



## El campo del análisis de las políticas públicas: situación y retos para América Latina

### The public policy analysis field: Situation and challenges for Latin America

ANDRÉ-NOËL ROTH DEUBEL\*

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de Reflexión  
Recibido: 27/04/2018  
Revisado: 23/05/2018  
Aceptado: 1/06/2018

#### Resumen

Se presenta el campo de estudio del análisis de políticas públicas desde sus inicios propuestos por H. Lasswell y sus desarrollos posteriores que se han visto fracturados en tres distintas perspectivas, en función de sus fundamentos epistemológicos: neopositivista, pospositivista y constructivista. Se presenta su introducción, difusión y situación en América latina. Se concluye argumentando la pertinencia de generar aportes al campo desde las particularidades de las sociedades latinoamericanas. Para ello se señalan tres pistas de interés: la propuesta basada en la frágil institucionalidad, la decolonialidad y la perspectiva barroca.

**Palabras clave:** Elección racional, Enfoque cognitivo, Enfoque interpretativo, Modernidad, Contexto latinoamericano

#### Abstract

This paper presents the field of studies of the analysis of public policy proposed by H. Lasswell, from the beginning and his later developments, that have been fractured in three different perspectives according to his epistemological foundations: neo-positivist, post-positivist and constructivist. Its introduction, diffusion and situation in Latin America are presented. It is concluded arguing the pertinence of generating contributions to the field from the particularities of Latin American societies. For this, three points of interest are indicated: the proposal based on the fragile institutionality, the decoloniality and the baroque perspective.

**Keywords:** Rational choice, Cognitive approach, Interpretive approach, Modernity, Latin American context.

## Introducción

Si bien es posible hacer remontar al siglo XVI la idea de usar el conocimiento científico para mejorar el arte de gobernar, transformándolo, de paso, en una incipiente ciencia de gobierno, es solamente a mitad del siglo XX que el análisis de políticas públicas se ha institucionalizado como campo académico de investigación científica interdisciplinar. En efecto, las Policy Sciences se desarrollaron desde 1951 en los Estados Unidos a partir de una propuesta formulada por el entonces profesor de la Uni-

\* Profesor titular, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Colombia. Politólogo, Doctor en Ciencias Económicas y Sociales, Université de Genève, Suiza. Coordinador, grupo de investigación Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP), Categoría C Colciencias. e-mail: anrothd@unal.edu.co

Como citar: Roth Deubel, A-N. (2018). El campo del análisis de las políticas públicas: situación y retos para América Latina.

*Revista de Administración Pública del GLAP*, 2(2), 67-83.

versidad de Yale Harold Lasswell, con la ambición de constituirse en una ciencia del gobierno. Con ello, el sicólogo, especialista en propaganda política, buscaba resolver la “crisis de seguridad nacional” que, según él, afectaba su país. Para lograr este propósito, y prácticamente con las mismas palabras que lo hiciera unas cuatro décadas antes, Taylor (1911) cuando buscaba usar de manera más eficiente los limitados recursos naturales y humanos de los Estados Unidos, Lasswell consideraba que era necesario ahora “usar de la manera más eficiente la fuerza de trabajo, las instalaciones y los otros recursos del pueblo norteamericano”. En particular era preciso usar los recursos intelectuales que eran, según Lasswell, “siempre escasos y costosos”, con “la más sabia economía” (Lasswell, 1992, p. 79).

Sin embargo, para Lasswell no se trataba simplemente de estudiar el proceso de la política para “aumentar la racionalidad de las decisiones” (Lasswell, 1992, p. 80), sino que, y de manera más ambiciosa, se buscaba además poner sus hallazgos al servicio de la democracia. Oponía así unas ciencias de las políticas de la democracia a unas ciencias de las políticas de la tiranía. De manera resumida, se puede considerar que la visión de Lasswell consistía en unas “bodas optimistas entre el análisis científico y la planeación humanista” (Garson, 1992, p. 159) cuyo fin era, en tiempos de guerra fría, “afianzar los regímenes democráticos con políticas eficientes” (Fontaine, 2015).

Sin embargo, durante este último medio siglo, las discusiones epistemológicas han transformado de manera significativa la situación de las ciencias sociales. De un lado, los aportes, primero, de un Thomas Kuhn, con su concepto de paradigma, han inscrito el desarrollo científico en la historia de las ideas. Por otro lado, las epistemologías constructivista y crítica insistirán sobre el carácter construido y situado del conocimiento para la primera, y sobre la importancia del contexto social y de la experiencia vivida para la segunda.

De forma similar la perspectiva del análisis de políticas públicas, fundamentada inicialmen-

te sobre un “racionalismo humanista”, se ha ido también transformando y diversificando con su despliegue global. Así, la introducción de perspectivas cognitivas corresponde a la influencia de la epistemología pospositivista kuhniana, mientras que el desarrollo de perspectivas interpretativas y deliberativas se debe a la influencia de las epistemologías constructivistas y críticas. De este modo, el campo académico del análisis de políticas públicas se ha también diversificado de manera importante en relación a sus inicios marcados por la epistemología positivista y el conductismo de su época inicial. Esta diversificación epistemológica ofrece una razón por la cual resulta pertinente revisar la situación de ésta en América Latina y señalar algunos retos para su futuro a la luz de las evoluciones señaladas.

En este artículo se pretende, en una primera parte, presentar de manera sucinta el contenido y evolución de este campo de la ciencia política, mostrando en particular sus principales desarrollos teóricos. En segundo lugar, se señala las particularidades de la introducción, desarrollo y situación de este campo académico en América Latina (y en Colombia). Y, finalmente, se presentan unas reflexiones y propuestas para una reorientación de los estudios de políticas públicas, desde y para América Latina.

### **El desarrollo del campo del análisis de políticas públicas a la luz de los debates epistemológicos**

El análisis de políticas públicas como campo académico conoció un desarrollo importante desde el texto programa fundador de Lasswell en 1951 (1992). Su propuesta de “orientación hacia las políticas” señalaba tres ejes fundamentales para el desarrollo de las Policy Sciences. Primero, debía realizar investigaciones orientadas por problemas específicos de políticas (1992, p. 94); segundo, debía asumir una perspectiva interdisciplinar incluyendo en el proceso investigativo y de elaboración de políticas, no solamente a los

conocimientos científicos y académicos relacionados con el problema, sino también al conocimiento empírico, “procedente de cualquier fuente” del tema en cuestión (1992, p. 101)<sup>1</sup> y, tercero, debía contribuir a la creación de políticas democráticamente orientadas, con el fin de lograr una realización más completa de la dignidad humana “en la teoría y en los hechos” (1992, p. 103). Por eso, Lasswell consideraba que esta orientación hacia las políticas podía llamarse también como ciencias de las políticas de la democracia (*policy sciences of democracy*), ya que, para el autor, el nuevo campo de estudios permitirá aportar “el conocimiento necesario para mejorar la práctica de la democracia” (1992, p. 103).

Tal como las planteó Lasswell, las *Policy Sciences* tenían así una doble misión: de una parte, desarrollar una ciencia de la formación y ejecución de las políticas y, de otra parte, mejorar el contenido de la información y de la interpretación disponibles para los hacedores de políticas y la ciudadanía. Es lo que se ha llamado como el conocimiento de la política de un lado, y el conocimiento en la política de otro lado. Esta doble perspectiva sigue siendo hasta hoy en día un elemento generador de una cierta confusión tanto en la academia como en la política (Cairney, Weible, 2017). En efecto, si la primera perspectiva insiste en el descubrimiento de una explicación *ex post* del proceso de las políticas y de la contextualización del problema (*policy process*) a partir de la comprobación empírica de hipótesis y de teorías, la segunda perspectiva vislumbra solucionar el problema ofreciendo los conocimientos adecuados para la elaboración e implementación de políticas eficientes y, además, democráticas (*policy analysis*). En este sentido se puede hablar de una actividad académica orientada tanto hacia la investigación analítico-empírica como hacia la acción pública, no neutral, ya que fundamentada en la realización de determinados valores políticos sintetizados, en Lasswell, en el concepto de dignidad humana. La idea general consiste en considerar que

la investigación del proceso de políticas permitiría descubrir las bases científicas prescriptivas para las políticas. Este fundamento valorativo del campo no ha facilitado la constitución de una identidad intelectual propia y tampoco su inserción en el campo académico.

