

nes, sino debido a la satisfacción que la lectura de la introducción supone por sí misma.

Con lo indicado llegamos al cuerpo del trabajo, dividido en trece capítulos que llegan a ese número -ni más ni menos- por necesidad temática.

El capítulo I propone el binomio encontrado dinámica y vitalmente del "Capitalismo y socialismo". Lógicamente se pasa a "La base de partida", al punto de arranque de la reciente historia de la Unión Soviética desde la Revolución y Lenin. "Los objetivos iniciales" y "Los primeros pasos" siguen en sendos titulares como encadenamiento positivo, según se deduce de la propia enunciación, real y perfecta.

Los capítulos V a VIII, ambos inclusive, tocan respectivamente, temas monográficos de importancia nuclear como "El trabajo individual", "La nueva empresa estatal", "El movimiento cooperativo" y "La formación de los precios".

Por fin, los capítulos IX al XI se agavillan entre sí por su denominador común de disposiciones positivas: "Las leyes de otoño de 1989", "La ley sobre la tierra" y "La ley sobre la propiedad".

Todavía nos brinda el libro dos capítulos finales: "Los planes económicos" y, sobre todo, el trece y último "A modo de conclusión provisional".

Entre todo lo que se ha escrito en dispersos artículos o en obras complejivas sobre el tema, no dudaríamos en recomendar, dentro de los primeros planos y a su nivel de alta vulgarización técnica

y científica la obra de F. Rodríguez para quien desee abarcar la dinámica del cambio socio-político y económico acaecido en el paso de la URSS a la CEI. Y por supuesto repitiendo lo dicho acerca de las sucesivas ampliaciones que nos tengan al día, en los mismos niveles, de lo que vaya sucediendo en el triple varillaje de lo social, político y económico en la recién nacida CEI, envuelto en tantas y tan intrigantes incógnitas, según se vayan resolviendo o según se prevea su solución. Muchos lo agradeceríamos a F. Rodríguez y a la propia editorial.

Gonzalo Higuera

342. DERECHO POLITICO

MENY, I. Y THOENIG, J.C. *Las políticas públicas*. Versión española a cargo de Francesc Morata. Ariel, Barcelona, 1992, 271 págs.

El análisis de la acción política y de las actuaciones programáticas del Estado no puede considerarse como algo completo si se prescinde de una de las variables habitualmente olvidadas por los enfoques tradicionales de la Teoría del Estado y del Derecho: el estudio de los resultados, o *productos* de la acción pública. Una carencia que podría resul-

tar justificable en el marco abstencionista del Estado Liberal, pero que pasa a adquirir su verdadera dimensión a partir de la consolidación del *Welfare State* y de los proyectos de transformación de la realidad social que, en base a exigencias de justicia social y de racionalización del espacio económico, pone en marcha el Estado intervencionista contemporáneo. Precisamente la constatación de las deficiencias de algunas de estas políticas intervencionistas, la inadecuación entre los proyectos programáticos y la realidad resultante, constituye una de las líneas de investigación en las que se enmarca la literatura sobre la crisis de la forma clásica del Estado social intervencionista, y la consecuente preocupación por nuevas formas de gestión pública que aseguren -en base a una mejor conexión intercomunicativa entre sociedad y poderes públicos- una mayor eficacia de las políticas públicas.

La crisis del Estado social intervencionista, en sus diversas variables o enfoques (crisis fiscal, crisis de gestión o de sobrecarga *-overload-*, de adaptación histórica) constituye precisamente el punto de partida de esta valiosa monografía en versión castellana de Frances Morata, a partir de la cual se describe la aparición en Norteamérica de la *policy science* vinculada a una proyección pragmática e instrumental (los primeros equipos de "cabezas de huevo" de las Administraciones Kennedy y Johnson), así como sus diversas conexiones con estratos teóricos paralelos: el *Public Choice*, el incrementalis-

mo de Lindblom, los estudios sobre la elite burocrática, las derivaciones del neomarxismo tanto americano (O'Connor) como europeo (Offe, Habermas), u otras aportaciones como los enfoques sobre políticas urbanas, el neocorporatismo o el neoinstitucionalismo.

Naturalmente a la hora de determinar el marco analítico concreto de las políticas públicas aparecen algunas dificultades debido a las diferencias del marco europeo respecto del contexto americano: en Europa, en efecto, no existe el concepto jurídico-administrativo de *program* que permite agrupar objetivos, recursos y productos asignados a un determinado departamento; nuestros presupuestos se construyen más bien siguiendo la lógica contable. Y de la misma forma, la simple lectura de las leyes, decretos o circulares no permite una identificación clara de los *productos* de las políticas públicas. Dificultades analíticas que se añaden al problema más general de la eficacia de las políticas públicas: el retraso en la generación y percepción de sus efectos, la aparición de desviaciones o disfunciones, la necesidad de tener en cuanto tanto actuaciones como no actuaciones de los agentes públicos, y por supuesto, la insuficiencia de los métodos tradicionales de analizar los resultados exclusivamente ponderando el gasto presupuestario de la autoridad pública correspondiente.

El análisis de las políticas públicas se descompone básicamente en cuatro fases: la de determinación de los problemas sociales, la de decisión pública en

BIBLIOGRAFIA

sentido estricto, la fase de implementación, y la fase de evaluación.

En la cuestión inicial de la fase de determinación del problema social, se procede a una desmitificación crítica del concepto democrático-representativo: la presunción de que las necesidades de los habitantes son reagrupadas a través de los partidos y complementadas mediante sistemas de sondeos o marketing político, o la falsa priorización de las autoridades públicas como "creadoras" de la oferta, así como la ilusa concepción del nacimiento espontáneo de las políticas a través de la interacción de los grupos y sus respectivos intereses. Como señalan los autores "la población siente una necesidad A, que la autoridad pública interpreta como un problema de tipo B, al que se le dará una solución conveniente en una solución también distinta, la de tipo C" (p. 114). La opción del libro se decanta por el enfoque de la determinación de la agenda (agenda setting), a partir del debate público, con diferentes grados de consenso o conflicto, y por supuesto de la incorporación de actores o del público.

El estudio de fase de decisión pública, con sus diversos niveles de racionalidad se preocupa especialmente del proceso decisorio, analizando los distintos tipos de compromiso, los procedimientos y la dinámica de los juegos de poder, con una sugestiva referencia al concepto de "anarquía organizada". La fase de implementación, habitualmente minimizada en el trabajo político, se describe por una parte a través del tradicional

enfoque top-down, y de sus alternativas, con una amplia enumeración de referencias y un desarrollo de los procesos de cambio social que toda política pública produce: las inestabilidades o cambios inesperados, los mecanismos de retroacción o aprendizaje, la revelación de las ambigüedades de las políticas y la "agenda oculta" o latente, aportando algunos ejemplos de casos concretos.

Finalmente la fase de evaluación se describe a partir de una panorámica de sus diversos enfoques con una descripción fundamentalmente práctica.

El libro termina con un capítulo complementario dedicado a aspectos comparativos y a ciertas orientaciones para la investigación.

En definitiva con esta valiosa monografía sobre las políticas públicas se cubre un hueco decisivo en la bibliografía en castellano sobre uno de los aspectos del proceso político general menos estudiados en nuestro país.

Antonio J. Porras Nadales

DAHL, Robert A. *La Democracia y sus críticos*. Paidós, (Versión original Yale U.P. 1989) Barcelona, 1992, 476 págs.

La liquidación histórica de la experiencia de las *democracias populares* en los países de la órbita soviética ha provocado lógicamente un desplazamiento