continuación:

Paso 2. Premisa general: Si A, entonces B

Paso 1. Premisa particular: B

Paso 3. Conclusión: Por lo tanto, A

Para Peirce (2012), la premisa particular constituye un resultado o hecho sorprendente o curioso que demanda ser explicado, la premisa general es una regla que si se da por cierta posibilita explicar dicho resultado y la conclusión es la inferencia de que el resultado puede ser un caso de la regla. La conclusión se denomina como conjetura, hipótesis plausible o inferencia a la mejor explicación para el hecho curioso o sorprendente, dadas las observaciones disponibles de ese hecho curioso y el supuesto de que la premisa general es cierta: que A (el antecedente) es condición necesaria y suficiente para que se produzca B (el consecuente).

El razonamiento abductivo, denominado como la falacia de la afirmación del consecuente B, tiene una utilidad heurística pues de acuerdo con Hanson (1958, en Walton 2014) permite la indagación: si el supuesto de que A produce B fuera cierto, B podría ser explicado, por tanto, hay razones para pensar que el supuesto es cierto (p. 18).

En la investigación social, la premisa particular del razonamiento abductivo corresponde a los hechos u observaciones empíricas que no son consistentes con las teorías de trabajo en cuestión y que, por tanto, no alcanzan a ser explicadas por ellas. Ya sea como observaciones que emergen en el trabajo de campo y que no se corresponden con las categorías e hipótesis que se buscan verificar bajo una lógica deductiva o como observaciones atípicas consideradas como anomalías que desafían las hipótesis a testar bajo una lógica inductiva (Tavory & Timmermans, 2014, 2022), son el punto de partida para iniciar una indagación bajo un razonamiento abductivo.

El objetivo de la inferencia abductiva, por tanto, reside en construir hipótesis que proporcionen una explicación provisional para estos hechos u observaciones empíricas a las que Alvesson y Kärreman (2007) denominan como misterios por resolver.

Las premisas generales o reglas, por su parte, corresponden a los supuestos teóricos que pueden funcionar como instrumentos heurísticos, en tanto ofrecen pautas para identificar y registrar observaciones empíricas y para or-



denar esas observaciones e imputarles un sentido lógico en aras de construir la mejor explicación posible para los hechos empíricos de interés. Los supuestos funcionan como heurísticas en la medida en que ofrecen categorías y relaciones entre esas categorías cuyo contenido y atributos, respectivamente, no están definidos, sino abiertos a su descubrimiento en la observación.

Los supuestos son instrumentos heurísticos cuando posibilitan identificar patrones en las observaciones registradas y producir a partir de ellos una narrativa explicativa sobre los hechos curiosos o sorprendentes de interés (Swedberg, 2012; Tavory & Timmermans, 2014, 2022). Finalmente, las conclusiones emergen de estas narrativas explicativas en forma de hipótesis cuya plausibilidad requiere argumentarse de manera dialógica (Patton, 2015; Walton, 2014), en función de la calidad de los supuestos teóricos elegidos y de las observaciones recabadas siguiendo esos supuestos.

Una vez formuladas, las hipótesis plausibles pueden pasar del contexto del descubrimiento al contexto de la justificación (Swedberg, 2012; Tavory & Timmermans, 2014, 2022), ya sea para probar su validez en casos similares o diferentes mediante una inferencia deductiva, o para dar cuenta de que, como diría Peirce (2012), están operando en varios casos similares mediante una inferencia inductiva.

La abducción constituye, entonces, el razonamiento lógico mediante el cual se construyen explicaciones plausibles para hechos sorprendentes o curiosos que requieren ser explicados. Se trata del razonamiento que permite la teorización que, de acuerdo con Swedberg (2012), ha quedado relegada en la práctica y la enseñanza de la investigación social en contraste con el auge de métodos y técnicas dirigidos a la verificación o justificación de la teoría.

La Comisión de Ordenamiento Metropolitano (COM) y la gobernanza metropolitana

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) de 2016 prescribió la instalación de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano (COM) en cada una de las zonas metropolitanas de México. Se trata de un mecanismo de coordinación intergubernamental que aglutina a representantes de los tres órdenes de gobierno implicados en las zonas metropolitanas en cuestión. Dichas zonas pueden ser interestatales cuando incluyen municipios pertenecientes a más de una entidad federativa, o intermunicipales cuando no.

El objetivo de la COM reside en formular, aprobar, gestionar y cumplir un Programa de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTMET), así como evaluar el cumplimiento del mismo (LGAHOTDU, 2016, artículo 36, fracción I). Para concretar dicho objetivo, la COM requiere sesionar al menos trimestralmente, elaborar y aprobar su reglamento interior (LGAHOTDU, 2016, artículo 36, fracción III), así como “contar con subcomisiones o consejos integrados por

igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno” (LGAHOTDU, 2016, artículo 36, fracción I). En el caso de las zonas metropolitanas interestatales, la COM es presidida por la Federación (LGAHOTDU, 2016, artículo 32, párrafo segundo).

