

**AMERICA LATINA:  
¿SON LAS “BUENAS POLITICAS PUBLICAS” SUFICIENTES  
PARA ALCANZAR UN MAYOR BIENESTAR?**

**Elvis Ojeda Calluni**

Jefe del programa de investigaciones económicas  
del Centro de Investigaciones Latinoamericanas (CILA)  
Universidad de Rusia de la Amistad de los Pueblos  
Calle Miklujo-Maklaya 6, 117198, Moscú, Rusia  
eojeda@mail.ru

**RESUMEN**

*El presente artículo analiza los principales aspectos que hacen a la temática de las Políticas Públicas en América Latina. En los últimos 30 años la región ha experimentado la práctica de un nuevo paradigma vinculado al manejo del Estado desde la óptica de la eficiencia, la institucionalidad y la incorporación democrática de otros actores a este proceso. El ciclo de expansión económica actual ha traído consigo importantes logros como la reducción de la pobreza, producto de la aplicación efectiva de un conjunto de Políticas Sociales. ¿Son las “buenas políticas públicas” suficientes para lograr un mayor bienestar y alcanzar el desarrollo?*

**Introducción**

La historia del desarrollo económico y social de América Latina siempre ha estado dominada por la búsqueda de nuevos paradigmas: formas simplificadas de entender cómo funcionan la economía y la sociedad que ofrecen a los gobiernos distintas alternativas para las políticas que han de adoptar. América Latina a lo largo de su historia económica, se las ha tenido que ver con distintos y sucesivos paradigmas, desde el desarrollo autárquico de la posguerra, dirigido por el Estado, hasta la disciplina macroeconómica y la liberalización del comercio exterior que proponía el Consenso de Washington en los años noventa. Como ocurrió con otros paradigmas, la región a fines de los 90 perdió entusiasmo por las reformas de corte liberal y se encaminó en la búsqueda de un nuevo paradigma que ofrezca mejores resultados económicos, más estabilidad y mayor equidad.

La década del 2000 fue un período de intensas reformas en América Latina. La frustración sembrada por las promesas del “modelo neoliberal”

y el cambiante panorama geopolítico y económico global, convencieron a los líderes políticos de la necesidad de reformar las estructuras económicas, sociales y políticas de los países y asumir nuevas estrategias sobre el rumbo que debería tomar la política económica y social a fin de alcanzar la elusiva meta del crecimiento sostenible con equidad a la cual aspiran todas las sociedades latinoamericanas.

En el presente trabajo no se pretende hacer un análisis de las reformas económicas, sociales e institucionales que en los últimos años se han ido experimentado en muchos países de la región, y mucho menos dar juicio de valor acerca de los pros y contras de las diversas opciones de políticas asumidas para su implementación. Lo que se busca es demostrar que cualquiera fuere el ámbito del “modelo vigente”, las políticas requeridas para su aplicación están sujetas a principios científicos en su gestación, aplicación y evaluación que, naturalmente corresponden a las características de cada país y realidad concreta. La experiencia de éxitos y fracasos de las distintas reformas aplicadas en los últimos años, están demostrando que no existe una fórmula única que pueda aplicarse a todas las circunstancias; por tanto, la eficacia de las medidas de política siempre dependerá de la manera en que se debatan, aprueben y ejecuten las medidas de política, en la medida que éstas respondan a metas estratégicas de desarrollo.

## **I. Una visión de modernización del Estado desde la perspectiva latinoamericana**

Las sociedades actuales a nivel global, están viviendo procesos de transformación que afectan sus coordenadas e instituciones tradicionales, desde donde se configuran nuevas formas de analizar y explicar los vínculos sociales. Las instituciones clásicas tales como la familia, el trabajo, el sistema político, la democracia y el Estado están siendo replanteadas generando una suerte de desorden mundial, ocasionando a su vez, complejos procesos que se van manifestando en un malestar creciente de las personas al enfrentarse a una amplificación de la incertidumbre, ambigüedad, ansiedad, falta de seguridad, horizonte de vida incierto, dependencia y la carencia de control y predictibilidad de los tiempos actuales.

Los profundos cambios que ha ido experimentado el Estado y la política en un contexto de modernidad radicalizada y de riesgo, han sido múltiples y variados en las últimas décadas. A estos cambios le han sucedido diversos caminos y estrategias para intervenir y transformar el Estado y, con ello, la redefinición de las formas y contenidos de las políticas públicas que los identifican, con la finalidad de acompañarlo a las nuevas condiciones sociales, económicas, políticas y tecnológicas que emergen de la globalización.

Las sociedades latinoamericanas no han sido una exclusión, ellas también están experimentando una modernización que presenta las características de una “modernización periférica” como lo señalara Carlos Haefner, en su artículo “Estado y Políticas Públicas: gobernando una desigualdad social desbordada en América Latina”.

