

## I. EL CONTEXTO REGIONAL Y MUNDIAL, *o de cómo el enfoque de políticas puede ser una respuesta efectiva a la complejidad político-social de América Latina*

Poseemos el doble tesoro, variable según las regiones, de la tradición española y de la tradición indígena, fundidas ya en corrientes nuevas...

PEDRO HENRÍQUEZ UREÑA

ALREDEDOR del mundo las naciones se han dotado de Estados con el fin de proveer los bienes públicos que sus sociedades requieren y mantener las culturas particulares que les dieron origen. Y podría decirse que los problemas públicos en esas naciones son, hasta cierto punto, parecidos. Sin embargo, los gobiernos —la expresión concreta y personal de un Estado en un tiempo y lugar determinados— operan en entornos específicos que definen sus características, necesidades y retos, por lo que aplicar indiscriminadamente soluciones “importadas” suele agravar estos problemas.<sup>1</sup> Por ello, es fundamental conocer bien los rasgos que en cada región dan forma tanto a di-

<sup>1</sup> Desde luego, también es posible aprender de otras experiencias, aunque con las debidas precauciones; respecto a este tema existe toda una literatura bajo el rubro de “difusión y transferencia de políticas”. La utilidad central de la política y la administración pública comparadas reside en mostrar cuáles han sido las diversas soluciones que alrededor del mundo se han dado a los retos administrativos, y las formas en que se pueden evitar los errores y adaptar los aciertos de los programas públicos, tomando en cuenta la especificidad de cada contexto. Un libro muy útil en este sentido es George Guess y Thomas Husted, *International Public Policy Analysis*, Routledge, Nueva York, 2017.

chos desafíos como a las organizaciones y las prácticas que los gobiernos desarrollan para resolverlos.<sup>2</sup>

A partir del estudio que desde los años ochenta he realizado sobre América Latina, entendida como las 19 naciones americanas de habla portuguesa o española, y las visitas o trabajo de campo que he realizado en muchas de ellas, en este capítulo se presenta una visión general de las tradiciones y prácticas de las administraciones públicas del área y se analizan sus esfuerzos recientes de modernización, así como sus principales tareas pendientes. Sin duda, América Latina es una región que involucra una riqueza social y cultural única, que en general ha alcanzado altos niveles de desarrollo humano (comparada, por ejemplo, con África o el sur de Asia) y que ha aportado experiencias exitosas de políticas públicas (como el sistema de “metrobús” aplicado inicialmente en algunas ciudades de Brasil, las becas a doctores para trabajar fuera de la capital en Costa Rica o el esquema de transferencias económicas condicionadas generado por primera vez a nivel nacional en México).<sup>3</sup> Sin embargo, en este capítulo me enfocaré —sin “malinchismo” pero también sin evasivas— en ciertos rasgos que deben ser tomados en cuenta para el desarrollo de los programas públicos en la zona. Más adelante se discuten algunas tendencias mundiales que, en mi opinión, también se deben de considerar para entender adecuadamente el contexto actual de dichos programas, así como la relación del campo de las políticas públicas con dicho contexto. Finalmente, se presentará brevemente una visión del proceso de las políticas públicas, que ofrece el marco general de los siguientes capítulos.

<sup>2</sup> Ernesto Stein *et al.* (coords.), *Informe 2006: la política de las políticas públicas*, Editorial Planeta, México, 2006; Luis Montañó Hirose, “Organizational Models and Culture: A Reflection from Latin America”, *European Journal of International Management*, vol. 3, núm. 2, 2009, pp. 146-166.

<sup>3</sup> El desarrollo inicial de los programas en estos países se describe en George Guess y Thomas Husted, *op. cit.*, pp. 1, 147 y 268.

LA HERENCIA: UNA VISIÓN HISTÓRICA  
DEL ESTADO LATINOAMERICANO<sup>4</sup>

Los muertos pesan más que los vivos; lo aplastan a uno.

JUAN RULFO, *El Llano en llamas*

Las distintas etapas de la historia de América Latina han generado patrones e instituciones que integran una “pesada herencia” que aún hoy enmarca la actuación de sus gobiernos. Aunque es compleja y no puede fundamentar determinismo histórico alguno, dicha herencia involucra varias características que han influido en el desarrollo de esta área del mundo<sup>5</sup> y que provienen de dos raíces, la indígena y la española. Sin duda, podemos estar de acuerdo con Henríquez Ureña en que ellas constituyen un doble “tesoro” porque cada una aportó en una u otra medida su propia “savia” para la aparición del valioso conjunto de culturas nacionales presentes en este subcontinente. Sin embargo, en un libro como éste, orientado al desarrollo de políticas públicas que resuelvan de mejor forma los problemas en la región, la insistencia estará, como ya dije, en identificar con objetividad los rasgos de esa herencia que son importantes para dicho desarrollo.

En este sentido, por el impacto que tuvo en la historia de la región, no debemos eludir recordar, para empezar, que

<sup>4</sup> Una discusión más amplia sobre este tema puede encontrarse en José Luis Méndez, “Estudio introductorio”, en D. S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, FCE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma de Colima, México, 1997; y en José Luis Méndez, “Estudio introductorio”, en B. Guy Peters, *La política de la burocracia*, FCE/Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México, 1999.

<sup>5</sup> Tulio Halperin, *Historia contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, Madrid, 2005; Stanley Stein y Bárbara Stein, *La herencia colonial de América Latina*, Siglo XXI, México, 1975.

América Latina fue un área conquistada, más que colonizada. En otras palabras, sería sólo después de sangrientas batallas que en el siglo XVI la Corona española lograría dominar a los extensos reinos indígenas que se habían establecido en Mesoamérica y los Andes. Hecho esto, los españoles realizaron una sobreexplotación de los recursos humanos y naturales de las nuevas provincias, frente a la cual —aun derrotados— los grupos nativos continuarían resistiéndose durante los siguientes siglos. Los portugueses no tuvieron que luchar en Brasil contra reinos indígenas del tamaño del azteca o el inca; sin embargo, terminaron por establecer un régimen muy similar al que España impuso en sus colonias.

Esta labor de sobreexplotación se realizó por medio de un sistema altamente jerárquico, burocrático y patrimonialista, que fue el mismo que antes la Corona había utilizado para reconquistar España. Bajo ese sistema, ofreció tierra y otros beneficios como premio por conquistar los territorios americanos, aunque luego tuvo que establecer una forma de controlar el poder otorgado a los conquistadores y sus sucesores. Esto se hizo mediante cuatro mecanismos: una fuerte jerarquía, una estricta regulación, una administración pública radial y traslapada (donde las líneas de subordinación no iban hacia los superiores inmediatos sino hacia el rey, quien generaba una competencia entre sus súbditos) y una orientación distributiva de las políticas, en la cual el rey directamente otorgaba (o quitaba) diversos privilegios. Todo esto se legitimó por principios medievales tomistas, a través de los cuales la Corona se presentaba como un instrumento de la fe católica y arquitecto de una comunidad orgánico-corporativa.

Sin embargo, la aplicación de este sistema altamente regulatorio en realidad resultaba muy difícil, por lo que en el derecho castellano se tuvo que desarrollar una curiosa fórmula, esto es, la de “obedézcase, pero no se cumpla” (en la que algunos autores han visto el antecedente no sólo de figuras como el juicio de amparo sino de la tradición latinoamericana de buscar resolver los problemas a través de detalladas constitu-

ciones y leyes).<sup>6</sup> Esta fórmula podría en principio parecer absurda, pero en realidad expresaba una lógica que se ha utilizado desde entonces a la fecha: la extensa sobreregulación le permite al Estado mantener potencialmente el control sobre los individuos en una amplia gama de esferas, mientras que su aplicación discrecional le permite favorecerlos o sancionarlos según convenga a sus intereses. Así, Latinoamérica ha sido una región con muchas y muy detalladas reglas que, sin embargo, se aplican flexiblemente. Por lo anterior, Purcell y Purcell han caracterizado a las políticas públicas de la región como “distributivo-regulatorias”.<sup>7</sup>

Como era de esperarse, este sistema promovió la incertidumbre, la corrupción y la desconfianza, y durante el régimen colonial —de principios del siglo XVI a principios del siglo XIX— obstaculizó la integración y el desarrollo de la acción colectiva, tanto en las actividades económicas como en las sociales y políticas, lo cual conllevó a que el Estado y su aparato burocrático fueran los únicos actores mínimamente integrados y coordinados. De esta manera, no sorprende que, cuando el dominio colonial llegó a su fin, de él emergieran naciones altamente divididas en todas las esferas —una característica que se ha resumido bajo el término de “heterogeneidad estructural”—<sup>8</sup> y que la conflictividad y alta desconfianza de los grupos sociales entre sí y hacia el Estado,<sup>9</sup> así como la correspon-

<sup>6</sup> Jorge Madrazo y Francisco Méndez, “La Constitución mexicana: obedézcase, pero no se cumpla”, en Miguel Carbonell *et al.* (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional*, t. IV, vol. 2, UNAM, México, 2015.

<sup>7</sup> John F. H. Purcell y Susan Kaufman Purcell, “Mexican Business and Public Policy”, en James Malloy (coord.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1977.

<sup>8</sup> José Luis Méndez, *Modelos de desarrollo económico y social en América Latina*, Universidad Iberoamericana, México, 1986.

<sup>9</sup> De acuerdo con la Corporación Latinobarómetro (“La confianza en América Latina 1995-2015”, Latinobarómetro, Santiago de Chile, 12 de noviembre de 2015. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp?ID=225>), de 1997 al 2015 el nivel promedio de confianza interpersonal en América Latina ha fluctuado entre un máximo de 23% (1997) y un mínimo de

diente fuerza de éste y su burocracia, se mantuvieran como rasgos permanentes de la región. Si bien durante la época colonial se establecieron las bases del Estado corporativista, legalista, centralizado, distributivo y altamente regulatorio, dicho tipo de Estado fue reforzado por el subdesarrollo, el divisionismo y la dependencia que el mismo promovió en los siglos posteriores. Consecuentemente, la región quedó atrapada en un círculo vicioso en el que el elitismo y autoritarismo en los ámbitos político, económico y social se retroalimentan para dificultar la acción colectiva en beneficio del interés nacional.<sup>10</sup>

16% (2013). En 2015, Panamá, Uruguay y Argentina fueron los países con mayor confianza interpersonal (22%), mientras que República Dominicana, Costa Rica y Brasil fueron los países con menor confianza (13%, 11% y 7%, respectivamente). Koljatic y Valenzuela describen el bajo nivel de confianza que existe inclusive en Chile, uno de los países de América Latina donde el contexto para la acción colectiva ha sido comparativamente más favorable. Según la medición del Latinobarómetro, la confianza interpersonal en este país es de sólo 15%. En comparación, la confianza interpersonal en los países nórdicos ronda el 80%. Véase Mladen Koljatic *et al.*, "The Development of Cross-Sector Collaborations in a Social Context", en Sandy Schuman (coord.), *Creating a Culture of Collaboration*, IAF, San Francisco, 2006.

<sup>10</sup> En José Luis Méndez, "Estudio introductorio", en B. Guy Peters, *op. cit.*, desarrollé más extensamente el argumento del círculo vicioso entre las esferas políticas, sociales y económicas en las que América Latina ha estado atrapada desde la época colonial y las posibles formas en que la región podría "saltar" hacia un círculo virtuoso entre ellas. Acemoglu y Robinson utilizan el mismo argumento aludiendo a la existencia ya sea de círculos viciosos entre instituciones extractivas o de círculos virtuosos entre instituciones inclusivas presentes en las esferas política y económica, y lo aplican muy bien para explicar el éxito o fracaso económico de diversos países latinoamericanos (por ejemplo, Chile comparado con Argentina) así como de otras naciones (Botsuana comparado con Zimbabue o Corea del Norte comparada con Corea del Sur). Ellos utilizan el enfoque del institucionalismo histórico, que destaca la importancia de los cambios institucionales que se dan en ciertas coyunturas críticas, que sin duda es muy útil para explicar como una nación puede pasar de un círculo vicioso a uno virtuoso, pero subestima el papel de factores vinculados a los agentes que actúan en dichas coyunturas. Véase Daron Acemoglu y J. A., Robinson, *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Ediciones Culturales Paidós, México, 2013. Para una visión que busca incorporar los factores vinculados a los agentes puede verse José Luis Méndez, "Estudio introductorio", en José Luis Méndez, *Liderazgo*

La falta de confianza llevó también a un predominio de las relaciones sociales basadas en vínculos informales y personalizados, que involucran una negociación permanente. La personalización del poder promovió el desarrollo de "líderes fuertes" en el ámbito local y sectorial, así como una tendencia a defender los intereses del grupo primario —familia, amigos, clientela— en lugar de regirse por algún concepto abstracto, relacionado con ciertas reglas del juego o con el bien común, que permitiera la emergencia de marcos más institucionalizados de la interacción social. Los gobernantes entonces sólo podían articular la nación por medio de líderes fuertes en las regiones, pero éstos a la vez representaban una constante amenaza y una fuente permanente de inestabilidad. En síntesis, la política emergió como un juego de suma cero, de "toma todo", debido, en no poca medida, al sistema de botín predominante en las administraciones públicas, donde es difícil construir acuerdos de largo plazo en relación con las políticas públicas. Este patrón de relaciones sociales bloqueó la emergencia de una administración pública efectiva, así como la expansión territorial de un poder "suave" que favoreciera el desarrollo de la nación en su conjunto. Así, uno de los principales problemas de la región ha sido que las posibilidades de despliegue de la acción colectiva se han visto permanentemente limitadas,<sup>11</sup> lo cual ha involucrado a su vez ciclos repetitivos de fragmentación y autoritarismo.

