

Reseñas

■.....
José Luis Méndez, *Políticas públicas: Enfoque estratégico para América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 364 pp.
DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v30i2.911>

Por Miriam Fonseca López, Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México

En América Latina, el estudio del campo disciplinar de políticas públicas se ha desarrollado desde la década de 1980. Durante este tiempo se ha podido observar en la producción académica una alta discusión teórica y epistemológica,¹ se han hecho trabajos muy importantes sobre alguna de las etapas del ciclo de las políticas públicas; en menor medida análisis sectoriales, estudios de caso y temas muy específicos relacionados con asuntos que han sido un parteaguas en la vida pública, como es el caso de la participación ciudadana o los derechos humanos. Sin embar-

¹ Como se sabe, la obra de Luis F. Aguilar Villanueva ha destacado en el análisis teórico en toda América Latina; en esta perspectiva muchos otros autores mexicanos, como Mauricio Merino, Enrique Cabrero o Ricardo Uvalle, por mencionar algunos, también han destacado. En otros países latinoamericanos baste recordar, como antecedente de este tipo de textos, el libro de André-Noël Roth, titulado *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación* publicado en el año de 2002, por Ediciones Aurora en Colombia. En este libro se presenta la discusión sobre el concepto de política pública, la difusión de la disciplina en América Latina, la discusión epistemológica de enfoques teóricos de políticas públicas y la presentación de marcos analíticos para las etapas de políticas públicas (identificación de problemas, formulación, implementación y evaluación). En esta línea analítica está también el libro de Guillaume Fontaine publicado en 2015 bajo el título *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos* en una coedición de Anthropos y Flacso-Ecuador, en el que se hace un análisis epistemológico de los enfoques teóricos de políticas públicas, los orígenes históricos de la disciplina, los aportes conceptuales de autores clásicos, el proceso político como contexto de la política pública y aspectos metodológicos para el análisis de políticas públicas.

go, en esta región, donde la disciplina ha cobrado una importancia significativa ejemplificada con la vasta producción académica existente, no se contaba con un trabajo que articulara el acercamiento teórico de autores clásicos y actuales, junto con la presentación de las técnicas más sobresalientes para el desarrollo de políticas públicas.

El texto más reciente de José Luis Méndez, *Políticas públicas: Enfoque estratégico para América Latina*, engarza el análisis teórico con las prácticas políticas y las prácticas administrativas cotidianas de una manera sólida, que muestra la madurez del autor producto de su amplia trayectoria académica. Esto queda demostrado, por ejemplo, con el importante número de fuentes consultadas: 451 textos especializados de literatura clásica y actual, así como estudios de caso. Además, el trabajo se nutre también de la importante trayectoria profesional del autor, derivada de su experiencia como directivo público y asesor de políticas públicas que conoce los alcances y límites tanto de la teoría como de las técnicas, de tal manera que es capaz de hacer recomendaciones para su uso.

De esta forma, el libro tiene, tanto una vocación teórica y analítica, como una vocación práctica. Por ello destacan las aportaciones técnicas del autor para abordar las etapas de políticas como la matriz tridimensional para la toma de decisiones, la matriz escalonada para el análisis de actores involucrados y la toma estratégica de decisiones que se presentan a lo largo del texto. Además, se incluye toda una serie de técnicas propias de cada etapa, las cuales se presentan junto con ejemplos didácticos.

Por el lado de la vocación teórica de este libro, cabe destacar la propuesta teórica y metodológica patente en el diseño de su estructura. En primer lugar, porque el autor parte de la idea de contextualizar el conocimiento en el capítulo introductorio, donde realiza una presentación histórica de la región como antecedente indispensable para hacer del enfoque de políticas públicas una respuesta efectiva en estos países, caracterizados por su particular complejidad política y social. En parte, esta postura lo lleva a plantear, a través de los diversos capítulos del libro, que ni los marcos analíticos ni las herramientas que presenta deben asumirse como recetas, sino como guías. Esta recomendación se sustenta también en otro argumento del autor desarrollado a lo largo del libro, el cual consiste en la idea de concebir el ejercicio de la política pública como la práctica de un oficio toda vez que su objeto siempre será específico, hecho a la medida para cada caso de política pública.

