



Opera

ISSN: 1657-8651

ISSN: 2346-2159

Universidad Externado de Colombia

Gómez-Lee, Martha Isabel; Centeno, Juan Pablo; Cardozo, Nelson Dionel
POLÍTICAS PÚBLICAS EN Y DESDE AMÉRICA LATINA. DIVERSIDADES Y EMERGENCIA
PLANETARIA EN EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS. INTRODUCCIÓN AL DOSSIER TEMÁTICO

Opera, núm. 31, 2022, pp. 9-21
Universidad Externado de Colombia

DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n31.02>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67572878002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

 [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

POLÍTICAS PÚBLICAS EN Y DESDE AMÉRICA LATINA. DIVERSIDADES Y EMERGENCIA PLANETARIA EN EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS. INTRODUCCIÓN AL *DOSSIER* TEMÁTICO

EDITORES INVITADOS

MARTHA ISABEL GÓMEZ-LEE*

JUAN PABLO CENTENO**

NELSON DIONEL CARDOZO***

El presente *dossier* ha servido para convocar afinidades y reconocer comunidades específicas que coinciden en problemas de investigación en políticas públicas en y desde América Latina, teniendo en cuenta las diversidades y la emergencia planetaria en el proceso de las políticas, por medio de cuatro artículos: el primero, “Las herramientas de política pública para el control de la pandemia. Una reflexión desde los Sistemas Normativos Indígenas en Oaxaca”, de Christian Cruz-Meléndez, Jesús Aguillón Chávez; el segundo, “Aportes al dise-

ño multiactor de políticas públicas *bottom-up*. Análisis comparado de experiencias de innovación social para la paz desde la academia”, de Christian Camilo Sánchez Acosta, Olga Janneth Gómez Ramírez y Hernán Pérez Molano; el tercero, “Desabasto de agua potable en algunas colonias del Área Metropolitana de Guadalajara: incumplimientos y consecuencias”, de Erika Patricia Cárdenas Gómez; y, por último, “Participación ciudadana en la gestión municipal de Amecameca”, de Miguel Ángel de Guadalupe Sánchez Ramos.

* Doctora en Estudios Políticos. Docente-investigadora, del Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública (*Opera*), Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia (Colombia). [martha.gomez@uexternado.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0003-0288-1967].

** Magíster en Gobierno y Políticas Públicas. Docente-investigador, Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública (*Opera*), Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia (Colombia). [juan.centeno@uexternado.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-8068-4267].

*** Doctor en Ciencias Sociales (c). Profesor adjunto, Universidad Argentina de la Empresa (UADE) (Argentina). [ncardozo@uade.edu.ar]; [https://orcid.org/0000-0002-3385-653X].

DOI: https://doi.org/10.18601/16578651.n31.02

Con esto, el *dossier* especial buscó promover una reflexión crítica acerca del rol que el territorio latinoamericano, sus particularidades ambientales y sus comunidades ocupan en la pretensión de un “enfoque latinoamericano de análisis de las políticas públicas” o de unas “nuevas ciencias de política pública” (Cairney y Weible, 2018) adaptadas a América Latina. Se propuso aportar a la reflexión teórica y empírica que profundice en las particularidades latinoamericanas dentro de la agenda de investigación sobre políticas públicas en el sur global (Del Castillo Alemán y Laguna, 2020); así como imaginar aportes *proprios* que explicaran mejor la realidad compleja de la diversidad ecológica, cultural y étnica de la región. Por otro lado, también se invitó a investigadores de políticas públicas a reflexionar sobre una visión democrática, de identidad y conciencia planetaria para evitar el colapso de los puntos de inflexión del clima.

En este panorama, se insistió en el llamado hecho en 2019 a imaginar una nueva agenda de investigación de políticas públicas *en y desde* América Latina, que obedezca a una reflexión profunda situada en estas latitudes, fruto de contextos ambientales y étnicos diferentes a los estudiados por la comunidad académica anglosajona. Gómez-Lee (2019) ha propuesto “avanzar en la averiguación científica del proceso de producción y ejecución de las políticas” (Lasswell, 1951) con una nueva “visión” que responda a las características ambientales y étnicas de nuestras sociedades. Según esta nueva “visión”, el campo de investigación acompañaría y legitimaría la construcción de sostenibilidad en el territorio y la seguridad ambiental planetaria y, con base en esto, se

pueden lograr *en y desde* América Latina los propósitos que había planteado Lasswell, es decir, el progreso de la sociedad y la realización de una mayor dignidad humana, particularmente enfocados hacia los ideales democráticos.