En efecto, en su momento, la importancia central de la disciplinariedad y de la neutralidad axiológica en las instituciones académicas ha dificultado su reconocimiento como una disciplina científica. De este modo, el análisis de políticas ha sufrido, a pesar de su éxito en el ejercicio profesional y político, de una subestimación en el mundo académico por su inclinación hacia la práctica, fue considerado como un simple problema técnico-administrativo, “*problem solving*” y, además, ligado a la ejecución política. Es en el joven campo disciplinar de las ciencias políticas, entonces en plena expansión y en busca de reconocimiento, que el análisis de las políticas públicas encontrará finalmente un espacio académico institucional propicio para su desarrollo autónomo.

Sin embargo, a medida que el concepto de políticas públicas se fue introduciendo en el lenguaje académico y que su comprensión como acción del Estado en un sector particular se difundió, el análisis se realizó frecuentemente desde los conceptos y las perspectivas teóricas dominantes en la disciplina correspondiente al sector en cuestión. Por ejemplo, la política económica es un asunto de competencia de la ciencia económica y de los economistas, la política de salud corresponde a asuntos de competencia de las disciplinas médicas, la política ambiental es un asunto de ecólogos e ingenieros ambientales, etc., que el derecho debía traducir en solución jurídico-administrativa. Se acompañó de esta manera el proceso creciente de profesionalización y especialización laborales que caracterizó la segunda parte del siglo XX (Fischer, 2009, p. 17ss). Frecuentemente, y hasta hoy en día, las instituciones académicas han inscrito en los currículos de formación profesional una asignatura

<sup>1</sup> En este sentido, se podría hablar no solamente de “interdisciplinariedad”, sino de “transdisciplinariedad” en la medida que se integra al proceso conocimientos de origen no estrictamente científico, en particular el saber empírico de los actores.

de política en relación con el campo enseñado para completar la formación de los profesionales con un mínimo de conocimientos de la acción pública en el sector.

Sin embargo, las ciencias políticas de mitad de siglo XX estaban entonces atravesadas por una disputa profunda entre los partidarios del análisis de sistemas – entendida como la posibilidad de una explicación racional total de una decisión o comportamiento político - y los partidarios de su imposibilidad. Los primeros ofrecieron una orientación empírico analítica al análisis de políticas caracterizada por un énfasis en la estadística y en la metodología, mientras que los segundos promovieron una orientación neo pluralista que se caracterizaba por la importancia de los análisis contextuales y de casos (Garson, 1992, p.159).

De manera evidente, la perspectiva empírico analítica, aun cuando se reconoció sus límites con el neopositivismo, fue ampliamente dominante en el campo del análisis de políticas públicas. Para ello pudo contar, entre otros elementos favorables, con el desarrollo de las metodologías cuantitativas y de nuevos métodos de planeación, particularmente, en los Estados Unidos, del Sistema de Planeación y Presupuestación por Programa (PPBS) (o Racionalización del Gasto Público), que permitían vislumbrar la posibilidad de definir de manera racional las acciones públicas. Se vislumbraba de esta forma una posible despolitización de la acción pública, desvinculándola de la política en el sentido de “*politics*”, percibida como, si no corrupta, por lo menos como diletante, transmitiendo así un aura de cientificidad y de neutralidad a la acción gubernamental. Es lo que Stone (2002, p. 7) llamó el Proyecto de Sociedad Racional (Rational Project)<sup>2</sup>. De este modo, en la práctica, el análisis de políticas públicas tendió, en su corriente principal, a equipararse a un análisis costo-beneficio o costo-eficiencia. Así, se consideró que la hechura de las políticas públicas descansaba sobre

un proceso ordenado por etapas cuyo punto nodal era la decisión racional. Esta etapa central de las políticas pudiendo ser modelizada a través de herramientas como la teoría de los juegos.

El resultado de esta situación para el campo del análisis de políticas públicas, ha sido catastrófico en relación con la ambición inicial que el mismo Lasswell y sus colegas (Lerner, Dror) habían esbozado. La insistencia en el método conductista promovido, es cierto, por el mismo Lasswell, terminó por tomar amplia ventaja sobre los otros aspectos involucrados por su fundador en la orientación del campo. Es así como la importancia del contexto, de otros saberes y de los objetivos valorativos, democráticos y cívicos, subrayados por Lasswell, se fueron perdiendo y terminaron suplantados por una obsesión metodológica (Garson, 1992, pp. 151-155). Obsesión que se trasladó, luego del conductismo, a partir de la década de los años setenta en el desarrollo de las teorías de la elección racional y de la elección pública (Public Choice) (Mueller, 2003). Con ellas, la dominación de la teoría económica en la explicación de los comportamientos individuales y colectivos se expandió a gran parte de las ciencias sociales. Ésta también impuso su perspectiva normativa para la formación de las políticas. Cómo le señala Garson (1992, p. 155), las ciencias de políticas pasaron de querer ser un campo de investigación al servicio de la democracia a ser realmente un oficio al servicio de los gobiernos de turno; un oficio que se realizara desde una postura de ejercicio vertical del poder legitimado por la aplicación de saberes científicamente comprobados empíricamente.

La demanda por parte de las burocracias gubernamentales de métodos y criterios técnicos para la asignación de recursos y la elaboración de políticas favoreció a su turno que los programas de formación universitaria se enfocarán en la enseñanza de esta perspectiva analítica racional de elaboración, decisión, implementación y evaluación de políticas. La política pública se volvió un

<sup>2</sup> El proyecto de desarrollar una hechura racional de las políticas públicas descansa sobre tres modelos: un modelo de razonamiento, un modelo de sociedad y un modelo de hechura de política. El primer modelo corresponde al de la toma de decisión racional, el segundo modelo es el del mercado, y el último es el modelo de creación de política mediante una secuencia ordenada de etapas (ciclo de políticas) (Stone, 2002, p. 8-10).

asunto de profesionales técnicos, y la formación en este campo una actividad y, a veces, un negocio académico que aún perdura. La enseñanza se centra entonces en el dominio de herramientas metodológicas cuantitativas tal como estadísticas, econometría, microeconomía, etc. Se concibe entonces a las políticas públicas como las variables dependientes de unos cuantos factores objetivos, principalmente económicos<sup>3</sup> medibles, (Dye, 1966), y cuyas relaciones causales tienen una supuesta validez universal.

En este sentido, tanto la cultura, la política, la ideología, la política (politics) o la burocracia eran considerados como elementos explicativos marginales (Mény and Thoenig, 1992). La mayoría de las políticas públicas fueron consideradas entonces como problemas técnico-económicos por las oficinas de planeación, por los organismos internacionales de cooperación y desarrollo (ONU, FMI, etc.) y por los mismos gobiernos (Easterly, 2014). En esta línea, los programas de formación académica respondieron a esta demanda, tanto desde las formaciones en economía, que encontraban en las políticas públicas un campo de acción profesional para validar sus teorías<sup>4</sup>, como desde las formaciones más politológicas que retomaban los presupuestos de la teoría de la elección racional<sup>5</sup>. En América Latina, son paradigmáticos de esta perspectiva neopositivista basada en la elección racional, los posgrados ofertados por el CIDE en México desde varias décadas o, y más recientemente, se puede ver esta perspectiva a la obra, en Colombia, tanto en los programas de pregrado como el de Gobierno y Asuntos públicos de la Universidad de los Andes (Bogotá), como en la inmensa mayoría de los programas de economía. En estos programas, predominan la transmisión y adquisición de conocimientos y habilidades técnico-científicos ampliamente descontextualizados.

