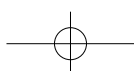
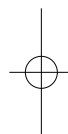
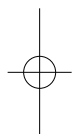
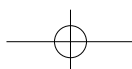
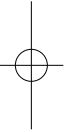


Análisis y gestión de políticas públicas



Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne

Análisis y gestión de políticas públicas



1.ª edición: octubre de 2008

© 2008: Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne

Derechos exclusivos de edición en español
reservados para todo el mundo:
© 2008: Editorial Ariel, S. A.
Avda. Diagonal, 662-664 - 08034 Barcelona

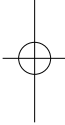
ISBN: 978-84-344-

Depósito legal: B. - 2008

Impreso en España por
Book Print Digital
Botànica, 176-178
08901 L'Hospitalet de Llobregat
(Barcelona)

Queda rigurosamente prohibida,
sin la autorización escrita de los titulares del copyright,
bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial
de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía
y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella
mediante alquiler o préstamo públicos.

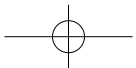
Presentación



Presentamos un manual de políticas públicas. No se trata por tanto de una propuesta teórica ni tampoco de una nueva aproximación metodológica sobre, por ejemplo, los productos de la acción del Estado o sobre las relaciones entre políticas e instituciones. Se trata de una obra de carácter introductorio dirigida tanto a estudiantes como a gestores y administradores públicos o miembros de organizaciones no gubernamentales, que tiene como característica diferencial más destacada su voluntad de trascender de los marcos nacionales tradicionales, ofreciendo una perspectiva de análisis común de las políticas hoy en curso en el escenario europeo. A pesar de ello, no es un manual de políticas públicas europeas, en el sentido que si bien asume la perspectiva de gobierno multinivel en el que se forman y desarrollan las políticas públicas en Europa, no se limita a las políticas que emanan de los organismos de la Unión Europea. El libro tiene una matriz común y diversos desarrollos propios de cada país, que se plasman en ejemplos y referencias específicas.

Por otro lado, la forma en que este manual se concibió permite que sea aprovechado por lectores que no necesariamente posean una formación en Ciencias Sociales (Derecho, Economía, Sociología, Geografía, Ciencia Política y de la Administración). Lo que aquí se presenta es un esquema analítico que permite estudiar empíricamente diversas políticas públicas (por ejemplo la política ambiental, las políticas de empleo, las políticas de inclusión social, las políticas urbanas, etc.). También puede servir de soporte teórico para quiénes trabajen en la formulación, implementación y/o evaluación de nuevas políticas públicas.

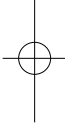
El modelo de análisis que aquí exponemos se sustenta fundamentalmente en los trabajos de investigación que los autores han llevado a cabo en muy diversos ámbitos de la actividad pública; de ahí que sea rico en ejemplos concernientes a las realidades políticas y administrativas de diversos países europeos y en especial de Suiza, Francia y España. Es importante señalar que los citados países representan formas de gobierno situadas en posiciones distintas en el espectro político-administrativo: Mientras que Suiza es un Estado federal, Francia es un ejemplo clásico de estado unitario y aparentemente centralizado, y España, con una gran descentralización política y administrativa, sigue faltado de estructuras de articulación y reconocimiento que podamos definir como propias del federalismo. Por otro lado, en Suiza, la democracia representativa convive con espacios



de democracia directa; en Francia o en España, la primera tiene prácticamente el monopolio. El helvético es un sistema pluripartidista basado hasta ahora, en la concordancia entre los partidos, el sistema francés tiende al bipartidismo, mientras en España si bien hay dos grandes formaciones políticas que dominan la escena política, se da la significativa peculiaridad de la existencia de fuertes partidos nacionalistas en diversas partes del territorio. En Suiza, la pluralidad es evidente, tanto en los aspectos lingüísticos como confesionales, y la situación en España es también de fuerte pluralidad identitaria, mientras que en Francia, en cambio y a pesar de los avances del regionalismo, desde hace por lo menos dos siglos y con base a una historia republicana común, se ha tendido a la homogeneización, no sólo en los aspectos de lengua o religión, sino también en la forma de representación política y en la adhesión a una determinada forma de concebir el interés público.

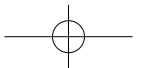
Tales contrastes nos son de gran utilidad para ilustrar nuestro esquema analítico, tanto al subrayar los elementos comunes como al evidenciar las particularidades de una u otra de las formas de acción pública.

Introducción



La reciente evolución de las democracias occidentales ha implicado e implica retos enormes para el conjunto de actores del sector público: reducir tanto los déficit presupuestarios como las deudas estructurales, mantener —a pesar de los procesos de globalización— una cierta capacidad de control político de la economía; satisfacer las cada vez mayores y heterogéneas exigencias de los ciudadanos respecto a las prestaciones vinculadas a los poderes públicos; enfrentar la creciente competencia entre las administraciones públicas tanto a nivel local como regional o internacional, solucionar los conflictos de redistribución vinculados a los fenómenos de exclusión padecidos durante largos períodos por determinados grupos sociales; responder a la creciente necesidad de una profesionalización en la gestión de unos recursos públicos que tienden a restringirse; atender a la obligación de una evaluación sistemática de los efectos de las leyes, reglamentos y otras normas; encontrar fórmulas para la integración política de las minorías y para la solución consensual de los conflictos que las oponen a la mayoría, etc.

Actualmente, la mayoría de los regímenes democráticos occidentales experimenta un gran número de respuestas institucionales a estos retos. Encontramos en las agendas gubernamental y parlamentaria, a todos niveles (local, regional, nacional y europeo), diversos proyectos piloto para la implementación de propuestas derivadas de lo que se ha denominado la «Nueva Gestión Pública» o también «la reinención o modernización del Estado». Mientras tanto, otros apuntan a la necesidad de reforzar la democracia con nuevas formas más innovadoras y directas, menos encerrada en las instituciones. A estos procesos se suman otros de liberalización, desregulación y privatización de determinados sectores o empresas públicos, así como propuestas de reformas alternativas para los poderes legislativo y ejecutivo, o planteamientos más generales sobre la «gobernanza» de los asuntos públicos. Al mismo tiempo, surgen nuevas visiones de defensa de lo público que postulan encontrar formas más compartidas socialmente de definir los intereses generales. En este contexto de incertidumbre creciente y de urgencia en la búsqueda de soluciones viables y generadoras de consenso, los actores político-administrativos requieren, más que nunca, de análisis que pongan en perspectiva las posibles alternativas y variables en los procesos de modernización



del sistema político-administrativo en general y de las intervenciones de estos mismos actores en cada caso concreto.

El análisis de políticas públicas tal como aquí lo presentamos, trata de proporcionar elementos de comprensión, e incluso de respuesta, a los interrogantes fundamentales acerca de la legitimidad, la eficacia y la continuidad o sostenibilidad de las acciones públicas.

Las especificidades del análisis del análisis de políticas públicas que se propone

El análisis de política públicas que proponemos se define a partir de tres características principales: un análisis de las interacciones entre actores públicos y privados; un análisis en términos de problemas públicos; un análisis comparativo.

UN ANÁLISIS DE LAS INTERACCIONES ENTRE ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS

El análisis de políticas públicas propone interpretar al Estado,¹ y de manera más amplia al sistema político administrativo, en función de su influencia sobre la economía y la sociedad. El análisis de políticas públicas—sin negar u ocultar las relaciones de poder inherentes a todo proceso político administrativo—se basa principalmente en las instituciones u organizaciones administrativas existentes o por crearse y los servicios efectivos que prestan a los ciudadanos.

El objetivo es tratar de entender las complejas interrelaciones que genera la acción pública. Para ello se analizan las instituciones políticas—que han sido tradicionalmente el objeto por excelencia de las investigaciones en ciencia política—desde la perspectiva de las oportunidades y los obstáculos que dichas instituciones representan para los actores de las políticas públicas. Tratamos de entender al Estado «en acción» a partir de los actores públicos y privados implicados en un sector de intervención específico, a partir de los recursos que estos actores utilizan y teniendo también en cuenta a las instituciones que reglamentan sus acciones. Estos tres elementos (actores, recursos, instituciones) permiten comprender las conductas, individuales y colectivas, así como los resultados que de ellas puedan derivarse, tanto en términos de influencia sobre la sociedad civil como a nivel institucional, es decir, en lo referente a la organización del sistema político administrativo.

Se trata pues de describir y comprender la lógica que encierra la acción de las mencionadas instituciones y actores desde el ángulo de su contribución a la

1. Entendemos aquí por Estado el conjunto de las instituciones públicas que forman lo que llamamos el sistema político administrativo de un país. Es importante señalar que en Francia o España el término Estado puede hacer referencia de manera precisa a las instituciones centrales y desconcentradas y no a las instituciones públicas que incluyen el conjunto de actores tanto centralizados como descentralizados.

solución de problemas colectivos definidos como tales. En este sentido, el libro y sus aportaciones no quieren «despegarse» de las realidades sociales, económicas y políticas. La idea es que el punto de partida de todo análisis empírico es la actividad cotidiana de las administraciones públicas y el estudio de los servicios que generan, lo cual permite situar a los actores públicos en un tiempo y un espacio determinados y analizar la acción pública en ese contexto. De hecho, buscamos identificar los espacios de contacto entre el Estado (o de manera más amplia los actores públicos) y la sociedad civil. O dicho de otra manera, los ámbitos de mediación entre los actores públicos, quienes supuestamente deben defender intereses caracterizados como generales y a largo plazo, y los actores privados, quienes se supone (aunque no siempre es así) que defienden intereses particulares y a menudo situados en plazos temporales más cortos.²

Entendemos que este tipo de análisis permite ir más allá de una perspectiva utilitarista según la cual el Estado, sus instituciones y sus políticas públicas están en mutación permanente, y pueden analizarse solamente caso a caso, en función de las finalidades de cada momento. Al reconstruir un discurso analítico en el que se busca al «Estado en lo concreto», el análisis de políticas públicas pretende identificar ciertos fenómenos que se manifiestan de manera recurrente en las interacciones entre actores públicos y privados.

Poco a poco va extendiéndose el estudio o la evaluación de las políticas públicas y sus programas de acción. Este texto puede colaborar en la realización de este tipo de trabajos, ya que se sitúa en la línea de la formación y capacitación de profesionales del análisis de políticas públicas que puedan trabajar ya sea en el seno de las propias administraciones públicas, en calidad de investigadores en las universidades o como consultores por cuenta propia.

UN ANÁLISIS EN TÉRMINOS DE PROBLEMAS PÚBLICOS

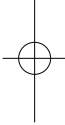
La segunda característica de la que partimos en nuestra propuesta de análisis de políticas públicas, es tratar de entender las estructuras y procesos burocráticos desde una perspectiva global y no únicamente en función de su coherencia y eficiencia internas. La gestión profesional de la administración pública y sus recursos (sobre todo en temas como recursos humanos, finanzas u organización) es innegablemente necesaria. Pero, conviene recordar que la mejora del funcionamiento intrínseco del sector público no constituye un fin en sí mismo, sino uno de los medios que han de acabar permitiendo brindar servicios públicos de calidad. En este sentido, la perspectiva que proponemos en nuestro libro difiere de las orientaciones estrictamente manageriales o gerencialistas en las que se trata a los servicios administrativos como entidades autónomas, sin tener en

² Cada vez es más frecuente ver como organizaciones no públicas (asociaciones, ong's., movimientos sociales,...) se presentan como defensoras de intereses generales, contraponiendo su visión sobre un determinado tema a la que defienden las instituciones públicas.

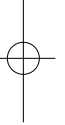
cuenta que sus productos serán evaluados de manera explícita y plural en función de su contribución a la solución de los problemas públicos.

La aplicación del modelo analítico que proponemos resulta también pertinente y políticamente significativa para evaluar procesos de reorganización administrativa desde una lógica más política. Al analizar una institución pública en función de sus productos, de su coordinación con otras actividades públicas (coordinación interna y entre políticas) y de sus efectos en los grupos sociales implicados en el problema público a resolver, el análisis de políticas públicas permite inscribir toda reforma organizacional en la perspectiva de una mayor eficacia de la acción pública, de quién «gana» y quién «pierde» en relación a cada alternativa planteada, y, consecuentemente, afrontarlo desde la perspectiva de la legitimidad política.

Por tanto, la visión sobre la gestión de los recursos públicos presente en este manual tiene por objetivo la mejora de los resultados y los efectos de las políticas públicas, y no una optimización «recurso por recurso» (como resultaría, por ejemplo, si nos planteáramos estrictamente la reducción de los costes financieros, la modificación del estatuto del personal, o la reducción de los tiempos de producción de los servicios)

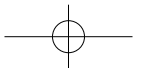


UN ANÁLISIS COMPARATIVO



El modelo de análisis que presentamos trata de incorporar asimismo los estudios de carácter comparativo. Los análisis sobre la calidad de las políticas públicas incorpora cada vez más el estudio comparado de su realización efectiva en diferentes instituciones y administraciones públicas. Lo que se ha ido conociendo como «benchmarking», es decir esa constante capacidad de comparar entre políticas y servicios desarrolladas en distintos contextos políticos y administrativos, ha ido funcionando como una especie de sustitutivo a lo sería la comparación de los precios de mercado en el caso de los servicios públicos. Y de esta manera, ha ido sirviendo de elemento-guía para la evaluación de los productos administrativos y de las políticas públicas. Se comparan los servicios similares que prestan diversas entidades en diferentes contextos, y ello muchas veces permite evidenciar costes y ventajas de una determinada acción pública. Así, surgen formas de competencia indirecta entre las entidades públicas a cuyo cargo está la implementación de las políticas públicas.

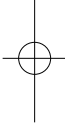
Se aprovecha, en esta línea, la larga tradición de investigación comparativa, tanto sincrónica (en el espacio) como diacrónica (en el tiempo). El principio general del «benchmarking» sirve, con requerimientos metodológicos precisos, para comparar entre varias administraciones y/o políticas públicas. Los estudios empíricos en los que se ha aplicado el modelo de análisis que se presenta en este libro han permitido, entre otras cosas, identificar los principales factores que pueden provocar el éxito o fracaso de las políticas públicas. Además, al poner de relieve las similitudes y diferencias de los efectos que una misma política pública



puede tener al implementarse por diferentes entidades públicas, ello puede permitir que diversas administraciones compartan sus experiencias y enriquezcan sus procesos de aprendizaje. Este valor agregado de los estudios comparativos es particularmente interesante en los sistemas políticos de tipo federal, que acaban siendo verdaderos «laboratorios de políticas públicas», al aplicarse normas y medidas de carácter general en distintos contextos y sistemas político-administrativos.

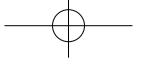
Objetivos científicos y prácticos

Desde una perspectiva científica, el análisis de políticas públicas se sustenta en diversas disciplinas de las ciencias sociales. La parte I de este libro presenta brevemente los fundamentos teóricos de nuestra perspectiva. Recordemos que el análisis de políticas públicas trata de interpretar «la política» y el Estado desde la perspectiva de (los resultados de) sus políticas públicas, más que en función de las diversas estrategias de poder. Pero ello no debe impedir el tener en cuenta las estructuras y los procesos institucionales en los que se sustenta la legitimidad democrática.



En este sentido, si bien diferenciamos entre las distintas políticas públicas que un Estado desarrolla, políticas que a su vez pueden tratarse teniendo en cuenta de manera diferenciada sus elementos constitutivos (ver la Parte III de este libro), pretendemos simultáneamente ofrecer una visión de conjunto de las acciones individuales, a veces complementarias y a veces contradictorias, de los diversos actores político-administrativos. Para dar sentido a una multiplicidad de acciones individuales y concretas diseminadas en el tiempo y el espacio, pero concretamente observables en la realidad, el análisis debe reconstruir el proceso de una política pública viéndola como un conjunto de decisiones tomadas y de acciones emprendidas por una serie de actores, tanto públicos como privados, orientadas hacia la solución de un problema público claramente delimitado. El objetivo de este proceso analítico de redefinición consiste en juzgar la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de las intervenciones estatales con respecto a una situación social que se considera problemática e inaceptable. Esta labor puede hacerla tanto un analista profesional, como un gestor público o el gabinete técnico de una ONG. El objetivo es, por tanto, identificar una lógica de acción, discutir su coherencia y su puesta en práctica, buscando el atribuir responsabilidades a los actores públicos y privados implicados en los diferentes escenarios (y de manera específica a los distintos poderes y niveles de gobierno).

A través de la acumulación de resultados de investigaciones y procesos de evaluación, los analistas y los demás actores que usen estos métodos de trabajo, pueden poner al descubierto ciertas regularidades (incluso leyes) propias del funcionamiento de las entidades públicas y de las políticas públicas. Los actores político-administrativos, por su parte, pueden tener en cuenta esta perspectiva analítica para identificar mejor el grado de innovación y el alcance de diversas



reformas en curso (como, por ejemplo, se hizo con experiencias anteriores como las de Racionalización Presupuestaria, Management por Objetivos o con el llamado Presupuesto Base Cero). De esta manera, se puede mejorar la gestión del cambio en los servicios administrativos o en las políticas públicas, evitando una visión excesivamente coyuntural o carente de fundamento. La perspectiva de la que partimos puede permitir tanto cuestionar algunas hipótesis que se han planteado acerca de la ineficacia y las deficiencias del sector público con respecto a los ámbitos de gestión privada y mercantil, como contribuir en general a la mejora la capacidad de gobierno y las modalidades de gestión de la acción pública.

Un modelo de análisis original

Para concluir la presente introducción, quisiéramos situar nuestra obra respecto a otras publicaciones en la materia. Recordemos que este manual surge de parte de una comunidad científica cada vez más numerosa, dedicada al estudio de las políticas públicas en un gran número de países. En este sentido, nuestro trabajo no es ni una contribución que revolucione el estado actual de los conocimientos y conceptos existentes en este ámbito, ni tampoco una mera recopilación bibliográfica.

La propuesta que presentamos creemos que tiene, al menos, cinco especificidades.

1. *Se trata de un análisis con objetivos operacionales*: el hecho de que los autores sean profesores de licenciatura y doctorado, y que sus estudiantes deban poner en práctica, a través de trabajos finales o de tesis, los conceptos teóricos que se les exponen, obliga a que el esquema de análisis propuesto sea claramente operacional. Tanto en este manual como en los cursos, se pretende usar múltiples ejemplos procedentes de la observación directa o de análisis científicos efectuados (por los propios autores o por otros investigadores) para analizar la realidad político-administrativa de los distintos países.

2. *Se trata de un análisis comparativo*: Las dimensiones que se utilizan en el presente manual para describir, analizar, clasificar o relacionar las observaciones empíricas y las hipótesis de investigación, permiten comparar los actores, los recursos utilizados por los mismos, las instituciones involucradas y los productos de las políticas públicas, todo ello a lo largo de las diferentes fases de una política pública determinada (análisis diacrónico) o bien en la toma de decisiones y acciones ligadas a una o varias políticas públicas y que se desarrollan en diversos enclaves o países (análisis sincrónico).

3. *Las aplicaciones concretas proceden de países particularmente contrastantes*: Prácticamente todos los ejemplos que se utilizan en el presente manual provienen de los contextos propios de cada autor, que a su vez entendemos

ofrecen un buen campo de comparación. De acuerdo con las tipologías utilizadas comúnmente en la comparación de sistemas gubernamentales (Lijphart 1984), los países citados son altamente contrastantes en relación a la mayoría de los criterios utilizados: nivel de centralización; sistema gubernamental ; diversidad cultural y lingüística; pertenencia a la Unión Europea y grado de europeización de sus políticas.

4. *El análisis combina aspectos sustanciales e institucionales:* Ya sea a nivel de las variables explicativas (juego de actores que se sirven de recursos en el marco de determinadas reglas institucionales) o a nivel de los distintos productos de las políticas públicas (que van de la definición del problema público hasta la ejecución y los enunciados evaluativos), la perspectiva institucional está muy presente. De hecho, dedicamos un capítulo a las reglas institucionales concebidas como un elemento determinante del juego entre actores. Asimismo, en cada uno de los capítulos dedicados a los diferentes productos de las políticas públicas procedemos a la identificación de los elementos institucionales significativos. El que estas reglas se conceptualicen en términos de dimensiones analíticas subraya los retos político institucionales, en ocasiones gigantescos, que las políticas públicas representan y que pueden ser equivalentes a los que implica el contenido sustancial de las decisiones tomadas.

5. *El análisis plantea temas concretos de gestión de políticas públicas:* El modelo que aquí proponemos para el análisis empírico de las políticas públicas abarca tanto aspectos comparativos como el análisis de los posibles resultados de las políticas públicas aplicadas.

El presente manual se estructura en diversas partes:

La primera presenta el marco teórico del análisis de las políticas públicas, con una presentación de la literatura generada por las distintas escuelas y tradiciones en este campo, procediendo a la presentación del marco teórico específico que hemos seleccionado para nuestro modelo.

La segunda parte presenta las claves del análisis de políticas públicas. Estas se centran en el comportamiento individual y colectivo de los actores implicados en las diferentes etapas de una política pública. En esta parte se postula que el contenido sustantivo e institucional de la acción pública (variable a explicar) es el resultado de las interacciones entre, por un lado, las autoridades político administrativas y, por el otro, los grupos sociales que están afectados positiva o negativamente por el problema colectivo que la acción pública intenta resolver (variables explicativas). El juego de los actores depende tanto de los recursos que estos logran movilizar para defender sus posiciones como de los obstáculos y oportunidades que les otorgan las reglas institucionales en vigor.

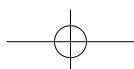
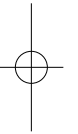
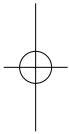
La tercera parte presenta el modelo de análisis. Se identifican los elementos constitutivos de una política pública y, retomando el análisis de tipo cíclico

de las políticas públicas, se analizan, de manera sucesiva, los procesos de incorporación de los problemas públicos en la agenda, de programación de las acciones públicas, de implementación de dichas acciones y de evaluación de las políticas públicas.

