

El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos

Guillaume Fontaine

Anthropos y FLACSO - Sede Ecuador, Madrid. 2015. 191 páginas.

ISBN 978-84-16421-21-3

Por *Maximiliano Campos Ríos*

La obra que nos presenta el profesor Guillaume Fontaine constituye el resultado de un enorme esfuerzo por comprender la nueva dinámica del proceso de políticas públicas a partir de la propia crisis del Estado y de la aparición de nuevas prácticas societales que dieron lugar a una compleja trama de relaciones construidas a fines del siglo XX y principios del actual. No se trata de un libro meramente erudito, sino de un elaborado proceso reflexivo producto de la formación y de la experiencia concreta del autor en su trabajo en la sede de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), del Ecuador.

Con una destacada actividad docente y desde su especialidad en políticas ambientales y energéticas, la mirada de Fontaine ha sido siempre particular, debido a su formación europea y a su conocimiento práctico y concreto de las particularidades de América Latina y, especialmente, del Ecuador. Esto no es un rasgo menor en un libro de estas características, donde se produce un diálogo fecundo y reflexivo entre la producción académica central y la realizada en los países periféricos, enriquecida por el propio conocimiento empírico de los casos particulares. Este rasgo es principalmente destacado en el prólogo del libro por el profesor catalán Joan Subirats, quien, con su prestigio en la temática, nos habilita la lectura de un texto central para seguir estudiando y reflexionando sobre el proceso de políticas públicas.

Las 191 páginas de la obra nos conceden la comprensión actual de un campo basto y fuertemente interdisciplinario. Es, a la vez, un libro introductorio pero enormemente profundo, lo que le brinda un marcado carácter heurístico. En su introducción, el autor retoma la vieja pregunta del por qué y para qué analizar las políticas públicas. En una primera instancia, nos aporta una síntesis general sobre la propia historia del campo desde los trabajos pioneros de Wilson y Lasswell hasta los planteos más recientes. Pero no se trata de una simple reseña; en sus pocas páginas, logra presentar estos *clásicos*, como así también extraer sus principales hipótesis dentro del contexto histórico que posibilitó su formulación. Por lo tanto, nos permite comprender la construcción de un campo de conocimiento vinculado con los procesos políticos, sociales, económicos y culturales dentro de los cuales han surgido. El caso de los estudios sobre políticas públicas también ha tenido desde sus comienzos un sentido *práctico*: el poder aportar a la propia solución y construcción del proceso de políticas. Es así como el conocimiento y la decisión políticos han ido logrando un ámbito de retroalimentación, muchas veces tenso y conflictivo.

Para el autor, el Estado constituye un punto de partida, ya que, con su crisis, ha vuelto a la escena del estudio específico de los expertos académicos y ha recuperado su centralidad política y social. Un elemento aparece como clave en el original aporte de Guillaume Fontaine: la incorporación de la complejidad como dimensión. Las crisis del Estado y de un conjunto de políticas comúnmente denominadas *neoliberales* han dado paso a la construcción de una mirada nueva que da lugar a un entramado de relaciones sociales en el propio proceso de construcción de la política pública. Una multiplicidad de actores y de espacios surge más allá de la tradicional intermediación de intereses, y el autor logra incorporarlos en la dinámica que hace a la toma de decisiones. Posiblemente, el propio caso del Ecuador haya brindado un marco empírico muy enriquecedor al respecto, debido a los cambios políticos y a su propia composición de grupos, en donde, por ejemplo, los pueblos originarios dan una particular mirada que desafía los saberes más tradicionales que intentan dar cuenta del proceso de políticas públicas.

Pocos libros han ahondado con tal profundidad y conocimiento del campo la discusión sobre la autonomía de la disciplina de las políticas públicas. Fontaine reconstruye un relato que va desde los aportes de la ciencia política, pasando por la economía y la sociología hacia este tipo de estudios. De esta manera, ha hecho un aporte más que significativo a estas disciplinas. Pero lo cierto es que, más allá de los paternalismos epistémicos, se trata de un campo rico y en pujante desarrollo. Si bien la centralidad del Estado ha proveído un conjunto de interrogantes centrales, la sociedad y la economía no pueden ser dejadas de lado en este tipo de construcciones cognitivas. Esto hace del estudio de políticas públicas una cartografía compleja y matizada de texturas y colores que tratan de descifrar un entramado complejo de juegos de poder, valores e intereses.

Es así como podemos percibir diferentes enfoques, unos más politológicos, centrados en el rol del Estado y los gobernantes, frente a otros más sociológicos, en donde las interacciones de los grupos y el nivel societal son el punto de partida en la construcción de las agendas y las decisiones; sin perder de vista que todo esto se realiza dentro de un marco de intereses y de distribución de recursos, lo que le otorga a la economía un lugar central en el análisis. Por esta razón, la actual etapa del estudio de las políticas públicas debe asumir esta idea de complejidad disciplinar epistémica, lo que se expresa a nivel de la construcción teórica y metodológica en el estudio de las políticas y en la propia dinámica del proceso sociopolítico que toma las decisiones.