Puesto que durante los aproximadamente tres siglos posteriores a la conquista los grupos sociales se vincularon básicamente por medio del Estado colonial centralizado, cuando a principios del siglo XIX las naciones latinoamericanas consiguieron su independencia se encontraron altamente divididas

*político*, Siglo XXI/Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, México, 2013.

<sup>11</sup> Sobre la importancia de las redes de confianza para fortalecer y expandir la acción colectiva en una sociedad véase Robert D. Putnam *et al.*, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993; así como Francis Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press Paperback, Nueva York, 1996.

ya y sin experiencia empresarial, política y administrativa. Los primeros gobiernos rara vez fueron capaces de obtener recursos fiscales suficientes y las compañías o gobiernos extranjeros —en esa época principalmente franceses o ingleses— se aprovecharon y profundizaron esta debilidad. Las nuevas constituciones en que las naciones basaron sus regímenes políticos acentuaron el elitismo y la desigualdad.<sup>12</sup> Así, la mayoría de los países de la región tardaron varias décadas en establecer su primer régimen hegemónico y, por lo tanto, estable: el llamado Estado oligárquico (basado en los agroexportadores y latifundistas). Gracias a él, a finales del siglo XIX muchos Estados (con algunas excepciones, como Brasil que lo hizo antes) fueron finalmente capaces de desarrollar un ejército estable y una administración pública más organizada, si bien todavía pequeña.

En la mayoría de los casos estos nuevos regímenes fueron altamente autoritarios. En los primeros años del siglo XX, muchos de ellos serían derrocados por los sectores sociales más pobres o por las clases medias emergentes. Surgió entonces un nuevo tipo de régimen, el llamado Estado populista; por ejemplo, el México de Cárdenas (1934-1940), el Brasil de Vargas (1937-1945) y la Argentina de Perón (1946-1955). Estos regímenes establecieron un Estado intervencionista orientado al bienestar popular y como resultado la administración pública creció. Sin embargo, el proyecto populista era contradictorio: atacaba, pero a la vez rechazaba eliminar a la vieja oligarquía latifundista; inducía a las masas populares a manifestarse contra los grupos más ricos, pero tampoco quería movilizarlas demasiado; y favorecía la emergencia de un líder, aunque también había resistencia a otorgarle todo el poder. Además, el proyecto populista de nuevo involucraba un alto personalismo que dificultó mantener una acción colectiva acordada en el largo plazo. Debido a estas contradicciones, en los años cincuen-

<sup>12</sup> Roberto Gargarella, "The Constitution of Inequality. Constitutionalism in the Americas, 1776-1860", *International Journal of Constitutional Law*, vol. 3, núm. 1, 2005, pp. 1-23.

ta y sesenta los gobiernos populistas tendieron a ser sustituidos por regímenes más liberales y democráticos; por ejemplo, los gobiernos "radicales" en Argentina (1958-1966), la administración de Eduardo Frei en Chile (1964-1970) y los dos mandatos de Fernando Belaúnde Terry en Perú (1963-1968 y 1980-1985). Como Oszlak ha mostrado,<sup>13</sup> estos regímenes establecieron una estructura de toma de decisiones más poliárquica, donde la legislatura, los partidos políticos y los grupos de presión jugaron un papel notable. La burocracia, el presupuesto y los impuestos estaban fragmentados y las políticas públicas muy politizadas. Este tipo de régimen involucraba un estilo aún más redistributivo de política, ya que otorgarle beneficios a un programa significaba no dárselos a otro, por lo que cada programa era defendido por ciertos grupos y clientelas.

En estos regímenes las luchas entre grupos burocráticos o entre el Congreso y el Ejecutivo con frecuencia llevaron ya sea al rompimiento constante de los acuerdos o a la parálisis gubernamental. Esto, junto a la politización de las fuerzas armadas latinoamericanas y el surgimiento de movimientos guerrilleros, condujo a un nuevo tipo de régimen: el militar (por ejemplo, Argentina de 1966 a 1972 y de 1977 a 1984; Brasil de 1964 a 1985, y Chile de 1973 a 1989). Los gobiernos militares buscaron "rehacer" y "estabilizar" a sus naciones, por lo que disolvieron el Congreso y controlaron fuertemente a las organizaciones sociales. Se estableció una estructura administrativa piramidal y se asignó personal militar en los diferentes puestos administrativos. Al mismo tiempo, se designaron delegados militares para supervisar a las organizaciones, por lo que las decisiones eran procesadas en canales paralelos. Estos regímenes trataron de "despolitizar" las relaciones sociales asumiendo un papel más técnico y burocrático; ya que vieron el papel del Estado como "subsidiario", la desburocratiza-

<sup>13</sup> Oscar Oszlak, "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", *Estudios CEDES*, vol. 3, núm. 2, 1980, pp. 3-58.

ción, privatización y desconcentración se convirtieron en metas centrales.<sup>14</sup>

Sin embargo, el horizonte de la legitimidad de los regímenes militares no podía ser de largo plazo y para los años ochenta ya no fueron capaces de resistir la creciente oposición popular. América Latina comenzó entonces a vivir una nueva ola de reformas, en dos vertientes fundamentales. Por un lado, el régimen democrático se afianzó como el hegemónico en la región; si bien los caudillismos no desaparecerían (por ejemplo, Fujimori en Perú, Chávez en Venezuela, Correa en Ecuador o Uribe en Colombia), cuando se han dado lo han hecho en forma acotada por elecciones más competidas, un mayor pluralismo político y una mayor participación ciudadana. Por otro lado, en estos años se iniciaron (o consolidaron) reformas económicas guiadas por el denominado “neoliberalismo”, esto es, nuevas políticas orientadas hacia la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial, la reducción del Estado y las políticas sociales focalizadas.<sup>15</sup>

En las décadas de los ochenta y noventa muchos países latinoamericanos desarrollaron también diversas reformas político-administrativas. Algunos de ellos incluso redactaron nuevas constituciones, por ejemplo, Brasil, Perú y Colombia. Otros intentaron desarrollar “reformas del Estado”, como México, Venezuela y Argentina. Los procesos de privatización fueron significativos en algunas naciones, por ejemplo, en México, Bolivia, Chile, Perú y, en cierto grado, Argentina, con lo

<sup>14</sup> *Idem*. Véase también S. W. Hughes y K. J. Mijeski, *Politics and Public Policy in Latin America*, Westview, Colorado, 1984. Por supuesto, no todos los países de la región siguieron estas tendencias. En México, por ejemplo, el proyecto populista de Cárdenas dio origen a un régimen autoritario (ni democrático ni dictatorial) que perduraría hasta el año 2000. En las naciones centroamericanas, por otro lado, no se dieron movimientos populistas en contra del régimen oligárquico, que más bien sería cuestionado hasta los años setenta y ochenta por movimientos guerrilleros.

<sup>15</sup> Susana Sottoli, “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 62, núm. 4, 2000, pp. 3-22.

cual cambió significativamente el tamaño y la naturaleza de las empresas públicas. Varios Estados llevaron a cabo reformas significativas en sus administraciones públicas, especialmente Chile, Perú y Argentina, que han buscado profesionalizar el Estado (con distintos grados de éxito). Por otro lado, México, Argentina, Chile y Perú promovieron también reformas fiscales, financieras y laborales. Los formatos que los países latinoamericanos han establecido para diseñar e implementar las diferentes reformas han sido diversos. Mientras que algunos países, como Brasil, Argentina, Venezuela y Ecuador, han seguido formatos en parte más participativos y a veces basados en modelos conceptuales claros (Brasil, entre otros)<sup>16</sup> otras naciones (por ejemplo, México) han diseñado sus reformas en forma más casuística y pragmática. Varios factores han influido en los avances de las reformas. A veces las crisis políticas han impulsado cambios más radicales, como en el caso de Chile, mientras que en otros han avanzado muy gradualmente, como en México.<sup>17</sup>

En un estudio de 2006<sup>18</sup> Stein y otros autores definieron un índice de políticas públicas a partir de varias dimensiones (grado de estabilidad, adaptabilidad, aplicación, coordinación, orientación pública y eficiencia) y clasificaron las políticas de varios países latinoamericanos. Sólo Chile obtuvo un valor “muy alto” en esta clasificación, mientras que únicamente seis países (Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Uruguay) obtuvieron un valor “alto”, por lo que la mayoría se ubicó en el rango “medio” y “bajo” (cuatro y siete

<sup>16</sup> L. Bresser, “Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil”, *Reforma y Democracia*, núm. 9, 1997, pp. 1-27; H. Domeniconi, “La reforma del Estado en Argentina”, en *Reforma del Estado y la administración pública en América Latina: Análisis de casos*, Unidad de Publicaciones ESAP, Bogotá, 1997.

<sup>17</sup> Miguel Ángel Valverde y Mary Hilderbrand, (coords.), *¿Transformación, lo mismo de siempre, o progreso lento y con tropiezos? Reformas recientes al sector público en México*, Miguel Ángel Porrúa/EGAP/Harvard Kennedy School, México, 2012.

<sup>18</sup> Ernesto Stein *et al.*, *op. cit.*

países, respectivamente). Sin embargo, los resultados de medición en todo índice dependen mucho de cómo se haga y los indicadores que utilice. Por ejemplo, diversos estudios de las políticas públicas en México<sup>19</sup> las colocarían más bien en un nivel “medio” o “bajo”, por lo que es posible que el valor de “alto” en este índice en realidad corresponda a todavía menos naciones.

A partir de los años dos mil, la democratización y liberalización políticas, así como una emergencia de gobiernos de izquierda en un buen número de naciones latinoamericanas, revitalizaron en forma notoria a los actores sociopolíticos (que en algunos países de hecho ya venían fortaleciéndose desde mediados del siglo xx, como en Brasil o Argentina).<sup>20</sup> Esto ha involucrado una mayor participación y pluralidad en la toma de decisiones<sup>21</sup> pese a que a veces ello también ha vuelto compleja la gobernabilidad y la eficiencia de las políticas públicas (por ejemplo, en Venezuela o Brasil). Sin embargo, en la segunda década del siglo xxi varios de estos gobiernos de izquierda observaron una importante fragilidad y enfrentaron dificultades crecientes (como Venezuela) o incluso fueron sustituidos por gobiernos de derecha (Brasil, Chile y Argentina). Estos procesos de democratización, liberalización y mayor participación popular, sin embargo, no han cambiado mucho los patrones que guían las políticas ni las dificultades para establecer acuerdos sólidos alrededor de las mismas, que se describirán con mayor detalle en la siguiente sección.

<sup>19</sup> José Luis Méndez, “El servicio profesional de carrera en la administración pública federal”, en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México. Políticas públicas*, El Colegio de México, México, 2010.

<sup>20</sup> Ilán Bizberg (coord.), *Variedades del capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, El Colegio de México, México, 2015.

<sup>21</sup> Ernesto Stein *et al.*, *op. cit.*

## EL ENTORNO: EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

Al fin y al cabo, somos lo que hacemos para cambiar lo que somos.

EDUARDO GALEANO

Tenemos éxito cuando nuestras acciones se adaptan a los tiempos y las circunstancias, y fracasamos cuando no lo hacen.

NICOLÁS MAQUIAVELO

Como dije, los rasgos del sistema colonial, inicialmente, y la heterogeneidad estructural, la dependencia y el subdesarrollo, más tarde, provocaron que el Estado emergiera como el actor central de las sociedades latinoamericanas. Éste ha tenido que promover y sostener el desarrollo económico y al mismo tiempo ser el mediador de los conflictos internos. Además, ha tenido que ser un mediador entre los actores externos y los nacionales. Sin embargo, llevar a cabo estas funciones ha sido una tarea difícil. Una vez presentada brevemente una visión histórica de la política en la región, el propósito de las siguientes páginas es presentar una visión de tipo sincrónico de la naturaleza y dificultades del funcionamiento del Estado en América Latina, con el objetivo de vincularla con un enfoque más estratégico del proceso de las políticas públicas de la zona. No obstante, se debe notar que, aunque se puedan identificar rasgos que en una u otra medida son comunes, al mismo tiempo los tipos de capitalismo, régimen político y burocracia observan diferencias significativas en las diversas naciones latinoamericanas.<sup>22</sup> Por otro lado, el paulatino avance en la región de

<sup>22</sup> Para una discusión de los distintos tipos de capitalismo en América Latina puede verse Ilán Bizberg (coord.), *op. cit.*, así como Gregorio Vidal *et al.* (coords.), *América Latina: ¿cómo construir el desarrollo hoy?*, fce, Madrid, 2013. Una discusión de las diferencias en los regímenes políticos puede en-

ciertas tendencias mundiales que discutiremos más adelante en este capítulo (globalización, democratización, etc.) también han modificado parcialmente el grado en que ciertos rasgos históricos de la región se mantienen (aunque a la vez, dado el patrón de avance/retroceso que ha seguido a lo largo de los siglos, no es fácil conocer el grado en que los cambios son permanentes).

Un primer rasgo general que podemos observar en América Latina es que el Estado ha sido “fuerte” y “débil” a la vez.<sup>23</sup> Siguiendo a Mann,<sup>24</sup> el Estado puede definirse como el conjunto institucional que en un territorio determinado tiene el monopolio legítimo de atribuciones tanto para el uso de la fuerza física como para la definición y aplicación de decisiones, normas y programas obligatorios con el objetivo de proveer bienes públicos. Sin embargo, la medida o forma en que logra ejercer esas atribuciones ha variado bastante, por lo que diversos autores han estudiado la naturaleza del Estado y desarrollado así diversas clasificaciones del mismo. Algunas de ellas se han referido a Estados “fuertes”, “débiles” y “fallidos”.<sup>25</sup> Aunque en distinta medida en cada uno de los países de América Latina el Estado ha tendido a ser débil (y en algunos casos o momentos incluso ha tendido a ser fallido, como México en algunos años del siglo XIX o Colombia en

contrarse en Alberto Aziz, “¿Democracias diferentes? México, Brasil y Argentina”, en Ilán Bizberg (coord.), *op. cit.*; así como en Jorge Lanzaro (coord.), *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa meridional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012; y Ernesto Stein *et al.*, *op. cit.* Mientras que para el análisis de las diferencias en los tipos de burocracias públicas puede verse José Luis Méndez, “Public Personnel Management in Latin America”, en B. Guy Peters y Carlos Alba (coords.), *Handbook of Public Administration and Civil Service in Latin America*, Routledge, Londres, 2016.

