

Gobernar en América Latina: democracia, desarrollo y políticas públicas

MIREYA DÁVILA

Introducción

La Cátedra José Bonifácio nos invita a reflexionar sobre América Latina hoy. Como señala el ex presidente Ricardo Lagos, a pensar sobre los desafíos que tenemos como región hoy.

Al igual que el resto del mundo, América Latina ha debido insertarse en el nuevo contexto histórico que es la globalización. Ese proceso de integración económica, social y cultural ha transformado de manera profunda la manera en que los países y sus gobiernos diseñan sus estrategias de desarrollo. Por otro lado, la democracia se ha consolidado como el régimen político que prima en nuestra región y en el mundo. Es ideal normativo y práctica que la ciudadanía y quienes los representan demandan.

En este capítulo abordamos un ámbito que es relevante a la hora de reflexionar sobre los temas públicos, el gobernar. Gobernar es una tarea compleja pues involucra el tomar decisiones sobre los temas públicos en contextos económicos, sociales e institucionales que son difíciles de precisar, en el sentido de poder predecir. Gobernar es administrar el poder al cual se llega a través de la competencia democrática. Gobernar implica combinar las instituciones permanentes del Estado con los actores que, en democracia, ocupan el poder por un determinado lapso de tiempo.

Ahora, gobernar en democracia significa por definición representar. Es decir, quienes llegan al poder representan a quienes los votaron. Eso supone un conjunto de deberes que quienes ocupan el poder están llamados a cumplir. Por ejemplo, implementar el programa por el que se fue elegido, administrar de la mejor manera los recursos públicos, mejorar el bienestar general, informar de las decisiones, entre otros.

Las ciencias sociales han abordado el estudio del poder desde diferentes perspectivas: el estudio del Estado, de la burocracia, de las políticas públicas. Recientemente, el concepto de gobierno se ha abordado especialmente desde la aproximación de lo que es la toma de decisiones (*decision making*). Este capítulo aborda un aspecto particular de lo que es gobernar, y es la relación con el modelo de desarrollo y las políticas públicas. Gobernar es un proceso de toma de decisiones y las políticas públicas son las acciones de los gobiernos que expresan esa toma de decisiones. Creemos que éste último enfoque es fundamental para poder abordar esos temas de manera general y específica. Ese enfoque vincula los diferentes ámbitos públicos con las decisiones de los gobiernos, con las opciones de las acciones del Estado y los gobiernos. Ese artículo tiene como objetivo explicar la relación que existe entre los conceptos de modelo de desarrollo, gobierno y políticas públicas. Argumentamos que analizar los temas públicos desde la perspectiva de las políticas permite integrar ideas, principios y acciones desde el punto de vista empírico, analítico y normativo. Por otro lado, sostenemos que, desde la perspectiva del paradigma del modelo de desarrollo dominante en la región, la manera de abordar las políticas públicas ha sido predominantemente desde la disciplina de la economía. Los supuestos en que se basa la economía centrada en mirar al individuo y las sociedades desde un ángulo principalmente (y a veces exclusivamente) económico ha influido de manera notoria en el análisis de los modelos de desarrollo y los temas públicos, especialmente en aquellos ámbitos del conocimiento orientado a la toma de decisiones. En ese sentido, el caso de Chile es un buen ejemplo de lo anterior.

La estructura de este capítulo es la siguiente: caracterizamos el enfoque de políticas públicas a través de la revisión de la principal literatura; posteriormente vinculamos ese enfoque con los de modelo de desarrollo, democracia y gobierno; tercero y final, presentamos las principales características del conocimiento de políticas públicas en América Latina desarrollado por los organismos financieros internacionales.

Pensando en políticas públicas

Las políticas públicas es un enfoque que forma parte de otras disciplinas de las ciencias sociales que han abordado el estudio de los gobiernos y sus acciones. Lo específico de esa mirada, que se originó a partir de la ciencia política y la administración pública, es la orientación hacia el conocimiento práctico y la solución de los problemas públicos en contextos democráticos¹.

Características generales del concepto

El concepto de políticas públicas tiene su origen en Estados Unidos y tiene como objetivo generar conocimiento científico que ayude a solucionar problemas públicos. Desde que el concepto fue acuñado en la década de 1950, las políticas públicas han tenido un desarrollo vertiginoso, especialmente en Estados Unidos. Cientos de universidades desarrollan estudios de *policy analysis*, existiendo cursos de pregrado y posgrado que estudian las políticas públicas (principalmente a nivel de doctorado). El analista de políticas es una profesión que tiene ocupación tanto dentro del Estado como fuera de él, en Estados Unidos.

