

GLORIA DEL CASTILLO ALEMÁN
MAURICIO I. DUSSAUGE LAGUNA

Editores

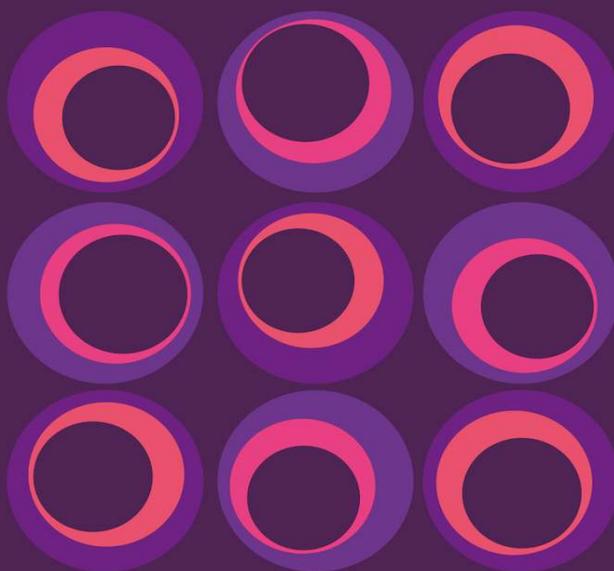
Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina



GLORIA DEL CASTILLO ALEMÁN
MAURICIO I. DUSSAUGE LAGUNA

Editores

Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina



Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina

Gloria Del Castillo Alemán
Mauricio I. Dussauge Laguna
(Editores)



Índice

Introducción

Gloria Del Castillo Alemán, Mauricio I. Dussauge Laguna

1. Las ideas y las políticas públicas

José del Tronco Paganelli

2. Los enfoques teóricos centrados en el actor y en la acción estratégica: alcances y límites

José Luis Méndez

3. Enfoque de corrientes: la centralidad de las ideas y la agencia en la formación de la agenda de políticas públicas

Ana Díaz Aldret

4. El marco de análisis de coaliciones promotoras

Alex Ricardo Caldera Ortega

5. La teoría del equilibrio interrumpido

Juan Guillermo Vieira Silva

6. El enfoque de redes de políticas: contextos, aportes y desafíos

Gisela Zaremborg, Diana Martínez

7. El cambio en el campo de política pública

Gloria Del Castillo Alemán

8. El régimen de las políticas públicas o el árbol dentro del bosque

Danay Quintana Nedelcu

9. El recorte analítico del análisis y desarrollo institucional (*institutional analysis and development, iad*)

Raúl Pacheco-Vega

[10. El enfoque de transferencia de políticas públicas](#)

Mauricio I. Dussauge Laguna

[11. La arquitectura de la decisión: economía conductual aplicada al diseño de las políticas públicas](#)

Rodrigo Salazar-Elena

[Referencias](#)

[Notas](#)

[Créditos](#)

Introducción

Gloria Del Castillo Alemán, Mauricio I. Dussauge Laguna

Este libro describe y analiza críticamente un conjunto de enfoques para estudiar y comprender los procesos de política pública (*policy processes*) orientados a la resolución de problemas. Todos ellos forman parte de las discusiones contemporáneas internacionales en la materia, aun cuando muchos son propuestas teórico-conceptuales poco conocidas en México y en buena parte de América Latina. Por ello, consideramos que los interesados en describir, revisar, comprender y explicar la forma que toman los procesos decisionales en contextos político-territoriales específicos y cómo estos dan paso a diversas acciones para la solución de problemas públicos con implicaciones legales, presupuestales, administrativas y de políticas públicas, podrán encontrar en este volumen un útil repertorio de opciones teórico-analíticas para enriquecer el ejercicio de la docencia y sus investigaciones. Por supuesto, el libro puede también ser útil para tomadores de decisiones en el ámbito público, quienes hallarán aquí ideas, marcos de análisis y conceptos que esperamos sean atractivos para comprender intelectualmente los complejos procesos decisionales y de actuación que enfrentan día con día.

Frente a estos ambiciosos propósitos, la agenda presente y futura de la investigación en políticas públicas desde y para nuestra región tiene el reto de impulsar y construir miradas teóricas a partir de las cuales se genere un mayor entendimiento de nuestros grandes problemas públicos para contribuir a su solución. Cambio climático, pobreza, consolidación democrática y epidemias son algunos de los grandes retos que, como investigadores, no podemos dejar de estudiar. Los diversos enfoques incluidos en estas páginas bien pueden ayudarnos a revisar las experiencias empíricas, ordenar la

evidencia acumulada, clasificar a los actores participantes, desagregar las ideas e intereses involucrados y, al mismo tiempo, comprender conceptual, teórica y analíticamente los procesos políticos y los técnico-científicos en los que se insertan las decisiones y soluciones que ofrecen nuestros gobiernos a los problemas públicos.

Consideramos que la revisión de los distintos enfoques resulta igualmente relevante para América Latina en dos sentidos. Por una parte, abona y refuerza una línea de investigación de políticas públicas poco conocida a propósito de avanzar y contribuir a que el campo prospere en términos teóricos y, con ello, en su reconocimiento como un área multidisciplinaria propia. Y por otra, en términos prácticos, los enfoques aquí presentados se traducen en nuevos lentes para observar, describir y comprender la singularidad de los problemas públicos en América Latina tales como los relativos a los déficit de democracia, la desigualdad, falta de crecimiento económico y desigualdades, por mencionar algunos a manera de ejemplo, que aún esperan respuestas efectivas de las agendas de investigación y gubernamentales.

A casi cuatro décadas de que las primeras discusiones sobre el campo de política pública aparecieron, y que en el ámbito académico latinoamericano se recuperaron a través de las primeras antologías de los textos fundacionales del campo multidisciplinario de política pública (Aguilar, 1992), hoy en día es posible afirmar que este ámbito de estudios ocupa un lugar relevante en nuestros países. No solo existen numerosos programas docentes y cursos especializados, sino que ha aumentado la frecuencia, la calidad y el caudal de publicaciones académicas (revistas, artículos, libros) en esta materia. De aquí la necesidad de hacer del campo multidisciplinario de las políticas públicas un objeto de estudio en sí mismo, para identificar sus avances, alcances y límites teórico-analíticos, metodológicos y empíricos.

