

José Luis Méndez Martínez. Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina. México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México, 2020, 364 pp.

Dafne Villagrán Ocadiz*

El estudio y análisis de las políticas públicas tuvo sus inicios en la década de 1950 en los Estados Unidos con la escuela de las ciencias de las políticas (policy sciences) a partir de la propuesta de Harold Lasswell, su mayor exponente. En América Latina este campo de estudios empezó a cobrar importancia en los años ochenta para diseñar, formular y ejecutar mejores políticas.

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, acciones y decisiones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, tanto los ciudadanos como el propio gobierno consideran prioritarios, con base en una serie de técnicas y metodologías apropiadas para entender y resolver de mejor forma los problemas públicos. Es por tal que retomar el contexto político, económico, social y cultural de cada país es indispensable para diseñar políticas acordes y necesarias para cada región. Varios trabajos de análisis de políticas han demostrado que en la región latinoamericana las políticas públicas son aplicadas para atender casos de excepción, cuando ya están presentes las emergencias, pero muy pocas veces para emprender acciones antes de las contingencias.

Bajo estos escenarios José Luis Méndez propone en esta obra un enfoque estratégico novedoso para diseñar y planificar el desarrollo de políticas públicas adecuadas y pertinentes en América Latina. La vasta experiencia académica y profesional del autor en este campo de estudios, y de diversos temas públicos, le permiten realizar un análisis teórico y práctico para proponer conceptos, enfoques, técnicas y metodologías para que empresarios, analistas de políticas y funcionarios públicos innoven en el diseño de estrategias que les permitan ingresar en ámbitos de políticas complicados de acceder.

El libro aquí reseñado cuenta con seis capítulos que aluden al ciclo de las políticas, más una introducción y una conclusión. En cada capítulo el autor realiza una revisión bibliográfica minuciosa de los textos fundadores en la materia, pasando por textos de análisis de políticas en diferentes países de América Latina y de los Estados Unidos. Aporta también casos concretos de la región como ejemplos para explicar cada fase de las políticas, además retoma frases y dichos oportunos que ayudan al lector a sumergirse en el tema a tratar.

La forma en que se desarrollan las políticas públicas conlleva un proceso denominado el ciclo de las políticas públicas. Un ciclo conlleva fases o etapas por las cuales un acontecimiento transcurre en orden hasta llegar al último paso y volver a suceder en el mismo orden. Pero en el área de políticas públicas el proceso no siempre es lineal y debe analizarse por etapas, las cuales contienen diferentes tareas por realizar. Es por tal que el autor advierte que puede existir un traslape entre etapas pareciendo las mismas, por

El Colegio de México. Contacto: dvillagran@colmex.mx

lo que es necesario que el analista de políticas públicas considere el contexto regional en el que un asunto público se produce.

En el primer capítulo, el autor realiza una revisión histórica del contexto latinoamericano, desde su colonización hasta la actualidad. Esta revisión ofrece una perspectiva general sobre cómo “se establecieron las bases del Estado corporativista, legalista, centralizado, distributivo y altamente regulatorio, que fue reforzado por el subdesarrollo, el divisionismo y la dependencia promovida en los años posteriores”. Dicha situación generó un círculo vicioso entre ciertos grupos de élite, sumando un autoritarismo, dificultando la acción colectiva y creando líderes fuertes en las regiones, representando una constante amenaza y fuente de inestabilidad. Con el tiempo los Estados latinoamericanos fueron modificándose hasta llegar a la democratización y liberalización de las políticas, logrando un mayor involucramiento de la sociedad en la toma de decisiones públicas.

Para el autor es fundamental conocer bien los rasgos que en cada región dan forma a desafíos tanto a las organizaciones como a las prácticas que los gobiernos desarrollan para resolverlo. Pero los procesos gubernamentales latinoamericanos también son condicionados por tendencias globales, como es la “pos modernidad”. Así, se presentan las razones que hacen necesario un enfoque estratégico y latinoamericano de políticas públicas, discutiendo en el último apartado el proceso de las políticas públicas y diferenciado conceptos clave que los iniciadores en este tema agradecerán.

