

**Las políticas públicas en América Latina:
enfoques teóricos y variantes nacionales**

Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de
Ciencia Política

Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas

Monterrey, México, 31 de julio al 3 de agosto de 2019

Autor: Nicolás Bentancur

nicobent63@gmail.com

Departamento de Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales-
Universidad de la República, Uruguay

1. RESUMEN

El campo de estudio de las políticas públicas ha adquirido un importante desarrollo en las últimas décadas, tanto en su versión interdisciplinaria de “ciencia de las políticas” como en su vertiente propiamente politológica. Buena parte de sus principales acumulaciones teóricas ha sido producida desde el mundo desarrollado y especialmente por la academia estadounidense, que ha tomado como referencia las condiciones particulares de los procesos de producción de políticas en ese país. Esta ponencia presenta un proyecto de investigación que se halla en su fase inicial de ejecución, y procura elucidar cuáles son los enfoques analíticos predominantes en la enseñanza y la investigación académica de las políticas públicas en América Latina. Con ese objetivo, se identificarán las influencias del *mainstream* de la sub-disciplina, las eventuales insuficiencias que puedan percibirse en esos enfoques a la hora de dar cuenta de las modalidades de producción de políticas públicas en la región, y los principales aportes realizados por académicos de universidades de la región. Para cumplir con esos propósitos se cotejarán programas de estudio y publicaciones académicas de América Latina, se recabarán opiniones de expertos latinoamericanos, y se revisará la producción bibliográfica especializada producida en la región.

2. FUNDAMENTACION Y ANTECEDENTES

- I. El origen de la búsqueda de mejores explicaciones para las políticas públicas de la región

Este proyecto surge como consecuencia de los aprendizajes y preocupaciones académicas acumulados a lo largo de los más de quince años en los que su autor ha venido dictando cursos de Políticas Públicas en diversas licenciaturas y posgrados de la Universidad de la República, como así también de varios trabajos de investigación en la temática y del intercambio con académicos nacionales y de otros países de América Latina que cultivan el mismo objeto de estudio. En particular, toma como base algunos hallazgos derivados de indagaciones previas y que dieron lugar a dos artículos en publicaciones especializadas.¹

Desde la experiencia puede hipotetizarse –y esta indagación procurará confirmar- que la enseñanza y la investigación académica de las políticas públicas en las universidades latinoamericanas abreva principalmente en enfoques y marcos analíticos elaborados en la academia norteamericana, que son los que cuentan con un mayor grado de elaboración y con el más extendido predicamento global. Pero al momento de enfocar el análisis en unidades de análisis pertenecientes a nuestro país (en la enseñanza y en el estudio de casos), o a varios países de América Latina (en los estudios comparados), frecuentemente se advierte cierta inadecuación entre los supuestos de esos enfoques y las características de estas unidades. Puesto de manera simple, hay algo que no cierra. Lo que frecuentemente obliga a presentar explicaciones ad hoc en nuestros cursos y escritos, cuando se hace referencia a las políticas públicas de los países del sub-continente.

Esas carencias se deben, al menos parcialmente, a una aún insuficiente producción científica dedicada al análisis de las características particulares de las políticas públicas efectivamente decididas e implementadas en nuestra

¹ “¿Cómo se forma a los científicos políticos en Iberoamérica? Análisis de la oferta de titulaciones de grado en Ciencia Política en doce países”, Revista Española de Ciencia Política Nº 43: 161-185, 2017; y “Pensando “o público”: os desenvolvimentos da Ciência Política sobre Estado e Políticas Públicas no Uruguai (1987 – 2012)”, Revista Debates, UFRGS, 7 (3), 2013 (en coautoría con M. E. Mancebo).

región. Más aún, buena parte de la producción de ese cuño se halla fuera de los circuitos de publicación y difusión más extendidos, por lo que por lo general es escasamente conocida y recogida más allá del sistema universitario del país en la que se originó.

Frente a ese estado del arte se han ensayado dos respuestas críticas, como se ilustrará más abajo. Una consiste en asumir la inaplicabilidad de los enfoques analíticos dominantes y postular la elaboración de otros alternativos, propios de la región. Otra, más cercana a nuestra intención, pretende capitalizar la riqueza de los marcos analíticos disponibles, pero propugnando por su desarrollo, adaptación y contextualización a las características de las políticas públicas latinoamericanas. A su modo, ambas estrategias pretenden aportar instrumentos de análisis para una mejor comprensión de las legalidades de la hechura de las políticas públicas en estos países.

Con el objetivo de contar con mejores herramientas analíticas se hace aconsejable, pues, identificar las principales orientaciones analíticas en la enseñanza y la producción sobre políticas públicas en los países de la región, relevar la opinión de los académicos que cultivan este campo en las universidades latinoamericanas, y sistematizar los principales aportes producidos por éstos. Esos son los propósitos de este proyecto.

II. El estudio de las políticas públicas y su desarrollo en Latinoamérica

El campo de las políticas públicas remonta su origen a los desarrollos pioneros de Harold Lasswell (1951), que abogó por unas “ciencias de las políticas” (*policy sciences*) como constructo multi e interdisciplinario. Con el devenir histórico esta perspectiva no cristalizó. Si bien son múltiples los cruces disciplinarios que recortan su objeto, estos estudios fueron progresivamente absorbidos por la ciencia política, especialmente a partir de los años ochenta del siglo pasado. Con una participación hegemónica de la academia estadounidense, que estableció sus principales supuestos y propuso los marcos teóricos de mayor predicamento, las políticas públicas pasaron a ocupar un lugar destacado en la enseñanza y en la producción de investigación de esta disciplina.

Acompasando estos desarrollos con cierta tardanza, el estudio de las políticas públicas en América Latina ha tenido un desarrollo considerable desde los

últimos años del siglo XX, hecho que se manifiesta en diversas expresiones. Existen en la región múltiples programas de posgrado destinados a la formación de analistas “de” y “en” las políticas públicas, con objetivos más académicos o profesionales, en exclusiva o vinculados a enfoques de gestión pública, gobernabilidad o afines.