Desde diversos ángulos los diversos procesos modernizadores que se han visto desplegar en todas las sociedades han tenido como referente significativo el Estado. Ciertamente no el Estado de Benefactor característico de los procesos de desarrollo impulsados en los países generadores de los modelos de una modernización basada en los principios de la “modernidad”, pero si un Estado que en sus diversas tipologías presentes en el análisis aportaron lo suyo en la modernización de las sociedades latinoamericanas.

De hecho el desarrollo de algunos países se define y entiende desde el Estado; no obstante algunos planteen que dichas modernizaciones fueron realizadas sin los sustentos ilustrados de la modernidad; vale decir “una modernización sin modernidad”. Como señaló J.J. Brunner (1987) en América Latina “la modernidad, salvo en la visión de algunas elites, no estuvo ligada a los principios de la ilustración europea, ni se comportó como una experiencia social unitaria”.

Sin embargo las modernizaciones recientes tienen particularidades que deben ponerse en perspectiva. La modernización entendida como un proceso de racionalidad medio – fin, se caracteriza por los siguientes rasgos sustantivos:

En primer lugar, la nueva complejidad de la sociedad, caracterizada por la creciente diferenciación de los diferentes niveles de la vida social según racionalidades y dinámicas relativamente autónomas. Lo cual ha llevado a un cambio de la matriz de la organización social.

En segundo lugar, con el avance de la complejidad social disminuye la capacidad jerárquica de regulación estatal y se afianzan formas descentralizadas de coordinación como el mercado.

En tercer lugar, el proceso de globalización.

En este sentido, el proceso actual de modernización de América Latina, ocurre (a diferencia de la ola anterior de los años sesenta), bajo el signo de la sociedad de mercado.

Por tanto, las “modernizaciones periféricas” que tiene como escenario América Latina, tienen su anclaje en un contexto de creciente complejización social, globalización y sociedad de mercado. Ello, sin embargo, no significa que el mercado pueda generar y sustentar por sí mismo un orden social. El Estado no desaparece, más bien se empieza a reconfigurar a partir de los nuevos escenarios societales. Especialmente, como respuesta a los lacerantes problemas de desigualdad y exclusión social, que requiere con mayor nitidez la presencia activa del Estado.

Sin embargo, en esta modernidad periférica, se mantienen vigentes fuertes procesos de exclusión social, política, económica y cultural; y en consecuencia las relaciones características de una sociedad moderna no logran plasmarse en el sistema societal, y muestran tensiones, vacíos y fuertes contradicciones que dificultan su consolidación.

Es evidente que los sistemas diferenciados en América Latina con funciones específicas (la política, la economía, la educación, el derecho o la religión), apuntan constantemente a generar la inclusión o exclusión de personas en torno a la sociedad. Sin embargo, en la región, el proceso de inclusión social se encuentra altamente influido por la estratificación contemporánea materializada en atributos sociales como la clase, el género la etnia de cada individuo. Las redes de estratificación subsisten paralelamente a la diferenciación funcional en América Latina, lo cual genera que los procesos de inclusión a la sociedad se vean influenciados.

En este contexto, es necesario la conjunción de muchas políticas para modificar esta falla estructural que los procesos de modernización latinoamericanos han revelado en los últimos tiempos. El Estado y la sociedad en su conjunto, deben hacerse cargo de analizar las consecuencias y los problemas que supone el proceso de “modernización periférica” de nuestras sociedades.

Todo señala que se debe volcar las miradas hacia las consecuencias no previstas de las formas y alcances de dicha “modernización periférica”, generando un conocimiento que oriente las decisiones y abra nuevos contextos a la acción; es decir, modificar los vectores de la “modernización” a través de reformas que contengan políticas públicas eficientes y efectivas.

## **II. La irrupción de las Políticas Públicas en los países de América Latina**

El análisis teórico del estudio de las Políticas Públicas, comienza a través del concepto de metateorías, mostrando cómo éstas tienen la función de explicar los fenómenos (estructurales o sistémicos), los macro procesos sociales y políticos, y la aproximación epistémica y ontológica de los objetos de estudio de la ciencia política. El uso de las metateorías implica la creación de referentes de política pública desde perspectivas situadas que no sólo generan definiciones sino que a su vez establecen metodologías, ejes y categorías de análisis.

Así, las políticas públicas van mucho más allá de un resultado del sistema político y de un espacio en el cual se enfrentan los actores en función de intereses, son consideradas como representaciones del accionar social, y recogen los valores, las normas, las actividades y los referentes de verdad de la sociedad.

