

Peter John

Analyzing Public Policy

(2da. Edición)

Routledge, Textbooks in Policy Studies, 2012, 224 págs.

Muchos libros de texto sobre políticas públicas se han escrito asumiendo su carácter politológico sin evidenciar las relaciones teóricas de fondo del estudio de las políticas públicas con el campo más amplio de la indagación política. El libro *Analyzing Public Policy* de Peter John es tal vez el primer libro de texto, eminentemente teórico, en alcanzar ese cometido, ubicándose unos pasos más adelante de los textos básicos tradicionales, pues logra dar cuenta del avance teórico de la ciencia política orientado a explicar las políticas públicas, y lo pone en discusión con los enfoques sintéticos desarrollados al interior del campo de las políticas públicas. El libro es crítico de las etapas del ciclo de políticas comúnmente utilizadas como guía para estructurar los textos dentro del campo. En este caso el marco lo constituyen lo que el autor considera son los principales enfoques, o niveles explicativos de la ciencia política, agrupados en cinco procesos políticos: las instituciones, los grupos y las redes, los determinantes exógenos, los actores racionales, y las ideas.

En torno a estos cinco grandes enfoques se estructura la parte principal del libro, compuesta de cinco capítulos (3 a 7), precedidos por dos que pueden entenderse como una introducción larga (1 y 2). El libro termina con dos capítulos más (8 y 9), una propuesta de síntesis y la conclusión.

En el primer capítulo, entre otros aspectos, se describen los orígenes del cam-

po, se resalta tanto la complejidad de las políticas como su centralidad e importancia para la ciencia política, al ser un campo que tiene que ver con la totalidad del sistema político, no solo con sus *outputs*; además, se establece que la calidad de las teorías de políticas públicas va a depender de su capacidad para explicar tanto la variación (sectorial y entre lugares), como la dinámica de las políticas (estabilidad y cambio).

El segundo capítulo es crítico, no obstante reconoce sus aportes, de los desarrollos previos en el campo: modelo secuencial, análisis de implementación, modelos racional e incrementalista, y el análisis de políticas (como uso de técnicas racionales para producir información que mejore la toma de decisiones). Estos modelos se basan en supuestos engañosos que no dan cuenta de la complejidad del proceso de las políticas, ya que esta no es ni lineal, ni uni-causal, y tampoco se desenvuelve por etapas lógicas que se siguen unas a otras, lo que disminuye su valor explicativo de la variación y el cambio.

Los cinco capítulos siguientes hacen una muy buena síntesis, incluidos ejemplos y críticas principales de las discusiones teóricas politológicas en torno a:

1. Las instituciones, no solo las tradicionales que están en la base de la formación de la ciencia política, sino también las instituciones de los neo-institucionalistas con sus diversos énfasis.
2. Grupos y redes, desde el enfoque de política grupal, pasando por el *lobby* y el corporativismo para terminar dando cuenta de las redes de políticas y el análisis de redes sociales.

3. Determinantes exógenos, incluyendo perspectivas centradas en el desarrollo, el embudo de causalidad de Hofferbert, las relaciones entre política y mercado, terminando con recuentos sobre el papel de la globalización y el neo-liberalismo, y la economía política comparada. Se resalta el papel del marxismo dentro de varias de estas perspectivas.
4. Actores racionales (enfoque de elección racional), donde se resalta su origen en la economía y por tanto, el uso de métodos provenientes de esta, pasando por la teoría de juegos, la acción colectiva y los modelos de principal-agente, entre otros aportes.
5. Las ideas, que se presenta como el elemento de más reciente inclusión como factor explicativo tanto en la ciencia política como en las políticas públicas, y que incluye discusiones relacionadas con estudios de *agenda-setting*, aprendizaje, transferencia y difusión de políticas, la relación entre ideas e intereses, así como los aportes del neo-positivismo, en relación con perspectivas que resaltan el discurso, las narrativas, y la interpretación. Estas últimas no se resaltan suficientemente en el texto.

La síntesis de la discusión sobre estos cinco factores o conjuntos de teorías la construye el autor a partir del aporte que cada uno hace para explicar el proceso de las políticas públicas. Así, las instituciones, las redes y grupos, y los determinantes exógenos, se entienden como “límites de la acción humana” (pp. 154-155); los individuos racionales se clasifican como los “impulsores del cambio y el fundamento de la acción humana” (p. 155). Por último, las ideas son consideradas como las que le “dan propósito a los agentes

humanos y les ayudan a expresar sus intereses” (p. 155).

El autor sostiene que cada uno de estos conjuntos de teorías tiene sus énfasis, sin alcanzar a dar explicaciones que incluyan todos los demás factores, unos son más adecuados para explicar la estabilidad y la variación por país (institucional), y otros más adecuados para explicar el cambio (ideas).

Dentro de los estudios de políticas públicas hay tres enfoques sintéticos que han avanzado en el sentido de integrar en sus explicaciones varios de los factores mencionados, se trata del Marco de las Coaliciones Promotoras, el Enfoque de las Corrientes Múltiples y el Modelo del Equilibrio Interrumpido; no obstante, tampoco han logrado hacer una integración de los cinco elementos. Por ejemplo, el Enfoque de Corrientes Múltiples se considera sintético porque da cuenta del papel de los actores individuales, las ideas, las instituciones y los procesos externos.

Ante este vacío el autor avanza su propia propuesta, que denomina evolutiva, en esta se integrarían todos los elementos por cuanto todos interactúan de forma compleja para generar el cambio en las políticas. Según John, “... la teoría evolutiva considera todos estos elementos como interactuando continuamente entre sí y en el tiempo” (p. 177), esto implica que esta teoría se concibe como dinámica, contrariamente a algunos de los enfoques mencionados que enfatizan unos patrones estables.

Finalmente, el autor compara tanto los cinco factores entre sí, como los cuatro enfoques sintéticos, incluido el suyo, según su aporte a la explicación de la estabilidad y el cambio, y la variación sectorial y por país. En la comparación de los enfoques sintéticos se destaca: tres, que son adecuados para

explicar la estabilidad, con excepción de las Corrientes Múltiples; todos son buenos para explicar el cambio, aunque en menor medida las Coaliciones Promotoras; con todos se puede explicar la variación entre sectores de política, aunque en mayor medida con la teoría evolutiva; y por último, ninguno es completamente adecuado para explicar la variación por país, aunque es más idónea la teoría evolutiva.

Los estudios de políticas a pesar de su enorme producción académica han permanecido en cierta periferia de las grandes tradiciones y discusiones de la ciencia política, este libro presenta suficientes elementos para ubicarlos en el centro mismo de la discusión, porque evidencia sus profundas conexiones teóricas con los grandes temas de la disciplina, y porque muestra su importancia para esos mismos temas, redefiniendo

la relación entre ciencia política y estudios de políticas públicas.

Por esto, recomiendo ampliamente la lectura de este libro, tanto para los politólogos en general como para los estudiosos de las políticas; ambos encontrarán una síntesis muy valiosa sobre los principales enfoques de la ciencia política, y sus aportes a las políticas públicas. Los primeros encontrarán de gran utilidad el aporte sobre la importancia del papel de las políticas para su disciplina; los segundos podrán ponerse al día respecto a las principales discusiones teóricas en su campo y encontrar intuiciones para abrir nuevos senderos de investigación.

Juan Guillermo Vieira Silva
Estudiante doctorado en Estudios
Políticos y Relaciones Internacionales,
Universidad Nacional de Colombia.