A nivel de grado, un estudio reciente identificó 131 programas de grado en Ciencia Política y disciplinas afines que se imparten en los países de Sudamérica y en México. Dentro de ese universo, se ha estimado que al estudio de las políticas públicas se le dedica el 9% de los cursos obligatorios, lo que lo equipara con otros dos ejes temáticos tradicionales, como lo son la teoría política y los partidos políticos (Bentancur & Mancebo, 2017).

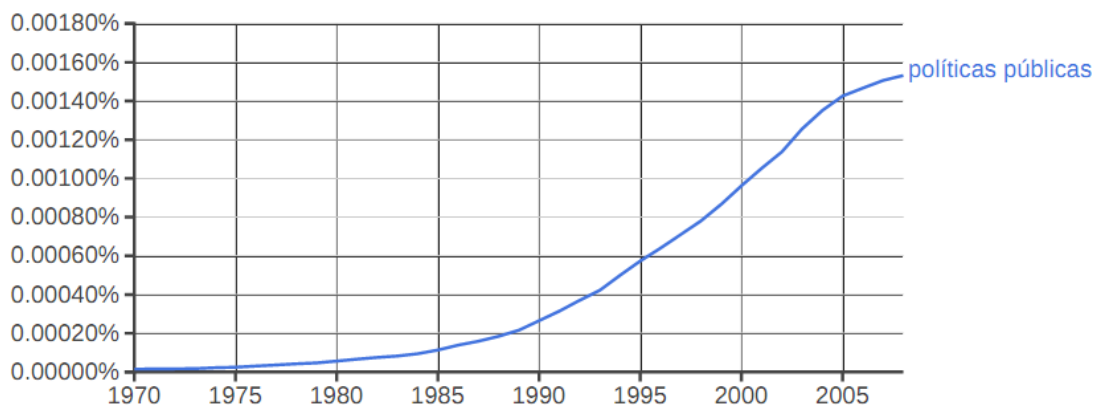
En el seno de la principal asociación científica politológica, la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, existen dos grupos de investigación ya consolidados que se dedican específicamente a su estudio (denominados “Políticas Públicas” y “Políticas Públicas Comparadas”). Y en los congresos de la Latin American Studies Association (LASA) existe un “track” específico (“Politics and Public Policies”) con una importante participación de académicos de nuestra región.

Por su parte, múltiples facultades de ciencia política o ciencias sociales de la región cuentan con áreas o grupos de investigación destinados a las políticas públicas, lo que se traduce en una producción consistente de parte de los investigadores de la temática.

Por último, existen varias revistas especializadas que se editan en distintos países de América Latina. Entre ellas: “Estado y Políticas Públicas”, “Estudios Sociales del Estado” y “Perspectiva de Políticas Públicas” (Argentina); “Revista de Administracao Pública” y “Revista de Políticas Públicas” (Brasil); “Estudios Públicos” y “Estado, Gobierno y Gestión Pública” (Chile); “Mundos Plurales” (Ecuador), “Política y Gobierno”, y “Gestión y Políticas Públicas” (México); y “Reforma y Democracia” (Venezuela). Asimismo, la temática se incorpora con frecuencia en publicaciones de la región dedicadas a los campos más amplios de las Ciencias Sociales, la Ciencia Política, la Sociología y la Economía

Todos estos son indicadores que parecen convalidar la observación de que en la región se asiste a un proceso de institucionalización progresiva del campo del análisis de políticas públicas, como disciplina o área diferenciada de la Ciencia Política (Roth Deubel, 2016a).

Como representación aproximada a esta tendencia, el siguiente gráfico - elaborado usando Google Ngram Viewer- evidencia la evolución creciente del uso del término “políticas públicas” en libros en español.



3. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

- I. La hegemonía del “mainstream” norteamericano y las dos respuestas del sur

Un hito de importancia en la promoción del desarrollo recién referido fue la publicación, a partir del año 1992, de una antología de cuatro volúmenes editada por Luis Aguilar Villanueva.² Este autor mexicano reunió y tradujo al español textos claves de la política pública, de origen principalmente estadounidense. Por tratarse del primer compendio de estudios dedicados a ese objeto disponibles en nuestro idioma, la obra facilitó su conocimiento y difusión en toda la América hispanohablante. A través de ella, los principales trabajos de Harold Lasswell, Charles Lindblom, Paul Sabatier, Eugene Bardach, Richard Elmore,

² El primero de los volúmenes se destinó de manera genérica a los “estudios de las políticas públicas”, en tanto los subsiguientes refirieron a tres etapas del ciclo tradicional de las políticas: la agenda, la hechura o decisión y la implementación. Fueron editados en la ciudad de México, por la editorial Miguel Ángel Porrúa.

Giandoménico Majone y varios más llegaron a las aulas en las que se impartían carreras de ciencia política y afines en la región.³

Al mismo tiempo, científicos sociales latinoamericanos se formaban en esa misma escuela en instituciones estadounidenses, y luego trasladaban sus conocimientos a sus países de origen, sea directamente cuando retornaban a sus universidades, o a través de la conformación de redes académicas generadas desde el norte.

Si se consideran, entonces, la posición central de la academia norteamericana en la geopolítica del conocimiento, su desarrollo diferencial en nuestro campo disciplinario, y la constitución de mecanismos aptos para la difusión de su producción en la región, no es de extrañar que las principales teorías, métodos y asunciones del novel campo de estudio generadas allí hayan sido recogidos en gran extensión en el creciente número de programas de estudio y productos de investigación sobre políticas públicas generados luego en América Latina. Como ha sostenido Luna (2015:155), el paradigma (norte) americano de la Ciencia Política en su conjunto se está globalizando, como resultante de la capacidad de los programas y de los académicos estadounidenses para atraer y financiar vínculos con académicos extranjeros, y del volumen de la producción politológica global que se halla bajo la influencia de lo que denomina “la torre de marfil americana”.

