

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/351746025>

# Políticas públicas comparadas: perspectiva y variables. Pautas metodológicas para análisis comparativos.

Chapter · March 2021

CITATIONS

0

READS

108

1 author:



[Fabio Fuentes Navarro](#)

Pedagogical University Veracruzana

35 PUBLICATIONS 74 CITATIONS

SEE PROFILE

José Luis Soto Ortiz  
Erick Hernández Ferrer  
*Coordinadores*

**Miradas de la Investigación  
Social y Educativa**  
Aportes desde la epistemología, las políticas y la disciplina



Universidad de Xalapa

Miradas de la Investigación Social y Educativa.  
Aportes desde la formación, las políticas y la disciplina  
*José Luis Soto Ortiz y Erick Hernández Ferrer*  
Coordinadores

Primera edición, 2021

D. R. © José Luis Soto Ortiz y Erick Hernández Ferrer  
(coords.), 2021

ISBN: 978-607-8668-51-9



D. R. © Universidad de Xalapa  
Km. 2 Carretera Xalapa - Veracruz Col. Ánimas C.P. 91190.  
Xalapa-Enríquez, Veracruz, México.  
[www.ux.edu.mx](http://www.ux.edu.mx)

Versión digital.

Reservados todos los derechos. No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros) sin citar la fuente y autor. La infracción de dichos derechos puede constituir un delito contra la propiedad intelectual.

Esta obra fue sometida a un riguroso proceso de evaluación a doble ciego mediante la dictaminación de reconocidos investigadores expertos en el campo y miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT).

# UNIVERSIDAD DE XALAPA

**Dr. Carlos García Mendez**  
*Rector*

**Dra. Isabel Soberano de la Cruz**  
*Rectora Emérita*

**Dr. Erik García Herrera**  
*Vicerrector General*

**Mtra. Estela García Herrera**  
*Vicerrectora Académica*

**Dr. César Augusto García Soberano**  
*Vicerrector de Educación Virtual y Mixta*

**Dr. Carlos Antonio Vázquez Azuara**  
*Director General del  
Instituto Interdisciplinario de Investigaciones*

***Políticas públicas comparadas:  
perspectiva y variables.  
Pautas metodológicas para análisis comparativos\****

FABIO FUENTES NAVARRO\*\*

## INTRODUCCIÓN

Lo que aquí expongo refiere *sensu stricto* a una metodología para el análisis de las *políticas públicas*. Particularmente trato, en tanto temáticas-objetos, algunas generalidades y especificidades acerca de la *perspectiva comparada*, de los *estudios comparativos de las políticas públicas* y de la importancia de éstos en el *proceso de elaboración y ejecución de una política pública (public policy process)*. El ámbito de referencialidad que sobredetermina mis enunciaciones respecto a dichas temáticas-objetos, y a partir del cual es posible el análisis desde la *perspectiva comparada*, es el *Estado providencia* y su posibilidad en Latinoamérica. Ergo, el propósito que me he propuesto consiste en aportar una serie de elementos de carácter conceptual y metodológico con base empírica que posibiliten la comprensión y significatividad de la *perspectiva comparada* en el análisis de las *políticas públicas*.

La *plataforma de inteligibilidad* desde la cual realizo el análisis e interpretaciones de la *perspectiva comparada*, de los *estudios comparativos de las políticas públicas* y del *Estado providencia* en Latinoamérica, la he configurado a partir de los aportes de

---

\* Este trabajo forma parte de los avances y resultados del proyecto de investigación “Discursos pospolíticos en las reformas educativas en México en el siglo XXI”, inscrito en el Departamento de Investigación de la Universidad Pedagógica Veracruzana.

\*\* Profesor titular de tiempo completo adscrito al Departamento de Investigación de la Universidad Pedagógica Veracruzana.

Ansolabehere y Del Tronco (2010), Esping-Andersen (1993 y 2000), Filgueira (1998), Hofferbert y Cingranelli (2001) y Meny y Theonig (1992).

El contenido del capítulo lo he organizado en tres breves subcapítulos: el primero, desde la perspectiva de Ansolabehere y Del Tronco (2010) realizo una breve introducción a los *estudios comparados de política pública* y de la *perspectiva comparada*; en el segundo, con mayor especificidad en el registro metodológico, a partir de los aportes de Esping-Andersen (1993 y 2000) y Filgueira (1998) doy cuenta de las principales *variables* que se consideran en el marco de los estudios *de política pública* desde una *perspectiva comparada*, asimismo de las ventajas que derivan del *análisis comparativo* de los *regímenes de bienestar*; en el tercero, a guisa de ejemplo, presento un reducido ejercicio analítico respecto a un caso hipotético en el marco de las *políticas públicas de salud*. Finalizo con dos comentarios descriptores acerca de las políticas públicas.

