

JOSÉ LUIS MÉNDEZ MARTÍNEZ

# Políticas públicas

ENFOQUE ESTRATÉGICO  
PARA AMÉRICA LATINA



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
EL COLEGIO DE MÉXICO

Primera edición, 2020

---

Méndez Martínez, José Luis

Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina / José Luis Méndez Martínez. – México : FCE, El Colegio de México, 2020

364 p. ; 21 × 14 cm – (Sección de Obras de Administración Pública)

ISBN 978-607-16-6616-1 (FCE)

ISBN 978-607-564-148-5 (El Colegio de México)

1. Planificación de políticas públicas – América Latina 2. Políticas públicas – América Latina 3. Administración pública – América Latina 4. América Latina – Política y gobierno I. Ser. II. t.

LC JL960

Dewey 320.60972 M365p

---

### *Distribución mundial*

Diseño de portada: Neri Ugalde

D. R. © 2020, El Colegio de México  
Carretera Picacho-Ajusco 20, colonia Ampliación  
Fuentes del Pedregal; 14110 Ciudad de México  
[www.colmex.mx](http://www.colmex.mx)

D. R. © 2020, Fondo de Cultura Económica  
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14738 Ciudad de México  
[www.fondodeculturaeconomica.com](http://www.fondodeculturaeconomica.com)  
Comentarios: [editorial@fondodeculturaeconomica.com](mailto:editorial@fondodeculturaeconomica.com)  
Tel.: 55-5227-4672

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, sin la anuencia por escrito del titular de los derechos.

ISBN 978-607-16-6616-1 (FCE)

ISBN 978-607-564-148-5 (El Colegio de México)

Impreso en México • *Printed in Mexico*

*A mi padre, quien me mostró el gran valor  
y satisfacción que ofrece el desempeño profesional.  
A mi madre, quien me mostró la importancia  
del equilibrio entre el trabajo y la vida.*

*A Guy Peters, extraordinario maestro  
e investigador, pero aún mejor ser humano.*

Las personas son sus principios.

KATIE (*Nuestros años felices*)



## ÍNDICE

<i>Introducción. O de por qué se requiere un enfoque latinoamericano y estratégico para el análisis de políticas públicas</i> . . . . .	9
I. <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</i> . . . . .	19
La herencia: una visión histórica del Estado latinoamericano . . . . .	21
El entorno: el Estado y la administración pública en América Latina . . . . .	31
Algunos rasgos de la posmodernidad . . . . .	39
El enfoque de las políticas públicas: una respuesta a la mayor complejidad del ejercicio gubernamental	44
El proceso de las políticas públicas . . . . .	61
Conclusiones . . . . .	70
II. <i>Problematización, o de por qué hay que tener cuidado con lo que se desea</i> . . . . .	74
Tipos de circunstancias y problematización . . . . .	75
Importancia de la etapa de la problematización . . . . .	84
Enfoques para el estudio de la problematización . . . . .	88
Sucesión y terminación . . . . .	104
Marco analítico . . . . .	113
Marco prescriptivo . . . . .	122
Conclusiones . . . . .	132
III. <i>Diagnóstico, o del digno e importante oficio del analista de políticas públicas</i> . . . . .	134
El diagnóstico . . . . .	138

El pronóstico . . . . .	147
Ordenamiento y recomendación de alternativas . . .	175
El analista de políticas y su entorno . . . . .	184
Conclusiones . . . . .	191
IV. <i>Formulación, o del difícil arte de decidir</i> . . . . .	194
Marco analítico . . . . .	195
Marco prescriptivo . . . . .	209
La toma estratégica de decisiones como competencia profesional . . . . .	220
Modelos contingentes . . . . .	230
Planeación estratégica y técnicas de análisis situacional . . . . .	240
Participación ciudadana y social . . . . .	252
Conclusiones . . . . .	263
V. <i>Ejecución, o de cómo evitar los “horrores de la guerra”</i>	267
Marco analítico . . . . .	269
Coordinación interinstitucional . . . . .	277
Marco prescriptivo . . . . .	291
Conclusiones . . . . .	299
VI. <i>Evaluación, ¿de qué y para quién?</i> . . . . .	302
Marco analítico . . . . .	304
Marco prescriptivo . . . . .	312
Conclusiones . . . . .	319
<i>Conclusiones. O del analista de políticas como un “artesano” profesional</i> . . . . .	323
<i>Bibliografía</i> . . . . .	327

