

BOLETÍN ODEP

Observatorio de Derechos Económicos, Sociales,
Culturales y Ambientales y Políticas Públicas

N.º 1

Abril-junio de 2023

Contenido

1. Introducción.....	2
2. Los paradigmas predominantes en ciencias sociales y su relación con las políticas públicas.....	3
3. La racionalidad económica en la definición y análisis de las políticas públicas.....	5
4. El análisis de los actores en las políticas públicas.....	6
5. El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas.....	7
6. Los aportes desde América Latina.....	8
7. Reflexiones finales	9
8. Referencias	10



DE LA RACIONALIDAD ECONÓMICA AL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Distintas aproximaciones teóricas al concepto de políticas públicas

Fabiola Morales¹

1. Introducción

Este es el primero de una serie de boletines que surge en el marco del Observatorio de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (Desca) y Políticas Públicas (ODEP), con el propósito de incentivar el desarrollo de nuevas líneas de investigación, el diálogo y los debates en espacios académicos y sociales, así como contribuir en los procesos de toma de decisiones en la esfera pública.

El Observatorio tiene por objetivo profundizar acerca de las realidades sociales desde el enfoque basado en derechos, a partir de la investigación, educación y proyección, que deriven en propuestas para la acción pública con el fin de incidir en la mejora continua de los Desca y las políticas públicas.

El foco de observación se dirige al análisis de los Desca y las políticas públicas, con el apoyo del análisis jurídico, para identificar de qué manera el Estado de Guatemala está cumpliendo o promoviendo acciones dirigidas a la protección, respeto y garantía de estos derechos. El propósito es la revisión de la situación actual de los Desca, el análisis de las políticas públicas y de la medida en que estas responden a esos derechos, además de la forma en que se han armonizado y complementado con el marco jurídico. Como resultado, se obtiene el diagnóstico sobre el estado en que se encuentra el sistema de protección que integra la recepción constitucional de los derechos, la formulación de políticas públicas y la existencia de mecanismos de garantía y exigibilidad.

En esta edición se busca escudriñar en el entramado de conceptos y teorías sobre las políticas públicas y se intenta responder a interrogantes como ¿cuáles son los marcos analíticos para interpretarlas?, ¿cómo han ido moldeándose en el tiempo? Y, ¿cuál es su finalidad? Lo relevante del ejercicio radica en comprender las distintas miradas que

hay en torno al concepto, y cómo estas condicionan y restringen el rol del Estado para la resolución de problemas públicos, la participación de otros actores, y la inclusión de elementos técnicos, contextuales o comunicacionales.

Esta mirada histórica permite situarnos en escenarios que invitan a problematizar la predominancia de ciertos paradigmas occidentales², como el positivismo y el neopositivismo, para enmarcar el concepto y la función de las políticas públicas a lo largo del tiempo. Dicha tradición, que fue absorbida en Guatemala y el resto de América Latina, ha mostrado en el tiempo dificultades por su rigidez metodológica, así como por otras variables propias del contexto de cada país, que influyen directamente en el avance o retroceso de las políticas.

Estos conflictos y limitaciones abren la discusión sobre la necesidad de replantear las aproximaciones al concepto y ampliar el abanico de variables a considerar, más allá de lo técnico y procedimental. Con esta idea, empiezan a cobrar fuerza abordajes que ponen en el centro elementos como el análisis de los actores, los discursos y los enfoques de las políticas como mecanismos de exigibilidad de derechos humanos.

En este boletín se hace el análisis de los cuatro paradigmas predominantes en las ciencias sociales y su vinculación con las políticas públicas; para luego realizar el análisis específico de los enfoques positivistas de Lasswell y el *public choice*; seguido de las aproximaciones sobre la teoría de actores y redes. Se finaliza con la exploración del enfoque de derechos humanos en políticas públicas y algunas propuestas desde América Latina, que aportan elementos que serán clave para los debates del ODEP sobre el vínculo entre políticas públicas y derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

1 Investigadora del Departamento de Ciencias Jurídicas y Políticas (DIJP), del Instituto de Investigaciones en Ciencias Socio Humanistas (Icesh) de la VRIP-URL. Integrante del Observatorio de Desca y Políticas Públicas (ODEP).

2 La alusión de «occidentales» refiere a aquellos paradigmas que provienen de sociedades conceptualizadas como «desarrolladas». Se entiende por estas, las consideradas industrializadas, con intenso uso de tecnología, con determinado nivel de ingresos y formas modernas en su estructura económica, social y política. Estas características a su vez les permiten tener el poder para determinar formas homogéneas y con pretensiones de universalidad, para concebir la sociedad y sus fundamentos teóricos.

2. Los paradigmas predominantes en ciencias sociales y su relación con las políticas públicas

Intentar comprender la complejidad del Estado moderno en la toma de decisiones públicas, las vinculaciones que se construyen con los múltiples actores y los diversos saberes que confluyen para buscar respuestas a los problemas públicos, es parte de los elementos que deberían ser centrales en el estudio de las políticas públicas. Su abordaje predominante ha evolucionado en el tiempo, desde enfoques basados en la racionalidad económica hasta propuestas que ponen el foco de atención en los discursos y prácticas comunicacionales de los actores.

Esas concepciones teóricas orientadoras son las que Kunh (1971) define como paradigmas. Específicamente los describe como «modelos que dan nacimiento a tradiciones particulares y coherentes de investigación científica» (p. 38). Por lo tanto, una política pública puede ser entendida como paradigma porque intenta explicar su papel en el proceso de categorización cognitiva y de construcción social de la realidad, además de contar con una matriz disciplinaria que atraviesa varias fases (preparación, funcionamiento y crisis que dará paso a un nuevo paradigma). Su aceptación o avance estará a la vez en función de las correlaciones de poder entre los distintos actores involucrados (Surel, 2008).