La incidencia de estos desarrollos producidos fuera de la región ha sido problematizada. Si bien su valor intrínseco es por lo general reconocido, se ha cuestionado que resulten plenamente aptos para dar cuenta de las características particulares de los procesos de políticas públicas en estos países. Como queda de manifiesto en los dos pasajes que reproducimos a continuación, las críticas se enfocan en la carencia de una contextualización adecuada de dichos procesos:

“Los estudios de políticas públicas en América Latina han tendido más a importar enfoques de políticas públicas sin debatir sus implicaciones y

³ También en el año 1992 la editorial Ariel tradujo al español un manual de ciencia política de autoría de dos franceses: Yves Meny y Jean-Claude Thonig (“Las Políticas Públicas”, Barcelona). Un año antes, el Ministerio para las Administraciones Públicas de España y la editorial Porrúa publicaron en México una versión en español del clásico de Charles Lindblom “The policy making process”, con el título “El Proceso de Elaboración de las Políticas Públicas”.

adecuaciones al contexto regional. Esta propensión, se puede decir, ha caracterizado a la totalidad de las ciencias sociales practicadas en la región (posiblemente con la excepción de la teoría de la dependencia). Sin embargo, se la debe considerar particularmente perniciosa para el caso de un área de estudios centrada en los problemas y que destaca el papel explicativo del contexto, factores ambos que tendrían que orillar a prestar atención a la especificidad” (Valenti Nigrini & Flores Llanos, 2009).

“Luis Aguilar (2011) considera que la recepción del campo en América Latina ‘se caracterizó por enlazar desde el inicio la dimensión institucional y la científico-técnica de la decisión gubernativa, favoreciendo un análisis único y primordialmente técnico o económico, desarticulado de la naturaleza político-institucional del proceso de gobernar y del sistema político-administrativo que lo enmarca’ (p. 28); es decir, olvidando la importancia del contexto específico” (Roth Deubel, 2016b:265).⁴

La cuestión de la pertinencia en la aplicación de estos enfoques teóricos en latitudes distintas a aquellas en las que fueron creados (y en relación a cuyas características políticas y sociales se formularon) no es nueva, ni exclusiva de América Latina. Tres décadas atrás, un distinguido comparativista reconocía:

“There is no doubt whatever, of course, that the systemic frameworks for policy making in developing countries display marked differences from those of industrialized countries. The institutions, the participants, the weight of state power in the society, and the capacity of the state to do its will all vary significantly. Moreover, the scope of state policy activity, the configuration of issues, and the actual content of policy all differ as between developing and industrialized states” (Horowitz, 1989: 199).

En la misma dirección argumental, se sostenía desde nuestra región:

⁴ La inclinación a incorporar elementos contextuales al análisis también tiene sus detractores. Así, se ha señalado que frecuentemente la producción latinoamericana sobre políticas públicas tiende a enmendar teorías por su incompatibilidad con el contexto agregando nuevas variables, sin dejar en claro como se conectan éstas con las teorías existentes (Munck, 2007:13). La crítica es de recibo en relación a la incapacidad de general teorías alternativas o corregidas, pero no invalida la actitud crítica hacia las existentes.

“La escuela de las políticas públicas no debe ser un modelo que deba incorporarse acríticamente en diversos contextos (...) Por el contrario, debe ser entendido como un método de análisis por construirse, para responder así al cuestionamiento de cuáles son los usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en diversas realidades. No se trata de saber si los modelos resultantes serán mejores o peores que los modelos de origen, pregunta que nunca podría tener una respuesta válida, simplemente se trata de descubrir, entender y conocer con mayor profundidad dichos modelos” (Cabrero Mendoza, 2000:221-222).

Los marcos de análisis acuñados en el campo de las políticas públicas bien pueden ser categorizados como “teorías de alcance intermedio”, en el sentido mertoniano, en tanto soportes teóricos para la investigación empírica que, sin embargo, no procuran explicar al conjunto de las uniformidades observadas en las sociedades en cualesquiera circunstancias. Por ende, a diferencia de las macro-teorías o “teorías unificadas”, son particularmente sensibles a las condiciones del entorno. Y en el tópico que nos ocupa, esas condiciones son apreciablemente distintas en América Latina y en los países más desarrollados.

La utilización de los modelos analíticos de origen anglosajón mereció algunas respuestas radicales de estudiosos de nuestra región, que proponen su sustitución por enfoques de políticas públicas propiamente latinoamericanos. Con ese propósito, algunos acuden a la teoría decolonial para esbozar reemplazos a los enfoques teóricos y metodológicos dominantes en la enseñanza de las políticas públicas, a los que critican por considerarlos visiones de naturaleza realista-objetivista-instrumental (Mota Díaz, 2016). Otros concentran sus cuestionamientos en el modelo de racionalidad instrumental que subyace a uno de los paradigmas más influyentes en el estudio de las políticas públicas: la teoría de la elección racional. Reclaman un instrumental teórico diferente para producir una política pública alternativa, alejada de concepciones deterministas y técnicas de la política, y orientadas en cambio por las concepciones de la “racionalidad reproductiva” y de la “racionalidad cosmopolita” (Fuenmayor, 2014). Compartiendo estos cuestionamientos, se ha propuesto la búsqueda de una “política pública latinoamericana” inspirada en la filosofía política crítica de Enrique Dussel, dirigida a la consecución de la justicia política

y protagonizada no por el Estado, sino por los movimientos sociales (Gómez Lechaptois, 2013).

Otros, en cambio, asumen una perspectiva ecléctica. Compartiendo las prevenciones sobre una traslación mecánica y acrítica de paradigmas, se entiende sin embargo que los desarrollos principales del campo de las políticas públicas son un herramental valioso que no conviene desestimar de plano por el solo hecho de su origen. Como todo objeto social, la legalidad de las políticas públicas de los países de América Latina está informada por variables generales en principio aplicables a cualquier unidad de análisis, y por otras específicas que deben identificarse para dar cuenta de las peculiaridades del caso en estudio. En esta línea de razonamiento, una “Ciencia de las Políticas” exclusivamente referida a condiciones contingentes a cada país y coyuntura histórica no sólo se privaría del diálogo con las acumulaciones realizadas y referidas a otras geografías. Además, tampoco podría ser genuinamente latinoamericana –más allá de su procedencia-, por cuanto las variables contextuales de cada uno de los sistemas políticos de nuestros países también son distintas entre sí: sin referencias teóricas más abarcativas, no resultaría viable inferir proposiciones válidas más allá de cada caso.