Tradicionalmente las políticas públicas han formado parte del conjunto de disciplinas, como la ciencia política, que estudian el Estado y

los gobiernos. Lo particular de este enfoque, nacido como una parte de la ciencia política y la administración pública, es la orientación hacia el conocimiento práctico y la solución de problemas públicos en contextos democráticos.

Originado en la década de los cincuenta en Estados Unidos, el estudio de las políticas públicas creció enormemente en la segunda década del siglo pasado.

En los últimos dos decenios del siglo XX, tuvimos ocasión de asistir en todo el mundo y en la escena política y académica latinoamericana, a un debate profundo sobre la cuestión de la "reforma o modernización del Estado". El argumento central de aquel entonces se centraba en que el Estado, que se había constituido sobre la base del modelo de Estado de Bienestar en los años cuarenta y cincuenta, habría sobrepasado las funciones propias que le correspondían. El debate acerca de "más Estado o menos Estado" frente al de "más mercado o menos mercado" permaneció latente hasta fines del siglo XX.

En occidente, el enfoque de políticas públicas ha sido especialmente popular dentro de las élites políticas, de gobierno y en los organismos internacionales que analizan e influyen en la solución de los problemas públicos. En América Latina, la vuelta a la democracia trajo este enfoque como parte de las decisiones y acciones de los gobiernos a partir de la transición a la democracia a comienzos de los años noventa.

Desde entonces en América Latina fue posible observar una relación constante entre conocimiento experto vinculado a la economía y el enfoque de políticas públicas, especialmente en temas sectoriales como manejo macroeconómico, políticas laborales, entre otras.

Sin embargo, a pesar de la experiencia asimilada en los últimos años, aún quedan elementos que conviene reflexionar emergentes de la carencia de un marco teórico que permita analizar el "gobierno y sus políticas" en sí mismas. La Ciencia Política moderna (durante la segunda mitad del siglo XIX y primera mitad del siglo XX), había seguido apegada a un "paradigma institucionalista" en el que se interrogaba respecto de las lógicas y la arquitectura de las estructuras, los sistemas y las instituciones políticas y de poder, pero no se interrogaba acerca de cómo esas instituciones funcionan y ponen en práctica las políticas de quienes gobiernan. La Ciencia Política tradicional se ha seguido preguntando acerca del poder, pero carecía de una mirada acerca de cómo el poder funciona, acerca de cómo se toman las decisiones en el seno de las instituciones del poder.

Puede enunciarse de distintas formas, pero ya hay la evidencia que, en América Latina, después de décadas de experimentar modelos de mercado ortodoxo, la política, lo público y el Estado están de regreso. Irma Arriagada, en un trabajo de la CEPAL, lo enuncia así: "durante la década del noventa y en lo recorrido del 2000, en la mayoría de los países

latinoamericanos emerge una nueva visión sistémica que incorpora las necesidades y problemas de las personas y que incluye lo social no sólo como una externalidad del crecimiento y de la acumulación económica, sino como una preocupación central. De manera que se asiste a una revalorización del Estado”.

Este giro está dando lugar a lo que se denomina una tercera generación de políticas sociales y, en general, de políticas públicas. Este cambio supone, además de un aumento de la densidad de las mismas, un incremento de su determinación propiamente política. Ese es, por ejemplo, el sentido del informe para el año 2006 sobre el progreso económico y social en América Latina del BID, titulado, “La política de las políticas públicas”. Este informe comienza sosteniendo que se ha superado el estadio de las políticas tecnocráticas y que los procesos de formulación de las políticas públicas hay que comprenderlos integrados en el funcionamiento de los sistemas políticos.

Ahora bien, este cambio general de orientación, el cual todavía se lleva a la práctica de forma apreciablemente desigual en la región latinoamericana, está teniendo lugar con excesivos niveles de imprecisión conceptual y metodológica que obstaculizan su avance. De hecho, sus dos categorías centrales (sistema político y políticas públicas) están basadas en una notable cantidad de supuestos y de sobreentendidos que implican excesivos riesgos teóricos y políticos.

Una agenda de investigación de la realidad latinoamericana está obligada a analizar y explicar cómo y quienes diseñan las políticas públicas en América Latina. Lo anterior permitirá a la vez explicar la constatación de que en el presente, el análisis de las políticas públicas se centra primordialmente en un complemento de la ciencia política y que el análisis de los temas sectoriales está dominado por la economía.

### **III. ¿Pueden las Políticas Públicas eficientes mejorar la gestión de las políticas macroeconómicas en América Latina?**

Una buena gestión pública consiste en lograr resultados que respondan a las expectativas y a las demandas de la población, haciendo un uso eficiente de los recursos disponibles. Para ello, es necesario vincular los procesos de planeación, presupuestación y evaluación con una visión que oriente la gestión al logro de resultados, en un horizonte de mediano y largo plazo.

