

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 36, N° 102
TERCERA EPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2019
VERSIÓN DIGITAL
ISSN: 2443-468X
VERSIÓN IMPRESA
ISSN: 1012-2508
CARACAS-VENEZUELA

CUA DER NOS DEL CEN DES

Dossier
**El diseño de
políticas públicas
para el desarrollo**

Guillaume Fontaine
Editor invitado

102



**CEN
DES**

Centro de Estudios del Desarrollo
Universidad Central de Venezuela

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 36. N° 102
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2019
VERSIÓN DIGITAL
ISSN: 2443-468X
VERSIÓN IMPRESA
ISSN: 1012-2508
CARACAS-VENEZUELA

Dossier
**El diseño de
políticas públicas
para el desarrollo**

Guillaume Fontaine
Editor invitado

CUA DER NOS DEL CEN DES

102



**CEN
DES**

Centro de Estudios del Desarrollo
Universidad Central de Venezuela

Revista Cuadernos del Cendes. 1983 -

Caracas: UCV, Centro de Estudios del Desarrollo
(CENDES)

Cuatrimestral

ISSN: 1012-2508

Revista Cuadernos del Cendes

Año 36, N° 102

Septiembre-Diciembre 2019

Editada por el Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela

© Cendes, UCV 2019

Hecho el Depósito de Ley

Versión impresa

Depósito Legal: pp198302DF32

ISSN: 1012-2508

Versión digital

Depósito Legal: ppi201502DC4651

ISSN: 2443-468X

Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, UCV

Dirección Avenida Neverí, Edificio Fundavac, Colinas de Bello Monte - Caracas

Teléfonos (58-212) 753.10.90 / 30.89 / 34.75 / 38.62 / 31.98

Fax (58-212) 751.26.91

Web www.ucv.ve/cendes

Coordinación editorial Rosa Lucía Celi, Jefa Dpto. de Publicaciones, Cendes, UCV

Carátula Analiett Solórzano

Corrección de textos Consuelo Iranzo, Directora RCC

Diagramación

Esta Revista se publica bajo el auspicio del
Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico
UCV

Aumenta la visibilidad de tus investigaciones
Ingresa a saber.ucv.ve



CUADERNOS DEL CENDES

Director Fundador
José Agustín Silva Michelena (†)

Comité Editor
Consuelo Iranzo / Directora
Carlos Aponte
Yolanda Texera
Andy Delgado
Colaboradora
Guillaume Fontaine
Editor invitado

Comité Asesor

Fernando Mires
Universidad de Oldenburg
Alemania

Andrés Wainer
Conicet
Argentina

Hebe Vessuri
Investigadora independiente
Profesora visitante Ciga-Unam
Argentina-México

H.C.F. Mansilla
Academia de las Ciencias
Bolivia

Marcia de Paula Leite
Universidad de Campinas
Brasil

Carlos de La Torre
Flacso
Ecuador

Carlota Pérez
Investigadora independiente
London School of Economics
and Political Science
Inglaterra

Enrique de La Garza
Univ. Autónoma Metropolitana
México

Martín Tanaka
Pontificia Universidad Católica
Perú

Asdrúbal Baptista
Instituto de Estudios Superiores
de Administración
Venezuela

Carmen García Guadilla
Cendes/ UCV
Venezuela

Juan Carlos Rey
Instituto de Estudios Avanzados
Venezuela

Marino González
Universidad Simón Bolívar
Venezuela

José Luis Méndez

La importancia de la mirada estratégica, empírica y comparada en política pública

Por MAURICIO I. DUSSAUGE LAGUNA*

pp. 181-192

José Luis Méndez Martínez, profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, ha sido Visiting Scholar y Lecturer in Government en la Universidad de Harvard, Fullbright Scholar y Teaching Fellow en la Universidad de Pittsburgh y Visiting Fellow en la Universidad de California-San Diego. Ha ocupado altos cargos en el gobierno federal y ha sido asesor de varios Secretarios de Estado en México, así como consultor para el Banco Mundial, las Naciones Unidas, la Agencia de Desarrollo de los Estados Unidos y diversas agencias gubernamentales mexicanas. Es licenciado en Relaciones Internacionales y Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Pittsburgh. Es miembro del Comité Ejecutivo de la International Public Policy Asso, del comité editorial del Fondo de Cultura Económica y de revistas como *Journal of Comparative Policy Analysis* y *Policy Sciences*, entre otras. Ha impartido 53 cursos semestrales y 64 conferencias magistrales en múltiples universidades de América Latina, Estados Unidos y Europa. Tiene 91 publicaciones académicas, en español, inglés y portugués.