Así mismo, del lado de la práctica gubernamental, desde los años ochenta, las perspectivas economicistas y tecnocráticas en la formulación de las políticas públicas se fueron imponiendo (ver Estrada, 2005), siendo los fundamentos de las políticas neoliberales y, posteriormente, neoinstitucionalistas (ej. Wiesner, 1997). Estos fundamentos racionalistas para la formulación de las políticas fueron también retomados por las perspectivas críticas al neoliberalismo, como el neodesarrollismo que, aunque éstas volvieron a atribuir un papel central al Estado en vez del mercado como determinante y orientador de los comportamientos de los actores, asumen una postura racionalista y técnica para construir de manera voluntarista una acción pública eficiente fundamentada sobre lo que se ha venido llamar “evidencias” o “lecciones”. Con el nuevo milenio, este retorno del Estado se percibe en todas partes y se encarnó, particularmente en América Latina, a través de lo que se conoció como los países del “socialismo del siglo XXI”.

Hoy en día, después de la crisis financiera de 2008, esta perspectiva positivista fuerte<sup>6</sup> se encuentra incluso reforzada por las expectativas generadas por la economía comportamental y los progresos de las neurociencias. Con la ambición de seguir fundamentando las políticas públicas en evidencias científicas, la economía del comportamiento busca ofrecer técnicas para desarrollar políticas que permiten obtener más eficazmente los comportamientos individuales y sociales deseados. Apoyándose en la psicología cognitiva y social, la economía comportamental, partiendo de la consideración de la “caída” del homo economicus, pretende ahora refundar la teoría económica tomando en cuenta las limitaciones cognitivas de los individuos, el papel de las emociones en el proceso de toma de decisiones y la influencia de las interacciones sociales en la elección individual (Hedoin, 2012).

<sup>3</sup> Se llegó a cifrar que el 85% de la explicación de las políticas públicas correspondía a factores económicos y el 15% a factores políticos y sociales (Thoenig, 1990).

<sup>4</sup> La teoría de la elección pública es una extensión de la teoría económica a las decisiones públicas (Mueller, 2003).

<sup>5</sup> En esta línea los trabajos de Ostrom (2005) y colegas para desarrollar el Institutional Analysis Development Framework son particularmente interesantes, aunque poco enseñados, o de manera muy simplificada, debido a su complejidad para la toma de decisión.

<sup>6</sup> Fuerte, en la medida en que se pretende también generar a partir de estos conocimientos normas para la formulación de las políticas públicas.

Esta perspectiva busca así explicar los sesgos cognitivos en el comportamiento individual y, a partir de allí, tomarlos en cuenta en la formulación de las políticas públicas, por ejemplo, mediante los ahora famosos “nudges” (empujones) (Thaler y Sunstein, 2008). Así mismo, desde las neurociencias se prosigue la misma idea. Comprender el funcionamiento del cerebro permite establecer los determinantes que podrán orientar las decisiones individuales. Se considera que la biología del cerebro influencia la decisión humana, lo que permite hablar de tanto de neuromercadeo como de neuropolíticas (neuropolitics y neuropolicy)<sup>7</sup>. En conjunto, esta postura analítico empírica permite justificar científicamente intervenciones estatales cada vez más intrusivas en la vida de los ciudadanos, poniendo en peligro el principio fundamental de la libertad (Hedoin, 2012, p. 3). De este modo, los nuevos tecnócratas pueden pretender ahora saber mejor que nosotros mismos qué es bueno para uno mismo, justificando así políticas cada vez más paternalistas fundamentadas sobre una economía del comportamiento. Es la vestimenta nueva para proseguir el sueño tayloriano de un control completo, de una eventual robotización del ser humano (Schauder, 2018).

Sin embargo, en las ciencias políticas, disciplina menos expuesta a la exigencia de entrega de soluciones a cualquier problema, de forma un tanto paradójica, la exigencia de mayor rigurosidad científica en las teorías explicativas de las políticas (policy process) llevó a cuestionar la herramienta de análisis dominante conocida como el ciclo de política pública. Concebido inicialmente por el mismo Lasswell, y luego modificado por Jones (1970), como un instrumento de análisis de las políticas (y no como una teoría), el ciclo de políticas – con sus conocidas etapas de definición de problema, formulación de solución, decisión, implementación y evaluación–, segmenta el objeto de estudio en unas fases lógicas sucesivas que se analizan separadamente. La explosión de investigaciones que se centraban en una u otra fase del ciclo generó una serie de nue-

vas teorías con pretensión explicativas parciales.

Como consecuencia, el campo del análisis de políticas públicas en ciencias políticas se fragmentó en una multitud de subespecializaciones que terminó por hacer perder de vista el objeto de su estudio en su conjunto. El campo cayó en el error cartesiano de creer que la distinción entre partes entrañaba la separabilidad en (Deleuze, 1989, p. 14). Es Sabatier (1999), a principios de los años 80, quien se encargó de sentenciar la necesidad de buscar “mejores teorías” para explicar el proceso de políticas. El autor destacó en particular las fallas del modelo del ciclo para lograr una explicación científica de la política pública. En efecto, la perspectiva del ciclo, a pesar de sus reconocidas ventajas heurísticas, carece de hipótesis causales y por lo tanto no puede permitir explicaciones lógicas. En particular, no logra explicar las condiciones del paso de una fase a otra. El ciclo termina siendo más un modelo descriptivo que explicativo.

Las críticas formuladas por Sabatier al ciclo de políticas coincidieron con el momento de la crisis del modelo de intervención pública de tipo keynesiano, y su sustitución por el modelo neoliberal, y la aparición de problemas públicos nuevos, en particular el problema ambiental. Este contexto puso en jaque el modo tradicional, el de la experticia jurídico-burocrática y científica, de resolución de problemas públicos. Para lograr una explicación adecuada de las políticas resultó necesario tener en cuenta a nuevos actores, extra-estatales, y a nuevos conocimientos e ideas para definir problemas y formular soluciones. En efecto, tal como le mostró Hall (1993) en el caso de la Gran Bretaña de Margaret Thatcher, o Majone (1997) en la formulación de las políticas, las ideas y argumentos parecían tener una fuerza explicativa importante, o incluso más decisiva, que las mismas evidencias empíricas tradicionales. En el campo específico de la evaluación de las políticas, Weiss (1999) observa que el uso de la investigación en políticas era más eficaz cuando se despojaba de la estricta objetividad de los datos, para presentarse como ideas o argumen-

<sup>7</sup> Según Gregory Berns, “Collective decision-making is political, but politics are biological”. Ver <http://www.neuropolicy.emory.edu/>

tos. Rein y Schön (1999) consideran que las políticas se desarrollan al interior de marcos que funcionan como sistemas apreciativos (Vickers en Rein y Schön, 1999, p. 329) contruidos por la gente y que le permite interpretar el mundo y dar sentido a su actuar. Ante la evidencia de la necesidad de tomar en consideración en sus modelos explicativos el rol de las ideas, el campo del análisis de política desarrolló así, en el marco de la disciplina politológica de los años ochenta, una perspectiva de análisis llamada “cognitiva” (Calvin y Velasco, 1997).

Sin romper con el neopositivismo dominante en el campo, la perspectiva cognitiva incluirá en las variables explicativas de las políticas aspectos considerados tradicionalmente como subjetivos: las ideas, las creencias, las imágenes, etc. De manera simultánea se desarrollará entonces dos nuevos enfoques teóricos principales: el Advocacy Coalitions Framework de Sabatier en los Estados Unidos y el enfoque de los referenciales de Jobert y Muller en Francia (Hall, Schmidt y Thatcher, 2015). Estos autores, y sus colegas, realizaron un importante número de estudios, rápidamente retomados en muchas partes del mundo a medida que el mismo campo se expandió alrededor del mundo, para demostrar la importancia de las ideas (referenciales de Muller) o de las creencias (Sabatier, 1999) en las explicaciones del cambio (o del no cambio) de políticas. De modo general, los estudios, ampliamente reconocidos en el ámbito académico, se centraron en desarrollar teorías para el abordaje del proceso de la política (policy process), más que sobre el análisis para la acción. Se buscó de esta forma introducir en el campo una nueva serie de variables de tipo más subjetivas para tratarlas, con diferencia según los autores, como si fueran datos de la misma naturaleza que las evidencias empíricas objetivas.