En la medida en que el enfoque de la gestión se dirige hacia resultados concretos, más que a procesos, se genera información útil para la toma de decisiones oportunas que permitan fortalecer, modificar o suprimir algún proyecto, programa o política. Así mismo, esta orientación permite establecer con mayor claridad las responsabilidades de los funcionarios ubicados en diferentes posiciones jerárquicas del gobierno.

Cuando los resultados del desempeño público, tanto positivos como negativos, se abren al escrutinio público no solo se reduce la brecha en la relación Estado-ciudadanía, sino que se fortalece la transparencia sobre “el quehacer” del Gobierno, generando un círculo virtuoso en el cual se estimula al ciudadano a demandar una gestión cada vez más eficiente y a exigir una información más oportuna y de mayor calidad sobre el desempeño de las políticas públicas. Es una tarea que, necesariamente, se debe realizar a dos manos: Estado y ciudadanía, donde el primero debe generar las condiciones apropiadas para que el segundo pueda realizarla adecuadamente.

Todo lo anterior, no sólo incrementa la legitimidad del Estado y, por tanto, su capacidad de gobernar, sino que además, profundiza las ventajas del proceso de consolidación de la estabilidad macroeconómica y de mantener el ciclo de crecimiento en el cual está inmerso la mayor parte de países de América Latina.

Si revisáramos los objetivos y metas de la política macroeconómica establecidos por los planes de gobierno de los partidos políticos que ascendieron al poder, los de desarrollo y los del programa económico preparados por las autoridades de los países de América Latina durante la últimas décadas, notaremos que éstos en su mayoría, se circunscribieron a un conjunto de buenas intenciones que no siempre llegaron a concretarse en la realidad.

Esta incapacidad para lograr mejorar los diversos indicadores económicos, hasta deteriorarlos en algunos casos (sobre el producto, niveles de empleo, inflación, finanzas públicas, reservas internacionales, distribución del ingreso, entre otros), se puede explicar por un conjunto de razones que van desde la existencia de problemas de diseño en las políticas, su inaplicabilidad, resultado del desajuste entre las proposiciones teóricas y la realidad, la ignorancia sobre las continuas modificaciones en las teorías económicas y los márgenes de acción de la política macroeconómica, sucesos exógenos no previstos, extrema variabilidad en las políticas (o pendularidad) y problemas en la gerencia o gestión que involucran anomalías en el proceso de generación de iniciativas, formulación y evaluación ex ante, ejecución-seguimiento, y de evaluación ex post que pueden apoyar, neutralizar o revertir los efectos positivos que pueden esperarse de cualquier iniciativa en el campo económico.

La política macroeconómica, al igual que cualquier otra política pública, requiere ser gerenciada de manera adecuada, lo cual es análogo a que existan directivos, funcionarios y trabajadores públicos con la capacidad y aptitud para hacerlo adecuadamente.

Entre las capacidades para gerenciar con éxito cualquier política, se requiere mostrar un trabajo coherente, consistente y coordinado; proporcionar señales claras para los diversos agentes económicos y

sociales, brindando un horizonte para el mediano y largo plazo que promueva una mayor estabilidad económica y, por ende, política y social; inducir en estos agentes comportamientos armónicos con las políticas; desarrollar una actividad eficiente en la utilización de los instrumentos existentes (medidas de política macroeconómica al menor costo económico y social posible); promover una mayor capacidad de seguimiento y corrección de políticas (sin generar traumas) ejerciendo la autoridad que otorga la legitimidad democrática, pero a través de la continua búsqueda de consensos entre otros elementos.

Para el caso de América Latina estas cuestiones son esenciales, ya que existe un doble reto. Por un lado, han sido muy poco frecuentes las oportunidades en que la gerencia de la política macroeconómica como un todo ha cumplido con las características que se atribuyen a un gerente tradicional, como son planear o planificar, organizar, integrar equipos de trabajo, dirigir-coordinar y controlar adecuadamente. Por otro lado, a ello se agregan las nuevas condiciones del entorno externo (turbulento e incierto) y de los procesos productivos en el ámbito internacional que promueven nuevas formas de gerenciar y, por tanto, afectan los mecanismos con que se conduce la política macroeconómica.

Una gerencia o gestión adecuada de la política macroeconómica resulta esencial para cualquier programa macroeconómico con perspectivas para el corto y el mediano plazo, ya que proporciona mayor credibilidad e institucionalidad a las mencionadas políticas. En términos concretos "con credibilidad, aun las malas políticas pueden dar buenos resultados durante algún tiempo; sin ella, en cambio, hasta las mejores políticas serán muy costosas". Se trata, por tanto, de un activo muy importante que hay que cuidar o de crear cuando no existe; y para ello se requiere, que el programa sea coherente, posea una instrumentación adecuada y convenza a todos (o por lo menos a la mayoría) de los agentes económicos sobre los propósitos y permanencia de las políticas puestas en práctica. La institucionalidad se refiere al establecimiento de normas de comportamiento acordadas con antelación y que permiten aminorar la incertidumbre (acotando la inestabilidad), pero cuya determinación constituye una cuestión compleja.