El POTMET, por su parte, constituye un documento que integra un diagnóstico integral de la zona, regulación de usos de suelo, así como estrategias, proyectos, previsiones y acciones en las siguientes materias de interés metropolitano (LGAHOTDU, 2016, artículo 37, fracciones I-XIII):

- I. La planeación del ordenamiento del territorio y los Asentamiento Humanos;
- II. La infraestructura vial, tránsito, transporte y la Movilidad;
- III. El suelo y las Reservas territoriales;
- IV. La Densificación, consolidación urbana y uso eficiente del territorio, con espacios públicos seguros y de calidad, como eje articulador;
- V. Las políticas habitacionales y las relativas al equipamiento regional y metropolitano;
- VI. La localización de espacios para desarrollo industrial de carácter metropolitano;
- VII. La gestión integral del agua y los recursos hidráulicos, incluyendo el agua potable, el drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, recuperación de cuencas hidrográficas y aprovechamiento de aguas pluviales;
- VIII. La preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, incluyendo la calidad del aire y la protección de la atmósfera;
- IX. La gestión integral de residuos sólidos municipales, especialmente los industriales y peligrosos;
- X. La prevención, mitigación y Resiliencia ante los riesgos y los efectos del cambio climático;
- XI. La infraestructura y equipamientos de carácter estratégico y de seguridad;
- XII. La accesibilidad universal y la Movilidad;
- XIII. La seguridad pública, y
- XIV. Otras acciones que, a propuesta de la comisión de ordenamiento, se establezcan o declaren por las autoridades competentes. (LGAHOTDU, 2016, artículo 34, fracciones I-XIV)

Además, el POTMET debe contener una metodología o indicadores para darle seguimiento y evaluar su aplicación y cumplimiento (LGAHOTDU, 2016, artículo 37, fracciones I-XIII). Una vez publicado y registrado, los municipios pertenecientes a la zona en cuestión deben ajustar sus planes y programas de desarrollo urbano al POTMET en el plazo de un año (LGAHOTDU, 2016, artículo 38). Esto otorga cierto carácter vinculante a los contenidos del POTMET.

Con el conjunto numeroso y diverso de materias consideradas de su competencia y el carácter vinculante de sus contenidos, la integración y el funcionamiento de la COM constituyen la gestación de un cambio en la gobernanza de las zonas metropolitanas. De manera específica, un cambio en las maneras de practicar la política pública en dichos espacios. Se trata de una transición de la acción gubernamental desarticulada, generalmente practicada de manera unilateral por los tres órdenes de gobierno, a la acción intergubernamental colaborativa

con el fin de construir sinergias y evitar acciones públicas que se duplican y/o contradicen en un espacio que demanda gobernarse como una unidad territorial, en la que todo está interconectado.

Las zonas metropolitanas constituyen continuos urbano-demográficos, unidades territoriales en las que se despliegan problemáticas cuyas geometrías no se corresponden con las geometrías jurídico-administrativas que tratan de resolverlas (Ugalde, 2007). La COM y otros instrumentos han intentado hacer corresponder esas geometrías, sin embargo, salvo contados casos como el de Guadalajara lo han concretado en cierta medida (véase Arellano, 2014). La COM prevista en la LGAHOTDU de 2016 es la versión actualizada de su antecesora la Comisión de Conurbación, prevista desde la primera Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) de 1976. Pese a casi cincuenta años de existencia en la legislación, no existe una Comisión que se encuentre integrada y en pleno funcionamiento.

El devenir de la COM y de sus antecesoras refleja un patrón de implementación interrumpida: alcanza a integrarse, a aprobar su reglamento interior, a formular el POTMET, pero no transita hacia la implementación de dicho programa y en consecuencia tampoco a la evaluación del cumplimiento del mismo. La COM tampoco alcanza a organizarse en subcomisiones o consejos. Para revisar este patrón de implementación interrumpida se puede consultar Castillo et al (1995), Díaz (2018), Iracheta (2009), Kunz y González (2019), Ugalde (2019), Ward (2011) y Zamora (2025).

En el marco de esta implementación interrumpida, el vínculo entre decisiones y resultado de política pública ha sido poco estudiado con exhaustividad. Esto debido a que una importante cantidad de trabajos ha asumido que la situación en que la COM o instrumentos similares se integran, pero no funcionan plenamente, constituye un escenario de descoordinación o ausencia de colaboración intergubernamental.

A partir de este escenario supuesto, los cuestionamientos de investigación han girado en torno a explicar por qué no se concreta la coordinación o colaboración intergubernamental deseada. Esto ha quitado la especificidad del resultado de política pública del foco de análisis, pues lo que se intenta explicar es la ausencia de coordinación o colaboración, algo que no ocurre en sentido estricto, toda vez que sí hay coordinación, solo que esta se detiene cuando es momento de implementar el POTMET.

En los intentos por explicar la ausencia de colaboración, el proceso decisional también se deja de lado, pues no se le considera como el conjunto de variables que en interacción la producen. Algo que puede considerarse como la consecuencia lógica de no intentar explicar lo que ocurre, sino lo que sería bueno que ocurriera.

Con este interés normativo por develar qué impide la colaboración o coordinación, pero sin estudiar el vínculo decisiones-resultado, se reproduce la noción de que la COM o instrumentos similares no funcionan por faltas de: a)

voluntad política de los representantes democráticos de las jurisdicciones implicadas en la zona, b) recursos y capacidades, c) reconocimiento público de la necesidad de la coordinación o colaboración metropolitana y/o d) reglas que, mediante incentivos y sanciones, hagan efectiva la obligatoriedad de la coordinación y la colaboración establecida en la LGAHOTDU. Díaz (2018), Iracheta (2009), Kunz y González (2019), Morales y Reyes (2024), Salinas-Arreortua (2017) y Ward (2011) plantean en alguna medida esta noción.

El patrón de implementación interrumpida que reporta la COM en las zonas metropolitanas mexicanas, al permanecer inexplicado, pone de manifiesto la necesidad de responder al reto de explicar el cambio en las maneras de practicar las políticas públicas, pero desde el campo de Política Pública. Tal reto implica construir un conocimiento: centrado en explicar el cambio específico generado por la implementación de la COM; orientado a señalar qué se puede modificar en el proceso decisional para arribar a mejores resultados; y gestado a partir de considerar tanto la multidisciplinariedad como la afectación mutua entre las decisiones y el contexto de esas decisiones.

