



DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1846>

Gema Pastor Albaladejo, editora  
**Teoría y práctica de las políticas públicas**  
 Valencia: Tirant Lo Blanch, 2014, 477 págs.

*Teoría y práctica de las políticas públicas* es un manual cuya primera virtud es fortalecer la producción bibliográfica en idioma español (desde de España) dentro del área disciplinar de las políticas públicas, surgida y desarrollada fundamentalmente en el contexto de la Academia anglosajona, y particularmente estadounidense, desde mediados del siglo XX. Esta obra se inserta en la tendencia de evolución normal del campo científico, sin embargo, un trabajo como este no tiene el camino fácil cuando se publica. Solo a manera ejemplo, pueden contarse un par de obras a nivel andino que acometen empresas similares recientemente; otro par de obras en la misma España; y desde México y Argenti-

na contamos recientemente con las primeras ediciones en castellano de dos obras seminales del campo.<sup>1</sup>

A pesar de valoración positiva “por defecto” que esta publicación merece en la medida en que contribuye al fortalecimiento de la comunidad académica de habla hispana, también debe someterse a una valoración comparativa (y en ese sentido “externa”). Fundamentalmente esto se hace preguntándose ¿cuáles son los aportes a las discusiones contemporáneas del campo de las políticas públicas? Dadas las condiciones contemporáneas de producción y acceso del conocimiento, esta respuesta no solo puede considerar la Academia que escribe en castellano.

Frente a las ediciones en español de Parsons 2007 y Sabatier 2010, se debe señalar que son trabajos seminales del campo disciplinar que no tienen comparación frente a la obra de Pastor, a no ser porque esta última adopta el enfoque del ciclo de políticas al igual que Parsons. Frente a trabajos como los producidos en Colombia (Roth 2014; Ordóñez-Matamoros 2013), se puede señalar que comparten con la obra de Pastor el carácter introductorio a las políticas públicas con que han sido escritos; sin embargo, Roth por ejemplo ofrece una mayor discusión teórica. Y frente a los trabajos producidos en el pro-

<sup>1</sup> André Roth. 2014 [2002]. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora; Gonzalo Ordóñez-Matamoros, director. 2013. *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia; Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel; Jean Harguindéguy. 2013. *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos; Wayne Parsons. 2007. *Políticas públicas. una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. México DF: FLACSO México [edición original en inglés de 1995]; Paul Sabatier, editor. 2010. *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado [edición original en inglés de 2007].

pio campo de la Academia española, puede decirse que el trabajo de Subirats et al. 2008 se destaca por ser una propuesta novedosa de interpretación teórica, pero también por ofrecer un marco operativo para el análisis de las políticas públicas, objetivo que dista mucho del propuesto en la obra editada por Pastor. Sin embargo, frente al trabajo de Harguindéguy 2013, este manual comparte tanto el objetivo de alcance introductorio como la apuesta metodológica por el ciclo de políticas, y se diferencia significativamente en que carece de la profundidad del abordaje de las discusiones teóricas contemporáneas en el campo (segunda parte del libro de Harguindéguy).

Pero más allá de poner en contexto este libro, es absolutamente necesario hacer una valoración “interna”, puesto que a ningún trabajo se le puede pedir más de lo que se propone, pero tampoco menos: “(...) esta obra se distingue por su clara vinculación y vocación académica. (...) sus autores son profesores e investigadores que proceden de diferentes universidades españolas (...) [y] sus principales destinatarios son los estudiantes universitarios que cursan la asignatura de políticas públicas en alguna titulación de grado o postgrado” (13).

Formalmente, este libro se estructura en tres partes. En la primera, se hace un abordaje teórico del campo de las políticas públicas, específicamente circunscrito a la presentación de cada una de las etapas o fases su ciclo. En la segunda parte se reúnen seis capítulos de análisis de políticas públicas sectoriales a nivel de España usando el enfoque del ciclo de políticas. Por último, en la tercera parte del libro se abordan tres debates sobre temas contemporáneos específicos: la gobernanza, la gestión pública y el cambio institucional. A diferencia de muchos trabajos de similar propósito, uno de los aspectos absolutamen-

te novedosos en este libro es la presentación del conjunto de trabajos de análisis de casos sobre políticas públicas desarrolladas en el ámbito de acción local, lo cual es el rasgo distintivo de este manual. En adelante, de manera específica, se presentan las diferentes partes del libro señalando sus fortalezas y debilidades.

