

Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica*

*Santos López Leyva***

Esta obra fue publicada por primera vez en inglés en 1995 y traducida al español en 2007 por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México. No porque la traducción al castellano se haya hecho doce años después, la obra pierde vigencia; al contrario, cuenta con la fuerza académica y las aportaciones suficientes para convertirse en un clásico de la literatura en el campo de las políticas públicas. La versión que hoy se reseña consta de dos partes: la primera, constituye el trabajo que originalmente fue la publicación en inglés de Wayne

Parsons. En la segunda, un grupo de académicos de América Latina se dan a la tarea de reflexionar un conjunto de políticas públicas en el campo concreto de los países latinoamericanos. La presente reseña se enfoca a la primera de estas partes, o sea al trabajo de Parsons, pidiendo disculpas a los otros autores, pero debido al volumen de la obra es difícil externar comentarios acerca de todos los trabajos.

CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES DE LA OBRA

El trabajo de Parsons se compone de 684 cuartillas divididas en cuatro capítulos y constituye una revisión exhaustiva, un recorrido amplio por las teorías sociales relacionadas con las políticas públicas, a partir de

* *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica de las políticas públicas*, Wayne Parsons, México, Miño y Dávila, 2007.

** Facultad de Economía y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Baja California. Correo electrónico: slleyva@hotmail.com.

1645 referencias bibliográficas de autores cuyos trabajos han abonado al engrandecimiento teórico y metodológico de las disciplinas relacionadas con esta temática.

En primer lugar, se advierte que la obra es un excelente texto para algunos cursos de ciencias sociales: políticas públicas, ciencia política, economía y sociología, pues cada una de estas disciplinas es tratada con un puntual rigor científico. Su forma de abordar los temas lo convierte en un excelente acompañante para el profesor universitario en diferentes cursos. Desde una perspectiva pedagógica, cada apartado se inicia con lo que denomina textos clave, referencias didácticas obligadas para ampliar cada uno de los temas y brindar al estudiante una visión más amplia acerca de los diferentes tópicos abordados. Junto a ello, ofrece una perspectiva semántica de los principales términos que se manejarán en ese punto temático.

Acertadamente, la traductora al castellano, Atenea Acevedo Aguilar, y los editores de esta versión, Irma Méndez de Hoyos y Tomislav Lendo Fuentes, reconocen que algunos conceptos manejados por el autor son de difícil comprensión en español, de ahí su preocupación por clarificar la traducción y acercarla más a su original en inglés; por tal motivo, presentan una lista de 26 términos que consideran de difícil correspondencia en castellano, ofreciendo su equivalente, lo que facilita la lectura y facilita el entendimiento de la misma.

Otro elemento que hace al libro pedagógicamente accesible, es la adecuada y bien colocada cantidad de esquemas y diagramas que vienen a clarificar en forma extraordinaria las ideas manejadas.

A lo largo de la obra se presentan una serie de ventanas con diferentes tipos de letra, enmarcadas y resaltadas en negritas, en las cuales ofrece definiciones de conceptos, biografías de autores, resúmenes de textos clave, relaciones entre teorías y un pequeño desarrollo histórico de las mismas. Con la acumulación de estos elementos, aunque se encuentran diseminados a lo largo de los capítulos, se va informando al lector, construyendo un resumen y atendiendo la parte descriptiva de la obra.

EL CAPITULADO

Al intentar una revisión del contenido capitular de la obra, es necesario resaltar que los cuatro pasos que llevan a la instrumentación de una política pública se ven reflejados en el orden de los capítulos: las posibilidades y enfoques se atienden en el primer capítulo, las posibles alternativas de solución a los problemas de políticas públicas son tratadas en el segundo, la toma de decisiones en el tercero y, en el último, la instrumentación y evaluación de las políticas aplicadas. Un intento de resumen del capitulado se presenta a continuación.