La poca credibilidad en las políticas que se origina en una debil institucionalidad, afecta a los programas de estabilización, sino a los de reforma estructural y a los de crecimiento económico, mientras no se promuevan en el sector privado comportamientos rápidos y acordes con las políticas implantadas, y que la reactivación económica a través del crecimiento de la inversión suele retrasarse indefinidamente por la ausencia de reglas y horizontes claros.

Finalmente, es necesario resaltar que la existencia de problemas en la gerencia o gestión de la política macroeconómica también contribuyen a reducir la gobernabilidad de la sociedad por parte del Estado, ya que el

continuo estancamiento o declinación económica ha destruido la confianza popular en la capacidad gubernamental de administrar la economía. Situación a partir de la cual usualmente se incrementa el nivel de turbulencia social y política, dando origen a una combinación de respuestas más espontáneas por parte de la sociedad y del Estado y, por tanto, menos analizadas, "más voluntaristas", que suelen reflejar posiciones polarizadas ("más extremistas") y generalmente, de corte más autoritario. Sin embargo, tales características omiten que los regímenes autoritarios no gozan de ventajas particulares frente a los democráticos para imponer programas de austeridad asociados a la estabilización macroeconómica.

No cabe duda que la utilidad de fomentar políticas públicas más eficientes tiene como requisitos mejores prácticas democráticas y una red de instituciones fuertes. La utilidad de contar con ellas, es un imperativo para la región latinoamericana que más que nunca necesita apoyarse en ellas para garantizar una gestión macroeconómica estable en el largo plazo.

#### **IV. La cambiante dinámica de las estrategias de desarrollo y las políticas públicas en América Latina**

Desde el nacimiento de los Estados-nación, los gobiernos centrales siempre han intentado maximizar la riqueza de sus naciones. Lo que se entiende por riqueza – o progreso material – y la manera en que se espera alcanzarla ha diferido a lo largo del tiempo y ambas definiciones suelen encontrar su raíz en un paradigma teórico. Estos elementos en conjunto, inspirados en algún referente teórico, son los que se llaman estrategia de desarrollo. Para alcanzar el progreso material, u otros fines secundarios y/o más concretos, típicamente se hace uso de ciertos instrumentos (medios), siendo los más importantes las políticas públicas. En otras palabras, llamaremos estrategia de desarrollo a un conjunto de políticas públicas operando en sintonía para alcanzar un objetivo común.

Un repaso breve de la historia económica de América Latina enfocada en las estrategias de desarrollo (y las políticas públicas usadas como su principal instrumento), nos muestra que; la tendencia ha sido utilizar las ideas, nociones y teorías de desarrollo económico de forma dogmática (rígida), donde se creía que la implementación de una estrategia era suficiente para obtener los resultados a largo plazo, y donde una desviación respecto a la teoría era considerada una herejía.

Esta rigidez en la implementación de las estrategias llevó a la idea de que el desarrollo económico es un proceso auto sostenido y que para “echar a andar la máquina” bastaba un “impulso inicial”, después de lo cual se puede confiar en el piloto automático. En las últimas décadas, además, se ha añadido el problema de la ausencia de objetivos claros de

largo plazo, lo que entorpece la correspondencia entre el fin y sus medios para alcanzarlo y por ende también su evaluación.

La experiencia ha demostrado que, las consecuencias de esta forma de hacer políticas públicas son bastante negativas. Sin ir más lejos, no es lo mismo introducir frecuentemente cambios pequeños sobre un período extendido que aplicar un gran cambio. De hecho, la acumulación en el tiempo de desequilibrios genera un clima de incertidumbre, de incredulidad, o incluso de desconfianza en la eficacia de las políticas, todo lo cual hace necesario un cambio aún mayor para restablecer el equilibrio.

Lo anterior explica en gran medida el patrón observado en América Latina de crisis seguidas por cambios radicales: la combinación de dogmatismo ideológico con considerable rigidez en la implementación de estrategias de desarrollo pospone los cambios en las políticas públicas, hasta que sólo un cambio radical en ellas puede restablecer el equilibrio (y ofrecer una salida a la crisis). A menudo como pudo verse en algunos países de la región, ese cambio radical sólo es compatible con un cambio radical en la ideología subyacente, entorpeciendo así el proceso de aprendizaje.