<sup>23</sup> Véase José Luis Méndez, *Modelos de desarrollo económico...*, *op. cit.*, y José Luis Méndez, “Estudio introductorio”, en B. Guy Peters, *op. cit.*

<sup>24</sup> Michael Mann, “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanism and Results”, *Archives Européennes de Sociologie*, núm. 25, 1984, pp. 185-213.

<sup>25</sup> R. Rotberg, *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Brookings Institution/World Peace Foundation, Washington, D. C., 2003.

ciertos momentos del XX). Más específicamente, ha representado una especie de “Estado hueco”: desde fuera puede verse la fachada imponente de presidentes o ejércitos poderosos, pero cuando ésta se traspasa uno encuentra un edificio sostenido sólo por unas pocas y delgadas columnas. Esas columnas pueden verse como la serie de compromisos que los actores sociopolíticos han alcanzado en las distintas áreas de la política pública, pero que se han desarrollado en forma personalista o elitista más que institucionalizada y que por tanto resultan bastante frágiles.<sup>26</sup> Siguiendo a Pierre y Peters,<sup>27</sup> Fontaine<sup>28</sup> argumenta que el triple descentramiento del Estado “hacia arriba” (organismos regionales), “hacia abajo” (regiones subnacionales) y “hacia afuera” (organizaciones sociales y privadas) ha debilitado aún más al Estado latinoamericano recientemente.

La (aparente) fortaleza del Estado en la región, sobre todo a partir de fines del siglo XIX, ha resultado en parte porque la burocracia ha sido capaz de actuar en una forma más centralizada, ya que el presidente ha tendido históricamente a dominar el Congreso y el Poder Judicial, así como a los gobernadores y alcaldes. La formulación de las políticas, por lo regular, se ha llevado a cabo con mayor facilidad debido a la existencia de camarillas o anillos burocráticos dentro del Ejecutivo federal.<sup>29</sup> Además, el Estado en América Latina ha podido intervenir en una variedad más amplia de temas (muchos de los cuales en otros países serían considerados como asuntos pri-

<sup>26</sup> N. Lechner, “La crisis del Estado en América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 39, núm. 2, 1977, pp. 389-426.

<sup>27</sup> Jon Pierre y B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, Macmillan Press, Londres, 2000.

<sup>28</sup> Guillaume Fontaine, *Análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*, Anthropos/Flacso, Ecuador, Quito y Madrid, 2015.

<sup>29</sup> Véase F. H. Cardoso, “On the Characterization of the Authoritarian Regimes in Latin America”, en D. Collier (coord.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, 1979; Roderic A. Camp, “Camarillas in Mexican Politics: The Case of the Salinas Cabinet”, *Mexican Studies*, vol. 6, núm. 1, 1990, pp. 85-107, y Oscar Oszlak, *Los miedos de los argentinos: ensayos sociopolíticos y culturales*, Espacio, Buenos Aires, 2006.

vados). También tiene un margen más amplio de opciones de políticas públicas y de instrumentos.<sup>30</sup> Podemos hablar en este sentido de que las naciones latinoamericanas se han desarrollado bajo lo que Cavarozzi ha denominado una matriz Estado-céntrica.<sup>31</sup>

Por otro lado, la capacidad estatal es en realidad baja. Por ejemplo, puesto que su legitimidad política ha sido frágil, los gobiernos han tenido constantemente que negociar con los líderes sociales del sistema corporativo o con los caudillos regionales, de quienes dependen para obtener el apoyo político necesario. En esta negociación el Estado central ha tenido poderosos instrumentos políticos, como su capacidad legal y financiera. Sin embargo, los actores en los niveles bajos o intermedios también han poseído ciertas armas: cuando una política o decisión pública no les conviene, se muestran de acuerdo en la etapa de la formulación, pero luego la boicotean, bloquean o retrasan en la etapa de la implementación. Consecuentemente, como varios autores han señalado, la participación y la negociación pueden ser bajas al principio, pero tienden a aumentar conforme se desarrolla el proceso de política pública.<sup>32</sup> En general, estos actores tienen pocos incentivos para entrar en acuerdos que sustenten la acción colectiva en el mediano o largo plazo, en parte debido al excesivo pero inestable poder de quienes ocupan los más altos puestos en las instancias ejecutivas y legislativas nacionales.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> J. W. Sloan, *Public Policy in Latin America. A Comparative Survey*, Pittsburgh University Press, Pittsburgh, 1984.

<sup>31</sup> Marcelo Cavarozzi, "Beyond Transitions to Democracy in Latin America", *Journal of Latin American Studies*, vol. 24, núm. 3, 1992, pp. 665-684, y "Politics: A Key for The Long Term in South America", en William C. Smith, Carlos H. Acuña, Eduardo A. Gamarra (comps.), *Latin American Political Economy in an Age of Neoliberal Reforms*, Transaction, Nuevo Brunswick, 1994.

<sup>32</sup> M. Grindle, "The Implementer: Political Constraints on Rural Development in Mexico", en Merilee S. Grindle (comp.), *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, 1980, y José Luis Méndez, "La nueva democracia mexicana: ¿gigante con pies de barro?", *Este País*, México, 84: 1998.

<sup>33</sup> Un libro que reseña esta situación de manera bastante completa y preci-

Así, la matriz Estado-céntrica de la que habla Cavarozzi, si bien promovió hasta cierto punto el desarrollo de la región, también nos ha impedido promover la mayor participación de los actores sociales y en esa medida una mayor acción colectiva.

Derivado de lo anterior, aunque ha habido variaciones según el tipo de régimen, a lo largo de la historia de América Latina la "política burocrática" ha sido igual o más importante que la electoral (aunque esto ha estado sujeto a ciclos), y el juego político se ha dado sobre todo entre los líderes nacionales y entre éstos y los líderes subnacionales o corporativos. En general, la supervivencia política es una de las preocupaciones diarias de los funcionarios electos.<sup>34</sup> El bajo nivel de legitimidad los lleva a favorecer las políticas públicas simbólicas, altamente visibles o de corto plazo. Se da entonces el llamado "plazismo", esto es, la tendencia de los funcionarios públicos a enfocarse en las obras públicas (algunas veces útiles, pero otras consistentes en el mero remozamiento o reconstrucción de plazas o parques centrales).

Así, Schmitter<sup>35</sup> ha argumentado que América Latina tiene una "sobre-burocratización estructural" y una "sub-burocratización de la conducta". En otras palabras, ha tenido, por un lado, un sistema presidencial, burocratizado y regulatorio de toma de decisiones y, por otro, un comportamiento administrativo incoherente y poco predecible. Ello hace que sea relativamente fácil formular una política o aprobar una regulación pero que sea difícil aplicarla o sostenerla. Ante la fragilidad de la división de poderes y el federalismo, como se dijo, los presidentes han tendido a concentrar el poder. Sin embargo, este poder se ha visto acotado por una fragmentación intraburocrática producto de la politización y engrandecimiento de la

sa en Argentina es el de Pablo Spiller y Mariano Tommasi, *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

<sup>34</sup> B. Ames, *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*, University of California Press, Berkeley, 1987.

<sup>35</sup> Citado en J. W. Sloan, *op. cit.*

administración pública (debido a las luchas entre las camarillas y a la obtención de apoyo político a partir de la distribución de puestos).

De esta manera algunos presidentes latinoamericanos pueden ser constitucionalmente más poderosos que en otras regiones del mundo, pero se enfrentan a burocracias con baja capacidad de coordinación e implementación y a actores políticos que desconfían unos de otros y tienen pocos incentivos para cooperar en el mediano o largo plazo. El poder presidencial también se suele ver limitado porque, a pesar del centralismo, la mayoría de los países de Latinoamérica son de tamaño medio o grande. Por ello, los ministerios centrales tienen numerosas oficinas y los sistemas intergubernamentales (si bien han pasado por ciclos de descentralización y recentralización), en general, son más complejos de lo que suele pensarse. Además, algunos países han diversificado sus polos de crecimiento, tanto en repúblicas federales (Brasil y Argentina) como en repúblicas unitarias (Colombia). Incluso en los países en que esto ha ocurrido en menor medida, algunas regiones han permanecido como actores económicos significativos (como Arequipa en el Perú unitario o Córdoba y Mendoza en la Argentina federal). Por supuesto, el grado y la forma del poder presidencial varían entre los distintos países latinoamericanos, en función de variables como el número e institucionalización de los partidos políticos. Esto ha tenido como consecuencia que en algunas naciones se haya dado un "presidencialismo de coalición" (por ejemplo, Brasil), en otros "un presidencialismo de partido" (como en México) y en otros más un "presidencialismo de decreto" (Argentina).

En general, el grado de profesionalización de la burocracia es mucho más bajo que en las naciones más desarrolladas (con algunas excepciones, como Chile, Costa Rica o Brasil). La naturaleza regulatoria, discrecional y personalizada de la administración pública, junto con los bajos salarios, ha llevado a niveles comparativamente más altos de corrupción. Aun-

que muchos países han querido desarrollar una ética pública y un sistema de servicio civil (por ejemplo, desde los años treinta Colombia, Uruguay y Brasil, o en los cincuenta y sesenta Argentina, Venezuela y Perú), el progreso en este aspecto ha estado sujeto a ciclos.<sup>36</sup>

Por eso el grado de profesionalismo es bastante desigual. Los sistemas de servicio civil han evolucionado más en aquellos países en los que ha habido rotación del poder entre dos partidos.<sup>37</sup> Con frecuencia, donde dicho servicio se introduce legalmente, más tarde se encuentran fórmulas para evadir su aplicación.<sup>38</sup> Sólo algunos países tienen sistemas de capacitación más desarrollados (por ejemplo, Colombia, Brasil, Argentina y Perú). Dada la tendencia a crear nuevas organizaciones sobre las ya existentes, con frecuencia encontramos "islas de eficiencia", sobre todo en las áreas relacionadas con el desarrollo económico. Aunque en su conjunto la élite gubernamental es relativamente estable, debido tanto al acceso limitado a la educación como a la existencia de élites muy cerradas, los cambios de funcionarios y de personal de un puesto a otro tienden a ser comparativamente más frecuentes, lo que impide el desarrollo de mayor confianza interpersonal y el desarrollo de juegos cooperativos de largo plazo en los distintos ámbitos de las políticas públicas. Éstas se dan por lo tanto en condiciones de frágil institucionalización, diseminación de poderes reales y fragmentación gubernamental y administrativa, lo que con frecuencia facilita el predominio de los intereses privados sobre los públicos.<sup>39</sup>

Como se puede ver, una vez que los sistemas de toma de decisión jerárquicos y sobreburocratizados se han combinado

<sup>36</sup> M. Grindle, *Jobs for the Boys*, Harvard University Press, Cambridge, 2012.

<sup>37</sup> B. Geddes, "A Game Theoretic Model of Reform in Latin America Democracies", *American Political Science Review*, vol. 85, núm. 2, 1991, pp. 371-392.

<sup>38</sup> José Luis Méndez, "El servicio profesional...", *op. cit.*

<sup>39</sup> Pedro Medellín, *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

con estructuras clientelares y fragmentadas (quizá a la manera de los dos lados de una misma moneda), el grado de politización puede variar, ya sea por el tipo de política pública o el régimen político de cada país.<sup>40</sup> Por lo tanto, las prácticas políticas y administrativas han sido más complejas y hasta más pluralistas —a su manera— de lo que suele pensarse.<sup>41</sup> En síntesis, detrás de las fachadas de presidentes aparentemente muy poderosos, en la región con frecuencia encontramos Estados altamente “politizados”<sup>42</sup> o “fluidos”<sup>43</sup> donde las instituciones y sus principios básicos son más fácilmente afectadas por las coyunturas político-económicas o los liderazgos personales. Así, siguen dándose destituciones de presidentes (por ejemplo, Zelaya en Honduras, Lugo en Paraguay o Rousseff en Brasil) o cambios frecuentes de o en las constituciones.<sup>44</sup> A la vez, no se puede decir que tal proceso sea el de un cambio siempre brusco o extremo; Chalmers<sup>45</sup> lo llamó “politizado” porque, aunque no esté institucionalizada ni establezca acuerdos duraderos, suele involucrar una negociación entre los actores que evita escenarios de violencia o inestabilidad permanentes (claro, con sus excepciones).

<sup>40</sup> En Ernesto Stein *et al.*, *op. cit.*, se puede encontrar un amplio estudio del contexto institucional de las políticas en América Latina; los autores señalan que éstas serán más eficaces en aquellos contextos en que los partidos estén más institucionalizados, las legislaturas tengan mayor capacidad para elaborar políticas, el poder judicial sea independiente y la burocracia sea técnicamente competente.

<sup>41</sup> José Luis Méndez, “La reforma de descentralización en Perú; 1978-1989”, *Foro Internacional*, vol. 30, núm. 1, 1990, pp. 88-119.

<sup>42</sup> D. A. Chalmers, “The Politicized State in Latin America”, en J. Malloy (coord.), *Authoritarianism and Corporativism in Latin America*, University of Pittsburgh, Pittsburgh, 1977.

<sup>43</sup> L. Graham, *The State and Policy Outcomes in Latin America*, Praeger, Nueva York, 1990.

