
Guillaume Fontaine, *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*, Quito, Anthropos, Flacso, 2015.

JORGE IVÁN CUERVO RESTREPO*

El libro de Guillaume Fontaine es refrescante y necesario para el análisis de políticas públicas (APP). Refrescante, porque actualiza con rigor el panorama teórico del APP, al hacer las preguntas adecuadas sobre la utilidad de la disciplina y la evolución en el quehacer gubernamental, luego de los cambios sucedidos en los últimos veinte años en el Estado, en los sistemas políticos, en la sociedad civil y en la forma como se toman las decisiones de política en un mundo más complejo y diverso. Necesario, porque da un paso adelante, conceptual y metodológico, en una disciplina que corre el riesgo de anquilosarse y petrificarse de la mano del discurso y la práctica gubernamental, y de una academia que parece girar en torno de sí misma respecto de los problemas sociales de este nuevo siglo.

Fontaine ofrece una nueva mirada a las políticas públicas más allá de la práctica estatal, en esa esfera que algunos autores como Arendt o Cunill han llamado lo público: la convergencia de las esferas estatal, social y

económica. En ese sentido, para el autor, una política pública es más que una intervención del Estado –y de los gobiernos– en la idea de resolver un problema social con los instrumentos y la legitimidad que da lo público; debe ser entendida como un proceso de interacción entre distintos actores en diferentes ámbitos sociales e institucionales, en la búsqueda de movilizar recursos bajo ciertas reglas de juego para corregir desajustes entre Estado y sociedad, y entre distintos sectores sociales.

El autor entiende y explica con rigor el origen y la historia del discurso de las políticas públicas (capítulos 1 y 2), e identifica sus limitaciones dada la evolución que ha sufrido el rol del Estado, la interdependencia global, el involucramiento de las comunidades en las decisiones públicas, el papel de los grupos de interés, factores que no fueron tenidos en cuenta cuando autores como Lasswell, Jones o Easton pensaron el modelo secuencial y la herramienta del *policy cycle* como marco explicativo del proceso de toma de decisiones en los años setenta y ochenta del siglo pasado.

La rigidez del modelo del ciclo de política ha contribuido con la rigidez de los análisis posteriores, y en la poca aplicación práctica en los gobiernos, especialmente en América Latina –y Colombia no es la excepción–, donde la lógica de las decisiones públicas ha estado atada más a la lógica de la elaboración de planes, programas y proyectos, tal y como lo señalé

* Abogado, Magíster en Políticas Públicas, Especialista en Política Social, Especialista en Derecho Público, candidato a Doctor en Derecho. Docente de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, e investigador del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Universidad Externado de Colombia. Bogotá (Colombia). jorge.cuervo@uexternado.edu.co. DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.12>

Harold Lasswell respecto de las limitaciones del llamado sistema de programación, planificación y elaboración de presupuesto (PPBS, Planning Programming and Budgeting System), que de manera afortunada nos recuerda el profesor Fontaine en el capítulo 2, tema que abordamos en su momento (Cuervo, 2007).

Fontaine rescata y pondera la idea, según la cual, cuando se tienen políticas públicas en un Estado, más que la definición de unos instrumentos técnicos capaces de resolver problemas, se trata de lograr consensos mínimos sobre el tipo de problemas sociales que deben transformarse en problemas públicos, y en los enfoques y la forma de abordarlos para reducir su impacto a la mínima expresión, como quiera que hay problemas sociales que nunca desaparecen y siempre constituyen un desafío para los gobiernos.

Pero la entrada de los problemas a la agenda gubernamental supone que distintos actores se disputan ese ingreso –o su no ingreso– y el enfoque de dicho tema. El libro de Fontaine llama la atención acerca de que en todo proceso de política pública hay distintas visiones de la sociedad, y, en ese sentido, a todo proceso de toma de decisión subyacen distintos tipos de conflictos que determinan la forma y el alcance de los instrumentos de política seleccionados, asunto que ha sido recogido por los llamados nuevos enfoques de política pública, como el Advocacy Coalition Framework (ACF), o el Enfoque de redes, y aquellos modelos que se desprenden del llamado giro argumentativo y deliberativo, como lo es propiamente el enfoque deliberativo que Fontaine explica de manera acertada en el capítulo 4.

El libro está dividido en cinco capítulos, una introducción y una conclusión. El orden no es el habitual de los textos sobre políticas públicas, algo que Fontaine se encarga de advertir y que le da una textura distinta y una aproximación diferente al tema, sin duda novedosa y estimulante.

El primer capítulo se ocupa de la *epistemología*, donde se decanta el origen disciplinar del APP, y donde el autor plantea que la evolución de los conceptos asociados a la política pública se dio en lo que se considera el falso dilema entre positivismo y constructivismo, lo cual, de alguna manera ha impedido que exista una suerte de dogmática de la disciplina, lo que a su vez es una ventaja porque ha permitido un desarrollo heterogéneo de miradas, desde distintos enfoques y paradigmas.

En este capítulo, Fontaine plantea una de las hipótesis más interesantes del texto, como es la de ver las políticas públicas como variables dependientes, postura que se opone a aquellas que las ven como variables independientes de la sociedad, como un elemento explicativo de los problemas; en el modelo de David Easton (1993), las respuestas que da el sistema político a las demandas sociales. Se propone entonces una especie de pequeña “revolución epistemológica”, al considerar las políticas públicas como variables dependientes “afectadas por acontecimientos sociales, políticos y económicos, y por los comportamientos individuales y colectivos, por los intercambios económicos, las relaciones internacionales”, entre otros factores. En la perspectiva de Fontaine, “las políticas públicas son producto del sistema institucional existente, de un equilibrio de

fuerzas entre los actores sociales, económicos y políticos, de las políticas anteriores y de la capacidad financiera del Estado, en otros términos es producto de una historia”. El interés radica en poder entender mejor las variables independientes de los problemas sociales que deben ser intervenidos a través de una política pública. Este giro es una novedad que sin duda invita a leer el libro con una aproximación distinta a como usualmente se abordan los manuales de política pública, sin mayores proposiciones teóricas o metodológicas.