A pesar de esta constante histórica, existen actualmente al menos tres casos en América Latina que han tomado un camino diferente. Brasil, Chile y México han intentado introducir cambios menores o mayores al esqueleto básico de la economía de mercado, sin renunciar a ella, para intentar cerrar la brecha entre los resultados efectivos y los esperados, sobre todo en materia social, cuyos resultados sin duda han iniciado el fructífero camino del aprendizaje social.

Es evidente que, el pragmatismo entendido de esa forma puede dar luces respecto a cómo se puede profundizar o mejorar las instituciones propias de una economía de mercado, ahora que éstas evidenciaron una robustez bastante adecuada a raíz de la crisis mundial de 2008.

Algunas enseñanzas recogidas de la aplicación de políticas exitosas en el plano económico, nos muestran por ejemplo qué; un pilar importante de una (futura) estrategia de desarrollo debiera ser el fomento de la asociatividad entre los agentes económicos. Esta asociación de agentes económicos se traduce en el efecto de dos medidas específicas: Primero, el énfasis actual en el empresario individual como motor del emprendimiento debería ser cambiado por aquél en la empresa; y en segundo lugar, el mayor valor agregado a las exportaciones no se debe buscar primariamente a través de ambiciosos programas de industrialización, sino de programas sectoriales, o individuales, que permitan ensayar y mejorar la capacidad de coordinación entre el sector público y privado.

Estas dos medidas anteriores nos muestran que la inclusión de la confianza como indicador del desarrollo económico, introdujo un mayor nivel de pragmatismo en la implementación de las políticas públicas en

América Latina, lo cual constituye un avance respecto al acostumbrado dogmatismo.

Durante los últimos 20 años América Latina ha experimentado con una amplia gama de políticas y reformas. Si bien en muchos casos estas respondían a orientaciones semejantes, el éxito de las reformas y, en términos más generales, la calidad de las políticas públicas, han variado considerablemente.

El informe publicado por el BID “La política de las políticas públicas Progreso económico y social en América Latina”(2006), resume las evidencias de los exámenes de las experiencias de la aplicación de políticas públicas en la mayor parte de los países de la región, las mismas ha revelado qué:

1. Mientras que algunos países pueden mantener la orientación básica de sus políticas durante largos períodos, creando así un entorno predecible y estable, otros experimentan cambios frecuentes en las políticas que aplican, lo que suele ocurrir cada vez que cambia el gobierno.
2. Mientras que algunos países pueden adaptar sus políticas rápidamente a los cambios de las circunstancias externas o innovar cuando las políticas no dan resultados, otros países reaccionan lentamente o con grandes dificultades y mantienen políticas inadecuadas durante largos períodos.
3. Mientras que algunos países pueden implementar y hacer cumplir en forma efectiva las políticas promulgadas por el Poder Legislativo o el Ejecutivo, en otros la calidad de la implementación es muy deficiente.
4. Mientras que algunos países adoptan medidas de política que se centran en el interés público, en otros las políticas están plagadas de tratamientos especiales, procedimientos irregulares y exenciones.

Los resultados mostrados invitan a formular algunas preguntas necesarias ¿Por qué esta variación de resultados? ¿Qué es lo que determina la capacidad para diseñar, aprobar y ejecutar políticas públicas eficaces?

## **V. Los desafíos regionales para lograr una mayor conexión entre las políticas públicas y las metas del desarrollo.**

El estudio de la experiencia latinoamericana de la aplicación de Políticas Públicas sirve no solo para mostrar su difícil desarrollo; sino sobre todo contribuir con algunas referencias sobre la relación entre sistema político y políticas públicas, en la perspectiva de la consolidación democrática y macroeconómica planteada hoy en la región.

La práctica de un nuevo juego regional que recupera la centralidad del Estado para la construcción de ciudadanía social tiene ya abierta ciertas condiciones, pero también múltiples restricciones. Una, fundamental, aunque no suficientemente debatida, atañe a los límites que la propia administración pública y el sector público que se han

configurado en los últimos 30 años imponen al despliegue de políticas sociales expansivas. Estas no solo requieren de financiamientos públicos, sino de una institucionalidad pública robustecida en el campo de los servicios públicos y de una esfera pública vigilante; vale decir, exactamente lo contrario a lo que se tiene actualmente en la mayoría de los países de la región.

El cuadro actual no solo compromete en el corto plazo la viabilidad de iniciar el camino de la construcción efectiva de una sociedad de bienestar, sino que al más largo plazo puede trancar este camino al permanecer latente el riesgo de que las acciones públicas racionales sean definitivamente reemplazados por actitudes voluntaristas de gobernantes sobre todo de la esfera del populismo. Una gestión macroeconómica mediocre, pone en riesgo a los emprendimientos de un sector privado activo y una clase media emergente que se orienta mas hacia una lógica de fomentar políticas eficientes que den certidumbre al mercado y bienestar a la población.