## INTRODUCCIÓN

### *O de por qué se requiere un enfoque latinoamericano y estratégico para el análisis de políticas públicas*

El tema del desarrollo está íntimamente ligado al de nuestra identidad: ¿quién, qué y cómo somos?... Si América Latina vive un periodo de revueltas y transformaciones, los Estados Unidos atraviesan por otro no menos violento y profundo... Esos movimientos son distintos a los que conmueven a nuestros países y cometeríamos un nuevo error si tratásemos de imitarlos ciegamente... El valor de un espíritu, decía Nietzsche, se mide por su capacidad para soportar la verdad... Habría que decir algo parecido a los latinoamericanos: la crítica del otro comienza con la crítica de uno mismo.

OCTAVIO PAZ (1969)

En el momento actual, América Latina enfrenta una coyuntura decisiva. Por un lado, las ganancias económicas derivadas del auge de las materias primas parecen desvanecerse: entre 2014 y 2019 la región sufrió una clara y sostenida desaceleración económica. Por otro lado, tras varias décadas en que los niveles de desarrollo humano lograron mejorar, ahora muchos gobiernos de la región enfrentan tanto las apremiantes demandas históricas de los sectores sociales más pobres como las de clases medias más conectadas, involucradas y exigentes, bajo nuevos marcos nacionales e internacionales. Ante estas circunstancias, resulta crucial desarrollar formas de actuación

gubernamental que permitan responder de manera más eficiente y oportuna a los viejos y nuevos retos. El objetivo de este libro es contribuir a esta tarea mediante la presentación de diversos conceptos, herramientas y recomendaciones relacionadas con el campo de estudios de las políticas públicas.

A partir de los años ochenta, en varias naciones latinoamericanas se comenzó a tomar conciencia de la necesidad de aplicar las herramientas del análisis de políticas públicas para la mejor resolución de los problemas públicos. Sin embargo, se suele olvidar que las condiciones de esta región son diferentes de las de los Estados Unidos, el país donde se originó este campo de estudios en 1951;<sup>1</sup> además, como se verá en el primer capítulo, las políticas públicas están siendo crecientemente influidas por diversas tendencias mundiales. Por ello, si se quiere que la utilización de dichas herramientas resulte positiva, es muy importante analizar y tomar en cuenta —sin “malinchismo” pero también sin evasiones— los rasgos particulares del contexto regional e internacional. Dada la particular dificultad de los problemas públicos, es crucial que ellas se utilicen además de una manera estratégica.

Por lo anterior, con base en la experiencia de 40 años que he desarrollado en la docencia, investigación, consultoría y ejercicio práctico en materia de política pública en México y otros países de América Latina, así como en los conocimientos que adquirí en la Universidad de Pittsburgh,<sup>2</sup> este libro busca presentar los elementos esenciales de la teoría y la práctica de las políticas de una manera diferente, esto es: 1) bajo un enfoque

<sup>1</sup> Harold Laswell, “The Policy Orientation”, en Harold Laswell y David Lerner (coords.), Stanford University Press, Stanford, 1951.

<sup>2</sup> Comencé a tratar directamente las políticas y problemas públicos en 1981, como asesor del director general del Instituto Nacional del Consumidor de México. En la Universidad de Pittsburgh tuve el privilegio de contar con dos excelentes profesores de política pública: B. Guy Peters y William Dunn. Cuando llegué a esta universidad en 1987 el libro de Dunn sobre análisis de políticas públicas (*Policy Analysis*) había sido publicado seis años antes (1981; hoy en su cuarta edición), mientras que el de Peters (*American Public Policy*) había sido publicado un año antes (1986, hoy en su novena edición).



estratégico, 2) que toma en cuenta las características del contexto latinoamericano, 3) es presentado en forma académica pero accesible y —en lo posible— amena, y 4) adopta una posición realista y crítica.