Mauricio I. Dussauge Laguna: *Muchas gracias por concedernos esta entrevista. Me gustaría que platicáramos en general de tu trayectoria profesional, de tus contribuciones, que son muchas, a la discusión latinoamericana sobre políticas públicas y administración pública. Y quizás profundizar después en algunas de las áreas de política pública que has trabajado con particular interés, viendo que tu obra es reconocida en todo el continente. Entonces, si me lo permites: ¿Cómo llegaste al campo de las políticas públicas, por qué te interesó y qué es lo que hiciste a partir de tu primer encuentro con la disciplina?*

* Doctor en Ciencia Política por la London School of Economics and Political Science (LSE). Profesor Investigador de la División de Administración Pública (DAP) y Coordinador del Doctorado en Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, México). Correo-e: mauricio.dussauge@cide.edu

José Luis Méndez: Antes que nada muchas gracias por esta entrevista. Mi interés por las políticas públicas se inició desde mis primeros trabajos en el gobierno mexicano, en 1981, aunque especialmente a partir de que trabajé en la Oficina de la Presidencia de la República de México al inicio del gobierno de Miguel de la Madrid en 1982. Este interés se reforzó cuando en 1984 entré como profesor-investigador en la Universidad Iberoamericana, en la cual comencé a impartir cursos relacionados con las políticas de desarrollo en América Latina. De hecho, ahí elaboré un primer texto sobre modelos de desarrollo en América Latina, que se publicó en 1986. Esa fue mi primera publicación sobre políticas públicas, aunque de una manera indirecta, porque trata de forma general sobre las políticas de desarrollo en la región. Debemos recordar que, en esos años, el campo de políticas públicas todavía no existía como tal en México. Ya había algunos cursos sobre el tema en el CIDE, pero no creo que en ese momento hubiese ya un campo desarrollado, como existe ahora en este país. Con todo, en los ochenta en México comenzó la crisis del modelo desarrollo basado en la sustitución de importaciones y dada la fuerte crisis económica mexicana de 1981-82, de alguna manera también se inició una crisis del Estado, vista como la crisis de la capacidad gubernamental para producir políticas públicas eficaces. Así, en este periodo empezó paulatinamente a surgir una inquietud colectiva en México sobre qué estaba pasando con el Estado y sus programas gubernamentales y eso coadyuvó a que en la Universidad Iberoamericana me interesara por el tema. También a mediados de los años ochenta comencé la búsqueda de programas de doctorado, porque quería continuar mis estudios, y me di cuenta que en varias universidades estadounidenses había doctorados en ciencia política con especialidad en políticas públicas; vi uno de la universidad de Pittsburg en el que estaba Guy Peters y me interesó mucho ir a estudiar con él Política Pública Comparada. Entonces solicité una beca Fulbright, la cual afortunadamente obtuve, y a principios de 1987 me fui a Pittsburg a estudiar el doctorado. Guy fue mi tutor y luego mi director de tesis. Tomé cursos sobre políticas con él y también con William Dunn, otro reconocido profesor en este campo. Para ese momento ya estaba muy claro mi interés en el tema, así que hice mi tesis doctoral sobre políticas industriales en México, Alemania y Estados Unidos. Al terminar mis estudios de doctorado en 1990, el Conacyt y El Colegio de México me ofrecieron una beca que hay para mexicanos que están contratados en universidades extranjeras, que se denomina «de repatriación», y entonces me incorporé como profesor-investigador en El Colegio de México, donde empezaría a impartir cursos de administración y políticas públicas en 1991.

MDL: *Entre tu actuación profesional, tus estudios y posteriormente tu carrera académica son 40 años. Visto a la distancia, aunque sigues siendo un investigador muy productivo y activo, ¿cuáles consideras que son tus principales contribuciones al campo de las políticas públicas en América Latina y, quizás también más en general, internacionalmente?*

JLM.: Contestar este tipo de preguntas siempre resulta inmodesto, pero voy a referir las que creo son las contribuciones que he hecho, tratando de no perder objetividad. Antes que nada quisiera empezar con la mención a un libro que saldrá publicado a comienzos de 2020 por el Fondo de Cultura Económica y el Colegio de México, que se denomina «Políticas Públicas: Enfoque Estratégico para América Latina». Este es un libro que tardé varios años en escribir y que trata en primer lugar sobre las características del Estado y las políticas en América Latina, para luego presentar diferentes elementos teóricos y prácticos de cada una de las etapas de su proceso, desde la problematización hasta la evaluación, pasando obviamente por el diagnóstico, la formulación y la implementación. Este libro es de alguna manera una contribución que resume y en el que están incluidas muchas de las contribuciones que he hecho a lo largo de los años anteriores, orientadas a la teoría y la práctica de las políticas públicas.