Por ello, en las condiciones de auge estatista en América Latina, el desafío de perfilar una nueva institucionalidad al interior de la administración pública probablemente exigirá de muchos cambios que aún no se sabe cómo enfrentar. En cualquier caso, unos ya son evidentes en países que han pasado de la euforia “del crecimiento” a la sensatez económica. Estos cambios tiene que ver con:

1. La Gobernanza sistémica, en vez de competencia destructiva o redes circunstanciales e instrumentales movidas solo por la obtención de beneficios económicos.
2. Sistemas institucionales de exigibilidad de derechos que puedan ser usados por los que más los necesitan, en vez de que refuercen las asimetrías sociales.
3. Rendición de cuentas públicas, en vez de presentación unilateral de historias formales.
4. Evaluaciones que sirvan para orientar las políticas, en vez de que conduzcan a reificar solo lo que puede ser fácilmente medido.
5. Valorización del personal público, en vez de marginalización de sus derechos y profundización de sus desigualdades.
6. Y, en forma destacada, oportunidades para la ampliación de las interfaces entre el Estado y la sociedad que redunden en la vigorización de la esfera pública, en vez de instancias instrumentalizadas o directamente cooptadas por el Estado o copadas por seudos representantes sociales, que no devienen en incidencia ciudadana sobre la democratización de las políticas ni sobre la accountability de la gestión pública.

En los últimos años, diferentes estudios están mostrando que la confianza en las instituciones públicas en América Latina tiende a ser, en

promedio, la más baja del mundo. Para restaurarla es preciso llevar adelante, entre otras medidas, políticas públicas más efectivas que den mejores resultados a la ciudadanía.

América Latina enfrenta, como muchas otras del mundo, el desafío de traducir objetivos y metas de políticas públicas en programas diseñados e implementados con la rigurosidad técnica suficiente para alcanzar dichas metas.

Las relaciones entre los tres principales actores de este proceso (ciudadanos, administración pública y dirigencia política) se desarrolla en un contexto que refleja una desconexión entre propuestas políticas y resultados de programas, bajos niveles de confianza en las instituciones públicas y radicales cambios de dirección en las políticas implementadas.

A nivel general, los países de la región enfrentan, al menos, cinco desafíos importantes: 1) capacidad técnica insuficiente en el alto gobierno para formular políticas o evaluarlas ex-ante o ex-post; 2) poca coordinación entre políticas sectoriales, lo que conduce a políticas inconsistentes e incoherentes; 3) bajos niveles de impugnabilidad durante la formulación de políticas, tanto dentro del Ejecutivo como desde el Legislativo o desde fuera del sector público; 4) desconexión entre la formulación y la implementación de las políticas; y 5) si bien la política influye fuertemente en la formulación de políticas públicas en todos los países, se observa una mayor distancia entre las propuestas de diferentes partidos políticos en países de América Latina en comparación con otras regiones.

Parece necesario e imprescindible orientarse más en el estudio y las buenas prácticas de las políticas públicas, no como accesorios teóricos; sino como planes para alcanzar objetivos de interés público que posteriormente son implementados, evaluados y, de ser necesario, corregidos. Entendiendo plenamente que dichos diseños para la acción no son procesos totalmente racionales, sino que están sujetos a fuertes influencias políticas entre las que es importante lograr un equilibrio con el conocimiento técnico.

El desafío latinoamericano para construir mayor institucionalidad pasa por ampliar el debate para la mejora de los procesos de formulación e implementación de políticas públicas en todos los países. El contenido de este debate se debe estructurar a partir de: un análisis de los principales problemas a los que se enfrentan los gobiernos de la región en dichos procesos; y, la presentación de ideas para mejorarlo basadas en la experiencia de países que han trascendido esta vía con mucha más anterioridad (Gran Bretaña, Canadá, España, Estados Unidos, Francia y Nueva Zelanda).

## **VI. Lecciones de Política de la historia económica reciente**

Una pregunta recurrente no solo entre los que diseñan y ponen en ejecución políticas públicas, sino entre los que no, es: ¿por qué con tan “buenas” políticas públicas y con todos los recursos que se invierten en la región latinoamericana, la población se sigue viendo absolutamente marginada de los beneficios que estas estrategias deberían traerles?.

Interrogante absolutamente pertinente en estos momentos que vive América Latina, llena de protestas y manifestaciones de insatisfacción, donde amplios sectores de la población no ven cambios significativos en su forma de vivir ni sienten el proceso de desarrollo que tanto pregonan los respectivos gobiernos apesar del auge económico de los últimos 10 años y los datos oficiales de inminentes avances sociales.