En este marco de ideas, Roth (2008) y Surel (2008) toman cuatro grandes paradigmas de las ciencias sociales, para aplicar las principales ideas de cada uno de estos al análisis de las políticas públicas. Estos son:

1. **Positivista:** Impulsado por Augusto Comte y John Stuart Mill en el siglo XIX, se basa en el método empírico experimental, el cual se fundamenta en el uso de hipótesis y de análisis matemático y estadístico para explicar fenómenos naturales y sociales. Por ende, la realidad es objetiva y causal. Bajo esta lógica de racionalidad instrumentalista, las políticas públicas responden a modelos normativos y surge en el siglo XX la categoría de «análisis de las políticas públicas», impulsado en Estados Unidos con la teoría de la ciencia de las políticas públicas, después de la II Guerra Mundial. Esa fue la lógica imperante para diseñar las políticas de la guerra de Vietnam y la crisis energética (Roth, 2007).
2. **Postpositivistas:** En el siglo XX, Popper y Kunh cuestionan el excesivo uso de la racionalidad económica y la tecnocracia que estaba generando el positivismo, lo que dio pauta a la emergencia de este nuevo paradigma, el cual, aunque no rechaza del todo las ideas experimentales, sí establece que las aproximaciones a la realidad no son unívocas y es difícil explicarla debido a su multicausalidad. En la misma línea, establecen que existe dificultad para separar lo racional de lo irracional. Desde el racionalismo crítico de Popper, las políticas públicas son similares a las hipótesis, por lo que deben someterse a la experimentación científica y, bajo las ideas de Kunh del paradigma, estas tienen una fase de desarrollo, expansión, cuestionamiento y crisis (Roth, 2008).
3. **Teoría crítica:** Tiene sus orígenes con la Escuela de Frankfurt en 1920 y entre sus principales precursores se encuentran Theodor Adorno, Herbert Marcuse y Jürgen Habermas. El sello particular de estos postulados tiene que ver con la búsqueda de cambio, liberación de opresiones y de transformación social; es por ello que cobra relevancia la triada acción-reflexión-acción del investigador (Ricoy, 2006). La actividad científica es emancipadora por lo que debe estar enfocada en identificar nuevas propuestas para contrarrestar los espacios de dominación. La teoría de la acción comunicativa de Habermas, que asimila a la acción pública con acciones de comunicación, analiza las políticas públicas en tres etapas: 1) la construcción histórica de los problemas sociales está condicionada por las demandas sociales; 2) el diseño e implementación de las políticas modifican la infraestructura comunicativa de la sociedad; y, 3) ante el condicionamiento de las normativas y expectativas ciudadanas, se mantiene y reproduce la dominación (Roth, 2008).
4. **Constructivista:** Promovido por Berger y Luckman, este se aleja de la idea de objetividad del positivismo. Este marco de análisis desarrollado entre las décadas del setenta y ochenta, indica que la realidad puede ser percibida de distintas maneras por cada individuo porque es una construcción social y el conocimiento se genera a través de la interacción de diversos saberes. Incluye las dimensiones discursivas y retóricas para el análisis de las políticas, las cuales permiten visibilizar los distintos relatos en torno a la definición de los problemas públicos y cómo estos a su vez influyen en la definición y cambio de las políticas (Roth, 2007).

Tabla 1: Síntesis de los paradigmas y su visión de las políticas públicas

	POSITIVISMO	POSTPOSITIVISMO O RACIONALISMO CRÍTICO	TEORÍA CRÍTICA	CONSTRUCTIVISMO
INTERPRETACIÓN DE LA REALIDAD	Determinada por leyes de causalidad. Los hechos son objetivos.	Existe multiplicidad de causas y efectos que dificultan su explicación. No es posible separar los hechos de los valores.	Compromiso con la transformación social y acciones emancipadoras.	Es una construcción social relativa y subjetiva.
PROCESO DE INVESTIGACIÓN	Empírico experimental, uso de las matemáticas y la estadística.	Cuestiona el experimentalismo pero no lo rechaza. Utiliza dimensiones analíticas y teorías cualitativas.	Sustentada principalmente en la teoría de la acción comunicativa de Habermas.	Utiliza procesos de identificación, comparación y descripción. Le apuesta a la interacción de distintos saberes, no solo la lógica científica.
VISIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	Incrementalistas (negociación entre grupos organizados con intereses particulares) o utilitaristas (análisis costo-beneficio).	Actúan como paradigmas (desarrollo, expansión, cuestionamiento y crisis).	La participación de los ciudadanos es clave.	Análisis del discurso para su interpretación.

Nota: Información tomada de Roth (2008).

El análisis de los paradigmas permite entender las distintas perspectivas metodológicas para interpretar la realidad, y que estuvieron marcadas por los contextos sociales, políticos y económicos de su momento. Bajo un contexto de crisis y guerras, el positivismo ve la necesidad de hacer más eficiente el rol del Estado y proveer marcos de acción que permiten cuantificar el gasto, visibilizar el cumplimiento de objetivos y mostrar resultados, ideas que se mantuvieron con el postpositivismo, pero reformulando algunos de sus puntos como la inclusión de teorías cualitativas. A pesar de proveer propuestas generadas en contextos de países occidentales con un alto grado de industrialización, o que forman parte de lo que se conoce como «norte global», así como la evidencia de la rigidez metodológica, estas ideas continúan vigentes y cobran relevancia en realidades como la guatemalteca y la latinoamericana, al momento de diseñar instrumentos de gestión pública.