Esta nueva perspectiva, que buscó también romper con la herramienta del ciclo (Sabatier), se apoya explícitamente en una epistemología postpositivista (Kuhn, Lakatos para Sabatier) o

hasta constructivista (Muller) (con más o menos moderación según los casos). De modo que la explicación de las políticas públicas como variables dependientes se enriqueció y se complejizó. En este sentido, las ciencias políticas entraron a disputar a la economía su hegemonía explicativa. Sin embargo, esta perspectiva cognitiva, con sus variadas propuestas teóricas, si bien permitió una mejor comprensión de los hechos pasados, del proceso de las políticas, con la inclusión de variables más subjetivas medidas de forma generalmente cualitativa, no ha sido capaz, por lo menos hasta ahora, proponer, a diferencia de la perspectiva dominante en la ciencia económica y basada en la elección racional, un modelo normativo para la acción política. Su capacidad explicativa no se transformó en una capacidad prescriptiva, tal como le reconocen explícitamente Cairney y Weible (2017, p. 621)<sup>8</sup>. Esta situación ha limitado su utilidad para la política, y de allí también para la formación de profesionales activos para el gobierno. De modo que esta perspectiva, que se podría calificar como de positivismo moderado, poco ha trascendido de los ámbitos académicos hacia las instancias gubernamentales de formación de políticas.

Esta primera ruptura epistemológica en la tradición del análisis de políticas públicas fue seguida por otra, más radical, llamada interpretativa (Fischer, 2003, pp. 94-114). Si las políticas públicas dependen de manera importante de las ideas, entonces, resulta necesario dar cuenta del proceso de formación de estas ideas. Esto lleva naturalmente al escenario de la democracia y de la importancia de los contextos en los cuales se desarrollen y se imponen éstas. Efectivamente, según le señaló el estadístico Majone de manera magistral en 1989 (1997), en la medida en que la democracia es un sistema de toma de decisión basado en la discusión, entonces es preciso dar cuenta de la manera como se imponen unas ideas sobre otras en vista de una decisión. Majone (1997) dio así inicio a lo que se llama el giro argumentativo en el análisis de políticas (Fischer

<sup>8</sup> "The audience for this theories tend to be academics, and policy process theorists have struggled to translate to translate strategies from their science into practice (...) but most efforts are halfhearted and ineffective" (Cairney and Weible, 2017, p. 621).

y Forester, 1993). El autor demostró que, por lo general, la formulación de políticas respondía a un proceso artesanal de argumentación y de persuasión. Dixit Majone: “la política está hecha de palabras” (Majone, 1997, p. 35).

Este modelo argumentativo facilitó la entrada en escena de la teoría crítica, la cual estuvo poco presente en el campo hasta entonces. Mientras que para los defensores de la teoría de la elección pública la racionalidad instrumental debe dominar el proceso de las políticas para que el resultado sea óptimo, desde la teoría crítica, se considera a ésta como una fuente de dominación castradora y reductora de la realidad de la vida humana (Fischer, 2003, 2009). Por lo tanto, para entender el proceso de decisión político era necesario reconocer el papel de otros atributos humanos, tales como las diferentes formas de conocimientos, las emociones, etc. Estos atributos son generalmente relegados a elementos irracionales del comportamiento humano, y por lo tanto excluidos de los modelos explicativos de tipo neopositivistas. La toma en consideración de estos elementos implica, por lo tanto, un cuestionamiento y una redefinición de la práctica democrática en contexto.

De este modo, desde la teoría crítica se fue desarrollando una vertiente más interpretativa de las políticas públicas que, en su propuesta normativa, retomara los presupuestos habermasianos de racionalidad comunicativa. Suele denominarse como una perspectiva de análisis deliberativa, participativa o discursiva (Schneider, Ingram, 1997, p. 53). Igualmente, un autor como Roe (1994) propondrá como complemento al análisis tradicional, el uso de un análisis narrativo o literario de las políticas, basado en la teoría semiótica, para dar cuenta de la variedad de relatos existentes entre diferentes grupos sociales con relación a un mismo problema y facilitar así la construcción de una solución. En acuerdo con la epistemología constructivista, el conocimiento nuevo se logra de manera intersubjetiva: de la

confrontación entre relatos o narrativas, forzosamente impregnados de subjetivismo, se construye una metanarrativa que permite superar las oposiciones iniciales e imponerse como una solución (narrativa) más adecuada al problema. Se genera de esta forma una transformación del marco de interpretación del problema en cuestión que permite que sea abordado y solucionado de una manera diferente, a partir de una modificación del “sistema apreciativo”.

Con estos desarrollos, el análisis de políticas públicas entró así de lleno (aunque de manera tardía) en las mismas controversias epistemológicas que atraviesan el conjunto de las ciencias sociales. El campo del análisis de política pública puede entonces agruparse hoy en día, grosso modo, en tres grandes familias o generaciones<sup>9</sup>. Primero, los enfoques neopositivistas que se centran en la prosecución de una explicación racional y normativa de las políticas públicas. Se encuentra en particular en esta primera generación los enfoques basados en la elección racional, la elección pública y el neoinstitucionalismo económico. Son los herederos directos de las Policy Sciences como parte del proyecto de sociedad racional y son principalmente basados en la determinación de causalidades basadas en evidencias “objetivas” medibles de manera cuantitativa.

Una segunda generación, se inscribe en una lógica paradigmática o de sistemas apreciativos que pone gran importancia a elementos subjetivos como lo son las ideas y los valores. Estos elementos se pueden tratar como datos para buscar explicaciones a los (no) cambios de políticas. Se incluye entonces estrategias metodológicas tanto cuantitativas como cualitativas. Se trata principalmente de los enfoques cognitivos tales como el ACF de Sabatier, de los referenciales de Muller y, más recientemente el enfoque de Análisis Narrativo (Narrative Policy Framework) que intenta combinar el enfoque ACF con un análisis narrativo inspirado en Roe (McBeth, Jones y

<sup>9</sup> Son generaciones en la medida que conviven en el mismo tiempo. Existen otras clasificaciones. Por ejemplo, Schneider e Ingram (1997) consideran cuatro o cinco perspectivas: la pluralista, la de las “Policy Sciences”, la perspectiva basada en elección pública, y la de la teoría crítica, luego propone su propia perspectiva: la de Policy Design for Democracy.

Shanahan, 2014). La inclusión de elementos de tipo más subjetivos entreabre así la puerta a un análisis más contextualizado.

Finalmente, la tercera generación, llamada interpretativa, se fundamenta en una perspectiva epistemológica crítica y/o constructivista que busca romper con el empirismo (neo) positivista. Radicaliza la importancia de las ideas y los valores, de la subjetividad en general, para centrarse, en el caso de la teoría crítica, en la develación de las asimetrías de poder (objetivo y subjetivo) en el proceso de las políticas públicas. El cambio de política se logra más por un cambio en los valores, en los sistemas apreciativos, que por un cambio en una u otra variable objetiva. Avanza así una propuesta normativa que permitiría reanudar con las metas valorativas de la democracia sugeridos por Lasswell. Para ello, autores como Fischer, consideran necesario crear nuevas instancias de deliberación más democráticas, transdisciplinarias, participativas, que incluyen en el proceso de políticas públicas a todos los involucrados y saberes locales, en igualdad real de condiciones, es decir a la diversidad de valores presentes en una sociedad y no solo a los valores hegemónicos, para la formación de las políticas. Se pretende así democratizar el proceso de las políticas públicas para sustraerlo a las élites que dominan o controlan el proceso gubernamental y mediático.