En segundo lugar, la propuesta teórica y metodológica de este trabajo se observa en la definición de las etapas del ciclo de políticas, sobre la que descansa la construcción del capitulado del libro, a partir de la propuesta del autor de determinar el

ciclo de políticas con base en la producción teórica existente que da lugar a considerarlas como verdaderos espacios de conocimiento. De esta forma, el autor hace la propuesta de identificar cinco etapas de políticas: 1) problematización, 2) diagnóstico, 3) formulación, 4) ejecución y 5) evaluación.

El libro se organiza en seis capítulos. El primero, como se ha dicho, presenta un análisis contextual de América Latina a través de un marco histórico que da cuenta de las características de los sistemas políticos de la región entre las que destacan, con las particularidades de cada país, las siguientes: centralización, personalización del poder, escasa participación ciudadana, falta de confianza interpersonal, tradiciones clientelistas, bajos salarios entre la burocracia y baja profesionalización.

Los cinco capítulos restantes del libro están destinados a las temáticas del ciclo de políticas. Cada uno de los capítulos que tratan las etapas del ciclo de políticas se divide en tres grandes apartados: un marco teórico o analítico, un marco prescriptivo o de herramientas técnicas y recomendaciones sobre su uso a partir de la experiencia del autor en la práctica de las políticas públicas.

El libro tiene un muy interesante hilo vertebrador de la exposición de teorías, herramientas de políticas y recomendaciones, derivado de la discusión de la relación entre la política y la técnica, que hace eco de la discusión planteada por Weber sobre el papel del político y del científico. La recuperación de esta discusión tiene en José Luis Méndez la intención de, sin desconocer sus ámbitos y naturalezas, tratar de acercar a políticos y analistas bajo el argumento de que la complejidad de estos tiempos lo requiere como una estrategia para enfrentar de la mejor manera los graves problemas actuales que se presentan en un contexto de escasez de recursos y de aumento de exigencia de derechos. En estas circunstancias, la pregunta es cómo lograr una democracia eficaz. La respuesta que el autor ofrece consiste en plantear que la disciplina de políticas públicas y sus herramientas son de gran utilidad para lograrlo. Se trata de asumir la importancia de la técnica para resolver problemas de manera efectiva, pues su uso hace que las propuestas de solución sean más viables y estén mejor orientadas a la búsqueda del interés general.

Por esta razón, el autor considera que el enfoque técnico en el desarrollo de la política pública puede incluso ser más importante que su aspecto político, dado que, a pesar de que la decisión de gobierno cuente con legitimidad o consenso, si no cuenta con los medios técnicos o administrativos no se podrá lograr o sus “posibilidades de alcanzarla disminuirán drásticamente” (p. 180). No obstante, el autor considera que se debe reconocer que la política pública siempre se enfrenta a problemas complejos y cambiantes que plantean un grado de incertidumbre en su éxito. Además, advierte que para el caso del contexto particular de América Latina,

el enfoque de política pública debe asumirse como una acción estratégica, o sea como resultado de ser una acción ubicada en un contexto particular con características concretas. Como ya se ha dicho, es importante resaltar el énfasis puesto sobre la idea de no concebir las técnicas ni las recomendaciones como recetas, sino como guías, considerando las particularidades de cada caso y, más importante aún, las particularidades de su contexto.