<sup>44</sup> Gabriel L. Negreto, *La política del cambio constitucional en América Latina*, FCE, México, 2015; Aníbal Pérez-Liñán y John Polga-Hecimovich, “Explaining Military Coups and Impeachments in Latin America”, *Democratization*, vol. 24, núm. 5, 2017, pp. 839-858.

<sup>45</sup> D. A. Chalmers, *op. cit.*

#### ALGUNOS RASGOS DE LA POSMODERNIDAD

A pesar de la nostalgia, ni el marxismo ni el liberalismo pueden explicar la actual sociedad posmoderna. Debemos acostumbrarnos a pensar sin moldes ni criterios. Eso es el posmodernismo.

JEAN FRANÇOIS LYOTARD

En las secciones anteriores se argumentó que conocer los antecedentes históricos de América Latina es fundamental para comprender el contexto actual de las políticas públicas en la región. Sin embargo, los procesos gubernamentales latinoamericanos también están condicionados por las tendencias mundiales. Esta sección busca presentarlas muy brevemente y discutir la relevancia que el enfoque de las políticas públicas tiene en relación con ellas.

Desde hace ya varias décadas, un conjunto de tendencias internacionales ha estado cambiando la naturaleza de las sociedades alrededor del mundo. En los años noventa algunos autores sintetizaron dichas tendencias bajo el término “posmodernidad” (aunque más recientemente otros han utilizado términos diferentes como “tiempo líquido”).<sup>46</sup> Podemos mencionar al menos siete rasgos o tendencias presentes en dicha posmodernidad. Un primer rasgo es la globalización<sup>47</sup> que, si bien ha sido un fenómeno básicamente económico, ha involucrado procesos más generales como las migraciones, la expansión de los medios de comunicación, el acortamiento de los tiempos de traslado y la mayor interconexión entre países, procesos y personas. Hoy en día, por ejemplo, un producto puede diseñarse en Italia, elaborarse en China, con materias primas de Nigeria para ser finalmente vendido en los Estados Unidos. Esta globalización se ha dado tanto “desde arriba”

<sup>46</sup> Zygmunt Bauman, *Tiempos líquidos*, Tusquets, Madrid, 2007.

<sup>47</sup> Arjun Appadurai, *La modernidad desbordada*, FCE, Buenos Aires, 2001.

como “desde abajo”.<sup>48</sup> A la vez, dada la extensión del uso de los teléfonos móviles, casi cualquier persona puede entablar fácilmente una comunicación con otra a través del correo electrónico, Facebook, Twitter o Whatsapp, ya sea dentro o fuera de su país. Además, un ciudadano puede hacer una grabación en tiempo real o un meme de Internet del traspíe de un político que en unas horas se vuelva “viral” en las redes sociales. Esto ha hecho que las personas estén mucho más conectadas e informadas y reaccionen de manera más social, directa e inmediata ante los eventos públicos. Incluso, a través de estos medios, actualmente una manifestación se puede organizar en un país prácticamente de un día para el otro.

Un segundo rasgo de la llamada posmodernidad es un proceso de diferenciación en varias facetas que, en conjunto, estarían involucrando el regreso a una mayor subjetividad, particularidad y fragmentación (y en esa medida a una mayor precisión analítica).<sup>49</sup> Una primera faceta es la creciente desigualdad económica entre países ricos y pobres, así como entre grupos ricos y pobres en el interior de las naciones.<sup>50</sup> Una segunda dimensión es la relativa a los crecientes conflictos entre grupos étnicos o religiosos. Por otra parte, los grupos de presión se han diferenciado más allá de las tradicionales divisiones clasistas, lo cual implica que a las demandas de obreros, campesinos y empresarios se agregan ahora las de los ambientalistas, las mujeres o los integrantes de la comunidad LGTBTTI. En este contexto, algunas de las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG) u organizaciones de la sociedad civil (osc) se han convertido en notorios actores político-sociales. El Estado-nación se debilita<sup>51</sup> o es presionado a transformarse,<sup>52</sup> ya que mientras la globalización promueve cierta homogenei-

<sup>48</sup> Carlos Alba y Gustavo Linz, *La globalización desde abajo*, FCE, México, 2015.

<sup>49</sup> Luis Villoro, “Filosofía para un fin de época”, *Nexos*, mayo de 1993.

<sup>50</sup> Véase Thomas Piketty, *El capital en el siglo XXI*, FCE, México, 2014.

<sup>51</sup> Arjun Appadurai, *op. cit.*

<sup>52</sup> Peter Evans, “The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization”, *World Politics*, vol. 50, núm. 1, 1997, pp. 62-87.

zación, la diferenciación económica, social e incluso étnica abre el abanico de demandas que el Estado debe atender, lo que ha impulsado la descentralización y la privatización. En consecuencia, se ha dicho que el Estado resulta ya muy chico para los problemas globales y muy grande para los asuntos locales, a la vez que, como ya se mencionó, se habla de una descentralización del Estado hacia arriba (los organismos regionales), hacia abajo (los gobiernos regionales) y hacia afuera (las organizaciones sociales y privadas).<sup>53</sup>

Esta diferenciación ha llevado a que emerjan nuevos actores políticos, con lo cual se ha generado un tercer rasgo de la posmodernidad: la democratización, esto es, el predominio de las elecciones como método para acceder al poder, junto con el mayor desarrollo y presencia de los partidos políticos y en general un clima de mayores libertades civiles y mayor transparencia y acceso a la información pública. Esta democratización ha tendido a mitigar las estructuras y prácticas clientelistas y autoritarias, aunque también se han dado nuevas combinaciones de democracia y autoritarismo,<sup>54</sup> al mismo tiempo que ha presionado hacia esquemas gubernamentales mayormente basados en la cooperación y las redes. Dicha democratización ha venido acompañada por una cuarta tendencia, que es la de una creciente anomia social: en palabras de Lyotard,<sup>55</sup> los “grandes relatos” como el marxismo o el liberalismo han entrado en crisis o, como diría Bauman,<sup>56</sup> la realidad ya no es sólida, sino “líquida” (esto es, variable, inasible, incierta). Una quinta tendencia de la posmodernidad es la que se podría denominar como una “retemporalización”, es decir, un cierto redimensionamiento del tiempo. La mayor cantidad de actores, acontecimientos e información hacen que ahora el tiempo “transcurra” a ritmos mucho más acelerados, y se vuel-

<sup>53</sup> Jon Pierre y B. Guy Peters, *op. cit.*

<sup>54</sup> Steven Levitsky y Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge University Press, Nueva York, 2010.

<sup>55</sup> Jean François Lyotard, *La condición posmoderna*, Cátedra, Madrid, 2006.

<sup>56</sup> Zygmunt Bauman, *op. cit.*

va, por lo tanto, un recurso más escaso. Así, sin tiempo o capacidad para definir con claridad el mediano o largo plazo, el Estado se ve empujado a concentrarse en el presente, en la coyuntura, justo cuando quizá más se requiere una visión de largo plazo.<sup>57</sup> La elevación del nivel de vida representa una sexta tendencia: con todo y las diferencias entre países, regiones o grupos, gracias a los avances científicos y tecnológicos las condiciones en que las personas viven actualmente son, en muchos sentidos, muy superiores a las que existían hace sólo un siglo. Entre otros factores, ha habido, por ejemplo, una mejora continua en los sistemas de salud, que con todo y sus deficiencias han hecho crecer la esperanza de vida promedio (y las demandas de atención a la salud).

Una séptima y última tendencia, en cierta medida síntesis de todas las demás, es la complejidad de los problemas públicos y, por lo tanto, de las políticas. Podría decirse, en este sentido, que desde hace ya varias décadas el directivo gubernamental enfrenta situaciones mucho más complejas. Primero, debe manejar nuevas restricciones organizacionales, en parte producto de un crecimiento más sujeto a ciclos económicos y a un número mayor de eventos inesperados que afectan la economía, relacionados por ejemplo con el terrorismo, los conflictos internacionales o la creciente inestabilidad de los bloques regionales. Segundo, sociedades más atentas y conectadas suelen exigirle que reaccione oportunamente ante estas coyunturas más cambiantes. Tercero, debe negociar con actores que ahora tienen una mayor presencia y, gracias a las redes sociales, mayor capacidad de organización y reacción inmediata, como los partidos políticos, grupos de presión o movimientos sociales. Además, como Radin<sup>58</sup> ha señalado, al mismo tiempo que se ha vuelto más anómico, paradójica-

<sup>57</sup> N. Lechner, *Los patios interiores de la democracia: subjetividad y política*, FCE, México, 1995, y José Luis Méndez, "¿Regresando al futuro? Postmodernidad y reforma del Estado en América Latina", *Reforma y Democracia*, núm. 6, 1996, pp. 1-16.

<sup>58</sup> Beryl A. Radin, *Beyond Machiavelli. Policy Analysis Reaches Mid-Life*, Georgetown University Press, Washington, D. C., 2013.

mente el entorno ideológico se ha vuelto también más polarizado; aunque este autor se refiere básicamente al entorno de las políticas públicas en los Estados Unidos, un entorno semejante se ha dado en varios países de América Latina desde, al menos, los años noventa (por ejemplo Brasil, Venezuela o Colombia). Cuarto, además de a las nuevas características jurídicas, políticas y económicas del régimen político nacional, los directivos gubernamentales deben permanecer atentos a la manera en que se transforman las condiciones internacionales porque pueden eventualmente repercutir en el funcionamiento y los programas de su organización. Así, el directivo gubernamental debe enfrentar hoy día entornos más complejos e inciertos, pero con menos recursos, mientras que las políticas públicas tienen que calibrar la focalización en lo local y lo grupal con el gran angular de lo internacional y lo electoral.

En el caso de América Latina, todo lo anterior en realidad sólo viene a agravar las ya de por sí difíciles condiciones del proceso de las políticas públicas, como ya vimos, marcadas desde hace tiempo por la escasez de recursos, la menor capacidad para predecir la evolución social, los problemas de acción colectiva y los múltiples problemas públicos.<sup>59</sup> Como dije al principio, en el momento actual la región enfrenta una co-

<sup>59</sup> Por supuesto, las dificultades para la emergencia de la confianza y la acción colectiva no significan que éstas no puedan promoverse y utilizarse en la región para organizar una acción colectiva efectiva y alcanzar políticas públicas relativamente exitosas. Algunos ejemplos de esto, de entre muchos que se podrían citar, son los estudiados por Antonio Camou y María Di Virgilio, "Participación ciudadana, gestión social y gobernabilidad en Argentina", y por Enrique Saravia, "La participación de la comunidad en la implementación de políticas públicas. Caso: las políticas de alfabetización y de inclusión digital en Minas Gerais, Brasil", ambos en Freddy Mariñez y Vidal Garza (coords.), *Política pública y democracia en América Latina*, EGAP-CERALE/Miguel Ángel Porrúa, México, 2009; así como por María Brindis y Alejandro Vega (coord.), "Tecali: participación ciudadana y protección ambiental", y por María Amaya, "Comisión de cuenca de la laguna de Tecocomulco: participación ciudadana y protección de recursos naturales", ambos en Alejandro Vega (coord.), *Estudios de casos en acción pública y acción colectiva*, Juan Pablos Editor, México, 2012.

yuntura decisiva. Por un lado, las grandes ganancias económicas derivadas del auge internacional de las materias primas se desvanecen: el producto interno bruto (PIB) de la región se contrajo aproximadamente 1% en 2016, después de haber caído cerca de medio punto porcentual en 2015, lo que constituye la primera recesión bianual en más de tres décadas. Después de esta caída, la economía regional creció a una tasa muy reducida de 1% en 2017; como dije, entre 2014 y 2019 la región sufrió una sostenida desaceleración económica, con una tasa de crecimiento estancada en la productividad, un aumento en el empleo informal y una alta desocupación urbana. Por otro lado, los gobiernos de la región deben satisfacer tanto las expectativas de clases medias, como indiqué ahora más conectadas, involucradas y exigentes, como las demandas históricas de los sectores más pobres. Ante estas circunstancias resulta crucial desarrollar nuevos patrones de actuación gubernamental, que permitan responder mejor y más oportunamente a las demandas sociales. Como veremos a continuación, el enfoque de las políticas públicas puede resultar en este sentido de mucha utilidad.

EL ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA RESPUESTA  
A LA MAYOR COMPLEJIDAD DEL EJERCICIO GUBERNAMENTAL<sup>60</sup>

La verdadera sabiduría está en reconocer la propia ignorancia.

SÓCRATES

Como es ya bastante conocido, el campo de las políticas públicas emergió en 1951, con el texto de Harold Laswell “La orien-

<sup>60</sup> Esta sección está en parte basada en José Luis Méndez, “El campo de las políticas públicas: promesas y peligros”, en Carlos Massé y Eduardo Sandoval (coords.), *Políticas públicas y desarrollo municipal*, El Colegio Mexiquense, Estado de México, 1995; y en José Luis Méndez, “La política pública como variable dependiente: Hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1, 1993, pp. 111-144.

tación hacia las políticas”, en el que el autor señaló varios aportes intelectuales vinculados con este campo de estudios.<sup>61</sup> Enseguida presentaré una discusión de las oportunidades que dicho campo de estudios puede ofrecer ante los rasgos que el entorno de la región comparte hoy día con otras partes del mundo, pero también algunos de los riesgos que presenta en función de la historia latinoamericana.