Con relación a las propuestas de la teoría crítica y el constructivismo, con una visión antagónica a la racionalidad económica³ aluden a interpretar la realidad de manera

subjetiva, a través de la interacción de distintos saberes y significados. A pesar de contener propuestas emancipatorias que llaman a la acción para la liberación de las opresiones, principalmente con la teoría crítica, en el ámbito de las políticas públicas sigue siendo complejo adaptar estas ideas a nivel metodológico. En algunos casos, dejan fuera elementos importantes del contexto que por ejemplo están presentes en la realidad guatemalteca, como la corrupción, el clientelismo y la debilidad del aparato público.

Para entender de mejor forma la influencia de los paradigmas en la trayectoria de las políticas públicas, es necesario indagar con más detenimiento en algunas de las teorías que han tenido relevancia y continúan teniendo eco. Para ello, se explora la teoría clásica de Lasswell y el *public choice*, por considerarse corrientes de pensamiento que continúan predominando en la gestión pública de América Latina y Guatemala, seguido de la teoría de actores y redes, como perspectivas que intentan romper la visión tradicional y aportar nuevos elementos de análisis, para concluir con la propuesta del enfoque de derechos humanos.

3 Autores como Borgucci (1999), indican la relación que existe entre el pensamiento económico neoclásico y el positivismo, especialmente por el uso de la matemática y la lógica formal (p. 35). El término racionalidad económica hace alusión a la idea de que los consumidores bajo escenarios de escasez toman decisiones óptimas y asignan los pocos recursos a la mejor alternativa posible (Robbins, 1932, p. 23).

3. La racionalidad económica en la definición y análisis de las políticas públicas

Las discusiones sobre cuáles paradigmas brindan mejores aproximaciones para el análisis de las políticas públicas siguen vigentes y dependerán de las categorizaciones cognitivas y las interpretaciones sociales de la realidad que se tengan. En gran parte de la administración pública de América Latina, incluida la de Guatemala, permanecen no obstante las lógicas positivistas de medición de resultados y eficiencia, ideas que como ya se mencionó, cobraron fuerza en Europa y Estados Unidos en los años cincuenta, ante la percibida necesidad de controlar un Estado weberiano considerado ineficiente y burocrático.

Más adelante, durante los setenta, impulsadas principalmente por el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), dichas nociones fueron complementadas con la nueva gerencia pública, planteamiento que posiciona la gestión por resultados, la planificación y los presupuestos por resultados. En Guatemala, de acuerdo con información del Ministerio de Finanzas Públicas (2013), es en el 2012 que se incorporó dicho enfoque.

Para entender de mejor forma cuál es el espíritu que hay detrás de estas propuestas de mejoras en la administración pública, es importante conocer algunas de las principales teorías, conceptos y autores que dieron vida a estas iniciativas. Para ello, se exploran los aportes de Harold Lasswell con las ciencias de las políticas y de James Buchanan con el *public choice*.

Bajo el contexto norteamericano en el que las ciencias sociales, la ciencia política, la economía y la sociología incursionaban en el análisis causal a través de modelos de correlaciones estadísticas para estimar el costo y beneficio de tomar ciertas decisiones y promover reformas legales y cambios normativos, surgen las propuestas de Harold Lasswell, quien desarrolló el concepto de ciencias de las políticas, con la idea de promover investigación sobre los problemas públicos desde distintos enfoques y ramas del conocimiento (Aguilar, 1992).

Su tesis enfatiza en el uso de métodos científicos y técnicas racionales y cuantificables, para la delimitación del

problema y la identificación de resultados. Aguilar (2010) resalta que es una disciplina contextual, normativa y multidisciplinaria, porque su foco está en la búsqueda de soluciones para problemas públicos desde los aportes de diferentes ciencias (p. 20). A esto último definió como el proceso orientado a problemas, el cual requiere definir la meta; identificar las tendencias; analizar las condiciones; proyección de futuras invenciones, evaluación y selección de alternativas (Lasswell, 1970).

Este enfoque procedimental y normativo en su propuesta le llevó a su vez a promover un análisis a través del ciclo de las políticas, lo cual permite su interpretación secuencial por etapas (definición del problema, construcción de la agenda, formulación, decisión, implementación y evaluación) (Roth, 2008). Esta forma de ver las políticas constituye una tradición vigente en Guatemala; es uno de los enfoques predominantes en la academia y en la administración pública.

La noción de fragmentación del proceso es parte de las fortalezas de la propuesta, especialmente porque brinda una lógica secuencial y establece variables específicas para el análisis de las políticas, que incluso permitieron el desarrollo de teorías enfocadas en cada una de las etapas. Sin embargo, esa misma linealidad constituye a su vez la principal crítica, sobre todo porque asume que existe la progresión, obviando la complejidad que existe alrededor de las políticas públicas y que su desarrollo no siempre obedecerá a las mismas etapas ni a un orden específicamente.

A pesar de los cuestionamientos, durante los años ochenta el positivismo sigue teniendo fuerza, incluso renovando ciertas ideas a través del neopositivismo y reforzando el uso de las matemáticas y herramientas informáticas en el estudio de las políticas públicas. En esa línea, aparecen los postulados del *public choice* o la teoría de la elección pública, desarrollados principalmente por Kenneth Arrow, Duncan Black, Gordon Tullock y James M. Buchanan.

Dicha teoría, haciendo uso de la economía neoclásica y el neoinstitucionalismo⁴, utiliza como base la idea de la elección racional, la cual indica que las decisiones tomadas por los individuos son óptimas en función de buscar su bienestar y la maximización de sus utilidades. El individualismo metodológico es otra de sus características, en la que los modelos explican la acción colectiva a partir de las conductas individuales (Zimerman 2003). Con relación a las instituciones, estas limitan o facilitan el comportamiento racional del gobierno en la búsqueda de la eficiencia económica (López, 2016).