Parte I

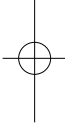
El marco teórico

En esta primera parte presentamos, de manera esquemática, el marco teórico general en el que se inscribe el modelo de análisis de políticas públicas que será detallado en la segunda y tercera partes del libro.



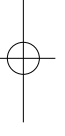
Capítulo 1

Las perspectivas teóricas en el análisis de políticas públicas



El análisis de políticas públicas consiste en «el estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad» (Mény y Thoenig, 1989:10). Esta definición la comparten, en general, la gran mayoría de los autores que se han especializado en el tema. El análisis de políticas públicas ha sido y es un campo multidisciplinar. Wildavsky lo precisa (1979:15), cuando, en defensa del desarrollo de este ámbito de estudio, afirma: «El análisis de políticas públicas es un campo aplicado cuyos contenidos no pueden precisarse a través de lo que serían los límites propios de las disciplinas científicas, sino que será la naturaleza del problema planteado la que determinará los instrumentos que será necesario utilizar». Asimismo, Muller (1990:3) menciona que «el análisis de políticas públicas se sitúa en la encrucijada de saberes ya establecidos a los cuáles toma prestados muchos de sus conceptos esenciales».

Veamos ahora esquemáticamente las escuelas tradicionales de análisis de políticas públicas,² para, posteriormente, exponer el marco teórico específico en el que se sustenta este manual.



1.1. Las diferentes corrientes en el análisis de políticas públicas

Las distintas escuelas de análisis se definen en función de las perspectivas teóricas y normativas en las que se ubican los diversos autores. En líneas generales distinguiremos tres grandes corrientes del análisis de políticas públicas que persiguen finalidades diferentes sin ser por ello mutuamente excluyentes. La primera corriente de pensamiento relaciona el análisis de políticas públicas y la Teoría del Estado; la segunda se centra en el funcionamiento de la acción de los poderes públicos; la tercera, por su parte, se centra en la evaluación de los resultados y efectos de las políticas públicas.

3. Este análisis retoma, parcialmente, el que presentó Corinne Larrue en el libro «Analyser les politiques d'environnement» publicado por la editorial Harmattan (Larrue 2000) y conecta con el publicado ya hace años por Joan Subirats, «Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración» (Subirats, 1989).

1.1.1. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS TEORÍAS DEL ESTADO

Para un primer grupo de autores, el análisis de políticas públicas es un medio para explicar lo esencial de la acción pública. Esta corriente, dominada y reivindicada por la Ciencia Política pretende asociar el análisis de las políticas públicas a la filosofía política y a los grandes temas de la Teoría del Estado. Así, Mény y Thoenig (1989) definen su enfoque como una contribución a las cuestiones relativas al «surgimiento y naturaleza del Estado» o a la «esencia de lo político». Por su parte, Jobert y Muller sitúan su obra *«L'Etat en Action»* en la línea de «llenar el vacío hoy existente entre las investigaciones sobre políticas y las reflexiones más generales sobre el Estado en la sociedad contemporánea» (Jobert y Muller, 1987 :67). Este enfoque, que podría calificarse de europeo,⁴ enmarca diferentes escuelas de pensamiento que Mény y Thoenig (1989:67) clasifican según tres «modelos teóricos»:

- El primer modelo se sitúa en una perspectiva pluralista y concibe al Estado como una especie de «ventanilla» en la que se atenderían toda suerte de demandas sociales. Las políticas públicas serían respuestas a las demandas sociales que deberían analizarse desde una lógica de optimización de las decisiones colectivas y de racionalización tanto de los procesos de toma de decisiones como de la conducta de los «burócratas» (en la línea de la escuela del «public choice»,⁵ y de la teoría de la racionalidad limitada⁶). De acuerdo a esta concepción, la ausencia de una política pública en, por ejemplo, las cuestiones deportivas, indicaría la falta de problema público a resolver. No obstante, sabemos que también en el deporte pueden existir problemas públicos importantes (el doping, la corrupción ligada a las apuestas, etc.), y la ausencia de una política pública puede derivarse no tanto de la falta de caracterización como problema de tales situaciones, como de los bloqueos o acciones corporativas o privadas que tratan de controlar ese sector y evitar así la actuación de los poderes públicos.
- El segundo modelo de interpretación gira en torno a la idea del Estado como instrumento al servicio de una clase social (enfoque neomarxista⁷), o de grupos específicos (enfoque neomanagerial⁸). Desde esta perspec-

4. En contraste, fundamentalmente, con el enfoque americano del que surgió el análisis de políticas públicas. Este enfoque europeo, próximo a la Sociología y posteriormente a la Ciencia Política, se ubica en la línea de reflexiones acerca de la teoría del Estado en Europa, cuyos orígenes se remontan fundamentalmente a Max Weber.

5. La escuela denominada «public choice» se basa en los trabajos de Buchanan y Tullock (1962). Sus principales representantes son Downs (1967) y Dunleavy (1986, 1991). Para una visión crítica de las principales aportaciones de esta escuela véase Self (1993).

6. Véase Simon (1957) y Lindblom (1959).

7. El enfoque neomarxista fue desarrollado, esencialmente en los años 70, por sociólogos urbanos tales como Castells y Godard (1972) o sociólogos alemanes como Offe (1972) y Habermas (1973).

8. El enfoque neomanagerial refiere por ejemplo, a la teoría de las elites administrativas o, de manera más extensa, a la sociología de las organizaciones (Crozier y Friedberg, 1977).

tiva, el análisis de la acción de los poderes públicos permitiría evidenciar la poca autonomía del Estado respecto a los intereses capitalistas y/o frente a los actores de organizaciones no públicas. Simplificando, diríamos que desde esta perspectiva, la política de salud (por ejemplo), tendría mucho que ver con los intereses de las empresas farmacéuticas. A partir de esta perspectiva, un problema social se convierte en un problema público sobre todo, cuando ello corresponde a los intereses de las clases (económicamente) dominantes. La versión neomanagerial de este segundo modelo parte de una interpretación similar pero remplace el concepto de clases dominantes por el de elites.

- El tercer modelo pone el acento en la distribución de parcelas de poder entre los actores y en las interacciones entre los mismos, analizando la representación y la organización de los diferentes intereses sectoriales o de las distintas categorías de actores (enfoque neocorporativista⁹), o analizando las organizaciones y reglas institucionales que enmarcan tales interacciones (enfoque neoinstitucionalista¹⁰). Según el enfoque neocorporativista, los servidores públicos están en gran medida «capturados» por los grupos de interés («clientes») con los que mantienen, en el ejercicio del poder público, relaciones privilegiadas y exclusivas. Aplicar dicho enfoque a Suiza nos llevaría a considerar, por ejemplo, que la *Office fédérale des vétérinaires* es «propiedad exclusiva» de los grupos agrarios y que ello explica la falta de articulación de la misma con entidades de control sanitario o alimentario más generales. En Francia, la aplicación de este tipo de análisis subraya, como factor explicativo del funcionamiento de la administración central, el papel de la elite surgida de la ENA y las «Grandes Écoles» y de las relaciones privilegiadas que sus miembros mantienen con sus colegas que se marchan al sector privado. En España, el caso de algunos organismos de regulación teóricamente independientes pero fuertemente condicionados por las entidades o empresas que deberían controlar (Comisión Nacional del Sector Eléctrico, Comisión del Mercado de Valores, Confederaciones Hidrográficas,...), podrían servir de ejemplos en la misma línea.

Como vemos, en los tres modelos citados, el análisis de políticas públicas no deja de ser una forma de verificar las hipótesis subyacentes en cada uno de ellos. El enfoque que defendemos, si bien conecta con el interés por interpretar el papel del Estado en la sociedad, busca entroncar con la segunda y tercera corrientes, toda vez que las mismas, más que interpretar, buscan explicar y evaluar.

9. Véase principalmente, en lo que respecta a Francia, los trabajos de Jobert y Muller (1987) y, en lo que respecta a Alemania, los de Lehbruch y Schmitter.

10. Véase principalmente los trabajos de March y Olsen (1984) y nuestro propio enfoque (capítulo 5).

1.1.2. LA EXPLICACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ACCIÓN PÚBLICA

Desde una segunda perspectiva, se busca explicar el funcionamiento de la acción pública sin por ello utilizar el análisis de políticas públicas como una nueva expresión del funcionamiento general del sistema político, sino como un medio para comprender la operatividad o la lógica de la acción pública (véase Dente, 1985, 1993; Subirats, 1989; Gomà-Subirats 1998: 21-36). No se trata de justificar una teoría, sino de evidenciar constantes o reglas generales propias inscritas en el funcionamiento de las acciones públicas. En este marco, el análisis de políticas públicas permite la comprensión del funcionamiento del Estado y, de manera más amplia, de los ámbitos de convivencia colectiva.

Conviene recordar que los trabajos pioneros en el análisis de políticas públicas de los politólogos americanos de los años 50 y 60, se originaron en un contexto de búsqueda de la eficacia de las decisiones públicas a través de su «racionalización». Así, las bases de esta corriente se remontan a 1951 con la publicación de «The policy sciences in the United States» de Lerner y Lasswell. Sin embargo, esta «ciencia cercana a los problemas reales» se dividió muy pronto en dos grandes escuelas (W. Parsons, 1995:20). Una primera buscó desarrollar un conocimiento más amplio de los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas (análisis *de* la política), mientras que la otra se dedicó a desarrollar un sistema cognitivo utilizable para y en los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas (análisis *para* la política). Es importante, sin embargo, señalar que los análisis de una alimentan a la otra y *viceversa*. Así, Mény y Thoenig (1989:65) plantean la diferencia entre el científico, interesado en el progreso del conocimiento, y el profesional, cuyo objetivo es la aplicación de los avances científicos.

Esta perspectiva de análisis de las políticas públicas, basa su *corpus* teórico en diversas perspectivas científicas: la ciencia administrativa, las ciencias de la complejidad (especialmente del análisis de sistemas), la sociología de la decisión (pública) y, de manera más general, la sociología de la acción colectiva, las ciencias económicas y las ciencias de la información.

Cuatro grandes figuras marcan esta escuela. (Parsons, 1995; Mény y Thoenig, 1989). La primera es el politólogo americano Lasswell (1951), de tendencia profundamente «managerial», que fue el principal inspirador de esta corriente. Sus trabajos buscaban de manera deliberada el establecer un diálogo entre los investigadores en ciencias sociales, los grupos económicos y los decisores públicos a fin de mejorar la eficacia de la acción pública. En segundo lugar, destacaríamos a Simon (1957), cuyos trabajos sobre los procesos de decisión humana han orientado este ámbito de estudio hacia el análisis de los procesos de decisión pública (véase el concepto de la «racionalidad limitada»). Lindblom (1959) marcó también el desarrollo del análisis de políticas públicas al concentrarlo en el estudio de los márgenes de maniobra de los decisores públicos (véase el concepto de «cambios incrementales»). Finalmente, los trabajos de Easton (1965), fueron pioneros en la aplicación de la teoría de sistemas al mundo político, faci-

litando así el desarrollo de los principales conceptos del análisis de políticas públicas actual.

Estos diferentes autores, pertenecientes a escuelas de pensamiento en ocasiones radicalmente opuestas, marcaron el surgimiento de esta perspectiva, que considera al Estado ya no como un actor único, sino como un sistema político-administrativo complejo y frecuentemente heterogéneo, cuyo funcionamiento es necesario comprender a fin de poder, en su caso, hacer «predicciones» o «recomendaciones». Sin embargo, también en esta corriente los autores presentan matices o muestran ópticas diversas.

- Algunos autores centran sus análisis en los procesos de toma de decisiones y en las estrategias de los actores. Este tipo de análisis se aproxima, por una parte, a los trabajos de los *sociólogos de las organizaciones públicas* —representados en Francia principalmente por Crozier y Friedberg— y por otra, a los trabajos inspirados en el análisis de sistemas aplicado a las decisiones humanas— en la línea de los trabajos de Simon y, en Francia, de Morin o Le Moigne¹²— Esta corriente se interesa en el *análisis de los sistemas-actores* o sistemas de acciones concretas y encuentra aplicaciones profesionales en el «management público», promovido fundamentalmente por los trabajos realizados en el marco de la OCDE¹³ y que ha ido desarrollándose en escuelas de negocios y facultades de economía en Francia, España y otros países. Cabe señalar que esta óptica es poco sensible al análisis de políticas públicas específicas llevadas a cabo por las administraciones analizadas.
- Otros trabajos se centran en las herramientas e instrumentos de intervención pública. En este marco, los enfoques económicos y, fundamentalmente, las investigaciones en economía política, son predominantes. Tales trabajos analizan las formas de acción pública en función de su eficacia, ya sea desde un punto de vista macroeconómico (en la línea de Pareto, Keynes y Musgrave¹⁴), o desde un punto de vista microeconómico (principalmente el enfoque de cliente de los servicios públicos, elemento fundamental del llamado «New Public Management» o «Nueva Gestión Pública»¹⁵). Los enfoques macroeconómicos se concentran en los efectos que las políticas públicas tienen en la política económica. Al estudiar, por ejemplo, la política de carreteras nacionales, se centran en el efecto que la construcción de las mismas puede tener sobre los índices de desempleo, el apoyo a las regiones periféricas o la forma de utilización de los recursos (financieros) públicos.

12. Simon (1974), Morin (1977 y 1980), Le Moigne (1990).

13. Véanse las publicaciones de PUMA (Public Management Administration» de la OCDE

14. Keynes (1936), Musgrave (1959).

15 Véase el balance que hacen al respecto Emery (1995) o Schedler (1995).

- Un tercer grupo de trabajos se interesa en las estructuras, procedimientos y formas institucionales de la administración pública. Este enfoque constituye la parte esencial de las ciencias administrativas y del Derecho Administrativo al centrarse en la descripción de las formas de funcionamiento de las instituciones administrativas, estudiando, de manera más amplia, lo que Quermonne¹⁶ denomina las políticas institucionales. En Francia, este término hace referencia a las reformas administrativas, particularmente a las políticas de descentralización de los poderes. En España han abundado los estudios de Ciencia de la Administración centrados en reformas administrativas y elites burocráticas. Esta perspectiva no acostumbra a interesarse en las políticas públicas concretas que llevan a cabo las administraciones que analiza, sino que se centra en perspectivas más organizativas o institucionales.¹⁷
- Finalmente, desde hace varios años se viene desarrollando una óptica específica a las políticas públicas, que se conoce como enfoque cognitivo, «que se esfuerza en entender a las políticas públicas como la expresión de marco cognitivos y normativos que constituyen sistemas de interpretación de la realidad en el seno de las cuáles los distintos actores públicos y privados pueden situar sus acciones» (Muller, Surel 1998 :47). Este enfoque subraya el papel de las ideas y de las representaciones (o «frames») en la formación (y sobre todo en la definición) de los problemas que acaban siendo objeto de la acción pública y que explican el cambio en las políticas públicas. El rasgo distintivo de esta corriente de pensamiento es que pone el acento en los principios generales, la argumentación y los valores que definen «una visión del mundo» que acaba reflejándose y/o produciendo la política pública (esta perspectiva ha gozado de una notable popularidad tras los trabajos de Lakoff aplicados al escenario político norteamericano) (Lakoff, 2007).

Para resumir, podemos decir que lo que caracteriza esta segunda perspectiva es la voluntad de comprender la complejidad de los procesos de decisión pública al descomponerlos en las diferentes variables del objeto de análisis (por ejemplo, la racionalidad de los actores, los procesos de toma de decisión en el interior de las organizaciones, etc.). El enfoque que presentamos, pretende contener tanto objetivos científicos como operacionales. Tal como señala Friedberg (1993: 22), el analista «presenta dos facetas interdependientes: por una parte producir un conocimiento concreto de la realidad humana que deriva del contexto de la acción analizada y, por otra parte, ayudar a los implicados a situarse en relación a ese conocimiento, y por tanto a sacar consecuencias de todo ello, integrándolo en sus prácticas, y modificándolas si fuera necesario».

16. En la definición de Quermonne (1985:62), las políticas institucionales son políticas cuyo objeto fundamental es «la producción, la transformación o la crisis de instituciones públicas o privadas». Véase también Germann (1988:5-6).

17. Véanse a este respecto las reflexiones de Chevalier (1982).

1.1.3. LA EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA ACCIÓN PÚBLICA

Una tercera corriente de pensamiento intenta explicar los resultados de la acción pública y sus efectos en la sociedad basándose en los objetivos que persigue y/o a sus efectos indirectos o no previstos. Si la comparamos con la precedente, esta perspectiva se sitúa más claramente en la perspectiva de la evaluación que en la que sería propia del conocimiento o la explicación. Hace una década que esta escuela está particularmente de moda en muchas partes de Europa, y también en Francia, Suiza y España, países en los que, sea dicho sea de paso, hay un florecimiento de iniciativas, coloquios y publicaciones acerca de la evaluación de políticas públicas.¹⁸

En el ámbito de la evaluación, pueden distinguirse dos preocupaciones fundamentales.

- La primera es la concerniente al desarrollo de una *metodología* y de una «caja de herramientas» propia para la labor de evaluación. En tal sentido, muchos trabajos se concentran en la creación de métodos de evaluación aplicables a las actividades del sector público. El fundamento de dichos estudios es el tratamiento estadístico de datos cuantitativos, el análisis multivariable (Maystre et al., 1994: método ELECTRE), la comparación (*quasi*) experimental, el análisis coste - beneficio¹⁹, etc. Esta perspectiva ha generado una literatura abundante, presentada en lo referente a Francia en Delau et al. (1986), en las publicaciones anuales del Consejo Científico de Evaluación²⁰ e, incluso, en los manuales de evaluación de los programas socioeconómicos publicados recientemente por la Unión Europea con el objetivo de facilitar la evaluación de los programas concernientes a los fondos estructurales europeos²¹.
- La segunda preocupación se centra en el *proceso de evaluación* y en su ejecución en términos de mejora de la gestión pública y de influencia

18. La evaluación de políticas públicas en Francia ha ido teniendo un notable desarrollo tanto desde el punto de vista institucional como desde la perspectiva científica; véase por ejemplo el artículo de Duran P. (1995) o las actas del coloquio del CURAPP (1993) sobre la evaluación en la administración; más recientemente, las del coloquio organizado por el GAPP (Grupo de análisis de políticas públicas de la Escuela Normal Superior de Cachan) en 1997 y publicadas en 1998 (Kessler et al. 1998), también el organizado por la European Evaluation Society en el año 2000 en Lausana con el tema «Taking evaluation to the people between civil society, public management and the politics». En cuanto a Suiza, véase la obra de Bussmann et al. (1998). En España los trabajos de Ballart (Ballart, 1991), de los especialistas de la Universidad de Sevilla, recientes publicaciones en el País Vasco (Ekonomiaz), la creación de la Sociedad Española de Evaluación o la puesta en marcha de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas, o de un Consorcio de Evaluación de Políticas en Cataluña, son también una buena prueba de todo ello.

19. El análisis costos-beneficios se utiliza frecuentemente para la comparación de variantes trazada en la realización de proyectos de infraestructura. En Suiza, la Oficina Federal del Medio Ambiente (OFEFP) posee, por ejemplo, un método para juzgar la eficacia y eficiencia de las diversas medidas utilizadas en la lucha contra el ruido: la reducción del límite de velocidad, la cobertura de las calles, la construcción de muros antirruído, la construcción de túneles, etc. (OFEFP, 1997?).

20. Conseil Scientifique d'Evaluation (1993 a 1998).

21. Unión Europea (1999).

sobre el proceso de toma de decisiones. Muchos autores americanos y, más recientemente, europeos, se han dedicado a esta cuestión; entre los trabajos realizados en Estados Unidos podemos citar el ya clásico de Rossi y Freeman (1993), en Francia el de Monnier (1992), en Suiza el de Bussmann et al. (1998), y en España los de Ballart, Zapico o Alvira.

En Suiza, la evaluación de políticas públicas se ha convertido en una verdadera profesión: hay científicos trabajando en ello en las universidades, en los gabinetes privados de consultoría e, incluso, en las propias administraciones, tras la creación del servicios de evaluación tanto en el Parlamento (*Organe Parlementaire de Controle de l'Administration*) como en el Gobierno (*Service d'Evaluation du Conseil Federal*). Una asociación de profesionales (*Société suisse d'évaluation, SEVAL*) garantiza la calidad de las evaluaciones realizadas (meta-evaluaciones que controlan el respeto de las normas de calidad, utilidad, deontología, etc., véase Widmer 1996 y 1999, y Widmer et al. 1996).

En Francia, se ha ido conformando un movimiento similar de profesionalización; su aparición obedece a la organización de dispositivos de evaluación tanto a nivel nacional como regional, así como al desarrollo de políticas europeas que imponen fases de evaluación en, por ejemplo, el ejercicio de los citados fondos estructurales europeos. Recientemente se creó la «Sociedad Francesa de Evaluación» que pretende visibilizar y organizar mejor esta actividad. Sin embargo, sigue siendo cierto que la evaluación de políticas no es una práctica común en la administración pública. Existe poca difusión de los trabajos de la *Office Parlementaire des Choix Scientifiques et Techniques* o de la *Office Parlementaire d'Evaluation des Politiques Publiques*. Paradójicamente, cada vez con mayor frecuencia la evaluación es objeto de investigaciones científicas realizadas por politólogos (Duran, Monier 1992, Lascoumes, Setbon 1995, Kessler et al 1998). El modelo francés se caracteriza, pues, por la frágil implicación de las instituciones públicas, que además, hacen poco uso de los resultados de los mencionados trabajos para modificación sus políticas (Setbon, 1985:15).

En España, cabe reseñar la ya mencionada creación de la Agencia Estatal, la progresiva consolidación de la Sociedad Española de Evaluación y el surgimiento y afianzamiento de cursos de postgrado en Madrid, Sevilla y Barcelona. Asimismo se han ido publicando trabajos significativos que recogen evaluaciones en campos emergentes.