De este modo, la producción de las políticas públicas debería corresponder necesariamente a un proceso situado, contextualizado y democrático. De un lado, la perspectiva interpretativa efectúa una crítica del proceso de las políticas públicas monopolizado por los expertos y los políticos profesionales y, del otro, se ofrece una perspectiva de democratización del mismo proceso, mediante la creación de espacios particulares de deliberación ciudadana o de involucrados abiertos a la diversidad societal en donde el conocimiento nuevo se descubre mediante el diálogo intersubjetivo. En este sentido, los promotores de esta perspectiva reanudan con el propósito democrático lasswelliano de “un desarrollo del

conocimiento que permita la realización más completa de la dignidad humana” (Lasswell, 1992, p. 93) así como de la necesidad de “tomar en cuenta el contexto completo de los eventos significativos (pasado, presente y prospectivo) en que (...) está viviendo” (Lasswell, 1992, p. 102), y también con la concepción pragmática de Dewey (2010) que inspiró a Lasswell.

Finalmente, es de anotar el importante llamado realizado recientemente por Carney y Weible<sup>10</sup> (2017) para construir unas “nuevas ciencias de la política”. Partiendo de la constatación de que los objetivos iniciales establecidos por Lasswell siguen válidos hoy, los autores consideran que se necesita de representaciones más realistas tanto de los procesos de decisión racional e irracional, de múltiples teorías para dar cuenta de contextos complejos y de una combinación de la investigación básica y aplicada. Para ello, proponen una estrategia basada en el uso de los avances realizados por la psicología de los tomadores de decisión aplicados en contextos complejos (Carney y Weible, 2017, p. 619). De manera general, la propuesta consiste en integrar en la perspectiva centrada en el desarrollo de las teorías del proceso de política (policy process), referida aquí como cognitiva, elementos que se han desarrollado más claramente en las dos otras perspectivas. Así, de la perspectiva analítico-empírica racionalista, se busca retomar principalmente los elementos explicativos de la toma de decisiones desarrollados por la economía comportamental y de la perspectiva interpretativa, la importancia de los contextos complejos y de los discursos. En este sentido, se puede decir que se trata de una iniciativa que busca orientar las nuevas ciencias de la política pública (new policy sciences) hacia una refundación a partir de las tres perspectivas descritas, retomando ciertos elementos de cada una, para reconstruir un campo capaz de integrar el policy analysis con el policy process (Carney y Weible, 2017, p. 621) permitiendo así vincular más eficazmente las dos facetas del campo. Es de anotar que esta propuesta se sitúa claramente en una perspectiva neopositivista, es

<sup>10</sup> Vale la pena recordar que Christopher Weible ha sido un colaborador cercano a Sabatier.

decir más cercana a la teoría de la elección racional que a la teoría crítica.

## **La difusión del análisis de políticas públicas: un movimiento de centro a periferia**

La descripción de la evolución del campo de las políticas públicas a la luz de una perspectiva epistemológica con sus implicaciones teóricas y metodológicas tal como acabamos de hacerlo, oculta un elemento importante. Si bien aún falta por trazar la historia detallada del desarrollo y de la difusión del campo alrededor del mundo, las líneas principales de este proceso son claras. El análisis de políticas públicas, como campo académico, nace en el contexto cultural y político específico de los Estados Unidos de los años cincuenta del siglo XX. Se pretende comprender el proceso de producción de las políticas públicas para hacerlo más racional y eficiente y, a su vez, demostrar la superioridad de los regímenes políticos liberales democráticos frente a la alternativa socialista burocrática entonces existente.

De EE.UU., el interés por el tema se trasladó a Europa anglosajona y germánica. Es decir, al norte y centro de Europa occidental. Posteriormente, la difusión se extendió hacia el espacio socio-cultural latino, del sur de Europa. Primero en Francia, en donde la preeminencia del derecho (constitucional y administrativo) en los estudios políticos frenó la difusión del análisis de políticas públicas de tipo anglosajón percibido como demasiado “problem solving” y minimizador de la centralidad e importancia del Estado. El desarrollo del análisis de políticas públicas en Francia se hará por la influencia de la sociología de las organizaciones (en particular los trabajos de Crozier y Friedberg, 1977), y sus estudios empíricos de las administraciones, y en unas ciencias políticas y administrativas en vía de autonomización del derecho. La administración pública es entonces percibida como un espacio de relaciones de poder (Payre y Pollet, 2013, p. 25). Se desarrolla entonces, en los años ochenta, una perspectiva académica francesa de análisis

de políticas públicas alrededor de la idea de referencial de política (Jobert y Muller, 1987).

De Francia, el interés por este nuevo objeto de estudio, ya en los años noventa, se traslada a España (traducción del libro “Las políticas públicas” de Mény y Thoenig en 1992) y, por esa vía, así como por los académicos y estudiantes latinoamericanos instalados o de paso en Europa (Bélgica, Francia, España) y EE.UU., ingresa a América Latina en momentos en que los países de la región entran en un proceso de democratización, reforma del Estado y globalización liberales. En este sentido, salvo algunas pocas excepciones, la introducción del análisis de política en América Latina se asocia al proceso de globalización económico, político y cultural de la década de los noventa. Esta última década del siglo XX verá así la difusión planetaria de este campo académico. En México, Aguilar publicará su conocida antología de textos anglosajones en el año 1992.

En este sentido, es claro que tanto el concepto de política pública como sus modelos de análisis son productos de sus contextos de creación. Reflejan la realidad de la acción pública y de su análisis en los Estados Unidos y del norte de Europa y de Francia. En la práctica de gobierno, en América Latina, se ha retomado de forma acrítica la perspectiva dominante basada en la teoría de la elección racional difundida por la ciencia económica. Se fomentará así, primero políticas neoliberales y luego neoinstitucionalistas, eso incluso, como ya se mencionó, en los países del llamado “socialismo del siglo XXI” (ejemplo: políticas de tipo transferencias monetarias condicionadas). En la academia, como le hemos mostrado (Roth, 2016), predomina este mismo enfoque, combinado con el ciclo de política. En una minoría importante de programas académicos se enseñan los enfoques cognitivos de Sabatier (ACF) y de Muller, siendo éstos entre los más conocidos y difundidos en el campo durante estas últimas décadas. Pero, tal como le reconoce el mismo Sabatier, el ACF es producto de los supuestos pluralistas que caracterizan la concepción política estadounidense. Las revisiones pos-

teriores para ampliar la validez del marco inicial no tocan estos fundamentos. Sin embargo, sus promotores lo consideran como potencialmente a-histórico y universal, al constatar su difusión y uso en los cinco continentes (Sabatier y Weible, 2014). Así mismo, aunque con menor difusión y pretensión universalista, el modelo de Jobert y Muller 1987, con sus referenciales y, sobre todo, su “medio decisional central” reflejan las especificidades históricas del sistema político-administrativo francés y la gravitación de los actores a su alrededor. Lo mismo sucede con otros enfoques reconocidos (Sabatier, 2014; Knöpfel, Larue y Varone, 2006).

Vistos desde el contexto latinoamericano, es por lo tanto legítimo preguntarse sobre su validez. Por ejemplo, es pertinente señalar que estos enfoques tienden a dar por aseguradas la legitimidad y la capacidad del sistema político-administrativo para imponer las regulaciones una vez definidas, su baja corrupción y clientelismo, la inexistencia de la violencia, etc. Situación que difiere notablemente del contexto latinoamericano.

### **La situación del campo en América latina**

Varios estudios recientes comienzan a interesarse a la formación de este campo disciplinar en América latina (Díaz, Galano y Curti, 2014; Estudios Políticos, 2016, p. 49). Una rápida revisión de la literatura especializada mostraría fácilmente que las contribuciones latinoamericanas al debate teórico o conceptual en el campo de las políticas públicas son prácticamente inexistentes o (aun) ignoradas. América Latina es un mero campo de aplicación de los conceptos en vista de su validación y difusión. Como le señala Aguilar (2011, p. 28) para el caso de México, “la recepción del análisis de políticas públicas se hizo desde una análisis único y primordialmente técnico o económico, desarticulado de la naturaleza político-institucional del proceso de gobernar y del sistema político-administrativo que le enmarca”. Una investigación llevada a cabo recientemente mostró también que la formación

en este campo en Colombia en los programas de ciencias políticas, se hace fundamentalmente, e incluso a veces exclusivamente, en base a manuales que retoman y presentan estos mismos marcos analíticos, principalmente de origen anglosajón (Roth, 2016). Situación que se reflejará probablemente en los trabajos de investigación realizados (investigación en curso).

