



FONTAINE, G. (2015). *El análisis de las políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos, Barcelona.

Dentro del ámbito de conocimientos de la Ciencia Política y de la Administración, el estudio de las políticas públicas viene suscitando un enorme interés en las últimas décadas. Así lo demuestra el amplio espectro de artículos, monografías e, incluso, la edición de alguna revista especializada. En un sentido similar, habría de añadirse su inclusión en los cursos de grado y posgrado en los que el estudio de las políticas públicas ocupa un lugar molar. Con todo, el trabajo del que aquí nos ocupamos, viene a suponer una contribución a la profundización en el conocimiento de este campo de estudio, ya que el hecho de que los estudios en torno a las políticas públicas estén bien asentados y se disponga ya de un amplio corpus teórico en el ámbito de los saberes politológicos, no significa, ni mucho menos que su contenido esté fijado. Sin duda, el trabajo del profesor Guillaume Fontaine, constituye una de las últimas aportaciones académicas al fecundo campo de estudio de las políticas públicas. No sólo es una propuesta interesante que permite ampliar las discusiones sobre las políticas públicas, sino también una aportación fresca y valiosa al estado del arte de su estudio.

El autor de este libro es profesor-investigador de FLACSO Ecuador. Cuenta con una extensa formación en ciencias sociales, y es uno de los autores más completos en su ámbito. Pensador solvente, polifacético y analíticamente riguroso, es, ante todo un intelectual preocupado por la cosa pública, comprometido con el bien común y la defensa del Estado. Por eso el libro constituye, sobre todo, un compromiso por el bien público y por ello el autor no se recrea única y exclusivamente en las reflexiones que tradicionalmente se han ocupado las políticas públicas, sino que considera el papel que estas tienen en la construcción del Estado. Partiendo de un cambio de enfoque en las cuestiones tratadas por la literatura de las políticas públicas que ponen el énfasis en las cuestiones históricas y teóricas, se podría decir que la intención del autor es abordar otros aspectos sustanciales que tienen que ver con su conceptualización, la formación de teorías y su metodología.

El libro está dividido en cinco capítulos a los que se añade una introducción y una conclusión y que, a su vez, están divididos en apartados. En cada uno de ellos se abordan cuestiones necesarias para la comprensión de las políticas públicas. Al final se ofrece una completa bibliografía que es de gran ayuda para quien desee profundizar en algunos aspectos fundamentales. En lo que sigue reseñaré de forma sintética los cinco capítulos, pues cada uno ofrece una riqueza de contenidos de un gran valor. Ni que decir tiene que este resumen se centra en los aspectos que me han parecido destacables y es muy probable que, en mi intento, haya obviado otros más dignos de valoración, pues la enorme riqueza de este texto impide abordarlo adecuadamente en unas breves líneas.

Comienza el libro, en la **Introducción**, tratando de responder a la pregunta de por qué y para qué analizar las políticas públicas. En un contexto de transformaciones

del Estado, se defiende con ahínco la necesidad de generar conocimiento acerca de la acción pública, haciendo énfasis en la importancia del mismo para ayudar a los decisores a dar respuesta a la complejidad y resolver sus problemas.