Considero que estas cuatro orientaciones alejan a este libro tanto del simplismo de muchos manuales de políticas públicas como de la postura poco útil del “antimanual”, y lo hacen por lo tanto distinto de otros textos que se han publicado sobre el tema (ya sea en español o en inglés). De esta manera, busca promover el desarrollo en América Latina de analistas de política pública como profesionales que conocen y pueden utilizar en forma rigurosa y responsable ciertos enfoques teóricos y diversas técnicas cuantitativas y cualitativas de este campo, tanto para explicar la naturaleza de sus objetos de estudio como para presentar —de una manera estratégica, crítica y bien anclada en la realidad regional— recomendaciones de política que deriven en la mejor resolución de los problemas públicos. Se trata, sin duda, de un objetivo ambicioso, pero que ante la actual coyuntura latinoamericana resulta fundamental.

Como se verá más adelante, el estudio de políticas públicas versa sobre la manera en que los problemas se definen y pasan a formar parte del conjunto de temas que atiende el Estado (problematización), así como sobre las acciones encaminadas a la resolución de dichos problemas, es decir, sobre el diagnóstico, formulación, implementación y evaluación de los programas públicos. En cada uno de dichos temas, en este libro se hace una revisión breve de la literatura que sirva al lector para identificar los conceptos, textos y debates más significativos, pero a la vez de éstos se derivan diversos instrumentos y recomendaciones prácticas para afrontar con mayor eficacia el proceso de las políticas públicas. Algunas de las herramientas presentadas son ya conocidas, como el análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), por mencionar una de ellas. Otras, sin embargo, constituyen instrumentos novedosos que he desarrollado en función de mi experiencia en el análisis de políticas, por ejemplo, la matriz escalonada

para el análisis de actores involucrados (*stakeholders*), la matriz tridimensional para la toma de decisiones o la lista de “comportamientos” asociados a la toma estratégica de decisiones (TED) como competencia profesional. También se presentan visiones propias sobre el proceso de las políticas y sobre cada etapa de dicho proceso. Aún más, para cada una de éstas se presenta un marco prescriptivo o de recomendaciones específico, a partir de mi experiencia como directivo gubernamental, asesor de varios Secretarios de Estado y consultor de diversas organizaciones mexicanas e internacionales. Se reconoce a la vez que cada política observa particularidades y dificultades significativas. Por ello, a pesar de que el libro está orientado a transmitir conocimientos y orientaciones prácticas, en lugar de caer en recetas fáciles trata de adoptar una posición crítica y realista respecto a las posibilidades que el enfoque de políticas públicas ofrece para la resolución de los problemas en el entorno latinoamericano (en este sentido su enfoque práctico-estratégico no debe ser visto como sinónimo de “tecnocrático”).

Como se discutirá en la sección sobre criterios éticos del tercer capítulo (que tampoco suelen ser tratados en los demás textos sobre las políticas), la postura de este libro es aquella que considera que la “ética de la convicción” —que sustenta las diversas posiciones políticas o ideológicas que en un régimen democrático son por supuesto fundamentales— debe ser complementada por lo que Max Weber llamó la “ética de la responsabilidad” o lo que Rawls denominó el “equilibrio reflexivo”,<sup>3</sup> asociados a su vez al valor democrático de la tolerancia (y a la naturaleza misma del ser humano como ser social y racional). En otras palabras, está orientado entonces a presentarle al analista de políticas un conjunto de conocimientos y sugerencias para que pueda contribuir eficazmente al desarrollo de los programas públicos, aun cuando esté buscando desarrollar una plataforma electoral específica.

<sup>3</sup> Max Weber, *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1991, y John Rawls, *Teoría de la justicia*, FCE, México, 2012.

El texto se compone de seis capítulos. El primero ofrece una perspectiva general sobre las características de la acción pública en América Latina y las etapas del proceso de las políticas. En este capítulo se presentan las razones que hacen necesario un enfoque estratégico y latinoamericano de políticas públicas, para lo cual se presenta una breve revisión de la experiencia histórica de la zona y ciertas características del contexto regional (como la alta desconfianza interpersonal) e internacional (como la globalización). Se discute también la manera en que el enfoque de las políticas puede ayudar a afrontar de mejor forma estos contextos. La última sección de este capítulo discute el proceso general de las políticas, así como las principales diferencias en la forma en que se ha dado en los países latinoamericanos y los económicamente más desarrollados.