## APROXIMACIÓN A

### LOS ESTUDIOS COMPARADOS DE POLÍTICA PÚBLICA

En el campo de las Ciencias Sociales y las Ciencias Políticas, específicamente en el marco de las plataformas de inteligibilidad para el análisis de la realidad social — *politológico, sociológico, socioeconómico, e.g.* —, el análisis por *políticas públicas*<sup>13</sup> resulta una novedosa perspectiva analítica para dar cuenta del proceso de las políticas (*policy process*), una caja de estrategias, herramientas y categorías con amplia potencialidad analítica para identificar-configurar, intervenir y resolver problemas públicos que afectan el interés o el bienestar común.

Desde la *política pública* como campo disciplinar, esta perspectiva analítica se conoce como *Enfoque de política pública*, cuyo principal rasgo de identidad es el *Ciclo de las políticas*, el cual resulta una herramienta útil para: a) la intelección e inteligibilidad del *proceso de elaboración y ejecución de una política pública* (*public policy procees*), b) la *resolución de problemas públicos* (*problemsolving*) y c) el *proceso de toma de decisiones* (*policymaking*). Sin embargo, y dado que el *Enfoque de política pública* da cuenta del *proceso de políticas* (*policy process*) en función —básicamente— de la *formulación, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas* en ciertas condiciones *espacio-temporales, histórico-culturales y organizativas-institucionales*

---

<sup>13</sup> Entendidas éstas como el *objeto de estudio* de la *Política pública* en tanto disciplina y, propiamente, como un “conjunto de decisiones y acciones [...] que emergen de los actores públicos [...] que pretenden orientar el comportamiento de una población objetivo a fin de que un problema colectivo, que la sociedad no está en situación de manejar sola, pueda resolverse a través de un esfuerzo público.” (Knoepfel 2003, pag. 28)

(Villareal, 2010), resulta sustantivo señalar la significatividad que supone la realización de *ejercicios analíticos de tipo comparativo* que, entre otras ventajas — además de que ayuden a “corregir la visión incompleta que la ciencia política o la ciencia administrativa comparadas tradicionales pueden dar de los sistemas políticos” (Meny y Theonig, 1992, pág. 228)— posibiliten no sólo la comprensión y claridad acerca de las inquietudes formuladas por Ansolabehere y Del Tronco (2010) respecto al análisis de las *políticas públicas* — ¿por qué formaciones estatales similares presentan políticas públicas diferentes? y ¿por qué políticas públicas similares presentan diferentes resultados?—, sino que, a partir de las respuestas derivadas de estas cuestiones contribuyan al *diseño e implementación de políticas públicas* cada vez más eficientes y con mayor nivel de legitimidad social.

Por una parte, es importante mencionar que el *estudio comparativo de las políticas públicas*, señalan Meny y Theonig, “no es un desarrollo reciente de la ciencia política. Incluso se podría pretender que los lejanos antepasados de la disciplina, Aristóteles o Maquiavelo, procedían ante todo por comparación” (1992, pág. 223). De modo que el uso de la *perspectiva comparada*, puede decirse, es ancestral y ha evolucionado hasta la actualidad merced las *posiciones* —posturas intelectuales— desde las cuales los iniciadores del campo de la disciplina de las políticas públicas *observan, leen e interpretan el proceso de políticas (policy process)*. Desde la perspectiva de Ansolabehere y Del Tronco, *e.g.*, los *estudios comparativos* suponen *ejercicios analíticos de tipo comparativo* que “intenta combinar el análisis de las políticas públicas con la utilización del método comparativo en las ciencias sociales” (2010, pág. 1), cuyo método de estudio se caracteriza “por la adopción de un enfoque comparativo de los procesos políticos, así como de sus decisiones y resultados” (Feldman, 1978, citado por Ansolabehere y Del Tronco, 2010, pág. 5). Consecuentemente, los *estudios comparativos de políticas públicas* constituyen un amplio conjunto de *plataformas analíticas* que, a partir de las *observaciones, lecturas e interpretaciones* derivadas de la *posición* de los actores en un *locus de enunciación*, posibilitan la focalización en algún aspecto del *proceso de políticas (policy process)*;<sup>14</sup> de ahí que la variedad de “miradas” de la *perspectiva comparada*, además de que da cuenta de la diversidad de las bases epistémicas desde las cuales se configura el *corpus* teórico de cada una,<sup>15</sup> supone

---

<sup>14</sup> Ansolabehere y Del Tronco apuntan que “el estudio de la Política Pública desde un Enfoque Comparado puede tener, entonces, diversos abordajes o perspectivas [y que] Las mismas no son necesariamente excluyentes entre sí, y por supuesto, tampoco son exclusivas del campo de la Política Pública Comparada.” (2010, pág. 6).