El bloque 1 (capítulos 1-6) abre el libro con una introducción general. Aquí la discusión teórica adolece de ser genérica y desactualizada; observación que se puede extender a los cuatro primeros capítulos que incluyen la formación de agenda, la formulación y la implementación. En este primer capítulo se defiende el enfoque metodológico del ciclo de políticas frente a las críticas que han hecho diversos autores y el principal argumento es su utilidad pedagógica. Sin embargo, como se evidencia más adelante en los capítulos de análisis de casos, este enfoque termina siendo siempre una camisa de fuerza analítica, semejante a una trampa, puesto que los analistas tenderán a cumplir las expectativas del análisis secuencial y racional que supone. Esto lleva a perder de vista elementos específicos de debate sobre otros procesos relacionados con cada etapa, o a lo largo de las etapas, como la institucionalización (que en algunos casos se rescata de buena manera), el cambio *de y en* las políticas, entre otros.

De este primer bloque se destacan los capítulos 5 y 6 sobre la evaluación y la terminación de las políticas, por la actualidad de las discusiones. El capítulo correspondiente a la evaluación, sin embargo, más allá de establecer tipologías y algunas pistas operativas para el análisis empírico, adolece de circunscribirse excesivamente a la reproducción de metodologías de evaluación de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL) de España.

Es novedosa en sí misma la inclusión del capítulo sobre “terminación de políticas”, entendida como una fase con identidad propia en el ciclo, que su autora Laura Román rastrea desde académicos como Laswell. El argumento contextual de la autora para retomar esta discusión son las presiones actuales de recortes a políticas “costosas” en países europeos. Sobre esta posible fase singular hay debates comunes: ¿qué es lo que se termina?, ¿cuál es la variable dependiente: proyectos, programas, políticas, organizaciones o funciones del Estado?, ¿cuáles son las dimensiones operativas de la “fase terminación”? (135-136). Una pregunta que se podría agregar, y que reviste especial importancia porque permite transitar a debates teóricos más amplios es ¿puede considerarse “la terminación” como un caso específico dentro del análisis más amplio del cambio en las políticas? Esta pregunta se relaciona con la idea mencionada de terminación parcial de las políticas, y si se tiene en cuenta que difícilmente una política se termina totalmente, entonces este problema estaría implicado en el del cambio (*policy dynamics*). Por otro lado, existe el riesgo de postular una fase de terminación que solamente se restrinja a analizar la terminación de proyectos y, en el mejor de los casos, programas, aunque nunca efectivamente de las políticas, con lo cual la identidad demandada se ve desdibujada.

Pasemos al asunto singular del libro: el bloque 2, de análisis de casos de políticas locales. Como observación general, vale destacar que los casos seleccionados son representativos en el contexto de España y presentan actuaciones singulares de la administración pública local en diferentes sectores: las políticas de seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid; las políticas tributarias en la provincia de Alicante; las políticas de empleo en el ayuntamiento de Coslada; la política

medioambiental en Zaragoza; las políticas de igualdad de género en el País Vasco; y el único caso fuera de España, el de las políticas de modernización de los gobiernos locales en Reino Unido. En términos de forma, cada capítulo contiene una discusión sobre el campo específico de políticas y desarrolla su análisis específico según el modelo del ciclo de políticas que tiene el libro en general.

