



R E S E Ñ A D E L I B R O

Políticas Públicas. Enfoque estratégico para América Latina, de José Luis Méndez Martínez*

Brayant Armando Vargas Hernández**

Recibido: 19 de enero de 2021

Aceptado: 08 de abril de 2021

En América Latina, la pandemia ocasionada por la Covid-19 intensificó muchos de los problemas públicos que históricamente han perjudicado la reproducción de los sistemas funcionales de la sociedad en la región: las violencias contra las mujeres se exacerbaban, la pobreza se profundizó, el desempleo incrementó acompañado de la incertidumbre del mercado laboral y se magnificaron las brechas en el acceso a la salud y la protección social. Esta situación visibilizó la existencia de enormes asimetrías sociales y la debilidad institucional del Estado para reducirlas.

En este contexto, quizá como nunca antes, se requiere de la formación de directivos y analistas que conozcan y ejecuten bajo un enfoque estratégico las herramientas que proporciona el análisis de las políticas públicas. ¿Qué es un enfoque estratégico de las políticas públicas? ¿Por qué es necesario adoptarlo en América Latina? ¿Qué herramientas se requieren para implementarlo? Estas cuestiones son resueltas en el nuevo libro del Doctor José Luis Méndez Martínez: *Políticas Públicas. Enfoque estratégico para América Latina*, editado por el Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México.

A lo largo del texto, José Luis Méndez plasma el conocimiento acumulado durante más de cuarenta años de experiencia en el campo de las políticas públicas como alto directivo gubernamental, consultor de organizaciones nacionales e internacionales e investigador pionero de la disciplina en América Latina. El resultado no podría ser más pertinente para superar la

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Pittsburg. Profesor-investigador de tiempo completo en El Colegio de México. Investigador Nacional Nivel III del CONACYT.

** Candidato a Doctor en Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México.

coyuntura actual, puesto que contribuye con la formación de estudiosos y profesionales en el campo de las políticas públicas capaces de entender la relevancia de su intervención en la construcción del bienestar colectivo en un contexto democrático e incrementar su incidencia en el proceso de las políticas a partir de la formulación de recomendaciones ancladas a la realidad regional, con base en sólidos fundamentos teóricos y metodológicos.

En este texto las y los lectores no encontrarán recetas simplistas o mecánicas para la elaboración de políticas, en cambio, encontrarán conocimientos y herramientas asociadas con el análisis de las políticas que les permitirán, de acuerdo con sus criterios y en consideración de las circunstancias particulares, incidir de manera más efectiva en la solución de los problemas públicos en contextos de alta desconfianza interpersonal, politización de la vida pública e inestabilidad de la interacción social. Así, la obra cuestiona y responde ante el uso infundado de enfoques de base empírica extranjera en la solución de los problemas de América Latina, en la medida en que sus supuestos no siempre se corresponden con la realidad de la región. La evidencia al respecto es abundante en diferentes campos de conocimiento.

Desde las primeras líneas, Méndez puntualiza que su objetivo principal es contribuir con el desarrollo de formas de actuación gubernamental que respondan efectivamente ante los problemas públicos en América Latina, en un contexto de recesión económica y el consecuente declive de los niveles de desarrollo humano. Lo anterior, mediante la presentación de conceptos, herramientas y recomendaciones relacionadas con el campo de estudios de las políticas públicas.

El autor enfatiza que el estudio de las políticas públicas consiste en explicar la manera en cómo los hechos problemáticos son construidos y cómo son incluidos dentro de la agenda del Estado, así como las acciones encaminadas a la resolución de los mismos, pero nos advierte que este campo de conocimientos apareció originalmente para aumentar la capacidad directiva de los gobiernos en Estados Unidos durante la década de 1950. En consecuencia, para que el enfoque de las políticas públicas resulte de utilidad en América Latina es necesario adaptarlo al contexto regional. Para cumplir con su objetivo, en términos generales, la obra conjuga conocimientos teóricos con herramientas prácticas.

Por una parte, los capítulos exponen, de manera respectiva, los debates académicos más importantes que se han suscitado sobre cada una de las etapas que conforman el proceso de las políticas públicas: problematización, diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación.¹

¹ Méndez reconoce que existen diversas aproximaciones sobre las etapas que abarca el ciclo de las políticas, sin embargo, su visión recupera aquellas etapas que se han convertido en auténticos subcampos de estudios. Asimismo, como otros autores,

Además de los planteamientos propios del autor, las y los lectores encontrarán una revisión exhaustiva y una sistematización robusta de la literatura especializada en América Latina y Estados Unidos. No será extraño que muchas profesoras y profesores estructuren sus cursos de licenciatura y posgrado con base en este texto.

