

## Simetrías y asimetrías en la instauración de políticas públicas en América Latina. Descolonizar la Administración pública

Hugo José Regalado Jacobo<sup>25</sup>  
hugo.regalado@uabc.edu.mx

**Resumen:** La instauración de políticas públicas en América Latina se ha llevado a cabo sobre la base de simetrías y asimetrías derivadas de dos factores fundamentales, que intervienen en las diferentes etapas de configuración de los Estados nación. En primera instancia se encuentra el proceso histórico y en segundo lugar el mimetismo o tropicalización de programas políticos ajenos a la realidad inmediata. Ambas variables se entrelazan en un común denominador anclado en múltiples coyunturas políticas, económicas y sociales que se reconstruyen en el proceso de conquista, también conocido como “descubrimiento de América”, que conllevó una serie de formas dialécticas que tienen como resultado la dependencia sistémica. En ese contexto, se pueden observar múltiples anomalías en la instauración de políticas públicas en los países latinoamericanos, las cuales se dan en torno al *ethos* fundacional creado a partir de la extracción, explotación y corrupción política en un derrotero permanente reflejado en la elaboración de programas sujetos a la tropicalización, hecho que se ha convertido en un obstáculo para generar una poiesis deconstructiva capaz de tener un efecto de descolonización en la Administración pública para América Latina. El objetivo del presente artículo es elaborar una perspectiva de análisis crítico de las causas de las simetrías y asimetrías en la instauración de políticas públicas en América Latina.

**Palabras Claves:** Descolonización, Elaboración, Instauración, Políticas Públicas, América Latina.

**Abstract:** The establishment of Public Policies (PP) in Latin America has been generated around symmetries and

---

25 Doctor en Estudios del Desarrollo Global/ Investigador adscrito a la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Baja California.

asymmetries derived from two fundamental factors that intervene in the different stages of configuration of the nation states. First is the historical process and in second place the mimicry or tropicalization of political programs unrelated to the immediate reality. In this sense, both variables are intertwined in a common denominator anchored to multiple political, economic and social situations that are reconstructed in the conquest process, also known as the “discovery of America”, a phenomenon that generated a series of dialectical forms that result in systemic dependence. In this sense, multiple anomalies can be observed in the establishment of public policies in Latin American countries, which occurs around the founding *Ethos* created from the extraction, exploitation and political corruption in a permanent course reflected in the Development of Public Policies revolted against tropicalization, a fact that has become an obstacle to generate a stage of deconstructive poiesis capable of having a decolonization effect on Public Administration for Latin America.

**Key Words:** Decolonization, Elaboration, Establishment, Public Policies, Latin America.

Uno de los problemas recurrentes en la elaboración de políticas públicas en América Latina se expone desde la tropicalización de elementos que no coadyuvan con las necesidades de los territorios. Por consiguiente, se plantea la idea de diseñar desde la realidad inmediata, para intervenir en el entorno<sup>26</sup> con el objetivo de evitar vicios derivados de la instauración de programas fundamentados en supuestos desconocidos. El juego dialéctico permite adquirir un proceso creativo en la Administración pública<sup>27</sup>, lo cual puede llevarla a una fase deconstructiva en términos sistémicos.

Surge entonces la incógnita: ¿qué ha causado las simetrías y asimetrías en la instauración de políticas públicas en América Latina?

26 Diseñar (Di)+ Intervención en el entorno (In)= políticas públicas sanas (PPS), por lo tanto, una administración pública conocedora de los entornos inmediatos.

27 La administración pública es un área de conocimiento que se relaciona directamente con las personas, dado que a través de los servicios que presta a la ciudadanía contribuye con la consecución del bien común. En consecuencia, es importante conocer su composición; cuáles son las bases, qué se ha hecho para fortalecerla y cómo puede servir o ayudar a los ciudadanos de mejor manera (Lima, 2011).

Estas aparecen como un fenómeno polisémico que asocia el proceso histórico con la tropicalización de políticas creadas con base en el desconocimiento de la realidad social inmediata. Esta deformidad sistémica ha creado distorsión en la aplicación de programas que distan de las realidades socioterritoriales. Aquí se pretende analizar los efectos de políticas públicas instituidas fuera del objeto de intervención, a partir de diferentes momentos coyunturales, y se ejemplifica en la década de los ochenta, durante el proceso de transición entre modelos político-normativos.

La creación de políticas públicas en América Latina se cruza con distintos fenómenos coyunturales, históricos y estructurales; la aplicación de normativas con relación a su construcción tiende a la relatividad territorial, de ahí la importancia de promover ideas, métodos y cuestionamientos para contribuir y enriquecer la Administración pública en un contexto de deconstrucción.

En ese sentido, se tiene en cuenta que la viabilidad de un método es adecuada en la toma de decisiones, si cumplen tres condiciones de manera simultánea:

- a) los resultados de las políticas actuales deben ser satisfactorios tanto para quienes toman las decisiones como para quienes son afectados por ellas, de manera que se pueda considerar que los cambios marginales proporcionan resultados aceptables; b) no debe variar mucho la naturaleza de los problemas y c) debe permanecer constante la disponibilidad de medios para atenderlos. (Soria Romo, 2000)

Uno de los retos mayúsculos respecto de la innovación en políticas públicas requiere apuntalar la idea antes mencionada agregando dos variables independientes que en correlación permitan entender los microsistemas que dan vida a un sistema mayor: el proceso histórico y la realidad social inmediata. Estas variables juegan un papel fundamental para entender la intervención política en la estructura social que debe estar basada en las necesidades elementales de la sociedad<sup>28</sup>.

