

te y oportuno, sino absolutamente necesario para la subsistencia de nuestra Constitución como Constitución normativa que es tanto como decir democrática. De lo que se trata es de terminar de construir el edificio que levantamos en 1978 por la sencilla razón de que es ingenuo pensar que una obra incompleta pueda perdurar indefinidamente. La lectura de la obra que he tenido el honor de comentar confirma claramente esta conclusión.

*Javier Tajadura*  
*Universidad del País Vasco*

VV.AA.: *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel Ciencia Política, 2008, 300 págs.

Una de las principales características de las perspectivas divulgativas de las políticas públicas, sea de su vertiente más teórica o de su vertiente más descriptiva, es su eminente carácter empírico: las políticas públicas se refieren a casos, a actores enmarcados en un contexto político y social concretos, y en unos valores, sean culturales, sociales e institucionales, que pueden llegar a explicar mucho de las lógicas de acción. Empirismo, por un lado, e interpretación de la realidad, por el otro. Y es que si hay algún aspecto en el que los analistas de las políticas públicas convergen es en que los aspectos esenciales que rodean a las políticas públicas son pura construcción social, tanto de los actores protagonistas, como, también, del propio analista y de cualquier observador ajeno a los hechos... como por ejemplo, un estudiante.

Desde este punto de vista, la divulgación académica en esta materia necesariamente tiene que cumplir con dos condiciones: tiene que proporcionar datos empíricos y tiene que asegurarse que estos no sólo sean significativos si no que se presenten de forma que permitan «visibilizar» su significado analítico ante un público no experto. El reto de un manual es proporcionar de forma «invisible» al lector los lazos entre los conceptos y la realidad «tangible», lo que de hecho entendemos como «operacionalización».

En este país, las publicaciones divulgativas (manuales, «readers», introducciones) sobre la materia han sido escasas. Evidentemente, esta escasez se ha suplido recurriendo a manuales y textos escritos por autores británicos y estadounidenses, en su inmensa mayoría. Pero lo que al docente es un recurso, al estudiante es un problema. ¿Por qué? Pues porque a la complejidad de la materia se le suma el desconocimiento, cuando no la incomprensión, de las referencias políticas, culturales y sociales inmediatas y de contexto de los ejemplos proporcionados en tales libros. Esto es una dificultad cuya superación requiere un sobreesfuerzo para poder llegar a captar todos los aspectos

relevantes de un ejemplo sucedido en otra realidad temporal y política que no siempre se consigue. No creo que seamos pocos los que hemos tenido que leer más veces de las que jamás confesaremos, el capítulo de la crisis de los misiles en la Bahía de Cochinos de Allison (en su versión traducida al español del libro editado por Luis Aguilar) como caso para estudiar los modelos de toma de decisiones...entre otros. Con ello no pretendo defender un «parroquianismo» de los ejemplos si no defender que los ejemplos se fundamentan en unos contextos y referenciales concretos y que para que conseguir que su significado analítico atravesase referenciales y perviva, hay que proporcionar una serie de elementos descriptivos y explicativos que no siempre (me arriesgo a decir que casi nunca) se encuentran en los libros divulgativos.

He aquí pues que el libro de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone aparece en escena. Se trata de un libro que opta sin contemplaciones por ofrecer una perspectiva divulgativa sobre las políticas públicas que no sólo subraye el carácter empírico de la materia, si no que explícitamente esté dirigido a visibilizar el significado analítico de los conceptos de las políticas públicas y a proporcionar los instrumentos necesarios para que el lector pueda «visibilizarlos» por su cuenta en otras ocasiones. Esta clara vocación empírica se nutre de los años de experiencia docente e investigadora de los autores en el campo, esto es, de sus propios recursos explicativos.

El libro, definido como un manual, se estructura en tres partes. La primera parte (capítulo 1) presenta las principales perspectivas teóricas que han acompañado el estudio de las políticas públicas. Desde el punto de vista del equilibrio interno del libro, esta parte con unas escasas diez páginas es, a mi entender, excesivamente breve y, hasta cierto punto, innecesaria y contraproducente. Es innecesaria porque dada la explícita vocación instrumental del libro, la presentación de las perspectivas teóricas tal y como se ha hecho bien podría haberse llevado a la introducción, sin que la distribución interna se resintiese. De hecho, el «peso específico» y el sentido del libro se encuentran en la segunda y la tercera parte, en las que se presentan las claves y el modelo de análisis. Es contraproducente si se pretende que el libro sea un manual para un lector ajeno puesto que añade una información elaborada de forma compleja, breve y con muchos sobreentendidos, que si bien es útil para un lector «entendido» —porque resume—, es poco comprensible (y descorazonadora) para un lector que lo tome como un manual dirigido a un público no experto. En cualquier caso, el libro no se resentiría si se obviara la primera parte.

La segunda parte (capítulos 2-5) presenta, define y sistematiza la variable a explicar (la dimensión substantiva e institucional de una política pública) y lo que para los autores son las variables explicativas: los actores, sus

recursos y las reglas institucionales, evidentemente en interacción. Si nos atenemos al objetivo explícito de que el libro sea un manual «apto para todos los públicos», esta segunda parte es la que mejor lo transmite y la que permite que los momentos más densos de la tercera parte puedan salvarse con éxito.