Esta perspectiva está bien reflejada en la presentación de un compilado de hace algunos años, destinado a comparar las políticas públicas de la región, en el que participaron estudiosos del norte y del sur. Así establecían su premisa:

“Studies of Latin American politics traditionally have been divided between those that posit a certain uniqueness about politics and policy-making in the region, and those whose authors believe it unproblematic to apply more general theories and concepts to Latin American case studies (...) We attempt to stake out a middle ground between the view that Latin America’s patterns of development and struggles with democracy render it unique and the view that general theories are useful for studying Latin America despite its historical and cultural specificities. We argue that it is important for students of Latin American politics to engage with contemporary debates in the field of comparative public policy, but that there are some potential pitfalls in transporting theories and concepts uncritically to different political realities. In practice, this means availing

oneself of a conceptual framework for studying public policy that pays close attention to the historical, social, and politico-institutional context in which policies are debated, adopted, and implemented” (Díez & Franceschet, 2012:4-5).

III. Cómo cotejar marcos teóricos en contextos específicos. Premisas y limitaciones.

Como ya señalamos, existen múltiples voces que afirman la importancia de las variables contextuales para justificar la validez y aplicabilidad de las teorías explicativas de las políticas en experiencias situadas. Pero las distintas corrientes de la literatura crítica no han explicitado suficientemente cuáles serían los principales datos del contexto de la hechura de políticas en América Latina que deberían tomarse en consideración, más allá de algunos enunciados generales. Menos aún, se han identificado las principales asunciones teóricas del “mainstream” de este campo disciplinario que resultarían cuestionadas o relativizadas. Ensayaremos a continuación una primera aproximación con esos objetivos.

Se trata de una tarea compleja, al menos por dos razones. Primero, las variables contextuales a identificar varían entre los distintos países de América Latina: es evidente que nuestros sistemas de producción de políticas difieren en su configuración, constitución institucional, elenco de actores, agenda de problemas, capacidades, etc. A título de ejemplo, un estudio reciente que comparó la incidencia de los grupos de interés en las políticas de cuatro países pequeños de la región (Costa Rica, Uruguay, Paraguay y Haití) concluyó destacando la amplia diferencia existente entre esos países, mayor que la verificada entre los países de Europa del oeste y del este, y sólo comparable a la brecha entre estos últimos y algunos países africanos (Klimovich & Thomas, 2014:206). Por tanto, las referencias a las discordancias entre modelos teóricos y contexto regional deberán ser necesariamente generales, y no necesariamente pertinentes por igual para todos los países.

Segundo, tampoco es fácil identificar cuáles son los enunciados paradigmáticos de las ciencias de las políticas producidas principalmente en el norte que se cotejarían con las condiciones particulares de nuestros sistemas políticos. Es

evidente la existencia de múltiples corrientes teóricas, marcos analíticos y enfoques en disputa. Hace ya veinte años se representaba el estado del arte de la sub-disciplina con esta imagen:

"islas montañosas de estructura teórica, entremezcladas con -y ocasionalmente unidas- por estribaciones de métodos y conceptos compartidos y trabajo empírico, todo ello rodeado de océanos de trabajo descriptivo, no relacionado con ninguna montaña teórica" (Schlager, 1997, citado por Sabatier, 2007:323).⁵

Este panorama teórico no ha cambiado demasiado. Por ello, ha dado lugar a variados mapeos y clasificaciones con la finalidad de su mejor intelección (entre muchos otros: Ayres & Marsh 2013; Cairney & Heikkila, 2014; Fontaine, 2015; Nowlin, 2011, Roth, 2010), o a exploraciones sobre las condiciones de su elaboración y combinación (Cairney, 2013; Sabatier, 2007). También se han ensayado mediciones del impacto relativo de cada corriente en los programas de estudio, o en las publicaciones especializadas, procurando identificar teorías o marcos interpretativos hegemónicos (Fan, 2013; Goodin & Klingemann, 1996). Por tanto, la identificación de los enunciados principales del mainstream de la subdisciplina deberá construirse en nuestra misma investigación, a partir de esos antecedentes académicos y de los relevamientos a realizar.

A título meramente ilustrativo y sin propósito taxativo, enunciaremos a continuación de manera sintética algunas contradicciones entre supuestos provenientes de algunos de los marcos analíticos de las políticas públicas de mayor predicamento, que son cuestionados por la praxis de nuestra región:

1. Pluralismo versus protagonismo de los gobiernos en la hechura de las políticas

Especialmente las teorías pluralistas, pero también enfoques posteriores más refinados sobre gobernanza y redes, sitúan a los gobiernos como un actor más en un juego político disputado por múltiples actores gubernamentales y sociales. Para los desarrollos ya clásicos en esta perspectiva, los gobiernos –el poder propiamente político- cumplen predominantemente un rol de árbitros,

⁵ La traducción es nuestra.

componedores o facilitadores de los acuerdos entre grupos, procurando conducir los conflictos dentro de márgenes aceptables para el funcionamiento del sistema (Lindblom, 1991). Más recientemente, se refiere al concepto “gobernanza” para dar cuenta de una forma de coordinación asentada en procesos constituidos por redes inter -organizacionales de actores (Mayntz, 2001; Rhodes, 1997).