Una primera contribución que el enfoque de las políticas públicas podía ofrecer, según Laswell, era su orientación multidisciplinaria. Las políticas públicas no son fenómenos que se puedan entender o ejecutar con enfoques unilaterales, pues implican aspectos económicos, sociales, administrativos, culturales, políticos, etc. Es por ello que este autor prefería hablar de “las ciencias” no de “la ciencia” de las políticas. Hoy todos conocemos el valor y la importancia de la multidisciplinaria. Sin embargo, ésta puede implicar también varios problemas. Por ejemplo, el campo de las políticas públicas, que estaba “naturalmente” llamado a ser un campo multidisciplinario, pronto se convertiría más bien en un campo donde diversas disciplinas —principalmente la ciencia política y la economía— librarían una batalla para representar la visión o metodología “más adecuada”, batalla en la cual cada una de estas disciplinas ha tendido a defender sus propias orientaciones y métodos. En realidad, a las propuestas de un análisis

<sup>61</sup> Harold Laswell, “The Policy Orientation”, *op. cit.* Para una discusión de los aportes del campo de las políticas públicas según Laswell, puede verse William Ascher, “The Evolution of the Policy Sciences: Understanding the Rise and Avoiding the Fall”, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 5, núm. 2, 1986, pp. 365-373; Peter DeLeón, “Tendencias de la investigación en las ciencias de las políticas: evolución y factores determinantes”, *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1, 1993, pp. 88-110; David Arellano-Gault, “Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente”, *Gestión y Política Pública*, vol. 5, núm. 2, 1996, pp. 319-347; Enrique Cabrero, “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”, *Gestión y Política Pública*, vol. 9, núm. 2, 2000, pp. 180-229; Giovanna Valenti y Ulises Flores, “Ciencias sociales y políticas públicas”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 71, 2009, pp. 167-191, y Christopher W. Larimer y Kevin B. Smith, *The Public Policy Theory Primer*, Westview, Colorado, 2009.

multidisciplinario no les ha sido fácil abrirse paso en un mundo académico dominado por largas y fuertes tradiciones disciplinarias. Como ha indicado Ascher,<sup>62</sup> en los programas de estudio diversos factores han favorecido la especialización en contra de la formación profesional más amplia, y esto ha afectado también al campo de las políticas públicas.

Otro problema es que, aunque la multidisciplinariedad en principio parece interesante y útil, cuando uno se pone a analizarla con detenimiento resulta un tanto contradictoria. Si un campo de estudios debe ser una disciplina —es decir, debe “disciplinarse” a ciertos temas y métodos—, ¿cómo va a mezclarse con otra disciplina, que supuestamente debe hacer lo mismo? Por ello, el enfoque multidisciplinario, con todo lo positivo que pueda tener, ha implicado a veces cierta carencia de rigor intelectual y de identidad profesional.

Es claro que las ciencias naturales y las ciencias sociales son diferentes, y que en estas últimas cada una de esas características sólo se puede alcanzar en cierta medida. Ello es aún más difícil cuando se trata de un campo con un objeto de estudio tan multifacético como el de las políticas públicas. De hecho, el enfoque de las políticas ha criticado las tendencias hacia el excesivo cientificismo y especialización de las ciencias sociales. Así, de este campo de estudios han surgido algunos de los planteamientos metodológicos más novedosos para el estudio de la realidad social.<sup>63</sup> Con todo, creo que se debe y se

<sup>62</sup> William Ascher, *op. cit.*

<sup>63</sup> Muchos de estos planteamientos evocan la orientación antipositivista de las tradiciones “crítica”, “hermenéutica” y “fenomenológica”. Una propuesta interesante en el campo de las políticas es la de la “ciencia del diseño”, que pretende superar el empantanamiento en que parece haber caído el debate epistemológico de las ciencias sociales. Véanse D. B. Bobrow y J. S. Dryzek, *Policy Analysis by Design*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1987; S. H. Linder y B. Guy Peters, “Instruments of Government: Perceptions and Contexts”, *Journal of Public Policy*, vol. 9, núm. 1, 1989, pp. 33-58; Michael Howlett, *Design in Public Policies: Principles and Instruments*, Routledge, Oxon, 2011, y Guillaume Fontaine, *op. cit.* Asimismo, varios autores han desarrollado el denominado “enfoque de la argumentación” para estudiar las políticas públicas, como W. N. Dunn, *Public Policy Analysis*, Prentice-Hall, Nueva Jer-

puede aspirar cuando menos a un mínimo, especialmente en los dos últimos rasgos arriba señalados. Y no es tan claro que el campo de las políticas públicas haya alcanzado siquiera esos mínimos.

En términos estrictos, se puede decir que un campo de estudios o disciplina existe cuando posee tres características: 1) una unidad teórica; 2) una unidad temática, o sea, una delimitación de su objeto de estudio, y 3) una unidad metodológica. Por un lado, sería difícil decir que el campo de las políticas involucre una unidad teórica. Como se verá en los siguientes capítulos, hay más bien lo que a veces parece una verdadera Babel de teorías explicativas. Estas teorías no sólo compiten entre sí, sino que a veces ni siquiera se comunican entre ellas. Si bien un problema puede abordarse desde diversos “niveles de estudio”, por lo regular los enfoques se concentran en una parte de los fenómenos y a partir de ahí generan sus explicaciones. En este sentido, las teorías explicativas pueden concentrarse en el comportamiento individual (enfoque de elección racional; psicología cognitiva), las características organizacionales o funcionales (teoría organizacional), la coyuntura histórica (historia), los partidos y grupos de presión (ciencia política), las arenas de políticas (políticas públicas), el régimen político (ciencia política), la cultura nacional (sociología) y el mundo (relaciones internacionales). Además, de los enfoques centrados en estos conceptos, en el campo de las políticas se ha desarrollado una amplia variedad de enfoques más específicos,<sup>64</sup> como mostraré a lo largo de este libro.

Por otro lado, cabría preguntarse ¿cuál es el objeto de estudio de este campo? Por supuesto, se podría contestar con rapidez: la política pública. El problema es que no es muy fá-

sey, 1981; Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*, FCE, México, 1997, y Frank Fischer y Herbert Gottweis, *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*, Duke University Press, Durham, 2012.

<sup>64</sup> Una presentación general de los mismos puede encontrarse en Wayne Parsons, *Políticas Públicas*, Flacso México/Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 2009; así como en Guillaume Fontaine, *op. cit.*

cil esbozar una definición de ésta aceptada por todos. Las definiciones abundan y la batalla terminológica parece prolongarse *ad infinitum*. Esto se debe a la complejidad del tema y a que los supuestos de diferentes enfoques y áreas de política pueden implicar énfasis distintos. En realidad, insistir en una definición rigurosa ha resultado ser más problemático que útil.<sup>65</sup> El problema de la definición se podría mitigar si consideramos una definición muy general, que recupere sólo los elementos señalados por la mayoría de los autores. Por ejemplo, casi todas las definiciones incluyen una visión de la política pública como la acción por parte del Estado dirigida a cumplir ciertos objetivos. Sin embargo, una definición como ésta, si bien podría ser aceptada mayoritariamente, no dejaría de parecer un concepto "estirado", esto es, sin un "contrario" empírico (y por lo tanto con una "extensión" excesiva).<sup>66</sup> Bajo esta definición podría caber la decisión del Estado (que ya es una forma de acción) de no tomar acciones específicas para solucionar un problema, lo que para algunos autores constituye también una política pública.<sup>67</sup> No obstante, ello parecería abarcarlo todo, ya que una política pública incluiría los casos en los que el Estado interviene para resolver un asunto, pero también aquellos en los que no lo hace (su posible contrario empírico). Así, esta definición implicaría, en el mejor de los casos, desaprovechar la utilidad que nos dan los conceptos, que sirven precisamente para diferenciar fenómenos.

Además, como ha dicho Heclo, "la política pública no parece ser un fenómeno que se defina a sí mismo; es una cate-

<sup>65</sup> R. Speckhard, "Public Policy Studies: Coming to Terms with Reality", *The Journal of the Northeastern Political Science Association*, vol. 14, núm. 3, 1982, pp. 501-517.

<sup>66</sup> G. Sartori, *La política: lógica y método en las ciencias sociales*, FCE, México, 1984.

<sup>67</sup> Véase Hugh Heclo, "Review Article: Policy Analysis", *British Journal of Political Science*, vol. 2, núm. 1, 1972, pp. 83-108; W. N. Dunn, *op. cit.*; J. Heidenheimer *et al.*, *Comparative Public Policy*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 1983, y J. Treadway, *Public Policy Making in the American States*, Preager, Nueva York, 1985.

goría analítica."<sup>68</sup> Con base en los trabajos de Lindblom<sup>69</sup> y otros autores,<sup>70</sup> podríamos decir que muchas veces las políticas públicas son "blancos nebulosos en movimiento", ya que con frecuencia los objetivos generales, el paquete consecuente de acciones y las relaciones entre ambos no se pueden ver con claridad. La mayoría de las veces, las políticas públicas son ejercicios de exploración y aprendizaje constantes. Esto se debe a que: a) casi siempre hay cierta incertidumbre en los procesos de formulación y ejecución de las mismas, lo que lleva a una retroalimentación permanente entre las diferentes "etapas" de las políticas públicas; y b) su contexto cambia constantemente.

Así, una política no es algo que acontece de una vez por todas, sino algo que se rehace sin cesar. Elaborar una política es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones.<sup>71</sup> Ciertamente, este movimiento constante de las políticas públicas hace muy difícil su estudio (y también su evaluación).<sup>72</sup> Sin embargo, dicho estudio es aún más difícil cuando no tenemos un punto de referencia conceptual o cuando éste no tiene un contrario empírico. Como puede verse, nos encontramos ante un problema conceptual complejo. Si bien llegar a una definición tiene sentido debido a que, en aras de la claridad analítica, hay que diferenciar el concepto de política pública de otros conceptos, a la vez es

<sup>68</sup> Hugh Heclo, "Review Article...", *op. cit.*

<sup>69</sup> Charles Lindblom, *The Policy Making Process*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1968.

<sup>70</sup> J. Heidenheimer *et al.*, *op. cit.*; B. Wittrock y P. DeLeón, "Policy as a Moving Target: A Call for Conceptual Realism", *Policy Studies Review*, vol. 6, núm. 1, 1986, pp. 44-60, y O. Oszlak y G. O'Donnell, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en H. Flores y J. Nef (coords.), *Administración pública: perspectivas críticas*, ICAP, San José, 1984.

<sup>71</sup> C. Lindblom, "La ciencia de 'salir del paso'", en Luis F. Aguilar (comp.), *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.

<sup>72</sup> Peter Rossi *et al.*, *Evaluation. A Systematic Approach*, Sage, California, 2004.

difícil que dicha definición “aprehenda” los rasgos básicos de una realidad sumamente variada. Por lo tanto, también es difícil que surja un acuerdo en torno a una definición y cabría esperar que el debate sobre las definiciones continúe.

En función de lo anterior, aun cuando la discusión sobre lo que es una política pública continuará, en uno de mis primeros artículos sobre políticas públicas<sup>73</sup> consideré necesario diferenciar conceptualmente entre varios fenómenos que pueden ser estudiados en dicho campo. En ese sentido, es posible distinguir entre al menos siete conceptos:

1. *Inacción pública*, que se da cuando ningún actor social o gubernamental observa efectos negativos de una circunstancia y, consecuentemente, no se considera la posibilidad de tomar alguna acción.

2. *Decisión pública*, que es la decisión que uno o varios órganos estatales toman sobre la definición de una circunstancia social, ya sea como una cuestión social (situación que para uno o varios grupos sociales tiene efectos negativos y requiere acción estatal, pero que no es aún adoptada como problema por algún órgano estatal), como un problema social (situación que para muchos grupos sociales tiene efectos negativos y requiere la acción estatal, pero que tampoco es aún adoptada por algún órgano estatal) o, finalmente, como un problema estatal (situación que para uno o varios órganos estatales tiene efectos sociales negativos y sobre la cual consideran que les corresponde tomar acciones). De esta manera, cuando ante una circunstancia determinada se decide no actuar no se estaría ante una política pública, sino ante una decisión pública. En el mismo concepto entraría una decisión de actuar, pero donde solamente se indica que se actuará y, en su caso, se presenta de manera muy general la alternativa que se ha considerado para atacar el problema.

3. *Política pública*, esto es, un conjunto, paquete o serie de acciones del Estado (o de la sociedad por delegación del

<sup>73</sup> José Luis Méndez, “La política pública como variable...”, *op. cit.*

mismo) dirigido a resolver un problema estatal y proveer un bien público.

4. *Propuesta de política pública*, la cual involucra un diagnóstico de un problema estatal y una propuesta del conjunto de acciones para resolverlo.

5. *Programa público*, es decir, un documento en el que un órgano estatal indica la serie de acciones que se desarrollarán para resolver un problema estatal y proveer un bien público.<sup>74</sup>

6. *Producto público*, o las acciones realizadas a partir de una decisión o programa público (que pueden ser distintas de las previstas en el programa).

7. *Resultado público*, que es la circunstancia relativa a un problema estatal posterior al producto público (la ejecución de una política pública) (y que también puede ser distinta de la prevista).

Si bien por distintas razones debemos diferenciarlos, entre estos conceptos puede existir a la vez cierto traslape. Por ejemplo, una política pública involucra tanto una decisión como un producto público y con frecuencia también una propuesta y un programa públicos. Con todo, considero que el concepto al que más se acerca es el de “producto público”; esto es, más que una decisión pública que a partir de una propuesta de política pública puede derivar en un programa público que planea lo que se hará ante un problema, una política pública se constituye por las acciones que realmente tienen lugar en el proceso de su implementación.