Esta óptica evaluativa es generalmente coincidente o concurrente con una óptica más explicativa, aún cuando desde el punto de vista conceptual puedan dissociarse. La perspectiva de la evaluación es también importante para nuestro pro-

pio modelo, ya que si se quiere saber cual es el efecto de la política pública en el problema colectivo que pretende resolver, el conocer y medir los efectos de esa política resulta muy significativo.

1.2. El análisis de políticas públicas como «ciencia de la acción»

Más que situarse en una de las corrientes que acabamos de describir, el modelo analítico que presentamos trata de recoger partes significativas de cada una de ellas. El objetivo es contribuir al establecimiento de un diagnóstico, poniendo en evidencia los factores que puedan llegar a explicar el «buen» o «mal» funcionamiento de las políticas públicas desde la perspectiva de la capacidad de producción de los poderes públicos y de sus administraciones, y por tanto valorando la eficacia de sus políticas y productos. Con esta aproximación analítica se quiere describir, comprender y explicar el funcionamiento del sistema político-administrativo en su conjunto y sus interacciones con los actores no gubernamentales. Tratamos por tanto de explicar los productos o servicios de la administración pública, tradicionalmente conocidos como «outputs»²², y la explicación de los efectos («impactos y outcomes») que tales servicios provocan en los grupos sociales que están implicados en un problema colectivo específico.

Nos situamos por tanto en el marco de las llamadas ciencias de la acción, al tratar de comprender la «lógica» de las acciones públicas a través de la reconstrucción de las hipótesis (a veces implícitas) en las que se han basado las instituciones públicas para resolver los problemas colectivos.

La mayoría de los conceptos que aquí presentamos se nutren de diversas fuentes. Por un lado, de las aportaciones del Centre de Sociologie des Organisations (Crozier y Friedberg, 1977; Crozier, 1965 y 1991; Friedberg, 1993), así como de los trabajos de sociólogos y politólogos alemanes de los años 1970 (Escuela de Frankfurt), quienes a su vez conectaron con corrientes neomarxistas (Habermas, 1973; Grottian, 1974; Offe, 1972). En nuestro modelo, las estrategias, las ideas, los intereses y las formas de operar de los actores dependen, esencialmente, de factores derivados de los recursos de que disponen y de su «posición institucional». Lo cual obliga a un trabajo empírico de observación, que quiere situarse más allá del hecho de que existan unas «fuerzas sistémicas» que lo puedan acabar explicando todo. En este sentido, nos acercamos al institucionalismo centrado en los actores, del que es un buen exponente Scharpf (1997).

Ha sido también significativa la influencia de los trabajos del «Forschungsverbund: Implementation politischer Programme» de la «Deutsche Forschungsgemeinschaft» realizados entre 1976 y 1981 bajo la dirección de Mayntz,

22. El lector irá encontrando términos en inglés que no siempre traducimos. Ello refleja la influencia de la bibliografía anglosajona y del uso de trabajos de campo de carácter comparativo realizados en base a esquemas frecuentemente producidos en lengua inglesa. La traducción de tales conceptos no es simple, toda vez que ciertas traducciones implican nociones diferentes de las que se han querido transmitir con los términos originales. Aún así, nos hemos esforzado por traducir un máximo de conceptos.

Scharpf, Kaufmann y Wollmann²³ (con quienes estuvo asociado Peter Knoepfel). Los trabajos de ese grupo se apoyaban, evidentemente, en los trabajos anglosajones relativos a la ejecución de las políticas públicas que se publicaron desde principios de los 70 en los Estados Unidos y entre los que destacan los trabajos de Lindblom y Wildavsky²⁴. Finalmente, quremos subrayar la importancia de los trabajos comparativos en políticas públicas, ya que creemos que de esta manera avanzamos en la definición de un marco analítico común aplicable a diferentes países y regímenes institucionales, lo que constituye de hecho uno de los objetivos de este trabajo.

La perspectiva adoptada se caracteriza principalmente por el hecho que:

- aborda una política pública desde el ángulo específico de su «lógica de acción»; siendo el punto de partida la arena en la que los *actores* político-administrativos y sociales interactúan en un ámbito determinado;
- integra la influencia de las *instituciones* en el comportamiento de los actores mencionados y en los resultados sustanciales de la acción pública (cuando la primera generación de análisis de políticas públicas más bien desdeñó las variables institucionales);
- dedica una atención particular a los *recursos* que los diversos actores movilizan para hacer valer sus intereses (lo que permite una mejor combinación del análisis de políticas públicas y las aportaciones de la gestión pública).

Por último, a pesar de las influencias teóricas mencionadas, creemos que podemos distinguir nuestra aproximación de otras corrientes contemporáneas de investigación, así:

- el neoweberianismo, que supone que los actores burocráticos, aprovechándose de la rigidez o, al menos, de la inercia de ciertas estructuras y reglas administrativas, tratan de obtener sobre todo rentas de situación, en detrimento del contenido de las políticas públicas cuya responsabilidad les corresponde;
- el neomarxismo, que si bien de manera justificada entiende que el Estado trata de garantizarse —además de su legitimidad democrática originaria— una legitimidad secundaria a través de políticas públicas que cuenten con el beneplácito de actores relevantes, tiende a reducir el rol de estos últimos a un acto de dominación de clase social; siendo el Estado y sus políticas poco más que instrumentos de poder y de represión controlados por esa minoría de actores dominantes, cuando más bien se cons-

23. Véase Mayntz (1980 y 1983).

24. Lester et al. (1987) presentan una buena síntesis de los modelos de análisis de ejecución elaborados durante los años 70 y 80 en los Estados Unidos y en Europa. Véase también Parsons, 1995; Bohnert, Klitsch, 1980.

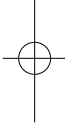
tata la existencia de márgenes de maniobra significativos en la toma de decisiones por parte de los poderes públicos;

- las teorías de la elección racional («public choice», «teoría de juegos») postulan que las políticas públicas constituyen para los partidos políticos y los burócratas, una mera moneda de cambio en el juego electorales y/o en la adquisición de ventajas personales (materiales e inmateriales); diferimos de esta óptica dado que un gran número de datos empíricos ponen de relieve el fuerte carácter reduccionista de esta teoría;
- el neocorporativismo, que sugiere que el aparato político administrativo ha sido «capturado» por parte de grupos sectoriales organizados cuyo comportamiento se pretende modificar a través de las políticas públicas (*target groups*) y que, en consecuencia, el Estado es incapaz de elaborar e implementar intervenciones de carácter redistributivo que puedan beneficiar a los grupos sociales no organizados que padecen los costes de un determinado problema colectivo; creemos que las evidencias empíricas no sostienen esa perspectiva teórica;
- el pluralismo, que en su acepción clásica defiende la idea de un «Estado-ventanilla» atento a todas las reivindicaciones y demandas sociales, y cuyas políticas públicas reflejan las prioridades de acción surgidas de la sociedad civil en su conjunto; desde nuestro punto de vista existe un gran número de problemas sociales que no se transforma jamás en problemas reconocidos políticamente por falta de «voz» de los que los padecen, o por bloqueo de los que se benefician de los mismos, y acaban no siendo susceptibles de respuesta desde una política pública;
- el sistemismo «puro», que puede acabar no reconociendo ni autonomía ni intencionalidad propia a los actores de las políticas públicas, cuyo comportamiento sería simplemente explicable en razón de la función social que les es asignada por su entorno organizacional directo; cuando en cambio la realidad social nos muestra numerosos ejemplos en que se pone en evidencia la capacidad de acción de los actores incluso cuando las posibilidades de maniobra son teóricamente muy limitadas;
- la óptica comparativa en términos de sistemas políticos («comparative politics»), que se apoya en comparaciones estadísticas y en datos estructurales de los sistemas políticos sin analizar verdaderamente el proceso y los aspectos cualitativos del contenido propiamente dicho de las políticas públicas (Hofferbert, 1974); ya que consideramos que tales dimensiones simplifican excesivamente cuando se analizan políticas sustanciales;
- la perspectiva crítica, que rechaza toda óptica positivista y racionalista en el análisis de políticas públicas y se concentra en la identificación de las dimensiones de poder y dominación implícitas en las acciones públicas concretas (Fischer y Forester, 1993; véase también el debate entre empiristas y positivistas presentado en «Policy Studies Journal», volumen 26, No. 1, 1998).

A pesar de que, voluntariamente, no nos sumamos de manera incondicional a ninguna de estas perspectivas teóricas (presentadas aquí de manera breve), nuestra aproximación se mantiene plenamente abierta a todas las hipótesis provenientes de cualquiera de estas tesis. El modelo de análisis que se presenta trata de mantenerse lo más abierto posible con respecto a las teorías específicas a fin de poder dar cabida, en el marco de las hipótesis de trabajo, a la verificación empírica de un amplio abanico de postulados teóricos desarrollados en el seno de corrientes tan divergentes como las ya reseñadas; siempre a partir de que los investigadores sean capaces de operacionalizar sus conceptos y puedan comprobarlos empíricamente.

Parte II

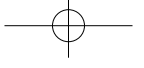
Las claves para el análisis

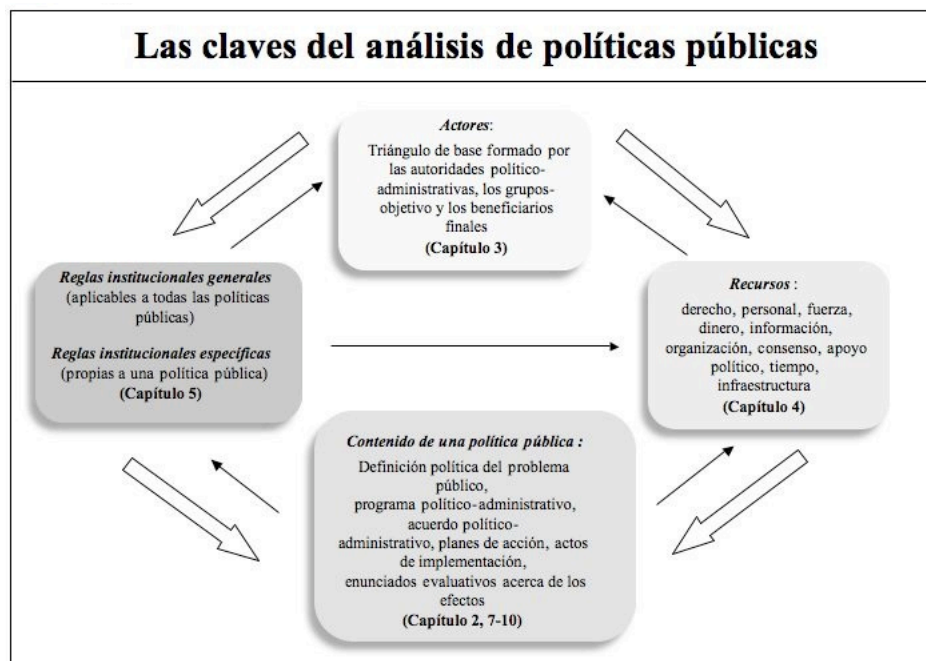


En esta segunda parte presentamos los elementos esenciales de nuestro modelo de análisis de políticas públicas. En este sentido, nuestra perspectiva se centra en el análisis de la conducta, tanto individual como colectiva, de los actores implicados en las diferentes etapas de una política pública. Entendemos que el contenido y las características institucionales de una acción pública (variable a explicar) son el resultado de las interacciones entre las autoridades político-administrativas y los grupos sociales que causan y/o padecen los efectos negativos de un determinado problema colectivo. Problema que, precisamente, trata de resolver la actuación de los poderes públicos (variable explicativa). El «juego» de tales actores depende no sólo de sus intereses respectivos, sino también de los recursos que logren movilizar para defender sus posiciones con relación a los objetivos, a los instrumentos y a los procesos de elaboración de una intervención pública. Así, dicha dinámica o juego puede darse tanto en la definición del contenido de la política pública (aspectos conceptuales y sustantivos), como en la forma (aspectos operativos que incluyen procedimientos, organización,...) en la que ésta se lleva a cabo o se implementa.

En cualquier caso, los actores deberán tener en cuenta los obstáculos y las oportunidades que representan las reglas institucionales vigentes. Las (meta) reglas establecidas a nivel constitucional y en consecuencia aplicables a todas las políticas públicas, predeterminan, dado el principio de la jerarquía normativa, las reglas específicas ligadas a una política determinada. Estas reglas específicas tendrán, a su vez, una influencia directa sobre el acceso que un determinado actor tendrá al espacio de la política pública de que se trate y también el tipo de recursos que podrá utilizar. Si bien estas reglas específicas preestructuran notablemente el juego de los actores, hemos de ser conscientes que las propias reglas son, de hecho, el resultado (parcial) de una negociación sobre la propia formulación de la política en la que intervinieron (o podían haber intervenido) los actores involucrados en los resultados sustantivos que se pretenden conseguir con esa política, y que por tanto son susceptibles de cambio o adaptación.

El gráfico 1 resume los elementos básicos del modelo de análisis de políticas públicas que será utilizado en este libro.





Sin embargo, antes de desarrollar el conjunto de relaciones posibles entre actores, recursos e instituciones en una política pública determinada, vamos a avanzar en la definición de tales conceptos.

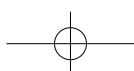
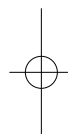
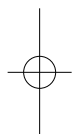
Los capítulos siguientes quieren responder a cuatro preguntas fundamentales: ¿Cuáles son los elementos constitutivos de una política pública (Capítulo 2)?, ¿Cómo identificar y caracterizar las distintas categorías de actores implicados en una política pública (Capítulo 3)?, ¿Cuáles son los diferentes tipos de recursos que los actores pueden utilizar para influir en el contenido y en el proceso de una política pública (Capítulo 4)?, ¿Qué reglas institucionales, tanto generales como específicas, tienen influencia sobre el juego de los actores tanto en el momento de definir el problema público a resolver, como en la programación, la implementación y la evaluación de una política pública (Capítulo 5)?

A principios de los años 1970, los analistas de políticas públicas trataron de ir más allá de los análisis jurídicos del sistema político-administrativo centrados exclusivamente en el estudio del grado de conformidad del acto administrativo con relación a la ley. Tales análisis tenían como finalidad garantizar la protección jurídica de los ciudadanos frente a los posibles abusos del Estado. A lo largo de ese periodo, el término «*políticas públicas*» permitió, por vez primera, integrar en un solo conjunto las directivas, leyes y decretos por un lado y, por el otro, los innumerables actos de aplicación generados por la puesta en práctica de las citadas normas. Durante este primer período, el análisis de políticas públicas pretendía explicar lo que se vino a denominar como «déficits de puesta en práctica»:

¿por qué en un lugar o ámbito determinado una ley se aplica al pie de la letra, mientras que la misma ley, en el mismo momento, no se aplica en otro sitio?. El descubrimiento de los déficits de implementación llevó a los juristas a cuestionarse acerca de las «desigualdades de tratamiento», y al mismo tiempo interpeló a los políticos en relación a la utilidad de las legislaciones que habían generado. De hecho esta preocupación sigue estando presente hoy cuando se habla de «rendimiento legislativo» o de «impacto normativo»

Más tarde, los analistas trataron de encontrar una explicación a los citados fenómenos de déficit, los cuales, como se demostró ampliamente por diversos estudios empíricos, no eran en absoluto episódicos o marginales. Buscando factores explicativos, se centraron en el rol de los *actores* públicos y privados involucrados en la legislación y en su implementación. Tales actores son personas físicas o jurídicas, con sus valores, intereses, mecanismos de defensa y con capacidad de innovación y adaptación. Capaces por tanto de utilizar las políticas públicas para la consecución de sus propios fines. En la práctica, las investigaciones que se realizaron, mostraron que las organizaciones y sus representantes, gozaban de hecho de una amplia autonomía y de suficiente margen de maniobra para tratar de influir en las políticas públicas en el sentido de sus propios intereses. Pero, las investigaciones mostraron asimismo que el margen de autonomía variaba de manera importante si se consideraba a un actor o a otro. De esta manera, apareció la clásica *cuestión del poder*, mostrando la artificialidad de la barrera creada entre análisis de la «política» y análisis de las «políticas». Los investigadores han ido identificando, de manera más o menos simultánea, la disponibilidad y la accesibilidad de que gozan los diferentes tipos de actores con relación a los *recursos de políticas públicas*, así como el rol crucial que juegan las *instituciones* (parlamento, gobierno, administración, poder judicial) en ese escenario de implementación de las políticas.

Actualmente, el análisis de los recursos de los actores se beneficia de una gran cantidad de disciplinas académicas que trabajan el sector público englobadas en el término gestión pública, mientras que el análisis institucional se ha visto reforzado por la aproximación neoinstitucionalista (Hall y Taylor, 1996), perspectiva fuertemente implantada en las ciencias económicas y políticas, así como en la sociología.

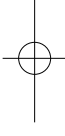


Capítulo 2

Las políticas públicas

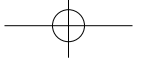
2.1. Las políticas públicas como respuestas a problemas sociales

Toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable.



Es necesario señalar que son los síntomas de un problema social los que habitualmente constituyen el punto de partida de la «toma de conciencia» y del debate sobre la necesidad de una política pública (por ejemplo, la falta de vivienda, la degradación de los bosques, la delincuencia causada por la drogodependencia, una tasa alta de desempleo, etc.). Normalmente, en los momentos iniciales de toda intervención pública, no se han identificado aún con precisión las causas de un problema colectivo, ni tampoco se ha alcanzado un consenso entre los actores públicos y privados sobre la definición del problema a resolver. El crecimiento del paro en los países industrializados y la situación precaria de los desempleados incitan al Estado a instaurar o a revisar su sistema de seguro de desempleo y a tomar medidas que permitan la reinserción en el mercado de trabajo. La contaminación del aire generada por la producción industrial y el consumo de energía fósil en el transporte por carretera, entre otras cosas, acaban provocando que los poderes públicos estructuren una política de protección del medio ambiente. La criminalidad urbana y la degradación del estado físico de los toxicómanos constituyen el punto de partida de nueva políticas de «reducción de daños», basadas en la distribución de heroína o metadona, bajo estrictos controles médicos. Si bien esta interpretación de las políticas públicas como respuestas institucionales a estados sociales (cambiantes) juzgados como problemáticos es de hecho dominante en el ámbito del análisis de políticas públicas, debemos, no obstante, relativizar este postulado.

Por una parte, ciertos episodios de cambio social no generan necesariamente políticas públicas, sobre todo porque no están articulados (lo que puede deberse a la no visibilidad de las consecuencias del problema, por que los temas planteados sólo serán observables a largo plazo, por la falta de «voz» o de representa-



ción política de los grupos afectados, entre otras posibles causas) o porque ninguna de las alternativas de intervención pública es viable y goza de consenso suficiente (por ejemplo, impactos electorales potencialmente negativos, ausencia de instituciones político-administrativas disponibles para implementar las medidas de respuesta, impotencia para realmente modificar la conducta de algunos actores privados, etc). Conviene por tanto no seguir imaginando esa especie de Estado-ventanilla que responde de manera igualitaria y automática a todas las «demandas sociales», como a veces sugiere la visión pluralista a la que ha hemos hecho referencia.

Este punto suscita asimismo cuestiones relacionadas con la forma en la que un problema social se define (Dery, 1984; Weiss, 1989), como accede a la agenda gubernamental (Kingdon 1984; Rochefort y Cobb, 1993), como se definen los grupos-objetivo (target groups), y la posible decisión de no inmiscuirse en el tema o de no propiciar una solución colectiva (Bachrach-Baratz, 1962). En cada uno de estos niveles existen múltiples mecanismos de filtro, que a su vez son oportunidades para que algunos actores organizados que quieren oponerse al reconocimiento político de un problema o cambio social, logren mantener dicho tema fuera del ámbito político-administrativo.

Por otra parte, ciertas políticas públicas pueden interpretarse no como una acción colectiva para tratar de resolver o aliviar un problema social (adaptación o anticipación a un cambio social), sino como un simple instrumento para el ejercicio del poder y la dominación de un grupo social sobre otro. Como hemos mencionado, esa idea de control o «captura» de las instituciones públicas, es compartida, desde distintas perspectivas, por diversas corrientes ya mencionadas. Nos situamos en un punto intermedio entre la visión del Estado-ventanilla neutro y atento a todas las reivindicaciones sociales, y la del Estado «cautivo» y manipulado por un grupo organizado. Desde esta óptica las políticas públicas constituyen una respuesta a un problema público que refleja un problema social (cambiante) que se ha articulado a través de mediadores (por ejemplo, medios de comunicación, nuevos movimientos sociales, partidos políticos y/o grupos de interés) para debatirse posteriormente en el proceso democrático de toma de decisiones (Muller, 1990). El problema social es, desde este punto de vista, una construcción social y política. Y ello creemos que es así incluso en el caso de sucesos excepcionales (por ejemplo el accidente nuclear de Tchernobyl, (Czada, 1991), las consecuencias en los humanos de la enfermedad de las vacas locas, los episodios de sequía en España, o, en un caso específico de Suiza, la llamada crisis de los fondos judíos), dado que dichos problemas y su conceptualización como tales, dependerá siempre de las percepciones, representaciones, intereses y recursos de los diferentes actores públicos y privados que intervienen en el proceso (Vlassoupoulou, 1999).

No existe una respuesta institucional lineal, mecánica y que pueda sólo entenderse como el resultado de la importancia o presión objetiva que genera un problema colectivo. Esta respuesta, de darse, se plantea siempre en el marco de un ejercicio «redistributivo» (con ganadores y perdedores), en el

centro de una «movilización de visiones sesgadas» (Schattschneider, 1960). La presencia insuficiente de las fuerzas policíacas en las zonas marginales con alta proporción de inmigrantes caracterizadas por su alto nivel de violencia urbana, el hecho de dar la prioridad en la regulación del tráfico a las zonas residenciales y no a los asentamientos populares que se ven más afectados por el ruido y los peligros de la circulación de vehículos, o la no atención del «mobbing» en los procesos de regeneración urbana, etc., son ejemplos que apuntan en ese mismo sentido. Es problemático incorporar «beneficiarios» y «víctimas» en un mismo escenario que no tiene nada de neutral desde el punto de vista político (como se ha visto en diversos estudios de campo, Terribilini, 1995 y 1999; Subirats-Rius, 2008).