Pero estas concepciones de sociedades fuertes y gobiernos débiles, muy características del liberalismo anglosajón, no parecen aplicables a América Latina. Como sostienen Valenti y Flores Llanos, “... a diferencia de lo que sucede en contextos liberal-democráticos, en la región latinoamericana el Estado es un actor que dificulta o coadyuva en el proceso de las políticas en mayor medida, es decir, no es posible concebir un modelo analítico o una propuesta desde las políticas públicas sin que se considere la intervención condicionante del Estado...” (2008:181). Los gobiernos de éstos países, y más precisamente sus presidencias, cumplen habitualmente papeles centrales en la definición de los problemas públicos y en la producción de decisiones, que va mucho más allá de la composición de intereses sociales. La atención dada al denominado “giro a la izquierda” (Cleary, 2006; Panizza, 2005), iniciado en los primeros años del siglo XXI, atestigua que la ideología, programas e intereses de quienes gobiernan sí importa en América Latina, por su capacidad para informar cambios en la orientación de las políticas preexistentes. Se trata de una expresión de las identidades ideológicas y programáticas de los partidos políticos, que permite diferenciar sus posicionamientos con cierta nitidez en relación a tópicos tan relevantes como el económico (en el eje neoliberalismo-estatismo), el de los valores (conservadurismo-liberalismo) y el de la integración (nacionalismo-regionalismo) (Alcántara Sáez, 2004). Por cierto, ese activismo gubernamental en su relación con los actores sociales no siempre se orienta por móviles programáticos, dando cabida de manera frecuente a relaciones de patronazgo político (Zurbriggen, 2011).

2. Democracia representativa versus formatos societales de construcción de políticas

En varios marcos analíticos de políticas públicas de extendido predicamento se atiende al desempeño de las instituciones formales, y muy especialmente, a los

regímenes de gobierno. Conforme a la teoría del gobierno representativo, se asume que las competencias de las que están dotados y las relaciones que se establecen entre los dos poderes “políticos” del Estado -el Ejecutivo y el Legislativo- explican las decisiones principales de políticas (Linz, 1997; Schugart & Carey, 1992; Siavelis, 2015).

Sin embargo, en América Latina no siempre los parlamentos cumplen un rol de relevancia, más allá de los aspectos formales. Frecuentemente, los poderes ejecutivos son quienes definen efectivamente el rumbo de las políticas, sea pre-configurando la legislación (en aras de sus competencias co-legislativas, que incluyen facultades de iniciativa legal) o directamente tomando resoluciones por decreto. Guillermo O’ Donnell (1994) acuñó el término “democracias delegativas” para conceptualizar los casos extremos de esta tendencia. En los últimos años se han desarrollado además otras experiencias de democracia directa que desplazan el centro de gravedad desde el Poder Legislativo a los ciudadanos, bajo la forma de plebiscitos, referendos, iniciativas populares o similares (Altman, 2010; Lissidini, 2011). Por otro lado, en la región suelen constituirse otros espacios novedosos de mediación de intereses y participación popular en la hechura de las políticas públicas, que ha sido categorizada como “radical democrática”. Estas combinan el respeto por el pluralismo institucionalizado con la construcción de nuevos canales para la participación popular y la movilización de grupos sociales relativamente autónomos (Goldfrank, 2011; Levitsky & Roberts, 2011).

3. Instituciones formales versus instituciones informales

Particularmente las teorías institucionalistas, en sus diversas vertientes, destacan la incidencia de las instituciones en las políticas públicas. Las instituciones son reglas de juego que proveen incentivos diferenciales a los actores políticos, conceden variados recursos de poder, y configuran el contexto dentro del cual individuos y grupos definen sus intereses, conformando por tanto sus opciones estratégicas (Steinmo & Tolbert, 1998:168). Por tanto, el estudio de esas configuraciones estatales se presenta como redituable para elucidar la orientación de las políticas.

Pero varios de los países de América Latina pueden ser considerados de “frágil institucionalidad”, y caracterizados por su baja autonomía gubernativa, según las categorías propuestas por un ensayo teórico de Medellín Torres (2004). Y paralelamente a las instituciones formales debilitadas, en América Latina se han desarrollado densas redes de instituciones informales, como forma de organización social alternativa. Estas redes pueden ser de distinta naturaleza y relacionarse de variadas maneras con las instituciones formales, diversidad que ha dado lugar a varias tipologías: redes paraformales, de corrupción o de criminalidad, que pueden estar integradas, superpuestas o desacopladas de las instituciones democráticas (Mascareño et al, 2016); o redes complementarias, de acomodación, competitivas o sustitutivas en relación a aquéllas (Helmke & Levitsky, 2006). En el mismo sentido, se ha sostenido que las deficiencias en la efectividad y la accountability de las instituciones, en conjunción con la extensión de la corrupción y del patronazgo, obligan a calificar al Estado de Derecho en la región como “efímero y elusivo” (Nagle, 2015:86). En síntesis, y como sostienen Levitsky & Murillo (2010:49-50): “si el nuevo institucionalismo en ciencia política quiere generar teorías que sean verdaderamente comprensivas, que sean aplicables no sólo a los países capitalistas avanzados sino también a los en desarrollo, entonces la fortaleza de las instituciones formales no puede darse por sentada”.

4. Capacidades estatales versus precariedad

Aunque relacionado con el punto anterior, aludimos aquí a un fenómeno analíticamente diferenciable: las capacidades de los estados para llevar adelante sus cometidos. Fukuyama (2004) refiere a dos manifestaciones del poder estatal: el alcance, relativo al número de funciones y objetivos que asumen, y la fuerza, asociada a sus capacidades y a la calidad de las políticas. En tanto el primero responde a opciones de políticas y a contingencias históricas, nos detenemos ahora en el segundo componente, necesario para cumplir con esas funciones, cualesquiera sean ellas en extensión y finalidades. En definitiva, y como las ha definido Grindle, la capacidad estatal no es más que “la habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentable” (1997:34). Y en múltiples estudios (Franco Chuaire & Scartascini, 2014; Pires & Gomide, 2016; Repetto, 2004) las capacidades estatales se han asociado con las

orientaciones de las políticas públicas, en particular en distintos países de América Latina.