Una vez diferenciado el término política pública de otros

<sup>74</sup> Aunque por “programa público” suele entenderse el documento donde el Ejecutivo presenta ampliamente el paquete de acciones que se realizarán para confrontar un problema, cuando una ley ya presenta de manera relativamente extensa dicho conjunto de acciones también puede considerarse como un programa público, que entonces viene a ser complementado por el documento del Ejecutivo. Como puede verse, no es necesariamente fácil definir con precisión la frontera entre una decisión pública y un programa público; sin embargo, como se indicó, la primera tendería a limitarse al señalamiento de un problema, la intención de actuar o no ante el mismo y, en su caso, el esbozo de la alternativa que se piensa instrumentar para atenderlo.

términos que pueden constituir sus contrarios empíricos, es posible acercarnos a un listado de sus elementos constitutivos básicos. A mi parecer, una política pública tendría, como "política", cuando menos, cinco elementos básicos: 1) el problema, 2) el diagnóstico, 3) la formulación, 4) la estrategia y 5) la implementación (la evaluación es una fase muy importante de una política, pero no se requiere para que ésta exista como tal). Estos elementos permiten analizar las políticas públicas dentro de una escala de variación del "activismo de las políticas", en la cual el grado de legitimidad (alto, medio, bajo), la cantidad de recursos y la claridad de la solución propuesta (alta, media o baja), entre otros elementos, permiten diferenciar analíticamente entre políticas públicas "activas", "semiactivas" y "pasivas".<sup>75</sup>

Por último, en relación a la unidad metodológica, existe en este campo —como en las ciencias sociales en general— una fuerte discusión entre las metodologías llamadas cuantitativas (que manejan muchos casos) y las cualitativas (que generalmente utilizan sólo unos pocos). Y aunque hay quienes dicen que esta discusión involucra un falso dilema y que se deben aplicar las dos, ante las restricciones usuales de tiempo y otros recursos en la investigación social, en realidad esa solución es un tanto ilusoria. El debate se ha complicado con la mayor atención que recientemente ha recibido la metodología del oca (*Qualitative Comparative Analysis*) que trabaja con un número de casos menor que la metodología cuantitativa (usualmente cientos) pero mayor que los utilizados usualmente por la cualitativa (de uno a tres o cuatro).

En síntesis, ¿debe o puede ser el campo de estudios de las políticas públicas una disciplina, una multidisciplina o una combinación de todo lo anterior? En función de lo antes dicho, desde mi punto de vista, este campo debería de buscar un equilibrio e ir tras una suerte de "eclecticismo riguroso". Es decir, aunque a falta de otros términos tal planteamiento podría parecer contradictorio, debería de alguna manera buscar ser

<sup>75</sup> *Idem.*

una suerte de "disciplina multidisciplinaria". Así, puesto que sus problemas de investigación son inherentemente multidisciplinarios, este campo no puede constituirse en una disciplina tradicional. Para Heidenheimer, por ejemplo, su papel es el de servir de vínculo entre varias disciplinas: "Las políticas públicas comparadas están localizadas en la transitada encrucijada de las ciencias sociales. Proveen un lugar en el que científicos políticos, sociólogos, historiadores y economistas están aprendiendo uno del otro".<sup>76</sup> Además, la extrema variedad de teorías tiene sus desventajas, pero también sus virtudes: ante una realidad social tan compleja, es mejor tener un abanico de alternativas analíticas que posibles "cinturones de fuerza" intelectuales.

Por otro lado, sin perder su orientación multidisciplinaria, este campo debería, a la vez, precisar más su objeto de estudio y sus teorías causales. La multidisciplinaria debería pasar de meramente significar ciertas "relaciones diplomáticas" entre disciplinas a posibilitar explicaciones transdisciplinarias y, al mismo tiempo, coherentes de la complejidad social.<sup>77</sup> De igual forma, el que se puedan utilizar herramientas teóricas y metodológicas de varias disciplinas no debe impedir un uso riguroso de su instrumental analítico ni la existencia de una identidad profesional clara.<sup>78</sup> Como se señaló anteriormente, es posible concebir al analista de políticas públicas latinoamericano como aquel profesional que conoce y puede utilizar en forma rigurosa ciertos enfoques teóricos y diversas técnicas cuantitativas y cualitativas, tanto para explicar la naturaleza de los objetos de estudio propios de este campo como para presentar —de una manera estratégica, crítica y bien anclada en la realidad regional— recomendaciones de política que deriven en la mejor resolución de los problemas públicos.

<sup>76</sup> J. Heidenheimer, "Comparative Public Policy at the Crossroads", *Journal of Public Policy*, vol. 5, núm. 4, 1985, p. 462.

<sup>77</sup> Eduardo Ibarra y Luis Montaña, "Teoría de la organización y administración pública", *Gestión y Política Pública*, vol. 1, núm. 1, 1992, pp. 49-75.

<sup>78</sup> Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis*, Little, Crown and Company, Boston, 1979.

Pasemos ahora a un segundo aporte del enfoque de las políticas públicas señalado por Laswell: la orientación práctica. Laswell pensaba que el estudio de las políticas debía resolver problemas sociales y no quedarse sólo en la reflexión teórica o epistemológica. En este sentido, bien puede decirse que este enfoque permite una búsqueda más eficaz del bienestar, ya que si una política pública es por definición la búsqueda del cumplimiento de ciertos objetivos, cuando se ve al Estado desde este punto de vista puede surgir una preocupación más clara por la eficacia, es decir, por el cumplimiento de los objetivos de bienestar al que las políticas públicas van dirigidas. Como ha dicho Aguilar,<sup>79</sup> un “gobierno por políticas públicas” permite atacar los problemas con una mayor precisión, en lugar de hacerlo desde una visión omnicomprendensiva y homologadora que en muchos casos poco ha contribuido a resolverlos.

Al mismo tiempo, como ya señalé, este enfoque permite una visión más precisa del Estado; una visión, por decirlo así, desde dentro. Pese a todas las dificultades que hay para entenderlo, el Estado ya no se nos revela tanto como una inescrutable “caja negra”.<sup>80</sup> En esa medida, la observación del Estado desde la perspectiva de las políticas empata con algunas visiones más completas del mismo (por ejemplo, la de Mann<sup>81</sup> en comparación con la que Weber<sup>82</sup> desarrolló a principios del siglo xx). Por otro lado, esta visión puede promover una cierta descentralización de cada política, al facilitar una mayor participación de los grupos que tienen que ver más directamente con ella. Así, el gobierno por políticas es un gobierno más a tono con una sociedad civil más diversificada. Esta orientación hacia la resolución de problemas particulares se

<sup>79</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.

<sup>80</sup> Un texto que busca “abrir” esta “caja” para el caso de la política industrial mexicana se puede encontrar en José Luis Méndez, “La política industrial en México”, en Lorenzo Meyer e Ilán Bizberg (coords.), *Al filo del siglo XXI: cambio y resistencia (1968-2000)*, Océano, México, 2009.

<sup>81</sup> Michael Mann, *op. cit.*

<sup>82</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, FCE, México, 1979.

concilia entonces mejor con la creciente fragmentación y particularidad de la realidad social que han venido con la posmodernidad.

Sin embargo, esta orientación práctica se ha convertido también en ocasiones en un eficientísimo tecnócrata, que se aísla de los contextos sociopolíticos<sup>83</sup> y que no puede sino terminar en fracasos. Por ejemplo, por un cierto tiempo en los Estados Unidos se tendió a pensar que las políticas públicas seguían una secuencia simple de problematización, formulación, ejecución y evaluación, sin que se estuviera consciente de todas las dificultades que surgen en el proceso de ejecución de una política o sin ver que en muchas ocasiones las políticas en realidad se formulan cuando se ejecutan. El “gobierno por políticas” puede implicar también una descoordinación entre varias políticas públicas o dificultar ofensivas integrales contra problemas multifacéticos. Este tipo de enfoque podría por ello implicar una excesiva especificidad, es decir, una tendencia hacia la desatención de los problemas más generales o estructurales. De esta manera, el reto de ser precisos no debe llevar a descuidar el objetivo de una coordinación adecuada entre políticas, en función del contexto sociopolítico y de la orientación general que se le quiera dar a una entidad política, sea un municipio, un estado subnacional o un país.<sup>84</sup>

Otro riesgo del “gobierno por políticas”, especialmente en América Latina, es el de una mayor clientelización de las mismas, ya que la participación de los grupos interesados o la

<sup>83</sup> Véase William Ascher, *op. cit.*; Eduardo Ibarra y Luis Montañó, *op. cit.*, y David Arellano Gault, “Política pública...”, *op. cit.*

<sup>84</sup> B. Guy Pèters y D. J. Savoie, “Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum”, *Public Administration Review*, vol. 56, núm. 3, 1996, pp. 281-290; José Luis Méndez y José Luis García, “Instituciones en un marco de integración regional. Distribución de competencias y capacidades de coordinación y control: El caso de México”, en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, El Colegio de México, México, 2000, y G. Bouckaert et al., *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2010. Más adelante discutiré la importancia y las facetas diversas del complejo tema de la coordinación.

descentralización que un gobierno por políticas facilitaría puede derivar en la mejor organización de grupos para la defensa de privilegios o en la emergencia de *free riders*.<sup>85</sup> De esta forma, si descentraliza una política, el Estado tiene que establecer estructuras de vigilancia de la actuación de los grupos que tienen que ver con la misma.

La tercera aportación o novedad del campo de las políticas públicas señalada por Laswell es el de su orientación normativa. Justo en el momento en que el conductismo empezaba a extenderse en las ciencias sociales, este autor señaló que el estudio de las políticas estaba obligado a ser normativo, es decir, a lidiar con el “deber ser” no sólo con el “ser”; con los valores y no sólo con los hechos. Para él, dichas políticas tenían en esencia que ver con el desarrollo y la dignidad del ser humano y, por lo tanto, no podían evitar las discusiones normativas. En este sentido, este enfoque podría rescatar en mayor medida la dimensión pública. Así, cuando hablamos de políticas públicas, se puede insistir no sólo en el cumplimiento del objetivo asociado a toda política, sino también en el segundo de sus elementos, es decir, en la necesidad de que en efecto sea pública. El problema es que no resulta fácil distinguir con claridad lo público de lo privado o lo social, y menos en una época en la que se han dado extensas privatizaciones y existe ya en muchos países un universo significativo de organizaciones de la sociedad civil que pueden participar en la elaboración y ejecución de políticas públicas.

Por ello, es necesario hacer un esfuerzo de definición, aun si resulta insuficiente o incompleto. En primer lugar, en un sentido más bien “negativo” habría que recordar que lo público no es sólo lo estatal o lo gubernamental.<sup>86</sup> En otras palabras, el campo de lo público también involucra o debería involucrar a

<sup>85</sup> La política social, por ejemplo, en ocasiones ha profundizado los esquemas clientelistas, ya de por sí históricos, en América Latina. Véase Susana Sottoli, *op. cit.*

<sup>86</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, “Política pública y gobierno del Estado”, *La Revista del Colegio*, vol. 2, núm. 4, 1990, pp. 233-255.

la sociedad civil y sus organizaciones. En segundo lugar, el grado de “publicidad” de una política también se relaciona con procedimientos legales y abiertos al público, así como con la constante responsabilidad y transparencia proactiva por parte de los participantes en dicha política hacia la sociedad en general. Lo público también tiene que ver con la eficacia con que se usan los recursos del Estado, ya que son recursos que provienen de la sociedad. Por ello, en realidad la preocupación por la eficacia está cercanamente relacionada con lo público y, por lo tanto, creo que no tiene por qué verse necesariamente como una “preocupación anglosajona importada”. Lo público, en cuarto lugar, también puede referirse a los problemas estructurales de una sociedad, si bien no es fácil arribar a definiciones certeras y acordadas de lo que constituye un problema estructural. Así, aun cuando un experto puede estar convencido de que una circunstancia constituye un problema de este tipo y requiere entonces atención pública, no debería tratar simplemente de imponer su visión sobre la sociedad. Más bien, debe haber una interacción entre ésta y los “expertos”, en la que los segundos sean más bien facilitadores para que la primera se convenza de que una determinada circunstancia es en realidad un problema estructural.<sup>87</sup>

Por un tiempo, la orientación práctica de las ciencias de las políticas oscureció la orientación normativa que, a decir de su fundador, dichas ciencias debían también tener. En los años sesenta y setenta hubo un cientificismo excesivo en los Estados Unidos, que fue extendiéndose sobre el resto del continente americano (bajo la denominada “Alianza para el Progreso”). Los resultados en ambas regiones fueron decepcionantes. Ha sido en parte por esto que, de unos años a la fecha, varios estudiosos de las políticas públicas y de la administración pública han percibido un regreso a esta orientación normativa.

<sup>87</sup> Dos discusiones interesantes sobre el tema de lo público pueden encontrarse en Jurgen Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, MIT Press, Boston, 1991, y Michael Warner, *Público, públicos, contrapúblicos*, FCE, México, 2012.

Sin embargo, aunque una valorización adecuada de lo normativo es sin duda positiva, como ya vimos también contiene riesgos o problemas asociados a la posibilidad de la imposición o intolerancia de una postura respecto a las demás y, en ese sentido, de una sobreideologización del análisis. De esta manera, si bien lo normal y esperable en una democracia es tener discusiones valorativas, antes de tomar una decisión, independientemente de su posición particular o la del gobierno, el directivo o analista debe mantenerse abierto a tomar en cuenta diversos criterios y a considerar (críticamente) la evidencia empírica existente sobre qué es lo que mejor ha resuelto un problema de la sociedad (que por cierto es otra de las aportaciones del campo de las políticas públicas señaladas por Laswell), en lugar de encerrarse irreflexivamente en una posición normativa (en la sección de análisis ético profundizaré en este tema). Y esta orientación puede articularse mejor con una época en la que precisamente ya no existen "relatos" o valores predominantes, tal como lo indiqué en la sección sobre la posmodernidad.