Lasswell² utilizó el término ciencias de política o *policy sciences* para denominar el estudio de las políticas. El objetivo era plantear la necesidad de que las ciencias sociales creasen métodos para resolver problemas públicos. Se esperaba crear conocimiento científico que contribuyese a mejorar el ejercicio de los gobiernos. Conocimiento experto en contextos políticos democráticos resume la esencia del enfoque de políticas públicas.

Cuan experto, científico, neutral o, al revés, cuánto influye la política en ese conocimiento de las políticas parece estar en el centro del debate sobre cómo abordar el estudio de esas acciones de los gobiernos. Para algunos, el conocimiento experto que generan las políticas públicas parece estar alejado de consideraciones políticas. Para otros, ese conocimiento experto se da en contextos democráticos en que factores políticos tam-

1. Precisamente una de las discusiones ha sido si las políticas públicas son una disciplina o una ciencia. Paul Sabatier, *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, 1999.
2. Harold Lasswell, "The Policy Orientation", en Harold Lasswell y Daniel Lerner (eds.), *The Policy Sciences*, Palo Alto, Stanford University Press, 1951.

bién deben ser considerados³. Otros autores enfatizan los temas éticos y de negociación política involucrados en las políticas públicas⁴.

Como se señaló, el estudio de las políticas públicas es uno orientado a los problemas⁵, ya que desde una perspectiva científica no es posible argumentar a favor de la validez intrínseca de los valores. El objetivo es, entonces, que los enunciados de la ciencia sean una norma técnica para la elección y práctica de políticas por parte de los gobiernos. Visto de otra forma, ese análisis de políticas debe dar la posibilidad de que la ciencia ayude a ordenar preferencias y metas de actores políticos. Entonces el conocimiento de políticas debe permitir seleccionar políticas de la mejor forma posible (racionalmente hablando).

Otra literatura, especialmente la vinculada al análisis de los problemas públicos y agendas de gobierno, da cabida a plantear que las políticas públicas tienen un énfasis político en el sentido que demuestran, favorecen ciertas opciones que tienen como base ciertas lógicas normativas. Stone⁶ sostiene que la definición de los problemas, más allá de la lógica racional, es política.

El estudio de las políticas públicas ha significado generar conocimiento empírico y teórico sobre las acciones de los gobiernos, así como el contexto institucional y la interacción de los jugadores existentes en el sistema

3. Anne Schneider y Helen Ingram, "Public Policy and Democratic Citizenship: What Kinds of Citizenship Does Policy Promote?", en Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, Boca Ratón, CRC, 2007, pp. 329-348.
4. Lawrence Susskind, "Arguing, Bargaining, and Getting Agreement", en Michael Moran, Martin Rein y Robert Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2006, pp. 269-295; Mauricio Merino, "La Importancia de la Ética en el Análisis de las Políticas Públicas", en Mauricio Merino *et al.*, *Problemas, Decisiones y Soluciones: Enfoques de Política Pública*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica/Cide, 2010, pp. 27-60.
5. La literatura sobre políticas públicas ha desarrollado toda un área de investigación respecto al concepto de problemas en políticas públicas (Roger Cobb y Charles Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1983; John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984; Luis Aguilar Villanueva (ed.), *La Hechura de las Políticas*, Ciudad de México, Miguel Angel Porrúa, 2006; Deborah Stone, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York, W. W. Norton, 1997; Nieves Ortega y Susana Ruiz, "Definición de Problemas y Diseño de la Agenda", en Margarita Pérez Sánchez (ed.), *Análisis de Políticas Públicas*, Granada, Universidad de Granada, 2006.
6. Deborah Stone, *op. cit.*

político de cada realidad nacional. Este estudio se ha caracterizado por la diversidad de enfoques teóricos⁷: desde los modelos de proceso, sistémicos, a los modelos centrados en actores⁸.

Dos disciplinas de las ciencias sociales, la economía y la ciencia política, han desarrollado conocimiento acerca de políticas públicas específicas, el cual es utilizado, especialmente el económico, como insumo para la toma de decisiones en los gobiernos latinoamericanos. Por otro lado, desde la ciencia política podríamos decir que las políticas públicas estudian una dimensión más acotada del poder, aquella relacionada con el resultado de la lucha por él, éste en una dimensión concreta y específica como lo son las acciones y omisiones de los gobiernos respecto a problemas concretos que afectan a las sociedades complejas y democráticas en el mundo contemporáneo. Los diferentes enfoques que dominan la ciencia política contemporánea, como el institucionalismo y la teoría de elección racional, y aquellas miradas de la política desde la perspectiva de la economía, han colaborado también al análisis de las políticas públicas en diferentes contextos históricos y nacionales.