Mirando a nuestra región, un estudio comparativo colocó a América Latina en el último lugar del mundo –junto al Africa Sub-Sahariana- en un ranking de capacidades gubernamentales, si bien existen diferencias apreciables entre los países de la región (Franco Chuaire & Scartascini, 2014). Otro estudio que enfocó la cuestión de la calidad de las burocracias, en tanto agente privilegiado del accionar del Estado y por tanto pieza clave de sus capacidades, arrojó como resultado que en la mayor parte de los países de la región es escasa la protección a los funcionarios frente al arbitrio del poder político, su reclutamiento es predominantemente clientelar, existen inequidades salariales y se carece de sistemas de evaluación de desempeño (Echebarría, 2006).

Estas constataciones aconsejan prestar especial atención a la disposición de capacidades estatales el momento de estudiar las políticas públicas en América Latina. No se trata exclusivamente de detectar “brechas” entre lo decidido y lo efectivamente implementado como consecuencia del juego político (Pressman & Wildavsky, 1998), sino de dar cuenta de razones estructurales que pueden inhibir el cumplimiento de las funciones estatales.

5. Incrementalismo versus volatilidad de las políticas

Uno de los postulados más asentados en el campo de las políticas públicas guarda relación con su impronta de construcción. Según el modelo incremental, las decisiones de políticas por lo general continúan el rumbo de sus precedentes, por cuanto se deciden procurando un consenso amplio entre todos los actores relevantes y, por esa misma razón, sólo ambientan transformaciones graduales (Lindblom, 1991, 1992). Otras teorías procuran refinar el argumento, pero en definitiva no cuestionan esa pauta dominante y se limitan a identificar ciclos normales de continuidad con otros de cambios paradigmáticos (Baumgartner & Jones, 1991) o reconocen cambios radicales exclusivamente en coyunturas críticas (Pierson, 2000).

La pauta más extendida de construcción de políticas públicas en América Latina es, sin embargo, muy distinta. La distancia ideológica entre los partidos –a la que ya referimos- y las características propias del juego político en la región hacen

que frecuentemente el problema no sea explicar el cambio, sino asegurar cierta continuidad más allá de la rotación de los partidos en el gobierno. Un estudio reciente arrojó que de 26 países de América Latina y el Caribe, sólo 8 merecían una calificación de “alta” en un indicador de estabilidad de las políticas. En su conjunto, las políticas de la región son mucho menos estables que las de los países desarrollados, si bien se ubican por encima de las de los países de África, Oriente Medio y Asia del sur (Franco Chuaire & Scartascini, 2014). La necesidad de políticas de estado, o al menos de cierta continuidad en las orientaciones, ha sido reclamada por varios analistas latinoamericanos, que se han pronunciado por una “democracia de instituciones” que favorezca el gradualismo (Walker, 2009).

4. OBJETIVO GENERAL Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Objetivo general

Elucidar cuáles son los enfoques analíticos predominantes en la enseñanza y la investigación académica de las políticas públicas en América Latina, identificando las influencias del *mainstream* de la sub-disciplina, las eventuales insuficiencias que puedan percibirse en esos enfoques a la hora de dar cuenta de las modalidades de producción de políticas públicas en la región, y los principales aportes realizados por académicos de universidades de la región para subsanar esas carencias.

Objetivos específicos:

1. Identificar los autores más citados y los textos que se incluyen más frecuentemente en la bibliografía de los programas de cursos de Políticas Públicas de las Licenciaturas de Ciencia Política y afines que se imparten en las universidades de los países de Sudamérica y de México, estimando el peso relativo de los autores que desarrollan su trabajo en universidades y centros de investigación de América Latina.
2. Determinar los autores más citados y los textos más referidos en las revistas académicas especializadas en el estudio de las políticas públicas que se publican en países de América Latina y

en congresos científicos regionales, estimando el peso relativo de los autores que desarrollan su trabajo en universidades y centros de investigación de América Latina.

3. Relevar, mediante la aplicación de una encuesta, la opinión de académicos especializados de la región acerca de los mejores enfoques analíticos disponibles, sus fortalezas y debilidades para explicar las políticas públicas de los países de América Latina, y los aportes principales elaborados en sus universidades y centros.
4. Analizar y sistematizar los principales aportes teóricos para el estudio de las políticas públicas generados en universidades y centros de investigación de América Latina, de acuerdo a la selección de textos y autores derivada de los relevamientos propuestos de programas de cursos y artículos en revistas especializadas, y de los resultados de la encuesta a aplicar (objetivos específicos 1, 2 y 3).

5. PREGUNTAS QUE BUSCA RESPONDER EL PROYECTO

1. ¿Cuáles son los autores y textos más estudiados, según los programas de Políticas Públicas que se imparten de cursos de Políticas Públicas de las Licenciaturas de Ciencia Política y afines, que se imparten en las universidades de los países de Sudamérica y de México? ¿Qué proporción de ellos han sido elaborados en el marco de universidades y centros de investigación de América Latina?
2. ¿Cuáles son los autores más citados y los textos referidos en más ocasiones en las revistas académicas especializadas en el estudio de las políticas públicas que se publican en países de América Latina, y en las ponencias presentadas en congresos científicos regionales? ¿Cuál es la incidencia entre ellos, de los producidos en la región?
3. ¿Cuál es la opinión de los académicos especializados de las universidades de la región sobre la pertinencia y suficiencia de los distintos enfoques analíticos disponibles para explicar el proceso de hechura de las políticas públicas en América Latina? A su juicio, ¿cuáles

son los principales aportes elaborados con ese propósito dentro de la región?

4. ¿Cuáles son los principales aportes teóricos para el estudio de las políticas públicas generados en universidades y centros de investigación de América Latina? ¿En qué medida cuestionan o innovan en relación a las teorías más influyentes provenientes de las universidades y centros de estudio del mundo desarrollado?

6. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN Y ACTIVIDADES ESPECÍFICAS

6. 1. En relación al objetivo específico 1

Para determinar autores y textos incorporados a cursos de Políticas Públicas en la región, se revisarán los programas correspondientes al universo de las 133 Licenciaturas de Ciencia Política y disciplinas afines identificadas en Bentancur y Mancebo (2017). Si bien estos no son todos los cursos de grado de Políticas Públicas que se imparten en la región (otros se imparten en carreras de otras disciplinas), se los considera los más pertinentes dada la adscripción politológica de esta indagación. Parte de la información obra en las bases de dato que sustentó esa publicación y se halla en poder del responsable de este proyecto. El resto se obtendrá de las páginas web de las universidades, o se solicitará directamente a las autoridades de las carreras.