Con acierto, el autor sitúa en el **primer capítulo** una serie de consideraciones epistemológicas de carácter fundamental que permiten posteriormente el estudio de las políticas públicas. Para entender de qué se está hablando hay que contextualizar las políticas públicas en los diferentes discursos teóricos, y esta es la razón por la que este capítulo está dedicado a revisar diferentes paradigmas, para los que el autor, con cuidadosa precisión, ofrece un repaso general. A la hora de enmarcar el estudio de las políticas públicas se hace cargo de la polémica entre objetivismo y constructivismo propios de las tradiciones positivista y hermenéutica, poniendo de manifiesto las limitaciones de ambas. En la primera se incluirían los enfoques de la escuela de la elección pública y el institucionalismo y en la segunda el de las coaliciones promotoras, el análisis de referenciales globales-sectoriales y el análisis deliberativo de políticas. Se problematiza la definición conceptual del objeto de estudio de las políticas públicas en tanto que una definición de política pública no sólo plantea ineludibles cuestiones tanto de carácter epistemológico como teórico y metodológico, sino que también ha de tener en cuenta la multidimensionalidad del constructo. Sobre estos pilares conceptuales el autor analiza conceptos tales como la noción de paradigma hegemónico (Kuhn) y el criterio de demarcación y el principio de “falsabilidad” (Popper). Se anticipa que la discusión se organizará en torno a los enfoques conductistas, cognitivistas y neo-institucionalistas que se constituyen en los tres enfoques teóricos para abordar el estudio de las políticas públicas. En cualquier caso, bajo cualquier modelo teórico, el autor postula de manera reiterada que el estudio de las políticas públicas debe hacerse desde su consideración de estas como variable dependiente del contexto y de la dependencia de la senda, lo cual sugiere nuevas vías de investigación.

El **segundo capítulo**, que se centra en la historia de las políticas públicas, tiene por objetivos describir, en una aproximación diacrónica, desde los orígenes de la disciplina, los principales hitos históricos que han contribuido a la consolidación científica de las políticas públicas como una disciplina formal con un objeto de estudio propio y como una disciplina aplicada en el contexto de las necesidades sociales que van surgiendo para dar respuesta a una serie de exigencias prácticas determinadas por diferentes causas de carácter político, económico y social. Para ello se estudian con detalle las diferentes aportaciones de autores como Lasswell, con un interés en desarrollar una ciencia de las políticas de utilidad para consolidar la democracia. El siguiente hito histórico hace referencia a los procesos de toma de decisiones y la cuestión de la racionalidad limitada puesta de manifiesto por Simon y como contraposición a una supuesta racionalidad instrumental tal y como la concibe la teoría económica clásica. Paralelamente, Pressman y Wildavsky señalan la necesidad de detenerse en el estudio de la formulación e implementación y teniendo en cuenta la diversidad de perspectivas de los actores y marcos institucionales. También se hace cargo de la problemática de la evaluación y en las carencias del modelo secuencial por fases o etapas que debe ser considerado como un instrumento heurístico más que como unidades empíricas de estudio.

En el **tercer capítulo** se contemplan los cambios experimentados por el Estado desde finales de la década de los 80 del pasado siglo y que han configurado su perfil actual, evolucionando del gobierno a la gobernanza y a la gobernabilidad. Asimismo,

señala la importancia de la inclusión de los actores no estatales, subrayando los cambios en la manera tradicional y jerárquica de gobernar a formas más horizontales y su impronta en la acción pública. Partiendo de que las políticas son el producto y resultado de las interacciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, su análisis debe tener en cuenta estos factores. Se hace cargo del problema de la gobernanza multinivel en donde también operan actores de diferentes lógicas, en su relación con la gobernabilidad democrática. Así, el autor, partiendo de la distinción entre los distintos tipos de gobernanza de Pierre y Peters, profundiza en las relaciones entre los modos de gobernanza y el estilo de políticas. A continuación, señala la incidencia de las redes de actores no estatales desde un enfoque diferente al corporativismo señalando la importancia de sus modos de interacción. Lo que se discute son los rasgos de las diferentes lógicas del Estado, de la sociedad y del mercado. De igual forma, el autor se detiene y realiza un acercamiento a los tipos de instrumentos de políticas y el problema de su elección a la luz de las constricciones con las que se encuentran los gobiernos.