Como es normal en las ciencias sociales, no existe una única definición de políticas públicas. La aproximación más común define las políticas públicas como las acciones (o inacciones) del Estado para solucionar ciertos problemas públicos⁹. Tampoco parece haber una única definición de política (*policy*). Aguilar¹⁰ la define como “un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con el objetivo de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: una acción con sentido”¹¹. Por otro lado, lo público o pública (*public*) se refiere al espacio colectivo en que se discuten los aspectos que influyen a la vida en sociedad. Más que todo el concepto de *public*, se entiende en oposición a lo privado. Es decir, a políticas desarrolladas por el

7. Stella Theodolou y Matthew Cahn, *Public Policy: The Essential Readings*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1995.

8. Michael Moran, Martin Rein, Robert Goodin (eds.), *op. cit.*

9. Eugenio Lahera, *Introducción a las Políticas Públicas*, Santiago, Fondo de Cultura Económica, 2008.

10. Luis Aguilar Villanueva (ed.), *op. cit.*

11. *Idem*, p. 24.

sector privado o agentes no estatales para el mundo privado (por ejemplo, las diferentes políticas de una empresa).

Los estudios sobre *policy sciences* se han destacado por tres aspectos: la estructuración de esa literatura orientada a los problemas; el enfoque multidisciplinario de esa disciplina; y la necesidad de vincular ese estudio con opciones valóricas. Es decir, conocimiento para el mejoramiento de la democracia y dignidad humana¹².

Metodológicamente, las políticas públicas pueden ser analizadas con diferentes herramientas¹³. Los métodos cuantitativos aplicados a las políticas públicas permiten generar información tanto para el *decision maker* como para los académicos e investigadores¹⁴. Por otro lado, la metodología cualitativa permite profundizar las particularidades de las diferentes políticas en contextos específicos o conocer temas particulares respecto a políticas públicas singulares¹⁵. En el primer caso, los métodos cuantitativos han estado vinculados históricamente a la economía, mientras que los cualitativos, a los estudios provenientes de otras ciencias sociales. Por otro lado, dada la particularidad de las decisiones adoptadas para solucionar los problemas públicos, el estudio de caso es una forma de investigación muy extendida en el tema de las políticas públicas¹⁶.

Precisamente, la utilización del estudio de caso y metodología cualitativa sirve de base para criticar la capacidad que tiene el enfoque de política pública para generar conocimiento científico caracterizado por su generalización y abstracción desde las ciencias sociales¹⁷.

12. Peter de León y Danielle Vogenbeck, "The Policy Sciences at the Crossroads", en Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney (eds.), *op. cit.*

13. Teresa Bracho, "Políticas Basadas en Evidencia: La Política Pública como Acción Informada y Objeto de Investigación", en Mauricio Merino *et al.*, *op. cit.*, pp. 291-320

14. Kaifeng Yang, "Quantitative Methods for Policy Analysis", en Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney (eds.), *op. cit.*

15. Dvora Yanow, "Qualitative-interpretive Methods in Policy Research", en Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney (eds.), *op. cit.*

16. Ramón Borges, "El Estudio de Caso como Instrumento Pedagógico y de Investigación en Políticas Públicas", Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Santiago, Universidad de Chile, 1995, pp. 1-25.

17. Peter de León y Danielle Vogenbeck, *op. cit.*

El modelo más utilizado del enfoque de políticas públicas ha sido el del ciclo de políticas. Ese modelo establece una separación de toda política en tres partes: diseño, implementación y evaluación¹⁸. El diseño es la etapa en la cual se analiza la selección y características de una determinada política pública. La implementación se centra en la gestión o aplicación de esa política. Finalmente la evaluación es información sobre la implementación que permite generar nuevas decisiones sobre la mantención o rediseño de la política en cuestión.