Este conjunto de trabajos es representativo de algunos debates dentro de las investigaciones sobre gobiernos locales y políticas públicas. Se abordan temas clave como la distribución de competencias y, más allá de lo jurídico-formal, discusiones sobre las relaciones intergubernamentales que se tejen alrededor de cada campo de políticas. Este aspecto es relevante en los diferentes casos en la medida en que se indagan las configuraciones específicas de relaciones entre los niveles: supranacional (Unión Europea), nacional (España), regional (Comunidades Autónomas y niveles provinciales) y local. Dentro de este escenario se puede agregar interesantes análisis, según los casos, donde la acción de los gobiernos locales llega a adquirir una especie de naturaleza performativa, en la medida en que logra “construir” su competencia sobre un sector de política en medio de las “zonas grises” jurídicas. Esto puede verse en los casos de las políticas de seguridad ciudadana, de medio ambiente, de empleo e incluso la política de género.

Otros aspectos que reflejan fortaleza de los trabajos son derivados de estas condiciones que exhiben los gobiernos locales y que podrían enunciarse como un llamado de atención sobre la contextualización de las políticas. La diversidad de actores que participan en las políticas locales analizadas es una condición que fácilmente se deriva de los diferentes niveles gubernamentales, a los cuales se suman actores propios del entorno local.

También es apropiada la lectura propuesta en claves de institucionalización de las políticas que se presenta en algunos de los casos.

Entre las debilidades de este bloque 2 puede decirse que el tratamiento de los diferentes casos es desigual en su calidad. Algunos casos son auténticos análisis de políticas públicas (seguridad, medio ambiente, empleo), mientras que otros son intentos de adaptación parcial al ciclo de las políticas (políticas tributarias, de género y de modernización).

Sobre la base de este conjunto de trabajos de caso queda el camino para seguir avanzando en las discusiones teóricas que indagan sobre la existencia de características específicas del análisis de políticas públicas en el nivel local. Esto puede ser relevante colocar en discusión con el libro porque permitiría salir del marco contextual específico de España. Adicionalmente, en algunos casos donde se percibe un uso mecánico del enfoque del ciclo de políticas, se puede aún indagar si esto evidencia límites del enfoque analítico. Finalmente algunos capítulos permiten pensar que el enfoque secuencial induce una forma de observar la realidad en donde la única dinámica posible es de naturaleza lineal, esto, a pesar de las reiteradas declaraciones de simultaneidad de las fases.

Por último, el bloque 3 del libro presenta tres capítulos dedicados al análisis de problemas actuales en la disciplina. El eje articulador de estos tres trabajos es la reflexión sobre la forma que adquiere y “debería adquirir” la gobernanza en el mundo actual. De manera singular, esta reflexión se sitúa en la intersección entre gobernanza y democracia, ya sea por el lado de la participación y la deliberación,

o por el lado de la *accountability*. En los tres casos la gobernanza se acepta como el marco general de referencia conceptual, utilizando para la discusión bibliografía convencional, así como aportes modestos pero sugerentes.

En “Gobernanza, democracia y políticas públicas”, Del Campo indaga por el significado del “buen gobierno” en tiempos de gobernanza. Uno de los elementos que sobresale en su análisis es el debate imprescindible sobre lo que denomina “metagobernanza”, es decir, gobierno de la gobernanza. Este debate importa en la medida en que enfatiza la responsabilidad frente a la ciudadanía que persiste en la gobernanza, haciendo alusión a una democracia más fuerte y sobrepasando los enfoques pluralistas. Esta es la propuesta de la autora para abordar los problemas persistentes de legitimidad en las sociedades contemporáneas sin descuidar los de eficiencia: “La gobernanza precisa de más política, pero no de menos técnica” (415). Esta línea de debate adquiere un tono más favorable a la Nueva Gestión Pública (NGP), enfatizando los aspectos de eficiencia en la implementación de las políticas en el capítulo “Gestión pública y políticas públicas”. Finalmente, se desarrolla una aproximación al mismo debate específicamente desde el marco del neoinstitucionalismo, reforzando las consideraciones de interacción de doble vía entre instituciones y liderazgo pero, por supuesto, enfatizando el carácter performativo de la acción que tienen las instituciones.

*Edgar Alberto Zamora Avilés*  
Facultad Latinoamericana de Ciencias  
Sociales (FLACSO), Ecuador