Por otro lado, el autor destaca la importancia de resaltar, recuperar y dignificar el papel del analista o experto en políticas públicas en las democracias modernas. Considera que “puede vérselos como la memoria institucional de las políticas públicas y como defensores del interés general, ya que los principios de eficacia y eficiencia [...] que defienden tiende a producir beneficios para todos, y en esa medida, a contribuir a la consolidación de un régimen democrático” (p. 187); por ello, continúa el autor, son “defensores de la ética de la responsabilidad [...] y de la sociedad no organizada que tiene menores condiciones para defender sus derechos” (p. 187).

Al mismo tiempo, el autor reconoce que esta actividad sería más estratégica si los analistas desarrollaran más la lógica de la política. En ese sentido, considera que estos deben buscar cuatro objetivos. En primer lugar, ser más ambiciosos yendo más allá de las políticas viables y empujar, como lo hacen los políticos, la barrera de lo posible. En segundo lugar, ser más estratégicos, identificando tanto a los grupos ganadores con una respuesta de política pública como a los perdedores, con la intención de realizar acciones para atraer partidarios y reducir resistencias. Además, buscar no sólo la aprobación de sus propuestas de política, sino el éxito de la implementación.

El tercer objetivo de los analistas consiste en ser más persistentes rompiendo con la percepción de la política como un ámbito ajeno a su quehacer e incluso “bajo” e “indigno”, así como aprender de la capacidad de persistencia o resiliencia de los políticos. Por lo menos mostrar más empatía cuando se encuentran en un entorno difícil por naturaleza, en el que analistas junto con los políticos luchan contra resistencias para enfrentar un problema o alcanzar un ideal, como ocurre en muchas ocasiones.

Finalmente, el cuarto objetivo recomendado por el autor consiste en ser más persuasivo, reconociendo que la aceptación de una política pública no depende únicamente de la demostración del uso de la técnica, sino de la habilidad de argumentar y comunicar adaptándose al tipo de audiencia a la que debe presentar la propuesta.

Inmersa también en la discusión de la relación entre la política y la técnica, el autor asigna al estudio de las políticas públicas en América Latina una función

normativa, al plantear que la recuperación de sus técnicas debe tener el objetivo estratégico de convertirse en elemento que abone a la democratización, es decir que logre hacer que la política pública sea eficiente en el uso de recursos públicos. Esta idea se encuentra contenida en tres argumentos sobre la utilidad del estudio de políticas públicas en América Latina: 1) “Observar con mayor claridad la debilidad institucional para proveer bienes públicos” (p. 59); 2) “ayudar a lograr un Estado más público, más abierto y legal” (p. 59), y 3) “que la eficacia sea un escudo al interés público en lugar de una máscara del interés privado” (p. 59).

Estos planteamientos del autor abren la discusión sobre el impacto del uso de las técnicas para lograr el carácter público de las decisiones de política. En este sentido, se trata de concebir a la técnica como medio para hacer que lo público lo sea verdaderamente. Dicho en otras palabras, para lograr hacer efectivos los derechos republicanos (Bresser y Cunill, 1998). La técnica, así, cobra una nueva dimensión que va más allá de la racionalidad instrumental para ser concebida también desde la dimensión normativa del cuidado de lo público.

En este mismo sentido puede analizarse el planteamiento del autor en relación con la actividad del analista o profesional de las políticas públicas, al que recomienda hacer que lo público lo sea efectivamente pero, además, buscando que el gobierno sea efectivo, es decir, que resuelva problemas que conduzcan a mejores condiciones de vida.

Este libro de José Luis Méndez constituye un importante aporte al desarrollo de la disciplina de políticas públicas en América Latina, no visto en la producción académica de la región, al reunir una vasta literatura tanto teórica como técnica, que en un solo texto permite tener acceso a autores clásicos y actuales de la disciplina, así como a herramientas para desarrollar políticas públicas en todo su ciclo; por esta razón es, sin duda, de gran utilidad en el medio académico, entre profesionales del gobierno y entre consultores. ☒

REFERENCIA

Bresser, Luis Carlos y Nuria Cunill (coords.) (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Paidós Ibérica.