Propuesta analítica bajo un razonamiento abductivo para explicar los resultados de la COM

En mi propuesta analítica los supuestos teóricos que utilizo como instrumentos heurísticos provienen de dos marcos analíticos: el modelo decisional de Lasswell (1971) y los arreglos en torno a políticas o Policy Arrangement (Arts et al., 2000; Leroy & Arts, 2006; Liefferink, 2006). Una versión extendida de la propuesta, aunque con ciertas diferencias, se puede consultar en Zamora (2025).

Utilizo algunos supuestos del primero para definir mis observaciones empíricas a explicar y para explicarlas. Del modelo decisional de Lasswell (1971), recupero la definición de resultado política pública (policy outcome), entendido como el agregado final de todas las decisiones tomadas por los actores que participan en la solución de las problemáticas en cuestión.

Dunn (2019) establece que el modelo decisional lasswelliano se encuentra fundado en el pragmatismo estadounidense de la Escuela de Chicago de principios del siglo pasado. De manera específica, en la noción de que la decisión —la interacción-transacción de elementos tangibles e intangibles a la que ya he referido líneas arriba— está inserta en un circuito orgánico que difiere del mecanismo cartesiano estímulo-respuesta.

Para John Dewey, sostiene Dunn (2019), el estímulo no inicia de manera externa a los actores y tampoco concluye en la externalización de una respuesta: los estímulos surgen al interior de los actores y se expresan en forma de valores y fines que estos desean alcanzar, mientras que la respuesta es la acción dirigida a concretarlos. Cuando la acción (interacción) se concreta, emerge un escenario o resultado inmediato que deja a los actores en una situación mejor, igual o peor en la consecución de sus valores y fines deseados. El resultado inmediato lleva a



los actores a redefinir o actualizar sus valores y fines deseados (nuevos estímulos) y a replantear sus acciones (interacciones o nuevas respuestas) en función de esos valores y fines actualizados. Este ciclo se repite tantas veces como los actores, mediante sus interacciones, se aproximan a la consecución de sus valores y fines deseados, sea que los concreten, los redefinan o los abandonen.

Del planteamiento anterior se deriva que el proceso decisional constituye ese desencadenamiento de interacciones-resultados inmediatos o parciales (policy outputs) que conduce a los resultados finales o de largo plazo de política pública (policy outcomes). De este entendimiento del proceso decisional, establezco dos supuestos como instrumentos heurísticos: 1) los resultados de política pública inmediatos/parciales de la COM se producen a partir de la interacción entre los actores con valores y fines deseados que participaron en su implementación, mientras que los resultados en el largo plazo de la COM son producto de la iteración interacción-resultados inmediatos. 2) Los resultados son cortes analíticos que el investigador define sobre el proceso de implementación de la COM, ya sea como inmediatos/parciales o en el largo plazo.

Dichos supuestos permiten una indagación abductiva pues en ellos hay categorías y relaciones entre categorías abiertas al descubrimiento: no se determinan cuáles son los actores, los efectos y valores deseados, los elementos de intercambio, las interacciones o los resultados, y tampoco se establece cómo es que las interacciones producen los resultados. Solo se sabe que las interacciones producen los resultados porque los anteceden temporalmente y porque los causan en un sentido teleológico, en tanto los resultados se concretan porque los actores buscaron concretarlos (Dunn, 2019, pp. 39-44).

Del marco analítico de arreglos en torno a políticas públicas o Policy Arrangement (Arts et al., 2000; Leroy & Arts, 2006; Liefferink, 2006) retomo la noción de cambio en el contenido y la organización de los dominios de políticas públicas. Un arreglo en torno a políticas puede definirse como la interrelación entre actores, discursos, recursos y reglas del juego —formales e informales—, que sostiene el contenido y organización de un dominio de política pública en cuestión, en un nivel, ya sea local, nacional o internacional, y en un tiempo determinado (Arts et al., 2000, p. 55; Liefferink, 2006, pp. 45-48). El contenido del dominio refiere a las definiciones de los problemas, los objetivos de la política pública y las soluciones que operan en el dominio o ámbito de la política pública en cuestión, mientras la organización alude a la manera en cómo está estructurado dicho dominio (Liefferink, 2006, pp. 45-47).

En virtud de que el arreglo constituye una interrelación entre actores, discursos, recursos y reglas del juego, la introducción de un cambio en alguno de dichos elementos desencadenará cambios en los otros: ante el cambio de uno, los demás no pueden permanecer inertes. Liefferink (2006) representa gráficamente el arreglo a partir de un tetraedro, en el que cada elemento es una arista: un cambio en una arista desencadenará cambios en las otras y, por tanto, en el arreglo en su estructura general. Liefferink (2006) ejemplifica empíricamente lo

anterior al referir que el ingreso de nuevos actores puede traer consigo nuevos discursos, recursos y reglas del juego.

De lo anterior se deriva que un cambio en el arreglo generará cambios en el contenido y la organización del dominio. De igual manera, que la estabilidad del arreglo es temporal, pues continuamente se encuentra bajo presión de cambios y, por tanto, también es temporal la estabilidad del contenido y la organización del dominio (Arts et al., 2000, p. 55).

Retomo las nociones sobre la generación del cambio que proporciona el marco analítico de arreglos en torno a políticas para establecer dos supuestos, adicionales a los dos ya planteados, que me ayuden a explicar los resultados de la implementación de la COM. El supuesto 3): integrar y hacer funcionar la COM implica transformar el contenido y la organización del dominio del ordenamiento territorial en la zona metropolitana en cuestión: establecer nuevas definiciones de problemas, nuevos objetivos de políticas públicas y nuevas soluciones, así como modificar la manera en cómo se practica el ordenamiento territorial —transitar de una práctica gubernamental desarticulada a una práctica intergubernamental colaborativa—. Por lo tanto, los resultados de implementación de la COM son cambios o permanencias en el contenido y la organización del ordenamiento territorial de la zona metropolitana en cuestión.