En el ámbito de la toma de decisiones, el lenguaje de las políticas públicas (problemas públicos, diseño, agenda, implementación, evaluación, etc.) se ha instalado ya como parte del vocabulario cotidiano de políticos, servidores públicos, periodistas, organizaciones sociales y ciudadanos con sus pros y contras, y ha

contribuido a visualizar las políticas públicas como las acciones orientadas a resolver situaciones problemáticas que inciden negativamente en el bienestar público. Sin embargo, en la práctica todavía no se refleja del todo un esfuerzo por discutir y reconocer que la existencia de políticas públicas en sí mismas no garantiza de manera automática ni mágica la solución de problemas, pues siempre es necesario lidiar con la complejidad administrativa, política, económica y social que las rodea y que en muchas ocasiones distorsiona el sentido público de las políticas.

Tanto los estudios como las discusiones de política pública de la región latinoamericana han estado en buena medida dominadas por la que pudiera llamarse “visión tradicional” de las etapas o los ciclos de políticas públicas. Por supuesto, esto no es algo incorrecto o inadecuado *per se*. De hecho, quienes participamos como editores y autores en este volumen hemos recurrido, en más de una ocasión, a esa imagen clásica de las políticas públicas, ya sea dentro de los salones de clase o en nuestras publicaciones. Ahora bien, los desarrollos disciplinarios internacionales han ido por caminos teórico-analíticos mucho más amplios y diversos en busca de explicaciones y respuestas a problemas públicos no resueltos, pese a formar parte de las agendas gubernamentales por décadas. Cuando uno revisa la literatura contemporánea es fácil encontrarse con una variedad de enfoques que poco o nada aparecen en nuestras conversaciones académicas latinoamericanas.

Gracias al compromiso y la colaboración de más de una decena de destacados especialistas en el ámbito de las políticas públicas, este volumen introduce un cúmulo de propuestas teórico-analíticas que pudieran servir de referencia a estudiantes y profesores por igual. Nuestra intención es modesta y ambiciosa a la vez. Lo primero, porque no buscamos inventar hilos negros; simplemente hemos tratado de acercar ciertas discusiones internacionales especializadas a los lectores latinoamericanos que, ya sea por su área de formación o por la mera ausencia de textos en castellano, no han tenido la oportunidad de conocerlas. Lo segundo, porque cada uno de los capítulos aquí incluidos representa una lectura original por parte de expertos regionales que conocen a fondo los enfoques presentados.

Así, los capítulos reseñan el tema o enfoque en cuestión, pero además ofrecen ideas, reflexiones y valoraciones novedosas. Con ello, cada capítulo es en sí mismo una aportación original a la literatura latinoamericana e internacional. Nuestro esfuerzo colectivo es ambicioso también porque confiamos en que los contenidos del libro contribuirán a ampliar los horizontes teórico-analíticos regionales y, asimismo, aportarán elementos para comprender mejor la complejidad inherente que acompaña a los procesos decisionales, derivado en buena medida de los retos que implica lidiar con los llamados “problemas endemoniados” (*wicked problems*) de difícil solución.

En estas páginas introductorias queremos compartir con los lectores por qué sigue siendo importante avanzar en la ruta teórica para estudiar las políticas públicas, por qué es necesario hacerlo con lentes complementarios a los conceptos más conocidos del ciclo y las etapas, y por qué hemos incluido este grupo de enfoques teórico-analíticos. Finalmente, ofrecemos una visión sintética de los contenidos de cada uno de los capítulos.

Las políticas públicas: su importancia como objeto de estudio

La permanencia y persistencia de problemas públicos en las agendas internacional, nacional y locales, que aguardan soluciones inmediatas para mejorar el bienestar público de las sociedades, representan desafíos tanto para los tomadores de decisiones como para los investigadores especializados en políticas públicas. La desigualdad, la inseguridad, los altos índices de violencia, la violación de derechos humanos, los deficientes servicios públicos, entre otros, son asuntos que plantean retos cognoscitivos y prácticos. Desde sus orígenes, la investigación en políticas públicas como parte de su singularidad ha enfrentado precisamente el desafío de entender y explicar los orígenes de estos problemas, como premisa para proponer posibles soluciones alternativas al respecto.

Hoy en día existe un *boom* en el campo multidisciplinario de las políticas públicas. Con esta expresión queremos subrayar el amplio

interés de la comunidad científica por encontrar mejores aproximaciones teórico-analíticas para comprender, describir y explicar procesos decisionales cuya intención explícita es resolver algún problema público. El abordaje de las políticas públicas se ha vuelto común entre políticos y funcionarios interesados en afrontar situaciones que afectan los intereses, derechos y bienestar de la población.

Al mismo tiempo, el análisis de los procesos de política pública como objeto de estudio ha crecido en importancia entre los académicos que intentan entender y explicar las circunstancias, las relaciones entre actores políticos y las consecuencias público-sociales que rodean a las acciones gubernamentales. Así, cada vez son más quienes analizan, examinan y estudian las políticas públicas, ya sea para construir mejores alternativas (*ex ante*) o para reconstruir y entender las trayectorias decisionales que ya sucedieron (*ex post*). En el primer caso, el principal objeto de estudio son las políticas públicas consideradas únicamente como instrumentos técnico-científicos, para encontrar las mejores alternativas, factibles y efectivas, para su mitigación; en tanto que en el segundo el objeto de estudio es el vínculo entre el proceso político y el proceso científico-técnico orientado a comprender a algún problema específico a fin de identificar fallas y aciertos en la toma de decisiones susceptibles de recuperarse en futuras políticas. Los enfoques que ofrece este libro se ubican en el segundo caso.

El desarrollo de la disciplina ha venido acompañado de la diversificación de referentes científicos y de una mayor riqueza intelectual. En sus inicios, el campo de las políticas públicas estuvo “dominado” por las ciencias económicas. Sin embargo, en las últimas dos décadas ha sido cada vez más notable la incidencia de otras disciplinas: la sociología, la ciencia política, la comunicación, la antropología, la psicología y, por supuesto, la administración pública. Esto ha permitido producir aproximaciones y conocimientos realmente multidisciplinarios, en línea con el espíritu original de esta área de estudios. Con ello el campo de las políticas públicas ha ido acumulando aportes analíticos cada vez más sustantivos, al tiempo que se ha ido convirtiendo en un tipo de ciencia social orientada a

encontrar posibles soluciones a través de aplicaciones concretas de los distintos enfoques de políticas.