En los capítulos II al IV se busca presentar una visión tanto teórica o analítica (que a partir de teorías describe y explica) como práctica o prescriptiva (que discute casos y presenta recomendaciones) sobre cada una de las etapas de las políticas. En primer lugar, el capítulo sobre la etapa que denomino de “problematización” busca mostrar los factores que hacen que las “situaciones” se conviertan en problemas, así como los riesgos presentes en esta fase y la manera en que se puede actuar estratégicamente ante ellos. En términos de un viejo refrán se explica por qué y cómo los directivos deben “tener cuidado con lo que desean”. También se discuten aquí algunos temas menos estudiados, como los de la sucesión y terminación de programas, ya que a veces éstos sólo operan dentro de un cierto periodo (aunque en realidad la inmensa mayoría nunca acaba del todo).

El siguiente capítulo presenta la forma en que se debe realizar un diagnóstico, que es la etapa en la que se realiza la definición del problema, la selección de alternativas, criterios y técnicas de proyección de resultados, y la recomendación de una alternativa de “solución”. Asimismo, se discute el entorno en el que el analista de políticas se mueve y el papel de éste en

la consolidación del régimen democrático; en función de lo anterior, se presentan algunas recomendaciones para que, con base en una actuación más estratégica, los analistas de políticas puedan aumentar su influencia en el proceso gubernamental y promuevan una democracia eficaz.

A su vez, el capítulo sobre formulación —en la que se decide cuál será la política pública— discute diversos enfoques teóricos que se han desarrollado en este campo de estudios, para derivar de ellos y del contexto latinoamericano diversas sugerencias sobre cómo conducir de mejor manera esta fase. Así, a diferencia de otros textos que los presentan en los primeros capítulos y en forma más teórica y extensa, este libro sólo presenta un panorama general de dichos enfoques para luego concentrarse en algunos de ellos con el fin de proponer un marco prescriptivo que permita afrontar de manera más efectiva la formulación de políticas. Se destaca, por ejemplo, la importancia de tomar en cuenta en mayor medida a los implementadores de los programas, a fin de evitar el fracaso de los mismos o el fenómeno de la “reformulación en la implementación” que ha tendido a darse repetidamente en América Latina, así como de considerar algunas medidas previas para llegar bien preparado a la negociación de una propuesta de política pública. Aquí también se discute la naturaleza y los riesgos inherentes al siempre difícil “arte de decidir”, y se presenta tanto una propuesta de comportamientos asociados a la toma estratégica de decisiones como de pasos básicos para desarrollar una planeación estratégica.

El capítulo sobre implementación, por su parte, analiza cómo se da la puesta en marcha de los programas gubernamentales, las distintas visiones que existen sobre esta fase y las complicaciones, u “horrores de la guerra”, que en ella enfrentan dichos programas. En función de que tales complicaciones han tendido a ser mayores en América Latina, en este capítulo se recupera la discusión sobre la desconfianza interpersonal y los retos de la acción colectiva que se discutieron en el primer capítulo y se subrayan las formas en que el ana-

lista y directivo pueden actuar estratégicamente para enfrentarlos de mejor forma.

Finalmente, el sexto y último capítulo se enfoca en mostrar los principales tipos de evaluación *ex post* que se pueden realizar de las políticas públicas: evaluación de objetivos, evaluación de progreso, evaluación de personal y evaluación de impacto, así como los principales problemas que suelen aparecer en el momento de evaluar un programa. Puesto que existe un buen número de libros tanto en inglés como en español<sup>4</sup> que explican con detalle los enfoques, formas y procedimientos para realizar cada una de estas evaluaciones, a diferencia de los otros capítulos, en éste sólo se presenta una visión general de las herramientas y procedimientos que se pueden utilizar en esta última etapa. El objetivo aquí es principalmente destacar cómo, pese a involucrar procedimientos potencialmente sofisticados, la etapa de evaluación es más compleja de lo que en principio parece y, al igual que la implementación, no deja de estar afectada por las condiciones de todo proceso gubernamental.