Finalmente, el supuesto 4) reside en sostener que, considerando que los resultados de la COM son producto de las interacciones de quienes participaron en su implementación (supuestos 1 y 2) y que, a su vez, constituyen cambios en el contenido y organización del dominio del ordenamiento territorial de la zona metropolitana en cuestión (supuesto 3), las interacciones son el medio por el cual se introduce, despliega y gesta el cambio: cuando los actores encargados de implementar la COM se plantean integrarla y hacerla funcionar convocan a otros actores a hacerlo mediante discursos, con ciertos recursos y en el marco de ciertas reglas del juego, sean formales como las reglas escritas o informales como las rutinas.

Dicho de otra manera, las interacciones dirigidas a integrar y hacer funcionar la COM son el espacio en el que se despliegan actores, discursos, recursos y reglas del juego en aras de modificar el arreglo o interrelación que sostiene la descoordinación o ausencia de colaboración a nivel metropolitano.

Si partimos de que los cuatros supuestos anteriores son ciertos, podemos en cualquier caso en el que se haya implementado la COM realizar las siguientes fases de indagación:

1) *Identificar los resultados a explicar.* Tras revisar brevemente la trayectoria de la implementación de la COM en cuestión, uno puede identificar eventos en esa trayectoria que se consideren como resultados inmediatos/parciales o finales de política pública a explicar. Por ejemplo, como resultados parciales se pueden seleccionar la instalación de la COM, la aprobación del reglamento interior de la COM y la aprobación del POTMET, y como final la situación en que la COM no sesiona y, en consecuencia, no puede dar paso a la implementación del POT-

MET. Los eventos o puntos en la trayectoria requieren caracterizarse según el nivel con el que cumplen lo prescrito por la LGAHOTDU y/o la tendencia al cambio o a la permanencia del contenido y la organización del dominio del ordenamiento territorial a nivel metropolitano que esos niveles de cumplimiento suponen.

2) *Indagar las interacciones detrás de los resultados a explicar —los niveles de cumplimiento de la LGAHOTDU y/o cambio que suponen— e identificar qué factores en esas interacciones —actores, discursos, recursos y reglas del juego— facilitaron o dificultaron la consecución de los mismos.* Mediante investigación documental y mediante entrevistas con los actores participantes en la implementación de la COM se puede reconstruir el desencadenamiento entre interacciones y resultados.

Se requiere dar cuenta de qué actores iniciaron dicho desencadenamiento, con qué valores y efectos deseados, a quiénes convocaron, con qué recursos y discursos y bajo qué reglas del juego; luego de interactuar, qué obtuvieron y en función de esto cómo se replantearon sus efectos deseados y qué nuevas interacciones se propusieron concretar hasta llegar al resultado —niveles de cumplimiento o tendencias al cambio o a la permanencia— que se quiere explicar. Esto se puede conseguir a partir cuestionar a los actores participantes sobre qué facilitó y qué dificultó la consecución de sus valores y efectos deseados.

3) *Reportar el desencadenamiento interacciones-resultados a partir de una historia verosímil con la mayor claridad posible.* La verosimilitud estriba en construir una historia cuyos hechos y encadenamientos han sido triangulados con la información proveniente de la investigación documental y de los actores entrevistados. La información documental reside en la revisión de todos los archivos gubernamentales que se han hecho públicos o que deberían hacerse públicos sobre la implementación de la COM.

Dichos archivos pueden estar en formato de texto, fotografía o video y referir a acuerdos, convenios, minutas de sesiones de trabajo, boletines informativos, comunicados oficiales, declaraciones o pronunciamientos oficiales, entre otros. La revisión documental contempla también fuentes de información no gubernamental sobre el proceso como notas periodísticas, reportajes, entrevistas, foros, artículos de investigación académica, entre otros.

La indagación mediante entrevistas requiere seguir la lógica de implementación de la COM en cuestión, sea top-down o bottom-up, pues comenzar la indagación por quienes plantearon en un primer momento la implementación de la COM permite obtener una imagen general del desencadenamiento interacciones-decisiones y, en consecuencia, referencias sobre informantes clave para la reconstrucción de dicho desencadenamiento, lo que se conoce como técnica bola de nieve.

En el caso de zonas metropolitanas con un alto número de municipios donde puede resultar muy difícil entrevistar a todos los participantes municipales, se puede optar por una estrategia de muestreo selectivo: clasificar los muni-

cipios en tipos según la posición geográfica y el tamaño poblacional que tienen en la zona metropolitana y entrevistar a uno o dos representantes municipales de cada tipo. La posición geográfica y el tamaño poblacional permitirá identificar municipios con problemáticas más relacionadas con lo urbano, lo rural o la transición entre lo urbano y lo rural, así como con mayores o menores recursos y capacidades para resolver esas problemáticas. Al entrevistar a uno o dos actores de cada tipo de municipio se puede recuperar información sobre los desencadenamientos entre interacciones y resultados “típicos” y triangularla.

La indagación por entrevistas requiere identificar a todos los actores participantes en la implementación de la COM. Sobre el curso de la indagación surgirán los actores que, de acuerdo con la mayoría de los informantes, desempeñaron un rol importante y por tanto será necesario entrevistarlos. Al final, cuanta más información se tenga, mayores serán las posibilidades de reconstruir una historia verosímil.