En esta segunda parte el lector encontrará lo que efectivamente enuncia su título: las claves del análisis, pero también el espíritu y objetivos del libro. Con ello quiero decir que la segunda parte no sólo presenta y define claramente los conceptos, las variables y sus (esperadas) relaciones, si no que lo hace a partir ejemplos empíricos que más allá de proporcionar el tan ansiado vínculo entre «concepto» y realidad, proporcionan al lector el recurso a la observación empírica propia. Los ejemplos de los autores son de dos tipos: el que surge de sus investigaciones y el que surge de la pura observación de la realidad. Aunque el primer tipo de ejemplos es útil y necesario, el segundo tipo, por su cercanía, es el que ayuda al lector no experto a percibir la realidad con las «lentes» de las políticas públicas y, por lo tanto, el que atrapa más su atención y le permite el aprendizaje. A todo ello, hay que tener un cierto cuidado a la hora de dar ejemplos «vacíos», es decir, sin significado obvio para el lector más allá del genérico, como ocurre con el ejemplo de la página 53 («como sucedió en el caso de los productores forestales que sólo se manifestaron en el momento de la implementación de la *loi sur le défrichage des forêts* analizada por Padioleau» sin que se sepa ni qué es esa ley ni qué analizó Padioleau), de la página 56 («O las extrañas coaliciones y coincidencia entre actores con intereses distintos que provocó la crisis de la sequía en Cataluña, ante la necesidad de evitar restricciones de consumo doméstico en el área metropolitana de Barcelona en el año 2008», un lector no catalán puede no saber a qué se refieren por «extrañas coaliciones»), o de la página 136 («los accidentes nucleares de Three Mile Islands en 1979 y de Tchernobyl en 1986...»), ¿qué ocurrió en Three Mile Islands? ¿es relevante referirse al caso concreto o lo importante es quedarse con la idea de «accidente nuclear»?).

La tercera parte (capítulos 6-11) sigue a la segunda en cuanto a lógica estructural y sirve para poner en marcha un esquema de análisis empírico. De nuevo, el recurso a los ejemplos es el punto fuerte de estos capítulos en tanto que permiten esta conexión entre realidad observable y conceptualización. Esta tercera parte presenta el modelo de análisis que si bien parte de los conceptos de la perspectiva secuencial de las políticas públicas, se centra en explicar ya no conceptos, sino sus realidades «tangibles» o «operacionalizadas» (lo que los autores denominan «productos» de las distintas fases) a partir del modelo analítico fundamentado en la tríada «actores-recursos-reglas

institucionales, y en lo que denominan «juegos de los actores» que, entiendo, es lo que otros autores han llamado «nested games».

En este sentido, el primer capítulo de esta tercera parte (capítulo 6) presenta el modelo de análisis, los capítulos 7 al 10 aplican el modelo a los «productos» de las fases y cierra esta tercera parte y el libro, el capítulo 11 que sirve de recapitulación. Es por ello que me parece que este capítulo debería tener entidad propia y ser un capítulo recapitulatorio en su totalidad. Es un capítulo un poco cojo porque no se ha planteado como el recapitulador del libro entero, si no de la tercera parte. Las tablas de este capítulo son realmente excelentes.

Desde una perspectiva general hay que decir que el libro ofrece sobre todo un método sistemático de análisis empírico de las políticas públicas a partir de unos fundamentos teóricos que entrelazan las variables explicativas. Se trata, pues, de un libro con vocación operativa, dirigido a proporcionar un instrumental sistemático con el que analizar la acción pública. Sin embargo, a mi entender, el nivel general del que parte es demasiado elevado para que pueda ser aprovechable para un público ajeno o no experto. Es más un manual dirigido a estudiantes y «practicantes» avanzados» que a un público de principiantes y personas ajenas a la jerga de la ciencia política en general y de las políticas públicas en particular.

Para concluir quisiera expresar tres deseos de los que dos tienen que ver con el libro pero no, del todo, con los autores. El primer deseo es que el libro se publicara en un formato más «de manual». El formato de este libro es poco «amigable» a ser «trabajado»: ni los márgenes, ni el interlineado, ni las abundantes imágenes y tablas, facilitan la lectura pausada que requiere un manual. De nuevo el mundo anglosajón nos gana por goleada: allí los manuales de ciencia política «entran» por los ojos. El segundo deseo también es de formato aunque quizás más trivial pero también más fácil de cumplir: la existencia de un índice de figuras, imágenes y tablas. Hay muchas, y no están listadas: sería útil tenerlo y que estuviera al principio del libro, como entiendo que tendría que ir el índice de contenidos, y no al final como está ahora. El tercer deseo sí que tiene que ver con los autores: es el deseo de disponer de un glosario. Con un glosario se subsanarían algunos de los problemas relacionados con los sobreentendidos conceptuales y potenciaría el uso «para todos los públicos» de este libro.

*Mireia Grau*

*Instituto de Estudios Autonómicos  
(Generalidad de Cataluña)*