En el segundo capítulo se aborda la *historia* del concepto, en el que se tiene la posibilidad de reconstruir la evolución del APP, que antes nos habían entregado Luis Fernando Aguilar y Peter De León (2010)¹, pero con una perspectiva crítica y un arsenal bibliográfico que hace dicho capítulo de imprescindible lectura en cualquier curso de política pública. Allí, Fontaine llama la atención sobre un fenómeno que no ha sido suficientemente destacado, como es el de la segmentación del campo de estudio, en función de cada una de las fases del ciclo de la política, lo que ha permitido conocer en profundidad cada fase (identificación y caracterización del problema, elaboración de la agenda, identificación y evaluación de las alternativas de solución, adopción, implementación y evaluación de la decisión), pero ha impedido construir un relato más allá de la lógica de secuencia que supone el *policy cycle*. Allí se propone un nuevo marco interpretativo para entender las políticas públicas como un proceso en el

que se articulan actores, marcos institucionales e instrumentos, y que permite recoger la heterogeneidad de factores que explican el surgimiento, el desarrollo y el fracaso o éxito de una política pública.

En el tercer capítulo (*praxis*) se aborda el tema de las transformaciones recientes del Estado, con dos asuntos esenciales: la irrupción de actores no estatales en los procesos de formación de las políticas públicas y los instrumentos de políticas. Sobre lo primero se hace un recorrido por toda la discusión sobre los nuevos modelos de gobernanza y los enfoques de política pública que emergen de allí, tales como el enfoque de redes, que serviría en los procesos en América Latina para integrar comunidades excluidas de los procesos de toma de decisiones, como se viene haciendo en países como Bolivia, donde la realidad social desafía los paradigmas tradicionales del APP, muy anclados en la racionalidad instrumental.

La parte dedicada al diseño de las políticas públicas y a la definición de los instrumentos es de las más novedosas del texto. De los instrumentos de política se habla poco en América Latina. En Colombia conocimos del tema por los trabajos de Patrick Le Galés y Pierre Lascoumes, difundidos en el *Diccionario de Políticas Públicas*, traducción de su homólogo francés bajo la dirección de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet, que en 2016 ve su segunda edición ampliada y corregida (Cuervo, Jolly y Soto, 2016). En nuestro medio, el instrumento termina asimilándose a los proyectos de inversión,

¹ Ver la Introducción de Luis F. Aguilar y el capítulo de Peter De León, “Una revisión del proceso de políticas: De Lasswell a Sabatier”.

o a decisiones de carácter administrativo o normativo, generalmente disociados de una política pública y vinculados a un plan de desarrollo o a un programa en un plan de acción institucional. Proyectos de corta duración, segmentados presupuestalmente por año y con muy poca vocación de continuidad, que hacen difícil que se puedan transformar realidades sociales. El capítulo del diseño de política y definición de los instrumentos debe ser de lectura obligada en los ministerios de planeación o su equivalente², para ver si es posible pasar de la lógica de gobernar con planes de desarrollo y programas y proyectos, a gobernar por políticas públicas.

En el cuarto capítulo (*teorías*), el libro se ocupa de revisar con detalle los nuevos enfoques de políticas públicas que dan cuenta de la evolución del APP, los cuales habían sido presentados, en parte, en el *Diccionario de Políticas Públicas* ya referido, y en los trabajos de André-Noël Roth, y su libro *Enfoques para el análisis de políticas públicas* de 2010. Este es un capítulo esencial para dar cuenta de la evolución de análisis de políticas públicas y una necesaria expansión de esa caja de herramientas que implica la disciplina.

En el quinto y último capítulo (*métodos*), Fontaine se ocupa del espinoso tema de los métodos cuantitativos y cualitativos, que tanta resistencia despierta en los analistas y hacedores de política que no están habituados al razonamiento matemático o a la investigación de campo (me pregunto cómo harán para tomar decisiones y diseñar políticas), y

ofrece una batería de métodos analíticos que, de tomarse en serio, enriquecerán el proceso de toma de decisiones en el sector público latinoamericano, porque el texto está escrito y pensado para una audiencia hispanoamericana, como bien lo señala el profesor Joan Subirats en el prólogo, lo cual constituye un plus, pues logra recoger esa vieja aspiración de autores como Pierre Muller de desarrollar un enfoque latinoamericano de políticas públicas con las especificidades institucionales, políticas, sociales y culturales propias de un continente que ha vivido la experiencia del Estado y de las políticas públicas de manera diferente a los países europeos y a Estados Unidos, donde se originó y desarrolló el análisis de política pública. En ese sentido, el trabajo del profesor Guillaume Fontaine constituye un aporte singular y valioso en esa dirección.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. F. (comp.) (2010). *Política Pública*. México: Siglo XXI editores.
- Cuervo, J. I. (2007). Planeación y políticas públicas: ¿dos enfoques contradictorios? En *Constitución de 1991 y Planeación en Colombia: Balance y perspectivas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia/Konrad Adenauer – Stiftung.
- Cuervo, J. I., Jolly, J. F. y Soto Uribe, D. (eds.) (2016). *Diccionario de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Easton, D. (1993). Categorías para el análisis sistémico de la política. En *Diez textos básicos de Ciencia Política*. España: Ariel.

² En Colombia es el Departamento Nacional de Planeación.