En cuanto a la claridad de la historia, uno se puede apoyar en la representación gráfica del desencadenamiento para arribar a una secuencia de hechos temporalmente consistente. Tal representación funciona como un mapa de las interacciones que antecedieron los resultados de la COM y se va elaborando conforme avanza la reconstrucción del desencadenamiento. La representación indica espacios del desencadenamiento que faltan por indagar y sirve como referencia cuando es momento de exponer la reconstrucción del desencadenamiento.

4) *Encontrar patrones en las interacciones que antecedieron a los resultados a explicar.* Tras la redacción de una historia verosímil se requiere identificar a partir de ella patrones en la generación de los resultados a explicar: factores comunes y diferentes —actores, discursos, recursos y reglas del juego— al interior de las interacciones que conducen a los resultados a explicar —niveles de cumplimiento y/o tendencias al cambio o la permanencia—.

Se puede identificar que detrás del primer resultado parcial —con un nivel de cumplimiento y tendencia al cambio determinado— a explicar existe una configuración de factores; luego se puede identificar qué le sucede a dicha configuración, si cambia o no y si conduce a un resultado similar al anterior en cuanto a nivel de cumplimiento y/o tendencia al cambio. Así, se pueden ir generando proposiciones hipotéticas sobre qué factores facilitan o dificultan el cambio. Además, se puede identificar que los factores pueden desempeñar funciones facilitadoras del cumplimiento y/o cambio en los primeros resultados y más tarde funciones obstaculizadoras en otros resultados.

Se trata de proposiciones hipotéticas plausibles porque si bien no estamos ciertos de que hemos identificado todos los factores que explican los resultados —niveles de cumplimiento y/o cambio—, son la mejor explicación que podemos construir dados los cuatro supuestos teóricos referidos como instrumentos heurísticos y las observaciones que recabamos y ordenamos siguiendo esos supuestos. Dichas proposiciones hipotéticas ahora están listas para pasar

al contexto de la justificación de la teoría donde pueden ser validadas bajo una lógica hipotética-deductiva. Es decir, mediante su verificación en casos similares o diferentes al de la implementación de la COM de estudio, según se escoja el método de comparación. Con su verificación, las hipótesis construidas se fortalecen, en caso contrario se desechan.

5) *Plantear escenarios hipotéticos.* Una vez que se han identificado patrones en la generación de resultados y establecido proposiciones hipotéticas sobre qué configuración de factores facilita o dificulta el cambio, a partir de ellas se pueden establecer proposiciones hipotéticas sobre qué sucedería con los resultados de implementación de la COM si las configuraciones continúan con su comportamiento tendencial.

De igual manera, se podrían plantear proposiciones hipotéticas sobre qué se podría hacer para generar resultados que reporten un alto cumplimiento de lo prescrito por la LGAHOTDU y tendencias al cambio en la manera desarticulada con que se practica la política pública de ordenamiento territorial a nivel metropolitano. Dichas proposiciones están listas para verificarse en la práctica cuando se les propone como recomendaciones de política pública y se les pone en marcha.

Conclusiones: aportes del razonamiento abductivo al estudio de la gestación del cambio en el campo de Política Pública

Con la transición del gobierno a la gobernanza vino la proliferación de instrumentos procedimentales de política pública y con ella el reto de transitar de su identificación a la explicación de su efectividad. Es decir, el reto de explicar cómo se gesta y cómo se podría gestar el cambio en las prácticas de política pública a partir de dichos instrumentos. El patrón de implementación interrumpida de la COM y sus antecesoras en las zonas metropolitanas mexicanas constituye un caso representativo de este reto.

El escenario de una COM que deja de sesionar, tras aprobar en el mejor de los casos su POTMET, ha sido un referente empírico de interés para múltiples disciplinas por los problemas que conlleva la permanencia de una práctica desarticulada de la política pública en los espacios metropolitanos. No obstante, el entendimiento de este escenario como sinónimo de descoordinación o ausencia de colaboración ha llevado a estos trabajos a quitar el foco de análisis en el cambio producido y a preguntarse por qué no sucede la coordinación o colaboración intergubernamental deseada. La respuesta a este cuestionamiento se ha traducido en explicaciones normativas que sostienen que la coordinación no sucede porque faltan voluntad política, capacidades y recursos, reconocimiento público de que la colaboración metropolitana es necesaria y reglas que, mediante incentivos y sanciones, obliguen efectivamente a los gobiernos a colaborar.

Esta prevalencia de explicaciones normativas centradas en explicar la

ausencia de colaboración y no el cambio generado por la implementación de la COM, revela la necesidad de resolver el reto desde el campo multidisciplinario de Política Pública a partir de generar un conocimiento centrado en los resultados de política pública, orientado a la solución de problemas, que tome en cuenta el contexto de las decisiones y que se geste de manera multidisciplinaria.

Con base en mi propuesta analítica para explicar los resultados de la COM bajo una lógica abductiva, puedo establecer que la introducción del razonamiento abductivo al estudio de la gestación del cambio en las maneras de practicar las políticas públicas tiene el potencial de contribuir a la construcción del conocimiento en comento.

1) El razonamiento abductivo posibilita construir un conocimiento centrado en explicar los resultados de política pública: el cambio en las maneras de practicar la política pública.

Como ya he referido, el razonamiento abductivo parte de hechos sorprendentes o curiosos que requieren ser explicados, por lo que se implica en la búsqueda de premisas generales o reglas que, al suponerlas como ciertas, posibilitan explicarlos. Este razonamiento lógico coincide con el proceder investigativo de Lasswell (1971): la búsqueda incesante por “formas de descubrir y esclarecer las repercusiones pasadas, presentes y futuras de la acción (o inacción) colectiva para la condición humana” (p. 14, traducción propia). Las repercusiones o resultados de política públicas son esos hechos sorprendentes o curiosos que requieren ser explicados a la luz de las decisiones que los antecedieron.