Ahora bien, si me refiero a contribuciones específicas que he hecho desde que empecé a estudiar el tema, creo que mi primera contribución académica importante fue un texto que publiqué en 1993 en la revista *Foro Internacional*, y que ha sido bastante citado, el cual se titula «La política pública como variable dependiente», donde se discute la importancia de definir con mayor precisión lo que es una política pública con el fin de poder estudiarla y explicarla de mejor manera. Después de esa contribución de tipo más bien teórico, creo que mi contribución a las políticas públicas en México y América Latina se ha concentrado en realizar estudios empíricos sobre las políticas, porque en los años noventa empezaron a surgir diversos textos sobre políticas, pero fueron de tipo teórico o normativo, y entonces, modestia aparte, creo que en los años noventa produje los primeros análisis empíricos de políticas públicas específicas en México y, supongo que de los primeros en América Latina; en diversos textos publiqué sobre la política industrial estudiada desde el punto de vista de políticas públicas. Obviamente, la política industrial se había estudiado en el país desde varias décadas atrás, pero bajo un enfoque que he llamado «sectorial»; es decir, por ejemplo, desde el enfoque de los economistas y no había textos analizando casos concretos de política industrial como una política pública, esto es, en términos de su formulación o su implementación y utilizando explícitamente enfoques del campo de estudios de las políticas. Entonces, creo que el haber iniciado los estudios empíricos bajo los enfoques de políticas públicas en México, y quizá también en América Latina, fue una segunda contribución importante. Quizá vale la pena agregar que desde que publiqué estos estudios a mediados de los años noventa, hasta otros que he publicado más recientemente, me he concentrado en el papel de los actores y lo que llamo la acción estratégica en el proceso de las políticas. En este sentido, desde entonces he ido un tanto a contra-corriente de los enfoques institucionalistas predominantes en la Ciencia Política desde los ochenta hasta los primeros años del siglo XXI, sin que por eso haya planteado que el contexto estructural o institucional no importa.

Otra contribución que me parece pionera fue el estudio de las políticas públicas en relación a las organizaciones de la sociedad civil. Entre otros textos al respecto que publiqué está un libro, creo que de 1996, sobre este tema, a mi parecer pionero porque en ese entonces aún no se había publicado prácticamente nada sobre las organizaciones de la sociedad civil y las políticas públicas. En cuanto a contribuciones analíticas específicas, podría mencionar el desarrollo que hice tanto de un modelo de análisis de *stakeholders* (actores involucrados) como un modelo de toma estratégica de decisiones, los cuales aparecerán en mi libro del Fondo de Cultura Económica sobre políticas públicas, aunque el último ya lo había publicado en mi estudio introductorio al Libro de Guy Peters «La política de la Burocracia», que publicó también el Fondo de Cultura en 1999.

MDL: *Creo que desde la tesis de doctorado que hiciste y cruzando el libro que acabas de mencionar sobre el enfoque estratégico para América Latina, hay una característica de tu obra en general que es la ambición por comparar, la idea de que un enfoque que contraste ya sea casos o experiencias nacionales es algo necesario para el análisis de política pública. ¿Por qué consideras que importa comparar en política pública? ¿cuál es el valor que tiene un enfoque comparado, sobre todo cuando muchos de los problemas públicos suelen ser acotados a una realidad nacional? Te pregunto esto porque en el sector académico, como en el sector público, para muchos hay que estar preocupados por la realidad cercana al país, no necesariamente por lo que pasa en otro lado.*

JLM: Esta es una pregunta muy importante; como tú sabes el campo de políticas públicas es un campo que, desde el propio Lasswell, se ha señalado como eminentemente comparativo por distintas razones. Así lo aprendí en mis estudios sobre el tema en Pittsburgh, en especial bajo la dirección de Guy Peters, quien me ayudó a saber cómo realizar estudios comparados de políticas y administración pública. Entonces, es una orientación que se ha dado en esta disciplina y por ello, antes de regresar a México, lo había adoptado ya de una manera relativamente natural, por la razones de mi entorno académico en el doctorado. Considero que hay razones de tipo tanto teórico como práctico que destacan la importancia de una orientación comparativa. En América Latina ha habido una tendencia a un cierto parroquialismo —por llamarlo así—, que estudia los problemas públicos solo al interior de cada país, pero creo que esa es una perspectiva equivocada. Es cierto que por un lado hay que reconocer que cada problema constituye un caso particular y sin duda es un error pensar que vamos a encontrar recetas milagrosas sacadas de las denominadas «buenas prácticas internacionales». Pero, en el otro extremo, es también un error adoptar una posición parroquial que señale que no es posible aprender de otras experiencias para encontrar soluciones particulares a problemas particulares. La política de salud, educación o industrial de México o cualquier otro país latinoamericano, por supuesto que tienen mucho que aprender de la manera en que esas políticas se desarrollan en países de otras