Como campo de estudio, las políticas públicas no han estado libres de cuestionamientos. Entre estos ha destacado la crítica a la (aparente) falta de marcos teórico-conceptuales que permitan desarrollar análisis sistemáticos y establecer generalizaciones sobre los patrones que siguen los procesos de políticas públicas. Algo que, en buena medida, ha sido por el interés predominante en los análisis de políticas públicas en explorar problemas específicos y coyunturas determinadas, subordinando así la acumulación de conocimiento de corte teórico. La lógica de análisis e investigación orientada a los problemas ha generado una cantidad importante de conocimiento específico, pero quizá demasiado focalizado y fragmentado. Una metáfora ampliamente conocida por los investigadores en ciencias sociales lo resume: el análisis de políticas públicas se ha enfocado más en los árboles y menos en el bosque.

Ahora bien, aunque el propósito explícito de las ciencias de las políticas (*policy sciences*, como las denominó en sus orígenes Harold Lasswell [1951]) no ha sido necesariamente la construcción de grandes teorías con vistas a conformar leyes universales (Ascher, en Del Castillo y Quintana, 2015), ello no significa que se haya relegado el interés por desarrollar sólidas propuestas teóricas, analíticas y metodológicas. Por el contrario, los esfuerzos intelectuales en este campo han tratado, primero, de captar la complejidad de los procesos de políticas y, segundo, hacer visibles los factores y actores que intervienen de forma central en aquellos. El propósito doble ha sido tanto aclarar las limitaciones de situaciones pasadas a través de estudios de políticas (para entender qué es posible cambiar), como encontrar mejores alternativas de soluciones a los problemas públicos mediante lo que se denomina análisis de políticas (Del Castillo, 2014), para generar marcos para el análisis sistemático, la comparación entre diversos casos, la detección de patrones de comportamiento e interacción, y en general, la construcción de enunciados teóricos capaces de enfrentarse a un proceso de validación/refutación científica frente a diversas realidades empíricas (Sabatier, 2007a; Sabatier y Weible, 2014).

Otra de las críticas a las políticas públicas apunta a las dificultades o limitaciones para determinar y ofrecer evidencia sobre la relación causal entre la intervención de ciertas políticas y la resolución de los problemas públicos. Por supuesto, los estudios de evaluación, particularmente los de impacto, sí han tratado de explorar la relación entre políticas públicas y resolución, mitigación o mejora de algún problema público específico. Dicha literatura ha tenido un corte fundamentalmente empírico, sin demasiadas aspiraciones teórico-conceptuales que ayuden a responder las fallas de Estado y/o de gobierno que obstaculizan o dan lugar a la mitigación de problemas públicos y en consecuencia visualizar cuál es el papel primordial de las políticas públicas. En este libro precisamente tratamos de aportar algunas luces al respecto presentando variantes analíticas contemporáneas, nuevos focos, y visiones que permitan entender los vínculos explicativos causales entre procesos políticos, políticas y (re)solución de problemas.

Los alcances de los enfoques que forman parte de este libro son de corte analítico-explicativo-descriptivo, sin embargo, hoy existen distintos esfuerzos por indagar la causalidad a través del uso de nuevas metodologías y técnicas de investigación que favorecen y/o apuntan a establecer relaciones causales o de asociación entre los procesos políticos, las políticas y la solución de problemas, mediante el uso de nuevas técnicas de investigación tales como rastreo de procesos (*process tracing*), análisis de redes de actores, análisis de las narrativas de políticas, entre otras.

Del ciclo al proceso de las políticas públicas

Partiendo de las limitaciones de la disciplina, este libro se ha organizado con el objetivo de ofrecer una reunión de miradas teórico-analíticas interesadas en estudiar el *proceso de las políticas públicas*. Nuestra comprensión de este proceso tiene como referente la postura de Sabatier (2007b) al aceptar explícitamente la naturaleza compleja y esencialmente política de las políticas públicas y, por lo tanto, la necesidad analítica de captar a las políticas y su práctica bajo esas coordenadas. Desde este punto de vista, el mejor

punto de partida analítico será aquel que logre conceptualizar y modelar esos procesos sin ignorar teóricamente su complejidad intrínseca, producto del vínculo entre la política y las políticas. En este conjunto de esfuerzos analíticos, la trayectoria de la política pública se transforma, para efectos de estudio, en un objeto que implica periodos de tiempo más amplios que los contemplados por la perspectiva fundamentalmente descriptiva del ciclo de las políticas, que pareciera “congelar” los momentos o etapas de interés explicativo.

Bajo este otro enfoque, el estudio de los procesos conlleva necesariamente a aproximaciones históricas y contextuales, en tanto que el razonamiento localizado e interconectado es fundamental para proveer explicaciones. En este recorrido, el proceso de la política pública se hace observable considerando el espacio y tiempo donde ocurren para lo cual resulta crucial hacer uso de categorías estructurales tales como Estado, gobiernos, redes y coaliciones de políticas para captar las dimensiones técnica y políticas de los procesos decisionales que en la práctica ocurren de forma simultánea e imbricada, así como en conceptualizaciones en el orden más de lo simbólico y no menos políticos que los anteriores, como los intereses, los valores, las percepciones o las narrativas, entre otros. Es por ello que, bajo el cobijo del proceso de las políticas, se reúnen perspectivas analíticas donde la política pública es variable dependiente producto de un determinado proceso político, pero también es productora de la política con mayúscula, ya que ocurre en una dinámica que no tiene una orientación unívoca sino múltiple y compleja.