Al ser un libro pensado desde América Latina, Fontaine hace un rescate central de lo producido en el propio ámbito, muchas veces descuidado en este tipo de análisis. La sutileza del autor nos permite entrar siempre en la articulación de planteos tanto ontológicos como epistemológicos, y esto demuestra el profundo conocimiento que posee sobre la naturaleza del objeto de estudio de las ciencias sociales y la forma particular que se le plantea al investigador. Es así como la reflexividad aparece como un punto nodal en su propuesta cognitiva. Y esto tiene un especial estatus cuando nos proponemos visualizar y profundizar los casos concretos de Latinoamérica y el Caribe rescatando que, desde los albores de la

construcción de campo, existen dos tendencias: una visión crítica y otra funcionalista del proceso político. Esta característica general asume sus rasgos particulares en los casos latinoamericanos, en donde la emergencia de estos fenómenos se da en marcos de desigualdad política y social mucho mayores que en los países centrales. Esto no puede ser ajeno tanto al estudioso de las políticas públicas como al propio político y a la burocracia, que también se hace presente como actor del proceso.

En el caso de la formación de grado y posgrado sobre la temática en la Región, nuestro autor resalta la enorme influencia del campo anglosajón en gran parte de los casos, en donde se exportan miradas acríticas y muchas veces con estrategias teórico-metodológicas de gran utilidad en sus lugares de orígenes pero de escasa aplicación en realidades muy diferentes. De esta forma, Fontaine hace una introducción a la problemática de la *colonialidad del saber* en el área específica del estudio de las políticas públicas en América Latina. Pero esto lo realiza con un cuidadoso análisis de la conformación curricular de la formación específica dotando sus afirmaciones de una base empírica, poco común en este tipo de planteos. Por esto, el autor se propone poder identificar la *línea de fuerza* que orienta y da sentido a este campo del estudio de políticas públicas y apela siempre la reflexividad crítica como herramienta indispensable de *vigilancia epistemológica*.

La *madurez epistémica* de Fontaine queda expresada en su capítulo epistemológico, con el cual, además de demostrar un conocimiento profundo en la temática, trata de superar lo que considera el *falso dilema* entre el positivismo y el constructivismo, expresado tanto en las teorías cognitivas como en los propios aspectos ontológicos que hacen a la construcción del conocimiento en las ciencias sociales. Esto le permite, a su vez, introducir el tema central de los paradigmas o tradiciones teóricas dentro de las ciencias sociales y las diferentes cuestiones que hacen al diálogo entre posiciones muy diferentes dentro del campo del conocimiento social.

Con esta introducción, Guillaume Fontaine nos lleva a enmarcar las especificidades del campo de las políticas públicas trazando en este marco

las definiciones posibles de su objeto de estudio desde la concepción de la complejidad general. Es así como son analizados los conceptos de *lo político*, *la política* y *las políticas públicas*; elementos similares pero necesariamente diferentes en la forma de asumir la identidad de lo público. Es interesante cómo este análisis combina tanto un detallado estudio de los autores que han ido abordando esta temática como la forma en que esta se fue desarrollando en América Latina a partir de la propia experiencia en la enseñanza del campo en la Región. Esto permite tener una mirada general, situada sobre la historia y el desarrollo de la construcción del objeto de estudio, las estrategias para su abordaje y las diferentes corrientes teóricas que fueron apareciendo y configurándose en el campo.

Pero el libro va mucho más allá de un debate epistemológico y ontológico históricamente situado; presenta una clara preocupación que va del análisis al diseño de las políticas públicas, lo que le da un indiscutible enfoque *político*, ya que no elude la vital importancia explícita de la toma de decisiones y el lugar que les toca a los gobiernos, a los actores políticos y sociales, y al propio campo académico en un proceso que genera consecuencias y condiciona la vida de las personas. Es aquí donde Fontaine ubica las dimensiones temporales y espaciales de toda política, generadas y condicionadas en contextos siempre particulares. Esto nos habilita otro ángulo hacia la complejidad que cruza todo el libro y hace a la enorme responsabilidad de la toma de decisiones, aspecto que tampoco debe ser eludido por la pretensión de *distancia* y *asepsia*, que suelen proclamar los centros de investigación y las universidades. Nuestras sociedades y sus problemas, muchos de ellos endémicos y estructurales, reclaman esta *responsabilidad* ineludible en un mundo cuya diversidad y superposición de viejos y nuevos problemas hacen del campo de las políticas públicas un desafío para políticos, dirigentes sociales y científicos.