En este *dossier* hubiese sido deseable una colaboración más amplia en esta nueva agenda, sin embargo, esto nos permitió constatar que es poca la atención que ha recibido la diversidad cultural y ambiental del escenario latinoamericano en el proceso de las políticas públicas, y es escaso el conocimiento que se produce desde la región sobre esta dimensión. En este contexto, vale la pena revisar los tres ejes de la convocatoria del *dossier*.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. ALGUNAS NOTAS SOBRE AMÉRICA LATINA

El campo de las políticas públicas

La reflexión sobre la acción pública está vinculada al pensamiento político y social desde sus orígenes. Desde el código de Hammurabi, las teorías de los griegos Platón (427-347 a. C.) y Aristóteles (384-322 a. C.), la creación conceptual del Estado de Nicolás Maquiavelo (1469-1527), o la fisiología social del francés Saint-Simon (1760-1825), ha estado presente una visión sobre cómo las autoridades resuelven los problemas sociales. Por eso, el campo del quehacer gubernamental como objeto de indagación orientado a la aplicación ha sido algo inherente a la organización humana desde la Antigüedad. No obstante ello, el área del conocimiento entendido como “políticas públicas” o, en palabras de Harold Lasswell, “ciencias de las políticas” (Lasswell, 1992), ha sido una de

limitación intencional de un área cognitiva que surge con la segunda posguerra, estrechamente vinculada al nuevo rol del Estado.

La etapa histórica del Estado-nación, donde se requieren nuevas capacidades, puede relacionarse con el surgimiento de un nuevo campo del conocimiento. En los países centrales encontramos que el llamado *New Deal* de Franklin D. Roosevelt, que comienza en 1933 en Estados Unidos, la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y la posterior reconstrucción europea de la mano del Plan Marshall (1948-1951) marcarán el pasaje de un Estado-policía a un Estado-providencia o Estado de Bienestar. En América Latina, la experiencia será diferente, pero se asociará al momento de consolidación de los Estados populistas o Estados desarrollistas durante estos años de posguerra. Sin embargo, la tónica distintiva será que a nivel geopolítico —como parte del llamado “tercer mundo”— la región mostrará un mosaico de democracias, gobiernos burocrático-autoritarios o dictaduras patrimoniales. Mientras que la prosperidad combinada con democracias liberales será la nota en los países noroccidentales, en Latinoamérica la heterogeneidad y el desarrollo desigual será el “bajo continuo” de esta partitura.

No obstante, encontramos una rica reflexión sobre las modalidades de intervención estatal en el escenario local. Pero, en términos de identidad disciplinar, no abrevará ni se reconocerá como parte del proyecto intelectual de corte norteamericano asociado a las ciencias de las políticas cuya simiente plantó Harold Lasswell (1902-1978). De esta forma, los modelos para intentar entender la hechura de los programas públicos en nuestro

sur tuvieron que ver más con explicaciones vinculadas a otras disciplinas. En este pasapartú se enmarcaron principalmente las ciencias sociales latinoamericanas de la “edad de oro” en los años sesenta y setenta. Ellas proveyeron un corpus teórico explicativo del proceso de las políticas y el Estado en la región. Aportes de lo más eclécticos venían del funcionalismo de Gino Germani, las hipótesis pesimistas de la teoría de la modernización, que buscaron comprender los autoritarismos latinoamericanos de la mano de los modelos de Huntington y O’Donnell, la teoría de la dependencia de Cardoso y Faletto, o el neomarxismo en su variante latinoamericana. Dichos marcos fueron utilizados para describir la naturaleza del aparato burocrático local o el proceso de toma de decisiones y puesta en marcha de los programas públicos. En este sentido, la huella de la sociología como macrodisciplina omnipresente marcó a fuego el periodo.

A esto podemos agregar que en los años setenta,

... en función de las restricciones a la libertad de crítica contra aquellos regímenes políticos, emergen investigadores norteamericanos (Stepan, Skidmor) y europeos (Touraine, Rouquié) que se especializan en teorías del autoritarismo y que, en conjunto con algunos intelectuales latinoamericanos, influyen en especial a politólogos argentinos, bolivianos, brasileños, chilenos, colombianos, mexicanos, peruanos (Cardoso, Hinkelammert, Calderón, Garretón, Lechner, O’Donnell, Laclau, Weffort, Stavenhagen, González Casanova, Quijano, Ianni...). (Floriani, 2015, p. 3)

Así, parece advertirse una atracción de otros campos disciplinares (como la sociología o la economía) que proporcionaban hipótesis más ricas sobre el proceso de las políticas pú-

blicas en un contexto que no se correspondía con las democracias liberales noroccidentales. Nada tenían que ver los gobiernos militares latinoamericanos con la democracia pluralista que pensaba el *policy analysis* estadounidense. De esta manera, era más fecundo indagar en aspectos como el carácter periférico de las formaciones estatales capitalistas, la cooptación de las burocracias por los denominados “anillos burocráticos”, o las situaciones de “pretorianismo de masas” como factores explicativos del rumbo de las decisiones gubernamentales (Cardozo *et al.*, 2021).