Para los propósitos de este libro, se considera que el proceso de las políticas contempla la interacción entre los procesos políticos y los procesos técnicos que acompañan la hechura de una política pública. Siguiendo a Sabatier (2007), el proceso de las políticas comprende un entramado muy complejo de elementos que interactúan entre sí en el tiempo: múltiples actores; durante un periodo prolongado de por lo menos una década; en el marco de un sector concreto donde se dan debates técnicos entre distintos actores junto con discusiones donde cada uno de ellos actúa de acuerdo a posicionamientos político-valorativos. En tanto que se asume que la política pública se

refiere al curso de acción pensado específicamente para solucionar un problema público en cuestión, el referente empírico corresponde a las políticas sectoriales —de medio ambiente, educación, salud, económica—. [1] Dicha lógica, y por tanto la producción científica que de ella deriva, pretende convertirse en una alternativa para el estudio del ciclo de las políticas, tanto en lo que toca a sus herramientas analíticas y sus teorías de fondo, como en lo que tiene que ver con su epistemología. Esto es, el conocimiento científico producido desde un enfoque del proceso de política pública supone una comprensión distinta, quizá más integral e inter-relacional, que el conocimiento obtenido al referirse al ciclo de las políticas.

Aunque sea conocido, es útil reiterar que la visión del ciclo se ha usado tradicionalmente para captar el total de decisiones y acciones que ocurren entre la definición del problema y la evaluación de políticas o programas gubernamentales, pasando por el diseño de alternativas y su implementación. Su uso masivo alerta sobre la utilidad científica de generar esquemas analíticos que como este, logran simplificar y volver observable la política pública como objeto de investigación. Si bien ciclo y proceso son parte del mismo paradigma: encontrar e identificar las mejores alternativas de política pública ante un problema de políticas específico, cada perspectiva echa mano de aparatos de aproximación epistémicos y metodológicos distintos de acuerdo a sus propósitos.

Una de las principales diferencias entre la perspectiva del ciclo de las políticas y la del proceso de las políticas, es que la primera ofrece una secuencia fotográfica descriptiva, mientras que la segunda busca dar cuenta del dinamismo y la complejidad con las que se desenvuelven los procesos decisionales, las relaciones entre actores y bajo qué contextos específicos ocurren y los productos de la política pública resultante. En la primera ruta, los factores y sus relaciones explicativas aparentan más claridad: las etapas y su consecución. En la segunda no hay una causalidad lineal ni factores unívocos, lo que ha provocado el surgimiento de numerosas teorías de diversos alcances como las que este libro presenta.

Los distintos enfoques teórico-analíticos que aquí llamaremos contemporáneos se singularizan porque parten del reconocimiento de que el vínculo entre política (*politics*) y políticas (*policies*) es inherente al proceso decisional orientado a encontrar soluciones a problemas susceptibles de ser atendidos por acciones públicas. En este sentido, comparten varios denominadores comunes: a) la imbricación *politics-policy*; b) el rol prominente de los actores gubernamentales y no gubernamentales que dan forma al proceso técnico de las políticas, y c) la relevancia del contexto político que incide y da forma al proceso decisional de las políticas. Valga a continuación un breve comentario para cada uno de estos puntos.

Desde una perspectiva analítica de política pública, la distinción entre Estado (*polity*), la política (*politics*) y las políticas (*policies*) resulta sumamente útil para comprender en su complejidad el proceso político de la elaboración de las políticas. Un enfoque complejo e integral de políticas públicas, como los estudios de políticas (*policy studies*), se basa en la idea de que los rasgos de las políticas públicas de un país guardan una estrecha relación con las características del Estado, el sistema político y su ideología, como ordenamiento e intereses que otorgan sentido público o antipúblico a las acciones de los gobiernos, en función del impacto que tengan las políticas en el bienestar público.

Es así que un rasgo de las investigaciones bajo la perspectiva del proceso es considerar a las políticas con un sentido inherentemente político, de tal modo que así se pretende llamar la atención sobre la política en tanto variable que estructura el proceso completo de las políticas públicas (Sabatier y Mazmanian, 1993). Por ello se destaca la necesidad de mirar más allá del contenido específico de las políticas públicas para concentrar el análisis explicativo en los procesos críticos que le dan forma, ejecutan y perpetúan en el tiempo (Stein y Tomassi, 2006). La dimensión política se entiende como un proceso donde la interacción y convergencia de distintos actores aspiran a incidir en las decisiones gubernamentales técnicas bajo configuraciones de Estado (*polity*) donde inevitablemente hay resistencias al cambio lo que produce situaciones caracterizadas por la aparición de conflictos.

En general, la literatura respecto a los actores se articula alrededor de la gran interrogante sobre quiénes participan en las decisiones de políticas; el interés por cómo las concretan en políticas públicas (diseño), cómo las llevan a la práctica (implementación) y cómo las revisan para su mejoramiento (evaluación) a fin de aportar racionalidad al proceso de decisiones (Lasswell, 1951). Los actores que participan en este proceso son reconocidos como agentes de cambio, se les ha conceptualizado por Kingdon (1995) y Mintrom y Norman (2009) como emprendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) y forman parte del proceso de toma de decisiones que se traduce en acciones de políticas públicas. Se asume aquí que el emprendedor de políticas promueve innovaciones por medio de redes —de actores políticos y de expertos— para comunicar sus ideas con aquellos que comparten sus intereses, construyendo así lo que Sabatier y Weible (2007) denominan coaliciones promotoras.

Una de las principales características de los estudios de política, ruta en la que encontramos la perspectiva del proceso antes mencionada, radica en que se reconstruye *ex post* el proceso de decisión de las políticas como un todo poniendo énfasis en la incidencia de los contextos en el sistema de políticas públicas. En otras palabras, la política pública siempre es ella y sus condiciones mismas. Por lo tanto, no debe comprenderse como “externalidad” al proceso.

Dicho énfasis en el examen del contexto como variable que interviene en el proceso de las políticas públicas se remonta a Lasswell (1971). De él recuperamos el sentido bidireccional que dio a la relación entre las categorías decisión y contexto, donde este da forma a las decisiones y a la vez ellas lo retroalimentan como proceso social. En resumen, la tesis de fondo que comparten las perspectivas aquí reunidas es la necesidad de comprender los procesos implicados en la hechura de las políticas públicas en relación a los contextos político-institucionales de los que surgen y también los que otorgan singularidad a los procesos decisionales de políticas.

