

## RESEÑA

Guillaume Fontaine, *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*,

Quito: Anthropos, FLACSO, 2015, 208 pp.

André Moreau

Universidad de Chile

El análisis de políticas públicas es una disciplina joven, cuyo surgimiento como tal contó con el concurso de múltiples ámbitos del conocimiento que convergieron en la resolución de problemas desde la acción pública como objeto de estudio, lo que ocurrió de la mano de los acontecimientos políticos, económicos y sociales que remecieron al mundo durante las primeras décadas del siglo XX. La particular riqueza epistemológica que posee el análisis de políticas vuelve un ejercicio necesario la revisión exhaustiva de las ciencias, enfoques y teorías que le han ido dando forma.

El surgimiento de la disciplina del análisis de políticas públicas y su evolución está marcada por diversos elementos contextuales que determinaron su consolidación: la profesionalización de la burocracia, la racionalización de las decisiones gubernamentales de acuerdo al criterio experto, el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría y sus consecuencias sobre el desarrollo de los Estados de bienestar social, así como el florecimiento de las escuelas de administración y de la investigación sobre políticas sectoriales. Estos acontecimientos fueron la base sobre la que se gestó el nacimiento, en los años 1950, de esta nueva disciplina caracterizada por una doble dimensión descriptiva y prescriptiva, así como por una vocación normativa otorgada por su orientación innata hacia la resolución de problemas.

Fontaine (2015) inicia la discusión planteando que la complejidad y dinamismo de las sociedades contemporáneas obliga a la disciplina a explorar nuevos instrumentos conceptuales y metodológicos. La estructuración de los capítulos sigue los hitos del diseño de investigación: epistemología, historia, praxis, teoría y métodos. Cada sección es desarrollada con una solidez conceptual que permite dotarse de valiosos elementos para la discusión dentro

de este campo de estudio.

El primer capítulo aborda con profundidad una discusión epistemológica, poniendo sobre el tapete los debates que han cruzado el análisis de políticas públicas desde sus comienzos, cuando ocurrió la convergencia originaria de las ciencias sociales en lo que se llamó la “orientación hacia las políticas”.

Aquí, se plantea que la disciplina ha evolucionado junto a la falsa dicotomía entre constructivismo y positivismo como telón de fondo. Esto ayuda a explicar la ausencia de enfoques y teorías únicas en este campo de estudio, revelando su carácter heterogéneo y controvertido. Fontaine plantea una interesante ruptura con la reflexión de los pioneros en el análisis de políticas, plasmada en la triple interrogante “¿quién consigue qué y cómo?” de Laswell (1992), al considerar las políticas públicas como variables dependientes de los acontecimientos sociales, institucionales, políticos y económicos, en suma, de la historia; ello permite una mejor definición de las variables independientes de los problemas sociales que la acción pública busca resolver.

Con un enfoque crítico se desarrolla, en el segundo capítulo, la historia del análisis de políticas. El autor repasa a los pioneros de la disciplina: Lasswell, Simon y Lindblom, situando las aportaciones de cada uno en una perspectiva histórica y ligadas al contexto político, social y económico que las determinaron. Asimismo, aborda el desarrollo del ciclo de las políticas: formulación, para lo cual se apoya en Kingdon; sigue las ideas de Wildavsky para la implementación y finalmente aborda la evaluación. Respecto de esta última, Fontaine desnuda lo que aparece en gran parte de los textos de análisis de políticas como un ejercicio técnico neutral, sosteniendo que, por el contrario, la evaluación posee una dimensión política, la que se expresa en la infinidad de interpretaciones posibles de realizar a partir del hallazgo de explicaciones causales entre variables cuya definición tampoco es neutra.

El modelo secuencial de Jones (1970), que de-

**\*Dirección de correspondencia [Correspondence address]:** André Moreau, Universidad de Chile  
E-mail: andremoreau.am@gmail.com

rivó en la fragmentación del campo de estudio de las políticas públicas por etapas y cuya consensuada crítica contemporánea comenzó con Sabatier (1988), es rescatado por Fontaine al atribuirle un valor heurístico, el que se manifiesta en el uso que todavía se hace del modelo para organizar la literatura y la explicación de los ejercicios de análisis. Así, el llamado es a un empleo meramente referencial del ciclo, cuyo aporte consiste en permitir la priorización de enfoques analíticos según el lugar y momento de las políticas que se busca estudiar.

La praxis es el tema que se aborda en el tercer capítulo, junto a la tesis del triple descentramiento del Estado de Peters y Pierre (2000) y sus efectos: la conformación de espacios supranacionales de toma de decisión, la descentralización del poder y la externalización de las funciones del Estado ha redefinido los marcos de la acción pública de las tres últimas décadas, donde la interacción entre funcionarios públicos, actores sociales, económicos, estatales y no-estatales desplazan la lógica tradicional de gobierno. Ello determinó el surgimiento de la gobernanza, donde cobra menor relevancia la coacción que la coordinación y adaptación del Estado a su entorno. Aquí, el autor es claro en señalar que la gobernanza, lejos de ser un producto teórico fruto del refinamiento intelectual, emerge a partir de los estructurales cambios históricos señalados.