regiones, sean de economías más desarrolladas o menos desarrolladas. En ese sentido, en términos prácticos se puede aprender mucho tanto de los éxitos como de los fracasos que otras naciones han tenido en la resolución de ciertos problemas.

A su vez, en términos más teóricos, comparar sirve mucho para conocer y explicar mejor la realidad propia de cada país. Yo suelo mencionar en mis cursos la metáfora de que, por ejemplo, el pez no sabe realmente lo que es el agua, porque mientras no haya tenido la oportunidad de conocer otro elemento, digamos el aire o la tierra, no puede realmente percatarse de la naturaleza propia de aquél en el que se mueve, en este caso el agua, porque nunca ha salido de ella. Entonces, es muy importante no solo para efectos de aprehender formas superiores de hacer las cosas, sino también para poder mejor definir la realidad propia, encontrar sus particularidades y conocer cada experiencia. Por otro lado, hay que destacar que en realidad toda la metodología científica para desarrollar explicaciones se basa en algún tipo de comparación. Incluso la metodología cuantitativa es comparativa, ya que, por ejemplo, una regresión involucra el trazado de una línea en relación a muchos casos y, en ese sentido, se podría decir que está comparando distancias entre esos casos. En el enfoque cualitativo, un diseño de casos más similares o más diferentes compara también valores en relación a casos, aunque en menor número, para, al igual que en una metodología cuantitativa, fundamentar empíricamente una relación causal entre una variable dependiente y una o varias variables independientes. En un QCA también se comparan valores de variables en distintos casos para establecer combinaciones causales. Entonces, uno no puede explicar los problemas públicos o las políticas públicas más que comparando. No hay manera de que realmente podamos desarrollar investigaciones empíricas si no es comparando.

Por eso es que los estudios comparados han tenido un papel esencial en mi trabajo, como cuando comparé la política industrial a nivel subnacional en México, Estados Unidos y Alemania, o cuando más recientemente comparé diversos casos de reforma energética en México. Estas serían algunas de las razones por las cuales considero que es muy importante la comparación, tanto en términos teóricos como en términos prácticos.

MDL: *Otra de las áreas que has trabajado de manera destacada desde hace varias décadas es la del diseño y construcción de servicios civiles de carrera o servicios profesionales, como se les llama en algunos otros lados. ¿Cuál sería tu perspectiva del estado que tiene la profesionalización administrativa en México y en general en América Latina? ¿Hacia dónde va el diseño y la reglamentación de servicios civiles actualmente? ¿Tiene sentido hablar de servicios civiles después de la era de la nueva gestión pública? ¿Qué nos podrías decir al respecto?*

JLM: Otra pregunta también importante para el desarrollo y futuro de nuestros países en América Latina. En términos generales, hay una resistencia política, desde una