4 Se hace referencia al concepto de neoinstitucionalismo desde la lógica de la elección racional, en la cual las instituciones influyen las conductas individuales porque maximizan los beneficios y, cuando no cumplen este objetivo, entonces es necesario reformarlas. Bajo esta lógica, las instituciones se interpretan como «modelos de equilibrio negociado para facilitar la acción» (Fontaine, 2013, p. 25).

Al momento de trasladar dichas características al análisis de las políticas públicas, se propone la posibilidad que, debido a que el Estado administra bienes públicos y toma decisiones que generan costos a los individuos y la sociedad, los ciudadanos pueden intervenir en las decisiones de los funcionarios públicos a través de mecanismos legales como las leyes y las constituciones (Guzmán, 2002). Este enfoque cobra relevancia en el análisis del proceso electoral, en el que las personas votantes son vistas como consumidores que tienen la capacidad de evaluar el desempeño del gobierno y definir su permanencia a través del voto (López, 2016).

Con el desarrollo de la economía heterodoxa, que cuestiona principalmente la idea de racionalidad ilimitada de las personas y el equilibrio natural del mercado, se empiezan a «poner en jaque» parte de las ideas del *public choice*, entre ellas la noción de universalidad e infalibilidad de las políticas (Bonetti, 2017). Estas características ignoran la irracionalidad de los individuos en la toma de decisiones, el margen de error de los cálculos estadísticos para predecir, y la posibilidad de incurrir en correlaciones espurias que distorsionan las realidades, además de dejar por fuera factores subjetivos como el análisis de los actores y la correlación de fuerzas, elementos que definen muchas veces las prioridades de las agendas.

Pese a los cuestionamientos, tanto la propuesta del ciclo de las políticas como el *public choice* siguen siendo referentes en el diseño de las políticas públicas en varios países de América Latina, incluido Guatemala. La importancia de la medición y la consecución de objetivos a través de resultados son narrativas presentes en la administración pública, en función de priorizar la eficiencia y la eficacia. No obstante, la rigidez metodológica de estas propuestas ha implicado en varios de estos países el fracaso de muchas de sus políticas, especialmente por los intentos de imitar esquemas y propuestas que terminan siendo poco viables. Trasplantar mecánicamente las iniciativas provoca muchas veces incoherencias para atender realmente las demandas identificadas, principalmente porque no hay los recursos necesarios, las capacidades técnicas dentro del aparato público, los conocimientos reales de las problemáticas y los contextos en los que se quiere replicar las iniciativas, y la capacidad de ser sostenibles en el tiempo.

Ante las dificultades mencionadas, han sido varios los autores que sugieren considerar dimensiones más subjetivas relacionadas con entender el actuar de los actores, lo cual incluye variables culturales, comunicacionales y generación de redes. Para comprender algunas de estas propuestas, se explorarán la teoría de actores y de redes.

4. El análisis de los actores en las políticas públicas

Las discusiones contemporáneas sobre políticas públicas incluyen tres elementos clave que cuestionan los planteamientos tradicionales de la racionalidad: la incertidumbre, la complejidad y el conflicto (Dente y Subirats, 2014). Dichas variables permiten abrir el abanico de elementos a considerar dentro de las políticas públicas, especialmente los contenidos en el paradigma de la teoría crítica y constructivista, alrededor de las acciones de comunicación y los discursos, de la reflexión en torno a cómo se toman las decisiones, bajo qué contextos y escenarios, el rol de las emociones y lo que hay detrás de ellas, y cuáles coaliciones entre actores cobran mayor peso y relevancia en el ejercicio de la priorización de necesidades.

La teoría de grupos y de élites es una aproximación que pone en el centro la participación de actores en las políticas. En el caso de los grupos, hace referencia a esa pugna constante por el poder entre la diversidad de actores que poseen características e instrumentos específicos a través de los cuales buscarán ejercer presión y generar cierto tipo de políticas públicas. En el caso de las élites, lo que prevalece no es la correlación de fuerzas entre distintos actores, sino que las políticas se definen por la clase o élite dominante, las cuales poseen poder económico, social y político (Ortegón, 2019).

En sintonía con las ideas anteriores, el corporativismo amplía el abanico de actores que intervienen en el proceso de las políticas, incluyendo a otros grupos como los empresarios, trabajadores y profesionales. Por lo tanto, la política pública es vista como «una negociación entre el Estado y los intereses organizados... ya no solo se trata de influenciar las políticas sino también de ser parte activa del proceso decisorio y del sistema de implementación» (Ortegón, 2019, p. 88). Estos planteamientos fueron actualizados con las ideas del neocorporativismo⁵, en el cual el Estado es considerado como un actor más de la multiplicidad de intereses y actores que intervienen. Surge la idea del «triángulo de hierro», el cual define tres actores principales en la gestión pública: grupos de interés, organismos burocrático-administrativos y comisiones parlamentarias (Jordan, 1981 en Ortegon, 2019).

5 Torres (1991) lo describe como un sistema estatal de representación de intereses en el que las organizaciones, sectores industriales y grupos de interés, que responden a estructuras jerárquicas, son cooptadas en los procesos de toma gubernamental de decisiones, además de tener vínculos cercanos con los partidos políticos.

Postulados más recientes sustituyen el concepto de «triángulo de hierro» por el modelo de redes temáticas, en el cual las relaciones y los actores fluctúan más, es menos estructurada la relación, aparecen múltiples participantes, además que las interacciones y los posicionamientos de los temas son a corto plazo. La influencia de este tipo de redes es limitada por problemas de legitimidad y desencanto público (Heclo 1978, citado en Ortegón, 2019).