<sup>15</sup> Meny y Theonig señalan *grosso modo* que el análisis de las políticas públicas, merced a su compatibilidad con enfoques y marcos teóricos diferentes, ha contribuido, si no a la emergencia de un nuevo paradigma, a “matizar o enriquecer las teorías disponibles en el mercado de las ideas.” (1992, pág. 238).

también el reconocimiento de la presencia de diversos factores explicativos acerca de la naturaleza y/o resultados de las políticas públicas.<sup>16</sup>

Por otra, también es necesario destacar que el reconocimiento de la diversidad metodológica también está en función del reconocimiento de la heterogeneidad y particularidad de los procesos de *formulación, diseño e implementación* de las *políticas públicas*, es decir de la consideración de las particularidades derivadas de las condiciones *espacio-temporales, histórico-culturales y organizativas-institucionales* en las que “sucede” —o se piensa que puede suceder— el *proceso de políticas (policy process)*. Y por otra, es menester mencionar que los elementos de carácter teórico-epistemológico que fundamentan y otorgan *unidad, dirección y sentido* a las perspectivas analíticas, son los que permiten encarar, precisamente, la *comparación*.

En tanto estrategias metodológicas, Ansolabehere y Del Tronco dan cuenta de tres tipos de *análisis comparativos* para el estudio comparativo de políticas: *el método de estudio de casos, el análisis estadístico y el análisis institucional* (2010, pág. 6 y 7). Si se considera, por tanto, a una *comparativa de política pública* como “el estudio de cómo, por qué, para qué y con qué consecuencias, los diferentes gobiernos adoptan un particular curso de acción o inacción” (Heidenheimer *et al*, 1990, pág. 3), los *análisis comparativos* mencionados contribuyen sustancialmente a estos fines, específicamente a la inteligibilidad —explicación, comprensión y análisis fundamentalmente— del proceso de *implementación* y de los resultados de una *política pública* en función de la *implementación* de otra *política pública* similar en situación parecida (*most similar*), o de otra *política pública* similar en situación diferente (*most most different*). Propiamente el *leitmotiv* del análisis comparado de *política pública*.

## ANÁLISIS COMPARADO DE POLÍTICA PÚBLICA VARIABLES Y ARGUMENTOS

Ahora bien, un estudio comparativo de *política pública* supone partir de ciertos presupuestos teórico-epistemológicos que sobredeterminan el análisis del *proceso de elaboración y ejecución de una política pública (public policy process)* —o de algún aspecto de éste— en el registro metodológico. Uno de ellos, *e.g.*, es la consideración o no de la *política* como factor explicativo de los objetivos y resultados de las *políticas públicas* —entendiendo por *política*, en este caso, al conjunto de elementos característicos del sistema político, es decir “el número de partidos, la dispersión

---

<sup>16</sup> Parsons identifica las perspectivas siguientes: a) El enfoque Socioeconómico, b) El enfoque de Partido de Gobierno, c) El enfoque de Lucha de Clases, d) El enfoque Neo-corporativista, y e) El enfoque Institucional (Parsons, 1995, citado por Ansolabehere y Del Tronco, 2010, pág. 6).

ideológica, las características de las reglas electorales o la cultura política de la ciudadanía” (Ansolabehere y Del Tronco, 2010, pág. 6)—, y el otro, derivado del anterior y de carácter estrictamente metodológico, es el uso de criterios de comparación para el análisis de las políticas, es decir de *variables* —uno de los méritos y principales atractivos del análisis comparado (Meny y Theonig, 1992, pág. 233).

En cuanto al primero, deseo destacar no sólo la potencialidad analítica de la consideración de la *política* en el *análisis comparativo*, sino incluso lo improductivo de un estudio al margen de ella. A este respecto, es menester precisar que:

La esterilidad de estos ejercicios, en los que la complejidad de lo político y lo social se reducía a algunos ejercicios estadísticos, y en el mejor de los casos a algunas correlaciones más o menos convincentes, ha suscitado la reacción de politólogos, cada vez más numerosos, que han reclamado enfoques más ricos y diversificados, incluyendo, especialmente, los aportes históricos y disciplinares (Meny y Theonig, 1992, pág. 233).