visión partidista, a establecer servicios de carrera, porque con frecuencia los partidos que llegan al gobierno desean compensar a sus partidarios y militantes, y entonces siempre ha habido una tensión en relación a este tema. Lo hubo en el momento de su desarrollo inicial en Inglaterra, en Estados Unidos y en todos los países que tienen servicios de carrera, y lo hay actualmente en Latinoamérica. Sin embargo, desde el punto de vista más amplio del Estado y el desarrollo, es fundamental que se establezca y se desarrolle en nuestros países. Hay diversos estudios que han fundamentado empíricamente cómo la existencia de servicios de carrera se relaciona positivamente con un mayor desarrollo social y un mayor desarrollo económico en las naciones, pero en realidad para observarlo creo basta una simple comparación de los países que tienen servicio de carrera con los que no los tienen. ¿Quiénes sí lo tienen? Pues los países con mayores niveles de desarrollo económico, político y social ¿Quiénes no lo tienen? Pues los países con sistemas económicos y políticos menos desarrollados. Ahí hay una evidencia empírica, un poco esquemática, pero muy clara. Canadá, Estados Unidos, Alemania, Inglaterra, Bélgica, Japón, por mencionar solo algunos, poseen servicios profesionalizados. En África casi no los tienen. En América Latina, la situación es muy variada: están los países que lo han tenido en mayor medida, como Brasil, Chile y Costa Rica. Están los que no lo tienen, como son Guatemala, Honduras y otros países. Y tenemos los casos en una situación intermedia, como México o Argentina, que los tienen formalmente pero no lo han desarrollado a plenitud. Esta es en efecto una política pública que he estudiado y he publicado diversos textos al respecto; uno de ellos está en un libro que recopila los diversos textos sobre políticas públicas que publiqué entre los años ochenta y los años dos mil y que publicó El Colegio de México con el título «Análisis de políticas públicas»; ya se agotó pero para quien le interese está disponible en versión digital; en el texto sobre el servicio civil de ese libro utilicé un autor muy conocido de este campo, que es Kingdon, para estudiar la manera en que se agendó, se problematizó y el grado en que eventualmente se implementó el servicio de carrera en México, y que pone un cierto énfasis en los actores. Creo así que, mientras no existan servicios de carrera consolidados en nuestros países, vamos a seguir con un desarrollo económico y social limitado.

MDL: *Menciona la importancia de Kingdon, quien destaca el rol de los actores, a los que llama «policy entrepreneurs» o empresarios de política pública. Me gustaría preguntarte en general sobre los actores, pero en particular sobre los líderes políticos, los líderes gubernamentales que es otro de los temas que has estudiado a lo largo de los años. ¿Cuál es el papel que tiene el liderazgo político y el liderazgo gubernamental en nuestra región? ¿Es que estamos condenados a ser presa de los grupos de presión, de resistencias o inercias históricas? En fin, ¿qué nos puedes decir sobre lo que has señalado en tu investigación respecto al liderazgo en la región?*

JLM: En efecto este es también un tema al que le he prestado mucha atención desde que entré a la oficina de la presidencia en el gobierno de Vicente Fox. Así, a principios de

2001 me comencé a interesar por los actores de manera más clara y luego continué con ese interés cuando regresé a El Colegio de México, por lo que desde 2005 empecé una agenda de investigación sobre la relación entre los actores y la política pública, por lo que es un tema en el que llevo trabajando ya 15 años. De nuevo haciendo a un lado la modestia, creo que también he producido algunos de los textos pioneros en México sobre los actores y las políticas públicas, y, más en general, sobre liderazgo político, y en respuesta a tu pregunta te comentaré al menos algunas razones por las que considero medular el estudio de este tema en América Latina. La primera razón es porque en los años noventa se puso en la Ciencia Política un peso analítico a mi parecer algo sobredimensionado en el estudio de las instituciones. Por supuesto, las instituciones son muy importantes, pero creo que en realidad lo que nos ayuda a explicar los procesos políticos son las interacciones entre los actores, las instituciones y las situaciones de acción o coyunturas. Eso, en mi opinión, aplica para todos los sistemas políticos del mundo, si bien el peso relativo de cada uno de esos factores, por supuesto, será diferente según las diferentes circunstancias. Ahora bien, en relación a América Latina, esa aseveración quizás aplique todavía más, ya que por diversas razones históricas, las instituciones en nuestra región han sido mucho más débiles que en los países con sistemas económicos y políticos más desarrollados. La política latinoamericana ha involucrado en general un proceso mucho más fluido, con marcos institucionales más frágiles y cambiantes, y en el cual los actores han tenido siempre un papel fundamental, aun cuando este no siempre ha sido suficientemente estudiado. La segunda razón para poner un énfasis en los actores tiene que ver con la necesidad de cambios en América Latina, incluso de cambios en las instituciones, porque algunas de ellas llegan a bloquear el mejor desarrollo económico, social y político de los países latinoamericanos. Pero, ¿quién va a cambiar esas instituciones? Ciertamente, no se van a cambiar solas. Estos cambios son impulsados o bloqueados por los actores. Entonces, poner el énfasis en los actores nos ayuda a entender mejor cómo cambian las instituciones y cómo podemos contribuir a la mejora institucional y de las políticas públicas. Estudiar a los actores nos ayuda a adoptar posiciones estratégicas y por esa razón me he enfocado en los últimos 15 años en estudiar su papel en la política pública. Honestamente, creo que en América Latina hemos sido muy pocos los autores que nos hemos centrado en la interacción entre actores, instituciones y coyunturas como medio para explicar los procesos políticos y las políticas públicas, y en mi opinión debería ponerse más atención en este aspecto.