El análisis de actores se queda corto si únicamente se examina cómo interactúan. El estudio cobra fuerza cuando se intenta comprender cómo se toman las decisiones, qué elementos hay detrás que facilitan las condiciones para empujar ciertas agendas. Esta interpretación de la capacidad de crear relaciones de cooperación hace indagar sobre un área más de análisis en la que los actores no se evalúan de forma aislada, sino que adquieren fuerza cuando forman parte de un conglomerado.

Es a través de la teoría de las redes de política(s) que se busca analizar esta dimensión, en la que la relevancia de la red no depende de su tamaño, sino de la capacidad de tomar decisiones a partir de su nivel de complejidad, densidad y centralidad. Esto quiere decir, considerar la cantidad de relaciones que ocurren entre los actores alrededor de un proceso de toma de decisiones y cuántos son los actores que están monopolizando dichas relaciones (Dente y Subirats, 2014).

En contextos políticos como los de Guatemala, cobra relevancia explorar las teorías de actores y redes, principalmente para analizar el vínculo entre el posicionamiento de agendas y acciones públicas con la participación de actores, y las coaliciones en torno a determinados intereses. La inestabilidad institucional y el debilitamiento del sistema democrático durante los últimos años, ha dado pauta a la interacción de élites y poderes fácticos tradicionales y emergentes, que están definiendo la forma como opera la gestión pública⁶.

Desde una perspectiva «de abajo para arriba», indagar sobre el rol de los actores también puede abrir otra línea de discusión en torno a su participación, no solo como gestores de políticas, sino también como sujetos con agencia poseedores de derechos. Por esa razón, interesa también conocer las propuestas que abogan por el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas.

5. El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas

Son evidentes las diferencias y contraposiciones entre los enfoques que abogan por la racionalidad económica, y los que priorizan elementos subjetivos como el análisis de los discursos y actores. A pesar de ello, existe un elemento en común que tiene que ver con que son propuestas impulsadas desde países que pertenecen a lo que se conoce como «norte global», que se caracterizan por la raigambre occidental de su pensamiento, y que presentan contextos específicos que no necesariamente responden a realidades como la guatemalteca. En ese caso, es de interés ubicar propuestas que sean acordes a las condiciones institucionales, sociales, económicas, culturales y políticas del país, y que hagan viable el impulso y cumplimiento de las políticas públicas.

En ese marco cobra interés el enfoque de derechos humanos. Es con la Declaración y Programa de Acción de Viena, en la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos, que se indica como una de las acciones principales el «brindar apoyo técnico por parte de Naciones Unidas a los Estados para crear programas de políticas públicas de Derechos Humanos» (Sistema de Naciones Unidas, 1993).

El enfoque de derechos humanos adquiere más tarde una más clara definición, desde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), donde se propone que las políticas públicas «estén orientadas a fortalecer el respeto a los derechos humanos como un elemento central de los procesos de fortalecimiento de las capacidades nacionales de implementación de los estándares interamericanos de derechos humanos» (CIDH, 2018, p. 19).

Dicho enfoque, tomando de base el ciclo de las políticas, indica que es determinante que durante estas distintas etapas se apliquen los principios y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (universalidad/no discriminación; identificación y atención de grupos afectados; acceso a la justicia, acceso a la información, transversalidad) para la promoción y protección de los derechos humanos.

6 El trabajo de investigación realizado por el Ministerio Público y la ya desaparecida Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), evidenció las distintas estructuras criminales, por ejemplo, durante el gobierno de Otto Pérez Molina (2012-2015), las cuales operaron e intervinieron, a través de distintas prácticas ilícitas, en las decisiones públicas. Estas están integradas por algunos políticos y empresarios asociados con grupos criminales, militares o exmilitares y agentes del Estado que utilizaron a las instituciones públicas para el logro de fines privados (Cicig, 2019).

Adicionalmente, agrega otros principios a considerar, relacionados con: 1) la disponibilidad, referente a la suficiencia de recursos de cualquier índole, que sean necesarios para materializar los derechos; 2) accesibilidad, relacionada con que los medios sean accesibles sin discriminación alguna y que cumplan con criterios de calidad; 3) adaptabilidad, que permite la adecuación a distintos contextos y particularidades sociales y culturales y; 4) calidad, orientada a que los mecanismos y herramientas sean suficientes, aceptables y efectivos para reducir las brechas de desigualdad (CIDH, 2018).

Otro elemento central dentro de esta perspectiva es el empoderamiento de las personas. Estas son consideradas como sujetos activos de derechos que no solamente exigen cumplimiento de derechos a través de las políticas, sino tienen un rol relevante en las decisiones que afectan su vida y contexto; esto implica que no solamente participan en espacios de consulta, sino generan propuestas desde sus propias vivencias y necesidades. Los aportes de este marco buscan transformar la relación Estado-sociedad, principalmente porque los titulares de derechos participen de forma activa, sobre todo aquellos que históricamente han sido excluidos y discriminados (Vázquez y Delaplace, 2011).

Autores como Vázquez y Delaplace (2011) indican que muchas veces la posibilidad de participar activamente dependerá de dos elementos: 1) la institucionalización de mecanismos de participación, que facilite condiciones adecuadas de consulta e información oportuna, accesible y comprensible y 2) la capacidad de las organizaciones, sociedad civil y personas de apropiarse de dichos mecanismos.