Temas y estructura general del libro

Este libro contiene una selección de enfoques teórico-analíticos con orígenes y alcances diversos que comparten por lo menos tres importantes características: son ampliamente discutidos y usados en la literatura contemporánea; se centran en describir, explicar y entender los procesos (no las etapas) de las políticas públicas, y han mostrado ser útiles para analizar procesos de políticas en diversos contextos político-administrativos, nacionales y locales. De hecho, para seleccionar los temas y enfoques que incluimos en este volumen nos hemos inspirado en publicaciones similares, en particular en las diversas versiones de *Theories of the Policy Process*, editado por Paul Sabatier y Christopher Weible; en *Understanding Public Policy* de Paul Cairney; y en *Contemporary Approaches to Public Policy*, editado por Guy Peters y Philippe Zittoun. Así, una buena parte de la temática que allí se discute se recupera en el presente volumen, aunque hemos incorporado discusiones esenciales que no se tratan en dichos textos. Por ejemplo, este libro lo abrimos con dos capítulos de naturaleza general, que entrecruzan diversas literaturas académicas. Asimismo, incluimos discusiones sobre enfoques — transferencia de políticas, cambio en las políticas o el enfoque conductual aplicado a las políticas públicas— que poca o ninguna atención han recibido en los textos internacionales ya citados.

Aunque cada capítulo desarrolla temas y preocupaciones teórico-analíticas particulares, todos atienden aspectos comunes para presentar, con la mayor claridad posible, las aportaciones y las limitaciones de cada enfoque. Así, en todos ellos el lector habrá de encontrar los orígenes del enfoque o discusión teórica tratada; los principales autores y las publicaciones de referencia básica, además de los textos fundacionales y/o los más citados; los debates y las tradiciones intelectuales con las que los enfoques se relacionan; las preguntas de investigación que se han buscado responder con los instrumentos conceptuales y analíticos del enfoque; ejemplos concretos de aplicación a casos empíricos, incluyendo algunos latinoamericanos; los argumentos centrales y conocimientos que estas literaturas han acumulado; las limitaciones teóricas, analíticas o conceptuales del enfoque, y, finalmente, una discusión sobre las

agendas futuras de investigación y la utilidad potencial de los enfoques para América Latina.

Esto último ha sido una preocupación central de todos los que han contribuido al volumen desde el inicio del proyecto. Aunque son discusiones teóricas surgidas como respuesta a realidades empíricas y a debates académicos europeos y norteamericanos, los autores de este libro consideramos que los enfoques reseñados representan un lenguaje teórico-conceptual y un instrumental analítico útiles para el estudio de los procesos de políticas públicas de nuestras jurisdicciones nacionales.

En términos de la estructura general del libro, después de esta introducción prosiguen once capítulos de destacados especialistas en el área de las políticas públicas latinoamericanas. En “Las ideas y las políticas públicas”, José del Tronco Paganelli analiza cómo las ideas pueden influir en los procesos de políticas públicas, desde su formulación hasta la valoración de sus efectos o consecuencias. Para ello, el autor discute algunas de las más representativas aproximaciones *ideacionales* tradicionales y actuales. Entre los temas discutidos por Del Tronco destacan los desafíos que enfrentan los decisores de política pública y los ciudadanos frente a la propagación de noticias falsas; la forma en que las ideas pueden ayudar a encuadrar (*frame*) los problemas públicos y las intervenciones de política, y la importancia de la deliberación pública como práctica que puede o no contribuir a conciliar las lógicas tecnocrática y democrática en el marco de regímenes políticos pluralistas y representativos. El capítulo concluye dando varios apuntes para la investigación futura del papel de las ideas en el ámbito político.

En “Los enfoques teóricos centrados en el actor y en la acción estratégica: alcances y límites”, José Luis Méndez hace un repaso de las diversas aproximaciones que se han producido en la literatura académica para entender el papel de los “actores” en los procesos de política pública. Méndez recupera debates clásicos de la ciencia social en torno a los conceptos de estructura y agencia, así como las interacciones de ambas como factores explicativos; describe, asimismo, las características de lo que llama “enfoque de la acción

estratégica”, que precisamente se ocupa del estudio de la naturaleza de las acciones de los agentes. Es un texto que discute las aplicaciones del enfoque en diversas realidades empíricas, y sus retos teóricos, conceptuales y metodológicos. Con base en una cuidadosa revisión de los pros y contras de la literatura, Méndez esboza una propuesta para potenciar la utilidad del enfoque de acción estratégica para así desarrollar análisis de políticas públicas más sistemáticos.

Después de estos primeros capítulos sobre temas de corte más bien transversal, el tercero inicia la discusión de enfoques teórico-analíticos específicos. En “Enfoque de corrientes: la centralidad de las ideas y la agencia en la formación de la agenda de políticas públicas”, Ana Díaz Aldret ilustra los avances que ha producido esta perspectiva desde sus orígenes en el texto ya clásico de John Kingdon sobre agendas y alternativas de política pública. Una particularidad de esta perspectiva es que incorpora nociones como ambigüedad, incertidumbre y las limitaciones de tiempo para analizar la formulación de los problemas y la selección de las alternativas de solución. En el corazón de esta propuesta se ubica el poder de las ideas como elemento que explica el cambio en las políticas públicas. Díaz repasa los argumentos más relevantes del enfoque, más sus aportaciones empíricas y contribuciones a la teoría, para concluir con un análisis contextualizado del enfoque de corrientes para nuestra región, señalando su alcance limitado en América Latina.

En el capítulo cuatro, “El marco de análisis de coaliciones promotoras”, Alex Ricardo Caldera Ortega reseña las principales propuestas del enfoque original de Paul A. Sabatier, el cual es un intento por explicar el cambio en las políticas públicas partiendo de una multiplicidad de variables independientes, entre las que destaca la asociación de actores que comparten ideas en torno a la naturaleza de los problemas públicos y, en especial, acerca de las respuestas que deben emplearse para solucionarlos. Caldera resume los postulados originales, repasa los ajustes que le han hecho Sabatier y otros autores, y discute las principales críticas que ha recibido. El capítulo se enriquece con ejemplos empíricos que ilustran el uso del marco de

coaliciones promotoras, incluyendo investigaciones aplicadas en el estudio de la realidad latinoamericana.