Como se puede ver, el libro cubre todos los temas relacionados con el proceso y el análisis de las políticas, aunque bajo la perspectiva de una orientación estratégica. A la vez, si bien no pretende ser un tratado exhaustivo sobre las políticas pú-

<sup>4</sup> En español están, por ejemplo, los textos de Myriam Cardozo “De la evaluación a la reformulación de políticas públicas”, *Política y Cultura*, núm. 40, 2013, pp. 123-149, y *La evaluación de políticas y programas públicos: El caso de los programas de desarrollo social en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006; José Mejía, *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, y “Evaluación de políticas públicas”, en M. Merino (coord.), *Política pública y gestión local*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996; David Arellano Gault, “The Evaluation of Performance in the Mexican Federal Government: A Study of the Monitoring Agencies’ Modernization Process”, *Public Administration Review*, vol. 72, núm. 1, 2012, pp. 135-142; así como Claudia Maldonado y Gabriela Pérez (comps.), *Antología de textos básicos sobre evaluación*, CLEAR/CIDE, México, 2015. En el libro sobre políticas públicas de Roth se puede asimismo encontrar una sección crítica y bien desarrollada sobre esta etapa. André Roth, *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá, 2014.

blicas, ofrece las referencias de los textos más destacados que se han producido hasta el momento en relación a las políticas públicas y sus etapas (tanto en español como en inglés). El texto puede ser visto entonces como un compendio de la literatura más importante sobre este campo de estudios, que le puede permitir al lector profundizar en la temática que desee. Éste encontrará igualmente menciones sobre múltiples casos de situaciones o programas públicos latinoamericanos (a veces en el cuerpo del texto y a veces en las citas a pie de página), que sustentan tanto las descripciones de los rasgos de la región como las recomendaciones que se hacen para cada una de las etapas.<sup>5</sup> Con todo lo anterior se busca, como dije, que los analistas y directivos públicos de América Latina mejoren su conocimiento y competencia profesional para manejar las herramientas que les ofrece este campo de estudios, pero también que los integrantes de las organizaciones de la sociedad civil en la región (y en general cualquier ciudadano) puedan participar en mayor medida y de mejor forma en el desarrollo de las políticas.

La publicación de este libro no hubiera sido posible sin la contribución de diversos grupos, instituciones y personas, a quienes deseo agradecer su apoyo. En primer lugar, a todos mis estudiantes en los cursos que desde 1984 he impartido sobre políticas públicas en México y otros países latinoamericanos, por su interés en esta materia y las preguntas y cuestionamientos que me ayudaron a refinar las ideas y sugerencias prácticas al respecto. En segundo lugar, en orden cronológico, a la Universidad Iberoamericana, la Universidad de Pittsburgh, El Colegio de México y la Universidad de Harvard, por haberme apoyado en distintos momentos para desarrollar investigación

<sup>5</sup> Como complemento a este libro, en el sitio web [estadopoliticaspUBLICAS.colmex.mx](http://estadopoliticaspUBLICAS.colmex.mx) que se relaciona con este texto y mis cursos de ciencia política, gestión pública y políticas públicas, el lector podrá encontrar material impreso y audiovisual relativo a otros textos teóricos y casos de programas públicos, así como noticias de publicaciones, eventos o discusiones actuales sobre el campo de las políticas públicas y la dirección gubernamental.

e impartir cursos relacionados con el tema.<sup>6</sup> Asimismo, varios dictaminadores anónimos me ofrecieron valiosas recomendaciones para mejorar el contenido del libro. Por último, “pero no al último”, a las secretarías y asistentes de investigación que a lo largo de los últimos años me ayudaron a darle forma a este texto, así como a los editores del Fondo de Cultura Económica y de El Colegio de México, y de manera especial a Irene Castro y a Gabriela Said, respectivamente, que de modo siempre paciente, amable y eficaz me apoyaron para su revisión y publicación.

<sup>6</sup> Aunque cito múltiples obras de otros autores, en este libro también busqué verter una parte de los resultados de mis propias investigaciones sobre las políticas, aunque no todas ellas. El lector podrá encontrar una compilación de algunas de mis publicaciones sobre este tema en el libro José Luis Méndez, *Análisis de políticas públicas. Teoría y casos*, El Colegio de México, México, 2015 (disponible en Amazon). Algunos otros de mis textos pueden encontrarse en mi sitio personal <http://joseluismendez.colmex.mx/>