2.2. Una definición analítica

La expresión «política pública» es bastante reciente. Se introdujo en el lenguaje de las ciencias políticas y administrativas europeas en los años 1970 como traducción literal del término «*public policy*»²⁵. Este último debe diferenciarse del término «política» («*politics*»), con el que se acostumbra a designar las interacciones y conflictos entre los actores políticos más tradicionales (especialmente los partidos políticos, los grupos de interés, los sindicatos, o los nuevos movimientos sociales), que pretenden acceder al poder legislativo o gubernamental respetando las reglas constitucionales e institucionales (designadas en inglés por el término «*polity*»).

Como hemos dicho, no es el poder político como tal, sino su utilización para resolver los problemas colectivos lo que constituye el objeto esencial del análisis de políticas públicas. La noción de política pública hace referencia por tanto, a las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada. Puesto que tales problemas se presentan en ámbitos específicos, el término política(s), que pasa a formar parte del lenguaje común a partir del nacimiento del intervencionismo estatal en los años 1930, se utiliza frecuentemente en combinación con una calificación del ámbito o sector en cuestión (por ejemplo, «política energética», «política agrícola», «política urbana»). Pero, lo cierto es que, desde hace algunos años, el término política pública, tal cual, ha ido formando parte habitual del lenguaje y de la actividad de las administraciones públicas europeas.

Existen múltiples definiciones del concepto política pública. En su introducción al análisis de políticas públicas, Thoenig daba cuenta, en los años 1980, de por lo menos cuarenta de ellas (Thoenig, 1985:3). Sin pretender reproducir un

25. En alemán se utiliza el término «*öffentliche Politik(en)*», mientras que las expresiones italiana «*politica(che) pubblica(che)*» o francesa «*politique publique*» se asemejan a la española.

listado tan amplio, podemos recordar algunas de esas definiciones. Así, de la más abstracta a la más operacional, citamos las siguientes:

- «Una política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer» (Dye, 1972:18 y 1984:1)
- «Una política pública es un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado» (Thoenig, 1985:6; Mény y Thoenig, 1989:130).
- «Una política pública esta conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores políticos con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo» (Lemieux, 1995:7).

Aunque estas definiciones son muy diversas, todas tienden a acentuar algún factor, sean los actores investidos de poderes públicos, (Dye, Mény y Thoenig entre los que acabamos de citar, así como Sharansky 1970:1; Simeon 1976:548; Heclo, 1972:85); sean los problemas públicos a resolver (Anderson, 1984: 3; Pal, 1992 :2); sean las soluciones estatales adoptadas (véase especialmente Laswell y Kaplan, 1950:71; Jenkins, 1978:15; Brooks, 1989:6). Wildavsky de manera más envolvente la viene a definir como puzzle modelado por la inevitable tensión entre «recursos y objetivos, planificación y política, escepticismo y dogma» (Wildavsky, 1979:17).

Los especialistas en políticas públicas concuerdan en que se requiere una definición «operacional» para calificar el objeto y el campo de estudio de esta disciplina²⁶. Es en esta dirección que apunta la definición que aquí proponemos y que retiene los principales elementos sobre los que existe un cierto consenso en la bibliografía.

Así, desde la perspectiva que postulamos, una política pública se definiría como

una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).

26. Véase Muller, 1990 p. 24.

Como vemos, esta noción de política pública incorpora el conjunto de actividades normativas y administrativas que tratan de mejorar o solventar problemas reales. La mayoría de las nuevas leyes o normativas sólo producen efectos cuando los actores políticos, administrativos y sociales, encuadrados en diferentes marcos institucionales y mediante diferentes estrategias de interacción, toman la decisión correspondiente. Los efectos deseados dependerán pues de un conjunto de decisiones complejas que se encadenan desde el centro a la periferia. Es este conjunto de decisiones y acciones lo que definimos como «política pública». Siempre y cuando se trate de decisiones que emergen de los actores públicos (aunque ocasionalmente puedan no serlo) y que pretendan orientar la conducta de una población-objetivo determinada a fin de que un problema colectivo (que la sociedad no está en situación de resolver autónomamente) pueda resolverse a través de un esfuerzo conjunto. La política pública incorpora pues las decisiones correspondientes a todas y cada una de las etapas de la acción pública e incluye tanto reglas generales y abstractas (leyes, decretos, órdenes, etc.), como actos individuales y concretos producidos durante la ejecución de las mismas (decisiones administrativas, autorizaciones, subvenciones, etc.).

En sus inicios, la mayor parte de la legislación del Estado liberal se dedicó a fijar el marco de condiciones que facilitarían la solución de problemas por parte de la libre interacción de los actores privados. En aquellos momentos, las actividades públicas se limitaban a la producción de leyes y, en caso de litigio, a su aplicación caso por caso por parte de los tribunales. Es a partir de los años 30, y, sobre todo a partir de los años 50, con el desarrollo del Estado de Bienestar, que el sector público empezó a plantear intervenciones directas y puntuales ante problemas concretos^{26bis}. Este intervencionismo estatal generó la aparición de verdaderas políticas públicas, tal como las hemos definido anteriormente. Es a partir de ahí, cuando los políticos, los gestores públicos y los académicos empiezan a interrogarse acerca de la eficacia y la eficiencia de diferentes instrumentos de regulación, de incentivación económica y, más recientemente, de instrumentos de persuasión y de información (Knoepfel, Horber, 1990; Morand, 1991; Subirats, 1989).

La definición de políticas públicas que proponemos pretende, ante todo, que sea útil para el análisis. Sin embargo, es cada vez más frecuente que las propias administraciones se refieran a sus actividades usando el esquema analítico de las políticas públicas²⁷. Este marco analítico permite al observador

26bis. Véase al respecto, y como ejemplo de este cambio, el artículo 9.2 de la Constitución Española cuando afirma «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud...»

27. Los términos «políticas públicas» y «políticas» (o «políticas gubernamentales») son utilizados aquí como sinónimos. Sin embargo, ciertos autores hacen una diferenciación explícita entre ellos: «en lo referente a los actores gubernamentales, las *políticas* se refieren a acciones específicas que tienen un marchamo oficial. Para los académicos y los investigadores, las *políticas públicas*, hacen referencia a un conjunto de acciones cuya mayor parte no son consideradas muchas veces como tales por los actores gubernamentales» (Lemeiux, 1995: 1-2).

una visión de conjunto de las diferentes actividades generadas por un conjunto muy variado de decisiones políticas y administrativas, (actividades que los agentes públicos involucrados en ellas tienden a percibir muchas veces de manera fragmentada). Otra ventaja de este esquema es que permite clarificar la distribución de las funciones y las responsabilidades políticas y administrativas de cada una de las instancias en los diferentes niveles del Estado. También permite distinguir las actividades públicas que buscan resolver un problema concreto a través de la puesta en práctica de una política pública específica, de las demás actividades del sector público que forman parte de la gestión del conjunto del sistema político-administrativo. Por tanto, nuestra definición se aplica sobre todo a las políticas denominadas «sustantivas» (Bussmann et al., 1998), que se distinguen de las políticas denominadas «institucionales» o «constitucionales» (Lowi, 1967; Quermonne, 1985). Estas últimas tienen como objetivo la reforma o la descentralización de instituciones estatales (Quermonne, 1985:62) y no —por lo menos no directamente— la solución de un problema social.

2.3. Elementos constitutivos de una política pública

En la definición que proponemos, pueden distinguirse diversos elementos constitutivos de una política pública.

- a) **solución de un problema público:** una política pública pretende resolver un problema social reconocido políticamente como público. La definición propuesta supone pues el reconocimiento de un problema, es decir, la existencia de una situación de insatisfacción social, cuya solución requiere la acción del sector público. Sin embargo, algunos problemas que han sido objeto de políticas públicas pueden reintegrarse en la esfera privada o social y desaparecer por tanto de la agenda política.
- b) **existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público:** toda política pública busca modificar u orientar la conducta de grupos de población específicos (*target groups*, o grupos-objetivo), ya sea de manera directa o actuando sobre el entorno de tales actores. El «modelo de causalidad» (véanse las secciones 3.3 y 3.4), presupone la coherencia de la política pública, y conduce a la identificación de los grupos-objetivo de esa política, es decir, los grupos sociales cuyo comportamiento, se supone, genera el problema que se trata de resolver. Una política debe identificar los «objetivos» o colectivos que deberán cambiar su conducta para que el aire sea más limpio, para que mejore la seguridad o se reduzca el paro. De no ser así, estaríamos más ante una declaración de buenas intenciones que ante una autentica política.

- c) **una coherencia al menos intencional:** una política pública que quiera implementarse, presupone una cierta base conceptual de partida. De alguna manera parte de «una teoría del cambio social» (Mény y Thoenig 1989: 140; Muller 1985, 1995) — o un «modelo causal» (Knoepfel et al. 1998: 74) que se tratará de aplicar para resolver el problema público en cuestión. Supone asimismo que las decisiones y las actividades que se lleven a cabo estén relacionadas entre sí. Así, la falta de coherencia se manifestará a través de una coincidencia sólo ocasional de medidas que se dirigen a los mismos grupos-objetivo pero que de hecho no están relacionadas ni en la propia voluntad del legislador. Ese es el caso, por ejemplo, de la política energética cuando se introducen medidas para ahorrar energía mientras que por otro lado y al mismo tiempo, se aumenta el IVA de los productos energéticos por razones puramente fiscales. Si la política energética no plantea entre sus medidas el uso de medidas económicas como mecanismo de desincentivo del consumo, no podemos considerar las medidas fiscales como instrumentos de esa política al no existir esa coherencia intencional en el decisor.
- d) **existencia de diversas decisiones y actividades:** las políticas públicas se caracterizan por constituir un conjunto de acciones que rebasan el nivel de la decisión única o específica, pero que no llegan a ser una declaración de carácter muy amplio o genérico. Una simple declaración de política gubernamental afirmando que el SIDA es un problema público, sin por ello definir los grupos sociales a los que concierne la existencia de tal problema, ni las medidas a impulsar, no puede, *per se*, considerarse como una política pública. Sin embargo, una declaración de ese tipo puede (aunque no necesariamente) contribuir al surgimiento de una nueva política pública si es seguida de una legislación en la materia y que tal legislación acabe aplicándose de manera concreta.
- e) **programa de intervenciones:** este conjunto de decisiones y de acciones debe, además, contener decisiones más o menos concretas e individualizadas (decisiones relativas al programa y a su aplicación). Pero, atención, si se trata de un único programa de intervención que no tiene continuación en otras acciones, no deberíamos considerarlo como una política pública, sino un producto entre otros de los elementos constitutivos de una política pública (capítulo 9.3).
- f) **papel clave de los actores públicos:** este conjunto de decisiones y de acciones sólo podrá considerarse como una política pública en la medida en que quienes las toman y las llevan a cabo lo hagan desde su condición de actores públicos. O dicho de otra manera, es necesario que se trate de actores integrados en el sistema político-administrativo o bien de actores privados que posean la legitimidad necesaria para decidir o actuar en base

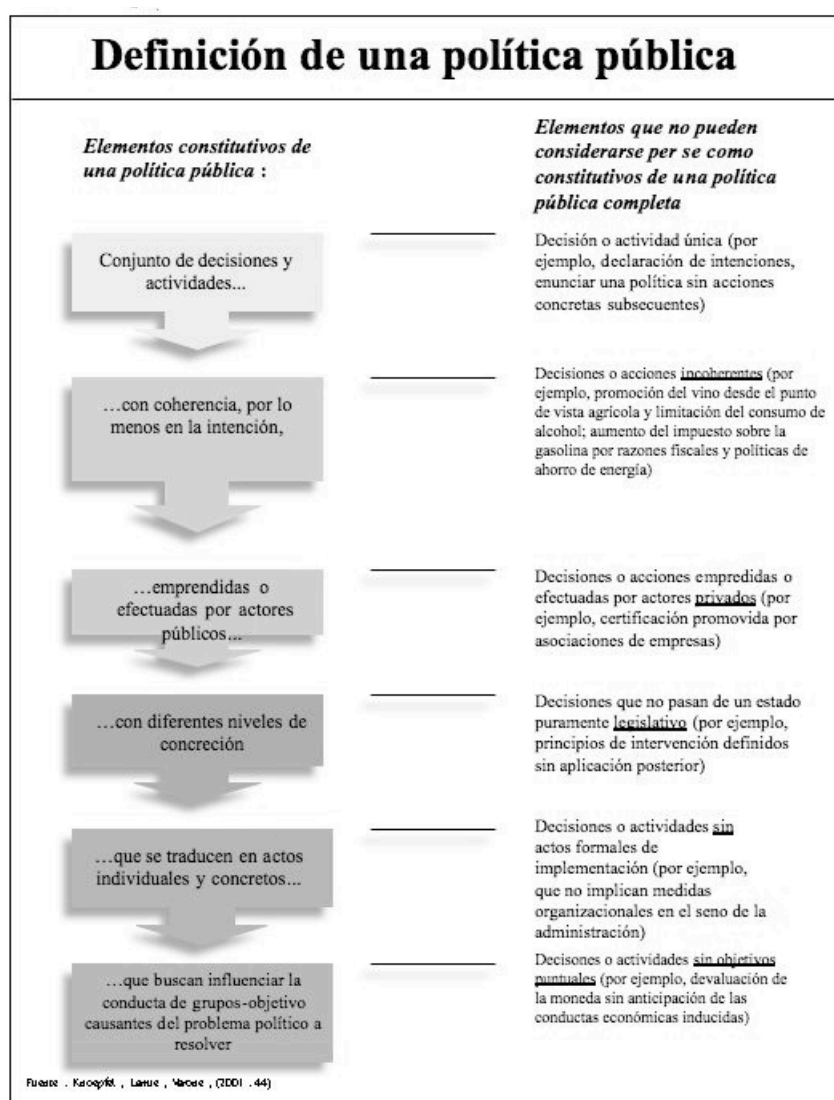
a una representación jurídicamente fundada. Sin esta condición, un conjunto de decisiones (que de hecho pueden ser obligatorias para terceros) sólo podrá considerarse como una política «corporativa (asociativa)» o incluso «privada». Así, diversas «políticas» llevadas a cabo por las empresas multinacionales (topes salariales, estrategias comerciales, sistemas de gestión ambiental) proceden de decisiones y de responsabilidades estrictamente internas.

g) existencia de actos formales: una política pública supone la producción de actos u *outputs* que pretenden orientar el comportamiento de grupos o individuos que, se supone, originan el problema público a resolver. En este sentido, nuestra definición de una política pública supone la existencia de una fase de implementación de las medidas decididas. Sin embargo, los estudios de políticas públicas han puesto de manifiesto que en ciertos casos lo que de hecho ocurre es una no-intervención del actor político administrativo o la no utilización de determinados instrumentos de intervención. En este sentido, es importante referirse a las no-decisiones (Dye 1972) o las no-acciones (Mény, Thoenig 1981: 152), que algunos consideran también como constitutivas de una política pública. Desde nuestro punto de vista, estas no-decisiones sólo pueden constituir una política pública si van acompañadas de decisiones formales paralelas. Tal sería el caso, por ejemplo, de una administración pública que voluntariamente decide renunciar a cerrar temporalmente una empresa contaminante a fin de incentivar que de manera rápida cumpla la normativa existente. Un ejemplo similar lo tenemos cuando no se recurre a controles administrativos en el caso de empresas que asumen las normas ISO ambientales y que disponen de un sistema de *management* ambiental bien estructurado.

h) naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades: tradicionalmente, la mayoría de los autores daba por sentado el carácter básicamente coercitivo de las decisiones de los actores político administrativos (Mény y Thoenig 1989: 132). Sin embargo, si bien los actos público se imponen desde la autoridad legítima que reviste el poder público, la diversificación actual de los medios de acción y de intervención del sistema político administrativo es tal, que este aspecto coercitivo puede acabar resultando ser más la excepción que la regla. Tanto si se trata de actividades públicas convencionales (Lascoumes y Valuy 1996) o de actividades contractuales (Gaudin 1996; Godard 1997; Bressers Pereira, 1998), las formas de acción pública son actualmente tanto incentivadoras como coercitivas. Así, actualmente muchas de las intervenciones públicas se llevan a cabo a través de contratos entre el Estado y otras administraciones o entes públicos (administración de residuos, mantenimiento de carreteras, desarrollo urbano, universidades), entre los pode-

res públicos y empresas privadas o públicas, fundaciones o cooperativas, etc. (contratos de prestación de servicios con entidades que llevan a cabo funciones públicas tales como hospitales, empresas concesionarias de transporte público, instituciones formativas, etc.) (Finger 1997; Chevalier 1981; Genoud, 2000).

El Gráfico 2 ilustra la articulación de los diferentes elementos constitutivos de una política pública.



2.4. El ciclo de una política pública

Muchos autores³⁰ han tratado de esquematizar el desarrollo de los procesos de decisión y de implementación de las políticas públicas. La idea general que surge de la bibliografía es la de un «ciclo» de las políticas públicas que se inicia con el surgimiento de los problemas y se prolonga hasta la evaluación de los resultados obtenidos, tal como lo muestra el gráfico 3. Las preguntas que se planteen el analista se diferenciarán en relación a cada una de las secuencias de este ciclo (ver tabla 1).



Esta perspectiva cíclica de la política pública debe verse como un marco de referencia y no como un esquema rígido. Como afirma Muller *«la representación secuencial de las políticas no debe utilizarse de manera mecánica. Deberán más bien imaginarse a las políticas públicas como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que tratamos de dar un sentido»* (1990 : 33). El esquema propuesto debe verse pues más como un soporte a esa búsqueda de sentido en las decisiones tomadas en el marco de una política pública, que como algo real y rastreable.

30. Véase la enumeración que de ellos hace Parsons (1995: 78-79).

Tabla 1: Secuencias de una política pública

SECUENCIA	1ª. fase	2ª. Fase	3ª. fase	4ª. fase	5ª. Fase
TERMINOLOGÍA	Surgimiento de los problemas	Inclusión en la agenda	Formulación y decisión del programa de la política	Implementación de la política	Evaluación de la política
CONTENIDO	Surgimiento de un problema Percepción del problema Definición del problema e identificación de sus causas posibles Representación del problema Demanda de acción pública	Selección (filtro) de los problemas emergentes Esquema de formulación del modelo causal Respuestas de los poderes públicos a los problemas que se reconoce que han de ser objeto de una política	Definición del «modelo causal» Definición de la o las soluciones adaptadas al problema y aceptables Proceso de contraste entre las soluciones ideales y los medios disponibles Selección de los instrumentos de acción	Aplicación de las soluciones seleccionadas Acciones de los agentes administrativos a cargo de la implementación	Determinación de los posibles efectos de la política Evaluación de la eficacia, de la eficiencia, de la pertinencia de lo realizado respecto al problema inicial
PRINCIPALES CUESTIONAMIENTOS DEL ANALISTA	¿Cómo se ha tomado conciencia del problema?	¿Cuáles son los factores que han llevado al Gobierno a actuar ante el problema?	¿Cuáles son las soluciones propuestas y aceptadas por parte del Gobierno y del Parlamento? ¿Qué procesos se han seguido para formular dichas soluciones?	¿Se han aplicado las decisiones del Gobierno y del Parlamento?	¿Cuáles han sido los efectos directos e indirectos de la política?

Fuente: adaptado de Jones (1970) y de Mény y Thoenig (1989).

Así, de manera más precisa:

- La fase de *surgimiento y de percepción de los problemas* la podríamos definir como aquella en la que una determinada situación, produce una necesidad colectiva, una carencia o una insatisfacción identificable directamente o a través de elementos que exteriorizan esa situación y ante la cual se busca una solución (Jones 1970). De manera más general, podríamos decir que surge un problema cuando se constata la diferencia entre la situación actual y lo que sería la situación deseable. Sin embargo, no todo problema social genera una política pública. El paso de la existencia de un problema a su tratamiento político deriva de una (re)«construcción social» del problema en cuestión, lo que se conecta con su mayor o menor incorporación a los *media* (a través del conocimiento científico, de la difusión de informaciones, del *lobbying*, de la visibilidad de los afectados, etc.).
- La fase de *incorporación a la agenda política* corresponde a que se tome en cuenta, por parte de los actores decisivos del sistema político administrativo, ese problema de entre las múltiples demandas provenientes de grupos sociales e incluso de los propios servicios públicos. Esta incorporación a la agenda puede considerarse por tanto como una especie de filtro de los problemas por parte de los actores públicos (ver el gráfico 4).
- La fase de *formulación de la política* supone, ante todo, una definición del modelo causal por parte de los actores públicos, definición en la que los actores sociales tratan de influenciar en mayor o menor medida, y, posteriormente, una formulación del programa de actuación político administrativo, es decir, la selección de los objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para resolver el problema en cuestión. Aquí también podríamos hablar de la existencia de mecanismos de filtro y ajuste.
- La fase de *implementación* consiste en una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse (producción de *outputs*). Esta es una fase generalmente mucho más compleja de lo que parece o de lo que los analistas de políticas muchas veces imaginan. También aquí se observarán diversos mecanismos de filtro (no-ejecución, la aplicación selectiva de medidas, etc.).
- Finalmente, la fase de *evaluación* —que nosotros consideramos también como constitutiva de una política pública— pretende determinar los resultados y los efectos de dicha política en términos de cambios de conducta de los grupo-objetivos y en términos del grado de resolución del problema (lo cual tampoco está exento de filtros o posibles sesgos).