Desde la perspectiva de Filgueira (1998, pág. 72), *e.g.*, los obstáculos políticos, sociales y económicos deben ser considerados incluso antes del diseño técnico de la solución a los mismos, pues son factores endógenos al problema. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la introducción de aspectos de carácter *político* o *cultural* en la *perspectiva comparada* pueden ocasionar confusiones o desviaciones en la comparativa, lo cual no supone asumir que un *análisis comparativo* focalice en los aspectos propios de la dimensión socioeconómica.

En cuanto al segundo resulta significativo conocer qué *criterios de comparación* o *variables* se consideran como tales en marco del análisis del *proceso de elaboración y ejecución de una política pública* (*public policy process*) desde una *perspectiva comparada*. De ahí que, fundamentalmente a partir de los aportes de Esping-Andersen (1993 y 2000) y Filgueira (1998), resulta productivo tratar algunas de las *variables* más utilizadas en los estudios comparativos de *políticas públicas*, así como los argumentos que justifican dicho ejercicio comparativo.<sup>17</sup>

Debo preciar, no obstante, que las *variables* que sirven como *criterios de comparación* entre una *política pública* y otra —o propiamente entre un *proceso de elaboración y ejecución de una política pública* (*public policy process*) y otro— son susceptibles de significarse como *variables de escaso valor metodológico* si éstas se

---

<sup>17</sup> Aquí es productivo precisar que los pioneros de la *economía política* “definieron las bases analíticas de gran parte del actual conocimiento intelectual [y] aislaron las variables básicas de clase, estado mercado y democracia” (Esping-Andersen, 1993, pág. 30).

consideran “fuera” de los discursos de enmarque<sup>18</sup> que le otorgan *unidad, dirección y sentido* —coherencia pues— al proceso analítico-interpretativo motivo de la comparativa. Bajo esta lógica el *análisis comparativo* se ubicaría en la posición de los estudios de *tipo deductivo*, cuyo importancia y valor analítico radica en que “permite abordar el estudio de las políticas armado de un conjunto de conceptos y de un marco teórico sólido” (Meny y Theonig, 1992, pág. 235). De ahí que me parece sustantivo tener en cuenta la significatividad que supone para el *análisis comparativo de las políticas públicas* el abordaje *conceptual-metodológico* de algunas *variables* a partir de *discursos de enmarque* específicos.

En esta virtud, considero aquí como *discursos de enmarque* —o marcos teóricos pues— la perspectiva analítica de los *Estados del bienestar* de Esping-Andersen (1993) y la perspectiva analítica de los *Modelos de desarrollo y políticas sociales* en América Latina, de Filgueira (1998), ya que ambas “miradas”, además de posibilitar visiones macro de los *Estados providencia*, contribuyen a la configuración de *variables* —o criterios de comparación— desde las cuales dicha mirada no sólo tiene sentido, sino que aporta elementos para resolver lo que Meny y Theonig (1992) califican como una situación bastante paradójica: *el desfase creciente entre los outputs<sup>19</sup> y los determinantes de estos outputs*.

En cuanto al primer *discurso de enmarque*, en el análisis de los *Estados del bienestar* propuesto por Esping-Andersen (1993), *e.g.*, pueden distinguirse dos perspectivas que sobredeterminan la configuración, inclusión-exclusión y/o pertinencia de ciertas *variables* o *criterios de comparación* para el estudio de las *políticas públicas*; una de ellas es la *Perspectiva estructuralista/sistémica*, la cual se “inclina por acentuar las similitudes entre las naciones en lugar de sus diferencias, siendo la industrialización o el capitalismo sobredeterminantes de las variaciones culturales o de las diferencias en las relaciones de poder” (Esping-Andersen, 1993, pág. 31); y la otra es la *Perspectiva institucional*, cuyo supuesto básico refiere a que “cualquier intento de aislar la economía de las instituciones sociales y políticas, destruiría la sociedad humana” (*Ídem*). Ambas perspectivas, en tanto *discursos de enmarque* o *marcos interpretativos*, contribuyen tanto a la especificidad de la configuración y/o

---

<sup>18</sup> Por *discursos de enmarque* debe entenderse los sentidos otorgados a los *marcos interpretativos* por Vickers y Rein y Schon. El primero dice que un *marco interpretativo* es un “sistema de valores, preferencias, normas e ideas, sobre la base de los cuales enmarcamos la grandiosa realidad del mundo” (citado por Rein y Schon, 1991, pág. 329); mientras que los segundos precisan que son Estructuras mentales, apreciaciones, formación del mundo y enmarque son términos que captan diferentes rasgos de los procesos por los cuales la gente construye interpretaciones de situaciones problemáticas, haciéndolas coherentes, desde nuestras diversas perspectivas, y dándoles marcos evaluativos dentro de los cuales podemos juzgar como actuar. Nadie está exento de la necesidad del enmarque. Las prácticas personal, académica y de política dependen de ello” (Rein y Schon, 1991, pág. 330).