El segundo capítulo retoma la primera etapa del proceso de las políticas públicas, denominada por el autor como problematización. Esta etapa puede ser definida “como el proceso por el cual una situación pasa de un tipo de agenda a otra o de una subetapa a otra”. Realizando una descripción clara de cada subetapa de esta fase, el objetivo principal de este apartado es mostrar los posibles factores que hacen que una circunstancia se convierta en situaciones o problemas y como son definidas por la autoridad de acuerdo a ciertos valores, ideologías o intereses; también busca presentar los riesgos existentes en esta fase y las maneras en que un analista de políticas puede actuar con una visión estratégica.

Siguiendo el proceso de las políticas, en el tercer capítulo se describe los pasos a seguir para identificar las causas del problema adoptado y así encontrar una alternativa que se presente como “solución”. Este proceso es denominado como diagnóstico y se entiende “como el conjunto de operaciones analíticas que se realiza en un órgano estatal con el propósito de encontrar la forma de resolver un problema, constituyendo una propuesta de política pública”.

Este apartado presenta paso a paso técnicas y recomendaciones para que un analista de políticas pueda elaborar un análisis del problema de manera realista y logre proponer una solución efectiva acorde a las necesidades regionales, con base en una planeación estratégica.

En el cuarto capítulo se describe la etapa de la formulación, en la cual se “toman las decisiones sobre el contenido que tendrá la política pública; es decir, en la que se define, justifica y publica el conjunto de acciones dirigidas a solucionar el problema”, lo que nombra el autor como programa público. La experiencia del autor en el diseño y formulación de políticas le permiten proponer técnicas y modelos para tomar decisiones estratégicas, como es su propuesta de matriz tridimensional elaborada a partir de la conjunción de diversos enfoques, para que los analistas de políticas elijan las decisiones más certeras ante los diversos riesgos de la formulación con precaución y -añade el autor- con modestia.

En el quinto capítulo se retoma la cuarta etapa llamada ejecución o implementación, que es donde los encargados de aplicar el programa público realizan las acciones esta-

blecidas para alcanzar el objetivo de la política. Relacionado con el contexto regional, la ejecución de políticas en América Latina tiende a alejarse de los planes iniciales debido a diversos obstáculos para la acción colectiva, derivados de la “desconfianza interpersonal, la fragmentación político-burocrática y diversas fuentes de veto y fricción en el momento de implementar una política”. Conociendo las causas, se presentan recomendaciones para que los analistas y directivos logren actuar estratégicamente ante situaciones similares.

Por último, el sexto capítulo está enfocado a describir la fase final -más no concluyente- del ciclo de las políticas. En éste se muestran los principales tipos de evaluación ex post como son: evaluación de objetivos, evaluación de progreso, evaluación de personal y evaluación de impacto. Presenta también las principales herramientas y procedimientos útiles para evaluar un programa adecuadamente.

En la región de América Latina esta etapa no es realizada con frecuencia por diversas razones, como el uso de recursos y personal no planeado o por temor a posibles consecuencias políticas; el capítulo advierte y alienta a desarrollar evaluaciones que permitan conocer los efectos de las políticas públicas “a fin de resolver los problemas públicos de mejor manera”, pues establece un elemento indispensable en las sociedades democráticas para la acción gubernamental eficaz.

A pesar de los argumentos que el autor presenta en cada capítulo, habría que mencionar algunas cuestiones. El primero es que el capítulo de evaluación de política es un tanto corto, comparándolo con los demás. Si bien el autor justifica tal decisión, habría sido benéfico y oportuno que en el capítulo mencionara estrategias que los analistas de políticas pudieran retomar al momento de realizar una evaluación. Un segundo punto a resaltar es que, si bien el autor define y diferencia conceptos clave de las políticas públicas y de los pasos estratégicos, hubiera sido importante especificar con mayor precisión a qué se refiere cuando habla de un enfoque estratégico; es decir, si hablamos de una actuación estratégica¹ o de un diseño y planeación de las acciones en función de posibles escenarios futuros,² o de otro tipo.

