

## Reseñas

.....  
*Análisis y gestión de políticas públicas*,  
de Joan Subirats, Peter Knoepfel,  
Corinne Larrue y Frédéric Varone,  
Barcelona, Ariel, 2008, 285 pp.

por Carlos Gastélum  
Egresado de la Maestría en Administración  
y Políticas Públicas del Centro de  
Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

El estudio de las políticas públicas evoluciona de manera dinámica: aquello que empezó por articular esfuerzos para incrementar la efectividad del Estado en su intervención en el espacio público se matiza en la medida en que el papel del Estado se transforma y la sociedad modifica sus relaciones frente a él. No es de sorprender que los estudiosos y profesionales del quehacer público busquen constantemente encontrar el hilo negro que explique la buena elaboración de una política pública. Por un lado, la racionalización

excesiva suponía la posibilidad de diseños perfectos cuyas fallas se explicaban ya fuera por la perversidad o por la incompetencia del procesamiento humano. Acabado el mito de la racionalidad total, nuevas reflexiones encaminaron los esfuerzos para encontrar el modelo o etapa de política que permitiera dar coherencia a todo el proceso mediante la armonización de los elementos considerados como clave.

Si bien es generalmente aceptado que no existe un modelo único que pueda resistir a cada una de las particularidades nacionales y locales, algo común existe en ese esfuerzo: el intento por descubrir, a través de la experiencia y las aportaciones teóricas del momento, las aristas analíticas no consideradas en modelos anteriores.

*Análisis y gestión de políticas públicas* de Subirats *et al.* es la búsqueda por aportar un modelo analítico que

permita comprender de manera práctica, pero a la vez profunda, el proceso de elaboración y gestión de las políticas públicas. Las reflexiones reunidas por los autores son el fruto tanto de su experiencia académica como profesional en Francia, Suiza y España.

La presentación del libro se realiza en once capítulos divididos en tres partes: marco teórico, claves del análisis y modelo de análisis.

El presente documento es una invitación a realizar una lectura detallada del texto que permita generar conclusiones propias. Para tal fin, la reseña se organiza de la siguiente manera: primero, una descripción general de los contenidos (a), segundo, las aportaciones y novedades de la propuesta analítica (b), tercero, una exposición sobre los límites del modelo (c) y cuarto, algunas reflexiones finales (d).

*a. Descripción de los contenidos.*

En la primera parte, consagrada al *marco teórico*, Subirats *et al.* realizan una amalgama de diversas corrientes teóricas que han dominado el estudio de las políticas públicas, principalmente aquellas relacionadas con el análisis de las políticas públicas frente a la teoría del Estado, la acción pública y la evaluación de resultados.

Su análisis se centra en las llamadas “ciencias de la acción”, en las que los elementos principales provienen de la sociología francesa de las organizaciones, la Escuela de Frankfurt, así como de algunas corrientes neomarxistas.

Su marco teórico corresponde, pues, a un institucionalismo centrado en los actores, en el que, por medio de la observación empírica, es posible identificar estrategias, intereses y recursos que los actores son capaces de movilizar a partir de su “posición institucional.”

La segunda parte del libro presenta las *claves del análisis*, es decir, los distintos elementos que han de conformar las bases del modelo analítico. Estas claves corresponden a la definición de qué es un problema público y cómo ha de plantearse en el espacio público; las reglas institucionales que han de tomarse en consideración para legitimar de manera jurídica la intervención del Estado y los distintos actores que deben entrar en el *juego*, así como los recursos que tienen a su disposición para influir en el proceso de las políticas públicas.

Finalmente, el *modelo de análisis*, en la tercera parte, expone los seis productos correspondientes al ciclo de

políticas propuesto por los autores, que son: la definición política del problema público, el programa de actuación político-administrativo (PPA), el acuerdo político administrativo (APA), los planes de acción, los actos de implementación y los enunciados evaluativos.

*b. Sobre las aportaciones del modelo.* Ahora bien, ¿qué es posible decir sobre las aportaciones del modelo analítico plasmado en *Análisis y gestión de políticas públicas*?

*Un modelo analítico práctico.* A pesar de estar naturalmente incrustado en la realidad europea, el modelo sirve de guía práctica para ser adaptado a contextos particulares. De hecho, los autores logran condensar las tendencias actuales del debate en políticas públicas, resultado de un estudio altamente documentado, para permitir los ajustes pertinentes según la realidad democrática del lugar. Además, el texto se explica a partir de numerosos ejemplos que permiten transmitir con mayor claridad el sentido de sus reflexiones.