En este caso, los resultados de implementación de la COM, sean parciales o finales con sus respectivos niveles de cumplimiento de la LGAHOTDU y de tendencia al cambio, son susceptibles de ser explicados cuando en la literatura permanecen como incógnitas o misterios a resolver.

En un caso de reciente implementación de la COM en la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala (ZMPT), el cual fue investigado bajo una propuesta analítica similar en alguna medida a la aquí referida (Zamora, 2025), los resultados a investigar eran verdaderos misterios o enigmas por resolver. En dicha investigación se buscó generar hipótesis plausibles sobre el cambio reportado en tres resultados parciales —la instalación de la COM, la aprobación del POTMET y la aprobación del reglamento interior de la COM— y uno final —el escenario en el que la COM dejó de sesionar—.

En dichos resultados fue posible identificar cómo la COM se podía integrar —formalizar acuerdos, convenios, reglas y estructuras organizacionales—, pero no funcionar plenamente —sesionar al menos trimestralmente, constituir un espacio de concertación y dar consecución a los acuerdos concretados— como lo refería la LGAHOTDU. La integración implicaba entonces niveles altos de cambio en la estructura de la práctica, mientras que el funcionamiento niveles bajos de cambio en la organización de la práctica del ordenamiento territorial en dicha zona metropolitana. De esta manera, si el cambio reportado tras la implementación de la COM había permanecido inexplicado, un cambio mixto resultó un hecho de mayor sorpresa o curiosidad que se pudo explicar a partir de un

razonamiento abductivo.

2) *El razonamiento abductivo posibilita construir un conocimiento orientado a la solución de problemas: la generación del cambio en las maneras de practicar las políticas públicas.*

Las hipótesis sobre cómo se genera el cambio permiten establecer los factores que participan en la producción del cambio y la estabilidad, así como su carácter facilitador u obstaculizador del cambio según el resultado parcial o final que se quiera explicar. Las hipótesis por resultados posibilitan vislumbrar cómo el carácter facilitador de un factor cambia según el resultado parcial o final y según la dimensión de ese resultado que se quiera explicar.

En el caso referido de la COM en la ZMPT, tras el análisis de datos y la búsqueda de patrones fue posible identificar una configuración de factores: un grupo de ellos favorecía el cambio estructural, otro más obstaculizaba el cambio organizacional y otro más facilitaba ambos tipos de cambio en los tres resultados parciales de estudio (Zamora, 2025, pp. 190-205). De este hallazgo, surgió la hipótesis de que, en el corto plazo, el cambio estructural y el cambio organizacional de la práctica desarticulada del ordenamiento territorial en dicha zona metropolitana estaban contrapuestos: la consecución de uno, impedía la del otro.

Del mismo análisis de datos, fue posible postular que la salida de ciertos factores de la configuración productora del cambio mixto, como los actores técnicos federales y estatales coincidentes en valores y efectos deseados y la preminencia del financiamiento federal del proceso en el contexto del final de los periodos político-administrativos, explica el escenario en el que la COM deja de sesionar.

Este tipo de hipótesis pueden dar paso a la interpelación de la literatura existente y al desarrollo de teorías sobre la gestación del cambio en la práctica del ordenamiento territorial metropolitano, mediante la introducción de dichas hipótesis a su verificación en otros casos que presentan condiciones similares o diferentes al de estudio, en aras de ampliar su dominio o validez externa. Se puede, por ejemplo, mediante la verificación de tales hipótesis, identificar si existen fases por las cuales transita la generación del cambio (Zamora, 2025, pp. 211-212).

Este tipo de hipótesis suman al conocimiento de las decisiones ex post o de los Estudios de Política Pública y está orientado no sólo a conocer, sino a brindar pautas para intervenir el proceso decisional que, en este caso, conlleva al cambio de la estructura, pero a la permanencia de la organización de la práctica desarticulada del ordenamiento territorial.

Las hipótesis prospectivas sobre cómo se podría gestar el cambio, por su parte, están dirigidas a convertirse en recomendaciones de política pública y a verificarse en la práctica: si resultan útiles, se aplicarán a otros casos, sino es así se desecharán. La contribución está dirigida al conocimiento de las decisiones ex ante, al denominado Análisis de Políticas Públicas o *Policy Analysis*.

En el caso de la COM en la ZMPT, las hipótesis prospectivas se for-

maron a partir de las hipótesis sobre los altos niveles de cambio estructural y los bajos niveles de cambio organizacional. Se estableció que, sin modificar los factores que obstaculizan el cambio organizacional, los resultados continuarán manifestando una tendencia al cambio mixto: alto cambio estructural con bajo cambio organizacional. También se establecieron posibles rutas de intervención: cómo ciertas modificaciones en ciertos factores pueden desencadenar cambios en los demás factores para arribar a un cambio tanto estructural como organizacional.

El razonamiento abductivo, por tanto, le permite al campo multidisciplinario de Política Pública no abandonar su compromiso fundacional e identitario con la solución de problemas, pues si no hay teorías sobre y para la gestación del cambio en la práctica del ordenamiento territorial metropolitano en México, puede ayudarlo a construirlas. Los aportes del razonamiento abductivo a la investigación en el campo de Política Pública son entonces decisivos pues le posibilitan eludir la tendencia a querer explicar lo que se desea que suceda, propio de las tradiciones normativas instaladas en las Ciencias Sociales, y enfocarse en explicar su objeto de estudio identitario: el resultado de política pública o lo que sucede, para estar en condiciones de proponer cómo se puede cambiar tal resultado o lo que sucede.

3) El razonamiento abductivo posibilita construir un conocimiento sobre la generación del cambio que toma en cuenta el contexto de las decisiones y por tanto manifiesta validez práctica.