Por otro lado, derivado del estado del arte, los capítulos también proporcionan herramientas para afrontar con eficacia el proceso de las políticas públicas. Algunas herramientas son conocidas, como el análisis FODA, pero muchas son inéditas, como la matriz para la toma de decisiones. Las herramientas originales fueron desarrolladas y probadas por el propio Méndez durante su actividad profesional. Este contenido resultará de especial relevancia para directivos y analistas de política pública, quienes deben desarrollar propuestas viables para la solución de los problemas públicos en contextos de alta complejidad sociopolítica.

De manera específica, la obra consta de seis capítulos. En el capítulo I, *El contexto regional y mundial o de cómo el enfoque de políticas puede ser una respuesta efectiva a la complejidad político-social de América Latina*, José Luis Méndez analiza, por una parte, la evolución de la intervención pública en América Latina a la luz de las transformaciones históricas que ha experimentado el Estado, la política y la sociedad, desde la época de la conquista hasta las primeras dos décadas del siglo XXI, por otro lado, explica la manera en cómo el enfoque de las políticas públicas puede ser de utilidad para incrementar las capacidades de los gobiernos en la solución de los problemas públicos en contextos en donde la desconfianza interpersonal ha obstaculizado la construcción de un poder político constructivista basado en la acción colectiva.

En este sentido, Méndez enfatiza que la solución efectiva de los problemas públicos en América Latina no puede ser únicamente una cuestión de voluntad política o buenas intenciones, sino de estrategias concretas y mecanismos efectivos. Así, el enfoque de las políticas públicas puede aportar insumos para la mejor actuación de los gobiernos latinoamericanos cuando somos conscientes de sus limitaciones y somos capaces de utilizarlo en situaciones en donde usualmente los intereses políticos particulares tienen mayor injerencia que los problemas colectivos o la evidencia científica. Lo anterior demanda formación académica-técnica y pericia política. El contexto contribuye a adquirir estas competencias.

Bajo esta lógica, en el capítulo II, *problematización o de por qué hay que tener cuidado con lo que se desea*, Méndez menciona que la problematización puede considerarse esquemática-

enfatiza que la desagregación de las políticas públicas por etapas cuenta únicamente con un propósito analítico porque en la práctica suelen traslaparse, no necesariamente atienden un proceso secuencial o no se presentan siempre todas en la realidad.

mente como la primera etapa dentro del ciclo de las políticas públicas. Es el proceso mediante el cual una circunstancia transita de una agenda hacia otra hasta convertirse en un problema de atención prioritaria para el Estado. El autor argumenta que la problematización probablemente sea la etapa más relevante dentro del proceso de las políticas, puesto que, por ejemplo, determina los campos de intervención del Estado y define, en buena medida, la distribución del poder en una sociedad.

En la sección analítica del capítulo se exponen los factores por los cuales una circunstancia puede o no convertirse en un problema estatal, como, por ejemplo, la atención que despierta su definición discursiva entre actores con poder para movilizar recursos para promoverlo o el grado de receptividad política. El capítulo se nutre de las obras de autores como Schattschneider, Nelson o Kingdon. En términos normativos, para favorecer la incorporación de un problema dentro de la agenda estatal, Méndez recomienda definirlos de manera sencilla, asociarlos con una solución efectiva y posicionarlos dentro de una coalición que permita aprovechar las oportunidades para introducirlo.

En el capítulo III, *diagnóstico o del digno e importante oficio del analista de políticas públicas*, el diagnóstico es concebido como aquello que Herbert Simón denominó la *estructuración* del problema público o lo que Giandomenico Majone llamó el *núcleo duro* de las políticas públicas, es decir, la relación entre la definición del problema público, la identificación de sus causas y el planteamiento, a partir de la evidencia acumulada, de las acciones necesarias para enfrentarlo.

En esta etapa los analistas de política pública pueden adquirir un papel más relevante en la búsqueda del desarrollo, puesto que la definición de la acción gubernamental, en este momento, suele depender más de la evidencia, aunque será necesario actuar estratégicamente frente a los políticos, quienes, nos recuerda Méndez, tienen la última palabra. El capítulo cuenta con un carácter principalmente práctico. Aquí José Luis Méndez propone desarrollar diagnósticos de política pública atendiendo diez pasos en tres etapas: 1) diagnóstico, 2) pronóstico y 3) ordenamiento y recomendación de alternativas.² En este punto encontramos la introducción de herramientas para que los analistas puedan aumentar su capacidad de injerencia frente a los políticos en la definición de una alternativa de política pública, como el análisis de correlación de fuerzas entre actores involucrados o las matrices de alternativas dominantes. Méndez reconoce que la intervención gubernamental en América Latina no suele

² Aunque contenido se concentra en la construcción del diagnóstico, la página 141 resume las características de un diseño de investigación sólido que resultará de mucha utilidad para tesisistas.

derivar de un diagnóstico como el que se propone en el libro, pero no hacerlo de esa manera puede conducir, en el peor de los escenarios, hacia la aparición de nuevos problemas derivados de la política pública.