En el capítulo cinco, “La teoría del equilibrio interrumpido”, Juan Guillermo Vieira Silva revisa la amplia literatura relativa al “*punctuated equilibrium*” de Frank Baumgartner y Bryan Jones. Vieira explica que este enfoque sugiere que, en términos empíricos, los procesos de políticas públicas se basan en una combinación de dinámicas que refuerzan un equilibrio, pero con algunos momentos menos comunes que lo socavan. Vieira presenta las preguntas fundamentales del enfoque, su entramado conceptual y los factores explicativos que ha sugerido, al tiempo que describe los métodos de investigación que con frecuencia se usan al aplicarlo. Además comenta el Proyecto de Agendas Comparadas desarrollado internacionalmente, así como su aplicación en Latinoamérica. Con todo ello, Vieira destacar el valor teórico del enfoque en torno a temas caros al campo de las políticas públicas: actores, instituciones, subsistemas, ideas, factores socioeconómicos y los eventos.

El capítulo seis, “El enfoque de redes de políticas: contextos, aportes y desafíos”, de Gisela Zaremborg y Diana Martínez, se ocupa de las características contextuales, conceptuales y metodológicas de la literatura sobre dicho enfoque. Las autoras exponen la manera en que la teoría de redes en general y el enfoque de redes de políticas públicas en lo particular se entrecruzan históricamente, sin superponerse ni necesariamente dialogar ampliamente. Zaremborg y Martínez reconstruyen los orígenes y la evolución de esta perspectiva de acuerdo a diversos tiempos, contextos y tradición de pensamiento. Asimismo, las autoras presentan las principales críticas metodológicas y de contenido que ha recibido este enfoque, tanto en la literatura internacional como en la de América Latina. Adicionalmente discuten algunos puntos de similitud y diferencia con la teoría de redes, para después finalizar con un análisis de los aprendizajes acumulados, así como de los desafíos a tener en cuenta en el desarrollo futuro del enfoque de redes de políticas.

En el capítulo siete, “El cambio en el campo de política pública”, Gloria Del Castillo Alemán subraya la relevancia teórica, metodológica y empírica de entender el tema del cambio como

elemento medular de las políticas públicas. De hecho, la autora sugiere que quizás este sea el gran tema de la disciplina. Del Castillo describe, primero, los orígenes del campo de política pública y sus nexos con la preocupación del cambio y, posteriormente, recupera las propuestas relativas al cambio en la perspectiva del ciclo de las políticas, así como en las del proceso de las políticas. La autora comparte su propia propuesta analítica en torno al cambio. En concreto, Del Castillo subraya la pertinencia de articular una propuesta teórico-analítica construida desde la lógica de la dinámica de política, como un paraguas que permita captar los cambios *en y de* las políticas.

El capítulo ocho, “El régimen de las políticas públicas o el árbol dentro del bosque”, de Danay Quintana Nedelcu, versa sobre la centralidad explicativa de la dimensión política en el proceso de las políticas públicas. En esta lógica, el régimen de políticas es un observable que expresa la imbricación constitutiva entre política y políticas. A lo largo del trabajo la autora discierne en torno a las características principales del enfoque de régimen de políticas como un corpus con cierta unicidad analítica guiado por la premisa de “la política importa”, pero también mostrando variaciones internas. Quintana resume las posturas teóricas fundamentales del modelo y realiza un balance crítico del régimen de políticas en su especificidad dentro de la literatura sobre políticas públicas. El capítulo ofrece también una relectura de esta perspectiva en clave latinoamericana, bajo la categoría *la política de las políticas*, que aunque de gran polisemia puede encontrarse con cierta nitidez en algunas tradiciones de investigaciones regionales. Para terminar, Quintana nos comparte dos casos empíricos donde aplica distintas variantes de régimen de políticas, una acerca de la educación superior y otra acerca de las políticas públicas con perspectiva de género.

En el capítulo nueve, “El recorte analítico del análisis y desarrollo institucional...”, Raúl Pacheco-Vega resume la perspectiva originalmente planteada por Elinor Ostrom. El autor guía su texto preguntándose qué podemos saber gracias a la aplicación del enfoque de análisis y desarrollo institucional. De acuerdo con él, este enfoque descansa en bases teóricas robustas, apoyado en una

perspectiva fundamentalmente empírica, lo que lo vuelve distinto a otras teorías institucionales precedentes. Pacheco-Vega recupera los antecedentes importantes del enfoque y muestra cómo nos ha ayudado a comprender mejor el impacto de las instituciones en el cambio de las políticas públicas; resalta, asimismo, los alcances de la propuesta y sus mejores contribuciones, sin dejar de señalar sus limitaciones, las cuáles, a decir de Pacheco-Vega, no obstan para que este enfoque nos lleve más allá de un análisis tradicional institucional.

En el capítulo diez, “El enfoque de transferencia de políticas públicas”, Mauricio I. Dussauge Laguna analiza la literatura que ha tratado de explicar cómo y por qué ciertas ideas y prácticas de política pública de un lugar determinado llegan a influir en los procesos de formulación de políticas similares en otras jurisdicciones. El autor rastrea los orígenes de este enfoque en las literaturas académicas sobre difusión y aprendizaje de políticas, para después reseñar sus textos fundadores y sus preguntas centrales. Dussauge muestra que las discusiones sobre transferencia de políticas integran de forma sistemática una visión internacional y comparada de los procesos de política pública, que ayuda a comprender cómo los ejemplos de otros países, los actores y organismos internacionales, y los políticos y funcionarios públicos nacionales interactúan a lo largo del (re)diseño e implementación de políticas. El autor recorre la diversidad de preguntas que se han explorado empíricamente a partir de este enfoque, así como ejemplos de cómo se ha estudiado la transferencia de políticas desde y para América Latina.