<sup>19</sup> Aquí debe entenderse por *outputs* básicamente el *resultado de las políticas*.

selección de las *variables* como al uso de las mismas en el análisis comparativo de las *políticas públicas*.

En cuanto al segundo *discurso de enmarque*, en el análisis de los Modelos de desarrollo y *políticas sociales* en América Latina propuesto por Filgueira (1998), se muestra una serie de *variables* como *criterios de comparación* entre tres grupos de países latinoamericanos. Algunas *variables clave* de este ejercicio comparativo —y que pude identificar como tales— derivan, precisamente, de la similitud de rasgos que comparten los países que integran cada grupo (en la *Tabla 1* muestro algunas de las *variables claves*).

**Tabla 1.**  
**VARIABLES CLAVE POR MODELO DE DESARROLLO**

Modelo de desarrollo	Países que lo integran	Variables clave
<b>Universalismo estratificado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Uruguay</li> <li>– Chile</li> <li>– Argentina</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Comercio informal, desempleados crónicos.</li> <li>– Estratificación de los servicios sociales y los niveles de acceso.</li> <li>– Temprana sindicalización de sectores subordinados al Estado</li> <li>– Núcleos de la economía fuertemente sindicalizados</li> <li>– Sindicatos articulados a los partidos políticos</li> <li>– Sistema corporativista conservador</li> </ul>
<b>Regímenes duales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Brasil</li> <li>– México</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Heterogeneidad territorial</li> <li>– Heterogeneidad regional en los niveles de desarrollo económico y social</li> <li>– Rentas provenientes de las economías primarias con alta intensidad de mano de obra</li> <li>– Desarrollo importante del comercio formal</li> <li>– Control e incorporación de sectores populares mediante formas clientelares y patrimonialistas</li> <li>– Corporativismo</li> </ul>
<b>Regímenes excluyentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– República Dominicana</li> <li>– Guatemala</li> <li>– Honduras</li> <li>– El Salvador</li> <li>– Nicaragua</li> <li>– Bolivia</li> <li>– Ecuador</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Expansión de la matrícula primaria con fuertes desigualdades en la calidad del servicio</li> <li>– Cuasi cobertura universal del servicio educativo en primaria.</li> <li>– Alta heterogeneidad de la estructura social</li> <li>– Privilegio del Estado a nivel central respecto a las dependencias subnacionales</li> <li>– Baja participación organizadas de sectores subalternos en las esferas decisionales</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de los aportes de Filgueira (1998, pág. 80-93)

En esta virtud, y en razón de que me parece altamente significativo considerar la posibilidad de incurrir en el yerro que advierte Esping-Andersen (1993, pág. 39) para el proceso de *análisis de las políticas* de los *Estados del bienestar*, y que refiere primordialmente al tratamiento de las variables epifenoménicas a la sustantividad teórica de los mismos —de los *Estados del bienestar* pues—, pienso que resulta necesario y productivo considerar la clasificación de variables propuesta por Esping-Andersen para los estudios comparativos: *variables macro*, *variables micro* y *variables meso*, mismas que a continuación describo.

- a) ***Variables macro***: Este conjunto de *variables* pertenece a los estudios propios de la *Corriente institucionalista*, en el que las instituciones —o *reglas del juego*— constituyen el principal factor explicativo de las similitudes y diferencias en las políticas gubernamentales. Algunas de las *variables macro* son las siguientes: *tipo de régimen político*, *modelo de desarrollo económico y estructura jurídica de derechos (civiles, políticos y sociales)*.
- b) ***Variables micro***: Estas variables pertenecen a los análisis comparativos característicos del *Enfoque por resultados*, es decir en la comparación de los resultados (*outputs*) de las políticas. Algunas de las variables micro y propias de este grupo son las siguientes: *transferencias de rentas*, *nivel de salarios e índices de desempleo*.
- c) ***Variables meso (o intermedias)***: Estas variables pertenecen al *Enfoque meso*, el cual pretende el *análisis de las políticas* a través de dar cuenta de un *fenómeno intermedio* —variable pues— que posibilite una comparativa entre las semejanzas del marco institucional y las diferencias en las políticas al interior de cada país. (Ansolabehere y Del Tronco, 2010, pág. 16).

Si bien la introducción de *variables políticas y sociales* en la *perspectiva comparada* ofrece ventajas de tipo analítico, y que contribuyen específicamente a la inteligibilidad del *problema-objeto* que se pretende *conocer-resolver*, en los regímenes del bienestar — *Estados providencia*— el análisis comparado reporta ventajas ampliamente significativas, como las siguientes, propias del contexto latinoamericano:

- a) El reconocimiento de la improcedencia o no de la *formulación, diseño e implementación de políticas públicas* al margen de la heterogeneidad territorial y la heterogeneidad regional y cultural; pues si bien la implementación de políticas integradoras y con sentido universalista e institucionalizado adquieren legitimidad y resultan más viables en países con fuerte

homogeneidad racial, en contextos —como el latinoamericanos pues— la *focalización*<sup>20</sup> de la implementación de una *política pública* reforzaría “los estereotipos de las élites dominantes y de los sectores medios europeizados” (Filgueira, 1998, pág. 105).

- b) El reconocimiento de la puesta en tensión de la *descentralización*<sup>21</sup> como modelo de administración y gestión de los recursos del Estado, pues si bien esta idea había logrado cierto nivel de consenso en las naciones desarrolladas, con la introducción de variables políticas y sociales se posibilitó la visibilidad de sus efectos perversos: a) *clientelización de acceso*, b) *agudización de inequidades distributivas regionales* y c) *neolocalismo e indisciplina fiscal*.
- c) El reconocimiento de que el *modelo centralizador* —en coexistencia de la lógica de *focalización*— puede ser útil en la gestión de los bienes con delimitación espacial (alumbrado, cuidado urbano, infraestructura energética y vial, e.g.) puesto que posibilita una mayor administración de los recursos disponibles y una mejor recaudación fiscal. De modo similar puede suceder en el sector de la educación y en el de la salud. (Filgueira, 1998, pág. 96-97).

Debo decir, no obstante, que las ventajas del *análisis comparado* adquieren sentido merced a que el “*policy making* debe contemplarse como un proceso sumergido en un contexto social donde los actores y las estructuras emergen y cambian gradualmente hasta llegar a la situación presente” (Knopf, 1987, pág. 181 citado por Meny y Theonig, 1992: 236). De no ser así, una *política pública* no sería tal.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE SALUD Y DESCENTRALIZACIÓN: CASO DE ESTUDIO Y ANÁLISIS COMPARATIVO**

En lo que sigue, con la intención de aportar elementos que contribuyan al análisis de un caso (hipotético) de *política pública* del sector salud, y con fundamento en aportes de tipo conceptual y metodológico respecto al *Estado providencia* y a la

---

<sup>20</sup> La *focalización* puede ser entendida aquí, al margen de otros sentidos, como una estrategia adecuada para enfrentar situaciones de pobreza, clarificación de programas y recaudación fiscal (Grosch, 1992 citado por Filgueira, 1998: 104).

<sup>21</sup> La *descentralización* aquí se entiende como la “devolución, delegación y desconcentración de las funciones administrativas, de poder político, de bases tributarias y de asignación de recursos, tanto desde el aparato central estatal a las regiones, Estado o departamentos, como a las ciudades y municipios” (Bosserte, 1996 citado por Filgueira, 1998: 95).

*Perspectiva comparada* respectivamente, establezco una serie de relaciones que, por una parte, posibiliten una plataforma de intelección acerca de los *regímenes de bienestar*<sup>22</sup> y, por otra, den cuenta de las relaciones que se configuran entre “marcos institucionales, coaliciones políticas, estructuras de clase y políticas públicas.” (Ansolabehere y Del Tronco, 2010, pág. 14).<sup>23</sup>

Solo como referencia del caso, y a modo de síntesis de mismo, es menester precisar —bajo la reserva de incurrir en algún yerro— que se trata de un proceso de *descentralización* de los servicios de salud y de la *posible* intervención de las lógicas del mercado en la realización de los servicios públicos otrora exclusivos del Estado. Propiamente se trata de la *transferencia y delegación de responsabilidades* del gobierno federal a los gobiernos municipales sin la transfiera los recursos suficientes (infraestructura, personal y dinero) para la gestión (administración y operación) de dichos servicios.

En esta virtud, a partir de la información disponible<sup>24</sup> y de la consideración de los *rasgos de identidad* de los tipos de *regímenes de bienestar* propuesto por Esping-Andersen (1993, pág. 47-49) como formas de ordenamiento entre el Estado, el mercado y la familia —*régimen de bienestar liberal, régimen de bienestar conservador y régimen de bienestar socialdemócrata* (ver Tabla 2)—, pienso que el caso en referencia posee rasgos que orientan su definición como un *sistema de salud apoyado de manera primordial en la provisión de salud pública*.

Vale precisar que las características de un sistema de este tipo —*de apoyo primordialmente en la provisión del Estado de los servicios públicos de salud*— imposibilitarían su inserción en el marco de un *régimen de bienestar* de tipo conservador, en razón, esencialmente, de que la lógica conservadurista está orientada al *desplazamiento del mercado* como proveedor del bienestar social, mientras lo que aquí se analiza tiende a promover la “igualdad en los estándares más elevados, no una igualdad en las necesidades mínimas” (Esping-Andersen, 1993, pág. 48). Esta precisión supone que dicho sistema —de apoyo en la provisión de los servicios públicos— pueda ser ubicado en el marco de los *Estados providencia* con un *régimen de bienestar de base socialdemócrata*.

---

<sup>22</sup> Ansolabehere y Del Tronco comentan que para “caracterizar un ‘régimen de bienestar’ como tal, deben tenerse en cuenta cómo las actividades del Estado están entrelazadas con las del mercado y las de la familia en la gestión de riesgos sociales. Esta interrelación es la que caracteriza a un ‘régimen de bienestar’ en toda su especificidad (2010: 18).

<sup>23</sup> Amén de que también contribuyan al incremento del nivel de racionalidad *científico-técnica* para la *toma de decisiones* en condiciones y situaciones similares.

<sup>24</sup> Antes de la *descentralización*, el sistema estatal de atención médica atendía al 70% de la población a nivel nacional, y el 30% restante no recibía atención médica por los servicios públicos, y se dividía del siguiente modo: el 10% lo hacía de manera privada y el 20% se quedaba sin atención. Del 70% atendido por el servicio público estatal, el 55% lo hacía a través del sistema de seguro social y el 15% recurría a este por no contar con otra alternativa.

De igual modo, los rasgos de identidad de este sistema impiden su inclusión en un *régimen de bienestar liberal*, específicamente en virtud de que en éste, la lógica que le otorga su principal sentido es la *intervención del mercado* en la provisión de los servicios públicos —en este caso de los servicios en materia de salud—, lo cual en un *régimen de bienestar de base socialdemócrata* “la política de emancipación [...] se dirige tanto al mercado como a la familia tradicional” (Esping-Andersen, 1993, pág. 49). Sin embargo, es productivo señalar que si bien un *sistema de salud que se apoya de manera primordial en la provisión de salud pública*, es decir en la *provisión del Estado*, no significa que en éste —el Estado— no estén implicadas las lógicas de los regímenes liberales o conservadores. Para ilustrar este punto Esping-Andersen menciona que “los países escandinavos pueden ser predominantemente socialdemócratas, pero no están libres de elementos liberales cruciales” (1993, pág. 50).

## REFLEXIÓN DE CIERRE

Deseo destacar, finalmente, que los modelos de prestación y protección social, como los *Estado providencia*, con profundas improntas en los “sistemas de asistencia centralizados, organizados por sectores y con aspiraciones de universalidad en cuanto a su cobertura, dieron paso a modelos descentralizados, con políticas sociales focalizadas y con cierta delegación de funciones tanto en la comunidad como en el sector privado” (Filgueira, 1997, pág. 76), lo que implica, ahora, reconocer la presencia de una serie de transformaciones en el marco de la reforma del Estado, de sus lógicas, del propio *habitus* de la sociedad.

**Tabla 2.**  
Rasgos de identidad de los tipos de *regímenes de bienestar*.  
*Ventajas y desventajas.*

Régimen de bienestar	<i>Liberal</i>	<i>Conservador</i>	<i>Socialdemócrata</i>
<i>Fundamento teórico económico</i>	<i>Economía política liberal</i>	<i>Tradición corporativista.</i>	<i>Tradición ideológica marxista</i>
<i>Postulado</i>	<i>El “intercambio” es la actividad que permitirá anular, al menos potencial o idealmente, las desigualdades cristalizadas en una estructura social sostenida desde el Estado.</i>	<i>Desplazamiento del mercado como proveedor del bienestar social.</i>	<i>Universalización y “desmercantilización” de los derechos sociales.</i>
<i>Países arquetípicos</i>	<i>– Estados Unidos, Canadá y Australia</i>	<i>– Austria, Francia, Alemania e Italia</i>	<i>Países Escandinavos.</i>