El modelo de proceso de políticas se insertó en un comienzo dentro del estudio más general del proceso de toma de decisiones, especialmente el vinculado al diseño de las políticas. A partir de los años 1970¹⁹ el tema de la implementación se comenzó a observar como un ámbito separado del de diseño²⁰. Los estudios de implementación estuvieron centrados primeramente en un modelo más centralizado, como el *top-down*, para luego pasar a uno contrario, el *bottom-up*. El estudio de la evaluación de políticas vino a complementar los anteriores²¹, siendo, en general, el menos desarrollado, especialmente en América Latina y Chile.

A la vez ese esquema ha sido criticado por su debilidad teórica y empírica²². Con el tiempo, la literatura ha convenido en señalar que el modelo del ciclo de política es útil para distinguir las etapas de una política, pero no da cuenta de la realidad en que muchas veces las políticas están en constante revisión²³.

Posterior al modelo de ciclo de políticas se desarrollaron otras áreas de investigación. Por ejemplo, el conocido y utilizado concepto de incremen-

18. Paul Sabatier, *op. cit.*; Werner Jann y Kal Wegrich, "Theories of the Policy Cycle", en Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney (eds.), *op. cit.* Existen otros modelos de etapas que incluyen un mayor número de éstas, como el del propio Harold Lasswell, *op. cit.*

19. Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973.

20. *Idem*; Daniel Mazmanian y Paul Sabatier, *Implementation and Public Policy: with a New Postscript*, Lanham, University Press of America, 1989.

21. Frank Fischer, *Evaluating Public Policy*, Chicago, Nelson-Hall, 1995; Evert Vedung, *Public Policy and Program Evaluation*, New Brunswick, Transaction, 2005.

22. Werner Jann y Kal Wegrich, *op. cit.*

23. Peter de León y Danielle Vogenbeck, *op. cit.*

talismo en políticas públicas²⁴, el cual señala que la mayoría de las políticas cambian incrementalmente, es decir, en el margen. En la década del 1960 se desarrollaron numerosos estudios sobre el proceso de *agenda-setting*²⁵, definido como aquel en que un problema es seleccionado para ser sujeto de acción por parte del Estado. La base de este análisis fue que la selección de un problema es un proceso político.

Perspectivas como las de Fischer²⁶ o Stone²⁷ abordan un análisis de política pública más centrado en lo teórico y normativo. También se han desarrollado un sinnúmero de manuales²⁸ y *handbooks*²⁹.

Por otro lado, existe una dimensión práctica del análisis de políticas públicas o *policy analysis*³⁰. Un ejemplo lo constituyen las recomendaciones desarrolladas por Bardach³¹, quien postula un conjunto de pasos para realizar un exitoso análisis de política.

Vinculando los conceptos: democracia, desarrollo y políticas públicas

En esta sección planteamos el vínculo entre democracia, modelos de desarrollo y políticas públicas. El objetivo no es referirnos in extenso a la

24. Charles Lindblom, "The 'Science' of Muddling Through", *Public Administration Review*, vol. 19, n. 2, pp. 79-88, 1959.
25. Roger Cobb y Charles Elder, *op. cit.*; John Kingdon, *op. cit.*; Frank Baumgartner y Bryan Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, The University of Chicago Press, 1993; Thomas Birkland, "Agenda Setting in Public Policy", en Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney (eds.), *op. cit.*
26. Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney (eds.), *op. cit.*
27. Deborah Stone, *op. cit.*
28. Margarita Pérez Sánchez (ed.), *Análisis de Políticas Públicas*, Granada, Universidad de Granada, 2006; M. Kraft y Scotte Furlong, *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*, Washington, CQ, 2007.
29. Michael Moran, Martin Rein, Robert Goodin (eds.), *op. cit.*; Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney (eds.), *op. cit.*
30. David Weimer y Aidan Vining, *Policy Analysis, Concepts and Practice*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1991.
31. Eugene Bardach, *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, Washington, CQ, 2005.

vasta discusión sobre la democracia (sus definiciones, características, calidad, valoración ciudadana, entre otras), ni detallar la discusión sobre diferentes tipos de modelos de desarrollo, sino enfocarnos en la relación entre los tres conceptos para sostener que a través del análisis de políticas públicas es posible vincularlos.

La democracia es hoy, más allá de la lógica normativa que está siempre implícita en esa palabra, una manera de organizar el poder en la sociedad. Es decir, quién gobierna y cómo. La democracia permite la igualdad de todos los ciudadanos para decidir quiénes los representarán. Por otro lado, los representantes de los ciudadanos deben cumplir con el mandato que se les entregó. Más allá de las definiciones ideales y de las aspiraciones que deben existir para mejorar los sistemas democráticos, ésta es también la forma más real y concreta que hemos encontrado para poder organizar el poder entre muchos. Ahora bien, la democracia nos permite saber cómo se elige quien gobierna, pero no cómo se gobernará, pero hoy se entiende que asumir el poder significa también procesos de rendición de cuentas y transparencia no vistos en épocas anteriores, lo que permite, a su vez, incrementar la responsabilidad de los gobernantes frente a los gobernados.