6.2. En relación al objetivo específico 2

Con el objetivo de identificar los autores más citados y los textos con mayor número de referencias en las revistas académicas especializadas en el estudio de las políticas públicas, se cotejarán las siguientes publicaciones, del período 2010-2018: “Estado y Políticas Públicas”, “Estudios Sociales del Estado” y “Perspectiva de Políticas Públicas” (Argentina); “Revista de Administracao Pública” y “Revista de Políticas Públicas” (Brasil); “Estudios Públicos” y “Estado, Gobierno y Gestión Pública” (Chile); “Mundos Plurales” (Ecuador), “Política y Gobierno”, y “Gestión y Políticas Públicas” (México); y “Reforma y Democracia” (Venezuela). Se privilegian estas publicaciones por su asentamiento regional, en consonancia con los objetivos de la investigación.

Asimismo, se relevarán las ponencias presentadas entre los años 2010 y 2018 en los congresos organizados por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (dentro de los grupos “Políticas Públicas Comparadas” y “Políticas Públicas”) y la Latin American Studies Association (track PPP, “Politics and Public Policies”). Se considera a ambas organizaciones y a los grupos identificados como ampliamente representativos del universo de investigadores en políticas públicas de Latinoamérica.

6.3. En relación al objetivo específico 3

Se aplicará una encuesta a través del programa Survey Monkey al conjunto de académicos de universidades latinoamericanas que en el período 2010-2018 presentaron ponencias en los congresos organizados por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (dentro de los grupos “Políticas Públicas Comparadas” y “Políticas Públicas”) y la Latin American Studies Association (track PPP, “Politics and Public Policies”).

La encuesta constará de dos secciones. En la primera, se recabará la opinión sobre la capacidad explicativa de los principales enfoques de políticas públicas para dar cuenta de las características de las políticas públicas de América Latina. En la segunda, se solicitará la identificación de los principales aportes realizados sobre este tópico por los estudios generados en la región.

6.4. En relación al objetivo específico 4

Para analizar en mayor profundidad los principales aportes a los enfoques de políticas públicas generados en Latinoamérica se trabajará sobre una muestra de autores y textos que surgirá de las tareas realizadas en relación a los objetivos específicos anteriores. Esto es, se analizarán la producción de autores y textos más citados en los programas de estudio, en los artículos publicados en revistas especializadas de la región, y en la encuesta a aplicar a expertos latinoamericanos en políticas públicas.

Se procurará especialmente identificar cuáles son los principales cuestionamientos a los marcos teóricos propuestos por el *mainstream* de la subdisciplina, y sus respectivos fundamentos. Asimismo, se atenderá especialmente a las propuestas de enfoques alternativos o correctivos de aquellos marcos.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcántara Sáez, Manuel (2004). "La ideología de los partidos políticos latinoamericanos". Estudio/Working Paper 20/2004. Disponible al 30 de junio de 2017 en www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.html.
- Altman, David (2010). "Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?" *Perfiles Latinoamericanos*, 35:9-34.
- Ayres, Sarah & Alex Marsh (2013). "Reflections on contemporary debates in policy studies". *Policy & Politics*, 41 (4): 643-63.
- Baumgartner, Frank R. & Bryan D. Jones (1991). "Agenda Dynamics and Policy Subsystems." *The Journal of Politics* 53 (4): 1044–74.
- Bentancur, Nicolás y María Ester Mancebo (2017). "¿Cómo se forma a los científicos políticos en Iberoamérica? Análisis de la oferta de titulaciones de grado en Ciencia Política en doce países". *Revista Española de Ciencia Política*, 43: 161-185.
- _____ (2013). "Pensando "o público": os desenvolvimentos da Ciência Política sobre Estado e Políticas Públicas no Uruguai (1987 – 2012)". *Revista Debates*, 7 (3).
- Cabrero Mendoza, Enrique (2000). "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límite de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes". *Gestión y Política Pública*, IX(2):189-229.
- Cairney, Paul (2013). "Standing on the shoulders of giants: how so we combine the insights of multiple theories in public policy studies?" *The Policy Studies Journal*, 41(1): 1-21.
- Cairney, Paul & Tanya Heikkila (2014). "A Comparison of Theories of the Policy Process", en P. Sabatier and C. Weible (eds.), *Theories of the Policy Process*. Westview Press: Chicago.
- Cleary, Matthew R. (2006). "Explaining the Left's Resurgence". *Journal of Democracy* 17 (4): 35-49.

- Dávila, Mireya y Ximena Soto (2011). “¿De qué se habla cuando se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario”. *Revista Chilena de Administración Pública*, 17: 5-33.
- Echebarría, Koldo (2006). “Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 34: 1-11.
- Fontaine, Guillaume (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Siglo XXI- Antropos: Barcelona.
- Díez, Jordi & Susan Franceschet, Susan y Jordi Díez (2012). “Thinking about Politics and Policy-making in contemporary Latin America”, en Díez, Jordi y Susan Franceschet (ed.), *Comparative Public Policy in Latin America*. University of Toronto Press: Toronto.
- Fan, Lisa L. (2013). “Canonic Texts in Public Policy Studies: a Quantitative Analysis”. *Journal of Public Affairs Education*, 19(4), 681–704.
- Franco Chuaire, María y Scartascini, Carlos (2014). “La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe”. *Resumen de Políticas del BID*, 220.
- Fuenmayor, Jennifer (2014). “Política pública en América Latina en un contexto neoliberal: Una revisión crítica de sus enfoques, teorías y modelos”. *Cinta Moebio*, 50: 39-52.
- Fukuyama, Francis (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el Siglo XXI*. Ediciones B: Barcelona.
- Goldfrank, Benjamin (2011). “The left and participatory democracy”, en Levitsky, Steven y Kenneth M. Roberts (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*. Johns Hopkins University Press: Baltimore.
- Gómez Lechaptois, Francisca (2013). “Políticas públicas críticas para y desde América Latina”. *Política y Cultura*, 40: 79-98.