Como ya he referido, Lasswell (1971) sostiene que para alcanzar un conocimiento que pueda contribuir a la resolución de los problemas requiere tomar en cuenta la afectación mutua entre las decisiones y el contexto de las decisiones dirigidas a resolver un problema público. Esta máxima es difícil de trasladarla metodológicamente a la investigación, sin embargo, el razonamiento abductivo permite integrarla a partir de las premisas generales que, como supuestos teóricos dados por ciertos, posibilitan explicar los resultados de política pública.

En el caso de la propuesta analítica aquí revisada, el supuesto 4, que sostiene que las interacciones dirigidas a integrar y hacer funcionar la COM son el medio por el cual se despliegan actores, discursos, recursos y reglas del juego que buscan modificar el arreglo de actores, discursos, recursos y reglas del juego que sostiene la práctica desarticulada del ordenamiento territorial metropolitano, permite indagar esa afectación mutua entre decisiones y contexto de esas decisiones. Las interacciones dirigidas a generar un cambio impactan sobre un conjunto de factores que sostienen la práctica desarticulada, el cual no es inerte, sino que reacciona a los efectos deseados de quienes promueven la integración y el funcionamiento de la COM.

A partir de indagar la afectación mutua entre decisiones y su contexto mediante premisas generales, el razonamiento abductivo permite construir un conocimiento con validez práctica orientada a la resolución de problemas específicos. Esto es así porque en la medida que explica un resultado específico a

partir de una gama numerosa, diversa y poco prevista de factores puede sugerir qué factores modificar para arribar a resultados diferentes o deseados. Dicho conocimiento espera a ser útil para la generación del cambio, a validarse en la práctica.

En el caso de la COM en la ZMPT (Zamora, 2025, pp. 190-205), se pudo establecer que un cambio específico, mixto, es producto de una configuración de actores, discursos, recursos y reglas del juego numerosa, diversa y poco prevista. Por ejemplo, en cuanto a actores se pudieron identificar: consejeros jurídicos que inciden en la decisión de los representantes democráticos a colaborar; actores federales y estatales de perfil técnico con conocimientos especializados sobre la cuestión metropolitana, que coinciden en efectos deseados y que coordinan todo el proceso; actores municipales de perfil técnico que apoyan los procesos técnicos de formulación del POTMET, pero que se autoexcluyen de los procesos políticos de conformación de la COM; actores municipales de perfil político multiconvocados que confunden la cuestión de la COM con otras iniciativas de los gobiernos estatales; o actores estatales y federales de perfil político cuya coincidencia partidista abre la puerta a la concreción del proceso de conformación de la COM.

En cuanto a recursos: la preponderancia de los recursos económicos federales en el financiamiento del proceso, el desconocimiento generalizado en los municipios respecto a la LGAHOTDU y al proceso de conformación de la COM, así como personal limitado e inestable en los tres órdenes de gobierno. En cuanto a los discursos: la creencia generalizada en los municipios de que la conformación de la COM constituye un programa de financiamiento de obra pública, así como la escasa credibilidad en que el proceso de conformación de la COM se concretará. Por último, en cuanto a las reglas del juego formales e informales: los propios lineamientos de la LGAHOTDU, las rutinas de generación de acuerdos por unanimidad, las rutinas de votación inercial y las rutinas municipales de seguimiento y participación en el proceso de conformación de la COM.

4) El razonamiento abductivo posibilita construir un conocimiento sobre la generación del cambio de manera multidisciplinaria.

De acuerdo con Lasswell (1971), un conocimiento orientado a la solución de problemas requiere construirse de manera multidisciplinaria dada la complejidad que implica la comprensión del vínculo entre decisiones y repercusiones. Esta máxima en el planteamiento fundacional del campo de Política Pública resulta, como la contextualidad, difícil de trasladarla metodológicamente a la investigación.

No obstante, el razonamiento abductivo posibilita integrarla a partir de los supuestos teóricos que funcionan como premisas generales para explicar los resultados de política pública. En la propuesta analítica aquí revisada, el supuesto de que el cambio se gesta a partir del despliegue de actores, discursos, recursos y reglas del juego formales e informales, supuesto proveniente del marco analítico

de arreglos en torno a políticas públicas, hace posible indagar la generación del cambio con una perspectiva amplia en la que no existe un determinismo político, social, económico o cultural.

