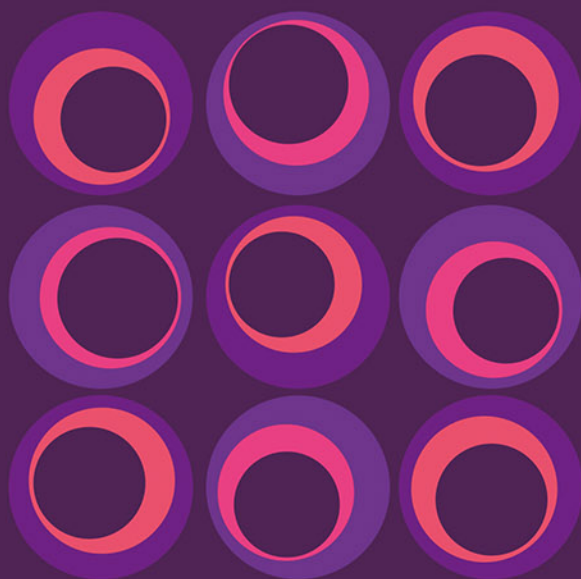


GLORIA DEL CASTILLO ALEMÁN
MAURICIO I. DUSSAUGE LAGUNA
Editores

Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina



Índice

Introducción	
<i>Gloria Del Castillo Alemán, Mauricio I. Dussauge Laguna</i>	7
1. Las ideas y las políticas públicas	
<i>José del Tronco Paganelli</i>	25
2. Los enfoques teóricos centrados en el actor y en la acción estratégica: alcances y límites	
<i>José Luis Méndez</i>	55
3. Enfoque de corrientes: la centralidad de las ideas y la agencia en la formación de la agenda de políticas públicas	
<i>Ana Díaz Aldret</i>	85
4. El marco de análisis de coaliciones promotoras	
<i>Alex Ricardo Caldera Ortega</i>	117
5. La teoría del equilibrio interrumpido	
<i>Juan Guillermo Vieira Silva</i>	147
6. El enfoque de redes de políticas: contextos, aportes y desafíos	
<i>Gisela Zaremberg, Diana Martínez</i>	179
7. El cambio en el campo de política pública	
<i>Gloria Del Castillo Alemán</i>	209
8. El régimen de las políticas públicas o el árbol dentro del bosque	
<i>Danay Quintana Nedelcu</i>	239

Enfoques teóricos de políticas públicas

9. El recorte analítico del análisis y desarrollo institucional (<i>institutional analysis and development, IAD</i>) <i>Raúl Pacheco-Véga</i>	273
10. El enfoque de transferencia de políticas públicas <i>Mauricio I. Dussauge Laguna</i>	301
11. La arquitectura de la decisión: economía conductual aplicada al diseño de las políticas públicas <i>Rodrigo Salazar-Elena</i>	331

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 reco-

nocer 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 investiga-