Se considera que, ante realidades fragmentadas y desiguales como la guatemalteca, con la deuda histórica del Estado en el cumplimiento de derechos humanos de una mayoría de la población, repensar la manera como se promueve acción pública a través de las políticas públicas es relevante. Las experiencias y miradas de las personas cobran sentido para dotar de legitimidad a las medidas y acciones que buscan atender necesidades y derechos. La tarea no es fácil, especialmente bajo un contexto de debilitamiento del Estado de derecho y la predominancia de intereses particulares y privilegios de pequeños grupos sobre el bienestar general. Para ello, una de las vías complementarias es explorar las propuestas que se están desarrollando en países de América Latina.

6. Los aportes desde América Latina

Una de las premisas que ha estado presente en las discusiones académicas sobre las políticas públicas en América Latina es la necesidad de romper con la imitación de los modelos dominantes impulsados principalmente desde Europa y Estados Unidos. Scartascini et al. (2011) hacen alusión a las olas de asesoramientos externos que han tenido resultados variados e incluso decepcionantes. Gómez (2013) en la misma línea, hace referencia al uso de bases teóricas normativas occidentales que no responden a los contextos históricos, económicos, sociales y culturales de la región.

Romper con la lógica de la réplica de las recetas, primero implica cuestionar la manera en que la entrada del neoliberalismo a América Latina ha permeado el rol del Estado, y cómo eso condiciona el funcionamiento de las políticas públicas. En palabras de Delamaza y Flores (2017): «las políticas públicas transparentan la acción del Estado, pues dan cuenta de los intereses, la agenda y la forma en que se diseña e implementa la acción pública» (párr. 6).

Aunque de acuerdo con Roth (2010) existen escasos marcos y teorías latinoamericanas para el análisis de la acción pública y las políticas públicas, hay planteamientos que aportan nuevas miradas de interpretación y análisis de estos instrumentos, que pasan por replantear el rol del Estado y los objetivos que persiguen los instrumentos de gestión pública. En esta línea, autores como Del Ferrier y Tirenni (2021) le apuestan al fortalecimiento de la política social, la cual se entiende como aquella enfocada en atender la situación de pobreza y las desigualdades. La importancia de este enfoque radica en la idea de reorientar los esfuerzos y marcos de interpretación de dicha política, para generar instrumentos que rompan con la lógica positivista de la focalización y se concentren en igualar derechos y oportunidades.

Este planteamiento es reforzado por Filgueira (2013) quien propone retomar la idea del Estado de Bienestar, el cual debe «garantizar mínimos adecuados de bienestar, mejorar la distribución de recursos entre grupos sociales (igualdad) y, redistribuir recursos a lo largo de la vida de los individuos» (p. 8). Para cumplir con las obligaciones anteriores, el Estado debe promover sistemas de protección social universales, como mecanismos para fortalecer la política social, combatir la pobreza, las desigualdades y promover la cohesión social.

A través de esta propuesta cobra relevancia la idea de una política tributaria progresiva y distributiva, capaz de impulsar sistemas universales de prestaciones y transferencias básicas, así como de promover la reorientación del gasto social, enfocado principalmente en mayor inversión en salud, educación, protección de la infancia y la incorporación de las mujeres en el mercado laboral (Filgueira, 2013).

Otro abordaje es el realizado por Gómez (2013), quien a partir de los postulados de Enrique Dussel y la filosofía de la liberación⁷ construye un modelo conceptual para interpretar las políticas públicas. La base de esta propuesta es que las políticas públicas son instrumentos de justicia política, por ende, desde su formulación deben tener como contenido «la producción, reproducción y desarrollo de la vida humana en comunidad, en el largo plazo» (p. 40). Se busca que las políticas sean capaces de situarse desde el punto de vista del otro, desde el lugar de las personas más desfavorecidas, por lo que evita la aparición de estructuras y acciones dominantes y opresoras.

El punto en común que tienen las propuestas descritas, es que ponen en el centro el trabajo de pensar abordajes teóricos y metodológicos desde las realidades latinoamericanas que, aunque no son homogéneas, brindan marcos de análisis más cercanos a las problemáticas estructurales que comparten, con sus distintos grados de complejidad. De la misma forma, toman elementos de algunas de las teorías que se exploraron anteriormente, principalmente la de actores y la de derechos humanos. Por ende, el rol de los actores adquiere relevancia desde su condición de sujetos de derechos y la visión de un Estado enfocado en garantizar el bienestar general. Estos aportes a su vez intensifican la necesidad de continuar teorizando y promoviendo nuevas formas situadas de aproximarnos al concepto de políticas públicas.

La reflexión sobre las distintas miradas teóricas para abordar las políticas públicas, invita a cuestionar las formas tradicionales de interpretarlas y sobre todo desafían a pensar ¿qué elementos de las diversas propuestas pueden tener cabida en realidades como las de Guatemala? Esto es clave para entender cuál es el rol que juega el Estado y el aparato público, para que las políticas sean instrumentos posibles y garantes de derechos, y no únicamente el cúmulo de buenas intenciones y propuestas desde la lógica positivista, que carecen de posibilidades para despegar y realmente atender a las necesidades de la población.