Régimen de bienestar		Liberal	Conservador	Socialdemócrata
Principales rasgos de identidad	Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eficiencia del mercado y la mercantilización.</li> <li>- Predominancia de las ayudas focalizadas a aquellos que no cuentan con los medios para auto proveerse de bienestar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Énfasis en la evasión del conflicto de clases a través de políticas de seguridad social vinculadas al empleo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Combinación de la promoción de la igualdad en la calidad de vida.</li> <li>- Contribuye a la construcción de una solidaridad universal a favor del Estado de bienestar.</li> <li>- Todos los ciudadanos tienen subsidios y son dependientes</li> <li>- Se espera que los ciudadanos se sientan "obligados a pagar".</li> </ul>
	Desventajas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsidios a una clientela de ingresos bajos, cuyo estatus es cada vez más dependiente de la actividad asistencial.</li> <li>- Limita el alcance de los derechos sociales</li> <li>- Minimiza el alcance de los procesos de desmercantilización.</li> <li>- Cristalización de una estructura social desigual.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acento en las diferencias de estatus.</li> <li>- Impronta católica respecto del papel central de la familia.</li> <li>- Comprometidos con la conservación de la familia "tradicional".</li> <li>- Derechos sociales sin vinculación de manera universal a la concepción de ciudadano, sino en función del estatus socioeconómico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estado se convirtió en el agente redistributivo progresivo más importante</li> <li>- Efectos no eran el dualismo social ni la profundización de la estratificación social.</li> <li>- Con consecuencias fueron altamente igualitarias.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de los aportes de Esping-Andersen (1993) y de Ansolabehere y Del Tronco (2010)

## REFERENCIAS

- Esping-Andersen, G. (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia, Ediciones Alfons El Magnanim, Institució Valenciana d'Estudis i Investigació. Introducción y Capítulo 1
- Esping-Andersen, G. (2000): *Fundamentos sociales de las economías posindustriales*; Barcelona, Ariel. Introducción y Capítulo 8.
- Filgueira, F. (1997): "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada" en *Centroamérica en reestructuración: ciudadanía y política social*, Bryan Roberts Ed., FLACSO, San José de Costa Rica.
- Hofferbert, R. y Cingranelli, D. (2001): "Políticas públicas y administración: análisis comparado de políticas"; en *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Robert Goodin, España: Istmo. Tomo II. pp. 861-886
- Meny, I. y Theonig, J.C. (1992): *Las políticas Públicas*; México, FCE, 1992. Introducción y Capítulo 1.

*Miradas de la Investigación Social y Educativa*  
*Aportes desde la epistemología, las políticas y la disciplina*  
se compuso en Palatino Linotype de 9/10, 10/12 y 14/18 pts.,  
y se terminó en agosto de 2020.  
Se distribuirá electrónicamente en formato digital (<https://ux.edu.mx>).

## Resumen

*Miradas de la Investigación Social y Educativa. Aportes desde la epistemología, las políticas y la disciplina* es un libro en el que se se presentan textos enmarcados bajo la temática miradas a la investigación social y educativa, esto con la intención de dar a conocer las distintas formas de abordar la realidad desde la lógica investigativa, pues como es sabido en el campo académico e investigativo, no hay una forma única para el análisis de la realidad social. Si existe algo dentro de esta tarea que sea fundamental, lo es precisamente la comprensión desde el lugar donde se mira, es decir el *lucus* desde el que se construye el objeto estudio. En esta obra se muestran diversas formas de mirar la realidad, y se da cuenta, en consecuencia, de la imposibilidad de un mismo *lucus* de enunciación. En la obra participan académicos e investigadores cuyo trabajo en el análisis de la realidad es reconocido por comunidades científicas y pares académicos-investigativos. Sus contribuciones en el libro se organizan en cuatro partes: en la primera se compilan trabajos que plantean enfoques para la realización de la investigación social y educativa; en la segunda se agrupan capítulos en los que las políticas públicas se configuran como temáticas principales u objetos de estudio; en la tercera se coligan trabajos en los que se expone la disciplina profesional como el eje que vertebra la tarea investigativa; y en la cuarta parte se cuenta con la colaboración especial de un autor reconocido. Es así que con estos trabajos se pretende que los lectores puedan iniciarse o robustecer sus prácticas investigativas, dado que cada uno de los planteamientos de los autores los han vertido desde sus experiencias y conocimientos dentro de este campo.

(Contraportada)

Este libro presenta las diferentes miradas del quehacer investigativo a partir de la complejidad socio-educativo que se produce en distintas comunidades educativas, así como su impacto en el entorno social. La investigación vista desde diferentes posturas, métodos y enfoques propicia un escenario acorde para el intercambio de las experiencias y vivencias de los actores involucrados.

Lo anterior permite un acercamiento a las prácticas investigativas desde las diversas miradas discutiendo el cómo hacer, qué hacer y cuándo hacer en vías de la generación de conocimiento desde un enfoque social y educativo.

**UNIVERSIDAD DE XALAPA**