La interpretación de las intervenciones públicas como procesos (fruto de una visión dinámica que contrasta con la visión estática propia de la perspectiva jurídica tradicional) permite evidenciar los mencionados fenómenos de «filtro»; como por ejemplo el que no se tomen en cuenta, durante un proceso de intervención urbanística, los grupos que inicialmente se identificaron como beneficiarios, o que se construyan líneas de alta tensión sin tener en cuenta la protección de la naturaleza, etc. (ver Knoepfel et al. 1997). La gráfica 4 permite ubicar los diferentes mecanismos de filtro o selección a lo largo del ciclo de una política pública: selección o filtro en la percepción de los problemas que se incorporan a la agenda político-administrativa, un nuevo filtro durante la formulación de la política pública, otro en la implementación y, finalmente, un filtro en la evaluación.

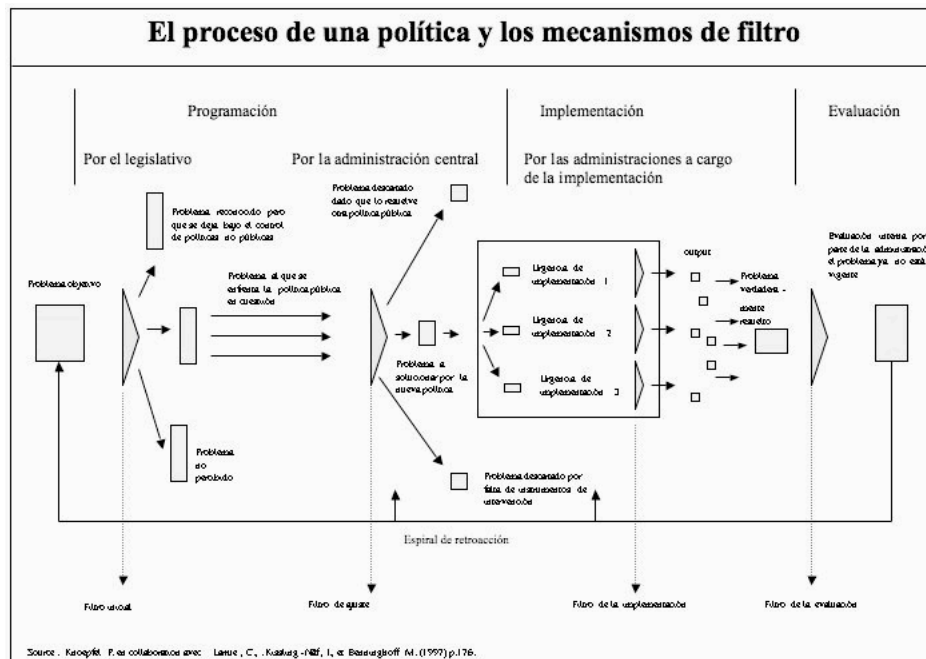
El análisis de políticas públicas desde esta perspectiva cíclica (o de *policy cycle*) genera ventajas, pero también tiene sus límites.

Como ventajas, podemos citar los siguientes elementos:

- 1) Permite tomar en consideración la existencia de círculos de retroalimentación a lo largo de todo el proceso: por ejemplo, cuando un programa de actuación político-administrativo se cuestiona debido a la oposición que surge en el momento de su implementación (oposición radical contra la implantación de una central nuclear que provoca la redefinición de la política energética; la oposición contra la ampliación de un aeropuerto que provocan cambios en las bases de la política de transporte aéreo).
- 2) La posibilidad de identificar, en cada una de las etapas, los retos y los actores implicados reduciendo así la complejidad de los métodos de análisis. Ello hace viable la realización de un análisis de la composición de los actores (públicos-privados, centrales-locales) y examinar su variación a lo largo de todo el ciclo (aparición y desaparición de actores a lo largo de cada una de estas secuencias).

La formulación, en cada una de las etapas, de cuestiones analíticas, hipótesis y teorías parciales permite mejorar el análisis en función de las diferentes perspectivas disciplinares utilizadas: sociología, derecho, ciencia política, economía, geografía, y así constituir subdisciplinas tales como diseño de la acción pública («policy design»), investigación para la ejecución («policy implementation»), evaluación de programas («policy evaluation»), etc.

La combinación del análisis de políticas públicas con una visión racional de la acción pública (por ejemplo, el nexo lineal entre objetivos, medios y resultados que está implícito en las estrategias de gestión de la racionalización de las decisiones presupuestarias –PPBS– o de la llamada gestión por objetivos –MbO–, etc.), permite, por ejemplo, detectar los errores objetivos cometidos en la identificación de un problema o detectar los fallos o lagunas existentes en la fase de implementación.



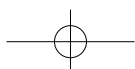
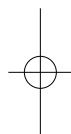
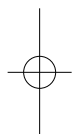
Sin embargo, el modelo del «ciclo de una política pública» presenta límites desde el punto de vista analítico (véase por ejemplo Jenkins-Smith-Sabatier, 1993: 3-4).

En efecto:

- 1) Se trata de una perspectiva descriptiva que puede, en algunos casos, inducir al error dado que el desarrollo cronológico de la política no necesariamente sigue el orden de las diferentes etapas. Así, un programa puede empezar a llevarse a la práctica incluso antes de su formulación precisa, sobre todo cuando se trata de enfrentarse a nuevos problemas. También puede presentarse una ruptura en el proceso al surgir reformulaciones del problema público y de sus soluciones antes que las medidas previstas inicialmente se apliquen y/o se evalúen (por ejemplo este es el caso de la política de asilo en Suiza; véase Hagmann & Frossard, 2000, o el caso de la política de inmigración en España a finales de los 90, Subirats, 2003).
- 2) Esta perspectiva heurística no nos debe conducir a establecer un modelo causal de las políticas públicas, identificando los nexos lógicos existentes entre las diferentes etapas. Esta forma de ver el problema conlleva el riesgo de dar una coherencia artificial a la política pública, haciendo que el analista tienda a construir conexiones o vínculos entre los hechos aun cuando tales nexos no se den en la realidad.

- 3) El modelo cíclico de la política pública tiene como marco una interpretación legalista de la acción pública (perspectiva «top-down») centrada en la acción del Estado y no toma en cuenta la perspectiva según la cual el punto de partida son los actores sociales y su contexto (perspectiva «bottom-up»). Así, el modelo cíclico podría, por ejemplo, atribuir erróneamente la reducción del consumo de energía eléctrica a las medidas de ahorro de energía, mientras que en realidad la reducción en el consumo pueda provenir de un aumento en los precios o del inicio de una coyuntura de crisis económica. Asimismo, muchas veces «soluciones buscan problema», y no al revés. Un servicio estatal que corra el riesgo de ser desmantelado buscará un nuevo «problema» para poder subsistir. O la oportunidad de contar con fondos europeos hará «surgir» nuevos problemas no previstos.
- 4) La perspectiva cíclica no permite ir más allá del análisis secuencial e impide, sobre todo, considerar el caso de ciclos simultáneos o el de ciclos incompletos. Por ejemplo, para comprender la política en materia de drogas es importante disociar los ciclos e identificar los diferentes pilares en los que se basa la política: represión, prevención, apoyo para la supervivencia (en relación con el SIDA), distribución de medicamentos (metadona), control médico (Moore,1976).

A pesar de todos estos inconvenientes, nos pareció importante mantener esta perspectiva secuencial en el modelo de análisis de políticas públicas, teniendo en cuenta sus ventajas y desventajas. Para nosotros constituye un marco de referencia, una herramienta pedagógica o heurística que debe completarse con un análisis transversal de las etapas de una política pública. Dicho análisis transversal reposa en el análisis profundo de las principales claves de lectura de las políticas públicas: los actores, sus recursos y el marco institucional dentro del cual tienen lugar sus interacciones (capítulos 3, 4 y 5, a continuación).



Capítulo 3

Los actores de las políticas públicas

Entendemos las políticas públicas como un conjunto encadenado de decisiones y de acciones resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público.

Este capítulo lo dedicamos a analizar los diferentes tipos de actores implicados en una política pública, mientras que los siguientes se ocuparán, por un lado, de los recursos de los que estos actores disponen para defender sus posiciones (capítulo 4) y por otro, del contexto institucional que influye en sus pautas de comportamientos tanto de manera individual como colectiva (capítulo 5). Los tres conceptos (actores, recursos e instituciones) son los principales objetos de nuestro análisis y los elementos sobre los que construiremos nuestro modelo de análisis de políticas públicas (Tercera Parte).

3.1. «Actores Empíricos»

Dado que las políticas públicas concretan y materializan los resultados de las interacciones entre diferentes actores públicos y privados, es necesario ante todo definir el concepto de actor. Con este concepto designamos tanto un individuo (un ministro, un diputado, un periodista especializado, etc.), como varios individuos (que conforman, por ejemplo, una oficina o una sección de la administración), o también una persona jurídica (una empresa privada, una asociación, un sindicato, etc.), o, incluso, un grupo social (agricultores, drogodependientes, personas sin techo, etc.)³¹. Hemos de hacer hincapié, sin embargo, que un conjunto de individuos sólo constituirá un actor unitario siempre y cuando, en lo que concierne a la política pública que se analiza, se presente y actúe con homogeneidad interna respecto a los valores e intereses que defiende

31. Notemos que todo grupo es siempre una construcción social (y política). Al respecto véase la tipología de los grupos sociales elaborada por Schneider e Ingram (1997).

y los objetivos que persigue. No podemos por tanto incorporar como actor a un «ayuntamiento», si constatamos las divisiones internas sobre el problema y las soluciones a adoptar entre los distintos concejales o servicios municipales.

Nuestra concepción de actor se inspira en la de Parsons. Según este autor, para analizar una acción social es necesario llegar hasta la unidad mínima que revista sentido, lo que Parsons denomina «uni-act». Este «acto elemental» es llevado a cabo por, al menos, un actor en busca de un objetivo (o sea, un estado futuro y deseable de las cosas hacia el que orienta su acción), a través de distintos medios (Bourricaud, 1977:31). Así, la noción de actor hará alusión, según el caso, a un individuo, a uno o varios grupos de individuos, o a una organización, definida esta última en función de las ideas compartidas o del interés común que unen a sus miembros. «Sin un interés común no hay grupo» nos recuerda Olson en su libro sobre la lógica de la acción colectiva (Olson, 1978:29).

Todo individuo, persona jurídica o grupo social se considera un actor desde el momento en que, por el sólo hecho de existir, pertenece a un campo social considerado como pertinente para el análisis: *«Un individuo en un marco determinado no accede a la condición de actor en virtud de su comprensión y de su control de los acontecimientos, ni tampoco debido a que haya tomado conciencia de sus intereses y de sus posibilidades de acción, ni, a posteriori, por el hecho de que encarnara «el sentido de la historia» o el «movimiento social», o porque participara en la «producción social» (Sergrestin, 1985:59). «Obtiene ese estatus por el simple hecho que forme parte del campo estudiado, en la medida que el análisis de su comportamiento contribuye a estructurar ese campo. No es pues un problema de conciencia, de lucidez o de identificación : es una simple cuestión de hecho, lo que implica que acaba siendo una cuestión de investigación »* (Friedberg, 1993 :199). En este sentido, todo individuo o grupo social implicado en el problema colectivo que origina la política pública se considera un actor potencial que podría formar parte del «espacio» de la mencionada política. En efecto, el comportamiento más o menos activo de un actor influirá la manera en la que acabe siendo concebida y puesta en práctica la intervención pública en cuestión.

Una definición del concepto de actor tan amplia como la que aquí proponemos tiene la ventaja de propiciar que el analista tenga en cuenta a todos los individuos y grupos sociales a quienes concierne un problema colectivo específico, ya que esta perspectiva integra el hecho de que no todos los actores públicos y privados intervienen de una manera activa y visible en todas y cada una de las etapas de la política pública. A veces la intervención de los actores es directa y tangible, en otras sólo es posible identificarla de manera indirecta. En algunos casos su incorporación al entramado del tema es tardío. En otros casos la implicación de algunos actores es inconstante. Ello dependerá, entre otras cosas, de lo consciente que sea el actor de sus propios intereses, de su capacidad para movilizar recursos y construir coaliciones que le permitan defender sus derechos, así como de su decisión estratégica de pasar a la acción o permanecer voluntariamente al margen de la arena decisional. Adoptando el concepto de «actores empíricos»

propuesto por Friedberg rechazamos la distinción que hacen diversos autores entre «agentes» más bien pasivos, cuyo comportamiento lo determina el sistema en el que se mueven, y «actores verdaderos», es decir, activos y autónomos respecto a su propio contexto institucional y social.

Asimismo, la perspectiva adoptada conduce a rechazar la oposición formal entre «actor» y «no-actor». Con ello no ponemos en duda el hecho de que diferentes individuos o grupos sociales tengan, en el marco de una política pública determinada, diversos grados de organización interna, controlen recursos diferentes y posean una capacidad de movilización externa también distinta. Sostenemos más bien, que todo individuo o grupo social afectado por el problema colectivo al que la política pública pretende dar solución, es un actor (al menos potencial) aunque (momentáneamente) pueda ser incapaz de emprender actividades concretas durante una o varias fases del proceso de intervención pública. De hecho, la pasividad de un actor — sea esta voluntaria, fruto de la carencia de recursos o provocada por el hecho de no haber tomado aún conciencia de determinadas consecuencias de la política — constituye un factor explicativo del porqué una política pública determinada es puesta en marcha en detrimento de otra³². Podemos asimismo encontrar actores que se opongan tardíamente a una política pública, manifestándose sólo en la última fase de su puesta en práctica; ya sea en el momento de las negociaciones con los responsables de la implementación (como sucedió en el caso de los productores forestales, que sólo se manifestaron en el momento de la implementación de la *«loi sur le défrichement des forêts»* analizada por Padioleau, 1982), o utilizando instrumentos jurídicos para oponerse a una acción determinada (como ocurre frecuentemente con asociaciones de protección medioambiental cuando se oponen a políticas de desarrollo urbano y de creación de infraestructuras), o llegando a tratar de paralizar en el último momento unas obras, bloqueando las máquinas, agotados ya todos los plazos y recursos legales.

Si el analista sólo toma en consideración la actuación de los actores más activos y emprendedores, y considera a los grupos pasivos como «no actores», asume entonces el riesgo de ocultar o de no tener en cuenta ciertos factores explicativos del proceso y del contenido final de una política pública determinada. Podríamos decir que existe el riesgo que los analistas adopten a veces una aproximación demasiado elitista del juego de actores, no considerando suficientemente los efectos inducidos generados por la pasividad de ciertos grupos sociales o de actores político-administrativos implicados en el problema colectivo que se analiza, sobre todo cuando esa pasividad puede haber sido buscada y pretendida por otros actores interesados en ello. Es evidente que por la aproximación empírica utilizada, el analista tiende de manera natural a focalizar su trabajo en el comportamiento de los actores más activos, al ser siempre más sencillo identifi-

32. De la misma manera que una «no-decisión» es la expresión de una de las formas posibles de poder (según la famosa tesis de Barach Baratz, 1970; véase también Wollmann, 1980,34), una actitud pasiva («no-acción»), es también una de las formas posibles de comportamiento para los actores de las políticas públicas.

car individuos, grupos informales y organizaciones formales que, con los recursos necesarios, participan de forma continua a la formación, adopción y puesta en practica de una política pública.

3.2. Actores «intencionales»

Al adoptar un esquema de carácter «actuacional» (Berthelot, 1990:76), estamos reconociendo la *intencionalidad* de la acción individual. Esta se desarrolla en un ámbito social que puede considerarse, alternativamente, como un sistema de interdependencia (Crozier y Friedberg, 1977; Boudon, 1979), como una etapa histórica (Touraine, 1984) o como una situación estrictamente circunstancial. En todos estos casos la conducta de un actor no puede reducirse a una función, a un rol o a otros tipos de asignación. En otras palabras, entendemos que un actor tiene siempre su propio margen de maniobra, mayor o menor en cada situación. De hecho, entendemos que no hay campo alguno, sea este social o político, que esté perfectamente estructurado, controlado o regulado. Los actores individuales o colectivos explotan conscientemente «zonas de incertidumbre» (según la expresión de Crozier, 1965) inherentes al funcionamiento interno de las organizaciones político-administrativas, a las reglas formales y a las normas sociales, para así promover sus propios valores, ideas e intereses. Disponen por tanto de un espacio de libertad, y también de recursos (véase capítulo 4), que les permite elaborar estrategias y tácticas, o lo que es o mismo «comportamientos referibles a fines» (Berthelot, 1990:80).

Es evidente que el contexto en el que se mueven los actores tiene una influencia, a veces muy significativa, sobre las decisiones y acciones de los mismos. Sin embargo, lo que decimos es que esos factores institucionales o sociales no determinan de manera absoluta y lineal las apreciaciones, las decisiones y las conductas de los actores públicos y privados (véase capítulo 5). No compartimos pues las tesis que suponen que los fenómenos sociales, en este caso las políticas públicas, poseen una naturaleza y una leyes tales que conducen a los individuos a realizar de manera casi imperativa una acción y no otra. Proponemos, al contrario, interpretar las políticas públicas como el resultado de las conductas de actores (parcialmente) autónomos (Boudon y Bouricaud, 1990:301-309).

La zona de incertidumbre es particularmente grande en el caso de impactos externos (el accidente de la central nuclear de Tchernobyl, catástrofes naturales, situaciones de emergencia por sequía, etc.) . En estos casos, se supone que los actores en el terreno reaccionarán «sin sistema». Ante situaciones de este tipo se observa que las acciones difieren en cada uno de los colectivos involucrados (Czada, 1993; Séller-Lengen et al., 1998; Schöneich et al. 1998) e incluso en el interior de los mismos (Müller, Zimmermann et al., 1997).

Esto no significa, en absoluto, que veamos a los actores como seres perfectamente racionales, motivados sólo por la maximización de su utilidad per-

sonal, tanto material como abstracta, y totalmente informados, tal como sugiere el modelo del «homo oeconomicus», tan apreciado por la economía neoclásica. La racionalidad de los individuos y de los grupos sociales se encuentra siempre «limitada» (Simon, 1957) por razones de orden cognitivo, afectivo, cultural, etc. Por tanto, el comportamiento de un actor nunca podrá reducirse a su dimensión puramente instrumental, es decir, al logro de un objetivo definido ex ante gracias a una decisión basada únicamente en la reflexión y en la elección perfecta de la mejor alternativa de acción posible. Los actores son en parte calculadores y se interesan por la satisfacción de sus necesidades personales (racionalidad teleológica o utilitaria, «Zweckrationalität», en palabras de Max Weber), pero, por otra parte, orientan su acción también a partir de la defensa y la promoción de valores colectivos (racionalidad axiológica, «Wertrationalität»). Es importante recordar esta doble motivación al tratar de interpretar las conductas de los actores en el marco de las políticas públicas.

Así, los funcionarios pueden, al mismo tiempo que tratan de mejorar las condiciones de vida de los desempleados, trabajar con el interés de evitar la desaparición de su servicio (por ejemplo, si las funciones que realizan pueden acabar siendo privatizadas). Los servicios sociales dependientes de la Iglesia católica, pueden implicarse de manera altruista en la red pública de ayuda a domicilio para las personas de edad avanzada, y, de manera simultánea, pueden tratar de fortalecer su presencia espiritual y ampliar el marco de su mensaje católico (por ejemplo, frente a otras confesiones) en la comunidad (véase Gentile, 1995).

Consideramos que los actores son racionales, ya que se preocupan por las consecuencias de sus propias decisiones y acciones, aunque no sean siempre capaces de anticipar y controlar los efectos inducidos de sus acciones y, sobre todo, los efectos negativos que resultan de la agregación de conductas individuales (Boudon, 1977). Al mismo tiempo, sugerimos una interpretación muy amplia de las intenciones e intereses que fundamentan toda actividad humana. Las motivaciones de un actor son múltiples, sobre todo porque dependen de la biografía del individuo o del grupo social en cuestión, así como de cada situación concreta que genera tanto límites como oportunidades para la acción. Por ello hablamos de «racionalidad situada». Será al analista al que le corresponderá interpretar las acciones individuales y colectivas en función de los razonamientos y las anticipaciones que resultan de cálculos estratégicos pero también, y de manera simultánea, en función de la situación de ignorancia o del grado de intuición de los actores, de sus emociones o sentimientos, o, incluso, del peso de los factores históricos en ciertos casos (Friedberg 1993:211).

Sintetizando, el perfil de un actor de una política pública puede establecerse así (Crozier y Friedberg, 1977:55-56):

- No es demasiado habitual que un actor defina sus objetivos de manera clara, explícita y coherente. Una vez iniciada la acción, puede cambiar de objetivos porque las consecuencias no anticipadas de sus acciones o de las de los otros le obligan a reajustar su perspectiva, a reconsiderar su

posición. Lo que en determinado momento se consideraba un medio, se convierte en objetivo o viceversa.

- Aunque en ocasiones parezca errático, el comportamiento de los actores tiene siempre un sentido que el analista deberá tratar de descifrar. Los límites y las oportunidades que se plantean en una situación determinada pueden ayudar a explicar actitudes e iniciativas de los actores que aparentemente se alejan de sus estrategias previsibles. Cada actor adapta su comportamiento para poder participar en el proceso de una política pública y ser reconocido socialmente por los otros actores implicados, a partir de su apreciación subjetiva del contexto institucional y de lo que entiende son las estrategias de otros actores. Todo ello puede a veces generar coaliciones «extrañas», como podría ser el caso de Suiza y de sus cantones alpinos, productores de energía hidroeléctrica (en los que dominan los gobiernos de centro-derecha) con los partidos Verdes y/o los socialistas en contra de los demás cantones (consumidores de electricidad), ante la perspectiva de la introducción de un impuesto sobre fuentes energéticas no renovables (coalición que se dio en Suiza en 1998/99). O las extrañas coaliciones y coincidencia entre actores con intereses muy 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.
- Dos aspectos complementarios caracterizan el «instinto estratégico» de un actor (según la expresión de Crozier et de Friedberg). Por un lado, se posición es ofensiva cuando trata de aprovechar oportunidades a fin de mejorar su propia posición y hacer valer sus intereses inmediatos (entrando directamente en el juego sobre el contenido sustancial de la política pública). Pero, por otro lado su proceder es defensivo cuando trata de mantener o ampliar su margen de libertad, es decir, su capacidad de actuar más tarde si así le interesa (juego indirecto sobre el contenido institucional de una política pública). Desde este punto de vista, todo actor pondera las ganancias a corto plazo y los beneficios de una inversión a largo plazo, lo cual puede inclinarle a actuar o «jugar» en una o varias de las fases de una política pública.