7. Reflexiones finales

1. La propuesta de autores como Roth y Surel de la interpretación de las políticas públicas como paradigmas, permite entender su trayectoria desde una perspectiva científica e histórica, proveniente de contextos de países industrializados y con mayor desarrollo económico que Guatemala. Facilitan entender los marcos epistemológicos y cognitivos que hay detrás de cada enfoque teórico, los principios, las leyes y la aplicación de instrumentos que modelan las propuestas. Pero a la vez, el posicionamiento o crisis de estos paradigmas estará en función de las relaciones de poder, esto quiere decir, de la capacidad que tienen los distintos actores para definir el curso de las políticas.
2. El devenir de las políticas públicas ha respondido a coyunturas y necesidades específicas que buscaban replantear el rol del Estado en la esfera pública. En el caso de las primeras teorías provenientes de Estados Unidos y Europa, bajo el contexto en el que se consideraba que el Estado despilfarraba recursos, se creyó necesario hacer más eficiente su actuar. Las controversias de dichas propuestas se hicieron sentir no sólo en dichos países sino también en contextos latinoamericanos y en el de Guatemala, sobre todo porque las políticas, desde esta perspectiva, no estaban respondiendo a su objetivo principal que era atender de manera efectiva las demandas sociales.
3. Los abordajes contemporáneos permiten comprender que la política pública deja de ser responsabilidad exclusiva del Estado (entendido como las instituciones del gobierno) y resalta el papel de otros actores. En realidades como la guatemalteca tienen relevancia las comunidades y organizaciones sociales, como actores centrales en el empuje de la acción pública. Son sujetos que exigen el cumplimiento de sus derechos, pero a la vez generan propuestas que busca transformar su realidad. Por otro lado, estos abordajes llevan a la necesidad de reflexionar sobre los riesgos de la fuerza que adquieren nuevos y antiguos actores con poder fáctico, para posicionar temas en la agenda pública, influir en la definición de las normativas, y configurar redes ilícitas que intervienen en el actuar del Estado e incluso cooptan las instituciones, alejándolas de los ideales democráticos.
4. Hablar de los actores, también incluye poner en el centro de la discusión cómo las políticas públicas se convierten en instrumentos para garantizar derechos huma-

⁷ Enrique Dussel, desde una crítica al formalismo y a la filosofía moderna, toma de referencia los planteamientos de la ética del discurso y plantea que las personas necesitan como mínimo tener aseguradas las condiciones de su supervivencia y preservación. Esta propuesta latinoamericana, a grandes rasgos, busca generar teoría filosófica de ruptura en la teoría y práctica, que reinterpreta la categoría de sujeto y su rol en los procesos de transformación (Gómez, 2013).

nos. Esto no sólo en la vía de proveer recursos y atender demandas específicas, sino de promover procesos que faciliten la generación de agencia y capacidades en la misma población. Lo anterior implica considerar a las personas como sujetos de derechos, capaces de proponer acciones que respondan a las necesidades inmediatas y que sean sostenibles bajo principios y dinámicas que emergen de la propia realidad de la colectividad.

5. Pese a los escasos aportes teóricos sobre políticas públicas en Latinoamérica, existen distintas aproximaciones que ponen en el centro la necesidad de romper con la tradición de la imitación de enfoques externos, que no responden a las dinámicas internas de cada país, ni están en consonancia con las condiciones y funcionamiento de la gestión pública. Estas propuestas retoman categorías de análisis encaminadas a promover la justicia social y atender los problemas de desigualdad y exclusión. Asimismo, dejan claro que frente a la correlación de fuerzas alrededor de la gestión pública y las políticas, es importante cuestionar qué beneficios se están produciendo y a quiénes van dirigidos.
6. Los abordajes latinoamericanos a su vez retoman la idea del Estado de Bienestar, el cual debe estar orientado a atender los problemas de desigualdad y pobreza. Para ello, es necesario fortalecer la política social, principalmente a través de sistemas de protección social universal, lo cual implica promover la reorientación del gasto social que permita mayor inversión en salud, educación, protección de la infancia y la incorporación de las mujeres en el mercado laboral. Por último, el desarrollo de la política fiscal de carácter progresivo y distributivo, será clave para lograr que las acciones sean sostenibles y logren atender las demandas de la población de manera universal.
7. El análisis del contraste entre los diversos abordajes teóricos y la realidad social, deja claro que no se puede hablar necesariamente de una transición de los enfo-

ques clásicos de racionalidad económica a propuestas más humanizadoras, como el enfoque de derechos humanos, especialmente porque dentro de la gestión pública de diversos países, siguen dominando las ideas de la cuantificación, medición y resultados. Sin restar importancia a la tarea de evaluar y medir los efectos que están teniendo las políticas en atender necesidades sociales mediante recursos públicos, se considera que la apuesta debería ser superar la etapa de concentrarnos únicamente en el diseño clásico de las políticas, y lograr que sus avances realmente tengan efectos en la población, que los procesos iniciados repercutan en el bienestar de las personas a través de la garantía de sus derechos.

8. Las reflexiones anteriores y la evolución en el tiempo del concepto de políticas públicas, abren la puerta para explorar lo que está sucediendo en Guatemala. Se hace necesario entender cómo ha sido el devenir de las políticas en el país y qué elementos han incidido en definir su funcionamiento. Así, surgen algunas interrogantes que ponen en el centro la discusión sobre ¿Cuáles han sido los elementos contextuales e institucionales que las han definido?, ¿cuáles han sido los pilares teóricos y criterios técnicos para definirlos e interpretarlos?, ¿cómo ha sido la correlación de fuerzas entre el Estado y los distintos actores para posicionar demandas públicas que se traducen en políticas?
9. Profundizar en dichos cuestionamientos a su vez lleva a una de las preguntas centrales mencionadas al inicio del boletín ¿cuál ha sido su finalidad? Hacer énfasis en esta pregunta es central para lograr determinar si se han convertido en estrategias para generar bienestar colectivo, o en la práctica han servido para satisfacer intereses particulares, especialmente debido a la existencia de actores y redes formales e informales de poder que toman decisiones dentro del aparato público. Estas y otras preguntas serán clave para continuar indagando sobre esta temática en un próximo boletín.

8. Referencias

Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. (2010). *Política Pública*. Siglo XXI.