MDL: *Hablabas antes de las características de la política pública en América Latina a lo largo de la historia y quizás uno de los elementos que es común a la región es el gran reto de las desigualdades, la pobreza, etc. Tú has desarrollado también trabajos sobre diseño de políticas públicas y en concreto sobre el diseño de políticas de combate a la pobreza. ¿Qué nos podrías decir al respecto sobre el caso mexicano y más ampliamente sobre la experiencia latinoamericana?*

JLM: Este es un tema en el que he venido trabajando más recientemente, quizás de unos 5 o 7 años para acá, vinculado a un asunto que sí he tratado desde los noventa, que son las políticas de promoción económica, entre otras cosas de promoción del empleo. Entonces, lo que he venido atendiendo o que me ha generado especial interés en los últimos años es la relación entre políticas de promoción económica y políticas sociales. En este marco, he escrito y presentado varias ponencias sobre las políticas de combate a la pobreza extrema en varios congresos; aunque aún no publico nada, espero poder publicar pronto un capítulo sobre este tema en un libro colectivo. Es un asunto sumamente importante, por supuesto, para una región como la latinoamericana donde los niveles de pobreza y desigualdad son mucho mayores que en otras regiones. Se han adoptado distintos enfoques para estudiar y diseñar las políticas de combate a la pobreza extrema. En México empezamos con los enfoques basados en un enfoque de capital social como fue el «Programa Solidaridad» de Carlos Salinas, en los años noventa. Después vinieron con Zedillo programas basados en el enfoque del capital humano, más específicamente lo que se llaman programas de transferencias económicas condicionadas o *cash transfers*, que en México se mantuvieron hasta la presidencia de Enrique Peña. Este tipo de programas tuvieron un importante desarrollo también en Brasil y Chile, así como en países de otras regiones. En América Latina los resultados son mixtos. Hubo una década de éxito de estas políticas, de finales de los años noventa hasta aproximadamente 2007-2008, cuando los niveles de pobreza experimentaron cierta reducción en términos generales. Con posterioridad, sin embargo, esos niveles comenzaron a aumentar nuevamente y por eso es que digo que los resultados de este enfoque basado en el capital humano son mixtos en nuestra región. Aunque hay que reconocer que la crítica que se ha hecho del enfoque de transferencias no ha sido solo en términos de sus resultados. Hay otros enfoques aparte de estos, pero aquí solo voy a mencionar dos más. El primero es el enfoque basado en los derechos humanos, que es un enfoque en el que hay transferencias de renta de manera universal y no condicionada. Este otro enfoque tiene ventajas importantes, pero también hay que decir que por desgracia tampoco he visto evidencia empírica clara de que donde se ha aplicado —que en nuestro país ha sido en Ciudad de México— haya reducido significativamente los niveles de pobreza, ya que según los indicadores que conozco esos niveles han permanecido prácticamente iguales. Habría que ver porqué; una posibilidad es que no se haya ejecutado correctamente, no lo sé, por lo que creo que habrá que estar atento a su evolución en los siguientes años. Finalmente, existe otro enfoque muy importante que es el que voy a llamar ahora simplemente el de bienestar sustentable y es con el que estoy más de acuerdo. Este enfoque involucra varios elementos. Por una parte, una coordinación de políticas económicas y políticas sociales. Asume que no basta con transferir u otorgar un ingreso a una familia o persona para que pueda salir de la pobreza de manera perma-

nente y sobre todo —diría yo— de manera digna y de manera ciudadana. Desde mi punto de vista, los ciudadanos tenemos derechos, pero también tenemos responsabilidades. Quienes por derecho reciben una renta del Estado, lo que involucra recursos fiscales generados por todos, deberían, de acuerdo a sus condiciones y posibilidades, responder con ciertas responsabilidades; los jóvenes, por ejemplo, capacitándose mejor para obtener un empleo y luego buscando activamente obtener alguno, y no simplemente recibir esa renta. Pero, obviamente, para que esas personas puedan obtener un empleo, debe haber un conjunto de políticas económicas y de promoción económica que acompañen a las políticas de transferencia de renta y para el combate a la pobreza. Por supuesto, hay grupos de la población que ameritan transferencias sin mayores condicionamientos, como los adultos mayores, aunque hay adultos mayores ricos y me pregunto si, siendo los recursos estatales tan escasos, el enfoque debería ser aquí universal. En todo caso, yo estoy especialmente interesado en esa combinación de políticas económicas y sociales, pero es un tema complejo este del combate a la pobreza; no vamos a encontrar algo como una receta que lleve necesariamente o fácilmente a la resolución del problema, pero es un tema que estoy estudiando y sobre el cual espero poder publicar algunos textos en el futuro.