3.3. Los tipos de actores

En la perspectiva adoptada para analizar a los actores de las políticas públicas, lo primero que proponemos es identificar y delimitar el espacio en el cual los actores van a intervenir (3.3.1). En el interior de este espacio, podremos distinguir a los actores de las políticas públicas en función de su carácter público, es decir los actores político-administrativos, con estatuto de tales (3.3.2), o de su carácter no público, es decir los actores que pertenecen a las esferas que de-

nominamos *socio-económica* y *socio-cultural* (3.3.3). Los actores privados pueden disociarse en *grupos-objetivo* (actores cuyo comportamiento se define políticamente como la causa (in)directa del problema), *beneficiarios finales* de una política pública (actores que sufren los efectos negativos del mencionado problema y cuya situación pretende mejorarse a través de la intervención pública) y grupos *terceros*, afectados de manera indirecta por la política pública, ya sea de manera positiva (= beneficiarios), o de manera negativa (=afectados), reuniendo por tanto ambas categorías a todos los actores cuya situación personal se ve modificada por la política pública aún cuando la misma no los hubiera identificado ni como grupos-objetivo ni como beneficiarios finales. Los tres grandes tipos de actores mencionados constituyen lo que denominamos el triángulo de los actores (3.3.4).

3.3.1. EL ESPACIO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

Los elementos clave de la perspectiva adoptada conectan un problema que se considera resoluble en el ámbito público, con la acción de los poderes públicos y otros actores implicados en ese problema. En el interior del *espacio* de una política, interactúan ese conjunto de actores. La estructuración de ese espacio no es neutra, ya que produce efectos tanto en el comportamiento de los diferentes actores como en las modalidades de acción elegidas en el momento de la intervención pública. El espacio de una política pública se determina, entre otros factores, por la propia lógica del estado de derecho. Si bien son los actores públicos del sistema político-administrativo son los que tradicionalmente, y sobre todo a partir del surgimiento del Estado de Bienestar, gestionan o representan la «cosa pública», ello no impide la presencia e intervención de otros actores. De hecho, el principio del estado de derecho así como la propia concepción democrática exigen la participación de los actores privados cuyos intereses y objetivos se encuentren afectados de alguna forma por el problema colectivo que se intenta resolver. De esta manera, el espacio de una política pública es el marco más o menos estructurado, formalizado y poblado por actores públicos que interactúan con diversos grados de intensidad con actores no públicos, posibilitando estrategias de acción alternativas.

Una política pública, por tanto, se concibe y se gestiona por actores públicos y privados que, en conjunto, constituyen una red (frecuentemente muy) compleja de interacciones, que presenta tanto problemas de interacción horizontales (relación entre actores de un mismo nivel gubernamental) como verticales (relación entre actores que operan en escenarios europeos, estatales, subestatales y locales). A pesar de pertenecer a diferentes organizaciones y de representar intereses frecuentemente opuestos, esta multiplicidad de actores, que comparten al menos los mismos temas de debate en relación al problema planteado, forman lo que llamaríamos *espacios de interacción*. Las fronteras de tales espacios son muchas veces difíciles de delimitar, sobre todo cuando se quiere precisar cuáles son

los actores periféricos. Y ello es particularmente pertinente en las fases iniciales del surgimiento de nuevas políticas públicas.

En cambio, de manera más simple, es posible identificar en el espacio de una política pública un núcleo de actores que al margen de eventuales conflictos, tienen un interés (*quasi*) vital en no perder su posición y, por tanto, pretenden controlar, incluso limitar, el acceso a ese espacio a nuevos actores. Esta «comunidad política» (lo que Richardson y Jordan denominaban la *policy community*, Richardson -Jordan, 1979) se subdivide con frecuencia en diferentes coaliciones («*advocacy coalitions*», según el término de Sabatier, 1993) que, al mismo tiempo que luchan para hacer valer sus propios intereses o ideas, buscan asimismo el diferenciarse de los individuos y grupos que operan en el exterior de ese espacio. No es inusual que los actores del espacio de una política pública determinada acaben desarrollando, por ejemplo, un lenguaje propio coherente con «su» política, controlando los circuitos de información o intentando evitar una «politización» (entendida como ampliación y grado de apertura) de esa política que podría conllevar el riesgo de sobrepoblar «su» espacio.

El espacio de la política agrícola, por ejemplo, incluye actores tan diversos como las grandes empresas internacionales de alimentos para el ganado o de productos auxiliares (fertilizantes, productos fitosanitarios), los productores de agricultura intensiva o de productos ecológicos, los pequeños agricultores y la industria agroalimentaria en la que se incluyen las cadenas de distribución. El espacio de la política de salud pública reúne colegios de médicos, hospitales de propiedad pública o privada, servicios de salud pública, aseguradoras, asociaciones de pacientes, y sin duda fabricantes de productos farmacéuticos. O, como ejemplo final, el espacio de la política ambiental reúne simultáneamente diferentes sectores industriales contaminantes, eco-industrias (empresas productoras de equipos anticontaminantes), organizaciones de defensa del medioambiente y algunos servicios públicos. Por regla general, los espacios de las políticas públicas cambian poco en su composición. Con el tiempo, una coalición minoritaria puede volverse dominante, o la relación de poder entre los actores centrales y locales puede sufrir modificaciones; pero es raro que la composición de los actores y, consecuentemente, su diferenciación del resto del sistema, se cuestione o se modifique de manera fundamental.

Los ejemplos de cambios de actores en el espacio de las políticas públicas pueden estar relacionados con:

- Un cambio radical en la percepción del problema: cuando el consumo de droga dejó de ser visto como un simple problema de represión penal, para convertirse en un asunto que implicaba también mecanismos de apoyo que permitieran la supervivencia de los afectados, la política en cuestión amplió su espacio a trabajadores sociales, médicos (para la prescripción y control de metadona), e incluso a compañías de seguros. Ocurrió algo parecido en la política hidrológica en España al estallar el conflicto en relación al Plan Hidrológico Nacional en los inicios del siglo XXI, con la in-

corporación de nuevos actores (ecologistas, practicantes de deportes de aventura, biólogos y otros académicos, que empezaron a interactuar desde concepciones de fondo (« nueva cultura del agua ») muy distintas a las de los tradicionales actores del sector : regantes, compañías hidroeléctricas, constructores de embalses e ingenieros especializados.

- Una fuerte oposición de parte de determinados actores: en el caso de la construcción de infraestructuras ferroviarias (*Rail 2000* en Suiza, TGV en Francia o el AVE en España) la oposición del entorno ecologista ha ido conduciendo a las autoridades a incluirles de manera sistemática en el espacio de la política de transportes ferroviarios.

La salida de determinados actores del espacio de la política pública: los pequeños agricultores de montaña suizos, estimando que la política agrícola oficial se centraba de manera excesiva en los intereses de los agricultores del llano y postulando una reorientación radical de la misma, abandonaron el espacio de tal política a fin de crear uno nuevo en el que pudieran expresarse de manera más satisfactoria. En Francia, la *Confédération Paysanne*, sindicato agrícola minoritario, intentó llevar a cabo un proceso similar. Mientras que en España está ocurriendo lo mismo en la silvicultura, siendo así que los propietarios de bosques tratan de hacer oír su voz cada vez más en el «espacio» ambiental, abandonando el clásico marco agrícola.

Como puede observarse, en el interior de estos espacios de políticas públicas podemos observar la presencia de actores tanto públicos como privados.

3.3.2. LOS ACTORES PÚBLICOS

Si asumimos que un denominador común a las políticas públicas es el estar constituidas por un conjunto de actividades que, habitualmente, llevan a cabo los actores públicos, resulta indispensable definir, de manera lo más precisa posible, las características que permitan diferenciar a los *actores públicos* de los actores privados. Por otro lado, la definición de los actores públicos nos debería permitir distinguir una política pública de las políticas que hemos calificado como «corporativas» o «privadas».

Para hacerlo, creemos que resultaría poco pertinente definir los actores a partir exclusivamente de la forma jurídica que tengan los actos que producen. Durante mucho tiempo los *actos administrativos* se han considerado como el elemento básico que definiría formalmente la actividad pública. La convocatoria para acudir a un juicio, la declaración de impuestos, o el permiso de construcción para iniciar unas obras, son ejemplo de ellos. Toda vez que se fundamentan en la ley, tales actos administrativos deben ser conformes a la misma y pueden ser objeto de control judicial por parte de un tribunal administrativo. Sin embargo, puede ocurrir que, de manera completamente legal, los actores públicos escapen

al control de la jurisdicción contencioso-administrativa. El interés que el Estado puede tener en actuar fuera del estricto marco del derecho público es evidente. Al actuar en la esfera del *derecho privado*, el Estado se sustrae a los límites que impone el respeto a los principios de la actuación administrativa (por ejemplo la necesidad de una base legal, la igualdad de trato, la proporcionalidad) y del derecho público que la rigen (véase Manfrini, 1996, Martín Retortillo, 1996). Esta «huída» del derecho público lleva al Estado y a las instituciones públicas a adquirir acciones en sociedades anónimas, a crear fundaciones regidas por el derecho privado o, incluso, sociedades de economía mixta, asociándose con actores privados. Actualmente, tanto en Francia como en Suiza y España, cada vez son más las organizaciones que llevan a cabo funciones públicas usando las vías que ofrece el derecho privado. Se trata, por ejemplo, de organizaciones que generan bienes o servicios para la población o las empresas en los sectores de la energía (EDF, *Energie de l'ouest Suisse S.A.*, Endesa), las telecomunicaciones (France Telecom., Telefónica, SWISSCOM) o los transportes (SNCF, Aena, CFF-SA), o la sanidad (bajo formas de conciertos entre administración y operadores privados). En un ámbito más local, algunas sociedades proveen servicios ambientales (empresas de incineración de residuos domésticos, servicios de distribución de agua, etc.), de transportes (sociedades locales de transportes o de promoción de viviendas, empresas concesionarias, etc.), o de muchos otros tipos (actividades deportivas, culturales, sociales,...)

Al servirse del derecho privado, el Estado y las diferentes instituciones públicas pueden sustraerse con éxito a los controles administrativo y judicial. Sin embargo, no por ello dejan de intervenir en calidad de *poder público*. Por lo tanto, las políticas «paraestatales» que se efectúan en este marco seguirán siendo políticas públicas y la administración actuará en ellas en tanto que actor público.

No obstante, al salir del ámbito del derecho público, se genera un problema de *control político* en relación a las actuaciones de los poderes públicos. Las decisiones administrativas regidas por el derecho público pueden, en principio, ser objeto de debates parlamentarios específicos, aunque sean competencia del Ejecutivo. En cambio, los actos de autoridades públicas que no son decisiones públicas en el plano formal, son más difícilmente controlables por el Legislativo. En consecuencia, el grado de control político efectivo no resulta un criterio suficiente para definir un actor como público o como privado, particularmente en un periodo de liberalización, de desregulación, de prestación privada de servicios públicos, e incluso de privatización de diversos servicios públicos (como los casos ya mencionados de telecomunicaciones, transportes, correo, electricidad y gas).

Para los *actores políticos* implicados en el juego de poder, la frontera entre actores públicos y privados es un elemento importante para la elaboración de sus estrategias. Frente a un problema social aun no asumido por el Estado, los actores políticos pueden proponer tanto la introducción de una nueva política pública (más o menos costosa a nivel político), o la puesta en práctica de una política «corporativa» o «privada», acordada con otros actores implicados en el tema. Los ejemplos de políticas de este tipo son numerosos. Podemos mencionar:

- la política salarial (contratos colectivos)
- la normalización voluntaria de las empresas (certificación a través de las normas ISO), o
- las convenciones acordadas con el sector bancario destinadas al control de fondos potencialmente relacionados con el lavado de dinero o el fraude fiscal.

Avanzando en la definición de los actores públicos nos remitiremos, una vez más, al término clásico de sistema político-administrativo propuesto inicialmente por Easton: «El sistema político administrativo comprende el conjunto de instituciones gubernamentales (parlamento, gobierno), administrativas y judiciales de un país, que disponen de la capacidad, aparentemente legitimada por el orden jurídico, de estructurar cualquier sector de la sociedad a través de decisiones dotadas de autoridad. Estas decisiones son el producto de procesos político-administrativos que se realizan de acuerdo con reglas procedimentales que fijan las interacciones internas y externas de manera precisa» (Easton, 1965 :25).

Merecen subrayarse algunas dimensiones de esta definición del sistema político-administrativo, así como de los actores públicos que constituyen sus elementos fundamentales:

- El elemento clásico de esta definición reside en la afirmación de la *soberanía de los actores públicos*: se supone que el Estado es el único que goza de un poder de coerción sobre todos los otros subsistemas de la sociedad y sobre los ciudadanos (monopolio de la violencia legítima según Max Weber).
- Las *organizaciones administrativas* del sistema político administrativo constituyen un centro de gravedad importante y relativamente independiente (en relación por ejemplo a los gobiernos y parlamentos) en el conjunto de las instituciones de un Estado.
- La noción de interacción sugiere la existencia de relaciones recíprocas entre los subsistemas. De hecho, el subsistema político-administrativo *transforma* las demandas «sociales» (inputs) en acciones estatales obligatorias (outputs).
- La definición distingue entre interacciones externas (relaciones de influencia recíproca entre el sistema político-administrativo y su entorno, por ejemplo los procesos de consulta para proyectos de ley y decretos realizados con los sectores interesados, o la consulta pública antes de conceder permisos de explotación) e interacciones en el interior del sector público (por ejemplo los procesos de consulta entre los servicios relacionados con los «estudios de impacto sobre el medioambiente», o los procesos de consulta interministeriales antes de presentar nuevos pro-

yectos de ley). Habitualmente para cada tipo de interacción existe normas precisas que vienen definidas en leyes y reglamentos.

Sin embargo, es importante señalar que algunos actores privados en los que el Estado delega una parte de sus prerrogativas, pertenecen de hecho, aunque sea indirectamente, al sistema político-administrativo. A estos actores generalmente se les designa con el término «administraciones parapúblicas» (o paraestatales). Este fenómeno de interpenetración de los sectores público y privado lo encontramos en múltiples ámbitos de intervención en toda Europa (Mény y Thoenig, 1989; Linder, 1987: 113-116; Germann, 1987; Malaret, 1993).

Estas administraciones paraestatales pueden revestir diversas formas:

Entes públicos creados por ley y que gozan de una cierta autonomía y libertad de iniciativa, tal es el caso de las universidades, los entes (públicos) de radiotelevisión, las agencias que controlan los aeropuertos, entre otros muchos.

- organizaciones de economía mixta y privada: sociedades locales de promoción económica o de construcción de viviendas, o sociedades de escala estatal
- organizaciones privadas: cajas de ahorros, empresas de servicios, etc., siempre y cuando estén bajo el control de actores político-administrativos.
- organizaciones sociales: fundaciones, entidades sin ánimo de lucro, pero de hecho dependientes de los organismos públicos

Para definir los actores públicos implicados en una política pública, recurrimos a la noción de *acuerdo político-administrativo* (APA –véase el capítulo 8.2), entendido como el conjunto de *actores públicos*, estructurado por las reglas de derecho que rigen las competencias y los procesos administrativos así como por otras reglas institucionales más informales, implicados en la elaboración y ejecución de una política pública. Esta noción se basa en la existencia de una responsabilidad pública y el correspondiente control gubernamental directo sobre tales actores, por lo que no incluye los actores privados. Es distinto, por tanto, de la noción de «redes de políticas públicas» o «redes de actuación pública» (*policy networks*) (Le Gales, Thatcher, 1995; Richardson- Jordan 1979; Rodhes, 1981; Marin-Mayntz ,1991; y Atkinson-Coleman , 1989³⁴). Sin embargo, esta noción se utiliza aquí desde una perspectiva de análisis de política pública, es decir, el entramado o acuerdo político-administrativo se analiza en función de su impacto

34. Véase la presentación del concepto de Clivaz (1988). En España ver Jordana, 1995, y Chaques, 2004.

sobre el proceso de las políticas públicas analizadas y no en si mismo (véase Capítulo 8).

Si el elemento definitorio es el control gubernamental, la investigación acerca de los actores públicos debe partir de la idea que los objetivos y procesos internos de tales organizaciones explican, por lo menos de manera parcial, el comportamiento de esos actores y, de manera más amplia, la forma en la que se elaboran e implementan las políticas públicas. Las estructuras y reglas procedimentales de una administración pública impiden que un actor individual actúe de manera completamente autónoma. El principio democrático y el del estado de derecho exigen que los actores públicos se subordinen a los ámbitos de dirección que son políticamente responsables. Y ello sin duda puede penalizar a ese actor en el momento de la implementación de una política pública determinada. Dichos actores pueden tratar de liberarse de esa tutela, creando coaliciones político-administrativas en el exterior de su organización formal. Así, para liberarse de su marco institucional, que pueden percibir como demasiado estrecho o limitador, los actores públicos crean nuevas (para)estructuras y organizaciones que, por ejemplo, hacen posible una colaboración más estrecha con los actores privados de las políticas públicas. Tal colaboración puede adoptar formas institucionales diversas que discutiremos de manera detallada más adelante.

3.3.3. LOS ACTORES PRIVADOS

Los *actores privados* participan también en la constitución y estructuración del espacio de una política pública, sin que ello implique control gubernamental directo sobre su proceder. Simplificando al máximo la bibliografía disponible al respecto, podemos detectar dos grandes posiciones: «pro-control» versus «anti-control» (Sabatier, Mazmanian, 1979). Los primeros defienden la necesidad de reforzar las intervenciones estatales en beneficio de los actores que padecen los efectos negativos del problema colectivo que la política pública intenta resolver. Los segundos, por el contrario, se sitúan en la defensa de aquellos cuya libertad de acción y sus intereses pueden verse limitados por la aplicación de las medidas que prevé la política pública en cuestión.

Proponemos, para analizar empíricamente la formulación y la implementación de las políticas públicas, distinguir, además de esos dos grupos de actores privados a los que llamamos «grupos-objetivo» y «beneficiarios finales», otro más al que denominaríamos «grupos terceros».

Los *grupos-objetivo* están compuestos por personas (físicas o jurídicas) y organizaciones que agrupan a tales personas, cuyo conducta se considera políticamente como la causa directa (o indirecta) del problema colectivo que la política pública intenta resolver. En consecuencia, las decisiones y acciones de los grupos-objetivo son, o pueden ser, el destino final de una intervención concreta por parte de los poderes públicos. La política pública correspondiente les impone obligaciones o les confiere derechos (por ejemplo autorización para construir,

prohibición de trabajar de noche, subvención agrícola, límites de velocidad en carretera, etc.). El legislador y/o la administración consideran que a través de tales medidas los grupos-objetivo modificarán su conducta y, por tanto, el problema colectivo que ha sido el motivo de la puesta en marcha de la política podrá resolverse o mejorar.

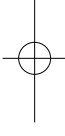
Los *beneficiarios finales* comprenden las personas (físicas o jurídicas) y las organizaciones o entidades que las agrupen, a quienes el problema colectivo afecta directamente, sufriendo sus efectos negativos. Tales actores pueden esperar, como resultado de la ejecución eficaz de la política pública, una (eventual) mejoría de su condición económica, social, profesional, ambiental, etc. Los beneficiarios finales son, pues, los actores que pueden beneficiarse, en menor o mayor grado y de acuerdo con los objetivos de la política en cuestión, de la modificación en la conducta de los grupos-objetivo. Casi siempre los individuos que componen este grupo de actores son más numerosos y difíciles de movilizar y de organizar que los grupos-objetivo, ya que las consecuencias previsiblemente positivas que pueden derivarse de la política no se han alcanzado aún, o bien sus potenciales beneficios se van a difuminar entre colectivos muy amplios (como ocurre por ejemplo con las políticas encaminadas a reducir la contaminación atmosférica)

Por último, los *grupos terceros* incluyen el conjunto de personas (físicas y jurídicas) y las organizaciones que representan los intereses de tales personas, quienes, sin que la política pública les esté directamente destinada, ven como su situación individual y/o colectiva puede modificarse de manera más o menos permanente. Tal modificación puede tener un carácter positivo o negativo. En el primer caso, las personas son definidas como *beneficiarios*, en ocasiones involuntarios, de la ejecución de la política pública; por otro lado, el término *afectados* se aplica a los grupos de personas a quienes la política impacta de manera negativa. Estas dos subcategorías de actores tenderán ya sea a apoyar ya sea a oponerse a la política pública que modifica indirectamente su situación, lo que les puede llevar a formar coaliciones con los beneficiarios finales (en el caso de los beneficiarios) o con los grupos-objetivo (en el caso de los afectados).

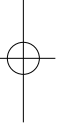
Para ilustrar nuestra aproximación al tema, podemos presentar algunos ejemplos tipo de actores de políticas públicas:

- Los grupos-objetivo de la *política ambiental* acostumbran a ser los causantes de contaminación o polucionadores (industriales, artesanos, agricultores...) cuyas emisiones contaminantes se busca reducir; los beneficiarios finales son todos aquellos cuyo medioambiente es afectado por las diferentes fuentes de contaminación de un lugar (seres humanos y entornos naturales); los beneficiados son los industriales que desarrollan nuevas tecnologías menos contaminantes (eco-industrias), y los afectados son quienes ya no pueden comercializar sus tecnologías contaminantes o los consumidores quienes en algunos casos deberán pagar algo más por determinados productos.