La experiencia científica nos enseñan que el aprendizaje es una fuente importante para mejorar la eficiencia y eficacia de los instrumentos utilizados para alcanzar un objetivo. Sin embargo, según nos muestra el breve recorrido de la historia económica en América Latina, en lo que respecta a los modelos y el conjunto de instrumentos (políticas públicas) utilizado para alcanzar a algún fin definido por una estrategia de desarrollo no ha estado expuesto a dicho proceso de aprendizaje.

La forma improvisada en la que las políticas han sido implementadas en América Latina (tanto por regímenes de izquierda y de derecha), ha llevado inexorablemente a una rigidez acumulación de errores y desequilibrios, y finalmente a crisis motivados generalmente por la ausencia de una estrategia de desarrollo explícita.

Puesto que las políticas públicas definen cómo queremos alcanzar ese objetivo común, si no hay claridad respecto a este último, entonces difícilmente se podrá evaluarlas ni mucho menos ajustarlas.

El último ciclo de auge que ya se agota, ha sido abundante en la experimentación de políticas públicas de corte social aunque no siempre orientados en objetivos concretos de una estrategia.

Muy apesar de los resultados obtenidos en muchos países donde la pobreza ha disminuido, se ha reducido el desempleo y se han encarado obras de infraestructura entre otros logros, sin embargo, la mayor parte de los problemas estructurales del desarrollo parecen subsistir.

Las políticas públicas aplicadas en muchos casos fueron eficientes en sus resultados, pero ¿eran las políticas necesarias para orientarse al desarrollo que ofrece bienestar?

La mayor parte de los países en la búsqueda de resultados rápidos han echado mano de los ingresos extraordinarios de la “bonanza económica” y las “políticas sociales” como las fórmulas mágicas para acelerar el crecimiento y erradicar la pobreza. Ciertamente algunas ideas sencillas pueden ayudar a movilizar la sociedad, pero rara vez son suficientes para entender los procesos del cambio fundamental. Apesar de las buenas políticas sociales, lamentablemente, no hay atajos para llegar a la “Tierra Prometida” del desarrollo y la prosperidad para todos

## LITERATURA

- [1]. Waterbury J. El manejo político del ajuste económico y la reforma, en J. Nelson Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico; México, 1991.
- [2]. Germán Marco Toson. Gerencia de la política macroeconómica: elementos teóricos y el caso de Perú. Gestión y política pública, vol. II, núm. 1, enero – junio, 1993.
- [3]. Aguilar L. Las políticas públicas: su aport, Democracia, desarrollo y políticas públicas, Adrián Acosta Silva (coord.), Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, 2005.
- [4]. Cirera Ana. Evaluación en el diseño de políticas pública, en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. CLAD, Santiago de Chile, 2005.
- [5]. Lahera Eugenio. Política y políticas públicas en los procesos en América Latina. En: Similitudes y diversidades. CEPAL, 2004
- [6]. Mariano Lafuente, Fernando Rojas y Laura Agosta. Mejorar la calidad de las políticas públicas para restaurar la confianza en el gobierno. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 51, Octubre 2011.  
<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/05>
- [7]. Nuria Cunill Grau. Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 51, Octubre 2011.  
<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/051-octubre-2011>
- [8]. La política de las políticas públicas Progreso económico y social en América Latina/ Informe 2006 banco interamericano de desarrollo – David Rockefeller  
center for Latin American Studies Harvard university – Editorial Planeta

Mexicana, S.A. de C.V.México, D. F. Primera edición: febrero de 2006.

[9]. Fernando Henrique Cardoso, Alejandro Foxley. A medio camino: Nuevos

desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina. Uqbar editores,

marzo 2009. Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), marzo 2009

[10]. Cecilia López Montaña. Por qué no funcionan las buenas políticas públicas?

Septiembre 1 de 2013

**LATIN AMERICA:  
ARE "GOOD PUBLIC POLICY" SUFFICIENT TO ACHIEVE  
A HIGHER BEING?**

**Elvis Ojeda Calluni**

Head of economic research program of the Center  
for Latin American Research (CLAR)  
Of Russian People's Friendship University  
6, Mikluho-Maklaya Str., 117198 Moscow, Russia  
ejeda@mail.ru

**ABSTRACT**

This article analyzes the main aspects related to the topic of Public Policies in Latin America. In the past 30 years the region has experienced the practice of a new paradigm linked to the management of the state from the standpoint of efficiency, democratic incorporation institucionalidad and other stakeholders in this process. The current cycle of economic expansion has brought important achievements such as reducing poverty, due to the effective implementation of a set of social policies. It is "good public policy" sufficient to achieve greater well-being and achieve development?