A su vez, la relación entre democracia y políticas públicas está dada porque la democracia permite procesar las demandas y opciones de la ciudadanía a través de quienes ésta elige. Las políticas se convierten así en las acciones de los gobiernos, es decir, de los representantes de la ciudadanía que se eligen cada cierto tiempo. Acá es posible observar deficiencias en la necesaria correspondencia entre representación y acción de los gobiernos por el incumplimiento de la rendición de cuentas. No siempre los gobernantes hacen lo que los gobernados optaron cuando se votó por ellos. Aquí entran otros elementos necesarios de considerar en el análisis, como el rol de los partidos políticos, la capacidad de organización de la ciudadanía (movimientos sociales), grupos de interés y los elementos de diseño institucional de los Estados y gobiernos. En ese ámbito es importante este diseño institucional así como la vigencia del estado de derecho.

Por otro lado, el modelo de desarrollo es una manera simplificada de entender la estrategia que los países deciden para aumentar su bienestar (material y social). Un modelo de desarrollo contiene una determinada

estrategia económica, lo que a su vez significa el decidir quién será el propietario de los medios de producción, si el colectivo (el Estado) o el sector privado (los empresarios). Como señala Pinto, “desde un ángulo económico podría entenderse por estilo de desarrollo la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios”³². Pinto plantea tres preguntas: para quiénes, qué producir y cómo. Para él es más importante el para quién, lo que plantea, según el autor, mayor o menor desigualdad entre grupos sociales. Para Pinto, un estilo de desarrollo contiene dos aspectos vinculados entre sí: los estructurales (cómo está organizado el aparato productivo, de cuanto a recursos económicos y composición de la oferta) y los que mueven el sistema (nivel y composición de la demanda) y su antecedente esencial (la distribución del ingreso). Entonces, siguiendo a ese autor, un modelo de desarrollo se expresa en lo social a través de los beneficios y costos de quiénes se insertan en la estrategia económica antes mencionada. Finalmente, en mi opinión existe un tercer elemento que es el aspecto político, en dos sentidos (lo cual depende de cuándo se comienza a analizar): primero, existen ciertas configuraciones de poder político, económico y social que influyen en el establecimiento de cierto modelo de desarrollo; y, segundo, éste mismo modelo genera ciertos actores o sectores sociales que se ven beneficiados o perjudicados. Ahora, no dalo mismo si esos procesos se dan en dictadura o gobiernos autoritarios que en democracia. En democracia se complejiza pues el conjunto de actores tienen el espacio público y político para manifestar su opinión.

Como ya señalamos al comienzo, las políticas públicas son definidas como acciones del gobierno o del Estado diseñadas e implementadas para resolver un problema que es definido como público. Eso se vincula con el modelo de desarrollo en la medida que este es un conjunto de políticas con ciertas orientaciones definidas. La capacidad que tiene un gobierno

32. Aníbal Pinto, “Notas sobre los Estilos de Desarrollo en América Latina”, *Revista de la Cepal*, n. 96, pp. 73-93, dez. 2008.

para llevar a cabo esas políticas públicas es política y de gestión. Eso a su vez está relacionado con la capacidad estatal para tomar el ritmo de cambios propuesto por los gobiernos.

Las políticas públicas en América Latina: conocimiento y modelos de desarrollo

A continuación presentamos tres aspectos de las políticas públicas en América Latina: primero, las especificidades de ese enfoque en la región; el conocimiento académico sobre las políticas en esos países; y, tercero, el conjunto de políticas y el paradigma que promueven los organismos internacionales respecto de las políticas en Latinoamérica.