- Los grupos-objetivo de la *política agrícola* son, de acuerdo con la fórmula utilizada en la mayoría de los países europeos, los agricultores cuyos productos están subvencionados; los beneficiarios finales son los consumidores que disfrutan de precios más bajos; los beneficiados son las industrias agroalimentarias, y los afectados son los ecologistas que ven el medioambiente degradarse debido a las prácticas agrícolas intensivas, los agricultores a pequeña escala cuya producción no está subvencionada, así como los terceros países quienes importan productos que compiten de manera artificial con su producción doméstica debido al dumping que representa la subvención que reciben los agricultores europeos por sus producciones.
- Los grupos-objetivo de la política de *lucha contra el paro* son las empresas que deben contratar; los beneficiarios finales son los desempleados susceptibles de ser contratados; los beneficiados son las agencias o empresas de empleo que intervienen como intermediarios en el mercado de trabajo, y los afectados son aquellos que ven sus ingresos limitados por las alzas en los impuestos que financian, al menos parcialmente, las medidas de lucha contra el desempleo.



No siempre es fácil definir las distintas categorías de actores. Tal definición depende de la perspectiva en la que nos ubiquemos. En el marco de una misma política pública pueden aparecer conflictos (entre los propios actores) en cuanto a la definición precisa de los grupos-objetivo y de los beneficiarios de la política pública.



3.4. El «triángulo de actores» de una política pública

Los diferentes tipos de actores que hemos mencionado constituyen lo que denominamos el «triángulo de base» de una política pública. Las autoridades político-administrativas (actores públicos), los grupos-objetivo y los beneficiarios finales (actores privados) constituyen los tres polos de este triángulo. Los actores privados a quienes la política pública impacta indirectamente (terceros afectados o beneficiados) se ubican en la periferia de esos tres polos (véase gráfica 5).

A fin de (re)construir este triángulo, el analista debe tratar de identificar los actores «reales» a quienes el problema colectivo a resolver incumbe de manera directa e indirecta, así como las hipótesis (frecuentemente implícitas) en las que se basa la acción pública. De hecho, toda política pública puede interpretarse como una construcción teórica cuya coherencia y racionalidad está en cuestión. *«(Se) puede considerar una política como una construcción teórica, ya que implica una representación a priori de las medidas a implementar, de la conducta de los actores, del proceso a seguir y de los efectos que van a producirse en la*

sociedad» (Perret 1997 :292). Podemos denominar esta construcción teórica «modelo causal» (Knoepfel et al., 1998:74ss) o «teoría del cambio social» (Mény y Thoenig, 1989:140ss; Muller, 1985, 1995). Tal construcción incluye una hipótesis causal y una hipótesis de intervención cuyo análisis permite identificar mejor los nexos entre los diferentes actores y la manera en que pueden modificarse tras una intervención pública.

La *hipótesis causal* aporta una respuesta política a la cuestión de saber quién o qué es «culpable» u «objetivamente responsable» (es decir, dejando al margen posibles «culpabilidades» subjetivas) del problema colectivo a resolver. Al establecer una hipótesis causal se designan de hecho los grupos-objetivo y los beneficiarios finales. Esta especie de imputación de responsabilidades se da en función de juicios de valor políticos, parte por tanto de una cierta definición de problema (*frame*) (Fisher, 2003) y pone de relieve la manera específica como se percibe el problema en un momento y lugar determinado. Además, las incertidumbres de carácter científico acerca del funcionamiento efectivo (objetivo) del problema y del sector en que quiere intervenir pueden limitar en gran medida la posibilidad de identificar correctamente los grupos-objetivos que estén en la base del problema.

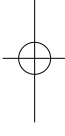
Así, por ejemplo, la teoría económica no nos dice nada que podamos considerar como definitivo sobre las causas macro-económicas (estructurales y/o coyunturales) e individuales del desempleo. El funcionamiento de los ecosistemas y la evolución de los fenómenos antropogénicos sobre los mismos (génesis del ozono terrestre, efecto invernadero, incremento de la temperatura del planeta) siguen siendo objeto de innumerables controversias científicas. La estructura de

la red de tráfico y consumo de heroína, así como el perfil y las conductas de los toxicómanos, no son totalmente visibles para el observador externo.

En este sentido, resulta muy importante que las autoridades político-administrativas conozcan y entiendan los factores y los efectos del cambio social y de los problemas colectivos que surgen del mismo, si desean modificarlos. Pero para lograrlo, el Estado depende a menudo de informaciones que controlan o producen parcialmente los actores privados, y muy particularmente los grupos-objetivo del problema social a resolver. Esta dependencia funcional de los poderes públicos frente a ciertos grupos-objetivo, puede permitir que en ocasiones estos últimos presenten informaciones tergiversadas o sesgadas, atribuyendo a las conductas de otros grupos la causa del problema público (lo cual puede provocar la formulación de una hipótesis causal alternativa). Por ejemplo, los agricultores que contaminan las aguas subterráneas con residuos de los fertilizantes que usan, lograron durante mucho tiempo, mantenerse al margen de toda reglamentación estatal argumentando que el detrimento en la calidad del agua potable era resultado, sobre todo, de la contaminación doméstica e industrial.

La ineficacia y los efectos perversos de ciertas políticas públicas se originan frecuentemente al establecer hipótesis causales falsas o parciales. El modelo causal (o «definición de problema») que fue hegemónico durante largo tiempo en la política agrícola se basaba esencialmente en los efectos de las subvenciones sobre los ingresos de los agricultores, ignorando los efectos en términos de sobreproducción de productos agrícolas, ignorando además los impactos ecológicos de una explotación intensiva. En la política de mejora del tráfico rodado, se supuso durante mucho tiempo (y aún hay actores que lo defienden) que el aumento en la oferta de infraestructuras (construcción de nuevas vías, carreteras, autopistas, viales o túneles) permitiría resolver la situación, sin tener en cuenta los efectos que tal incremento provocaría en la demanda de movilidad (aumento correlativo del número de automóviles en circulación, con nuevos procesos de congestión). Igualmente, el modelo causal de la política de transporte público partía del supuesto de que un aumento en la oferta y una reducción de los costes serían suficientes para inducir que se fuera abandonando el uso del transporte privado y se sustituyera por los transportes colectivos. En el caso de la política de prevención del SIDA, éste se atribuyó en un primer momento exclusivamente a los llamados «grupos de riesgo» (homosexuales y drogodependientes), para poco a poco plantearse como un problema de salud pública en general. En Estados Unidos, la lucha contra la pobreza se basaba, en los años sesenta, en la imagen unidimensional de una «cultura de la pobreza» (Lewis, 1972) (aceptación de la marginalidad y perfiles culturales característicos), lo que, como resultó evidente posteriormente, resultaba indefendible.

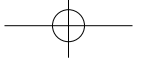
La *hipótesis de intervención*, en este sentido, trata de establecer cómo podría resolverse o atenuarse el problema colectivo a través de una política pública determinada. Define las modalidades de intervención estatal que influenciarán las decisiones y las acciones de los grupos-objetivo designados, de manera que vayan



siendo compatibles con los objetivos políticamente planteados. Los poderes públicos pueden imponerles a estos grupos una modificación de sus conductas de manera coercitiva (por ejemplo a través de obligaciones, prohibiciones, sistemas de autorizaciones previas, etc.), inducirla a través de incentivos económicos positivos o negativos (por ejemplo impuestos, exenciones fiscales, subvenciones), o incluso sugerirla a través del cambio de referentes, de percepciones, o modificando-manipulando símbolos e información (por ejemplo campañas de sensibilización, programas de formación). La eficacia de cada una de las formas de acción estatales, o su combinación, para la solución de un problema colectivo, depende, entre otras cosas, de la pertinencia práctica de la hipótesis «behaviorista» o de cambio de conducta en la que se sustenta. En la política de reducción del número de accidentes de circulación, se ha supuesto que el elemento central era modificar la conducta de aquellos automovilistas más reacios a cumplir con las normas de circulación, y para ello se ha introducido el llamado «carnet por puntos» en algunos países, prefiriendo esta opción a otras medidas alternativas que podrían afectar a los constructores de automóviles o al diseño de las carreteras. En la lucha contra la drogodependencia, los instrumentos de acción que los actores privados y públicos escojan puede cambiar sensiblemente en función de que se perciba a los drogodependientes como «desviados» y criminales a los que se debe someter con sanciones policíacas y judiciales, o, partiendo de la idea de «reducción de daños», como enfermos a los que se les debe facilitar apoyo médico y favorecer su reinserción social. El Estado está de alguna manera obligado a anticipar las reacciones posibles de los grupos-objetivo sobre los que se focaliza, si desea modificar la conducta de los mismos de una forma más o menos previsible.

A fin de que esta previsión sea posible, las instituciones públicas pueden realizar (como hacen en algunos países) un proceso de consulta y negociación (preparlamentario) con las partes involucradas y/o ponen en marcha una implementación más o menos participativa de la política pública. Estas dos estrategias tienen como objetivo aumentar la aceptación y la legitimidad de la intervención estatal desde la perspectiva de los grupos-objetivo pero también desde la de los beneficiarios finales y los grupos terceros. Podríamos decir que, en la práctica, ello convierte el proceso en una cierta «coproducción» de políticas públicas, lo cual, a nivel de la implementación, llevará a que diversas tareas concernientes a la ejecución se deleguen en organizaciones paraestatales o privadas. Son ejemplo de ello, la ayuda a los enfermos del SIDA en España, la administración de las cuotas lácteas en la mayoría de países europeos, el control del origen de los fondos bancarios en Suiza, o el apoyo psicológico y material a las personas sin domicilio fijo en Francia.

Postular que una política pública reposa en un modelo causal (es decir, en hipótesis causales y de intervención), frecuentemente implícito, parcial e incierto, es el resultado de una interpretación instrumental y racionalista de las intervenciones públicas. Esta visión puede evidentemente ser objeto de críticas. Sin embargo, debemos subrayar que, aun en el caso de que una política pública fuera

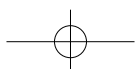
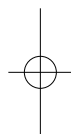
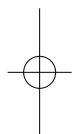


adoptada y ejecutada por una razón diferente a la búsqueda de la solución de un problema colectivo (por ejemplo la afirmación simbólica del Estado; el salir al paso de un suceso imprevisto que obliga a «tomar medidas» con rapidez; la competencia electoral; el prestigio personal, organizacional o institucional; la discriminación de una clase social), los instrumentos aplicados acaban generando siempre nuevas condiciones-marco para los actores públicos y privados, y los efectos inducidos pueden acabar influyendo en los procesos de cambio social.

Además, dado que toda política pública interviene en la definición de las relaciones entre los tres grupos de actores identificados, posee un carácter intrínsecamente redistributivo. De hecho, la política pública genera en todos los casos un cambio en las atribuciones materiales y simbólicas de las que gozan los diferentes actores, imponiendo costes (inducidos por los cambios de conducta) a los grupos-objetivo previstos, y otorgando ventajas (relacionadas con la mejora de su situación personal) a los beneficiarios finales de la acción pública. Al convertir en objetivos estos efectos redistributivos entre los individuos y los grupos sociales, el análisis de políticas públicas pretende también responder a una de las preguntas clásicas de la ciencia política «¿Quién consigue qué y cuando?» (Who gets what and when?, Laswell, 1951), o dicho de otra manera: ¿quién gana y quién pierde?

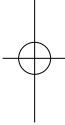
Hasta aquí hemos argumentado que las políticas públicas pretenden resolver un problema colectivo y en consecuencia modificar el curso del cambio social al que éste responde. Para hacerlo, el actor público debe designar los grupos-objetivo cuya forma de hacer (o cuya pasividad) es una de las causas (in)directas de la situación considerada como inaceptable desde una perspectiva política. Una vez que esa hipótesis causal se ha formulado, los actores públicos deben, a continuación aplicar, de conformidad con la hipótesis de intervención concebida políticamente, determinados instrumentos y procedimientos que generen de manera efectiva cambios en la conducta de los grupos-objetivo. De hecho, el modelo causal de una política pública constituye siempre una representación normativa del funcionamiento de la sociedad y de las conductas de los actores privados. Su validación se sitúa en el nivel de la implementación y de la evaluación de los efectos de las políticas públicas.

Toda esta discusión presupone, no obstante, que un problema social se ha definido políticamente como «público» y, en consecuencia, que una intervención estatal de naturaleza redistributiva se impone. Esta precondition concerniente al nexo entre los beneficiarios de la acción pública y los actores político-administrativos no tiene porque darse necesariamente así en realidad (véanse al respecto el Capítulo 7).



Capítulo 4

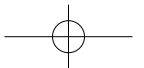
Los recursos



En este capítulo presentaremos los recursos que los actores públicos y privados utilizan para tratar de conseguir que se tomen en cuenta sus valores e intereses en las diferentes etapas de una política pública. De hecho, una política pública no se crea ni se lleva a cabo en el vacío. Los recursos de que dispone cada actor y todos ellos en su conjunto, influyen, desde el principio y de manera significativa, en los resultados intermedios y finales de una política pública. Antes incluso que se haya realizado el primer esquema de intervención, el funcionario, el político o los actores privados deberán pensar y afrontar como llevar a cabo ese proceso, cuales serán las «condiciones de producción» de la acción pública prevista, de la política pública.

Tradicionalmente, los analistas identificaban como recursos únicamente el derecho (las bases legales y reglamentarias), y los recursos económicos y personales. Sin embargo, en recientes investigaciones de diversos académicos y analistas de la ciencia de la administración (en temas como teoría organizacional, recursos humanos y sistemas de información) se ha puesto de relieve que la información, la organización, las infraestructuras públicas, el tiempo y el consenso pueden considerarse también como recursos de políticas públicas. Por su parte, los politólogos insisten en la capacidad de movilización política como recurso específico de algunos actores.

La dotación en recursos de los diferentes actores de una política pública, así como su producción, su gestión, su explotación (más o menos continuada), su combinación, e, incluso su intercambio, pueden tener una gran influencia sobre el proceso, los resultados y los efectos de una política pública. Por ello, la distribución y la gestión de los recursos de una política pública deben considerarse como decisiones políticas que no pueden depender exclusivamente de la voluntad de los poderes públicos (lo que haría dudar de su carácter democrático). Sin embargo, en algunas ocasiones, hemos visto como ciertas propuestas procedentes del campo de la Nueva Gestión Pública («New Public Management») sugieren o aconsejan dejar en manos de órganos ejecutivos el monopolio de la explotación de recursos tan importantes como la organización, el tiempo, el consenso, etc., a fin de limitar la influencia de Parlamento o de otros órganos repre-



sentativos, entendiendo tales mecanismos de garantía o control como trabas para una buena gestión³⁵. En realidad, la calidad de ejecución de las políticas es un tema que, además de argumentable, depende de muchos factores y no puede asegurarse desde lógicas estrictamente eficientistas.

4.1. Los diferentes tipos de recursos

El peso relativo de los diferentes recursos puede variar de una política a otra. Los actores intercambian algunos de los recursos de los que disponen o que pueden movilizar a fin de alcanzar sus objetivos. Este intercambio de recursos constituye la parte esencial de las interacciones a analizar (Wälti, 1999). En efecto, durante tales intercambios el propio estatuto de los recursos puede modificarse sensiblemente. Una información de carácter privado se convierte en pública en el momento en el que se pone a disposición de todos los actores; el derecho que se otorga a determinados actores para interponer un recurso, privando de ello a otros, limita la utilización que estos últimos pueden hacer del derecho. Se trata pues de analizar de manera detallada cuáles son los recursos de los que dispone cada actor y qué modificaciones relativas al acceso y a la utilización del mismo (exclusividad versus no-exclusividad), así como su cantidad (rivalidad versus no-rivalidad en su consumo) se establecen en las reglas institucionales específicas de una política pública. En este punto, el analista debe cuestionarse acerca del carácter público o privado de un recurso específico y de la evolución de tal carácter a lo largo del tiempo.

La literatura acerca de los recursos de los que disponen los diferentes actores es abundante. Para los politólogos y los sociólogos de la organización, dichos recursos son esencialmente la obligatoriedad y la legitimidad (Bernoux, 1985:161); para los economistas estos recursos se presentan en términos de trabajo, capital (natural y artificial) y organización; para los juristas, los recursos se articulan en términos de derecho de intervención, de participación en la toma de decisiones, etc.

La concepción de los recursos que defendemos es específica para el análisis de políticas públicas. Proponemos distinguir diez recursos que los actores públicos y privados tratarán de producir y movilizar (o no) durante el proceso de formulación y ejecución de las políticas pública. Esta tipología se inspira en diversas fuentes entre las que destacan las clasificaciones desarrolladas por Knoepfel (1997) y Crozier y Friedberg (1997), así como las de Klok (1995), Dente y Fareri (1995) y Padioleau (1982). Estos recursos se encuentran repartidos de manera desigual entre los actores participantes en las diversas etapas del ciclo de una política pública, a pesar de que en su mayoría, dado su carácter de bienes públicos, puedan ser accesibles a todos. Por ejemplo, aun cuando *a priori* el recurso «jurídico» está prioritariamente a disposición de los actores político-administra-

35. Véase Schedler (1995 :17ss) ; crítica de Knoepfel (1996 y 1997).

tivos, el derecho a la interposición de recursos que puede conferirse a un actor privado (a través de las leyes que rigen el proceso administrativo o la organización judicial) constituirá para ese actor también un recurso de acción de tipo jurídico.

El gráfico 6 esquematiza los diferentes recursos de políticas públicas, pero deja abierta la posibilidad de que existan otros que hasta ahora no se hayan puesto de relieve o explicitado. No pretendemos aquí hacer una presentación exhaustiva de cada uno de estos diez recursos (generalmente escasos) y de su contribución particular a las políticas públicas, sino que intentaremos subrayar algunas de sus características diferenciales.



4.1.1. EL DERECHO O EL «RECURSO JURÍDICO»

Al compararlos con los otros recursos, los recursos de carácter jurídico, surgidos desde el derecho, se distinguen por estar principalmente (aunque no exclusivamente) a disposición de los actores públicos. Como sabemos, el derecho constituye la fuente de legitimación por excelencia de toda acción pública (Bernoux, 1985:161). En este sentido, proporciona bajo la forma de «bases legales y reglamentarias», un recurso importante a los actores públicos sin el cual los actos administrativos pueden ser cuestionados, e incluso anulados por las decisiones de los tribunales administrativos. El derecho ocupa un lugar preponderante en el conjunto de los recursos que se ponen en juego en el desarrollo de una política pública, ya que constituye la columna vertebral normativa del programa de ac-

tuación político-administrativo, organizando tanto el contenido (definición de objetivos y conducta de los grupos-objetivo) como la selección de los otros recursos (organizacionales, procedimentales o financieros).

La dotación en recursos jurídicos de los diferentes actores se definirá por el conjunto de reglas de derecho constitucional, civil, administrativo, etc. adoptadas por el legislativo y el ejecutivo. En los regímenes democráticos, el legislador se encuentra frecuentemente implicado en el proceso de producción de este recurso. Aunque, en la mayoría de los casos, las decisiones parlamentarias se limitan a la aprobación de normas y la afectación de recursos económicos. A través de la atribución de esos dos recursos el legislador está decidiendo, por lo menos parcialmente, la dotación en otros recursos.

A pesar de su grado de objetivación relativamente alto, el derecho escrito requiere de una actividad de reproducción y gestión. Como ocurre con los otros recursos, el derecho puede perder algo de su «valor», ya que cuando se utiliza de manera demasiado intensiva o abusiva pierde parte de su capacidad de apoyo. Un formalismo excesivo o una excesiva densidad normativa puede acabar haciendo perder sentido a la reglamentación y, en consecuencia, llevar a los destinatarios de la misma o, incluso, a la administración que supuestamente debe aplicarla, a cuestionarla o a no aplicarla de manera exhaustiva. El derecho puede perder entonces buena parte de su legitimidad. Ese era el caso (y en parte aún lo es) de los países de Europa del Este en los que la reglamentación excesiva en los distintos ámbitos de la intervención pública llevaba muchas veces a orillarla o simplemente ignorarla.

En un plano más general, los juristas consideran que el derecho requiere ser «dicho» y «redicho» (Moor, 1997) por la práctica administrativa y judicial a fin de conservar su carácter normativo y evitar convertirse en letra muerta. En la práctica, muchos actores de cada política pública tratan cuidadosamente el recurso «derecho» a través de servicios jurídicos propios. Sin embargo, las rígidas exigencias de la gestión del derecho, impuestas entre otras cosas a través de las reglas constitucionales propias del estado de derecho (legalidad), pueden entrar en conflicto con la necesidad de una combinación flexible de otros recursos. En la práctica, el dinero o el consenso pueden acabar sustituyendo o moldeando en algunas ocasiones al derecho. Los actores públicos negocian en ocasiones compensaciones (financieras) o arreglos contractuales extralegales para subsanar deficiencias del marco jurídico. En Suiza, por ejemplo, se establecieron compensaciones financieras para indemnizar a la población que padece el ruido ocasionado por la proximidad de un campo de tiro militar. Ese fue el caso de Vugelles-la-Mothe, , pequeño municipio suizo que logró la obtención de compensaciones monetarias y de prestaciones (compra del café local, construcción de infraestructuras diversas, etc.) por parte del Departamento federal de Defensa para así compensar los efectos perversos procedentes del vuelo de los obuses sobre el territorio del pueblo; ello a pesar de que tales compensaciones no estaban previstas en la ley (Knoepfel et al. 1999:168ss). Ejemplos de este tipo pueden también observarse en Francia o España en el ámbito medioambiental (por

ejemplo los fondos específicos creados para compensar los daños generados por la ubicación de instalaciones de tratamiento de residuos de los que se benefician los municipios afectados), o en el ámbito de la energía (por ejemplo, las compensaciones obtenidas por los municipios en los que se implantan centrales nucleares).