El capítulo final, “La arquitectura de la decisión: economía conductual aplicada al diseño de las políticas públicas”, de Rodrigo Salazar-Elena, es una revisión crítica de la literatura relacionada con una de las áreas más recientes e innovadoras de las políticas públicas. Según el autor, la economía conductual puede ser considerada como una revolución en las ciencias sociales y, por ello, como algo de gran relevancia para el campo de las políticas públicas. Este autor sostiene que la característica distintiva de la economía conductual es sustituir los supuestos de la teoría económica

convencional sobre las motivaciones de los agentes con supuestos basados en los hallazgos empíricos aportados por la psicología. Siguiendo este hilo conductor, el autor presenta las raíces del enfoque y ejemplifica su aplicación al diseño de políticas públicas, e ilustra con algunos casos la forma en que la arquitectura de la decisión ha puesto en práctica los postulados de la economía conductual sobre el comportamiento en el diseño de políticas. Al final, el autor realiza una valoración de los alcances y limitaciones del enfoque de cara a sus aportes para el conocimiento de las políticas públicas.

En conjunto, estos once capítulos representan un panorama muy completo de la literatura académica contemporánea dedicada a analizar los procesos de política pública. Por la naturaleza del libro, es posible que se opte por explorarlo en desorden, tratando de imaginar cómo cada enfoque pudiera ayudar a estudiar o comprender mejor una experiencia de política pública concreta. Sea cual fuere el camino de lectura que se elija, de principio a fin o saltando entre capítulos, esperamos que los lectores encuentren en estas páginas materiales útiles para la reflexión, el estudio y la enseñanza de las políticas públicas.

Por supuesto, ni los capítulos individuales ni el libro en su totalidad aspiran a ser la última palabra en cuanto a la comprensión y explicación de los procesos de política pública, ya sea en México, América Latina o cualquier otra parte del mundo. Por el contrario, los temas y enfoques incluidos deben mirarse como herramientas que, por separado o complementándose, nos ayudan a entender mejor la realidad de las políticas públicas. A la fecha no existe en la literatura especializada un acuerdo sobre cuál es o cuál debe ser la mejor teoría para estudiar los procesos de políticas. Sí se considera, en cambio, que la pluralidad de enfoques es indispensable para dar sentido a la multiplicidad de situaciones y contextos político-administrativos. Pero siempre y cuando sean enfoques ordenados, con variables, conceptos y preguntas de investigación claramente definidos. Eso es lo que este libro trata de poner sobre la mesa para nuestra comunidad académica latinoamericana.

Antes de cerrar esta introducción, quisiéramos expresar nuestro más sincero agradecimiento al Dr. Eduardo Villarreal y a la Dra. Danay Quintana Nedelcu, quienes generosamente nos brindaron valiosas ideas y sugerencias al inicio y al final de este proyecto, respectivamente. Asimismo, agradecemos a Edgar Bustos, estudiante del Doctorado en Políticas Públicas del CIDE, su apoyo a lo largo de todo el proceso de edición de este volumen. Esperamos que este producto sea de utilidad para jóvenes como él, que cursan sus estudios de posgrado en las instituciones académicas de México y América Latina. Y, por supuesto, para nuestros colegas interesados en describir, entender, explicar y mejorar los complejos procesos de políticas públicas de los países y localidades de nuestra región.

1. Las ideas y las políticas públicas

José del Tronco Paganelli^[*]

[...] One might be an Euclidean geometer in a non-Euclidean world

JOHN MAYNARD KEYNES

Introducción

Este capítulo se propone analizar qué papel juegan las ideas en los procesos de formulación de políticas. A diferencia del lugar marginal que ocupaban en las perspectivas que dieron sustento al análisis de políticas públicas luego de la posguerra, las ideas representan un componente central en algunos de los enfoques actuales que el presente libro se propone reseñar. A lo largo de los diversos apartados se podrá constatar el lugar y la importancia que adquieren las ideas en las formulaciones teóricas, como también su influencia en el proceso de toma de decisiones. A menudo ocultas detrás de los intereses de los actores políticos, las ideas moldean las preferencias de quienes participan en las actividades de encuadre, formulación y diseño de las políticas, y representan también los fines últimos que aquellas pretenden alcanzar. Son, en tal sentido, el elemento político por excelencia de las decisiones gubernamentales.

Las políticas son en buena medida el reflejo de las *ideas de lo adecuado*^[1] compartidas por aquellos que las formulan. En el marco de procesos decisorios racionales —que definen instrumentos y metas con arreglo a fines—, las ideas constituyen uno de sus principales fundamentos, al establecer, entre otras cosas, los objetivos colectivos a ser alcanzados por cada intervención.

Pese a esta aparente complementariedad, existe una tensión inherente entre la dimensión racional y la dimensión política de las

políticas. Mientras la primera hace hincapié en una secuencia propia del método hipotético deductivo basada en la importancia de la evidencia científica para identificar y erradicar las causas de los problemas sociales, el componente político supone la posibilidad de debatir la legitimidad, tanto de los problemas como de las diversas alternativas de solución, asociadas cada una de ellas a un conjunto de intereses particulares.^[2]

Así, las ideas que dan sustento a las decisiones políticas son concepciones parciales de una realidad social. En tanto *creencias causales* (Béland y Cox, 2011), las ideas son constructos que desarrollan explicaciones de los fenómenos políticos desde perspectivas particulares, pero con pretensión de universalidad. Es decir, las ideas son concepciones del mundo que nos ayudan a dar sentido a los problemas políticos y a plantear soluciones a partir de esas definiciones. Al precisar nuestros valores y preferencias, las ideas nos proveen de marcos interpretativos para distinguir “lo importante” y “lo deseable” de lo que no lo es (Béland y Cox, 2011, p. 3).^[3]

En la categoría *ideas* podemos incluir creencias ampliamente compartidas en un determinado tiempo y lugar (espíritus de época), cosmovisiones (formas de ver el mundo transversales a contextos nacionales e históricos), definiciones de problemas públicos (*frames* o encuadres), e incluso lógicas de acción colectiva comunes al interior de grupos, organizaciones y redes que condensan fines públicos a alcanzar (estrategias de política^[4]). En el marco de los sistemas políticos y sociales, algunas ideas más generales suelen ser compartidas y poco cuestionadas (universalidad del voto, igualdad de derechos independientemente del origen étnico o social de los individuos), mientras que otras, más instrumentales, como los fundamentos que dan origen a los programas de combate a la pobreza o la inseguridad, sí están sujetas a debate y suponen un conflicto político entre quienes las postulan (Cairney y Heikkila, 2017, p. 365).^[5]

Dada la diversidad de contextos socioculturales en que surgen y se desarrollan los agentes que participan en el proceso de toma de

decisiones, hay diversas ideas, concepciones (y valoraciones) de la felicidad, la justicia, el bienestar o el buen vivir. La formulación de políticas es a menudo el proceso en el que se define cuál de todas estas propuestas normativas es la más adecuada para una sociedad, en un periodo de tiempo determinado.

