



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública • ISSN: 1390-9193
Volumen 8 • Número 2 • noviembre 2021

Vol. 8 / N° 2

Artículos

Provocaciones sentipensadas desde Colombia para cuestionar el 'enfoque diferencial'

*Dora Inés Munévar Munévar, Nicolás Torres Rodríguez y
Ángela Patricia Martínez Sánchez*

Actores del ecosistema de emprendimiento social del estado de Guanajuato, México

*Vicente Espínola Verdín, Luis Adolfo Torres González y
Christian Adonai González Valdez*

Cultura y poder simbólico en la construcción de las políticas públicas ambientales

Myriam del Carmen Galeano Lozano

O autoritarismo eterno e o Brasil do século XXI

Maria Celina D'Araujo

Libre determinación y representación política indígena en el Área Metropolitana de Monterrey

*Kate del Rosario Rodríguez Alejandro, Víctor Néstor Aguirre Sotelo
y José Fredman Mendoza Ibarra*

Voces sobre la salud en Twitter: Un análisis de los sentimientos acerca de los hospitales públicos en Quito

Pablo Cabrera-Barona y Lorena Recalde

Informe

Un diálogo con los clásicos, a propósito del libro de José Luis Méndez "Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina". 2020. México: Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México. 364 p.

Guillaume Fontaine

Reseñas

Javier Hurtado y Gerardo Aguilar. 2021. Regímenes de excepción en Iberoamérica por el covid-19: afectaciones al Estado de derecho y la democracia

Bairon Otálvaro Marín



FLACSO
ECUADOR



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 8, Número 2 - noviembre 2021



FLACSO
ECUADOR



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 8, Número 2, noviembre 2021

Editores

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

William F. Waters (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)

Comité Editorial

Guillermo Baquero (European School ESMT, Alemania)

Eduardo Bedoya (Pontificia Universidad Católica del Perú)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

María Dolores París (El Colegio de la Frontera Norte)

Myriam Paredes (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

Geoffrey Pleyers (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Marcela Pronko (Fundación Oswaldo Cruz, Brasil)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Unai Villalba (Universidad del País Vasco)

Martha Zapata (Universidad Libre de Berlín)

Cristina Zurbbriggen (Universidad de la República, Uruguay)

Gestora de la revista: Susana Anda

Diseño y diagramación: FLACSO Ecuador

Imprenta:

© De la presente edición

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2020

1ª. edición: mayo 2020



Índice

Introducción 5-6

Artículos

Provocaciones sentipensadas desde Colombia para cuestionar el ‘enfoque diferencial’ 9-34

Dora Inés Munévar Munévar, Nicolás Torres Rodríguez y
Ángela Patricia Martínez Sánchez

Actores del ecosistema de emprendimiento social del estado de Guanajuato, México 35-57

Vicente Espínola Verdín, Luis Adolfo Torres González y
Christian Adonai González Valdez

Cultura y poder simbólico en la construcción de las políticas públicas ambientales 59-84

Myriam del Carmen Galeano Lozano

O autoritarismo eterno e o Brasil do século XXI 85-103

Maria Celina D’Araujo

Libre determinación y representación política indígena en el Área Metropolitana de Monterrey 105-133

Kate del Rosario Rodríguez Alejandro, Víctor Néstor Aguirre Sotelo
y José Fredman Mendoza Ibarra

**Voces sobre la salud en Twitter: Un análisis de los sentimientos
acerca de los hospitales públicos en Quito**135-149
Pablo Cabrera-Barona y Lorena Recalde

Informe

**Un diálogo con los clásicos, a propósito del libro de José Luis Méndez
“Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina”. 2020.
México: Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México. 364 p.**153-163
Guillaume Fontaine

Reseñas

**Javier Hurtado y Gerardo Aguilar. 2021. Regímenes de excepción
en Iberoamérica por el covid-19: afectaciones al Estado de derecho
y la democracia**167-170
Bairon Otálvaro Marín

Política editorial..... 171-174

Informe



Un diálogo con los clásicos, a propósito del libro de José Luis Méndez “Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina”. 2020. México: Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México. 364 p.

A conversation with the classics: regarding José Luis Méndez’s book, “Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina”. 2020. México: Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México. 364 p.