Las investigaciones parecen señalar claramente un proceso de institucionalización importante del campo, que se erige en disciplina, vía la creación de formaciones e instituciones académicas especializadas, no solo de posgrados (maestrías y doctorados), sino ahora también de pregrado, tipo Gobierno y asuntos públicos (Universidad de los Andes), e incluso de nivel tecnológico (Roth, 2016). Otros estudios de misma naturaleza muestran una evolución similar en otros países de la región (Estudios Políticos, 2016). Generalmente, estas formaciones disciplinares se caracterizan por enseñar esencialmente una perspectiva economicista (elección pública, ahora también economía del comportamiento) o neoinstitucional de las políticas públicas para la toma de decisión. Es decir, se transmite la versión más tecnocrática y menos contextualizada del análisis de políticas públicas, privilegiando las competencias de cálculo y de modelización econométrica y a fines prescriptivas. Y eso, justo cuando este campo se abre a perspectivas más críticas, cualitativas y contextualizadas. En este sentido, no resulta sorprendente que existen pocos trabajos que intentan construir un enfoque de análisis basado en el contexto específico latinoamericano. Eso a pesar de que el mismo Lasswell (1992), como lo recordamos anteriormente, señalaba la necesidad de contextualizar el análisis.

Finalmente, es también desde el “centro” que se ha desarrollado desde los años noventa del siglo pasado una perspectiva que rehabilita de manera importante el contexto: la perspectiva interpretativa (Fischer, 2003, 2009). Esta perspectiva, que se apoya sobre la teoría crítica y el constructivismo, como se ha señalado anteriormente, ofrece así una validación – si es que se

necesitaba- para desarrollar enfoques situados, es decir en adecuación al contexto institucional y cultural, o capaces de tenerlo en cuenta. La relectura de autores pioneros como Lasswell, Dewey (quien influenció a Lasswell) o Dror permite retomar un hilo constitutivo del análisis de políticas públicas que enfatiza sobre la necesidad de realizar estudios a partir de los contextos concretos. Se trata de integrar a estos estudios no solamente el contexto institucional, sino también los valores, la cultura o el conocimiento tácito presentes (Polanyi en Dror, 1970), lo extrarracional y lo irracional (Dror, 1970), para poder interpretar correctamente una situación, un comportamiento. De este modo, es preciso que se trabaje al desarrollo de marcos teóricos y metodológicos que permiten realmente integrar y dar cuenta del contexto latinoamericano (o nacional). Contexto que habría que, por lo tanto, empezar por caracterizar.

Esto no quiere decir, sin embargo, que todos los modelos o enfoques desarrollados en otras latitudes, en un contexto de globalización, sean automáticamente inválidos. Pueden probablemente ser un tanto adaptados al contexto de la región, “latinoamericanizados”, tal como lo intentan el Advocacy Coalitions Framework de Sabatier, el Institutional Analysis Development de Ostrom o el Narrative Policy Framework de McBeth y otros. La cuestión es más bien qué teorías, modelos o herramientas permiten (o se adaptan para) explicar o interpretar mejor una realidad particular. No se trata de entrar en un fetichismo de lo propio o de lo auténtico versus lo que fue elaborado en otros contextos. Sin embargo, es claro que los enfoques existentes del análisis de políticas públicas se encuentran fuertemente anclados en una concepción particular del individuo y en los sistemas socioculturales anglosajón y romano-germánico de origen. Los trabajos de Weyland (2009) sobre las consecuencias inesperadas (formula elegante para no decir fracasos) que resultan de la transferencia en América latina de modelos de políticas públicas externos le recuerdan. ¿Pueden estos enfoques, con sus supuestos subyacentes, ser válidos y

traspasados sin mayores dificultades en el caso del área sociocultural latina (Europa mediterránea y sobretodo América latina) para explicar las políticas públicas de forma satisfactoria? A pesar de que los procesos de modernización occidental operantes desde el siglo XVII, y la globalización (hoy principalmente anglosajona) acelerada de estas últimas décadas, han generado un mestizaje cultural de mayor intensidad que nunca, consideramos que, para terminar, la pregunta vale la pena ser examinada.

### ***El reto: hacia la construcción de enfoques analíticos latinoamericanos***

En el campo del análisis de las políticas públicas, son muy pocas las iniciativas que parten de una reflexión que caracteriza el contexto latinoamericano, y para desde allí construir un enfoque explicativo o interpretativo de políticas públicas. Una revisión no exhaustiva permite señalar por lo menos tres pistas interesantes para tal propósito. Se trata, en primer lugar, de los trabajos realizados en torno a la fragilidad institucional latinoamericana de Pedro Medellín. En segundo lugar, de las perspectivas que abre el giro decolonial y, finalmente, del paradigma “barroco” esbozado a partir de los trabajos de Bolívar Echeverría en particular.

1. Pedro Medellín desarrolla una “propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad” (Medellín, 2004; 2011). El autor propone centrarse en el gobierno, entendido como un proceso, para dar cuenta de la estructuración particular de las políticas públicas en países que se caracterizan por disponer de “obediencias endeblas”. Su propuesta se sitúa en una perspectiva neoinstitucional, aunque el autor no se refiere estrictamente a ella. Se apoya igualmente en consideraciones de Dror (1997) sobre la necesidad de estudiar las especificidades de los gobiernos de América latina, y de Linz y O’Donnell (Medellín, 2011) en el tema de la distancia particular existente entre formalidad e informalidad en el área latinoamericana. Sin embargo, hasta la fecha no se conocen estudios empíricos que per-

mitan comprobar su pertinencia o capacidad explicativa o normativa.

2. La segunda perspectiva, el giro decolonial, se ha difundida ampliamente en el continente a partir de los trabajos de autores como Castro Gómez, Grosfoguel, Dussel, Mignolo, Lander y Quijano (ver en particular Castro Gómez y Grosfoguel, 2007). Desde esa perspectiva, que se inscribe en una corriente crítica, se entiende que el campo de estudios de las políticas públicas, como el de la acción gubernamental, tiene claros rasgos de colonialidad que van de la mano de las políticas de cooperación internacional al desarrollo (Mota, 2016). La colonialidad del saber y del poder occidental (que sucede al colonialismo) en América latina habría provocado un “epistemicidio” sobre otras formas de ser, sentir y pensar que existían en las poblaciones colonizadas por occidente. En esta medida, “se considera que las estructuras de larga duración formadas durante los siglos XVI y XVII continúan jugando un rol importante en el presente” (Castro Gómez y Grosfoguel, 2007, p. 14). De este modo, se pretende entonces pensar las políticas públicas a partir del “reconocimiento de la complejidad del mundo, así como de su diversidad, que incluye distintos modos de ser, pensar y sentir” (De Sousa Santos en Mota, 2016). Se propone por ejemplo construir una epistemología del sur (Santos). Se considera desde esta perspectiva que el saber de tipo científico occidental ya no debe ser el preponderante, y se debe promover, o su reemplazo o su equiparación, con otros saberes, múltiples, híbridos, a rescatar y a legitimar. Un enfoque atento a la presencia de estas otras epistemologías permitiría, por lo tanto, tomar mejor en consideración las características de contexto tanto para la explicación de las políticas como para orientar su formación. Si bien esta perspectiva crítica conoce un fuerte desarrollo en las ciencias sociales latinoamericanas, aún no se conocen trabajos específicamente centrados en o desde el campo de las políticas públicas.