Respecto a la especificidad de las políticas públicas en América Latina vale la pena hacerse la pregunta planteada al comienzo sobre el grado de generalización que es posible de alcanzar con el enfoque de políticas públicas. Eso abre la discusión sobre la capacidad científica y prescriptiva de esa mirada de los fenómenos sociales. Una perspectiva sostiene que tanto el contexto histórico como las instituciones son dependientes de la historia, el contexto y la geografía. En ese sentido, diversos autores sostienen que el contexto histórico influye en las particularidades de las políticas públicas³³. Garza-Aldape³⁴ argumenta que existen condiciones históricas y políticas en el caso mexicano, y en América Latina en general, que son necesarias para analizar las políticas públicas: transiciones a la democracia, sistemas políticos, electorales, entre otros. A lo anterior se pueden agregar aspectos como la relación del Estado con los partidos, la relación Estado-sociedad, la menor institucionalización o la influencia de las institu-

33. Enrique Cabrero, "Uso y Costumbres en la Hechura de las Políticas Públicas en México: Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", *Gestión y Política Pública*, vol. ix, n. 2, pp. 189-229, 2000.

34. Eduardo Garza-Aldape, *Políticas Públicas en Democracia*, Ciudad de México, Fondo Cultura Económica, 2006.

ciones informales, entre otros³⁵. Un tema no menor a la hora de pensar y analizar modelos de desarrollo y políticas públicas es la desigualdad social y económica, así como la lógica estructural de relación entre personas y grupos sociales. En nuestra perspectiva ésta debe ser considerada a la hora de estudiar y proponer políticas.

Lo anterior no obsta para que sea posible, en el enfoque de políticas públicas, contar, al igual que en otras disciplinas de las ciencias sociales, con un conjunto de argumentos y datos empíricos que aportan conocimiento que puede ser testeado en diferentes realidades nacionales y particulares. Es decir, las características específicas de los países de la región (ya sean institucionales o de agencia) son posibles de incorporar como factores explicativos o a explicar, para así comprobar o rechazar el conocimiento de las políticas públicas. De esta forma es posible ir creando modelos teóricos que incorporen esas variables específicas.

Vinculado a lo anterior, el proceso y los mecanismos a través de los cuales los modelos de desarrollo y las políticas que lo componen se insertan y adaptan en las diferentes realidades nacionales de la región, está el conjunto de orientaciones y conocimiento de políticas propuesto por los organismos financieros internacionales.

El conocimiento académico

El conocimiento académico sobre políticas públicas tiene dos orígenes: el desarrollado por los propios académicos latinoamericanos y la literatura proveniente de Estados Unidos y Europa. Las disciplinas son variadas pero destaca la economía, la sociología y la ciencia política.

Desde la perspectiva de la ciencia política, el análisis de las políticas públicas se ha vinculado con el análisis de actores, reglas del juego y acciones. Generalmente las políticas públicas son consideradas variables dependientes en el sentido que su configuración y *outcomes* son resultado de la combinación de diseños institucionales y del poder de los diferentes

35. En este ámbito la ciencia política y la historia han descrito fenómenos políticos como el clientelismo y el populismo, que inciden directamente en cómo se diseñan e implementan las políticas públicas en la región.

actores³⁶. Por ejemplo, la literatura sobre modelos de capitalismo (*models of capitalism*) analiza las diferentes políticas que conforman los diferentes tipos de capitalismo³⁷, así como los diferentes tipos de políticas, por ejemplo, las sociales³⁸.

En Latinoamérica un conjunto de instituciones ha venido desarrollando el análisis de los temas de gobierno desde una perspectiva de las políticas públicas. Por ejemplo, en México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (Cide) tiene una agenda vinculada a políticas públicas en la región la cual se difunde a través de la revista *Gestión y Política Pública*. El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) también ha venido desarrollando la línea de políticas públicas, especialmente las políticas sociales³⁹. Por su parte, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) también ha ido introduciendo el enfoque de políticas públicas en sus temas de investigación⁴⁰. Además, existen diversos centros de investigación dedicados a políticas públicas específicas.

Desde la economía el estudio de la academia aborda diferentes ámbitos, especialmente aquellos vinculados a las políticas macroeconómicas implementadas a partir de las reformas estructurales de finales del siglo xx y diferentes temas de economía política. Por ejemplo, en Chile destaca la Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan)⁴¹, que se dedica al análisis de diversas políticas (por ejemplo, educación, po-

36. Raúl Madrid, *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*, Stanford, Stanford University Press, 2003.

37. Rossana Castiglioni, "Reformas a las Pensiones en América Latina: Orígenes y Estrategias", *Revista Ciencia Política*, vol. xxv, n. 2, pp. 173-189, 2002; Evelyne Huber (ed.), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*, University Park, The Penn State University Press, 2003.

38. Evelyne Huber y John Stephens, *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago, The University of Chicago Press, 2012. Jennifer Pribble, *Welfare and Party Politics in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2013.