Las políticas públicas en América Latina

El campo de las políticas públicas tardó en moldearse una identidad, exhibiendo lo que se denomina un “atraso relativo” (Fontaine, 2015) respecto del centro en el norte desarrollado. Esto quiere decir, siguiendo la “narrativa” canónica, que el denominado enfoque de las políticas públicas no desembarcó en América Latina hasta finales de los años ochenta. Sin dejar de recuperar los trabajos pioneros como el documento de Oszlak y O'Donnell, “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” (Oszlak y O'Donnell, 1976), presentado en la Reunión de 1976 de la Latin American Studies Association, que se celebró en Atlanta. Este esquema, que los autores denominaron “modelo protoverbal”, fue el primer trabajo de la región que introdujo el concepto de “políticas estatales” de acuerdo con la heurística por etapas adaptada a las particularidades de la región latinoamericana.

Pese a estos escritos que han sido proa en el movimiento de las políticas públicas podemos decir que, en los años setenta y ochenta, la agenda de las ciencias sociales estaba enfocada en otras temáticas. Por un lado, la cuestión de los autoritarismos y el carácter periférico de las formaciones estatales capitalistas fue uno de los temas de indagación más fecundos en el periodo. Por otro, la llegada de la “tercera ola” a la región puso el foco en la consolidación democrática, las instituciones políticas y la refundación del servicio civil. Esto último plantó una simiente en la institucionalización del campo en América Latina, que puede verse en la creación de la maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires en 1985, en Argentina, o la experiencia brasileña de la creación de la Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que marcará las directrices hacia la investigación y reforma para una burocracia meritocrática. A esto podemos agregar la temprana maestría en Administración Pública que comenzó a dictarse en el año 1975 en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Finalmente, los años noventa serán un punto de inflexión en el campo. Este momento verá el germen que hará florecer la producción y atraerá el interés por el estudio de las políticas públicas, el nacimiento de cursos de posgrado en toda la región y la constitución de una comunidad de expertos regionales: el proceso de reforma del Estado y la transición desde una matriz estadocéntrica hacia un modelo mercadocéntrico. Los procesos de descentralización, desregulación, privatización y desmonopolización de los países del mundo al calor del colapso del bloque socialista ge-

neraron un entusiasmo en el mercado e impulsaron la reflexión sobre este fenómeno. La proliferación de consultorías que se plasmaron en la constitución de burocracias paralelas de asesores (muchas veces financiadas por organismos internacionales), generaron informes, artículos y libros que tuvieron su impacto en la producción académica. Al mismo tiempo, es el periodo donde muchas universidades de la región inician sus maestrías en Administración y Políticas Públicas. Por su parte, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), fundado en 1972, impulsó la reflexión sobre el Estado a partir de dos hitos. Por un lado, durante la III Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno en 1993 se dio respaldo a los programas de modernización administrativa y del Estado en su documento final, y desde el año 1994 se comenzó a editar la revista *Reforma y Democracia*, que se constituyó en el ágora académica más relevante de la gestión pública en la región y una de las publicaciones científicas más notable del área de Estado y Políticas Públicas en español.

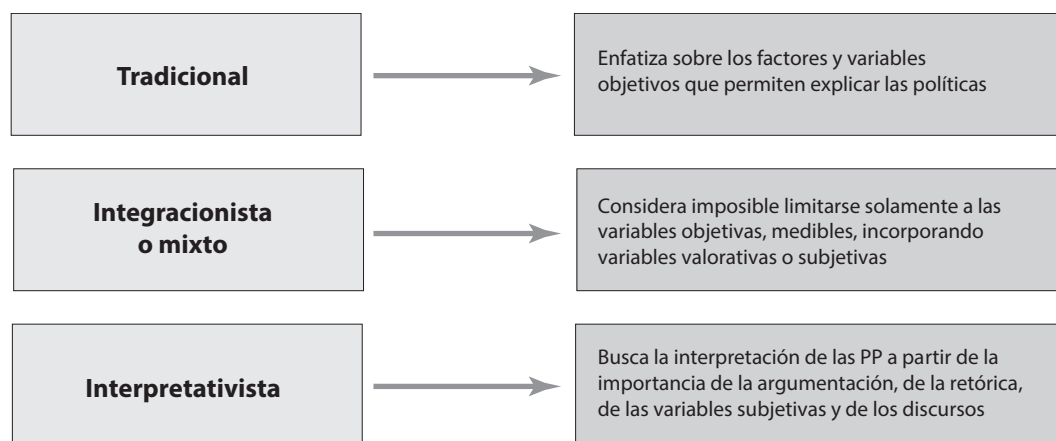
Los marcos teóricos en y desde América Latina

Este periodo de los años noventa tendrá dos marcos teóricos predominantes: por un lado, con la llegada de autores como Subirats, las traducciones de textos clásicos de Aguilar Villanueva con los cuatro tomos de la *Antología de las políticas*, o los libros de Meny y Thoenig harán sacramento el “ciclo de las políticas públicas” –desencastrado de las nuevas teorías que surgían en el Norte–. En el campo de la indagación y prescripción de modelos encontramos que la nueva gerencia pública será el

ethos dominante en los procesos de reforma de la administración gubernamental. Esta corriente, que se consolidará en los años noventa, perdurará hasta bien entrada la década de 2000, incluso después de las crisis estructurales que experimentaron los procesos de reforma neoliberal en la región.

Luego del “desencanto” de la oleada privatizadora en Latinoamérica surgen nuevos paradigmas y teorías para comprender el proceso de políticas, conocidos como las “nuevas teorías de las políticas públicas” o “marcos”. Si bien no podemos sintetizar todo lo que emergió después de las teorías del ciclo de las políticas o los “momentos”, podemos decir que hay diferentes corrientes que se han difundido en nuestra región. Siguiendo la clasificación propuesta por Roth-Deubel (2010), existen tres grandes grupos de estudios de políticas: 1) la “visión tradicional” que se centra en variables objetivas, donde podemos encontrar la elección racional, el neomarxismo, o la economía política; 2) el “enfoque integracionista o mixto”, que adiciona dimensiones valorativas o simbólicas, que incluye el marco de las coaliciones de causa, la escuela de los referenciales, las corrientes neoinstitucionalistas o las redes de políticas; y 3) las “corrientes interpretativistas”, que recuperan matrices constructivistas o la teoría crítica enfatizando factores cognitivos, discursivos, argumentativos, retóricos y narrativos en sus análisis (figura 1).

Esta clasificación engloba lo que Sabatier menciona “enfoques más prometedores” (Sabatier, 2010). Estos últimos deben cumplir tres requisitos, a saber: 1) conceptos y proposiciones claros e internamente coherentes resaltando factores causales, 2) poseer un desarrollo

FIGURA 1. ENFOQUES EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Fuente: Roth-Deubel (2010).

conceptual y aplicación empírica considerable y reciente, y 3) abarcar una gran parte del proceso de las políticas públicas. Los siete marcos que este autor selecciona son la heurística por etapas, la elección racional institucional, las corrientes múltiples, el equilibrio interrumpido, las coaliciones promotoras, la difusión de políticas públicas y el embudo de causalidad. Estos enfoques comenzaron en las últimas décadas a ser primero recuperados por la literatura de revisión en manuales, y, posteriormente, a ser aplicados en estudios empíricos sobre todo partir de la década pasada. Sin embargo, encontramos que gran parte de los trabajos sobre políticas públicas adolecen de un desarrollo teórico explícito en su formulación (Marenco y Blanco Strohschoen, 2018). No solo no desarrollan una conceptualización sobre el proceso de políticas públicas en América Latina, sino que muchos tampoco señalan algunos de los marcos referidos más arriba. Esta es una de las debilidades más importantes a la hora

de generar enfoques propios desde la región. Al mismo tiempo, gran parte de los desarrollos no se reconocen como una tradición dentro de esta área de estudio, aunque realicen una caracterización de las variables explicativas del proceso de políticas. En esta línea podemos incluir los diferentes aportes como posmarxismo latinoamericano, la investigación acción, los enfoques etnográficos de políticas públicas, el multiculturalismo, la economía política, o los estudios temáticos específicos como aquellos sobre el gobierno abierto, las instituciones gubernamentales o las políticas sociales.

Finalmente, es importante resaltar que este campo se encuentra en expansión tanto a nivel de la proliferación de cursos de posgrado (con una centralidad en el nivel de maestría), un crecimiento de la investigación (tanto en la universidad como en centros estatales o los vinculados a la gestión pública) y, al mismo tiempo, la proliferación de revistas específicas. Aunque el idioma parece ser un factor

que limita el impacto (con publicaciones en español y portugués), vemos que hay más de 40 revistas específicas sobre la temática en América Latina. Esto muestra un crecimiento vigoroso, institucionalización y especialización de este campo del conocimiento, aunque con las especificidades y limitaciones referidas en estas líneas.

EL ROL DEL CONOCIMIENTO EN LAS POLÍTICAS Y SUS IMPLICACIONES EN EL CONTEXTO DE DIVERSIDAD LATINOAMERICANO

La cuestión acerca de cómo la diversidad del contexto latinoamericano incide sobre proceso de las políticas públicas en la región exige pensar en herramientas conceptuales que permitan problematizar en torno a dicho asunto. Al respecto, la idea de *diversidad epistémica* ofrece algunos elementos interpretativos para abordar las interacciones entre distintas formas, productos y prácticas de conocimiento que cobran relevancia a propósito del rol de la diversidad biológica y cultural en el proceso de las políticas públicas en América Latina. De acuerdo con Balanzó *et al.* (2020), la idea de diversidad epistémica “aboga por una mirada más de fondo a la alteridad, y, con ella, una posición radical, en resistencia, que sitúa como punto de partida el reconocimiento del otro” (p. 22).

Se trata de una postura que discute aquellas dinámicas de producción de conocimiento hegemónicas que tienden a imponerse sobre otras, llamando la atención sobre las relaciones de poder que subyacen a la gobernanza del conocimiento. La comprensión de las políticas

públicas en y desde América Latina, considerando la diversidad epistémica como aproximación, permite reconocer la posible ecología de saberes presente en el contexto latinoamericano, legitimar a los diversos actores que participan del proceso de construcción de estas, y trascender el carácter considerado periférico del conocimiento “no científico” (Balanzó *et al.*, 2020; Santos, 2006; Cajigas-Rotundo, 2007). En el presente *dossier*, Cruz-Meléndez *et al.* ilustran lo anterior observando cómo los sistemas normativos indígenas en México fundamentan el desarrollo de herramientas de política para el abordaje de la pandemia.

En este contexto, las políticas públicas, en tanto objetos de conocimiento específicos (Balanzó *et al.*, 2020), tienden a reproducir controversias propias de la gobernanza del conocimiento en las que determinados objetos o fenómenos son nombrados o dejan de ser nombrados por los dispositivos técnico-políticos dispuestos por los gobiernos para abordar problemas públicos. Esta situación tiende a reproducirse en el caso de América Latina a partir de los modelos de transferencia de política o, incluso, a partir de los procesos de toma de decisión que soslayan la diversidad local. Como respuesta, diversas iniciativas de participación ciudadana en el proceso de construcción de política han surgido con interés en aprovechar los saberes locales bajo una lógica “de-abajo-hacia-arriba” y con apoyo de herramientas de innovación social, como ilustra el texto de Sánchez Acosta en el presente *dossier*.

Si las políticas públicas se entienden como objetos de conocimiento específicos, que integran las visiones de aquellos actores con capacidad de traducir sus intereses en procesos de

toma de decisiones (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993), y que en América Latina esto se manifiesta especialmente en controversias asociadas a la gobernanza de los recursos biológicos (Gómez-Lee, 2016), resulta necesario rescatar aproximaciones interpretativas a las mismas (Durnová y Weible, 2020), que ofrezcan respuestas acerca de sus implicaciones prácticas. Metodológicamente, esto debe apoyarse en herramientas que permitan tener en cuenta la percepción de los actores locales, y el texto de Cárdenas Gómez en el presente *dossier* es un ejemplo de lo anterior, a propósito de retos propios de la gobernanza del agua.

Bajo este marco, las políticas públicas expresan la racionalidad del gobierno (gubernamentalidad) (ver M. Foucault), en la medida en que manifiestan los modos de comprender los problemas públicos y los mecanismos/instrumentos para su abordaje; definen, alinean y excluyen discursos, actores, procedimientos e instituciones al formular maneras de operar frente a situaciones consideradas como problemáticas; e integran conocimientos con un estatus ontológico diferenciado para fundamentar las posibilidades de actuación estatal (Balanzó *et al.*, 2020). Al respecto, resulta necesario considerar diversos órdenes institucionales legítimos, fundamentados en el saber local, como lo ilustran Cruz-Meléndez *et al.* a propósito del rol de las comunidades indígenas en el abordaje de los retos de la pandemia.

Con mayor frecuencia cada vez, las políticas públicas en América Latina han venido abordando retos sociales y ambientales marcados por las particularidades de la diversidad local. Como se expresa en este *dossier* especial, la gobernanza del agua, la construcción de paz

y la atención a los retos derivados de la pandemia por parte de las comunidades indígenas son algunos de ellos.