Guillaume Fontaine*

Recibido: 24/09/2021 - Aceptado: 26/10/2021

Resumen

La publicación del libro de José Luis Méndez, *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*, da la oportunidad de revisar algunos autores clásicos de los estudios de políticas públicas para entender la realidad latino-americana. Este diálogo con Max Weber, Harold D. Lasswell, Aaron Wildavsky y B. Guy Peters, entre otros, echa una luz nueva sobre la formulación e implementación de políticas, a partir de la “toma estratégica de decisión”, que el autor conceptualizó en obras anteriores. Este artículo presenta una síntesis de los capítulos y de las principales ideas que estructuran el libro, antes de entablar una discusión entre el enfoque estratégico de análisis de políticas y el marco analítico del diseño de políticas públicas. Luego ofrece unas breves reflexiones sobre la contribución del libro para la acción colectiva en América Latina. Se analiza el aporte de la toma estratégica de decisión al diseño de políticas públicas, en particular para superar la dicotomía entre estudios básicos y aplicados de las políticas públicas. Finalmente se discute la importancia de incorporar la evaluación al modelo contingente de toma de decisión, como una actividad de aprendizaje orientada a la mejora continua de las decisiones por el gobierno.

Palabras clave: Análisis de políticas públicas; estudios de políticas públicas; diseño de políticas públicas; formulación; implementación

* FLACSO sede Ecuador. Correo electrónico: gfontaine@flacso.edu.ec

Abstract

The publication of *Políticas públicas. Enfoques estratégicos para América Latina*, by José Luis Méndez, provides an opportunity to revisit some classic works in policy studies in order to understand the Latin American context. This dialogue with Max Weber, Harold D. Lasswell, Aaron Wildavsky, B. Guy Peters, and others sheds new light on policy formulation and implementation through the concept of “strategic decision-making” elaborated by the author in previous books. The present article offers a synthesis of the chapters and the main ideas shaping the book before engaging in a dialogue between the strategic policy analysis approach and the policy design framework. It also briefly reflects on the book’s contribution to collective action in Latin America. The contribution of strategic decision making to the policy design framework is analyzed, especially in order to bridge the gap between basic and applied policy studies. Finally, the importance of including evaluation to the contingent model of decision making is discussed as a learning activity aimed at continuous improvement of governmental decisions.

Keywords: Policy analysis; policy studies; policy design; formulation; implementation

Introducción

Con la publicación del libro *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*, José Luis Méndez, investigador senior del Colegio de México, comparte su amplia y destacada experiencia académica y práctica para invitarnos a visitar los clásicos de las ciencias sobre políticas públicas en el contexto latinoamericano. El argumento central del libro es que los Gobiernos de la región ganarían en eficiencia y eficacia al adoptar un enfoque estratégico en el cual las políticas públicas son el eje articulador de la acción colectiva.

Con este texto, cuyo estilo se ubica entre el antimanual y el ensayo, el autor encuentra un paso de la teoría a la práctica que evoca el estilo weberiano de hacer ciencias sociales en el campo pletórico de los libros de texto de políticas públicas. Primero, la experiencia del autor y su profundo conocimiento de la disciplina lo vuelven a la vez atento a las especificidades de los problemas de políticas encontrados por los Gobiernos de la región y consciente de los aportes teóricos y conceptuales de las disciplinas que han marcado la emergencia luego de la maduración del análisis de políticas a nivel mundial. Segundo, el enfoque estratégico adoptado está deliberadamente –aunque no dogmáticamente– marcado por el sello de la racionalidad instrumental, lo cual demuestra la complementariedad entre la ética de valores y la ética de responsabilidad en la gobernanza. Tercero, en cada capítulo el autor ilustra su punto de vista con numerosos y variados ejemplos tomados de la realidad latinoamericana, haciendo hincapié en la necesidad de adaptar teorías y métodos importados en lugar de copiarlos sin mayor reflexión. Cuarto, precisamente esta advertencia le lleva a adoptar una perspectiva realista y crítica, al cues-

tionar sistemáticamente el alcance y los límites de marcos analíticos elaborados en otros contextos sociales e históricos para así sacarles el mayor provecho. Quinto, y no menos importante, el libro se destaca por su estilo fluido, aunque rigurosamente documentado y a veces denso, lo cual lo vuelve accesible a un público amplio más allá de las aulas de escuelas de administración pública y de los departamentos de ciencia política.

