

América Latina a “los ciudadanos éticos y responsables, en especial aquellos comprometidos con actividades políticas y electorales, con responsabilidades siempre en la alta dirección del Estado”.

JEAN-FRANÇOIS JOLLY

André-Noël Roth Deubel. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, tercera reimpresión, Bogotá, Ediciones Aurora, 2006.

¿Qué es una política pública? ¿Por qué y cómo nace una política pública? ¿Quién la decide? ¿Qué hacen el gobierno y la administración pública? ¿Cuáles son los impactos de una política pública? Todos estos interrogantes encuentran respuesta en el didáctico texto del profesor Roth Deubel, fruto de años de investigación en la disciplina del “análisis de las políticas públicas” en las universidades de Ginebra (Suiza) y del Cauca (Colombia). El autor considera el *análisis de las políticas públicas* como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas, también como una disciplina que permite adquirir conocimiento sobre el Estado mismo a partir del análisis de sus actuaciones concretas y, por último, como una ciencia del Estado en acción. El análisis de las políticas públicas nace en Estados Unidos en la década de los

60, mientras que, recién a finales del siglo XX llega a los países de habla hispana. Ha sido una constante que los analistas de las políticas públicas centren su análisis en la problemática política dominante en cada época, independientemente de su condición política.

El texto *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación* de Roth, tiene como objetivo construir y proponer temas de reflexión, modos de pensar y herramientas para la comprensión de la acción pública y del Estado. La hipótesis que el texto trata de defender es que, hoy en día, la constitución del análisis de las políticas públicas como ciencia del Estado en acción es un proceso de construcción de una sociedad postestatal que pone en evidencia la necesidad de una nueva forma de gobierno más adaptada al contexto. La tesis que plantea el autor es que el Estado y sus instituciones encuentran obstáculos serios en su pretensión de regir los destinos de la sociedad y se enfrentan a una crisis de gobernabilidad.

En el primer capítulo el autor trae a colación una serie de conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las políticas públicas. Verbigracia: ¿dónde fijar la frontera entre la política ambiental y la política agropecuaria? La definición misma de la política constituye ya un tema de controversia, de debate y de lucha política entre los actores políticos. No se trata de una nueva teoría sobre el Estado,

la sociedad o la política. Se trata de un desplazamiento del ángulo de análisis o punto de observación. El autor hace énfasis en tres enfoques teóricos utilizados por los estudiosos de las políticas públicas y agrupa a las teorías en: centradas en el Estado, en la sociedad y mixtas.

Si bien en la literatura especializada existe una gran cantidad de definiciones de política pública, el autor se arriesga a dar la siguiente definición personal: “una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2006: 27). En resumen, el análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar total o parcialmente a la sociedad, así como sus resultados y efectos. Es preciso señalar que la política pública no existe “naturalmente” en la realidad, sino que se trata de una construcción social y de una construcción de un objeto de investigación (Roth, 2006: 28).

El autor estructura su libro siguiendo el ciclo de la política pública (*policy cycle*) propuesto por Jones (1970) que comprende cinco fases de desarrollo: identificación del problema, formulación de soluciones,

toma de decisiones, implementación y evaluación. Aunque el autor aclara que la vida política no funciona de este modo lineal, ni ordenado, decide utilizar el ciclo de Jones, como instrumento pedagógico que presenta los diferentes pasos del análisis de las políticas públicas a lo largo del libro. En el segundo capítulo, presenta los pasos de identificación, construcción de problemas y agenda política, para concluir que las demandas y expectativas de la sociedad, por lo general, exceden las capacidades del Estado y sus instituciones para satisfacerlas. En el tercer capítulo se refiere a la formulación de soluciones y decisión, para resaltar que el Estado difícilmente puede imponer un proceso “racional” legitimador de su pretensión de dominación. El cuarto capítulo, desarrolla los temas de implementación de las decisiones, para concluir que el Estado tiene que negociar su presencia y su manera de actuar. En el capítulo quinto, se hace referencia a la evaluación de las políticas públicas, para sostener que a menudo las acciones y los resultados de las políticas no corresponden a las intenciones proclamadas.

Ya en el capítulo sexto el autor analiza la dinámica del Estado: los cambios de políticas públicas con la aplicación del modelo *advocacy coalitions (AC)* o coaliciones de actores de Sabatier (1988) y Sabatier Jenkins-Smith (1993) en la política ambiental colombiana. El análisis muestra la existencia de dos cambios de política pública ambiental: el paso de una política pública “clásica” a una

política “productivista” (1936) y de ésta a una política de “desarrollo sostenible” (1993). Dos cambios exitosos y un fracaso: el intento del cambio con la adopción del Código de Recursos Naturales (1974). Se entienden como cambios, los del modelo de referencia, de paradigma en el sentido de Kuhn (1983). El modelo de AC explica la ocurrencia de los cambios en la política ambiental colombiana, mediante la acción competitiva de actores unidos por valores comunes y agrupados en condiciones más o menos formales. Estas coaliciones de actores (AC) buscaron argumentos, utilizaron oportunidades y construyeron estrategias de poder, tanto a partir del entorno del subsistema de la política como desde su interior, por efecto del aprendizaje político.

El análisis del capítulo sexto evidencia las dificultades que encuentra el Estado en el momento de realizar un cambio de política. Demuestra el bajo nivel de gobernabilidad y de poder, en particular, de las instituciones estatales colombianas. En Colombia para que se dé un cambio en una política es necesario que: el tema sea inscrito en la agenda de instancias internacionales, y en particular en las que otorgan financiamiento, la situación interna sea lo suficientemente crítica como para que el gobierno tenga la voluntad y la capacidad de realizar el cambio, y sea,

además, capaz de imponer el cambio constitucional que legitime los nuevos valores en los cuales se apoya el cambio, exista un modelo institucional alternativo de gestión, se presenten las anteriores condiciones. En otras palabras, es cuando el país está en crisis que se producen cambios en la conducta y el contenido de las políticas públicas.

Este análisis indica que la realidad del Estado contemporáneo se encuentra lejos de la concepción clásica del Estado moderno, concebido como institución separada, soberana, autónoma, rectora de la sociedad y garante del interés general. La sociedad tiende a emanciparse de la tutela del Estado. El Estado está permeado por la sociedad civil organizada: de un lado, por el capital financiero internacionalizado y, del otro, por los movimientos sociales. La sociedad a través de sus organizaciones, busca la autorrepresentación y el autogobierno, entonces el papel del Estado se reduce a ser un instrumento de coordinación y no de coacción. Por lo tanto, se trata de la construcción de una sociedad no sólo posmoderna, sino postestatal. Todas éstas son las características de la sociedad globalizada actual que es el centro del interés de los analistas de las políticas públicas hoy en día.

MARTHA-ISABEL GÓMEZ LEE