El capítulo I, titulado “Meta análisis. Analizar el análisis”, como su nombre

lo indica, se encarga de analizar los diferentes análisis y planteamientos que sobre políticas públicas se han realizado, partiendo por establecer los alcances de lo “público” y las “políticas” como conceptos, donde se despeja la idea de “políticas” –los editores en castellano habían mencionado la existencia de profusas dificultades para entender y manejar dicho concepto en nuestro idioma, debido a la dicotomía de la palabra. En cuanto a enfoques, resaltan las aportaciones de cuatro autores: Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom y David Easton, las cuales aparecen a lo largo de la obra. El autor nos remite a estas temáticas atendiendo a cinco marcos de análisis: la economía del bienestar, la elección pública, la estructura social, el procesamiento de la información y la filosofía política. En cuanto a la construcción de marcos filosóficos, la dirección es hacia los estudios de Maquiavelo y Bacon, Bentham y Stuart Mill, James y Dewey, Rawls y Nozick, Karl Popper y Hayek, Etzioni y Habermas. Este capítulo se encarga también de realizar el análisis de los diferentes mapas teóricos, los modelos de políticas públicas, brinda un repaso de paradigmas de sustento y dibuja los mapas de procesos de instrumentación de las políticas públicas. El último apartado del capítulo se dedica a la explicación de los alcances y contenidos de los tres capítulos restantes, dibujando así las temáticas siguientes de la obra.

“Meso-Análisis. Análisis de la definición del problema, el estable-

cimiento de la agenda y la formulación de políticas públicas” es el título del capítulo II y engloba todos los elementos definitorios de una política pública. Parte por reconocer que las políticas públicas se encargan de resolver problemas sociales; por tal motivo, en el primer apartado se encuentran los enfoques para el análisis de este tipo de problemas, haciendo el intento por marcar tres etapas que se pueden decir históricas, empezando con el positivismo y el funcionalismo con la representación de Durkheim y Talcontt Parsons. Un buen espacio lo dedica a los enfoques sociológicos de atención a los problemas sociales y, un tercero –que se puede decir en la época actual–, a los medios de comunicación masiva y la construcción de problemas.

Un segundo apartado nos remite a la “opinión pública y las políticas públicas”, lo cual está relacionado con la idea de símbolos; es más importante la percepción que tiene la sociedad de que los problemas se están atendiendo y se están resolviendo, que la propia solución de los mismos. La definición y el control de la agenda es otro tema de este capítulo. Es indudable que la definición de la agenda está relacionada con el poder, pues como señalan algunos autores, ésta queda en el meollo de la política. El siguiente apartado se encarga de las tipologías de las políticas públicas, estableciendo políticas distributivas, redistributivas y normativas. El proceso de las políticas públicas está esencialmente orientado por las demandas y las

opiniones públicas; esto constituye la base del pluralismo, otro de los enfoques planteados en el capítulo. En la idea de hegemonía de Gramsci y en la Escuela de Frankfurt sustenta las teorías críticas de las políticas públicas. De manera poderosa llama la atención la forma en que trata el poder del conocimiento en la definición de una agenda de políticas públicas, insistiendo en el peso de los profesionales para la definición de agendas de política para la atención a problemas sociales, y el afianzamiento de los *think tanks* en los procesos de formulación de modernas bases para la definición de políticas públicas.

Este capítulo también atiende la formación de redes, corrientes de opinión y coaliciones para la atención a las políticas, insistiendo en que cobran mucha importancia, en la sociedad actual, los enfoques de redes y las perspectivas de las comunidades. Instala en forma precisa un elemento venido desde la economía, el que se refiere a “los límites”, donde el meollo del problema son las fronteras de posibilidades de producción; en esta definición desempeñan un papel central las instituciones; por tal motivo, señala que es el “institucionalismo” la corriente de pensamiento que se encarga de estudiar y establecer los alcances reales de un sistema de políticas públicas.

En la formulación de políticas no pueden quedar por fuera los parámetros internacionales establecidos con los procesos de globalización, lo cual se

manifiesta en todos los ámbitos de la sociedad.

El capítulo más extenso es el tercero, “Análisis de las decisiones. Análisis de proceso de toma de decisiones y análisis de las políticas públicas para la toma de decisiones”. Empieza por definir seis marcos y contextos disciplinarios para la toma de decisiones, donde se encuentran las ciencias políticas, la sociología, la teoría organizacional, la economía, la psicología y la administración. También insiste en los enfoques desde el poder con el elitismo, el pluralismo, marxismo, corporativismo, profesionalismo y la tecnocracia.

Un tercer apartado lo enfila hacia la racionalidad con dos ideas fundamentales: la racionalidad económica y la formulada por las teorías sociológicas de la organización y la sociedad industrial. Otro enfoque es el de la teoría de la elección pública en la toma de decisiones, donde se incluyen las teorías gerenciales que tanto auge han tomado en las políticas públicas. En el quinto apartado aborda el institucionalismo, considerando tres tipos del mismo: el sociológico, el económico y el político. El análisis de políticas públicas y decisiones públicas es un apartado que dedica un amplio espacio, pues considera elementos como las asesorías, el contexto del desarrollo organizacional, la democracia, los modelos de planeación, la investigación de operaciones y el análisis de sistemas, los indicadores sociales y los estudios de impacto.

También presenta técnicas cualitativas para la toma de decisiones. El siguiente apartado lo dedica a explicar la necesidad que tiene el poder político de lograr una gobernanza ordenada. En el último apartado hace una crítica al análisis de las políticas públicas.

El cuarto capítulo, “Análisis de la implementación de los resultados. Análisis de la implementación, la evaluación y el cambio técnico”, revisa la puesta en práctica de las políticas. Como su nombre lo indica, la preocupación de este capítulo está enfocada hacia la implementación y evaluación de las políticas y lo divide en los siguientes apartados:

Implementación. Revisión de los diferentes enfoques para el análisis de la ejecución o puesta en práctica de las políticas públicas.

Sistemas de implementación y resultados. Revisión de las vías para el análisis de la implementación a partir de la combinación de instrumentos, instituciones y valores implicados en la implementación de las políticas públicas.

Evaluación. Revisión de cómo evaluar, auditar, valorar y controlar las políticas públicas y a las personas responsables de su implementación.

Cambio y continuidad. Consideraciones de diversos enfoques para estudiar la forma en que ocurren los cambios en las políticas públicas.

Promesas y desempeño. Evaluación de los impactos y de los resultados de las políticas públicas.

ALGUNAS REFLEXIONES GENERALES

Es importante resaltar la pertinencia de la obra en estos momentos en que la crisis que afecta a todos los países del mundo. Es de beneficio reflexionar en torno a las ideas de Maquiavelo, quien ubica los mejores momentos para terminar una política y, por tanto, para iniciar políticas nuevas, cuando se presenta una crisis o recién se arriba al poder. En Estados Unidos se conjugan los dos factores marcados por el florentino, por tanto, es ineludible el cambio de políticas. Para el caso de México, tenemos un gobierno que casi ha llegado a la mitad de su mandato, pero está presente la necesidad de reorientar las políticas, esto por motivo de la presencia de la crisis. Para los estudiosos de esta temática, ante la realidad que nos envuelve, la presente obra es una consulta obligada, ya que ofrece las referencias teóricas y metodológicas que pueden explicar estos cambios en las políticas.

A la hora de la instrumentación de las políticas, nos recuerda Parsons (p. 629) que:

Los “problemas” de las políticas públicas son altamente contextuales y contingentes; se definen y enmarcan a través de determinadas circunstancias

y configuraciones históricas, por ende, cualquier “solución” tiene que tomar en cuenta esta contingencia, la cual incluye la forma en que se perciben, interpretan e incluso manipulan los problemas por parte de los actores del proceso de políticas públicas.

La instrumentación de políticas responde a un momento, a una realidad y a una situación. En este aspecto se ha querido equiparar la investigación en ciencias sociales con la investigación que se hace en la ciencias naturales, donde los resultados pueden ser aplicados en forma inmediata y el desarrollo y la aplicación del conocimiento puede darse en un proceso continuo. Parsons nos recuerda que esto no es cierto en ciencias sociales, donde hay que tomar en cuenta que el aprendizaje humano y la instrumentación de estos aprendizajes responden a dinámicas eminentemente sociales.

El autor reconoce que el campo disciplinario de las políticas públicas constituye un dominio científico híbrido. En este proceso de hibridación entran varias disciplinas: ciencia política, economía, administración, sociología, psicología y otras, como la historia.

Los campos disciplinarios híbridos son resultados de fragmentaciones científicas, muchas de las cuales no llegan a hibridar; sin embargo, en el caso de las políticas públicas se tiene un proceso de hibridación exitoso.

A lo largo de la obra se observa la preocupación del autor por tratar –en forma equilibrada y con una presencia constante, desde la concepción hasta la instrumentación y evaluación de las políticas públicas–, las relaciones entre el conocimiento y el poder, haciendo de estos elementos el corazón de su obra –continuando con la tradición de Harold Lasswell en el campo de la formulación e instrumentación de las políticas públicas. Una obra de esta naturaleza domina el amplio espectro de las políticas públicas desde su concepción, instrumentación y evaluación de las mismas. Por ello, hay que reconocer que es un trabajo que estaba faltando en México.

Hay que agradecer a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales por la atinada decisión de traducir y editar tan importante obra. Los sectores académicos relacionados con estos campos disciplinarios estamos en deuda con esta institución.