Bonetti, L. (2017) *Políticas públicas por dentro*. CLACSO. Mercado de Letras. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20171002015938/Políticas_publicas_por_dentro.pdf

Borgucci, E. (1999). El pensamiento económico neoclásico y el positivismo lógico. *Revista de Ciencias Sociales Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia*. (3), 35-55. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5726949>

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2018). Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasPublicasDDHH.pdf>
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig). (2019). *Informe temático Guatemala: un Estado capturado*. <https://www.refworld.org/es/pdfid/5d6eb0174.pdf>
- Del Ferrier, C. y Tirenni, J. (2021). La protección social en América Latina: el Estado y las políticas públicas entre la crisis social y la búsqueda de la equidad. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). <https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2022/01/La-proteccion-social-en-America-Latina.pdf>
- Delamaza, G. y Flores, L. (2017). Prólogo: El Estado en América Latina: un análisis desde las políticas públicas. *Polis* 48. <http://journals.openedition.org/polis/12596> <https://journals.openedition.org/polis/12596>
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel.
- Filgueira, F. (4 y 5 de diciembre, 2013). Hacia un modelo de protección social universal en América Latina en *Políticas Públicas para la igualdad: Hacia sistemas de protección social universal*. [Seminario internacional] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Montevideo, Uruguay. <https://dds.cepal.org/proteccionsocial/sistemas-de-proteccion-social/2013-12-seminario-politicas-publicas-igualdad/docs/Seminario-Fernando-Filgueira-2013.pdf>
- Fontaine, G. (2015). Los Aportes del Neo-Institucionalismo al Análisis de Políticas Públicas. *Revista Andina de Estudios Políticos*. 5 (2), 80-98. <http://www.iepa.org.pe/raep>
- Gómez, F. (2013). Políticas públicas críticas para y desde América Latina. *Revista política y cultura* (40). 79-98. <https://polcul.xoc.uam.mx/index.php/polcul/article/view/1218/1193>
- Guzmán, C. (2002). Una aproximación a la teoría del Public Choice y sus implicancias en los mecanismos de control estatal. *Derecho PUCP* (55), 223-243. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.200201.010>
- Kuhn, T. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Lasswell, D. (1970). The emerging conception of the policy sciences [La concepción emergente de las ciencias de la política]. *Policy Sciences* 1(1), 3-14. <https://sci-hub.se/https://www.jstor.org/stable/4531369>
- López, I. (2016). Elección pública y análisis institucional de la acción gubernamental. *Economía Informa*. (396), 49-66. <https://www.elsevier.es/es-revista-economia-informa-114-pdf-S0185084916000049>
- Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán). (2013). *Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados para el sector público de Guatemala*. https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_manuales/manuales_dtp/guia_conceptual_gestion_resultados.pdf
- Ortegón, E. (2019). *Políticas públicas: métodos conceptuales y métodos de evaluación*. Universidad Continental, Fondo Editorial.
- Ricoy, C. (2006). Contribución sobre los paradigmas de investigación. *Educação. Revista do Centro de Educação*. 31 (1), 11-22. <https://www.redalyc.org/pdf/1171/117117257002.pdf>
- Robbins, L. (1932). *An essay on the nature and significance of economic science*. [Un ensayo sobre la naturaleza y significado de la ciencia económica]. McMillan.
- Roth, A. (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Ciencia Política* (3), 6-29. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17522/18379>

- Roth, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos* (33), 67-91. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/1943/1602>
- Roth, A. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/82793>
- Scartascini, C., Spiller, P. T., Stein, E. H. y Tommasi, M. (2011). *¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas*. En C. Scartascini, P. T. Spiller, E. Stein y M. Tommasi (eds.), *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* (1-32). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-juego-pol%C3%ADtico-en-Am%C3%A9rica-Latina-%C2%B3mo-se-deciden-las-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas.pdf>
- Sistema de Naciones Unidas (1993, 14-25 junio). Conferencia Mundial de Naciones Unidas [Conferencia]. Viena. <https://www.ohchr.org/es/about-us/history/vienna-declaration#:~:text=La%20Conferencia%20Mundial%20de%20Derechos,humanos%20en%20todo%20el%20mundo>.
- Surel, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas. *Estudios Políticos* (33), 41-65. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/iep-udea/20100623093704/EstPol33Art2.pdf>
- Torres, C. (1991). El corporativismo estatal, las políticas educativas y los movimientos estudiantiles y magisteriales en México. *Revista Mexicana de Sociología* 53(2), 159-183. <http://www.jstor.org/stable/3540801>
- Vázquez D. y Delaplace D. (2011). Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción. *SUR – Revista Internacional de Derechos Humanos* 8 (14), 35-66. <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/revista-sur-politicas-publicas-con-perspectiva-de-derechos-humanos-un-campo-en-construccion.pdf>
- Zimmerman, H. (2003, del 27 al 29 de noviembre). Origen y actualidad de las políticas públicas. [conferencia]. *II Congreso Argentino de Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina. <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docolec/mu1804.pdf>

CRÉDITOS

1.ª edición, 1 de junio de 2023

Consejo Editorial: Comité Académico del ODEP
Investigadores del Odep: Dra. Rebeca Monzón, Mgtr. Walter López y Mgtr. Fabiola Morales
Edición: Helvi Mendizabal
Diagramación: Wiliam González
Foto de portada: Sandra Sebastián, Plaza Pública

CONTACTO

Instituto de Investigación en Ciencias Socio Humanistas (Icesh)
 Departamento de Estudios sobre Dinámicas Globales y Territoriales
 Departamento de Ciencias Jurídicas y Políticas

Vicerrectoría de Investigación y Proyección - Universidad Rafael Landívar

 vrp-icesh@url.edu.gt