LA INTERCONEXIÓN ENTRE LOS SERES VIVOS Y EL PLANETA REQUIERE UN ANÁLISIS MULTIACTOR Y DE VEEDURÍA CIUDADANA

Los artículos que componen este *dossier* ponen en evidencia que hay una interconexión entre todos los seres vivos y el planeta, los mayores ejemplos son la pandemia de la covid-19 y el actual deterioro ambiental por el cambio climático, que afecta las funciones del agua en el planeta que son cruciales para la vida de todas las especies que en él habitan y, en particular, para los pueblos indígenas. Estos dos flagelos, como señala el *dossier*, han puesto de presente la necesidad de solidaridad y ambición en las políticas públicas para transitar hacia un cambio que responda a los sistemas normativos indígenas, a la interconexión global y a la interdependencia de actores estatales y no estatales.

Por un lado, en cuanto a la emergencia sanitaria, el pasado 11 de marzo se cumplieron dos años desde que la propagación global de la covid-19 fuera catalogada como una pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Desde entonces, según la OMS, han muerto más de seis millones personas y muchas otras se han visto afectadas. Con esta pandemia, la humanidad ha evidenciado la interconexión entre todos los seres vivos y el planeta. El año pasado, unos investigadores respaldados por la Unión Europea afirmaron que un desplazamiento de la distribución mundial de los murciélagos debida al cambio climático podría ser la causa de los recientes

brotos de coronavirus (Beyer *et al.*, 2021). El secretario general de la ONU, António Guterres, subraya que “sería un grave error pensar que la pandemia ha terminado y señala la escandalosa desigualdad en la distribución de las vacunas. Enfatiza que el mundo no puede permitirse una recuperación de dos niveles de covid-19” (OMS, 2022).

En este mismo sentido, en el *dossier* se reflexiona sobre cómo en el plano doméstico también hay dos niveles desiguales, entre el gobierno central y los municipios con condiciones desfavorables como su ubicación geográfica en zonas marginadas y de difícil acceso, con servicios de salud muy básicos e insuficientes para la emergencia que ha implicado la pandemia.

Por otro lado, en cuanto a la emergencia planetaria, hay que tener en cuenta que para mantener un entorno mundial que sea propicio para el desarrollo humano y el bienestar, es necesario definir y respetar los límites planetarios que son los que delimitan un “espacio de funcionamiento seguro para la humanidad” (Steffen, *et al.*, 2011; Rockström *et al.*, 2009a, 2009b). En 2009, la humanidad ya había transgredido tres de estos límites: el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la producción de nitrógeno y fósforo. En 2015 se advirtió que el cambio en el uso de la tierra también se había traspasado. Este año, según un trabajo de la Universidad de Estocolmo, publicado en la revista *Environmental Science & Technology*, se transgredió el límite de contaminación química relacionado con “entidades novedosas” (productos químicos sintéticos, incluidos los plásticos). Los investigadores concluyen que esto aumenta los riesgos para

la estabilidad del sistema de la Tierra (Persson *et al.*, 2022).

En este contexto, en el *dossier* se resalta el uso de agua dulce que, si bien todavía está dentro del área de acción segura, Attenborough y Rockström (2021) consideran que nos estamos moviendo de forma vertiginosa hacia la zona de riesgo en que se superará la capacidad de carga del planeta. Por lo tanto, es necesario mejorar la gestión de los riesgos de la pérdida de agua, y la vigilancia y reducción del uso del agua y de su contaminación nociva para regresar dentro de los límites planetarios.

Según Attenborough y Rockström (2021), solo el 2,5% del agua del planeta es dulce. Este porcentaje es cada vez menor principalmente por la creciente presión de la agricultura. Estos autores destacan que, aunque la desalinización es posible, consume mucha energía que, en general, proviene de los combustibles fósiles que contribuyen al cambio climático. Además, este proceso es una fuente de contaminación de los ecosistemas costeros.

Como el agua es esencial para el funcionamiento de los seres humanos, la biodiversidad, el medio ambiente y todos los elementos vivos del planeta hay que promover su cuidado y tomar conciencia sobre la importancia de este recurso natural tan escaso, que es el que permite el correcto funcionamiento de los procesos biológicos de los ecosistemas, gracias a los cuales viven todas las especies que habitan el planeta.

La falta de agua no solo impide satisfacer las necesidades fundamentales de la población mundial, sino que puede tener consecuencias irreversibles para el planeta. Esta situación tiende a empeorar con el constante aumento de la población y frente a las crisis climática y

energética mundiales. Es urgente utilizar de manera más inteligente el agua y protegerla de la contaminación y la sobreexplotación. Sin embargo, cada vez hay más recursos hídricos contaminados, sobreexplotados y secados por el ser humano, según lo advierte la última edición del Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo. Según este reporte, publicado en marzo de 2022, “a nivel mundial, se prevé que el uso del agua crezca aproximadamente un 1% al año durante los próximos 30 años” (Unesco, 2020).