En el **cuarto capítulo** aborda el estudio de los modelos teóricos del estudio de las políticas públicas, que contrasta sistemáticamente al objeto de arrojar luz acerca de sus aportaciones al estudio de las mismas. Se detiene, en primer lugar, en el enfoque racionalista y su primera manifestación, el conductismo, que en su afán empirista rompe con la filosofía política, para acometer después las teorías de la elección racional como teorías económicas de la política que enfatizan las relaciones principal-agente. Bosqueja de manera concisa los planteamientos de la escuela de la elección pública, que considera a los burócratas como actores que sólo buscan maximizar sus presupuestos y la importancia de esta posición para las políticas públicas, resaltando como las teorías de la elección racional ayudan a entender el comportamiento de las instituciones. De forma más sucinta se ocupa del neo-institucionalismo en sus diversas variantes (Histórico, sociológico y económico) como reacción al conductismo. Se plantea en este punto si es posible una síntesis o si se puede hablar de neo-institucionalismo económico para recoger las aportaciones de la teoría económica de la burocracia al análisis de las instituciones. Finalmente, también subraya como los enfoques cognitivistas tienen que ver con los procesos de aprendizaje en un contexto donde las políticas públicas son una respuesta para la solución de problemas que se definen en función de los distintos esquemas interpretativos de los actores y la relación de poder entre éstos. El capítulo se completa con la revisión de las comunidades epistémicas y como las ideas que aparecen como referentes o triunfantes determinarían el conjunto de decisiones, acciones y prácticas que informan una determinada política pública. De este modo, en la pluma de Guillaume Fontaine el detallado y exhaustivo análisis de estas teorías adquieren un sugestivo y novedoso tratamiento.

Finalmente, en el **quinto capítulo** que cierra el libro, intitulado “Métodos”, se adentra en una revisión de la metodología para analizar las políticas públicas. Es esta una cuestión básica en el ámbito de este campo de estudio, puesto que el control de su eficacia es un elemento importante para su evaluación. En un primer apartado se detiene en el problema de generación de conocimiento, en un contexto donde los modelos explicativos junto con sus presupuestos epistémicos son variados y hasta inconmensurables. Hay, asimismo, una discusión informada acerca de las tecnologías experimentales, cuasi-experimentales o de diseño de caso único sea éste inductivo o deductivo, que pueda ser útil a los tomadores de decisiones, haciéndose cargo de que no puede existir un catálogo de métodos. Se aborda la cuestión de los méto-

dos cuantitativos o cualitativos y el autor recuerda la, dificultad de encontrar relaciones de causalidad y de definición de variables. De forma más sucinta se ocupa de los métodos comparativos y del análisis deliberativo sustentado en las narrativas subjetivas de los actores críticos y sus intencionalidades, donde los actores tienden a crear la realidad y construir significados. Acerca de todos estos métodos, se vuelcan reflexiones y se plantean cuestiones fructíferas encaminadas a transmitir la relevancia de los métodos en las políticas públicas para el análisis y comprensión de la acción pública.

En resumen, el libro del profesor Guillaume Fontaine realiza, en una prosa de estilo limpio, ameno y claro, una impecable presentación de las políticas públicas que constituye una aportación de alto valor añadido a la bibliografía sobre este campo de estudio. Es un libro excelente que da que pensar a quien lo lee, ofreciendo un copioso material para la reflexión y el debate y el mérito del autor no reside sólo en el rigor y cuidado que se ponen en la presentación de los diferentes conceptos y categorías, sino también en el hecho de dirigir la atención del lector a aspectos clave relacionados con las perspectivas de investigación empírica. Este trabajo extraordinario, bien documentado, analítico y argumentado sobre las políticas públicas, no obsta para que también sea un estudio de innegable valor didáctico, una excelente herramienta para la enseñanza de las políticas públicas, para todos aquellos interesados en su indagación, ya que es un libro escrito tanto para los legos como para aquellos que ya están familiarizados con su estudio e investigación y, por supuesto, para los decisores públicos. Contiene muchos ejemplos y nos invita a reflexionar a la vez que aporta una extensa, actualizada y ordenada bibliografía recopilatorio de todas las fuentes imprescindibles para diseccionar las políticas públicas.

Ángel Iglesias Alonso
Universidad Rey Juan Carlos