39. Disponible en: www.clad.org. Acceso en: 10 oct. 2013.

40. Por ejemplo, recientemente se convocó a un concurso sobre Estudios sobre Políticas Públicas en América Latina y el Caribe: Democracia, Ciudadanía y Justicia Social. Disponible en: www.clacso.org. Acceso en: 10 oct. 2013.

41. Disponible en: www.cieplan.org. Acceso en: 10 oct. 2013.

líticas sociales⁴², política tributaria, entre otros, desde una perspectiva del análisis económico y de economía política.

El modelo de desarrollo de los organismos financieros internacionales

Como señalamos, los organismos financieros internacionales han tenido un importante rol en la difusión del enfoque de políticas públicas en Latinoamérica. La economía ha sido la disciplina más utilizada para describir, explicar y prescribir políticas públicas en la región. A lo anterior se ha añadido una aproximación desde el institucionalismo (tanto desde la economía institucional como desde la ciencia política) para explicar la diferente trayectoria y resultados de las reformas estructurales producto del Consenso de Washington⁴³.

El volumen y profundidad de conocimiento generado por diversos organismos financieros internacionales ha generado una importante fuente de información, especialmente cuantitativa. La externalidad positiva de eso ha significado el que la sociedad civil, los gobiernos y los académicos cuenten con un mayor volumen de información y análisis que en décadas anteriores. De alguna forma la investigación generada por esos organismos es una fuente de conocimiento científico paralelo al realizado por la institución que históricamente ha estado encargada de ese conocimiento: las universidades.

Ahora el conocimiento sobre políticas públicas de esas organizaciones tiene una lógica normativa en su fundamentación. A diferencia del conocimiento académico que tiene como objetivo generar conocimiento científico, el generado por esas organizaciones es conocimiento científico, pero con una orientación práctica natural al enfoque de políticas públicas. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Mone-

42. José Pablo Arellano, *Veinte Años de Políticas Sociales, Chile 1990-2009: Equidad con Crecimiento Sostenible*, Santiago, Cieplan, 2012.

43. Rafael Correa, "Reformas Estructurales y Crecimiento en América Latina: Un Análisis de Sensibilidad", *Revista de la CEPAL*, n. 76, pp. 89-107, abr. 2002; Pablo Alegre, "Matrices Sociopolíticas y Patrones de Reforma en el Cono Sur: Entre la Ruta Populista y Autoritaria. El caso Uruguayo en Perspectiva Comparada", *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, n. 2, pp. 89-108, 2007.

tario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y más recientemente la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD), han desarrollado diversas investigaciones en materia de políticas públicas. La naturaleza económica de esos organismos hace que el énfasis esté en el análisis de políticas económicas, por un lado, y en las herramientas de la economía en el resto de aquellas políticas de otra índole, cómo las de educación, salud, gestión pública, modernización del Estado, entre otras.

Lo anterior es coherente con el rol político y económico de esos organismos en ser los que han continuado con la aplicación de las reformas estructurales que son producto de la crisis de la deuda en los años 1970 y cuyo eje prescriptivo está en el Consenso de Washington. El modelo de desarrollo que establece el conjunto de políticas se vincula a la liberalización de las economías, el establecimiento de reglas del juego claras para el funcionamiento de los mercados, la importancia del comercio global y su impacto en las economías nacionales, sobre todo el buen manejo de políticas macro y microeconómicas. A lo anterior se añade la lógica normativa de ir mejorando la democracia en la región así como introducir el desarrollo sustentable. Por otro lado, en la última década se ha ido desarrollando una visión más crítica respecto a las consecuencias para América Latina de esa receta de políticas⁴⁴.

El BID utiliza el enfoque de políticas para el análisis de los diferentes temas como agricultura, finanzas públicas, educación, energía. En general desde la perspectiva de las políticas públicas se analiza el diseño de políticas y sus resultados. La etapa de implementación se vincula al análisis de la gestión pública. En una primera etapa, a finales del siglo xx, el análisis estuvo centrado en la aplicación de las reformas estructurales originadas en el llamado Consenso de Washington. Posteriormente, la diversa trayectoria de esas experiencias en los países de América Latina mudó el análisis a las instituciones públicas de nuestros países. Mirado desde una óptica de la economía institucional, el argumento central fue que las instituciones públicas (el Estado) se importan en el sentido que

44. José Antonio Ocampo, *Más Allá del Consenso de Washington: Una Agenda de Desarrollo para América Latina*, Santiago, Cepal, 2005 (Estudios y Perspectivas, 26).

son un factor explicativo a la hora de entender la variación en los resultados económicos y sociales post Consenso de Washington en nuestros países⁴⁵. Vinculado a lo anterior, en el tópico de gobierno se analiza la capacidad institucional y el gobierno electrónico. Las estrategias son el desarrollo de infraestructura, modernización del Estado, promoción de la participación ciudadana en actividades bancarias y estrategias de desarrollo subnacional. En el Fondo de Fortalecimiento de Capacidad Institucional (FFCI) se financian 121 proyectos en las áreas de contexto político y estratégico, gestión interna, provisión de servicios.

Por su parte, el BM tiene los siguientes tópicos: agricultura y desarrollo local, cambio climático, conflicto, financiamiento del clima, desarrollo guiado por la comunidad, deuda, manejo de desastres, educación, políticas basadas en evidencia, energía, industrias extractivas, ambiente, sector financiero, género, economía mundial, salud, *hydropower*, indígenas, irrigación, desigualdad, tecnologías de la información, trabajo y pobreza, trabajo y protección social, ley y regulación, medición de la pobreza, migración, nutrición, pobreza, desarrollo sector privado, sector público y gobernanza, salud reproductiva e infantil, salubridad, desarrollo sustentable, *shocks*, desarrollo social, comercio, transporte, desarrollo urbano y agua.

El FMI en su sección de *policy papers* publica temas como política fiscal, reforma a las pensiones en países avanzados y en desarrollo, políticas macroeconómicas y reforma a la salud, estadísticas fiscales del gobierno para mejorar la política fiscal.

La OECD ha generado conocimiento sobre la región en la medida que se compara con los países europeos y porque además México y Chile ingresaron hace un par de años a esa organización. Además, a diferencia del BID, BM y FMI, esa organización europea no es un banco, por lo que la lógica normativa es necesariamente diferente. Si bien no tiene un tópico llama-

45. Ernesto Stein *et al.* (eds.), *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, Washington, Harvard University Press, 2008; Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Washington, Harvard University Press, 2010.

do gobierno, si tiene uno que se denomina desarrollo y otro gobernanza pública. En este último tiene temas como el presupuesto y gasto público, la innovación en el sector público, gobierno electrónico, corrupción, empleo en el sector público, gestión de finanzas públicas, política fiscal, regulación, entre otros.

Cabe señalar que otros organismos internacionales, principalmente de la Organización de las Naciones Unidas y sus diferentes organizaciones, también consideran el enfoque de políticas públicas pero desde una perspectiva centrada en criterios de desarrollo e inclusión. En ese sentido, la Comisión Económica para América Latina (Cepal) desarrolla el análisis económico de las políticas pero también incluye otros temas vinculados con criterios de igualdad e inclusión en el desarrollo antes mencionados, es decir, desde una perspectiva normativa democrática en el sentido amplio de la palabra⁴⁶.

Conclusiones

El objetivo de este capítulo fue presentar esquemáticamente la relación entre gobierno, políticas públicas y modelo de desarrollo. Se presentó brevemente la literatura sobre políticas públicas y se vincularon los conceptos aquí presentados. El argumento central es la importancia que tiene el enfoque de políticas públicas para describir, explicar y modificar los asuntos públicos.

Al comienzo señalamos que lo que distingue el enfoque de políticas públicas es su orientación práctica. Desde esa perspectiva, ese enfoque posibilita entonces combinar lo normativo con lo científico y prescriptivo de manera simultánea si lo que se quiere es analizar los asuntos públicos orientados a la toma de decisiones. Lo anterior no obsta para que desde la academia sea posible construir conocimiento teórico generalizable sobre políticas públicas. Cabe la pena señalar el debate entre las características específicas y el conocimiento general señalado por algunos autores.

46. *Prospectiva y Desarrollo: El Clima de la Igualdad en América Latina y el Caribe a 2020*, Santiago, Cepal/ONU, 2013.

Finalmente, es preciso mencionar que el modelo de desarrollo que promueven los organismos internacionales en la región a través del conocimiento sobre las políticas públicas aplicadas a las políticas generales establecidas primeramente en el Consenso de Washington y que se establecieron en la región y que, como señala la literatura, ha ido presentando variación tanto la combinación de diferentes modelos de desarrollo como en los resultados o *outcomes* de esas políticas.