La ONU llama la atención sobre la situación actual en la que, debido al cambio climático, la disponibilidad de las aguas superficiales se prevé que sea cada vez más limitada, por lo tanto, aumentará nuestra dependencia general de las aguas subterráneas. En estas condiciones, la ONU “hace un llamamiento a los Estados para que se comprometan a desarrollar políticas adecuadas y eficaces de gestión y gobernanza de las aguas subterráneas con el fin de hacer frente a las crisis actuales y futuras del agua en todo el mundo” (Unesco, 2020). El informe subraya que debe evitarse la contaminación de las aguas subterráneas ya que es prácticamente irreversible. Sin embargo, el control de estas aguas suele ser un “área descuidada”, como se puede ver en la falta de datos al respecto. Por lo tanto, que hay que reforzar los recursos humanos, materiales y financieros para las aguas subterráneas (Unesco, 2020).

Para las políticas públicas en la sociedad globalizada el desafío es repensar el modo de gobernar la interconexión entre los seres vivos y el planeta, siendo esta un área problemática que se caracteriza por ser compleja en su com-

posición y causalidad. Por eso, como señala Gómez-Lee (2008), hay que volver a anhelar, no solo el bien común, sino también el de toda la naturaleza extrahumana.

En este contexto, es necesario (re)pensar en políticas públicas que propendan por interacciones más justas entre diversas organizaciones y grupos sociales, así como en relaciones mucho más sostenibles entre el entorno humano y no humano (e. g. animal, ambiental) (Gómez-Lee, 2008). Esto resulta particularmente urgente cuando en ocasiones es el conocimiento técnico-racional de las políticas públicas mismas el que reproduce situaciones de desbalance de poder e inequidad entre distintos actores de la sociedad. Lo anterior se manifiesta con frecuencia en el ámbito de la biodiversidad y el medio ambiente en la región. Por ejemplo, cuando las políticas legitiman regímenes denominados extractivos producen daños en el medio ambiente y en particular en el agua potable. Se trata de tensiones en las que se agrava el riesgo de alcanzar los “límites planetarios” para un subcontinente que ha sido tradicionalmente visto como fuente de *commodities*, en el que el crecimiento económico no se ha traducido en mayor desarrollo humano o “buen vivir” para sus habitantes.

La interconexión entre todos los seres vivos y el planeta exige un enfoque de innovación social en el marco del desarrollo territorial, mediado por el conocimiento desde la investigación, que está puesto al servicio de la sociedad. Es así como los hacedores de política pública deben tener en cuenta lo que dicen los científicos, los académicos y las comunidades epistémicas. En este contexto, el objetivo alcanzado en el *dossier* ha sido el de desentrañar

las barreras y ofrecer posibles soluciones y caminos para fortalecer la participación autónoma ciudadana y los compromisos multiactores.

Se ha demostrado que, para el abordaje multidimensional e intersectorial de estos problemáticas sociales y ambientales, es fundamental contar con estrategias de alianzas multiactor que convoquen a los sectores público y privado, a la sociedad civil, a la cooperación internacional y a la academia a sumar esfuerzos y a trabajar de manera conjunta y colaborativa. También es fundamental el impulso serio y permanente a la rendición de cuentas como estrategia que permite acciones de respuesta y responsabilidad, con creatividad, acción y decisión. La participación ciudadana autónoma es una forma de avanzar en los procesos democráticos.

REFLEXIONES FINALES

Se concluye que el impulso de la diversidad epistémica como categoría analítica en el proceso de las políticas públicas de la región, que permite enterar otras realidades, conduce a los autores de este *dossier* a recapacitar sobre la necesidad de legitimar el conocimiento local y su potencial para catalizar el ajuste entre el modo como se practica la disciplina de política pública y en que se gobierna o se tiende a gobernar en América Latina. El planteamiento de los autores del *dossier* analiza herramientas de las políticas públicas para la efectividad directiva de los gobiernos en el desarrollo de una visión democrática, de identidad y conciencia sobre la interconexión entre los seres vivos y el planeta. Así es como, a continuación, siete investigadores de políti-

cas públicas de América Latina nos informan sobre las herramientas de política pública para el control de la pandemia, desde los Sistemas Normativos Indígenas en Oaxaca, los aportes al diseño multiactor de políticas públicas *bottom-up*, un análisis comparado de experiencias de innovación social para la paz, el desabasto de agua potable en algunas colonias del área metropolitana de Guadalajara y la participación ciudadana en la gestión municipal de Amecameca. Los invitamos a leer estos valiosos textos.

