

## Wayne Parsons, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, UK, Edgard Elgar, 1995.

Una perspectiva que despierta cada vez mayor interés por parte de administradores públicos, políticos y analistas es el de las llamadas políticas públicas. Se trata de un camino relativamente nuevo, que permite, por una parte, observar y analizar los asuntos públicos desde un ángulo singular vinculado a la transformación de la acción gubernamental y, por otra, idear mecanismos para atender o dar respuesta a lo que se percibe como problemas de orden público.

Como es sabido, los problemas públicos son complejos y multideterminados. Su análisis requiere de herramientas que van más allá de lo que comúnmente ofrecen disciplinas como la sociología, la economía, la ciencia política, la administración pública o la psicología por sí solas. De hecho, lo que busca la “ciencia de las políticas”, como la bautizó uno de sus padres fundadores, Harold Laswell (1992: 105), es integrar los conocimientos provenientes de diversas disciplinas bajo un enfoque cuyo objetivo es advertir y “solucionar” problemas.

Recientemente, el académico británico Wayne Parsons se ha dado a la tarea de reunir en una sola publicación los aspectos más relevantes del conocimiento que se ha producido alrededor de las políticas públicas. Bajo el título *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Parsons da cuenta de los temas y debates teóricos centrales de este enfoque, además de aportar múltiples referentes bibliográficos y detalles sobre estudios de caso que ilustran la riqueza de las políticas públicas, pues muestran no sólo cómo se aplican sino, sobre todo, qué explicaciones y respuestas pueden brindar.

A ello se suma uno de los rasgos más valiosos del libro: poner en claro los dos ángulos de las políticas públicas que, con frecuencia, son ignorados en la bibliografía sobre la materia, a saber: **el análisis del proceso de las políticas**, por una parte y, por la otra, **el análisis en y para el proceso de políticas**, o, lo que es lo mismo, el uso del conocimiento y técnicas analíticas para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Aunque ambos están intrínsecamente ligados, su especificidad determina su naturaleza y fin. Mientras **el análisis del proceso de las políticas** tiene fines

heurísticos y se concentra, principalmente, en explicar cómo se definen los problemas, cómo se establecen las agendas, cómo se formulan las políticas, cómo se toman las decisiones y cómo se implementan y evalúan éstas; el segundo, **el análisis en y para el proceso de las políticas**, tiene fines prescriptivos, e incluye el uso de herramientas analíticas, investigación y argumentación en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación.

A través de una exposición excepcionalmente clara y con un lenguaje accesible, Parsons permite que el lector contacte con los marcos analíticos y teóricos fundamentales que se emplean para estudiar los problemas públicos y los procesos alrededor de las políticas públicas. Esto posibilita mostrar algunos de los rasgos distintivos de la ciencia de las políticas: su carácter multidisciplinario, multimetódico, su orientación hacia la resolución de problemas (o *problem solving*), y su preocupación por describir el contexto del proceso, las opciones, resultados e impacto de las políticas.

Parsons da un sentido integral al análisis de las políticas públicas dividiendo su texto en cuatro grandes secciones. La primera funciona como una auténtica introducción a las políticas públicas que parte de la definición de lo público y las políticas, para ocuparse también del cómo ha evolucionado este enfoque; los tipos de análisis y analistas que existen; y los principales modelos que se han desarrollado. En la segunda sección, el autor aborda propiamente los principales temas y debates que han definido el campo de las políticas públicas, y se adhiere a los que reivindican la utilidad del modelo del ciclo que las ha estudiado, aunque no deja de reconocer algunas de sus limitaciones. Como herramienta heurística, el ciclo —o modelo por etapas— brinda una estructura racional que permite aprehender la complejidad de la realidad hasta ponerla en una forma manejable. Cada una de sus siete etapas —surgimiento del problema, definición del problema, identificación de soluciones o respuestas alternativas, evaluación de opciones, selección de una opción de política, implementación y evaluación— provee un contexto en el que podemos utilizar una o varias perspectivas para encontrar explicaciones plausibles de los problemas considerados como públicos, lo que enriquece el análisis.

Parsons describe ampliamente cada fase del ciclo, así como las perspectivas relevantes para cada una. Por ejemplo, en la definición de los problemas, además de mencionar en qué consiste, refiere los marcos analíticos positivista, sociológico o constructivista y el de la opinión pública. Pese a sus diferencias respecto a la forma de “leer” la realidad, hoy, más que considerarlos excluyentes, parece pertinente incluir sus aportaciones para enriquecer la ardua tarea de dilucidar qué cuenta como un problema público y cómo un problema es definido. Para la fijación de la agenda —un tema central en el las políticas públicas y casi olvidado por la administración pública— Parsons expone dos visiones inicialmente en disputa pero, en realidad, claramente complementarias.

Por un lado, la propuesta pluralista de Dahl y Lindblom (Dahl y Lindblom, 1953; Dahl, 1961), que reivindica la competencia entre grupos provenientes de distintas posiciones sociales; y, por otro, el enfoque del manejo de la política, o *mobilization of vias* de Schattschneider, Cobb y Elder, quienes sostienen que tanto la definición de los problemas, como la fijación de la agenda son resultado de las reglas, estructuras y límites puestos por los actores públicos y privados más poderosos (Schattschneider, 1960; Cobb and Elder, 1972).

El texto dedica toda una sección al análisis de las decisiones, tal vez el asunto más debatido en el área de las políticas públicas. Ciertamente, la toma de decisiones —o hechura de las políticas, como la llama Luis F. Aguilar (Aguilar, 1992)— requiere entender la manera en que los hechos y los valores interactúan, esto es, la manera en que las creencias, ideas e intereses de cada uno de los múltiples actores que intervienen en las decisiones se entrelazan con la información, los hechos y lo que perciben como la “realidad”. Esto ayuda a comprender por qué difícilmente hay una sola explicación de las decisiones, y de la forma en que se adoptan. En la práctica, como se sabe, suelen contender varias. Ahora bien, entre los enfoques y categorías relevantes que Parsons propone para analizar la toma de decisiones destacan el del poder, el de la racionalidad, el de la elección pública y sus diferentes líneas internas, el institucional y el psicológico que, como en el caso de otras etapas del ciclo de las políticas, suelen brindarnos perspectivas diferentes pero complementarias que enriquecen el examen de las acciones pasadas o por venir.

La implementación y la evaluación, que por años fueron ignoradas por los analistas, forman parte de la cuarta sección, dedicada al análisis de las acciones de respuesta (*delivery analysis*). Según señala Parsons, fue hasta 1970 que comenzó a evidenciarse que muchos programas y políticas gubernamentales no sólo no se habían desarrollado como se esperaba, sino que no habían obtenido los resultados deseados o incluso habían producido impactos inesperados. Por ello, los estudiosos de las políticas públicas cambiaron su atención de los *inputs* y procesos —en los que se habían especializado por años— hacia los *outputs and outcomes*, esto es, los resultados y sus impactos. Parsons dedica algunos apartados en la última parte del libro para describirlos y mostrar los principales enfoques que se utilizan, entre los que destacan los del mercado y gerenciales, que ofrecieron una alternativa radical a la percepción jerárquica que dominó la implementación y evaluación por mucho tiempo.

Sin embargo, como todo texto introductorio que busca dar una panorámica completa de una disciplina, una de sus principales limitaciones consiste en que no todo puede exponerse con profundidad. Para cada tema, Parsons plantea su origen, los principales autores que lo han abordado, los argumentos de cada uno y el debate a su alrededor. Para ilustrar la aplicación de los conceptos, y el modo en que representan

perspectivas distintas, se citan ejemplos que suelen ser muy generales. Esto se compensa relativamente con las numerosas sugerencias bibliográficas a lo largo del texto, para que el lector pueda profundizar en los términos del debate y los argumentos. Del mismo modo, se citan importantes estudios de caso que permiten conocer la manera de aplicar integralmente el enfoque de las políticas públicas. Finalmente, debido al año en que se edita, el texto no se ocupa de los retos y tendencias más actuales sobre la necesidad de dotar al gobierno de mayores capacidades para gobernar, esto es, para actuar estratégicamente y poder enfrentar así la complejidad y limitada predictibilidad del futuro, lo que ha significado revisar y adaptar el ciclo de las políticas públicas.

En suma, algunas de las características que hacen de este libro una lectura indispensable para quien se interese en el análisis de lo que los gobiernos hacen o dejan de hacer, en las decisiones que toman y los resultados e impactos que obtienen, son su visión integral, la extensión de los temas abordados, y su metodología didáctica que facilita la profundización. Es un texto que resume lo más importante de las políticas públicas y, por ello, es muy valioso para introducirse en el tema, para conocer su aplicación en muy diversos contextos, y para encontrar algunas claves que permitan construir respuestas a los retos de países que, como muchos de los latinoamericanos, han alcanzado elecciones libres, transparentes y justas pero no han logrado gobiernos eficientes, responsables y con una gestión transparente. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis* aparecerá próximamente en su edición en español, gracias al interés de la FLACSO-México por difundir entre la población de habla hispana una excelente obra especializada en las políticas públicas.

Irma Méndez\* y Tomislav Lendo\*\*

\* Doctora en Gobierno por la Universidad de Essex, Inglaterra.

\*\* Doctor en Gobierno por la Universidad de Essex, Inglaterra.

## Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F., 1992, “Estudio introductorio”, en *La hechura de las políticas*, México, Porrúa.

Cobb, R.W. y C.D. Elder, 1972, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*, Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press.

Dahl, R., (1961), *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Conn, Yale University Press.

Dahl, R. y C. E. Lindblom, 1953, *Politics, Economics and Welfare*, New York, Harpers.

Lasswell, Harold, 1992, “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en *Estudio de las políticas públicas*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México, Porrúa.

Schattschneider, E.E., 1960, *The Semisovereign People*, New York, Holt, Rinehart and Winston.