Asimismo, como toda actividad con efectos distributivos, la formulación de políticas implica satisfacer ciertos intereses en desmedro de otros. Por ello no importa solo lo deseable —en términos de acciones sustentadas en valores—, sino también lo conveniente. Finalmente, las decisiones de política pública son el resultado de una lógica instrumental: son estrategias concebidas como los medios más eficientes para alcanzar ciertos fines. Por ello, mientras las ideas de lo adecuado restringen la selección de instrumentos y metas, la factibilidad de estos últimos condiciona la obtención de los fines definidos políticamente. Racionalidad instrumental (con arreglo a fines) y racionalidad axiológica (con arreglo a valores) se influyen mutuamente durante el proceso de toma de decisiones (Weber, 1985).

Dicho esto, cabe preguntarse, ¿cuál es el papel de las ideas en el análisis y la hechura de políticas públicas? ¿Cómo diferenciar las ideas utilizadas por los actores políticos para justificar sus propuestas como las más adecuadas para la resolución del problema en cuestión, de los objetivos particulares perseguidos por ellos para satisfacer sus intereses? Asimismo, ¿cómo resolver la tensión que caracteriza la necesidad de encontrar las mejores soluciones a problemas colectivos cuando existen diversas ideas de lo adecuado, todas las cuales tienen el mismo derecho a ser expresadas? ¿Cómo lograr un equilibrio entre el pluralismo de ideas y el derecho a expresarlas, propio de la democracia, con las políticas basadas en evidencia más cercanas a un modelo tecnocrático? ¿Es posible, y de qué manera, conciliar ambas lógicas dada la necesidad de conocimiento técnico en un marco democrático de toma de decisiones? Estos son los interrogantes que se buscará responder a lo largo del presente capítulo.

En un primer momento, el trabajo describe el papel de las ideas en el análisis de las políticas públicas, tanto en los enfoques

tradicionales como en los más actuales. En ese marco se analizan los tipos de ideas y el rol que suelen jugar durante la etapa de problematización y formulación de políticas, así como las dificultades derivadas de la tensión entre una racionalidad instrumental y una racionalidad valorativa. En un siguiente apartado, se introducen brevemente algunos de los desafíos que enfrentan los decisores de política pública y los ciudadanos en general frente a la propagación de noticias falsas altamente persuasivas, y se discute en qué medida la deliberación pública como práctica puede contribuir a conciliar las lógicas tecnocrática y democrática en el marco de regímenes políticos pluralistas y representativos. Para finalizar se reseñan las conclusiones y apuntes a futuro para la investigación del papel de las ideas en el ámbito político.

El papel de las ideas en los enfoques tradicionales de política pública

La descripción del mundo político y social requiere de un conocimiento profundo y sistemático de las ideas que lo integran. Sin estas últimas, ningún tipo de explicación acerca del cambio o la estabilidad de los sistemas sociales podría ser realizada (Blyth, 2011, p. 84).

Las ideas son argumentos lógicos (*frames*) que los individuos desarrollan para otorgar sentido, estructurar y reestructurar una imagen del mundo, dados sus elementos y eventos constitutivos. Como lo sugiere Campbell (2002), las ideas pueden concebirse como discursos públicos o ideologías pretendidamente universales —como el liberalismo democrático o el comunismo—, pero también adoptan la forma de prescripciones o propuestas programáticas aplicables solo a ciertos contextos, como la abolición de las armas nucleares o la mitigación de gases de efecto invernadero (Hall, 1993).

Pese a la aparente centralidad de las ideas en el campo de estudio de las políticas públicas —tanto de las cosmovisiones que guían el diseño de reformas institucionales como de los objetivos programáticos más específicos—, su aporte ha sido reconocido

apenas recientemente. Ni la propuesta *racional* de una ciencia *de* las políticas para la democracia, ni los análisis microeconómicos de la economía del bienestar, ni la “política sin romance” de la teoría de la elección pública, por diversas razones, han concebido a las ideas como un elemento central del análisis de políticas.

En el caso de Lasswell (1992), la vigencia de los valores democráticos como sustento del proceso de toma de decisiones era un supuesto indiscutible, por lo cual, el análisis de las ideas quedaba relegado al mundo de la representación política. Un proceso de formulación de políticas basado en conocimientos técnicos especializados no dejaba lugar para el debate ideológico. El conflicto en torno a las *ideas de justicia* era resuelto en el marco de las discusiones legislativas previas, espacio vedado (caja negra) a la labor del analista de políticas (Easton, 1953). En una ciencia de las políticas, el ánimo del analista es identificar los medios más idóneos en términos técnicos y científicos para alcanzar los fines (ideas) que el juego político democrático ya había establecido previamente (Aguilar, 1992a, 1992b).

De la conjunción de un abordaje racionalista de la política pública (Lasswell, 1992) y un enfoque microeconómico de las preferencias de los agentes (Coase, 1992), emerge la escuela del *public economics* (economía pública), cuyo ánimo principal es definir en qué situaciones el gobierno debe o no intervenir y hasta qué punto en la solución de problemas colectivos, definidos teóricamente como *fallos de mercado*. Desde un abordaje microeconómico, esta propuesta solo se interesa por aquellas situaciones en las que la intervención de los gobiernos puede producir soluciones más eficientes a las del mercado (monopolios naturales, externalidades, bienes públicos y problemas distributivos), y/o cuando, por el contrario, su intervención genera problemas que disminuyen el bienestar social. Muy utilizada durante las etapas de diseño y evaluación de programas y proyectos sociales, esta perspectiva suele tener como criterio esencial de decisión el beneficio neto de las intervenciones públicas (Weimer y Vining, 2017). En un cálculo de este tipo, no hay espacio para discutir la legitimidad de las ideas de justicia que enmarcan la naturaleza del problema a resolver. Se trata de elegir la