REFERENCIAS

- Attenborough D. Rockström J. (2021). *Romper los límites: la ciencia de nuestro planeta* [documental]. <https://www.netflix.com/co/title/81336476>
- Balanzó, A., Nupia, C. M. y Centeno, J. P. (2020). Conocimiento científico, conocimientos heterogéneos y construcción de paz: hacia una agenda de investigación sobre políticas y gobernanza del conocimiento en transiciones hacia la paz. *OPERA*, 27, 13-44. DOI:<https://doi.org/10.18601/16578651.n27.02>.
- Beyer, R. M., Manica, A. y Mora, C. (2021). Shifts in global bat diversity suggest a possible role of climate change in the emergence of SARS-CoV-1 and SARS-CoV-2. *Science of the Total Environment*, 767. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2021.145413>
- Cairney, P. y Weible, C. (2018). Las nuevas ciencias de política pública: combinando la ciencia cognitiva de la decisión, las múltiples teorías del contexto y el análisis básico y aplicado. *Ciencia Política*, 13 (26), 321-38.
- Cajigas-Rotundo, J. C. (2007). La biocolonialidad del poder. Amazonia, biodiversidad y ecocapitalismo.

- El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global (pp. 169-194). Pontificia Universidad Javeriana, IESCO-Universidad Central/Siglo del Hombre Editores.
- Cardozo, N., Canto Sáenz, R. y Roth-Deubel, A. N. (2021). Las teorías de las políticas públicas en y desde América Latina: una introducción. *Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, 24 (5), 3-18. <http://re-vele.uncoma.edu.ar/index.php/Sociales/article/view/3555>
- Del Castillo Alemán, G. y Laguna, M. (Eds.) (2020). *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*. Flacso-México. doi:10.2307/j.ctv18pghf4
- Durnová, A. P. y Weible, C. M. (2020). Tempest in a teapot? Toward new collaborations between mainstream policy process studies and interpretive policy studies. *Policy Sci*, 53, 571-588. <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09387-y>
- Floriani, D. (2015). Las ciencias sociales en América Latina: lo permanente y transitorio, preguntas y desafíos de ayer y hoy. *Polis*, 41, 1-17. <https://journals.openedition.org/polis/11149>
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos.
- Gómez Lee, M. I. (2019). ¿Qué conocimiento debe producir la investigación en políticas públicas en y desde América Latina? *Ópera*, 25, 75-96.
- Gómez-Lee, M. I. (2016). *Biodiversidad y políticas públicas: coaliciones de causa en la política de acceso a los recursos genéticos en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Gómez-Lee, M. I. (2008). Las políticas públicas en la sociedad globalizada. *Ópera*, (8), 175-195.
- Lasswell, H. (1951). The policy orientation. En D. Lerner y H. Lasswell (Eds.), *The Policy Sciences*. Stanford University.
- Lasswell, H. D. (1992). La orientación hacia las políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 79-103). Porrúa.
- Marengo, A. y Blanco Strohschoen, M. T. (2018). ¿Cada uno en su lugar? Un análisis de la producción científica sobre políticas públicas en el Brasil (1996-2016). *Estado Abierto*, 3 (1), 47-76. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estado_abierto_3.pdf
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2022). *La pandemia COVID-19 entra en su tercer año*. <https://www.un.org/es/coronavirus>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2007). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Documento de Trabajo del CEDES No 4*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Persson, L., Carney Almroth, B. M., Collins, C. D., Cornell, S., de Wit, C. *et al.* (2022). Outside the Safe Operating Space of the Planetary Boundary for Novel Entities Environ. *Sci. Technol.* <https://doi.org/10.1021/acs.est.1c04158>
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, K., Chapin F. S., Lambin *et al.* (2009a). Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society*, 14 (2), 32.
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, A., Chapin iii, F. S., Lambin *et al.* (2009b). A safe operating space for humanity. *Nature*, 461, 472-475.
- Roth-Deubel, A. N. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En A. N. Roth-Deubel (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 17-66). Universidad Nacional de Colombia.
- Sabatier, P. A. (2010). Se necesitan mejores teorías. En P. A. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 5-19). Proyecto de Modernización del Estado.

- Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. (Eds.) (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press.
- Santos, B. d. S. (2006). La sociología de las ausencias y la sociología de las emergencias: para una ecología de saberes. *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social. Encuentros en Buenos Aires* (pp. 13-41). Clacso Biblioteca Virtual.
- Steffen, W., Rockström, J. y Costanza, R. (2011). How defining planetary boundaries can transform our approach to growth. *The Solutions Journal*. <https://www.thesolutionsjournal.com/article/how-defining-planetary-boundaries-can-transform-our-approach-to-growth/>
- Unesco (2020). *Nuevo informe: ¿Se esconde la solución a la crisis del agua bajo nuestros pies?* <https://www.iagua.es/noticias/unesco/nuevo-informe-se-esconde-solucion-crisis-agua-nuestros-pies>