El capítulo IV, *formulación o del difícil arte de decidir*, Méndez explica que la formulación es la etapa en donde se decide el contenido de la política pública, pues involucra el establecimiento de sus objetivos y la selección de la alternativa que se presentará como solución, además de las estrategias para llevarla a cabo. Con base en los enfoques de redes y el enfoque centrado en los actores, Méndez identifica cinco subetapas en la formulación. El capítulo visibiliza con mucha claridad la complejidad política, económica, social y ética que encierra la formulación de la política para los directivos, pero, para su ventaja, el autor proporciona recomendaciones para decidir de manera acertada en beneficio del bienestar colectivo.

En el capítulo V, *Ejecución o de cómo evitar los horrores de la guerra*, la ejecución o implementación se presenta como la etapa en donde se llevan a cabo las acciones que se establecieron para alcanzar los objetivos de la política pública. De acuerdo con Méndez, la implementación recibió poca atención por parte de las ciencias sociales en los primeros años del estudio de las políticas públicas, porque se pensó que una vez formulada la política se implementaría sin mayores contratiempos. Empero, estudios posteriores en Estados Unidos y América Latina mostraron que la política puede fracasar durante la operación, entre otros factores, por la desconfianza interpersonal que obstaculiza la cooperación interinstitucional.

Retomando autores como Pressmann y Wildavsky, Bardach y Derthick, Méndez expone los factores que determinan el éxito de una política durante la implementación, ante los cuales propone recomendaciones en el ámbito interorganizacional para aumentar las posibilidades de un desarrollo adecuado de la implementación, como involucrar a los implementadores en la definición de los objetivos o actuar de manera expedita para desarrollar incentivos a favor de la cooperación.

En el último capítulo, *Evaluación, ¿de qué y para quién?*, se explica que la evaluación es la etapa en donde se analizan los resultados de la política pública en diferentes momentos y atendiendo distintos criterios; así, encontramos evaluaciones *ex ante*, *concomitantes* o *ex post*, abocadas al análisis de los objetivos, el personal, el progreso o el impacto. Se trata de una etapa indispensable para la acción gubernamental eficaz porque permite detectar y corregir errores o insuficiencias. Méndez señala que las ciencias sociales han discutido esencialmente acerca de los enfoques y métodos más apropiados para llevar a cabo la evaluación de una política pública, lo que ha producido tres enfoques principales: positivista, constructivista y profesional. Aunque normalmente pensamos que la evaluación, al igual que el diagnóstico, es

una cuestión meramente técnica, José Luis Méndez nos recuerda que este proceso también se encuentra afectado por los intereses de actores públicos o privados o enfrenta dificultades para su desarrollo, como la resistencia oficial, derivado de la ausencia de una cultura de la evaluación. El autor plantea que conocer estas dificultades puede ayudar a los directivos o analistas a evitarlas.

En resumen, nos encontramos ante un texto de consulta obligada en el campo de las políticas públicas en la medida en que cubre los aspectos teóricos y prácticos más relevantes de este campo de conocimientos; aunque algunos lectores extrañarán una mayor referencia a textos europeos o asiáticos en las partes analíticas o el uso de “anécdotas”, considerando la vasta experiencia profesional del autor, a manera de ejemplo en las secciones prescriptivas, consideramos que este libro constituye la guía más ambiciosa y mejor lograda que se ha desarrollado en las últimas décadas para adaptar el enfoque de las políticas públicas al contexto de América Latina.

En los primeros párrafos de esta reseña señalamos que en la crisis e incertidumbre actual, quizá como nunca antes, los países latinoamericanos requieren de directivos y analistas que conozcan y utilicen de manera rigurosa, bajo un enfoque crítico, las herramientas que aporta el análisis de las políticas públicas para afrontar de manera efectiva los viejos y nuevos problemas públicos de la región, concluimos diciendo que *Políticas Públicas. Enfoque estratégico para América Latina* probablemente sea reconocido en el futuro como uno de los instrumentos que, desde las ciencias sociales, permitió satisfacer esta necesidad.

Fuentes de consulta:

Méndez Martínez, José Luis (2020), *Políticas Públicas. Enfoque estratégico para América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.



ENC R U C I J A D A
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

38° NÚMERO MAYO-AGOSTO 2021
Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogado General: *Dr. Alfredo Sánchez Castañeda*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. Carola García Calderón*

Secretaria General: *Lic. Patricia G. Martínez Torreblanca*

Secretario Administrativo: *Lic. Juan Manuel López Ramírez*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado:
Dra. Laura Hernández Arteaga

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefe de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Mtro. Adolfo Gracia Vázquez*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Dr. Javier U. Oliva Posada

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Arturo Hernández Magallón

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Editor de la Revista:
Mtro. Eduardo Leal Hernández

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr(c). Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica: Coordinación de Informática, Centro de Investigación e Información Digital, FCPyS-UNAM. Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego. Diseño e Integración de la publicación: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENC R U C I J A D A REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 12, No.38, mayo-agosto 2021, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 56229470 Ext. 84410, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. Eduardo Leal Hernández, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 22 abril de 2021.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.