3. Finalmente, como tercera y última perspectiva, que se relaciona con la anterior, está la

perspectiva fundamentada sobre la hipótesis barroca. Este enfoque parte de 1) considerar la cultura como un elemento determinante del comportamiento individual y colectivo, y 2) que el marco cultural de los pueblos de América latina es procedente de un peculiar proceso de modernización iniciado desde finales del siglo XVI y que se prolongó hasta mediados del siglo XVIII (“proceso de estructuración de larga duración”), pero que se manifiesta hasta hoy en día: la cultura barroca (Maravall, 1974, 1975). Con ella, se considera que las bases culturales del individuo latinoamericano y la construcción y desarrollo de las instituciones sociales y políticas, tras la Conquista, fueron inspiradas por el contexto de la Contra-reforma católica. Durante este periodo la monarquía española intentó, en palabras de Bolívar Echeverría, “construir una modernidad propia, religiosa, en torno a la revitalización de la fe como alternativa a la modernidad individualista que giraba en torno a la vitalidad del capital” (Echeverría, 1998, p. 49) que promovía la cultura anglosajona y protestante. Se desarrolló como un proyecto, un tanto paradójico, de modernización católica mezclando de manera singular modernidad científica y fe católica. Esta modernidad barroca debía constituir una alternativa, un cortafuego, a la modernidad inspirada de la reforma protestante que separa claramente los espacios de la racionalidad y de los de la expresión de la fe, dando prioridad a los primeros. El barroco, conocido como estrategia y arte de persuasión y de propaganda de la fe católica a través de la pintura y la arquitectura en particular, no fue solo eso. Fue también la expresión de un proyecto civilizatorio, particularmente vigoroso en América latina, que creó un esbozo de economía-mundo autónoma, en competencia con el mundo de la Europa del norte dominado por la ética protestante.

Un ejemplo de este peculiar proceso de modernización católica se encuentra en el precioso texto *El Inca barroco* de Espinosa (2015). El autor relata el curioso destino del indígena Alonso Florencia Inca quien llegó a ocupar el cargo de corregidor de Ibarra (Provincia de Quito). Con

ello, el autor muestra como una “política subalterna orientada hacia la restauración del pasado” se sustentaba en “los conceptos de legitimación de la monarquía española”. A través de este caso particular, el autor pone al descubierto formas específicas de mestizaje cultural que ocurrieron bajo la dominación española en la América andina y que desembocaron sobre prácticas de gobierno particulares.

Este proyecto civilizatorio de modernización católico, llevado a cabo por los jesuitas, llegó a ser constitutivo de un ethos particular, es decir un principio de estructuración de la experiencia del tiempo cotidiano, de ordenamiento del mundo de la vida y de comportamiento social (Echeverría, 1998), que perduraría hasta hoy en día y que marcó el mismo proceso de formación de las repúblicas latinoamericanas, haciéndolas oscilar constantemente entre modernidad y religiosidad, entre Babilonia y Jerusalén (según título de una obra de Démelas y Yves (1989). Echeverría considera que este ethos barroco, constitutivo de una cultura barroca, fue predominante en América Latina como vía hacia la modernidad<sup>11</sup> y se tradujo por el intento de realizar, en contradicción con la tesis weberiana, una modernización sin desencanto.

El ethos barroco se singulariza entonces por desarrollar un agenciamiento interdependiente de dos propuestas civilizatorias antagónicas. Se caracteriza, como le señala Villari, gran especialista de la cultura barroca, “por la presencia de actitudes aparentemente incompatibles o evidentemente contradictorias en el mismo sujeto” (Villari, 1993, p. 13). Así, logra hacer convivir “tradicionalismo y búsqueda de novedades, conservadurismo y rebelión, amor a la verdad y culto del disimulo, cordura y locura, sensualidad y misticismo, superstición y racionalidad, austeridad y consumismo, consolidación del derecho natural y exaltación del poder absoluto” (Villari, 1993, pp. 13-14).

Lo barroco se caracteriza entonces por su estrategia de intentar combinar al mismo tiempo el conservatismo católico con la modernidad. Impregnó no solo el arte propiamente dicho (en particular la arquitectura, la pintura y la música) sino que se extendió a todas las actividades sociales, y en particular a la política. Consistió en una forma de hibridación, de mestizaje entre dos culturas, tradicional y moderna, y en el caso latinoamericano, redoblada por la oposición entre la cultura española y la indígena, en tanto que “combinación conflictiva de conservadurismo e inconformidad” (Echeverría, 1998, p. 46).

En otras palabras, el ethos barroco se despliega como una estrategia de gestión simultánea de los contrarios, cuyos rasgos típicos son el ornamentalismo, la extravagancia y el ritualismo o, dicho en un tono diferente, rasgos que combinan de forma simultánea elementos improductivos, transgresores y represores (Echeverría, 1998, p. 41-42). El estilo barroco, por su carácter contradictorio intenta, de un lado, poner a prueba y eventualmente transformar la tradición y, del otro lado y al mismo tiempo, revitalizarla y reafirmarla (Echeverría, 1998, p. 45). De esta manera, lo barroco se expresa a través de una estetización, de una retórica, de un culto a las formas, que, a su vez y simultáneamente, son subvertidos en la vida cotidiana. La formalidad es celebrada oficialmente, pero la realización de ésta se encuentra socavada, burlada, por el comportamiento real, la informalidad, de los actores.

Por eso, consideramos que no se puede entender el comportamiento social y político en América latina (y talvez en el sur de Europa y en las Filipinas), con sus entonaciones nacionales, sin tener en cuenta este trasfondo histórico-cultural. Este comportamiento, individual y colectivo, atraviesa también la acción gubernamental. Se ha vuelto incluso su característica vital: son Estados barrocos que se modernizan a la manera del ornamentalismo. Una de las manifestaciones

<sup>11</sup> Echeverría distingue así a cuatro ethe: el realista, el romántico, el clásico y el barroco, como una suerte de tipos ideales weberianos (Echeverría, 1998) que caracterizan vías históricas hacia la modernidad capitalista. Mientras que los tres otros ethe asumen la predominancia, aunque de forma diferente, de una de las propuestas civilizatorias sobre las demás (el realista borra la contradicción aceptando el capitalismo, el romántico la niega, el clásico la reconoce como inevitable, pero la vive de manera distanciada), en el ethos barroco conviven en estado de empate.

de ese barroquismo puede observarse en el comportamiento frente a las normas y las políticas públicas que desarrollan: la importancia dado a su forma, su perfeccionamiento retórico, se encuentra sin comparación con la realidad de su implementación concreta. Ese comportamiento se puede también percibir en el famoso dicho paradójico, de “se acata, pero no se cumple”: respeto a las formas y transgresión vital. Volvemos aquí a encontrarnos con la brecha entre país formal y país real, formalidad e informalidad.

## Conclusión

Luego de ese recorrido a través del campo del análisis (o mejor, de estudios) de las políticas públicas, consideramos que resulta pertinente intentar interpretar los procesos de políticas públicas en el continente latinoamericano a partir de una caracterización que da peso al significado de la incorporación particular de los conceptos de la modernidad política en América latina. En particular, el punto de vista o “mirador” barroco en relación al comportamiento individual y de gestión estetizante de las contradicciones. En este sentido, se podría así evitar las interpretaciones todavía frecuentemente de tipo patológico o fatalista en relación al comportamiento político en América latina. Consideramos entonces que, a partir de esa premisa, puede resultar pertinente desarrollar un enfoque interpretativo de las políticas públicas válido para el contexto latinoamericano.

Esta actitud particular de gestión de contradicciones insuperables que caracteriza el comportamiento barroco, puede ilustrarse en el caso de Colombia en numerosas y diversas manifestaciones históricas. Orjuela (2016) recuerda por ejemplo la concepción modernizadora de Rafael Núñez, sintetizada bajo el lema Regeneración o catástrofe, y en donde la regeneración era una muy débil modernización económica acompañada del restablecimiento del orden tradicional católico, mientras que la catástrofe significaba el avance del progresismo liberal; avance que fracasara con la Guerra de los Mil Días, la cual dejó como herencia, según el autor, una muy

baja “cultura de tolerancia y respeto para la autonomía de vida y acción en nuestra sociedad”. Posteriormente fracasaron igualmente los proyectos modernizadores de López Michelsen y de Gaitán, impidiendo nuevamente “la democratización del régimen político colombiano” desembocando en un pacto institucional “de hibridación de tradición y modernidad, con la creación del Frente Nacional en 1957”. La Constitución “liberalizante” adoptada en 1991 marca sin duda una inflexión progresista. Sin embargo, las reacciones cada vez más fuertes en contra de su contenido asociado a la cultura liberal, permiten dar cuenta de las tensiones persistentes entre ideas tradicionales e ideas modernizadoras. Sin que ninguna de estas fuerzas parezca en capacidad de imponerse claramente sobre la otra.