28 "En nuestro territorio conviven no sólo distintas razas y lenguas, sino varios niveles históricos. Hay quienes viven antes de la historia; otros, como los otomíes, desplazados por sucesivas invasiones, al margen de ella. Y sin acudir a estos extremos, varias épocas se enfrentan, se ignoran o se devoran sobre una misma tierra o separadas apenas por unos kilómetros. Bajo un mismo cielo, con héroes, costumbres, calendarios y nociones morales diferentes, viven 'católicos de Pedro el Ermitaño y jacobinos de la Era Terciaria'. Las épocas viejas nunca desaparecen completamente y todas las heridas, aun las más antiguas, manan sangre todavía" (Paz, 1998).

Por otra parte, la falta de variables provenientes de los diferentes territorios lleva a la tropicalización de programas, lo cual desemboca en negatividades en torno al proceso, con gastos exorbitantes del Estado y sin resultados óptimos, debido a que el diseño del programa encuentra su génesis en una realidad distinta; es decir, los programas que tuvieron éxito en otros lugares no llegan a ser exitosos en el nuevo espacio de implementación porque las necesidades y los contextos poblacionales son disímiles<sup>29</sup>. Otra dimensión anómala es la falta de mecanismos coadyuvantes entre Estado, empresa, universidad y organizaciones civiles para encontrar soluciones en conjunto en una especie de gobernanza al interior del Estado<sup>30</sup>.

Es relevante tomar en cuenta el proceso histórico<sup>31</sup> como variable interviniente que permite conocer, mediante un análisis mixto, el efecto de las políticas en la población, ya sean a corto, mediano o largo plazo. En ese tenor, la política bien diseñada como agente exógeno puede tomar características homologantes para actuar como un agente endógeno en la configuración de un nuevo paradigma basado en la deconstrucción sistémica.

## Políticas públicas desde Occidente y para Occidente

El fracaso del Estado liberal y sus efectos negativos en la población condujeron a las primeras políticas sociales, inicialmente en Alemania, bajo el mandato de Otto von Bismark, quien instituyó el seguro social para todos los trabajadores; años más tarde, después de la crisis de 1929,

29 Un caso notorio fueron las acciones por el gobierno de México en el año 2000 en la presidencia de Vicente Fox Quezada: se implementaron políticas de modernización en diferentes áreas, entre ellas el sector educativo; los equipos Enciclomedia fueron una de las propuestas importantes en materia de elaboración de políticas públicas para la educación teniendo en cuenta el *boom* del internet. Sin embargo, uno de los problemas iniciales fue la llegada de los pizarrones electrónicos a comunidades donde no había luz; las escuelas eran pequeños cuartitos de lámina y pisos de tierra, y no se tomó en cuenta la diferencia entre comunidad urbana y comunidad rural. El segundo problema, ahora en las zonas urbanas, fue que los maestros no sabían utilizar los medios, por el desfase en generaciones entre lo analógico y lo tecnológico. Esta implementación costó al Estado alrededor de 24 000 millones de pesos por renta de equipos en los primeros cinco años, y otros 32 millones por la extensión de contratos.

30 El caso de SANDAG (San Diego Association of Governments) es interesante: esta es una institución cuasi gubernamental, conformada por académicos, empresarios, representantes de condado, representantes de ciudades y representantes territoriales para la toma de decisiones en la elaboración de políticas públicas del Condado de San Diego California; en términos generales, se trata de una gobernanza interna incluyente.

31 Despertar la historia significa adquirir conciencia de nuestra singularidad, momento de reposo reflexivo antes de entregarnos al hacer. "Cuando soñamos que soñamos está próximo el despertar" (Paz, 1998).

apareció el estado de bienestar, con verdaderas políticas sociales para acelerar la recuperación económica (Siffredi, 2008, p. 66).

Las transformaciones del Estado han implicado la adaptación constante de la Administración pública a través del proceso histórico. En efecto, el primer acercamiento a la cosa pública desde una perspectiva polisémica tiene su génesis en la escuela norteamericana, pues los resultados de los centros transdisciplinarios encabezados por Harold D. Laswell en la década de los cincuenta sirvieron como base para interpretar y analizar las políticas públicas como objeto de estudio.

La importancia de observar paradigmas diferenciados generadores de realidad, que proporcionan variables para entender la territorialidad de las políticas públicas en una deconstrucción poética, es uno de los retos de la disciplina.

Este proceso de diferenciación y, al mismo tiempo, de exclusión de lo exterior se produce, señala Castoriadis, porque toda la sociedad necesita crear su propio mundo de sentido, sus propias “significaciones sociales imaginarias” para mantenerse unida como sociedad. (Silveira Gorski, 2000, p. 12)

En América Latina, las asimetrías respecto a la elaboración y aplicación de políticas públicas surgen en dos fases: la primera es la dependencia hacia los países hegemónicos europeos en el contexto de la conquista; la segunda fase tiene que ver con el proceso de independencias, revoluciones, golpes de Estado y dictaduras.

Las sociedades latinoamericanas han vivido cuatro profundas transformaciones en las últimas décadas: 1) el predominio de modelos político-institucionales de concertación y conflicto que tienden a reemplazar a las dictaduras, guerras civiles y modalidades revolucionarias; 2) el agotamiento del modelo de desarrollo hacia adentro<sup>32</sup>; 3) el aumento de la pobreza y la marginalidad, con una recomposición del sistema de actores sociales y 4) la crisis de la modernización occidental y la cultura de masas, predominante en nuestra cultura (Stavenhagen, 2010).

A pesar de los conflictos al interior de los países, al término de la Segunda Guerra Mundial, teóricos latinoamericanos como Raúl Prebisch,

<sup>32</sup> El modelo de industrialización por sustitución de importaciones fue un programa económico impulsado desde la década de los cuarenta para estimular la industrialización de los países en vías de desarrollo. Es importante mencionar que los crecimientos económicos alcanzados en ese periodo en los países latinoamericanos no se han repetido después del cambio de modelo.