El cuarto y último aporte al que quisiera referirme es el de la orientación comparativa. Como ha señalado Heidenheimer,<sup>88</sup> hacia finales de los años sesenta y principios de los setenta el enfoque de las políticas públicas ya se encontraba bastante extendido en los Estados Unidos y varios países de Europa. Existían entonces suficientes estudios de políticas públicas específicas en esas regiones y, por lo tanto, fue posible comenzar a hacer comparaciones entre países. Se superó, como este autor dice, "la barrera de la comparabilidad". Ello resultó útil porque aumentó el número de casos para fundamentar empíricamente las causas de un problema (y por tanto sus soluciones), además de permitir aprender de las experiencias de otras naciones. Hoy día el campo de la política comparada, y más específicamente el de las políticas públicas comparadas, se han constituido sin duda en áreas de estudio bastante consolidadas.

<sup>88</sup> J. Heidenheimer, "Comparative Public...", *op. cit.*

Sin embargo, el enfoque comparativo también implica riesgos. Por ejemplo, se puede pensar que comparar es fructífero por definición y que se puede realizar sin firmes bases conceptuales y metodológicas. No obstante, para comparar hay que utilizar categorías que, por decirlo así, "viajen" adecuadamente entre los países o casos. A su vez, cuando comparamos un número reducido de casos debemos buscar maximizar ya sea las diferencias o las semejanzas entre ellos, y evitar hacer comparaciones que no tienen sentido. Por ejemplo, puesto que estamos acostumbrados a ver con buenos ojos comparaciones de países del mismo tipo, a veces se comparan casos similares pero que no observan un suficiente grado de diferencia en las variables de interés y que no se prestan para formular un buen diseño de investigación de los llamados "casos más semejantes". Por el contrario, se suele pensar que comparar dos casos o países muy diferentes siempre es "comparar peras y manzanas", cuando en realidad con dichos casos puede elaborarse un diseño de investigación sólido en términos de "casos más diferentes". En otras palabras, no todo lo diferente es incomparable y no todo lo (aparentemente) semejante es comparable.<sup>89</sup>

En síntesis, es indudable que el enfoque y campo de las políticas públicas ofrecen muchas promesas o ventajas. Este enfoque nos puede permitir arribar a una visión más precisa y completa del Estado, que a su vez puede permitirnos una práctica publiadministrativa más eficaz. En el caso de los países de América Latina, el estudio de las políticas nos permite, por ejemplo, ver con mayor claridad la profunda debilidad

<sup>89</sup> Sé que esto puede parecer complejo, pero no puedo entrar aquí en una disquisición metodológica mayor. Para más explicaciones sobre como comparar lo diferente y lo semejante de una manera metodológicamente rigurosa, puede verse H. Teune y A. Prezeworski, *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Wiley Interscience, Nueva York, 1970; M. Duverger, *Métodos de las ciencias sociales*, Ariel, México, 1983, y Alexander George y Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Belfer Center for Science and International Affairs, Cambridge, 2005, y, en español, Guillaume Fontaine, *op. cit.*

institucional del Estado para proveer bienes públicos<sup>90</sup> y considerar medidas para transformarla. Este enfoque también puede ayudarnos a lograr un Estado más público, es decir, más abierto y legal, y en ese contexto a lograr que la eficacia sea un escudo del interés público en lugar de una máscara del interés privado. Como señalé, su orientación multidisciplinaria puede también permitir afrontar con mayor eficacia la creciente complejidad de los problemas públicos derivada de ciertas tendencias mundiales que también ha afectado a Latinoamérica.

Sin embargo, también involucra diversas insuficiencias y riesgos. Si bien, como vimos, este campo de estudios siempre ha sido multidisciplinario, Radin<sup>91</sup> ha señalado que este rasgo se ha acentuado en las últimas décadas ya que, si bien el análisis político, organizacional o ético de las alternativas de política importa tanto como el económico, ello se ha visto acompañado por un entorno político-ideológico más polarizado. Así, no podemos ser ni optimistas ni pesimistas en cuanto al futuro del campo de las políticas públicas. Más bien, “debemos permanecer vigilantes en la defensa de logros difícilmente ganados. Debemos continuar trabajando para crear una nueva identidad intelectual y práctica”,<sup>92</sup> ya que —como han señalado otros autores—<sup>93</sup> a pesar de las contradicciones implícitas en la agenda que Laswell planteó para este campo de estudios, es un hecho que este autor presentó desde entonces preguntas básicas que nos abren el camino para una mejor resolución de los problemas públicos.

<sup>90</sup> José Luis Méndez, “El servicio profesional...”, *op. cit.*

<sup>91</sup> Beryl A. Radin, *op. cit.*

<sup>92</sup> William Ascher, “The Evolution of the Policy Sciences: Understanding the Rise and Avoiding the Fall”, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 5, núm. 2, 1986, p. 372.

<sup>93</sup> James Farr *et al.*, “The Policy Scientist of Democracy: The Discipline of Harold D. Lasswell”, *American Political Science Review*, vol. 100, núm. 4, 2006, pp. 579-587.

## EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las clasificaciones son útiles cuando no son dogmáticas sino tentativas y guían la actividad académica en formas que son consideradas como valiosas.

HAROLD D. LASSWELL

Las dos primeras secciones de este capítulo discutieron el entorno de los programas públicos en Latinoamérica. Esta tercera sección presenta en forma más específica el proceso de las políticas —esto es, sus etapas y subetapas—, así como los retos y obstáculos que el directivo y el analista gubernamentales enfrentan en cada una de ellas.

El número y naturaleza de las etapas de este proceso varía según los diversos autores. Probablemente el primer autor moderno que las identificó fue Herbert Simon, quien en 1945 en su clásica obra *Administrative Behavior*<sup>94</sup> señaló tres:

- 1) Inteligencia
- 2) Diseño
- 3) Decisión

Poco después, Lasswell extendió la visión de Simon al hablar, en su obra de 1956 *The Decision Process*,<sup>95</sup> de siete etapas:

- 1) Inteligencia (recolección/procesamiento de información)
- 2) Promoción (de soluciones)
- 3) Prescripción (de una solución)
- 4) Invocación (de la solución con sanciones/incentivos)
- 5) Aplicación (de la solución)

<sup>94</sup> Herbert Simon, *Administrative Behavior*, Free Press, Nueva York, 1945.

<sup>95</sup> Harold Lasswell, *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, University of Maryland Press, College Park, 1956.

- 6) Terminación (de solución)
- 7) Evaluación (de política)

A partir sobre todo de los años setenta y ochenta, una amplia variedad de autores presentó su propia visión del proceso de las políticas. Por ejemplo, en 1974 Brewer<sup>96</sup> señaló seis etapas:

- 1) Inicio (del problema)
- 2) Estimación (de alternativas)
- 3) Selección (de alternativa)
- 4) Implementación (de alternativa)
- 5) Evaluación (de política)
- 6) Terminación (de política)

En 1981, Dunn, en su obra *Public Policy Analysis*,<sup>97</sup> subrayó que en realidad el proceso de las políticas es circular, ya que el punto final de un ciclo es el inicial del siguiente, por lo que debe verse como lo indica la figura 1.1.

A partir de la década de los ochenta, fue más frecuente el uso del término "agenda" para referirse a la etapa de problematización. Así, por ejemplo, en 1984, Anderson, en su obra *Public Policymaking*,<sup>98</sup> ya definió las etapas iniciando con dicho término:

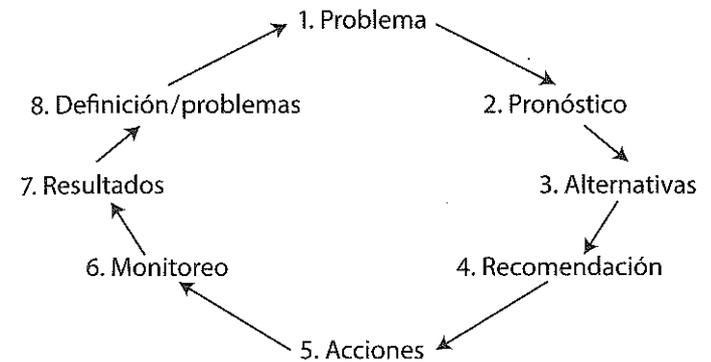
- 1) Establecimiento de la agenda
- 2) Formulación (de alternativas)
- 3) Adopción (de una opción)
- 4) Presupuestación
- 5) Implementación
- 6) Evaluación

<sup>96</sup> Garry Brewer, "The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline", *Policy Sciences*, vol. 5, núm. 3, 1974, pp. 239-244.

<sup>97</sup> W. N. Dunn, "Public Policy...", *op. cit.*

<sup>98</sup> James E. Anderson, *Public Policymaking: An Introduction*, Houghton Mifflin, Boston, 1994, y para su mayor análisis, véase J. E. Anderson *et al.*, *Public Policies and Politics in America*, Duxbury Press, Massachusetts, 1984.

FIGURA 1.1. *El ciclo de las políticas públicas*



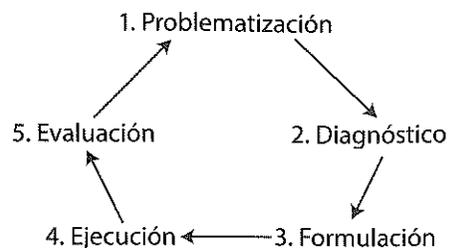
FUENTE: W. N. Dunn, *Public Policy Analysis*, Prentice-Hall, Nueva Jersey, 1981.

En 1995, Howlet y Ramesh, en *Studying Public Policy*,<sup>99</sup> también utilizaron el mismo término en su percepción particular del proceso de las políticas públicas:

- 1) Establecimiento de la agenda
- 2) Formulación
- 3) Decisión
- 4) Implementación
- 5) Evaluación

Tomando en cuenta estas y otras visiones sobre las etapas, en la figura 1.2 presento mi visión sobre el ciclo de las políticas públicas. Uno de los criterios que utilicé en ella para diferenciar estas etapas es el número de estudios que se han producido en cada una de ellas y que a mi parecer han constituido áreas temáticas específicas dentro del campo de estudios de las políticas. Vale la pena también destacar que, si bien algunos autores incluyen como sexta etapa la de terminación, con-

<sup>99</sup> Michael Howlett y M. Ramesh, *Studying Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

FIGURA 1.2. *El ciclo de las políticas públicas*

FUENTE: elaboración propia.

sidero que en realidad ésta representa, al menos inicialmente, una nueva problematización, por lo cual en este libro se optó por considerarla como parte de esta última etapa.

Como se presentará a lo largo de este libro, la problematización es concebida como la etapa en que una circunstancia se mueve en los distintos tipos de agenda, pasando, por ejemplo, de ser una mera "situación" a ser un problema estatal; la siguiente etapa se refiere a la elaboración del diagnóstico del problema que se quiere enfrentar; la formulación es concebida a su vez como la selección y comunicación de una solución ante un problema una vez concluido el diagnóstico; la cuarta etapa consiste en la implementación de la solución y de la estrategia que se formularon; y finalmente la evaluación representa el momento en que se busca conocer en qué medida una política en efecto se realizó o alcanzó sus objetivos. Como veremos más adelante, cada una de estas etapas tiene sus propias características e importancia y ha involucrado el desarrollo de áreas de estudio específicas dentro del campo de las políticas.

Debe señalarse sin embargo que, como se ha dicho en múltiples ocasiones,<sup>100</sup> esta división del proceso de las políticas es teórico-conceptual; se habla de etapas para separar ana-

<sup>100</sup> Harold Lasswell, *The Decision Process...*, op. cit.; J. E. Anderson et al., *Public Policies*, op. cit.; y Peter DeLeón, "The Stages Approach to the Policy

líticamente ciertos procesos e indicar una tendencia general en la secuencia de los mismos. Sin embargo, como iremos explicando a lo largo de cada capítulo, ello no implica que las acciones asociadas a una etapa no puedan darse en otra o bien que no puedan desarrollarse ya sea simultáneamente o en un orden opuesto al planteado. Por lo tanto, esta visión del proceso tiene una importante función heurística, pero sólo en algunas ocasiones reflejará con precisión la realidad y ciertamente no puede ser usada para explicar la forma en que se dan las políticas.<sup>101</sup>

Dichas etapas no deben verse como partes aisladas de un todo; al contrario, deben ser vistas como procesos que se diferencian conceptualmente pero que en la práctica se pueden traslapar e influir mutuamente. De esta forma, en la figura 1.2 se presenta un esquema del desarrollo de políticas públicas en el que primero se define un problema, luego se realiza un diagnóstico que genera diversas opciones para enfrentarlo, de entre las cuales se escoge una que enseguida es implementada, y en el que al final la política se evalúa para determinar si es necesario que continúe tal cual, sea sucedida por otra o, más excepcionalmente, que termine. Ciertamente, bajo este esquema las políticas públicas ocurrirían de manera más planeada y lógica, sin sobresaltos ni factores políticos que cambien mayormente su curso. Sin embargo, en este libro veremos que en la realidad el entorno político y organizacional, así como las características específicas del problema, pueden alterar significativamente este orden.

A continuación, se distinguen dos tipos de procesos de políticas públicas que denomino "horizontal profesional" y "vertical politizado". El primero ocurre en la forma del esquema que se acaba de presentar: al inicio se da la problematización en la sociedad y luego viene el diagnóstico gubernamental,

Process: What Has It Done?", en Paul Sabatier (coord.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Colorado, 2014.

<sup>101</sup> B. Guy Peters, *American Public Policy: Promise and Performance*, Sage, Los Ángeles, 2013.

que en este tipo de procesos se realiza en términos más técnicos. Del diagnóstico se deriva la formulación y ésta lleva a la implementación, una etapa que en este primer tipo de proceso no es tan importante ya que la formulación se dio de manera suficientemente consensada y la implementación básicamente consiste en ejecutar lo que se acordó; después de ésta se pasa a la evaluación, una etapa que se da en mayor medida en este tipo de proceso; dependiendo de lo que ésta arroje, se llega de nuevo a la problematización y así sucesivamente. Aunque también puede involucrar algunos riesgos, cuando el proceso de las políticas ocurre de esta forma se da una mayor participación de la sociedad, los problemas se afrontan con base en evidencia de manera que aumentan las posibilidades de su resolución (aunque no sea infalible), y se permite que las alternativas se ejecuten y que por lo tanto se puedan evaluar y, en su caso, cambiar a partir de los resultados observados.