- Goodin, Robert & Hans-Dieter Klingemann (1996). "The discipline", Goodin, Robert & Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A new handbook of Political Science*. Oxford University Press: Oxford.
- Grassi, Davide & Vincenzo Memoli (2016). "Political Determinants of State Capacity in Latin America". *World Development*, 88: 94–106.
- Grindle, Merilee (1997). *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*. Harvard University Press: Boston.
- Helmke, Gretchen & Steven Levitsky (eds.) (2006). *Informal Institutions and Democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore.
- Klimovich, Kristina y Clive S. Thomas (2014). "Power groups, interests and interest groups in consolidated and transitional democracies: comparing Uruguay and Costa Rica with Paraguay and Haiti". *Journal of Public Affairs*, 14 (3): 183–211.
- Lasswell, Harold (1951). *The Policy Orientation*. En: Lerner, Daniel & Harold Lasswell (eds.). *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University.
- Levitsky, Steven & María Victoria Murillo (2010). "Variación en la fortaleza institucional". *Revista de Sociología*, 24: 31-56.
- Levitsky, Steven & Kenneth M. Roberts (eds.) (2011) *The Resurgence of the Latin American Left*. Johns Hopkins University Press: Baltimore.
- Lindblom, Charles E. (1991). *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*. Ministerio para las Administraciones Públicas - Editorial Miguel Ángel Porrúa: México.
- _____ (1992). "La ciencia de 'salir del paso'", en Aguilar Villanueva, Luis (ed.), *La hechura de las políticas*. Editorial Miguel Ángel Porrúa: México D.F.
- Linz, Juan (1997). "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?", en Juan Linz y Arturo Valenzuela (Eds.), *La crisis del Presidencialismo* vol. 1. Alianza Universidad: Madrid.
- Lissidini, Alicia (2011). *Democracia directa en Latinoamérica: entre la delegación y la participación*. CLACSO: Buenos Aires.

- Luna, Juan Pablo (2015). "En off-side. Notas sobre la ciencia política contemporánea en América Latina", en Martín Tanaka y Eduardo Dargent (Eds.), *¿Qué implica hacer Ciencia Política desde el Norte y desde el Sur?* Escuela de Gobierno y Políticas Públicas- PUCP: Lima.
- Mascareño, Aldo et al (2016). "Redes Informales e Instituciones Democráticas en América Latina". *Dados*, 59(3): 683-718.
- Mayntz, Renate (2001). "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Reforma y Democracia*, 21.
- Medellín Torres, Pedro (2004). "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad". *Serie Políticas Sociales*, 93. CEPAL: Santiago de Chile.
- Mota Díaz, Laura (2016). "La colonialidad del saber en la enseñanza de políticas públicas en instituciones de educación superior en México". *Estudios Políticos*, 49: 239-259.
- Munck, Gerardo L. (2007). "Agendas y estrategias de investigación en el estudio de la política latinoamericana". *Revista de Ciencia Política* 27(1): 3-21.
- Nagle, Luz E. (2015). "The Rule of Law in Latin America", en Richard L. Millet, Jennifer S. Holmes & Orlando J. Pérez (eds.), *Latin American Democracy. Emerging reality or endangered species?* Routledge: New York.
- Nowlin, Matthew C. (2011). "Theories of the Policy Process: State of the Research and Emerging Trends". *The Policy Studies Journal*, 39 (1): 41-60.
- O' Donnell, Guillermo (1994). "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*, 5 (1): 55-69.
- Panizza, Francisco (2005). "Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre Politics in Latin America". *Political Studies* 53 (4): 716-734.
- Pierson, Paul (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *The American Political Science Review* 94 (2):251-267.

- Pires, Roberto & Alexandre Gomide (2016). "Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais". *Revista de Sociologia e Política*, 24(58): 121-143.
- Pressman, Jeffrey L. & Aaron Wildavsky (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. FCE: México.
- Repetto, Fabián (2004). "Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina". *Serie Documento de Trabajo INDES-BID I-52*.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press: Buckingham/Philadelphia.
- Roth Deubel, Andre-Noel (2016a). Presentación de la sección temática "Desarrollo y enseñanza en análisis de políticas públicas en América Latina". *Estudios Políticos*, 49: 189-191.
- _____ (2016b). "La enseñanza del análisis de políticas públicas en los programas universitarios de Ciencia Política en Colombia". *Estudios Políticos*, 49: 260-283.
- _____ (2010). "Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos", en Andre-Noel Roth (ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional de Colombia: Bogotá.
- Sabatier, Paul A. (2007) "Fostering the development of policy theory", en Sabatier, Paul A. (ed.), *Theories of the policy process*. Westview Press: Cambridge, MA.
- Shugart, Matthew S. & John Carey (1992). *Presidents and Assemblies*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Siavelis, Peter M. (2015). "Executive- Legislative relations and democracy in Latin America", en Richard L. Millet, Jennifer S. Holmes & Orlando J. Pérez (eds.), *Latin American Democracy. Emerging reality or endangered species?* Routledge: New York.

- Steinmo, Sven y Caroline J. Tolbert (1998). "Do institutions really matter?" *Comparative Political Studies*, 31(2): 165-187.
- Valenti Nigrini, Giovanna y Ulises Flores Llanos (2009). "Ciencias Sociales y políticas públicas". *Revista Mexicana de Sociología*, 71:167-191.
- Walker, Ignacio (2009). "Democracia de institucoes", en Fernando Henrique Cardoso & Alejandro Foxley (eds.), *América Latina. Desafíos da democracia e do desenvolvimento*. Elsevier: Sao Paulo.
- Zurbriggen, Cristina (2011). "Gobernanza: una mirada desde América Latina". *Perfiles Latinoamericanos*, 38: 39-64.