En las páginas siguientes de la presente reseña se presenta una síntesis de los capítulos, luego se destacan las ideas principales que estructuran el libro, se entabla una discusión entre el enfoque estratégico de análisis de políticas y el marco analítico del diseño de políticas públicas y finalmente se ofrecen unas breves reflexiones en torno a la contribución del libro para la acción colectiva en América Latina.

Síntesis de los capítulos

Al no ser que se especialicen en una u otra dimensión de la acción pública, los manuales de gobierno y administración suelen organizarse con base en el ciclo de políticas públicas, es decir, en la diferencia entre las etapas de formulación, ejecución o implementación y evaluación. El libro de José Luis Méndez no falta a esta tradición heurística, pero se posiciona en el debate más amplio de la contribución de las ciencias sociales al bienestar colectivo y entabla así un diálogo fructífero con la sociología, la economía y la ciencia política.

Tras una breve introducción dedicada a justificar la relevancia del enfoque estratégico de análisis de políticas, el capítulo uno presenta una magistral síntesis de la evolución del Estado y el Gobierno en América Latina desde La Colonia. En 50 páginas el autor revisa la herencia colonial y republicana que ha marcado la construcción del Estado y de la administración moderna en la región. Luego se dedica a mostrar la oportunidad de abordar la complejidad de la gobernanza desde el enfoque de las políticas públicas, es decir, desde un enfoque práctico pero sistemático.

El capítulo dos deja sentadas las bases de la construcción de problemas de políticas como un ejercicio interpretativo de creación de significado. Primero llama la atención en la importancia de las circunstancias, las etapas y los marcos referenciales en la puesta en agenda de gobierno de los problemas sociales. Más adelante, el autor propone una síntesis de los principales aportes de la literatura especializada –marco teórico– y formula algunas recomendaciones –marco prescriptivo– para aprovecharlas en la práctica.

En el capítulo tres se valora el análisis de políticas –y desde luego el rol de las y los expertos o especialistas al asesorar un Gobierno– en la formulación de solucio-

nes alternativas para resolver los problemas identificados anteriormente. El autor insiste también en la dificultad concreta de encontrar un vocabulario común entre los actores involucrados, por un lado, en la toma de decisión y por otro, en la academia o los centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil.

El capítulo cuatro profundiza la reflexión en torno a la formulación, con una síntesis de los principales aportes de la administración pública a la toma de decisión. En particular, este capítulo se adentra en los debates sobre la política de la administración pública antes de combinar el marco analítico y el marco prescriptivo en un modelo de “toma estratégica de decisión”, complementado por un modelo contingente de planificación. Finalmente, el autor hace una breve incursión en la discusión sobre la participación de actores no estatales en las políticas públicas.

En el capítulo cinco se repasan los aportes de las ciencias de las políticas públicas desde la década de los setenta en cuanto a las fallas de implementación. Hace hincapié en la dificultad de llevar los planes de gobierno a la realidad, tomando en consideración la diversidad de los actores involucrados en el terreno y las premuras del contexto en el cual se llevan a cabo aquellos planes. El autor dedica especial atención a los problemas de coordinación institucional en la resolución de problemas y en la adaptación al contexto interno y externo que determina la suerte de las decisiones. El libro culmina con una breve reflexión sobre la evaluación y una síntesis de los principales argumentos expuestos en cada capítulo.

Ideas principales

Las todavía jóvenes democracias latinoamericanas se destacan por la débil legitimidad de los Gobiernos frente a demandas difusas y a la precaria institucionalización de un Estado objeto de muchas presiones. En este contexto y salvo honradas excepciones el liderazgo político se caracteriza por una tendencia a la personificación del poder y a la politización, más que por su capacidad de innovar y actuar por el bien público. Sin embargo, la suerte de la gobernanza democrática no depende solo del Gobierno, resulta también de la participación de actores del mercado y de la sociedad en la puesta en agenda de problemas sociales, en la adopción de medidas para solucionarlos, en la ejecución de estrategias e, incluso, en la evaluación de los resultados.

Según José Luis Méndez, los Gobiernos de América Latina operan generalmente en un contexto de incertidumbre, corrupción y desconfianza generado por la sobrerregulación y la discrecionalidad, mientras se desarrolla un círculo vicioso de retroalimentación entre elitismo y autoritarismo (2020, 23-24). Ello se afianzó a

lo largo de la transformación histórica del Estado, que transitó del modelo oligárquico originario al populista a mediados del siglo XX, luego a los regímenes liberales posteriores a la Segunda Guerra Mundial antes del advenimiento de regímenes militares en varios países, para entrar finalmente a una irresuelta transición hacia regímenes democráticos en la década de los 80. En este contexto los Gobiernos de distintas orientaciones ideológicas responden a la demanda por un Estado fuerte, en el sentido de centralizado y omnipresente, pero que carece de capacidad administrativa y profesional de acción frente a los intereses privados. Para encarar esta complejidad el autor sugiere partir del proceso de las políticas públicas y adoptar un enfoque estratégico como se detalla a continuación.

El proceso empieza con reconocer la dificultad de definir y jerarquizar los problemas de políticas públicas. La vasta literatura sobre este tema provee un marco analítico relativamente claro que el libro presenta en tres momentos: definición, naturaleza y factores causales. Por naturaleza se entiende que los problemas de políticas presentan las características de operar como sistemas –“interdependencia”– dinámicos –“inestabilidad”–, productos de percepciones –“subjetividad”–, lo cual les vuelve complejos –“oscuridad” y “resistencia”–. Las causas de los problemas de políticas se dividen entre factores exógenos –eventos, empresarios públicos, redes, ciclos de opinión, presupuesto y vinculación problemática– y factores endógenos –cómo se designan o denominan, grado de aceptabilidad, complejidad y ciclo de vida–. Para encarar estas premuras, el autor recomienda a los Gobiernos adoptar una agenda estratégica (Méndez 2020, 124) que combina ética de convicción y ética de responsabilidad. De esta manera se pueden superar los riesgos asociados a la definición de problemas –“problematización”– y a su “estructuración”, ya sea esta “artificial”, “equivocada”, “desnivelada” o “rígida”.

En el proceso de toma de decisión que va de la adopción a la resolución de problemas de políticas, el análisis tecnocrático y la política se complementan a través de la conformación de equipos de actores políticos y burocráticos. Sin embargo, las interacciones entre estos grupos en la arena de las políticas públicas dependen de intereses y culturas organizacionales a menudo contrapuestas, que se traducen en concepciones diferentes de la eficiencia, la equidad y la distribución, en una valoración distinta de los insumos, resultados, beneficios y costos hundidos. Para avanzar hacia una movilización estratégica del conocimiento experto sobre las políticas públicas es necesario que cada actor entienda mejor la racionalidad del otro. En particular, la responsabilidad de hacer más asequible el análisis de políticas recae en los expertos y las expertas de la carrera administrativa, sean ellos consultores o servidores públicos.

El método Toma Estratégica de Decisiones (TED) constituye sin lugar a duda uno de los aportes más originales del libro. Este método, que alude “al manejo

adecuado de un grupo para tomar una decisión” (Méndez 2020, 220), se presenta en la etapa de formulación de la política. El autor parte de la racionalidad limitada con la cual el Gobierno toma decisiones y que le lleva a proceder empíricamente por el método de prueba error –heurística–. Ello trae consigo una serie de sesgos en la elección de soluciones, ya sea por su visibilidad y disponibilidad, o por los prejuicios –“sesgo por engaño”– y la inadecuada apreciación de los costos y beneficios –“sesgo informativo”–. La TED se basa en el liderazgo y la inteligencia colectiva –pensamiento grupal, del inglés *group think*, popularizado en la década de los sesenta por la administración estadounidense–. Al decir del autor se despliega en tres etapas, incluyendo la innovación en la definición del problema y las soluciones alternativas –“etapa inicial”–, el liderazgo en la conducción de la discusión y el ordenamiento de la información –“etapa intermedia”– y anticipación de posibles efectos y obstáculos en la ejecución –“etapa final”–. La TED recupera la idea del análisis de políticas como labor artesanal –que combina la improvisación y el saber experto– formulada por Aaron Wildavsky en su obra pionera *Speaking Truth to Power* (1987).

José Luis Méndez complementa este método con una síntesis elegante de cuatro modelos clásicos de toma de decisión –racionalidad perfecta, racionalidad limitada, incrementalismo y anarquía ordenada o tacho de basura–, que denomina un “modelo contingente”. En este modelo la racionalidad de las decisiones del Gobierno varía en función de la claridad entre los medios y fines y de la heterogeneidad de los actores involucrados (2020, 231). Esta propuesta ya había sido presentada por el autor en su “Estudio introductorio” a la traducción al español de la obra clásica de Guy Peters, *La política de la burocracia* publicada en 1999. Su inclusión en un tratado sobre el uso estratégico de las políticas públicas en América Latina arroja una luz nueva sobre las variaciones de los procesos de toma de decisión entre distintas áreas de políticas. En particular, el carácter tridimensional del “modelo contingente” restituye mejor la complejidad de dichos procesos que algunas tipologías basadas en costos y beneficios, en la complejidad política y técnica de las políticas, o en los tipos de problemas por acuerdo y certidumbre.

A continuación, el libro hace hincapié en la importancia de la coordinación institucional –“interorganizacional”– en la implementación de las políticas. Ello trae consigo una discusión muy oportuna en torno a la resolución de problemas al interior del aparato estatal y a la capacidad de gobernar en América Latina. Esta discusión atañe no solamente a las modalidades prácticas de la coordinación administrativa –“vertical”– en función de la densidad, la multiplicidad, la cercanía y la centralidad de las organizaciones, sino también a las implicaciones de la elección racional –por ejemplo, con la “estructura de incentivos” que motivan a los individuos–, a la colaboración y a las redes de políticas –“estructuras de interdependencia”–.

La explicación de cómo la coordinación institucional afecta la implementación de políticas se basa en tres aspectos complementarios: la definición, la complejidad de los problemas y los factores de elección. Más allá de las consideraciones semánticas o conceptuales, el debate académico gira en torno a las escalas como aquellas de los nueve niveles de independencia/integración de Metcalfe, y de los cuatro niveles de integración de Bouckaert, Peters y Verhoest (2010) que combinan los grados de coordinación y consolidación con aquellos de proliferación (Méndez 2020, 284-286). La dificultad de arbitrar entre un manejo independiente y uno jerárquico de las organizaciones administrativas se origina en la complejidad de la coordinación y la búsqueda del término medio entre especialización e integración. Sin embargo, José Luis Méndez insiste en que ambas dimensiones se pueden combinar en un modo de gobernanza versátil. Tal es el caso de los modos de gobernanza por redes, que combinan instituciones –o reglas– formales e informales, estructuras jerárquicas del tipo consejos, comisiones e intercambios personales.

Finalmente, la implementación se basa en las relaciones entre unos actores – principal y agente– que gozan de un acceso asimétrico a la información y de una capacidad de acción desigual en el plano político, profesional y económico. Por un lado, ello implica que la efectividad de las políticas públicas dependa de un diagnóstico objetivo de las relaciones de fuerza y un análisis prospectivo de trayectoria –“mapeo hacia adelante”–, al servicio de la TED y del modelo contingente descritos anteriormente. Por otro, invita al Gobierno a tomar en cuenta los factores de resistencia –“fricciones”– por parte de las personas y de las organizaciones –como los recursos de infraestructura, presupuesto, etc.–, susceptibles de generar fallas de implementación o de llevar a la reformulación de las políticas. La coordinación institucional intersectorial –“horizontal”– es también una respuesta a la fragmentación burocrática y a la persistencia en América Latina de una competencia nefasta entre agencias del Estado “por acumular poder y que se resisten a trabajar en conjunto o a apoyarse mutuamente” (Méndez 2020, 297).

Discusión

La relación entre teoría y práctica ha sido un problema central de la investigación en políticas públicas desde que Harold Lasswell publicó en 1951 su artículo fundacional titulado “The Policy Orientation”. Las claves de esta relación, como se recuerda oportunamente en el capítulo uno, se encuentran en el origen multidisciplinario de las ciencias de las políticas, en su orientación práctica hacia la resolución de problemas sociales y en el tenor normativo de sus hallazgos que pretenden contribuir

al desarrollo y a la democracia. Sin embargo, este campo de investigación de las ciencias sociales y humanas está interceptado por una línea que separa la investigación básica o fundamental y la investigación aplicada. Lo que apareció inicialmente como una división provisional en un campo emergente ha dado lugar a dos tipos de literatura, de modo que algunos contraponen “el análisis de políticas” –de corte teórico y académico– a “los estudios de políticas” –considerados empíricos y prácticos–.

El problema con esta división artificial es que entra en contradicción con la esencia del análisis de políticas públicas y su razón de ser. En realidad, la autonomía de los llamados “estudios básicos” en políticas públicas –expresión que alude a la investigación básica en ciencias naturales y físicas– se origina en la emergencia de un dominio de la ciencia política de corte neopositivista tras el giro conductista de los años cincuenta: la política comparada. En otros términos, no es que el análisis de políticas se separó de los estudios de políticas públicas en una suerte de divorcio entre la teoría y la práctica, sino que ciertos estudios de ciencia política –aquellos interesados en las políticas públicas como procesos políticos– se constituyeron en un campo de investigación básica, lo cual llevó a una reificación de la toma de decisión. Por lo demás, el triple carácter de las ciencias de las políticas –multidisciplinario, práctico y normativo–, es constitutivo del desarrollo epistemológico y del alcance teórico y empírico del análisis de políticas que, dicho sea de paso, no es sino una modalidad particular de los estudios de políticas –como la sociología de las organizaciones, el análisis histórico o la economía política–.

Esta idea subyace en la propuesta de José Luis Méndez de adoptar un enfoque estratégico basado en las políticas públicas para gobernar en América Latina. En este sentido es un aporte a la reflexión iniciada a medianos de los años ochenta e inicios de los noventa por autores como Stephen Linder, Guy Peters, Davis Bobrow, John Dryzek, Anne Schneider y Helen Ingram, quienes reformularon el problema de la relación entre teoría y práctica en las políticas públicas en términos de “diseño” para así superar el falso dilema entre investigación básica y aplicada. Esta discusión ha llevado a algunos a considerar el diseño de políticas como un marco analítico, es decir, una manera de conceptualizar, observar, explicar y desarrollar las políticas públicas a partir de problemáticas comunes, lo cual permite a la vez entablar un diálogo entre teorías y desarrollar métodos de trabajo más eficientes tanto para la investigación como para la toma de decisión (Peters y Fontaine en prensa).

La TED y el modelo contingente de toma de decisión presentados en el libro *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina* hacen cuatro contribuciones importantes al desarrollo y a la consolidación del diseño de políticas públicas como marco analítico. Primero, consolidan el puente tendido por Lasswell, Wil-

davsky, Peters y otros autores entre la teoría y la práctica para así facilitar al aprendizaje social mediante la producción acumulada de conocimiento sobre las políticas públicas. Segundo, operacionalizan la teoría weberiana de la complementariedad entre el oficio del científico y el del político al dar pautas para la cooperación entre ambos actores en la problematización, la formulación y la implementación de políticas. Tercero, al hacer hincapié en la coordinación institucional arrojan luz sobre la complementariedad entre diseño de políticas y diseño institucional para pensar de manera sistémica la coordinación vertical –entre principal y agente– y la coordinación horizontal –entre agencias autónomas de mismo nivel jerárquico–. Cuarto, ofrece una solución parsimoniosa al problema del contexto en la toma de decisión con la articulación de tres ejes –claridad de fines, claridad de medios y heterogeneidad de los actores–, lo cual permite anticipar cuándo pueden esperarse o en qué áreas de políticas prevalecen los modelos convencionales de racionalidad –racionalidad perfecta, racionalidad limitada, incrementalismo y anarquía ordenada–, a los cuales cabe añadir la “lógica de lo adecuado” teorizada por el institucionalismo sociológico.

La diferencia entre la TED y el modelo contingente, por un lado, y el diseño de políticas por otro, radica en la importancia dada a la evaluación. José Luis Méndez considera la evaluación como una actividad distinta al análisis de políticas y la reduce a la evaluación *ex post* de los objetivos, del progreso, del personal y del impacto (2020, 15). Sin embargo, la evaluación forma parte integral del diseño de políticas públicas por ser una actividad continua que atañe tanto a los impactos como a los procesos. La relevancia de los modelos de evaluación para el diseño de políticas se observa en tres niveles. Primero, son modelos de interpretación o representación –*framing*– que definen los problemas de políticas públicas y las preferencias en la elección de soluciones. En este caso, la evaluación consiste en reconocer la importancia de los valores, las creencias y la subjetividad en la puesta en agenda, la formulación y la implementación. Segundo, son modelos de análisis de coherencia entre fines y medios y de congruencia entre medios, en particular entre los instrumentos de políticas. En este sentido la evaluación consiste en monitorear el cambio de políticas para retroalimentar las decisiones iniciales y, de esta manera, aportar los correctivos necesarios si cabe el caso. Tercero, son modelos de valorización de los impactos y procesos, basados en la relación entre costos y beneficios. Aquí, la evaluación permite ajustar el diseño de una política en función de configuraciones dinámicas de factores económicos, políticos y sociales, que inciden a nivel local, nacional o internacional y que varían de un área de política a otra.

Por estas tres razones la inclusión de la evaluación al marco analítico del diseño de políticas públicas trae consigo dos implicaciones metodológicas fundamentales.

Primero, se trata por definición u ontología de un ejercicio de análisis comparado, en el cual se aprende de un país a otro, de un Gobierno a otro, de un área de política a otra. En este sentido el diseño de políticas es a la vez un método y una teoría basada en la comparación de instrumentos, modos de gobernanza, estilos de implementación, capacidades de gobierno, espacios de diseño y demás. Segundo, a diferencia de las teorías convencionales del proceso de las políticas, el diseño de políticas analiza y pone en contexto cualquier problema de política de una manera sistémica. Ello equivale a comparar las actividades de un gobierno en un contexto dado, en lugar de comparar las etapas de un ciclo: la formulación de explicaciones causales, la evaluación resultados –impactos + procesos–, la instrumentación y la intervención en la administración pública.

Conclusión

El libro *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina* cumple con el compromiso de su autor de vincular la teoría y la práctica desde un enfoque racional-instrumental, realista y crítico adaptado al contexto latinoamericano. Es una contribución original y rigurosa al análisis de políticas y a la toma de decisión que se dirige a un público amplio y diverso, procedente de la academia y de la administración pública. Cada quien encontrará lo suyo en función de sus conocimientos previos y de su nivel de lecturas, sea para descubrir o revisar algunos textos clásicos de la literatura especializada, o para entender mejor los tipos de racionalidad puestos en práctica en las políticas públicas fruto de las interacciones entre el Estado, la sociedad y la economía.

Por último, el libro encontrará su lugar en la discusión académica y profesional para avanzar en la operacionalización del diseño de políticas públicas como marco analítico. Por estas razones, el texto de José Luis Méndez se convertirá rápidamente en una obra de referencia para el estudio y el desarrollo de las políticas públicas en América Latina.

Referencias

Bouckaert, Geers, Guy Peters y Koen Verhoest. 2010. *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

- Lasswell, Harold. 1951. "The Policy Orientation". En *The Policy sciences: recent developments in scope and method*, editado por Daniel Lerner y Harold D. Lasswell, 3-15. Stanford: Stanford University Press.
- Méndez, José Luis. 2020. *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México.
- Méndez, José Luis. 1999. "Estudio introductorio". En *La política de la burocracia*, editado por Guy Peters, 8-61. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, Guy. 1999. *La política de la burocracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Wildavsky, Aaron. 1987. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Nueva Jersey / Oxford: Transaction Books.
- Peters, Guy, y Guillaume Fontaine. en prensa. "Introduction to the Research Handbook of Policy Design: Operationalizing the Policy Design Framework". En *Research Handbook of Policy Design*, coordinado por Guy Peters y Guillaume Fontaine. Cheltenham: Edward Elgar.