En conclusión, estas tres pistas, -seguramente existen muchas más-, que aquí fueron apenas esbozadas, muestran la existencia de un material suficiente para empezar un trabajo de reflexión, de elaboración teórico-metodológica basada en una concepción del individuo y de su comportamiento, y de investigación empírica para la comprensión de la acción pública correspondiente al contexto latinoamericano. De esta forma, se puede esperar aportes pertinentes para una mejor comprensión de los procesos políticos de la región y para un enriquecimiento de la discusión académica en el campo del análisis de políticas públicas.

## Referencias

- Aguilar V., L. F. (Comp.). (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Ciudad de México, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar V., L. F. (2011). *Políticas públicas*. Ciudad de México, México: Siglo XXI.
- Calvin, C., y Velasco, J. (1997). Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura. *Política y Gobierno*, 4(1), 169-188
- Carney, P., & Weible, C. M. (2017). The new policy sciences: combining the cognitive science of choice, multiple theories of context, and basic and applied analysis. *Policy sciences*, 50, 619-627
- Castro Gómez, S., y Grosfoguel, R. (Eds.). (2007). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá, Colombia: IESCO, Pensar, Siglo del Hombre.
- Crozier, M., & Friedberg E. (1977). *l'acteur et le système*. Francia, Paris: Seuil.

- Deleuze, G. (1989). *El pliegue. Leibniz y el barroco*. Barcelona, España: Ediciones Paidós.
- Démelas, M. D., & Yves S-G. (1989). *Jérusalem et Babylone. Politique et Religion en Amérique du Sud: l'Equateur, XVII-XIX siècles* (p. 213p). Paris, Francia: Editions Recherche sur les Civilisations.
- Dewey, J. (2010). *Le public et ses problèmes*. Paris, Francia: Gallimard.
- Díaz, C., Galano, N., y Curti, G. (Comps.). (2014). *Miradas de políticas públicas. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas en América Latina*. Rosario, Argentina: P&G, Universidad del Rosario.
- Dror, Y. (1992). Prolegómenos para las ciencias de las políticas. en V., L. F., Aguilar (Comp.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 119-147). Ciudad de México: México: Miguel Ángel Porrúa.
- Dye, T. (1966). *Policy Analysis*. Alabama, USA: University of Alabama Press.
- Easterly, W. (2014). *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor*. New York, USA: Basic Book.
- Echeverría, B. (1998). *La modernidad de lo barroco*. Ciudad de México, México: Ediciones Era.
- Estrada, J. (Ed.). (2005). *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia,
- Estudios Políticos. (2016). *Dossier Políticas públicas* (Nº49). Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Fischer, F., & Forester, J. (Eds.). (1993). *The argumentative turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, USA: Duke University Press.
- Fischer, F. (Ed.) (2009). *Democracy & Expertise. Reorienting Policy Inquiry*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de las políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona, España: Anthropos.
- Garson G. D. (1992). De la ciencia de políticas al análisis de políticas:veinticinco años de progreso. En L. F. Aguilar (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 149-179). Ciudad de México, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Hall, P. (1993). Policy paradigms, Social learning and the State: The Case of Economic policymaking in Britain. *Political Studies*, XLIV, 936-957
- Hall, P., Schmidt V., & Thatcher, M. (2015). Cognitive approach: a French touch? in T. L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (Eds.), *Une French Touch dans l'analyse des politiques publiques?* (pp. 237-261). Paris, Francia: Presses de Science Po.
- Hedoin, C., (2012). *Quand nos comportements déroutent les économistes*. Recuperado de [www.laviedesidees.fr](http://www.laviedesidees.fr)
- Jobert, B., & Muller, P. (1987). *L'Etat en action*. Paris, Francia : PUF.
- Jones, C. O. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, USA: Wadsworth Pub.
- Knöpfel, P., Larrue, F., & Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zürich, Switzerland: Verlag Rüegger.
- Lasswell, H. (1992). La orientación hacia las políticas. en V., L. F., Aguilar (Comp.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 79-103). Ciudad de México, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Majone, G. (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas. Ciudad de México, México: FCE.
- Maravall, J. A. (2002). *La cultura del Barroco*. Barcelona, España: Ariel.
- McBeth, M., Jones, M., & Shanahan, E. (2014). The Narrative Policy Framework. in P. Sabatier, C. Weible (Eds.), *Theories of the Policy Process* (third edition). Boulder, USA: Westview Press.
- Medellín Torres, P. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad (Serie Política social 93). Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Medellín Torres, P. (2011). *Gobierno y políticas públicas en contextos de fragilidad institucional* (Nº WP-2011-03. p 14). Madrid, España: GIGAPP.
- Mény, Y., y Thoenig J. C. (1992). *Políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.
- Mota Díaz, L. (2016). La colonialidad del saber en la enseñanza de políticas públicas en instituciones de educación superior en México. *Estudios Políticos*, 49, 239-259
- Mueller, D. (2003). *Public Choice III*. Cambridge, Gran Bretaña: Cambridge University Press.
- Orjuela, L. J. (2016). *Colombia aún debe liberalizarse*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, USA: Princeton University Press.
- Payre, R., & Pollet, G. (2013). *Socio-histoire de l'action publique*. Paris, Francia: Editions La Découverte.
- Quijano, A. (2007). Colonialidad del poder y clasificación social. en S. Castro Gómez y R. Grosfoguel (Eds.), *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 93-126). Bogotá, Colombia: Iesco, Pensar, Siglo del Hombre.
- Rein, M., y Schön, D. (1999). Un discurso de políticas que refleja su marco. En P. Wagner, C. H. Weiss, B. Wittrock y H. Wolman (Comp.). *Ciencias sociales y estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas* (pp. 327-357). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Roe, E. (1994). *Policy Narrative Analysis*. Durham, USA: Duke University Press.
- Roth, A-N. (2016). La enseñanza del análisis de políticas públicas en los programas universitarios de Ciencia Política en Colombia. *Estudios Políticos*, 49, 260-283.
- Sabatier, P. A. (Ed.). (1999). *Theories of the Policy Process* (2ª ed.). Boulder, USA: Westview Press.
- Sabatier, P., Weible, C. (Eds.). (2014). *Theories of Policy Process* (3ª ed.). Boulder, USA: Westview Press.
- Schauder, T. (2018). *Les neurosciences vont-elles faire de l'homme une machine?* Recuperado de [http://www.lemonde.fr/campus/article/2018/04/25/les-neurosciences-vont-elles-faire-de-l-homme-une-machine\\_5290332\\_4401467.html](http://www.lemonde.fr/campus/article/2018/04/25/les-neurosciences-vont-elles-faire-de-l-homme-une-machine_5290332_4401467.html)
- Schneider, A., & Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence, USA: University Press of Kansas.
- Stone, D., (2002). *Policy Paradox*. New York, USA: Norton & Company.
- Taylor F. W. (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York, USA, London, UK: Harper & Brothers.
- Thaler, R., & Sunstein, C. (2008). *Nudge. Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. New Haven, USA: Yale University Press.

- Toenig, J.-C. (1990). Introduction. *L'année sociologique*, (40), 9-15.
- Villari, R., (1993). *El Hombre barroco*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Weiss, C. H. (1999). La investigación de políticas: ¿datos, ideas o argumentos?. En P. Wagner, C. H. Weiss, B. Wittrock y H. Wollman (Comp.), *Ciencias sociales y estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas* (pp. 377-406). Ciudad de México, México: Fondo de cultura Económica.
- Weyland, K. (2009). Institutional Change in Latin America: External Models and their Unintended Consequences. *Journal of Politics in Latin America*, 1(1), 37-66.
- Wiesner Durán, E. (1997). *La Efectividad de Las Políticas Públicas en Colombia: Un Análisis Neoinstitucional*. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores.