

## Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina

José Luis Méndez Martínez

México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 2020, 364 páginas

ISBN 978-607-16-6616-1 (FCE)

ISBN 978-607-564-148-5 (El Colegio de México)

Por *Alberto Jolson*

Parecía que el estudio de las políticas públicas como campo especializado de investigación con pretensión teórica estaba agotado. Libro tras libro, la literatura nos había ofrecido durante las últimas décadas múltiples muestras de las variadas formas en que los conocimientos existentes sobre esta materia podían combinarse y recombinarse de maneras más o menos originales para llegar a conclusiones parecidas. Una y otra vez, los autores nos proponían hipótesis y ofrecían evidencias para recrear el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, reiterando con distintos nombres y diferentes ilustraciones el archiconocido *ciclo de las políticas públicas*.

Por eso, a partir de esas certezas que alimentaban mis prejuicios, emprendí la lectura de *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*, el nuevo libro de José Luis Méndez Martínez; aunque conociendo trabajos previos del autor, también sentía curiosidad por comprobar si mis prejuicios eran infundados. Felizmente, lo eran.

Ya en su Introducción, Méndez Martínez nos propone exponer los elementos esenciales de la teoría y la práctica de las políticas de un modo diferente: «1) bajo un enfoque estratégico, 2) que toma en cuenta las características del contexto latinoamericano, 3) es presentado en forma académica pero accesible y —en lo posible— amena, y 4) adopta una posición realista y crítica». Esta declaración de intenciones constituía, de por sí, una invitación a explorar y analizar un texto,

por cierto, original, para nada improvisado, que rezuma una experiencia y un conocimiento adquiridos a través de muchos años de trabajo y reflexión.

A primera vista, el contenido de la obra no se aparta demasiado —en la secuencia de los temas que aborda— de otros trabajos similares. Es que el propio ciclo de las políticas públicas impide apartarse de la rigurosa lógica que impone el proceso de formulación e implementación de decisiones estatales. En todo caso, más adelante, se señalarán los aportes diferenciales que el autor efectúa, pese a hacerlos a partir de un formato y unos contenidos, por lo demás, clásicos.

En los seis capítulos que componen el texto, cada título va acompañado de una frase —suerte de apostilla—, que intenta transmitir el sentido más profundo del tema general desarrollado en el respectivo capítulo. El primero se titula «El Contexto regional y mundial o de cómo el enfoque de políticas públicas puede ser una respuesta efectiva a la complejidad político-social de América Latina». Es decir, el autor elige utilizar este enfoque para abordar una problemática que excede en mucho el tratamiento específico del tema y, en cierto modo, recuerda la pionera declaración del muy citado trabajo de Oszlak y O'Donnell (*Estado y políticas estatales en América Latina*) en el que los autores consideraban el estudio de políticas estatales un capítulo de una futura teoría del Estado latinoamericano y, más genéricamente, de los patrones de dominación conexos a formas relativamente avanzadas de capitalismo tardío y dependiente. De modo similar, en este capítulo introductorio, Méndez Martínez propone utilizar el enfoque de políticas públicas para analizar las características del contexto político-institucional que enmarca los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas en América Latina, con particular referencia a la naturaleza del Estado. En este capítulo, también se pasa revista a las diferentes variantes con que la literatura concibe el ciclo de las políticas públicas.

El segundo capítulo, «Problematización, o de por qué hay que tener cuidado con lo que se desea», examina los diferentes tipos de circunstancias que rodean el proceso de conversión de ciertas situaciones —o estados de situación— en cuestiones problemáticas. El autor discute la importancia relativa de esta etapa a la luz de las posiciones planteadas por diferentes tratadistas del tema, y presenta los enfoques más conocidos para encarar su análisis, tanto clásicos como más recientes.

Resulta destacable el espacio que el autor dedica a la problematización como etapa distinguible de las de diagnóstico y formulación, pese a reconocer su íntima conexión e inevitable traslape. Pero esta observación más desagregada y detenida le permite introducir ricos matices, afirmados en pertinentes citas bibliográficas.

En el tercer capítulo, «Diagnóstico, o del digno e importante oficio del analista de políticas públicas», el desafío consiste en hallar las posibles causas de los problemas detectados en la etapa anterior, es decir, establecer relaciones de causa-efecto entre fenómenos que, a menudo, reconocen multicausalidad y resulta difícil detectar covarianza. El autor propone que el diagnóstico recorra cinco pasos diferentes: 1) precisar la naturaleza del hecho problemático; 2) definir un objetivo inicial aceptable para resolverlo; 3) delimitar los recursos inicialmente disponibles para hacerlo; 4) identificar las causas del problema; y 5) identificar, generar y ordenar inicialmente las posibles opciones de solución. En una segunda parte de esta etapa, que el autor denomina *Pronóstico*, se proyectan y comparan los resultados o efectos de cada opción en función de diversos criterios. El proceso continúa así con los pasos 6) definir/seleccionar los criterios; 7) seleccionar/aplicar técnicas de evaluación *ex ante* para proyectar resultados según criterios; 8) ordenar los resultados de la evaluación *ex ante* y recomendar una opción preferente; 9) planificar estratégicamente; y 10) analizar grado de satisfacción y definir recursos potenciales necesarios. En cada uno de esos pasos, se incorporan ejemplos, y se ofrecen métodos de análisis que sofistican y enriquecen la descripción de esta etapa de diagnóstico.

A la etapa de formulación, se dedica el cuarto capítulo de la obra «Formulación, o del difícil arte de decidir». Corresponde al momento del ciclo en el que se adoptan las decisiones acerca del contenido que tendrá la política pública, lo cual implica justificar y publicitar el conjunto de acciones que, en conjunto, tienen la intención de solucionar un problema público. El autor aclara una vez más que, en la práctica, la rigidez del ciclo cede frente a los inevitables traslapes entre etapas. El grueso del capítulo está dedicado a recoger los diversos aportes realizados por los autores más reconocidos con relación a la conceptualización del proceso de formulación de políticas; es decir, los modelos, clasificaciones y tipologías que han intentado describir y explicar los aspectos más relevantes de dicho proceso. Distingue, para ello, entre marcos analíticos y marcos prescriptivos, e identifica los pasos típicos que suelen recorrerse en este proceso. Aquí, Méndez Martínez introduce una serie de desarrollos analíticos y matrices

de su autoría, que constituyen significativos aportes al análisis estratégico de las políticas públicas. La complejidad de esta etapa de formulación, al resultar más decisivo el componente político que el técnico-racional, lleva al autor a introducir al análisis consideraciones psicológico-sociales, modelos contingentes, casos de *wicked problems*, técnicas de análisis situacional, formas de participación social y ciudadana, y otras aristas significativas del tema que complejizan el tratamiento del proceso.

En el quinto capítulo, «Ejecución, o de cómo evitar los “horrores de la guerra”», se examina la fase del ciclo de políticas públicas que otros autores denominan *de implementación*. Corresponde a la etapa en que la puesta en marcha de acciones previstas en la fase previa intenta que se cumplan los objetivos tenidos en vista en la formulación de la política. Como en el examen de las etapas previas, también en este caso, se distingue entre orientaciones descriptivas y prescriptivas implícitas en los estudios que abordan el análisis de esta etapa; tal vez, una de las menos estudiadas inicialmente por los especialistas. A partir del pionero libro de Pressman y Widavsky, Méndez Martínez pasa revista a los principales enfoques que, en las décadas siguientes, fueron identificando falencias, déficits de capacidad institucional y dificultades políticas que rodean esta fase del ciclo de las políticas públicas. En particular, las resultantes de la ambigüedad y conflictividad de las políticas, de la complejidad del esquema organizacional requerido y de las exigencias de coordinación interinstitucional. El capítulo cierra con algunas recomendaciones del autor para un desarrollo adecuado de esta etapa con particular referencia a América Latina.

El sexto capítulo, «Evaluación, ¿de qué y para quién?», es el más breve de la obra. En parte, porque es una etapa que, por diversas razones, los gobiernos omiten y, en consecuencia, no consiguen que sus potenciales resultados retroalimenten el proceso decisorio al detectar obstáculos, reconocer errores y rectificar rumbos. Pese a constituir la última etapa del ciclo, el autor reconoce que la evaluación debería ser un componente insoslayable de todas las etapas previas. En el desarrollo analítico de la función de evaluación, el capítulo distingue una serie de aspectos que pueden ser objeto de esta: evaluación de objetivos, de avance o progreso en la ejecución, del desempeño del personal, y del impacto resultante de ejecutar la política. El autor propone en la sección final del capítulo una serie de recomendaciones

para superar las dificultades a la hora de obtener información o para determinar la perspectiva temporal más adecuada a fin de que los resultados de la evaluación resulten valiosos.

Las conclusiones del libro se limitan a reiterar los propósitos que justificaron su elaboración y los aportes que el autor espera haber efectuado a un mejor conocimiento del proceso que atraviesa el ciclo de las políticas públicas, a partir del enfoque estratégico utilizado y su utilidad para reflejar la especificidad de la realidad latinoamericana. En tal sentido, la obra ofrece una perspectiva valiosa al estar anclada en una experiencia —académica y de gestión— del autor, que le permite evitar el parroquialismo típico de buena parte de la literatura académica noroccidental sobre esta temática. Por su prosa elegante, por sus imágenes y citas literarias, el libro está destinado a ser no solo material de formación de especialistas en el tema, sino también fuente de conocimiento para tomadores de decisiones, directivos de organizaciones sociales, periodistas y ciudadanos interesados en las vicisitudes de los procesos políticos.

Resulta destacable, por último, la nutrida bibliografía referenciada en el libro, que abarca un 10 % del total de sus 365 páginas e incluye a autores estadounidenses, latinoamericanos y europeos. La selección constituye una invitación a ampliar y profundizar el análisis de un tema que continúa despertando el interés de académicos y funcionarios, ya que, del mayor conocimiento del ciclo de las políticas públicas y de las herramientas más aptas de diagnóstico e implementación de las decisiones estatales depende ni más ni menos que el bienestar de la ciudadanía y la suerte de la democracia.