La discusión es enriquecida con la atención puesta sobre los instrumentos de las políticas públicas y los factores endógenos y exógenos que determinan su elección: legitimidad social, herencia de instrumentos preexistentes, cultura de los tomadores de decisión e interdependencias entre países. Por otro lado, la elección de los instrumentos de política revela preferencias de gobierno que constituyen la expresión del modo de gobernanza imperante. Esto invita a pensar las políticas públicas desde una visión interactiva, donde Estado, sociedad y mercado configuran una red que impide abordar los procesos de toma de decisión a partir de análisis sectoriales.

La cuarta sección del libro desarrolla en profundidad el racionalismo, el neoinstitucionalismo y el cognitivismo, los enfoques globales desde los cuales ha evolucionado el análisis de políticas públicas, siendo relevados según el rol que han jugado en la consolidación de la disciplina. El detenerse con detalle y mirada crítica en cada uno de ellos permite robustecer la aproximación al objeto de estudio desde un juicio fundamentado en una gran diversidad teórica, difícil de encontrar en otros campos de estudio. Retomando la idea de la falsa dualidad constructivismo-positivismo, lo que existe en realidad es un continuo entre estos dos polos, dentro del que se insertan los tres enfoques globales.

El racionalismo se aborda desde una aproximación a la teoría de la elección pública y de la elección racional, para cuya consolidación en la segunda mitad del siglo XX resultó clave el advenimiento de la revolución conductista, heredera a su vez de la revolución marginalista que separó la economía de la política (Walras, 1954). Esto marca la ruptura epistemológica que inicia la creciente predominancia de las prácticas explicativas de los fenómenos sociales en desmedro de las interpretativas. La revolución conductista permeó también la concepción de las instituciones, al considerarlas como un producto de cálculos racionales. En respuesta a lo anterior, se desarrolla el neoinstitucionalismo, que viene a invertir la lógica y pone al Estado como un antecesor y orientador de los cálculos racionales. Así, desplaza el análisis del Estado hacia el campo de las interacciones entre organizaciones y acciones colectivas e individuales, configurando un sistema complejo. Otra parte de la reacción a las teorías conductistas se expresó en el planteamiento de la importancia de las ideas y el aprendizaje en la elaboración de políticas públicas, base del enfoque cognitivista, en el que la construcción social de los intereses y la orientación de la conducta del actor a partir de su definición de la realidad resultan determinantes para el análisis. Dentro de este enfoque, y discutidos al final de la sección, se inscriben el Marco de Coaliciones Promotoras desarrollado por Sabatier (1987), las políticas vistas como paradigmas (Surel, 2008) y la teoría crítica (Poulantzas, 1975; Habermas, 1987).

El giro argumentativo en el análisis de políticas públicas (Fischer, 1993), en tanto heredero de la teoría crítica, viene a generar una ruptura epistemológica en el análisis de políticas públicas, por cuanto concibe al analista como un actor que toma parte en el proceso, cuyo rol incide en el conflicto entre los distintos actores en torno a las políticas. Respecto de la teoría crítica, Fontaine plantea que se trataría de una categoría un poco perdida, pues remite a un problema teórico y no epistemológico, y la acusa de alejarse de la pretensión originaria de la disciplina, es decir, de la orientación hacia la resolución de problemas. Sin embargo, es posible afirmar que el giro argumentativo, sin negar la importancia del análisis empírico, se inserta en la epistemología post-positivista, la que a su vez entra en diálogo con tesis relativistas, tomando el argumento práctico como unidad de análisis (Roth, 2010). La vinculación del giro argumentativo con la teoría social y política enmarcan su búsqueda de una metodología relevante que lo ha llevado a constituirse como una de las perspectivas teóricas más relevantes dentro de la disciplina (Fischer, 2012) y no a representar un mero intelectualismo como sostiene el autor en el texto.

En su trabajo seminal, Laswell (1992) le atribuyó tres características distintivas a las ciencias de la política: actividad investigativa orientada a la resolución de problemas, uso de enfoques multidisciplinarios y normatividad u orientación por valores democráticos. Es posible afirmar, entonces, que tanto las teorías centradas en el uso de métodos explicativos, más afines a la primera característica, como las centradas en métodos interpretativos, más afines a la tercera característica, pueden reclamar, en igualdad de condiciones, su legítimo lugar en el campo del análisis de políticas públicas.

La amplia gama de disciplinas que plantean formulaciones orientadas al análisis de políticas, tales como la historia, la sociología, la economía y la ciencia política, así como el permanente debate que esta diversidad ha producido, ha resultado en la utilización de una creciente variedad de metodologías, temática de la que se ocupa el último capítulo. La discusión, que aborda los métodos cuantitativos y cualitativos, inferencias inductivas y deductivas, marcos de análisis basados en inferencias interpretativas y finalmente los basados en inferencias causales, resulta aún más atractiva considerando lo desarrollado en la primera parte del libro respecto de la ontología, epistemología y el objeto de estudio del análisis de políticas públicas. Kuhn (2011) sostiene que la elección de ciertos métodos por sobre otros refleja el paradigma que orienta al investigador, lo que lo vincula también a una postura ontológica y epistemológica. Por eso, resulta fácil identificar la preferencia que poseen los diversos enfoques de análisis de políticas por ciertos tipos de métodos, que se encargan de traducir y llevar a la práctica la visión de mundo que el investigador abraza.