La administración pública en los países económicamente más desarrollados funciona en forma más cercana a este tipo de proceso porque en esos países existen ciertas condiciones tanto por el lado de la oferta (burocracias más profesionales, esto es, bajo un servicio civil de carrera, recursos económicos que permiten costear mejor los diagnósticos técnicos, un mayor número de expertos en políticas públicas, etc.) como por el lado de la demanda (sociedades más exigentes, mayor vigilancia y transparencia en los procesos administrativos, una efectiva división de poderes, etc.).<sup>102</sup> De entre estos factores, algunos autores han destacado la importancia que ha tenido en el desarrollo nacional el grado de profesionalismo de la burocracia. Pipitone, por ejemplo, ha señalado que los éxitos económicos de Japón, Suecia y Alemania dependieron “más de su disponibilidad de maquinarias estatales de gran eficiencia y enraizamiento social que de una supuesta eficacia espon-

<sup>102</sup> José Luis Méndez y Mauricio Dussauge-Laguna, “Policy Analysis and Bureaucratic Capacity”, en Marleen Brans, Iris Geva May y Michael Howlett (coords.), *Routledge Handbook of Comparative Policy Analysis*, Routledge, Nueva York, 2017.

tánea de determinadas orientaciones de política económica”.<sup>103</sup> Aunque el desarrollo de “políticas públicas basadas en la evidencia” (*evidence-based policies*) ha recibido algunas críticas (a veces con razón) y ni siquiera en los países más desarrollados es siempre posible contar con datos suficientemente sólidos para fundamentar una decisión,<sup>104</sup> considero que un uso profesional de los instrumentos teóricos, conceptuales y metodológicos del campo de las políticas públicas facilita enormemente la generación de información y análisis que aumenten las posibilidades de que la alternativa seleccionada incida sobre el problema correspondiente.

Una vez aclarado que pese a sus ventajas comparativas el proceso horizontal-profesional aun en los países económicamente más desarrollados no siempre se da (a veces, por ejemplo, es el gobierno, no la sociedad, quien introduce un asunto en la agenda estatal) ni está completamente libre de obstáculos y dificultades, se debe notar que en el escenario latinoamericano tiende a ocurrir en pocas ocasiones. En su lugar, históricamente ha tendido a darse el proceso que denomino “vertical-politizado”, en el que la problematización y el diagnóstico son etapas más cerradas, ya que ciertas élites o intereses impiden en mayor medida la participación de otros actores (entre ellos, los analistas), suele existir un mayor control gubernamental sobre los medios de comunicación, etc. Por lo tanto, en este tipo de proceso es menos probable que los pro-

<sup>103</sup> Ugo Pipitone, *La salida del atraso: un estudio histórico comparativo*, FCE, México, 1994, p. 235. Un argumento similar ha sido presentado por Pippa Norris, *Making Democratic Governance Work: How Regimes Shape Prosperity, Welfare and Peace*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

<sup>104</sup> Véase J. R. Barker, “Tightening the Iron Cage: Concertive Control in Self-Managing Teams”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 38, núm. 3, 1993, pp. 408-437; B. W. Head, “Three Lenses of Evidence-Based Policy”, *Australian Journal of Public Administration*, vol. 67, núm. 1, 2008, pp. 1-11; Giandomenico Majone, *op. cit.*; A. Packwood, “Evidence-Based Policy: Rhetoric and Reality”, *Social Policy and Society*, vol. 1, núm. 3, 2002, pp. 251-253; Ray Pawson, *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*, Sage, California, 2006; Tim Tenbensel, “Does More Evidence Lead to Better Policy?”, *Policy Studies*, vol. 25, núm. 3, 2004, pp. 189-207.

blemas se definan en función de los intereses de la sociedad o la nación (es decir, que sean realmente públicos; incluso, a veces los gobiernos realizan el diagnóstico antes de la problematización, que luego ellos mismos inducen) o que se encuentren las mejores alternativas para su resolución efectiva. Así, “las soluciones buscan los problemas” en lugar de que las cuestiones surjan primero en la sociedad y sean luego adoptadas, diagnosticadas y formuladas por el Estado.

Es por ello que en América Latina la implementación ha tendido a ser un proceso más relevante o influyente, en donde se da la verdadera formulación, por varias razones. Con frecuencia, por ejemplo, las decisiones se toman en las instancias superiores de manera centralizada, ya sea atendiendo a intereses económicos o políticos específicos o de formas que no resuelven los problemas públicos, y luego, como ya observamos, al momento de la implementación son resistidas por los grupos regionales o sociales o tienen que ser corregidas debido a un mal diseño.<sup>105</sup> Generalmente sucede entonces que el gobierno central inicia algún programa, pero la manera en que se implementa varía de estado a estado o incluso de municipio a municipio. O, en sentido inverso, cuando un gobierno procede adecuadamente para tomar una decisión que en efecto se orienta a resolver un problema público, no tiene la fuerza para resistir en la implementación las presiones de los grupos o personas que se ven afectados en sus intereses particulares (en parte por los bajos niveles de transparencia, rendición de cuentas y acompañamiento de los actores más interesados en resolverlo, entre ellos los propios analistas). De esta forma lo que más arriba denominé “producto público” termina siendo diferente al “programa público”. Riggs<sup>106</sup> denomina este proceso como “prismático” porque, si por un lado del cristal entra un rayo de luz blanca, por el otro pueden salir haces de distin-

<sup>105</sup> Merilee S. Grindle (comp.), *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, 1980; y Merilee S. Grindle, *Jobs...*, op. cit.

<sup>106</sup> Fred Riggs, *Prismatic Society*, Houghton Mifflin, Boston, 1964.

tos colores.<sup>107</sup> Puesto en el lenguaje del periodo de la colonia al que nos referimos más arriba, la decisión central simplemente “se obedece pero no se cumple”.

De esta manera, en los países más desarrollados en que el poder está bastante fragmentado, porque hay una efectiva división de poderes y un federalismo más fuerte, la formulación se vuelve difícil, pero una vez que se toman las decisiones tienden a implementarse con mayor facilidad, en parte porque involucraron una mayor apertura, el análisis de más criterios y una mayor consideración de la evidencia útil para la resolución del problema (aunque no siempre sea así). En América Latina, en cambio, la decisión en el centro es comparativamente más “sencilla”, pero la implementación tiende entonces a dificultarse. Aunque desde cierto punto de vista podría pensarse que esto tiene ciertas ventajas, genera procesos bastante abigarrados, confusos, inciertos e inestables, además de dificultar la evaluación y la rendición de cuentas. Esta característica de las políticas públicas latinoamericanas será uno de los elementos que más tomaremos en cuenta en este libro para presentar recomendaciones sobre el análisis y la práctica de las mismas.

Por supuesto, pueden darse combinaciones de los dos tipos de procesos señalados, en función de los niveles particulares de profesionalización, pluralismo y transparencia de cada nación. Además, si bien existen diferencias en el funcionamiento de las administraciones y políticas públicas entre países “más desarrollados” y “en desarrollo”, muchas de ellas son de grado más que de tipo.<sup>108</sup> Finalmente, la mayor democratización, profesionalización y transparencia que se han dado en las últimas décadas han mitigado en cierta medida el predominio del proceso vertical-politizado. Con todo, éste continúa siendo el patrón

<sup>107</sup> Para un caso reciente que ejemplifica parcialmente este fenómeno, puede verse L. Flamand y C. Moreno, *Seguro popular y federalismo en México. Un análisis de política pública*, CIDE, México, 2015.

<sup>108</sup> B. Guy Peters, “The Policy Process in Developed and Less Developed Political Systems”, *International Journal of Public Administration*, vol. 19, núm. 9, 1996, pp. 1639-1668.

en un buen número de países y áreas de la administración pública de la zona.

#### CONCLUSIONES

Si bien la historia de América Latina es compleja, e incluso contradictoria, podemos observar que a lo largo de ella la región ha estado atrapada en círculos viciosos en los que sus problemas económicos, sociales y políticos se han retroalimentado, así como en ciclos repetitivos de fragmentación y autoritarismo. Una de las dificultades centrales, que ha sido tanto causa como efecto de estos círculos y ciclos, es la falta de confianza interpersonal, que ha obstaculizado el desarrollo de un poder político "constructivo" basado en la acción colectiva, lo cual a su vez le ha impedido a la región afrontar sus problemas de manera más efectiva.

A partir de los años ochenta, el subcontinente ha venido experimentando un proceso significativo de cambio. Hasta ahora se ha avanzado más claramente sobre todo en dos reformas: la económica (estabilización y ajuste) y la política (democratización y liberalización). Hacia los años noventa y dos mil se inició parcialmente una nueva ola reformista: la gubernamental (hacia la eficacia, profesionalización o descentralización), que en algunas naciones se ha juzgado muy importante tanto en sí misma —por la creciente atención que los ciudadanos están dando al desempeño eficiente de sus gobiernos— como debido a su relevancia para la consolidación de las otras reformas. Por ejemplo, desde fines de los años noventa hasta incluso mediados de la segunda década del siglo XXI, Brasil, Argentina, México, Perú, Chile, Colombia, El Salvador, Panamá y Uruguay, entre otros países, han venido promoviendo cambios en las estructuras de sus administraciones públicas para hacerlas más eficientes, así como profesionalizarlas o descentralizarlas. Los resultados, por supuesto, han sido diversos.

Así, desde los años noventa la reforma de los aparatos administrativos adquirió una relevancia significativa, tanto para

la región como para los organismos financieros internacionales. Expresiones de ello son que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) hayan establecido áreas dedicadas exclusivamente al tema y canalizado fondos a la modernización gubernamental. En este contexto, las políticas públicas han adquirido también una nueva relevancia. Aunque es difícil que el cambio se dé en forma radical, es posible que el campo de las políticas coadyuve a reforzar los procesos de democratización y (en cierta medida) profesionalización que se han venido desarrollando en la región, y la salida de los ciclos de fragmentación-autoritarismo en los que históricamente se ha visto atrapada.

La necesidad que tienen los gobiernos latinoamericanos de mejorar sus prácticas político-administrativas en un mundo que se encuentra en constante cambio y en el que la acción gubernamental se ha vuelto más compleja, para así ofrecer mejores resultados a sus ciudadanos, no es sólo una cuestión de voluntad política o de buenas intenciones, sino de estrategias concretas y mecanismos efectivos. En sociedades marcadas por crecientes tensiones entre la globalización y la particularización, así como la democratización y la tecnificación, rescatar las posibilidades de un enfoque multidisciplinario como el de las políticas públicas puede permitir una visión de los problemas públicos desde distintos ángulos pero que a la vez se orienta hacia la resolución efectiva de dichos problemas. En este sentido, las políticas públicas pueden ofrecer a los gobiernos de América Latina marcos útiles de análisis y, sobre todo, instrumentos de acción para mejorar la actividad gubernamental ante circunstancias cada vez más complejas. Desde luego, la pertinencia específica de estos marcos e instrumentos no siempre es automática y debe ser constantemente evaluada.<sup>109</sup> Aunque aquí busqué presentar algunas propuestas para mitigar algunas debilidades de los aportes del

<sup>109</sup> Enrique Cabrero, *op. cit.*

campo de las políticas públicas (por ejemplo, una batería de conceptos más precisos), este campo sigue presentándonos tanto oportunidades como riesgos: sus conceptos e instrumentos pueden ofrecer un catálogo variado de opciones y estrategias efectivas para resolver los problemas, pero no se puede pretender ver en ellos instrumentos útiles en todo tiempo y lugar. En función de lo anterior, es posible concebir al analista de políticas públicas latinoamericano como aquel profesional que conoce y puede utilizar en forma rigurosa ciertos enfoques teóricos y diversas técnicas cuantitativas y cualitativas, tanto para explicar la naturaleza de los objetos de estudio propios de este campo como para presentar —de una manera estratégica, crítica y bien anclada en la realidad regional— recomendaciones de política que deriven en la mejor resolución de los problemas públicos.

El proceso de las políticas públicas se ha analizado cuando menos desde 1945, cuando Simon estudió la toma de decisiones en las organizaciones. Dicho proceso involucra varias etapas, cuyo número y naturaleza varía según los diversos autores. En este capítulo se presentaron distintas visiones de dicho proceso, incluyendo la propia. En realidad, cualquier visión de estas etapas constituye sólo una herramienta para ordenar y entender mejor dicho proceso, ya que no necesariamente siguen la secuencia establecida y de hecho frecuentemente se traslapan. Con todo, las políticas públicas en los países económicamente más desarrollados tienden en mayor medida a seguir este proceso, bajo un esquema que he denominado aquí “horizontal-profesional”.

Las políticas en América Latina suelen desarrollarse bajo parámetros o modelos distintos. La alta politización y el más bajo grado de profesionalismo de las burocracias latinoamericanas son elementos que han influido para ello. Por supuesto, incluso en los países económicamente más desarrollados muchas veces las circunstancias políticas, económicas y administrativas pueden impedir que los programas se desarrollen con eficacia o bajo el modelo “horizontal-profesional”. Además, el

desarrollo de “políticas públicas basadas en la evidencia” ha recibido algunas críticas, a veces correctas. No obstante, es posible argumentar que entre mayor sea el esfuerzo y el compromiso de los analistas y directivos latinoamericanos para acercarse a este modelo, la actuación gubernamental estará en mejores condiciones de ofrecer resultados más acordes con las necesidades de la sociedad, en beneficio de la consolidación de los Estados y las democracias de nuestras naciones.