Un tercer punto a debatir es el tema de la participación social en la formulación de las políticas públicas. En este apartado el autor presenta un argumento sólido para que la participación de la ciudadanía sea positiva en esta etapa; sin embargo, hubiera sido fundamental describir procesos estratégicos específicos para que los analistas de política y funcionarios públicos puedan incorporar las opiniones de la población a beneficiar, ya que la participación ciudadana debe ser la base en el diseño de políticas públicas acordes a las circunstancias de cada país y de poblaciones particulares.

No obstante, el lector podrá percatarse en cada uno de los capítulos que componen la obra del gran conocimiento que el autor tiene sobre las políticas públicas en la región de América Latina, pues construye de manera descriptiva, prescriptiva y normativa el estudio de cada etapa de las políticas, además brinda técnicas y métodos con un enfoque estratégico para diseñar una propuesta de política. Vierte también opiniones sustentadas y cuestionamientos en torno al desarrollo y avance de este campo de estudio, que ponen el tema en el debate académico y de la función pública.

1 En otra de sus obras el autor propone definir “la actuación estratégica de un gobernante como aquella que se compone de al menos tres elementos: un “posicionamiento pertinente”, un “palanqueo inclusivo” y un estilo equilibrado”, en José Luis Méndez, “Estudio introductorio: el liderazgo político como acción estratégica”, en José Luis Méndez (comp.), *Liderazgo político, México, Siglo XXI/EAPCD-MX*, 2013, pp. 34-35.

2 Pensando en función de la “prospectiva” como movimiento de anticipación que puede ser definido como el esfuerzo de hacer posible el futuro más deseable o posible.

Escrita de manera sencilla y amena, esta obra está dirigida a personas con conocimientos previos en el campo de las políticas públicas, como son estudiantes de licenciatura, maestría e incluso doctorado del área de asuntos públicos, pero también está al alcance de aquellas personas encargadas de realizar las gestiones y labores administrativas día con día en las dependencias gubernamentales y de cualquier persona, organización o consultoría interesadas en la resolución de los problemas públicos.

Así, este texto ayudará a formar profesionistas en el diagnóstico, diseño y planeación de políticas públicas, basadas en un enfoque estratégico apoyado en una visión contingente y una comprensión adecuada del contexto de cada país, para imaginar y crear nuevos paradigmas de políticas. Sin embargo, es oportuno advertir que las recomendaciones que el autor propone no son recetas metodológicas para seguir al pie de la letra, sino más bien guías generales que ayudarán a los hacedores de políticas a formular políticas públicas necesarias a su realidad. Figurativamente, los analistas y hacedores de políticas son aquellos artesanos capaces de utilizar todas las técnicas, herramientas e instrumentos de su oficio, pero que elaboran un producto único e irrepetible.

Sin duda alguna, este texto es una lectura recomendada y obligada para todos aquellos interesados en el estudio, análisis y diseño de políticas públicas en la región de América Latina. José Luis Méndez hace uso de sus conocimientos vinculando con éxito la teoría, los enfoques y sus estudios de campo de las políticas en la región, para generar un nuevo enfoque de análisis en la práctica. Este libro, de fácil lectura, permitirá a los analistas de política diseñar y planear estratégicamente acciones que faciliten la toma de decisiones y selección de soluciones, para desarrollar políticas públicas en escenarios deseables o posibles en el futuro.

Por último, como valor agregado a la obra, el autor ha habilitado la página electrónica estadopoliticaspUBLICAS.colmex.mx para que el lector pueda acceder a materiales de apoyo e información adicional que ayudarán a indagar y profundizar en el campo de estudio de las políticas públicas.