Fontaine no solo describe, sino que también sitúa en sus contextos teóricos la batería metodológica empleada en el análisis de políticas y le da sentido a la interesante proposición que plantea en la primera sección del libro: detrás de toda discusión metodológica, se encuentra una discusión política y de opciones políticas. No obstante la existencia de numerosos trabajos que constituyen valiosas contribuciones sobre la materia, el recetario objetivo de las políticas públicas resulta un imposible, por cuanto los sesgos teóricos, metodológicos y epistemológicos de cada autor se filtran inevitablemente en cada obra. De lo anterior, este libro no está exento: resaltando la importancia de los marcos de análisis explicativos en desmedro de los interpretativos, es posible apreciar una inclinación por otorgar la mayor validez a los enfoques neoinstitucionalistas en el afán de lograr explicaciones causales, concebidas como el fin último del ejercicio de análisis de políticas públicas.

Aquí, vale la pena reflexionar en torno a las características que han adquirido los procesos políticos contemporáneos y los cambios que se operan en el contexto en que se desenvuelve la acción pública: la importancia que han ido cobrando los modelos de análisis narrativos, deliberativos e interpretativos de análisis de políticas son un síntoma inequívoco de su creciente utilidad explicativa en escenarios caracterizados por la interdependencia de variables, polarización y fuerte controversia, donde el hallazgo de soluciones no se restringe a criterios de impecabilidad técnica ni puede quedar separado del camino escogido para alcanzar dichas soluciones. Esto es aún más válido en el contexto latinoamericano, donde la preeminencia de los enfoques tradicionales de análisis heredados del mundo anglosajón encuentran dificultades cada vez mayores cuando se trata de incorporar la creciente influencia y participación de los actores no-estatales en la definición de las políticas públicas, en escenarios de amplio cuestionamiento de las democracias representativas. A propósito del desarrollo reciente de nuevos enfoques y paradigmas que, fundamentalmente en América Latina, tratan de reconstruir la disciplina desde y para el continente, Fontaine opta por mantener cierta distancia respecto de la discusión sobre la connotación política que puede adquirir el análisis de políticas públicas: ya sea como cuestionador del marco normativo y cognitivo dominante, abriendo la puerta a una refundación democrática e institucional emancipadora o bien como una herramienta para la legitimación del orden instituido (Roth, 2010).

En síntesis, el autor ofrece una obra intelectualmente estimulante que caracteriza con detalle la historia y desarrollo del análisis de políticas públicas, logrando refrescar la discusión contemporánea de este campo de estudio y valiéndose de un potente arsenal conceptual finamente desplegado a lo largo del texto. Sin descuidar la mirada crítica y proposiciones teóricas en cada sección, Fontaine discute y tensiona la amplia gama de debates que han ido estructurando la identidad multiforme del análisis de políticas a lo largo de su trayectoria, estableciendo claramente que las propuestas teóricas, prácticas y metodológicas de este dominio del conocimiento se encuentran en pleno desarrollo. La creciente complejidad de los problemas públicos contemporáneos impone grandes desafíos a quienes tienen entre manos la gestación de respuestas desde el Estado. El libro constituye una valiosa herramienta en esa dirección al presentar un panorama íntegro del análisis de políticas públicas, disciplina cuyo ejercicio tiene mucho que aportar al mejoramiento permanente de las políticas y del fortalecimiento de los sistemas democráticos.

## Referencias

- Fischer, F., editor (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Duke University Press.
- Fischer, F. (2012). *The argumentative turn revisited: Public policy as communicative practice*. Duke University Press.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Anthropos Editorial-Flacso.
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Editorial Taurus.
- Jones, C. (1970). *An introduction to the study of public policy*. University of Pittsburgh, Duxbury.
- Kuhn, T. S. (2011). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de cultura económica.
- Laswell, H. (1992). *La Orientación hacia las políticas*, pp. 79–99. Miguel Angel Porrúa,.
- Peters, G. y Pierre, J. (2000). *Governance, Politics and the State*. Macmillan Press.
- Poulantzas, N. (1975). *Hegemonía y dominación en el estado moderno*. Ediciones Pasado y Presente.
- Roth, A.-N. (2010). las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional de Colombia.
- Sabatier, P. A. (1987). Knowledge, policy-oriented learning and policy change, An Advocacy Coalition Framework. *Knowledge*, 8(4):649–692.
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, 21(2-3):129–168.
- Surel, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas. *Estudios Políticos*, 33:41–65.
- Walras, L. (1954). *Elements of Pure Economics: Or, the Theory of Social Wealth*. Translated by William Jaffe. Published for the American Economic Association and the Royal Economic Society.