La utilización de supuestos teóricos como el de Policy Arrangement posibilita generar una explicación multidimensional del cambio en la que se imbrican factores de distinta naturaleza. En el caso de la COM en la ZMPT (Zamora, 2025, pp. 190-205), se pudo explicar que la generación del cambio en la práctica desarticulada del ordenamiento territorial no depende de factores individuales, sino de factores de distinta naturaleza interrelacionados: importa tanto los actores, lo que creen y desean los actores, como lo que hacen y pueden hacer los actores bajo ciertos recursos y reglas del juego.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2000). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (3ª ed., pp. 15-74). Miguel Ángel Porrúa, librero-editor.
- Alvesson, M., & Kärreman, D. (2007). Constructing mystery: Empirical matters in theory development. *Academy of Management Review*, 32(4), 1265–1281. <https://doi.org/10.5465/amr.2007.26586822>
- Arellano, A. (2014). La condición política de la coordinación metropolitana en Guadalajara, México. *Estado, gobierno y gestión pública*, 12(23), 89–120. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2014.36825>
- Arts, B., van Tatenhove, J., & Leroy, P. (2000). Policy arrangements. En J. van Tatenhove, B. Arts, & P. Leroy (Eds.), *Political modernisation and the environment: The renewal of environmental policy arrangements* (pp. 53–69). Springer; Dordrecht. https://doi.org/10.1007/978-94-015-9524-7_4
- Capano, G., & Howlett, M. (2023). How tools work: Policy instruments as activators and mechanisms. En M. Howlett (Ed.), *The Routledge handbook of policy tools* (pp. 61–78). Routledge
- Castillo, H., Navarro, B., Perló, M., Plaza, I., Wilk, D., & Ziccardi, A. (1995). *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*. UNAM; UAM.
- Del Castillo, G., & Quintana, D. (2015). William Ascher: Conversación sobre las *Policy Sciences* y sus aportes para América Latina [Entrevista]. *Perfiles Latinoamericanos*, 23(46), 223–232. <https://perfilesa.flacso.edu.mx/index.php/perfilesa/article/view/523/465>
- Díaz, A. (2018). Gobernanza metropolitana en México: Instituciones e instrumentos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (71), 121–154. <https://revista.clad.org/ryd/article/view/160/319>
- Dunn, W. N. (2019). *Pragmatism and the origins of the policy sciences: Rediscovering Lasswell and the Chicago School*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108676540>
- Howlett, M. (2019). ¿Qué es un instrumento de política? Herramientas, combinaciones y estilos de implementación [What is a policy instrument? Policy tools, policy mixes, and policy implementation styles] (J. Anaya & S. Guardado, Trads.). En E. Villarreal (Comp.), *Instrumentos de políticas públicas* (pp. 299–337). Siglo XXI. (Obra original publicada en 2005).
- Howlett, M. (2023). What is a policy tool? An overview of the tools approach to public policy. En M. Howlett (Ed.), *The Routledge handbook of policy tools* (pp. 3–18). Routledge.
- Iracheta, A. (2009). *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*. El Colegio Mexiquense; Miguel Ángel Porrúa.
- Kunz, I. C., & González, G. (2019). ¿Es posible la gobernación metropolitana en México? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64(235), 463–494. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.61562>
- Lang, A. (2023). The need to understand and integrate procedural and substantive tools. En M. Howlett (Ed.), *The Routledge handbook of policy tools* (pp. 47–58). Routledge.
- Lasswell, H. D. (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*. American Elsevier.

- Leroy, P., & Arts, B. (2006). Institutional dynamics in environmental governance. En B. Arts & P. Leroy (Eds.), *Institutional dynamics in environmental governance* (pp.1–20). Springer; Dordrecht. https://doi.org/10.1007/1-4020-5079-8_1
- Ley General de Asentamientos Humanos [LGAH]. *Diario Oficial de la Federación* [DOF], 26 de mayo de 1976 (México). <https://dof.gob.mx/copias.php?acc=ajaxPaginas&paginas=20-25&seccion=UNICA&edicion=208437&ced=MATUTINO&fecha=26/05/1976>
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano [LGAHOTDU]. *Diario Oficial de la Federación* [DOF], 28 de noviembre de 2016 (México). <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgahotdu.htm>
- Liefferink, D. (2006). The dynamics of policy arrangements: Turning round the tetrahedron. En B. Arts & P. Leroy (Eds.), *Institutional dynamics in environmental governance* (pp. 45–68). Springer; Dordrecht. https://doi.org/10.1007/1-4020-5079-8_3
- Morales, J. C., & Reyes, I. I. (2024). ¿Gobernanza sin gobernabilidad? Del debate conceptual a la trayectoria institucional en el Valle de México. *Esfera pública. Revista en Gobernanza y Sociedad*, 2(4), 5–33. <https://doi.org/10.55555/EP.4.91>
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods* (4ª ed.). Sage Publications.
- Peirce, C. S. (2012). *Obra filosófica reunida. Tomo I* (1867-1893) (N. Houser & C. Kloesel, Eds.; D. McNabb, Trad.). Fondo de Cultura Económica.
- Salinas-Arreortua, L. A. (2017). Gestión metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de México: entre la legalidad y la voluntad política. *Papeles de población*, 23(91), 143–169. <https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/8250>
- Swedberg, R. (2012). Theorizing in sociology and social science: Turning to the context of discovery. *Theory and Society*, 41(1), 1–40. <https://doi.org/10.1007/s11186-011-9161-5>
- Tavory, I., & Timmermans, S. (2014). *Abductive analysis: Theorizing qualitative research*. The University of Chicago Press.
- Tavory, I., & Timmermans, S. (2022). *Data analysis in qualitative research: Theorizing with abductive analysis*. The University of Chicago Press.
- Ugalde, V. (2007). Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 22(2), 443–460. <https://doi.org/10.24201/edu.v22i2.1285>
- Ugalde, V. (2019). Coordinación y gobernanza metropolitana. Dos ejemplos en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En J. Sobrino & V. Ugalde (Eds.), *Desarrollo urbano y metropolitano en México* (pp. 509-541). El Colegio de México.
- Van de Ven, A. H. (2007). *Engaged scholarship: Creating knowledge for science and practice*. Oxford University Press.
- Walton, D. N. (2014). *Abductive reasoning*. The University of Alabama Press.
- Ward, P. M. (2011). Repensando el espacio geopolítico metropolitano en México: ¿cómo lograr un verdadero gobierno y una gobernabilidad para todos? En G. Capron, C. Icazuriaga, S. Levi, E. Ribera & V. Thiébaut (Eds.), *La geografía contemporánea y Elisée Reclus* (pp. 211–244). El Colegio de Michoacán A. C.; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; Instituto de Investigaciones Dr. José María

Luis Mora; Centro de Investigación en Geografía y Geomática “Ing. Jorge L. Tamayo”, A. C.; Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
Zamora, C. A. (2025). *La generación de cambios y permanencias en la práctica del ordenamiento territorial a nivel metropolitano a partir de la implementación de la Comisión Metropolitana de Puebla-Tlaxcala* [Tesis de doctorado]. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.