*Una marco teórico operacional.* Una de las virtudes de la propuesta es la capacidad de articular distintas corrientes teóricas para desarrollar un análisis operativo. En este sentido, la

teoría se utiliza como una herramienta para desmembrar las diferentes etapas del proceso de políticas, pero no excluye la posibilidad de interpretar los fenómenos específicos de cada etapa del ciclo de políticas a partir de otras teorías.

*Un modelo con coherencia interna.* El modelo explica los pasos que se necesitan seguir para el desarrollo del análisis sin perder de vista la coherencia sustantiva que ha de permanecer a lo largo del proceso de políticas públicas. El énfasis en la coordinación, así como en el ajuste constante de objetivos mediante la negociación de los actores involucrados presentan una advertencia pertinente sobre la atención que debe prestarse a los diferentes actores, tanto públicos como privados, que intentan capturar las etapas del ciclo de políticas.

*Énfasis en la implementación de las políticas.* Alejándose de la tradicional idea de la ejecución automática de las decisiones sobre cómo resolver el problema público, los autores identifican la etapa de implementación como el punto crítico donde las insuficiencias del diseño buscarán ser explotadas por los actores en busca de su propio beneficio. Esa arena de conflicto es analizada profundamente

te por los autores para centrar los riesgos potenciales que han de llevar al fracaso la intervención del Estado en el espacio público.

*c. Sobre los límites del modelo.* Todo modelo implica una simplificación de la realidad. Esta simplificación implica consecuencias que han de ser explícitas para dimensionar los límites del modelo. Algunas de ellas se presentan a continuación.

*El problema público como consecuencia exclusiva de actores privados.* Los actores son definidos mediante el “triángulo de base”, el cual está constituido por las autoridades político-administrativas, los grupos-objetivo y los beneficiarios finales. Para los autores, el grupo-objetivo –que se compone exclusivamente de actores privados– es “la causa directa (o indirecta) del problema colectivo que la política pública intenta resolver”. Es entonces cuando el poder público debe emprender una “intervención concreta” para modificar sus conductas y resolver así el problema público. En este sentido, la exclusividad de los actores públicos como generadores del problema pasa por encima aquellas condiciones creadas por el Estado, el cual, lejos de mejorar las condiciones de los ciudada-

nos, puede incluso destruirlas. El modelo centra demasiado su atención en los actores privados cuyo comportamiento es posible “corregir”.

*El supuesto de la acción privada.* Los autores sobredimensionan la proactividad de los actores para entrar en conflicto en el *juego* de las políticas públicas cuando sus intereses se vean evidentemente afectados por la intervención estatal. Este supuesto implica un límite evidente, sobre todo cuando se habla de ciudadanos que, por falta de interés, conocimiento, recursos o instrumentos jurídicos para intervenir en una etapa de políticas públicas, no participan.

*Un acercamiento “de arriba hacia abajo”.* En sentido contrario al punto anterior, el modelo carece de instrumentos suficientes para integrar al análisis los modelos de iniciativa y participación ciudadana en políticas públicas. El supuesto parte de que es el Estado el que ha de tomar la iniciativa en la solución del problema público, mientras que los actores privados actúan sólo de manera contingente frente al gobierno.

*Más análisis, menos gestión.* La propuesta de los autores sirve principalmente para desarrollar las habilidades para generar análisis pertinentes

dentro de la esfera del modelo más que como un manual de cómo gestionar las políticas públicas. El límite se hace evidente puesto que la premisa de la gestión de los autores reside en la observación empírica del desarrollo más que en una guía de cómo actuar en una determinada situación. Si la evidencia empírica de un contexto particular ha de ser el fundamento de la gestión de las políticas, entonces las habilidades deben construirse según la dinámica local del proceso de políticas.

*d. Reflexiones finales.* Más allá de los límites de la propuesta de Subirats *et al.*, *Análisis y gestión de políticas públicas* es una referencia obligada pa-

ra aquellos cuyo interés sea profundizar en el entendimiento práctico del análisis de las políticas públicas. El libro presenta de manera esquemática y organizada el proceso de las políticas públicas, los actores que han de influir en ellas y los ajustes contingentes necesarios para el acomodo de intereses y la evaluación continua de los resultados. Si bien lo original de la propuesta reside en la capacidad de articulación de diversas teorías más que en descubrimientos reveladores, también representa un acercamiento pertinente para reflexionar como punto de referencia sobre la complejidad y los conflictos inherentes a lo largo del ciclo de las políticas públicas. ☞