MDL: *Para ir cerrando, un par de preguntas sobre el futuro de las políticas públicas en la región latinoamericana, desde una perspectiva académica y desde una perspectiva práctica. Desde la perspectiva académica, ¿cómo ves el panorama de la disciplina de las políticas públicas en nuestra región?, ¿qué impresión te da el estado de la investigación y de la docencia en América Latina a 40 años de haber iniciado tu carrera en este ámbito? ¿Dónde crees que deberíamos estar o qué temas crees que deberíamos estar tratando? Quisiera conocer tu perspectiva de dónde estamos y hacia dónde vamos o deberíamos ir en políticas públicas, académicamente hablando.*

JLM: Al tener ya varios años siendo parte del Consejo y desde este año además del Comité Ejecutivo de la International Public Policy Association (IPPA), creo tener un buen panorama de la situación del análisis de las políticas públicas en distintas regiones y países del mundo. Así, me parece que podríamos decir que en América Latina ya se superó la barrera de la visibilidad de la disciplina como campo de estudio; esto es, se podría decir que ya hay un campo de estudio visible de políticas públicas. Sin embargo, no se ha superado la barrera de la coherencia conceptual, teórica y metodológica, porque todavía el campo de las políticas en la región y, de hecho, en el mundo, es un conjunto de teorías que están en debate. La barrera de la coherencia conceptual no solamente no ha sido superada en el campo de las políticas públicas sino tampoco en la Ciencia Política y otras ciencias sociales. Entonces no es un asunto solamente de nuestra joven disciplina. Pero en fin, en América Latina yo creo que ya se superó la barrera de la visibilidad, sobre todo en los países más grandes donde ya hay programas de maestría o doctorado, editoriales y revistas que publican textos

de la disciplina, etc.; algunos ejemplos de ello son Brasil, Argentina, Chile, Ecuador, Colombia y México. Ahora bien, aunque es cierto que esta barrera ya fue superada, también debemos reconocer que, en comparación, los autores que trabajamos políticas públicas en América Latina como conjunto, todavía no tenemos una presencia muy notable en el campo internacional de las políticas públicas. Digo esto basado en una evidencia empírica muy concreta. IPPA instituyó un premio internacional, que se llama el premio del «Sur Global», donde se busca premiar a autores que hayan hecho alguna contribución importante al campo mundial de las políticas públicas; una contribución que fuera original, porque la verdad es que en muchos países hay solo una repetición en el idioma nacional de lo que autores clásicos del campo han señalado; en otras palabras, una contribución que fuera reconocida internacionalmente, no solo en sus países de origen. Bueno pues el premio se declaró desierto, lo cual muestra que en general en el denominado «Sur Global», que incluye a América Latina, realmente todavía hay poca investigación empírica de políticas públicas concretas. Y es que así funciona la ciencia política internacional, principalmente a través de contribuciones empíricas que tengan un impacto en el debate teórico. Considero en este sentido que en América Latina los estudios de políticas públicas todavía son muy normativos o prácticos, esto es, orientados al deber ser; han involucrado pocas contribuciones originales, teóricas o empíricas, que puedan pasar los requisitos de publicación de revistas o editoriales internacionales. Hay sin duda investigadores que trabajan o estudian empíricamente las políticas y que publican en revistas y editoriales internacionales, pero son pocos, y por lo tanto es poco probable que en el corto plazo la región en su conjunto logre tener un impacto en el debate de la ciencia política y de las políticas públicas a nivel mundial. Entonces, yo creo que por un lado tenemos el vaso medio lleno, en el sentido de que hay doctorados, maestrías, revistas, asociaciones de investigadores de políticas públicas en algunos países latinoamericanos, pero el vaso medio vacío está en que muchos de los investigadores y académicos trabajan de una manera muy normativa, más sobre el cómo debería ser la política pública o en la parte teórica, pero con poca contribución original o pocos referentes empíricos. Y entonces el impacto que tienen más allá de sus países es reducido. Así, creo que algunos desafíos del campo de estudio de políticas públicas en América Latina estarían centrados en desarrollar más trabajo empírico sobre sectores y políticas específicas y en buscar que ese trabajo empírico se relacione y contribuya a los debates teóricos internacionales, de manera que los investigadores de este campo en el mundo pudiesen tomar a los investigadores latinoamericanos como referencia y se les reconociera más su investigación. Creo que este aterrizaje empírico es lo que nos falta y espero que, poco a poco, conforme los doctorados de políticas públicas y también de ciencia política, o incluso de economía, con áreas de políticas públicas vayan produciendo investigadores interesados en la disciplina, se vaya aumentando el trabajo empírico.