Theotônio Dos Santos, Fernando Cardoso, entre otros, crearon la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), institución que propuso un modelo de desarrollo económico basado en la realidad latinoamericana que tuvo efecto en el crecimiento económico los países latinoamericanos.

Frecuentemente el estado de bienestar social es considerado como un ente abstracto que tiene como fin la protección de los sujetos sociales; sin embargo, es organizado por un Estado planificador, cuyo objetivo principal es la conquista de territorios a través de guerras materiales y corporales a efecto de que la población produzca y consuma, siempre con una base económica (Padilla, 2017, p. 144).

En el último lustro de la década de los setenta, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones tuvo efectos deficitarios en las economías. Los excesos de la clase política al interior del Leviatán estatal (Hobbes, 2017) hicieron que este colapsara y se entrecruzaron con los choques macroeconómicos y la caída del precio del petróleo. Este conjunto de circunstancias facilitó el inicio de una fase de crisis internacional acompañada de crisis financieras en escala, devaluación del tipo de cambio, crisis de la deuda en América Latina, afectaciones económicas en los países del este asiático, Rusia y México.

La toma de decisiones se tuvo que redefinir entonces con un enfoque económico occidental, fundamentado en un modelo económico que actuó como antítesis del estado de bienestar. Los conflictos de interés al interior de la estructura del sistema político en conjunto empoderaron una burocracia institucional que resultó perjudicial para los países que tienen grados profundos de corrupción, vinculada con el monopolio del Estado por parte de la burocracia clientelista, ligada a los partidos políticos que rompieron con la perspectiva weberiana de una burocracia como motor del Estado para el buen funcionamiento (Weber, 2000). A partir de ese momento la toma de decisiones sería utópica y sin resultados *a posteriori*.

Los efectos de la desorganización política al interior del Estado fueron multifactoriales. Los excesos de la clase política rompieron con el equilibrio de poder y permitieron que la burocracia partidista se beneficiara en la construcción de un sistema político anclado en un clientelismo político-burocrático, que abonó a una etapa histórica que generó alebrijes sistémicos en la crisis de la modernidad (Echeverría, 2011).

La reestructuración de lo político, que comenzó gradualmente en descripciones teóricas, evolucionó hacia la aplicación de metodologías estructurales para la política. Esta coyuntura creó un campo de

acción para teorizar sobre la Administración pública, pero desde una visión occidental.

La falta de comprensión en la Administración pública latinoamericana en una etapa temprana propició contradicciones en la elaboración de políticas públicas, sin grandes avances, lo que detonó un gran debate que comenzó a dar resultados con las primeras escuelas de Ciencia Política y Administración Pública en las universidades latinoamericanas.

La “orientación hacia las políticas” se desplegaba en una perspectiva de estudio del proceso de la política (*policy process*): esto es, el desarrollo de un conocimiento científico que permitiera explicar la formación, formulación y ejecución de las políticas públicas utilizando los métodos y saberes de todas las ciencias sociales y la psicología (propuesta interdisciplinaria) (Dufour, Jaime, Alessandro y Amaya, 2013).

En efecto, se tendría que repensar de manera crítica las múltiples dimensiones al interior y el exterior de los Estados, para la elaboración correcta de una política pública fundamentada en la realidad latinoamericana; es decir, teorizar desde las regiones, para crear un pensamiento deconstructivo en la estructura organizacional, que en la actualidad se encuentra cooptada por la burocracia clientelar.

Este proceso puede ser identificado por cinco puntos específicos de las políticas públicas:

- 1) la identificación del problema que reclama la atención del gobierno o sobre el que el gobierno desea/pretende intervenir;
- 2) la formulación de la política, que abarca la construcción de alternativas de políticas y la selección de un curso de acción;
- 3) la legitimación de la política o curso de acción elegido, esto comprende la argumentación, evidencias, símbolos y fundamentos que están detrás de la política pública elegida;
- 4) la aplicación, que refiere al proceso de administración o gestión de la política y que supone la conversión de los insumos puestos a disposición en productos o resultados consistentes con las metas establecidas en el estatuto de la política pública; y
- 5) la evaluación, que supone la medición de los resultados o consecuencias que la política produce sobre el contexto, los comportamientos de los actores, sus percepciones y, en especial, sobre el problema atendido. (Dufour et al., 2013, p. 120)

La acción deconstructiva ha llevado a teóricos latinoamericanos, como Luis F. Aguilar, a profundizar en la Administración pública a partir

de las realidades propias de la región, con una crítica profunda a la estatuación en décadas anteriores a los noventa (Aguilar Villanueva, 1992a). Dicho de otra manera, la propuesta se vinculó con la modernización estatal. Desafortunadamente, quedaron cabos sueltos al momento de la crítica a los actores políticos como sujetos sociales que han fomentado el clientelismo y la corrupción. Por tanto, se puede optimizar la propuesta para mejorar la estructura estatal, pero debe tener un catalizador que por ahora se encuentra en el poder de los partidos.

La elaboración de modelos para la implementación de las políticas públicas responde a la necesidad de llevar los estudios de la Administración pública a la corrección de errores mediante la práctica y la ejecución de laboratorios transdisciplinarios al interior de los gobiernos.

El análisis de las políticas públicas se ha convertido en un reto por la visión de los partidos políticos al interior del Estado. Un análisis positivo de la gestión gubernamental hace mella en la existencia de gobiernos legítimamente públicos y racionales. Si observamos al Estado como un individuo, no obstante, la cuestión cultural parece salir a flote en términos de las relaciones entre Estado y sociedad, lo que configura un *ethos* barroco<sup>3334</sup> que hace compleja la elaboración de políticas públicas desde la disciplina de la Administración pública debido a la variabilidad de los Estados, que tienen como talón de Aquiles las prácticas clientelistas derivadas de esquemas plutocráticos configurados desde el descubrimiento de América. En ese contexto, se debe cuestionar otras variables intervinientes como la desigualdad sistémica, el papel de las élites o grupos de poder en la acción del Estado, para teorizar respecto a la descolonización en la Administración pública y posteriormente en la elaboración y aplicación de políticas públicas. La razón, la moral y la ética tienen un papel fundamental en la aportación de nuevas teorías en los estudios públicos que pueden acortar los pasos a un nuevo rumbo.

## De la ciencia política a la política pública

El análisis de una política pública considera diferentes factores, lo que implica que su estudio debe ser transdisciplinario. El término de la Segunda Guerra Mundial llevó a la reestructuración del sistema interna-

33 Primero, el barroco es definido como *ethos*, “un principio de construcción del mundo de la vida” que opera a partir de las intenciones de los sujetos (Echeverría, 2011, p. 37). Como otros *ethos* en la época moderna, el *ethos* barroco era una “forma de vivir en y con el capitalismo” (Echeverría, 2011, p. 48). Los cuatro *ethos* históricos que han surgido en torno al capitalismo son el barroco, el romántico, el clásico y el realista, siendo el barroco el que más fricción ha provocado frente al mercado (Echeverría, 2011, pp. 37-39; Espinosa, 2012).

34 Concepto acuñado por Bolívar Echeverría para hacer una crítica a la modernidad.



cional, acompañada con instituciones de gobernanza internacional que se dieron a la tarea de producir nuevas visiones en un mundo de subconjuntos regionales y bloques económicos. Así se fue cristalizando el concepto de América Latina como unidad de análisis, bloque político (el “voto latinoamericano” en la ONU –Organización de las Naciones Unidas– y en la OEA –Organización de Estados Americanos) y espacio de políticas financieras y públicas. La CEPAL, el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), la OPS (Organización Panamericana de la Salud), etc., contribuyeron a enfocar la acción pública (public policies) en esta nueva construcción regional (Stavenhagen, 2010, p. 90).

En la misma línea, años más tarde, se emprendió la teorización desde América Latina para la implementación de la política pública, que identificó diferentes factores atinentes a los siguientes tópicos:

- 1) La definición del problema, 2) La formación de la agenda, 3) La construcción de alternativas, 4) La toma de la decisión, 5) El proceso de implementación de las políticas, 6) La implementación como problema, 7) Los estudios sobre el proceso de implementación, 8) Las perspectivas para el análisis de la implementación 9) El éxito de la implementación y 10) La evaluación. (Aguilar Villanueva, 1992b)

Estos puntos corresponden a métodos que ayudan a evaluar no solo una política pública, sino cualquier otro elemento social, porque están basados en el método científico. Por consiguiente, las propuestas coexistirían en una planeación científica con resultados a corto, mediano y largo plazo. No obstante, diferentes factores de índole estructural<sup>35</sup> al interior del Estado se convierten en problemas que provocan una paralización en la formula.

Una de las dificultades en todas las fases de la Administración pública en América Latina radica en su dependencia sistémica, que se da en el marco de la configuración del sistema internacional como agente exógeno y la conformación de la burocracia partidista. Es triste decirlo, pero en buena medida, este retroceso del “pensar latinoamericano”

<sup>35</sup> Debemos pensar al Estado como un sistema conformado por subsistemas, parecido a un automóvil o a un ser vivo. Así, si uno de los subsistemas encuentra una anomalía interna el cuerpo o el vehículo tendrá dificultades para realizar el trabajo para el cual ha sido diseñado. Las políticas públicas son para la gobernabilidad ese motor que da vida a un sistema mayor llamado administración pública. Si alguno de estos elementos funciona mal, no cumplirá su función primordial; es el caso del monopolio de la burocracia cooptada por intereses del sistema de partidos.

es resultado precisamente de las tendencias históricas aludidas y su influencia sobre nuestras instituciones y sus presupuestos (Stavenhagen, 2010, p. 92).

El concepto de burocracia cobra relevancia cuando se profundiza en la Administración pública, concretamente en dos aspectos: el primero es la idea de la burocracia como motor del Estado para su correcto funcionamiento; el segundo tiene que ver con el monopolio de la Administración pública en relación con el clientelismo político. Ambas posiciones han fomentado grandes debates debido a la contradicción entre lo partidista y la acción pública. Aquello entorpece el funcionamiento de las instituciones que conforman el Estado, por lo cual la crítica va dirigida a los efectos del clientelismo, corrupción y enriquecimiento derivados de la administración de los recursos públicos.

La tesis de Weber (2000) es interesante porque asume la burocracia como un sistema de dominación, en el que interactúan agentes funcionales que tienen una gran diversidad de formas, con las que pueden ejercer el poder haciendo uso de la autoridad. Este poder de dominación se designa poder autoritario de mando para los sistemas administrativos, y el poder o dominación debe estar legitimado (Lima, 2011).

Uno de los problemas que suscita mayor asimetría en la elaboración y aplicación de políticas públicas se da en la manera en que se constituye el gobierno, y los grados de clientelismo que generalmente conduce al monopolio de la burocracia. Por lo mismo, es importante replantearse un mecanismo que potencie la relación Estado-universidad-empresas- sociedad.

La interacción entre Estado, universidad y empresa es analizada como un modelo propuesto por Etzkowitz y Leydesdorff. Este modelo pretende que la función de la universidad sea crear conocimiento y que a su vez tenga un papel primordial en la relación entre empresa y gobierno (Chang, 2010, p. 86).

La ruptura sistémica entre Estado y universidad se vincula de manera directa con la idea del clientelismo, ya que las malas prácticas rompen con la especialización de una burocracia competitiva que se encuentra determinada por el tiempo que dura el partido político en el poder.

La Administración pública y la inserción de políticas públicas no funcionan de igual manera en todos los grupos sociales ni en todas las épocas; dependen de la eficiencia que el control social logre con la aplicabilidad de ambas (Padilla, 2017, p. 144).

El Estado, la política y el modo de gobernar son dimensiones correlacionadas. Lo político se centra en la toma de decisiones públicas,

lo que se conoce como el arte de gobernar<sup>36</sup>, y esto se refiere a la forma de aplicación de políticas; ejemplo de ello son la seguridad nacional, las políticas económicas y desde luego las obras públicas. La gran diversidad interna de los países latinoamericanos no puede entenderse solamente como resultado de una historia colonial o de los efectos de una construcción nacional polarizante o una globalización excluyente (Stavenhagen, 2010, p. 96).

El concepto de gobernabilidad apunta a la capacidad de los gobernantes para definir problemas en la Administración pública y resolverlos democráticamente respetando los derechos humanos (Padilla, 2017, p. 146). Por lo tanto, cada Estado tiene visiones diferentes sobre qué y cómo gobernar.

Existen tres componentes en todo sistema político: el primero es una comunidad política conformada por grupos e instituciones; el segundo es un régimen político definido por el conjunto de normas que establecen los distintos miembros de la comunidad; y el tercero, las autoridades que son quienes ocupan las estructuras recién descritas (Dufour et al., 2013, p. 124).

La idea de Estado ha tenido transformaciones a lo largo del proceso histórico, pues las guerras y revoluciones han marcado su rumbo normativo. No es lo mismo la *polis* griega que el Estado en Hobbes, quien lo postuló como el resultado de un contrato que realizan los individuos, por el que ceden su capacidad de acción independiente en tanto se garantice su vida y su propiedad (Dufour et al., 2013, p. 13).

La ciencia política parte de una visión occidental, cuasi desconociendo la existencia de una América Latina libre, ya no como colonia, sino como un continente pluricultural con vida y necesidades propias, en donde son imprescindibles políticas públicas construidas desde múltiples entornos.

Las pretensiones imperiales francesas condujeron a la invención del concepto de América Latina, que continúa enraizado, mientras que la vocación iberoamericanista de la hispanidad fomentada por la España franquista y sus herederos no logró el mismo impacto en la conciencia y el discurso de los hispanoamericanos (Stavenhagen, 2010, p. 89).

La transición del Estado absolutista al Estado liberal se caracterizó por el poder político monopolizado en la democracia burguesa; en esa etapa se produjo dispersión al interior del Estado en el sector económico que se vinculó con las fuerzas del mercado. En ese periodo

---

36 Para Maquiavelo la política es el arte de gobernar.

correspondiente a la Revolución Industrial, la población vivía situaciones críticas de pobreza y desigualdad.

Las vanaglorias del pensamiento eurocéntrico configuraron la invención del concepto de América Latina; esta invención y el encubrimiento del otro siguen arraigados en la actualidad. Además de la identidad simbólica, estas corrientes enfatizaron la importancia de la religión católica como marcador cultural, sobre todo frente a la América anglosajona protestante (Dussel, 1994, p.8).

Se olvida, por otro lado, la importante sentencia de Sismondi: el proletariado romano vivía a costa de la sociedad, mientras que la moderna sociedad vive a costa del proletariado. La diferencia entre las condiciones materiales, económicas en la lucha de clases antigua y moderna es tan radical que sus criaturas políticas respectivas no pueden tener más semejanza las unas con las otras (Marx, 2003, p. 12).

El contraste centro-periferia es inherente a la expansión mundial del capitalismo y existe en todas sus etapas, desde sus orígenes hasta su apogeo. El imperialismo propio del capitalismo ha revestido diversas formas en función de las características específicas de las sucesivas fases de la acumulación capitalista: el mercantilismo (de 1500 a 1800), el capitalismo industrial clásico (de 1800 a 1945), la fase posterior a la Segunda Guerra Mundial (de 1945 a 1990) y la globalización en camino de construirse (Fanon, 2009, p. 7).

## Del estatismo a la gobernanza

Existen mecanismos naturales para llegar a acuerdos entre municipios y ciudades: estos pueden ser multi, inter y trans. El concepto de gobernanza tiene diferentes acepciones que lo agregan dentro de la polisemia; no obstante, parte de la etimología de la palabra “gobernanza” se encuentra en el verbo griego *kubernân* (en realidad *κυβερνάω*, *kubernáo*) que significa pilotar; fue utilizada por Platón para designar el cómo se gobiernan los hombres (Garay, 2014). Este concepto tuvo su auge en la década de los noventa; su relevancia se enrola en la cooperación con la finalidad de atenuar la rigidez estructural del Estado, la cual ha tenido derivaciones dependiendo de la aplicación.

La gobernanza estudia todos los mecanismos, procesos y reglas a través de los cuales se ejerce la autoridad económica, política y administrativa de una organización, tanto empresarial como estatal o del tercer sector (ONG). Con ello se busca comprender cómo queda determinada la conducta de las instituciones por todo el variado conjunto de agentes y reglas que influyen sobre ella (IGEP, 2016).

Para entender a fondo la gobernanza y su aplicación de manera global o regional hace falta preguntarse: ¿qué es el Estado y quiénes son sus actores? Ningún Estado tiene la misma conformación en su *ethos*, por lo que los procesos históricos son diferenciados, de tal manera que la elaboración de programas que permitan convertir normas básicas en políticas públicas requiere de una estructura de prueba y error.

En el caso latinoamericano existen diferentes visiones respecto a la producción y aplicación de políticas públicas, las que se incorporan a la dimensión del centralismo versus regionalismo y las nuevas perspectivas a propósito de la reestructuración del federalismo. Es decir, la evocación de la gobernanza se complejiza a la hora de hacer acuerdos.

La perspectiva teórica que permite entender la conformación del Estado en relación con la forma natural de la gobernanza se observa de manera concreta en el pensamiento weberiano, que especifica que el Estado corresponde a la asociación política de un determinado territorio. Para ello es necesaria la expropiación legítima de otras asociaciones como la iglesia y los estamentos que legitimen al Estado en su aplicación de normativas públicas mediante el poder (Weber, 2014).

La correlación entre el Estado y la gobernanza tiene una causalidad casi natural en términos de cooperación al interior de los actuales Estados nación. Esto debería llevar a una dependencia positiva desde la forma básica observada por Platón, que tiene que ver con la asociación política; no obstante, la realidad rebasa la teoría en términos de viabilidad, de igual manera que el proceso histórico va delineando las acciones gubernamentales.

En ese contexto, se han afirmado distintas posiciones. Un ejemplo que conglomeró las coyunturas antes mencionadas se dio a finales de los años ochenta, en torno a la crítica de la intervención estatal que conllevó una discusión teórica acerca de los efectos de la crisis derivados de los excesos gubernamentales en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

El último lustro de la década de los años setenta significó el agotamiento del modelo ISI, el cual proporcionó prosperidad a los países latinoamericanos durante su tiempo de vigencia<sup>37</sup>, especialmente en los sectores petrolero y manufacturero.

---

37 Es necesario mencionar que durante la vigencia de este modelo y de los años de estatización los países latinoamericanos obtuvieron su mayor crecimiento económico, lo cual posicionó a países como México, Brasil y Argentina como cabezas de continente, pero los países tenían un problema: la clase política, que carecía de elementos racionales para gobernar, no conocía la medida económica y aplicaba de forma empírica las políticas públicas.

Aunado a lo anterior, se suman a la lista de problemas factores externos como los choques macroeconómicos en el sistema internacional y la caída de los precios del petróleo, que resultaron en crisis, y Estados deficitarios, políticamente aniquilados y con grandes deudas a causa de la estatización de sectores no prioritarios. Por tal motivo fue urgente la regulación del gasto fiscal y el control político debido al desgobierno de grupos al interior de los Estados, lo que reflejó el clientelismo partidista que actúa en forma de monopolio de la Administración pública<sup>38</sup>.

La crisis provocó que en los años ochenta el Estado pluralizara sus acciones redimensionando los contras del antiguo modelo, por lo que incorporó al gobierno la idea de libertad económica como proyecto de modernización<sup>39</sup>. De esta manera se cancelaron programas con enfoque social que fueron sustituidos por la privatización y desregulación de empresas estatales, lo que dio origen a la modificación de reglas y procedimientos en forma de *policy making* o formulación de políticas.

En México, al profundizarse la crisis en 1982, en medio de un acentuado desajuste económico, caracterizado por estanflación, elevados déficits presupuestales, choques externos, intensa fuga de capitales, crisis cambiaria e insolvencia para cubrir el servicio de la deuda externa, se decretó la estatización de los bancos comerciales, la mayoría de los cuales operaban como grupos financieros. La nacionalización bancaria fue la expresión de la gravedad de la crisis y del grado de polarización alcanzado en las relaciones entre el gobierno y algunos segmentos del gran capital, que discrepaban de la línea expansionista mantenida casi hasta el final por la administración de López Portillo (Guillen, 1996, p. 13).

La reestructuración del Estado ha tenido efectos de adelgazamiento estatal; la delegación de actividades prioritarias únicas del Estado a los actores privados, como fue la concesión de gran parte de la infraestructura nacional por medio del proceso de privatización, generó efectos *a posteriori*; el empoderamiento del economicismo eurocéntrico en la toma de decisiones, durante el primer lustro de la década de los ochenta, implicó que la perspectiva neoclásica tuviera un peso relevante por encima de otras perspectivas teóricas; la privatización, desincorporación, desregulación, liberalización y apertura no son procesos para desmantelar y ex-

---

38 La estructura burocrática falló en la medida en que se alejó de las personas, pues se trataba de un sistema conformado por niveles jerárquicos, alta eficiencia, relaciones impersonales, rutina y centralización, donde se necesitaban trámites complejos y tardíos para que el ciudadano encontrara una respuesta (Lima, 2011).

39 Es importante mencionar que esta redimensión obedece al cambio de modelo económico, un proyecto político-normativo impulsado desde Estados Unidos enfocado en el pensamiento eurocéntrico de libre mercado.

tinguir al Estado, más bien para devolver a este una razón de ser (Aguilar Villanueva, 1992b).

Sin embargo, después de casi cuarenta años los resultados son insuficientes, porque los actores públicos que adaptaron el programa neoconservador lograron cooptar los debates y la aplicación de políticas públicas para beneficiarse directamente de este proceso.

Para entender este hecho se debe situar el problema en la década de los noventa: la tendencia de entonces se mantuvo en la reestructuración estatal por medio de políticas de corte estructural que coadyuvaban con las recomendaciones del Consenso de Washington. La dinámica del nuevo modelo de desarrollo autocentrado se funda en una articulación principal, la que establece una relación de estrecha interdependencia entre el aumento de la producción de bienes de producción y el aumento de la producción de bienes de consumo de masas (Fanon, 2009, p. 7).

Durante esos años la Administración pública en América Latina tomó un giro distinto al que se tenía con la finalidad de beneficiar a los países. La base teórica de los tomadores de decisiones de turno fracturó las relaciones Estado-sociedad para llevarlos a contener en todo momento la inflación, rematar las empresas que generaban mayores pérdidas y la apertura de la economía para atraer la Inversión Extranjera Directa (IED).

El desarrollo autocentrado ha constituido históricamente el carácter específico del proceso de acumulación del capital en los centros capitalistas y ha determinado las modalidades del desarrollo económico resultado de estas, es decir, que está dirigido principalmente por la dinámica de las relaciones sociales internas, reforzado por las relaciones exteriores puestas a su servicio. En las periferias, por el contrario, el proceso de acumulación del capital deriva principalmente de la evolución de los centros, aferrada a ellos, “dependiente”, en cierto modo. (Fanon, 2009, p. 16)

Durante esa etapa los países en vías de desarrollo se vislumbraron en un proceso de transición entre modelos normativos que tenían como objetivo la modernización estatal, pero la aplicación de políticas públicas transitorias no brindó los resultados esperados.

Las asimetrías en la organización política fueron ocasionadas por factores multidimensionales, principalmente por aquellos de índole estructural, como la aplicación de planes nacionales enmascarados en el pluralismo político, que en realidad se vinculó con el clientelismo partidista. Este fenómeno, las diferencias culturales debidas a la estratificación

social, sin duda está presente en la diversidad cultural (Bonfil, 1990). Este hecho se convirtió en una interrogante que favoreció los intereses particulares de actores privados en el plan de acción global.

Con base en el pluralismo político, la división del poder político para la toma de decisiones políticas es natural para llegar a acuerdos. Es decir, la pugna por el poder de individuos, grupos o asociaciones representa un accionar en la participación en la toma de decisiones. El enfoque pluralista de políticas públicas entendía que estas eran el resultado de la libre competencia entre las ideas y los intereses de múltiples actores (Dufour et al., 2013, p. 123).

En pocas palabras, durante la década de los noventa, la idea de cooperación, concepto fundamentado en el idealismo político, reutilizó la gobernanza como interacción entre ciudadanos que se convertiría en catalizador para la inclusión de nuevos actores para conformar políticas vinculantes a la realidad, pero quedó en carta de buenos deseos.

Los mejores proyectos políticos por sus contenidos, y legítimos en su decisión, fracasan por falta de condiciones objetivas, empíricas, concretas para su realización (Dussel, 2009).

Conformados los grupos, fue necesario buscar estrategias a corto y largo plazo, pero este pluralismo significó incorporar la iniciativa privada para asumir un patrón de gobierno incluyente. Es importante matizar que durante el último lustro de los años noventa, se dio una fusión peculiar: empresarios que se convirtieron en políticos y políticos que se convirtieron en empresarios durante el periodo de modernización de los países latinoamericanos. Este fenómeno es el origen de los conflictos sociales actuales que se entrelazan con el surgimiento de una brecha de desigualdad en la redistribución de la riqueza.

Entender las políticas públicas como un proceso de negociación e interacción constante entre Estado y grupos sociales ocasiona un debate que domina buena parte de la disciplina hasta la actualidad (Chaqués Bonafont, 2004). El predecir y analizar la actuación del gobierno en redes complejas de asociaciones para captar el poder político y su distribución ha necesitado de metodologías que pudieran determinar el poder de influencia sobre la política.

El cambio de modelo político normativo para la modernización de los países latinoamericanos trajo consigo crecimiento económico durante los primeros años de la década de los noventa gracias a las ventas de empresas paraestatales; sin embargo, de manera paulatina la situación de algunos países se hizo dramática por la desestabilización económica, y la formulación de políticas públicas quedó una vez más cooptada por los intereses de unos cuantos.



Existen dos aspectos del poder, colectivo y distributivo, que son correlacionales en la toma de decisión, y las metas tienden hacia lo colectivo; quien tiene más poder decide más en la elección de determinadas metas, y en el reparto de los resultados de la cooperación. Viene al caso la reflexión sobre el sentido de la cooperación y sobre cómo concebimos la distribución y la misión del poder en la sociedad económica (Castro Viejo, 2012, p. 50).

## Conclusiones

Por largo tiempo se ha generado un gran debate en torno a las simetrías y asimetrías en la elaboración y aplicación de políticas públicas en América Latina; estas se entrelazan de manera natural con el papel de los Estados y los actores públicos y privados en la Administración pública. En ese contexto, los resultados han sido diferenciados, en la medida en que las normativas parten de una dimensión teórica que nace en el estudio de la política como ciencia transdisciplinaria. Este fenómeno, que alcanzó su mayor auge en Estados Unidos, de la mano de Harol Laswell, ha tenido pros y contras en su aplicación, que tiende a encontrarse empanada en la mayor parte de los países latinoamericanos, pues está orientada a la tropicalización como eje normativo.

Las políticas públicas en América Latina se han constituido en el derrotero del pensamiento occidental, desconociendo su *ethos* barroco configurado en el mestizaje sociocultural que invisibiliza las epistemologías del sur, pues toda experiencia social produce y reproduce conocimiento y al hacerlo, presupone una o varias epistemologías<sup>40</sup> (De Souza Santos, 2014).

Siguiendo la misma línea, la aplicación de políticas públicas no debe ser homogénea, se debe tener en cuenta la pluriculturalidad de los Estados; el intento por reestructurar la Administración pública desde las recomendaciones de organizaciones internacionales, en la década de los noventa, anclado en un modelo económico, actuó como catalizador para exhibir, en primer plano, los excesos de la burocracia clientelista como un factor de riesgo y, en segundo plano, que la homologación del modelo no era adecuada a la realidad latinoamericana.

40 “Epistemología es toda noción o idea, reflexionada o no, sobre las condiciones de lo que cuenta como conocimiento válido. Por medio del conocimiento válido una determinada experiencia social se vuelve intencional e inteligible. No hay, pues, conocimiento sin prácticas y actores sociales. Y como unas y otros no existen si no es en el interior de las relaciones sociales, los diferentes tipos de relaciones sociales pueden dar lugar a diferentes epistemologías” (De Souza Santos, 2014).

Se debe repensar entonces la Administración pública desde un enfoque multi-inter-transdisciplinario, agregando los factores primarios que conforman un *ethos* mestizo nacido desde el proceso de conquista, con base en prueba y error.

Por otra parte, la deconstrucción de los Estados nación latinoamericanos debe estar acompañada de políticas públicas impulsadas desde los territorios. La metodología de la Administración pública actual debe incorporar el análisis coyuntural al proceso histórico y al territorio para diversificar los métodos.

En la actualidad los gobiernos latinoamericanos tienen un gran reto, ya que deconstruir significa desaprender de manera constante. Perseguir la trayectoria occidental llevaría a seguir desconociendo y creando políticas públicas sin vínculo con la realidad. En ese sentido, no se puede aplicar la misma normativa en un lugar que en otro<sup>41</sup> a pesar de tener los mismos elementos naturales (cada espacio es diferente, según su *ethos* primario). Además, se debe agregar a la metodología otras variables como la pluriculturalidad, sistema de partidos, clientelismo, grupos de poder y élites cimentados en el proceso histórico para ampliar el proceso poético deconstructivo en la Administración pública como espacio sistémico, con resultados *a posteriori* en las políticas públicas.

---

41 “Es que nosotros no damos concesiones”, advertía, allá por 1913, el presidente norteamericano Woodrow Wilson. Él estaba seguro: ‘Un país –decía– es poseído y dominado por el capital que en él se haya invertido’. Y tenía razón. Por el camino hasta perdimos el derecho de llamarnos *americanos*, aunque los haitianos y los cubanos ya habían asomado a la historia, como pueblos nuevos, un siglo antes de que los peregrinos del *Mayflower* se establecieran en las costas de Plymouth. Ahora América es, para el mundo, nada más que los Estados Unidos: nosotros habitamos, a lo sumo, una sub-América, una América de segunda clase, de nebulosa identificación” (Galeano, 2004).

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (1992a). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa. Recuperado de: <http://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politiclas-Publicas/QL-vT7L41Vk.pdf.pdf>
- (1992b). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Bonfil, G. (1990). *México profundo, una civilización negada*. México: Grijalbo.
- Castro Viejo, I. (2012). *Las redes del poder político en México*. Málaga: Grupo de edición Eumed.net.
- Chang, H. (2010). “El modelo de la triple hélice como un medio para la vinculación entre la universidad y empresa”. *Revista Nacional de Administración*. 1(1), pp. 85-94.
- Chaqués Bonafont, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid: Siglo XXI.
- De Souza Santos, B. & Meneses, M.P. (2014). *Epistemologías del Sur*. Madrid: Akal.
- Dufour, G., Jaime, F.M., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de las políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Dussel, E. (2009). *Política de la liberación*. Madrid: Editorial Trotta.
- (1994). *1492: El encubrimiento del otro: hacia el origen del mito de la modernidad*. La Paz: Plural Ediciones. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/otros/20111218114130/1942.pdf>
- Echeverría, B. (2011). *Crítica de la modernidad capitalista*. La Paz: Oxfam. Recuperado de: <http://geopolitica.iiec.unam.mx/sites/default/files/2017-08/Echeverria-CriticadelaModernidadCapitalista.pdf>
- Espinosa, C. (2012). “El barroco y Bolívar Echeverría: encuentros y desencuentros”. *Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 43, pp. 65-80.
- Fanon, F. (2009). *Piel negra (máscaras blancas)*. Madrid: Akal.
- Galeano, E. (2004). *Las venas abiertas de América Latina*. México: Siglo XXI.
- Garay, R. (2014). “Conceptualización del término Gobernanza y su vinculación con la Administración Pública”. *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*. N°18, pp. 1-18. Recuperado de: <http://revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/download/58374/51630>
- Guillen, A. (1996). “Balance de la privatización en México”. *UAM-Iztapalapa*. N°38, pp. 13-36.
- Hobbes, T. (2017). *El Leviatán*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Instituto de Gobernanza Empresarial y pública (IGEP). (2016, 01 de septiembre). “Gobernanza”. Recuperado de: <https://igep.org.ar/gobernanza/>

- Lima, M. (2011). “La administración pública burocrática: Hacia un camino mejor”. *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*. N°8, pp. 1-13.
- Marx, C. (2003). *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*. Madrid: Alianza Editorial.
- Padilla, L. (2017). *Administración y políticas públicas: Transparencia y corrupción en el neoliberalismo global*. México: Flores Editor y Distribuidor.
- Paz, O. (1998). *El laberinto de la soledad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Siffredi, L. (2008). “El gasto público social: evolución, composición y efectos. En L. Halperin (dir.), *Políticas sociales en la Argentina. Entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo* (pp. 63-110). Buenos Aires: CEPED. Recuperado de: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ceped-uba/20161206031846/pdf\\_418.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ceped-uba/20161206031846/pdf_418.pdf)
- Silveira Gorski, H. (2000). “La vida en común en las sociedades multiculturales: Aportaciones para un debate”. En H. Silveira (ed.), *Identidades comunitarias y democracia* (pp. 11-46). Madrid: Editorial Trotta.
- Soria Ramo, R. (2000). *La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional*. Tesis doctoral. Universidad Autónoma Metropolitana, Distrito Federal, México. Recuperado de: <https://www.eumed.net/tesis-doctorales/rsr/5d.htm>
- Stavenhagen, R. (2010). *Los pueblos originarios: el debate necesario*. Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20101117084419/Stavenhagen.pdf>
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2000). *¿Qué es la burocracia?* Ediciones Elaleph.com.