Y entonces el campo de estudio en la región tenga un mayor, ya no sólo visibilidad, sino reconocimiento e impacto a nivel internacional.

MDL: *Para cerrar y refiriéndonos precisamente desde un punto de vista empírico a la realidad latinoamericana, vemos que si bien la vida política del continente ha sido compleja en los últimos 10 o 20 años, también ha asumido tintes con mayor complejidad con el ascenso de ciertos liderazgos y de ciertas corrientes ideológicas, en las que quizás la idea de las políticas públicas queda un poco difusa. Es decir, la política pública como uso de mediciones, colecciones de evidencia, de racionalidades, aparece en oposición a una política pública hecha a partir de voluntades o de intereses del pueblo definidos de una manera mucho más abstracta. ¿Qué le dirías tú a los investigadores que están ingresando a esta disciplina en nuestra región? ¿Sigue importando estudiar políticas públicas en un escenario en el que la evidencia y los datos se cuestionan? Pareciera que más bien predominan las creencias y a veces hasta las ocurrencias en la hechura de política pública. ¿Tiene sentido que los jóvenes investigadores se ocupen de esto o están perdiendo su tiempo?*

JLM: Es una muy buena pregunta para cerrar; como dijiste tengo 40 años interesado en las políticas públicas. He visto ir y venir muchas modas, situaciones, gobiernos, etapas y ciclos. Al parecer el asunto es cíclico y pendular. De repente hay gobiernos que les importan menos las políticas públicas y entran en un ciclo de desinterés. Luego ese ciclo entra en crisis por distintas razones y entonces de nuevo hay mayor interés por el campo. Yo lo que les diría a esos nuevos investigadores es que no deben sentirse influenciados por la coyuntura, sino ver hacia el mediano y largo plazo. Los problemas públicos de América Latina son muy importantes y van a continuar ahí; la pobreza, la migración, la salud, la educación, por solo citar un par de ejemplos. Yo creo que continuará existiendo una demanda por el análisis más profesional de esos problemas, porque no se van a resolver pronto y menos con soluciones ideológicas. Entonces siempre van a estar presentes y si en un momento un gobierno los enfrenta con posiciones demasiado ideologizadas, seguro van a agravarse y reemerger con mas fuerza y evidenciarse la necesidad de análisis más profesionales. Entonces yo no creo que se deba ver únicamente el momento, sino que la importancia de los enfoques hacia los problemas públicos deben ser analizados a mediano y largo plazo. Para mi pues será inevitable que, aun con interrupciones o poco a poco, sigamos avanzando cada vez más hacia gobiernos más modernos, más profesionales. Con ciclos de avances y retrocesos, en unas áreas de políticas más que en otras, pero quiero pensar —no sé si soy demasiado optimista— que los Estados latinoamericanos van a seguirse profesionalizando y el análisis de políticas seguirá avanzando, ya sea a mayor o menor velocidad. La tendencia va a continuar, por razones bien sea de la demanda de las sociedades o incluso también de impulso internacional. Entonces, la importancia del análisis profesional de las políticas públicas va a continuar colocándose como un asunto relevante, aunque en una coyuntura

momentánea en un cierto país lo pueda hacer en menor medida. Por eso, creo que las maestrías, doctorados y otros programas de investigaciones van a mantener una cierta demanda por parte de las personas, de los gobiernos, de las organizaciones de la sociedad civil, de los organismos internacionales con presencia en nuestros países, y no creo que por la existencia de algunos gobiernos no favorables al tema, esto vaya a ser reversible de una manera radical. Así ha sido en las últimas décadas y creo que así seguirá siendo.

MDL: *¿Algo más que quieras agregar?*

JLM: Solo agradecer mucho la oportunidad de esta entrevista y el interés por la investigación sobre las políticas públicas que he desarrollado en estos años. Mi libro a publicarse próximamente se va a distribuir en toda América Latina en las librerías del Fondo de Cultura Económica y también está accesible en versión digital en la web. De manera que espero que constituya un instrumento que sirva para avivar, aunque sea un poco, la discusión sobre la importancia del análisis profesional de los problemas y la política pública en nuestra región.

MDL: *Muchas gracias José Luis por la oportunidad y por compartir tus experiencias y opiniones en este espacio.*