4.1.2. EL PERSONAL O LOS «RECURSOS HUMANOS»

Este recurso, presente tanto en términos cuantitativos o cualitativos, está en función de las capacidades de reclutamiento y de formación que poseen los diversos actores. Crozier y Friedberg (1997) lo incluyen entre los cuatro recursos de los que disponen las organizaciones para asentar su poder³⁶. En este sentido, este recurso es frecuentemente objeto de una gestión específica de recursos humanos. (véase Emery y Gonin, 1999:13).

Los actores de las políticas públicas desarrollan un lenguaje específico del sector en que se desarrollan, apoyándose en nociones técnicas propias de ese ámbito. Las personas involucradas en una política pública deben por tanto poseer calificaciones profesionales (cada vez más) especializadas. La gestión de recursos humanos del sector público toma cada vez más en cuenta esa necesidad poniendo en marcha programas de formación introductoria y continua en lo que concierne a los conocimientos técnicos.

A fin de evitar un funcionamiento excesivamente tecnocrático, la gestión de recursos humanos debe también velar para que no se excluya sistemáticamente a ningún actor (público o privado) del proceso de desarrollo y aplicación de las nuevas terminologías y especificidades. La experiencia muestra que es primordial —sobre todo en el caso de políticas con un alto grado de especialización técnica (desarrollo urbano, medioambiente, energía, transportes, salud, drogas, etc.)— la organización de cursos dirigidos, de manera conjunta, a los representantes de la administración, del sector económico y de las organizaciones sociales, profesionales y científicas.

En todos los países, la intensa conexión entre la calificación necesaria para la conducción de políticas públicas y la formación específica del personal ha conducido a diseñar programas de formación específicos. En Francia, el nexo entre formación y administración está particularmente desarrollado y bien enraizado en la tradición de las «grandes écoles» (Ecole Polytechnique y sus escuelas de aplicación: Ecole nationale des ponts et chaussées, Ecoles des mines, Ecole du génie rural des eaux et des forêts, etc., o administrativas o judiciales Ecole Nationale d'Administration, Ecole de la Magistrature), que de hecho constituyen el vivero de los funcionarios que conciben y ejecutan las políticas públicas. El programa

36. Los otros tres recursos de las organizaciones son, de acuerdo a estos autores : el control de las relaciones con el medioambiente, la comunicación y la utilización de normas organizacionales. Nosotros retomamos estos recursos diversos en nuestra tipología, aunque bajo formas relativamente distintas.

de formación de tales escuelas tiene un alto grado de especificidad dado que la mayoría de los profesores son miembros activos de la administración. En España, centros como el Instituto Nacional de Administración Pública o los centros similares de las comunidades autónomas tratan de ejercer esa labor de reciclaje y puesta la día, contribuyendo a ello también la incorporación de materias específicas en los programas de estudios de las carreras de Ciencias Políticas, Sociología, y, en algunos casos, Economía, Derecho, Ciencias Ambientales o Ciencias de la Comunicación, o la creación de posgrados especializados. En el caso de Suiza, se han creado diversos cursos universitarios y no universitarios, como los programas de las escuelas politécnicas federales que responden a la necesidad de profesionalización de las políticas públicas nacionales.

De manera general, podemos subrayar que las políticas públicas han dado lugar a la creación de profesiones y trayectorias formativas y profesionales específicas. Diversos estudios sociológicos, algunos de ellos realizados en Francia (Padioleau, 1982; Thoenig, 1985; Vlassopopulos, 1999) insisten en los efectos negativos que la existencia de tales «cuerpos» socio-políticos tiene sobre las políticas públicas: cerrazón, falta de transparencia y control democrático debidos a la tecnificación defensiva, riesgo de «coleguismo» y rotación de miembros de los «grandes cuerpos» entre el sector público y el sector privado (efecto conocido como «pantouflage» en francés, o como «revolving door» en inglés). Peligros de este tipo se dan también en Suiza o España, sobre todo recientemente, ya que hasta hace poco no era demasiado frecuente la existencia de rotaciones de altos cargos de la administración y el sector privado, en ambos sentidos, lo que sin duda plantea problemas de transparencia y del régimen de incompatibilidades (Baena, 1999; Villoria, 2000)

Los recursos humanos juegan un rol cada vez más importante, también en el caso de los actores privados, dado que muchas veces pueden verse en la necesidad de pronunciarse acerca de proyectos normativos o reglamentarios, planes, informes evaluativos, etc., con plazos sumamente cortos. Esta situación explica por qué, incluso las organizaciones de tamaño medio, mantienen en su seno grupos de especialistas encargados de seguir de manera continua determinadas políticas públicas. Este es el caso en España de grupos como Depana o Ecologistas en Acción, que han ido contando con la colaboración de expertos que les asesoran en los litigios que mantienen ante diversas iniciativas públicas o privadas. El caso más emblemático es seguramente el de la Fundación por la Nueva Cultura del Agua, formada por académicos y expertos, que jugó un papel clave en el conflicto surgido con el intento de poner en práctica el Plan Hidrológico Nacional, y que sigue manteniendo un notable protagonismo en los temas vinculados a la política del agua.

En términos de intercambio de recursos, el déficit de personal o de calificación específica del mismo, puede atenuarse a través de la «compra» de competencias específicas en el exterior de la administración. Así tanto la administración como otros actores pueden encargar informes o estudios a consultoras o centros de investigación tanto privados como públicos. Esta práctica

tiende a desarrollarse debido fundamentalmente a los procesos de reducción de personal de la administración que afectan, de manera más o menos sensible, su dotación de recursos humanos generando repercusiones en la prestación de una serie de políticas públicas.

4.1.3. EL DINERO O LOS «RECURSOS ECONÓMICOS»

Este recurso es sin lugar a dudas uno de los más evidentes para cualquier observador de las decisiones públicas. Su movilización y asignación no se restringe al caso de las políticas distributivas o redistributivas, sino que también se utiliza cuando se trata de políticas regulativas o constitucionales. De hecho es impensable que una política pública pueda llevarse a cabo adecuadamente sin los medios financieros que permitan pagar los salarios del personal, los locales o el equipo de oficina o informático. Y ello vale tanto para los actores públicos como para los privados. Además, un gran número de organismos públicos de cualquier esfera de gobierno, utilizan el «outsourcing», adquiriendo fuera de su ámbito administrativo labores de consultoría, de análisis, de producción, de asesoramiento o cualquier otro servicio ofrecido por empresas privadas, gabinetes de estudio, grupos universitarios de investigación, organizaciones sociales, laboratorios, etc. Finalmente, algunas políticas se valen de diversos incentivos que se otorgan a personas privadas o colectividades públicas a fin de conseguir que adecuen su conducta al objetivo deseado. Esta práctica es particularmente frecuente en los países descentralizados de tipo federal: así, cerca del 60% del presupuesto de la Confederación Suiza lo constituyen subvenciones (que revisten la forma de contribuciones financieras o indemnizaciones) que se otorgan a diversas entidades a cambio de la ejecución de políticas públicas de carácter federal (en función del llamado «federalismo cooperativo»). Esta práctica tiende a desarrollarse también en Francia, país más centralizado, a través de la conclusión de contratos entre entes públicos (sobre todo el Estado y las instituciones descentralizadas: Contrato del Plan Estado Región, Contratos de Ciudad, etc.) (Gaudin, 1999). En España estas mismas prácticas son habituales en un sistema como el español que sin ser formalmente federal tiene un alto nivel de descentralización. Un ejemplo claro de ello es el uso de las subvenciones y ayudas a (y desde) gobiernos autonómicos, ayuntamientos y entidades sociales para la implementación de políticas sociales.

Por todas las razones citadas, la dotación en recursos financieros de los actores públicos (y, ocasionalmente, privados) de las políticas públicas se considera un acto político importante en el cual participa de manera regular y concreta el legislador.

Desde nuestra perspectiva, este tipo de recursos de los actores públicos debería figurar en el programa de actuación político-administrativo correspondiente a la política pública fijado por el parlamento. Sin embargo, frecuentemente el nexo entre las políticas públicas y las decisiones presupuestarias es bastante in-

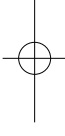
directo. Las partidas del presupuesto reflejan sólo de manera parcial las políticas y sus prestaciones específicas dado que las mismas se presentan en relación del tipo de gasto (clasificación presupuestaria por naturaleza del gasto) y no en función de la producción de una política pública específica (clasificación presupuestaria de carácter funcional). Además, en muchos casos, tales partidas se aplican al conjunto de administraciones (en forma de salarios, dotación para equipos, estudios, subvenciones, etc.). El proceso presupuestario tradicional no permite manejar ni conocer de manera precisa las dotaciones financieras de las diversas políticas públicas efectuadas por las administraciones. El carácter anual del proceso presupuestario (a pesar de los intentos cada vez más frecuentes de elaboración de una planificación financiera plurianual) y la *quasi*-imposibilidad de cambiar partidas de un capítulo presupuestario a otro, dificultan sobremanera toda modificación de envergadura a lo largo del proceso (aunque la contabilidad analítica se haya ido introduciendo de manera experimental) y raramente permite combinar los recursos provenientes de partidas presupuestarias diferentes. Diversos especialistas en finanzas públicas han ido criticando la rigidez de este sistema presupuestario y, recientemente, los defensores de la Nueva Gestión Pública proponen que tal sistema se remplace por contratos de prestación, así como por partidas financieras plurianuales establecidas de manera *ad-hoc* para cada política pública en función de los servicios a prestar. Es demasiado pronto para juzgar en qué medida esta nueva propuesta se generalizará más allá de los contados ámbitos en los que ya se aplica, tales como los hospitales, universidades, escuelas especializadas, transportes públicos, etc. (Mastronardi-Schedler, 1998; Zapico, xxx).

El cambio hacia a una contabilidad analítica (elaborada en base a una estimación del costo de cada «producto» o actuación administrativa a partir del conjunto de gastos de producción y gestión tanto directos como indirectos) puede inducir a cambios profundos en el funcionamiento y la organización de la administración pública (por ejemplo, su estructuración en base a los entes o agencias encargados de generar los diversos servicios o productos administrativos). Tales cambios alcanzarían también la política financiera del Estado, dado que la contabilidad analítica si bien tiene ventajas en el análisis específico de cada actuación administrativa, tiende a obstaculizar el control por parte de los legisladores de los diferentes tipos de gastos acumulados, los cuales representan dimensiones importantes para la conducción de las políticas económicas, fiscales o de emergencia, siendo estas últimas especialmente sensibles para el legislador en tiempos de recesión económica o de crisis financiera. Por otra parte, el parlamento acostumbra a interesarse más por la forma de utilización de los recursos del Estado (especialmente el monto global de dinero en juego) que por la finalidad del gasto en cuestión (objetivo de una política pública). Por ejemplo, el programa federal suizo de construcción de estaciones de depuración — inducido por la legislación de 1972 sobre la protección del agua contra la contaminación — y el de construcción de carreteras nacionales y cantonales subvencionadas por la Confederación Helvética, gozaron de un apoyo casi unánime

debido en mucho mayor medida a los efectos positivos que se pensó tendrían sobre la economía pública regional que específicamente por el interés que despertaba la calidad del agua o la ampliación de la red de carreteras. En Francia, el fracaso de las tentativas recientes de introducción de un control parlamentario sobre la pertinencia de los gastos públicos da prueba de las dificultades que enfrenta una reforma en la materia (Migaud, 2000). En España, el lentísimo desarrollo de la reforma administrativa promovida en los primeros años 90 que introducía el concepto de agencia y de gestión por objetivos, ha sido debido, sobre todo, a los recelos que despertaba el nuevo modelo en el sector más preocupado por el control del gasto que abogaba por mantener el sistema presupuestario tradicional y de control previo y posterior de legalidad contable (Zapico, xxxx; Subirats-Gallego; Gallego,).

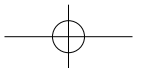
Si lo comparamos con otros recursos, el recurso monetario es el más fácilmente medible, intercambiable o sustituible. Sin embargo, también es probablemente el que está distribuido de manera más desigual entre los actores privados, cuestión que reviste gran importancia toda vez que este recurso está entre los que más influencia y poder político confieren a los actores de una política pública.

4.1.4. LA INFORMACIÓN O LOS «RECURSOS COGNITIVOS»



El conocimiento es una de elementos básicos en la capacidad de intervención de los actores públicos y privados. Se trata de un recurso escaso y muy desigualmente repartido entre los actores de una política pública. Los recursos cognitivos, están constituidos por conocimientos que se puedan tener en relación a elementos técnicos, sociales, económicos y políticos del problema colectivo a resolver (Padioleau, 1982). Se trata por tanto de una especie de «materia prima» de una política pública, que comprende los elementos indispensables para la conducción adecuada de la misma a todos los niveles (definición política del problema público, programa de actuación político-administrativo, implementación y evaluación de los efectos).

El conocimiento proporciona fundamentos esenciales en lo que sería la fase de toma de decisiones. Sin embargo, se trata de un recurso cuya producción y mantenimiento resultan costosos, lo que explica que deba considerarse, en la mayoría de los procesos de toma de decisiones, como un bien más bien escaso. En nuestros días, existen una serie de políticas públicas que incorporan una capacidad de «monitorización» más o menos constante, lo que permite la observación continua de cómo evoluciona el problema que justifica la existencia de esa política. Tal es el caso de las políticas ambientales, de salud, así como las políticas sociales o económicas. Algunas políticas disponen de sus propios servicios técnicos, con alta capacidad analítica, capaces de producir la información necesaria para los procesos de implementación (por ejemplo, en algunos países, organismos de investigación agrícola, entes de evaluación de infraestructuras sanitarias, observatorios de las políticas, etc.).



La producción, reproducción y difusión de este recurso requieren la instrumentación y gestión de sistemas de información cada vez más sofisticados, que exigen además una calificación específica de los usuarios. Y ello choca con el postulado (parcialmente establecido en el derecho de los usuarios a la información) de que todos los actores públicos y privados deberían tener acceso a la información de manera igualitaria. Como lo demuestran las investigaciones acerca de los procesos de implementación, un nivel de conocimiento equivalente o comparable de todos los actores es una condición *sine qua non* para que se dé un buen funcionamiento de las políticas públicas (Knoeffel y Kissling-Näf, 1998; Kissling-Näf, 1997).

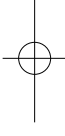
Tratándose de una política pública, financiada públicamente, no parecería lógico que la distribución de tales recursos cognitivos entre los usuarios se hiciera en base a las leyes del mercado (por ejemplo a través de servicios con coste para el usuario). Sin embargo, estamos asistiendo a la creación de «mercados» o «*quasi* mercados» que incorporan todo tipo de datos de carácter público (por ejemplo inventarios, estadísticas, análisis de indicadores, resultados de investigaciones financiadas por el erario público, etc.). Y asimismo, pueden observarse prácticas de retención de información entre los servicios (centrales, subestatales y/o municipales) que no solamente tienen motivaciones estratégicas (procurarse una cierta ventaja en un asunto determinado), sino que también poseen motivaciones de carácter financiero («es nuestro servicio el que ha pagado la producción de los datos»).

Tradicionalmente, la producción y, sobre todo, el tratamiento y la difusión de los datos estadísticos de las políticas públicas son competencia de servicios especializados (por ejemplo, en Suiza, la Office fédéral de la statistique, así como los servicios cantonales y comunales de estadística; en Francia, el INSEE –Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques; en España el Instituto Nacional de Estadística y los institutos similares creados por las diversas comunidades autónomas o, incluso, por grandes ayuntamientos). Esta situación se justifica por la voluntad de garantizar una calidad científica y una independencia suficientes para tales servicios. Sin embargo, dada la importancia cada vez mayor que el recurso información tiene para la conducción cotidiana de diversas políticas públicas (por ejemplo en salud, seguridad social, mercado de trabajo, desarrollo urbano, energía, transportes, medioambiente, etc.) los actores públicos a cargo de una política pública dada se han ido viendo en la necesidad de gestionar sus propios datos. Esta tendencia ha provocado ajustes en las relaciones entre los servicios de estadística y los que se especializan en una política pública.

En las políticas públicas, el tema del nivel de recursos cognitivos nos lleva a replantear el rol de los expertos en la toma de decisiones públicas (véase especialmente Latour, 1991; Callon, 1991; Theys, 1991, Fischer, 1990). En un contexto cada vez más incierto, (el control de) la información jugará un rol crucial, pero también controvertido. Veamos, por ejemplo, el caso de la «lluvia ácida» en Francia, que ha provocado mucho debate y que ha llegado al extremo de que las

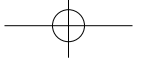
asociaciones de protección del medioambiente hayan decidido crear su propio organismo de vigilancia, que actúa paralelamente al del Estado. En España, la polémica sobre el Plan Hidrológico provocó un alud de informes y contrainformes que trataban de influir en las autoridades europeas y en la opinión pública sobre los efectos medioambientales que generaría el Plan (Arrojo-Naredo, 1997). Por otro lado, la cuestión del carácter cancerígeno de algunos productos alimentarios ha requerido y requiere investigaciones muy costosas que no necesariamente generan certidumbres. Y, por no añadir más, en cuestiones ambientales más generales podemos citar los temas del cambio climático o de los alimentos transgénicos, que, como es sabido, generan grandes incertidumbres a pesar de los importantes esfuerzos de investigación que se han llevado a cabo.

4.1.5. LA ORGANIZACIÓN: O LOS «RECURSOS RELACIONALES» O «INTERACTIVOS»



Este tipo de recurso es más difícil de identificar. Correspondería, en parte al menos, a lo Crozier y Friedberg denominaban «utilización de las reglas organizacionales» (1977). Se trata de un recurso construido a partir de atributos individuales de los actores involucrados, de la calidad de la organización de las estructuras administrativas o asociativas a las que estos pertenecen y de la existencia de redes de interacción entre los diferentes actores de la política pública. Para los actores públicos, este recurso se apoya también en las estructuras internas del programa político-administrativo, es decir, en su capacidad de organizar los procesos de interacción entre ellos y en la presencia de valores colectivos comúnmente compartidos y renovados constantemente en la acción (lo que algunos llaman «learning organization»: Levitt y March, 1988).

En el marco del análisis de políticas públicas, se considerarían como elementos básicos de la organización pública (en un sentido amplio) a los actores (eventualmente plurales o compuestos por varias personas) que llevan a cabo funciones específicas relacionadas con la marcha y gestión de la política pública. Estos actores pueden estar situados en el interior de una o varias instituciones administrativas (empresas públicas, oficinas federales, servicios desconcentrados, ministerios centrales, etc.), e incluso fuera de las administraciones. El recurso organización variará en función de las características de cada actor y en función de la calidad de la red que los relacione unos con otros. Cada tipo de organización puede contribuir de manera diferente al éxito de la política en cuestión. Una organización particularmente adecuada permite mejorar la calidad de las prestaciones e, incluso, economizar recursos (por ejemplo personal o tiempo) o aumentar otros (por ejemplo el consenso o la información). Por todo ello, entendemos que la organización no es un recurso que exista *«per-se»*. Una mala organización puede provocar que las prestaciones puedan acabar siendo mediocres y poco eficientes. Los recursos interactivos, complementarios a los de personal, requieren de estrategias de creación, seguimiento y adaptación diferentes de las que conciernen a los recursos humanos.



La experiencia demuestra que cada política pública se organiza de una manera específica. En Suiza, algunos servicios centralizados de organización (por ejemplo la Office federal de l'organisation) que se crearon en los años 1970 fueron suprimidos durante la década siguiente (Germann, 1996:43). En España, en los años 90 se crearon diversos organismos en la administración central y en alguna administraciones autonómicas pensadas para mejorar los aspectos organizacionales, sus procesos y circuitos de funcionamiento (Ballart-Ramió, 2000).

Los recursos interactivos de una política pública acaban teniendo una gran importancia en lo que a la calidad de las prestaciones se refiere. A pesar de ello, los grandes esfuerzos organizacionales del sector público (por ejemplo la creación de nuevas oficinas o ministerios y las fusiones, eliminaciones y reubicaciones de las políticas públicas a otras estructuras) se llevan generalmente a cabo sin la participación del parlamento. Por ejemplo, la nueva ley suiza de la organización de la administración federal delega una parte muy importante de la competencia organizacional –creación, modificación de las *offices fédéraux* y de sus atribuciones- en el Consejo Federal. Asimismo, en Francia o en España, la composición de los ministerios (o de las consejerías autonómicas) así como la definición de sus competencias han sido hasta ahora competencia exclusiva del Ejecutivo, y en muchos casos depende del tipo de acuerdos políticos que da origen al nuevo gobierno. Es habitual que los gobiernos de coalición generen inflaciones organizativas no siempre claramente justificables desde la lógica de la prestación de servicios (Ramió, 1996).

Las principales unidades organizacionales que albergan a los actores públicos se dividen generalmente entre tres y cinco escalones (en Suiza: *offices fédéraux, direction, division principale, division o section*; en Francia: *ministère, direction générale, direction, service y bureau*; y en España, ministerio o consejería autonómica, dirección general, servicio, sección y negociado) . Algunas investigaciones empíricas han demostrado que una estructura excesivamente jerárquica tiende a obstaculizar el sentido de responsabilidad de los funcionarios que realizan el trabajo de base y que están en contacto directo con los ciudadanos. Además, estas estructuras tienden a fragmentar el tratamiento de los expedientes, lo que acostumbra a generar prestaciones administrativas carentes de coherencia. De manera más general, el jerarquizar en exceso impide la introducción de funciones transversales que garanticen de una manera sistemática la coherencia de la programación y puesta en práctica de las políticas públicas.

Dado todo lo anterior, es cada vez más frecuente ir reemplazando a las organizaciones fuertemente jerarquizadas y que muchas veces se han construido en base a una lógica de sedimentación muy ligada a la historia legislativa, por estructuras de dos o máximo tres niveles jerárquicos, lo que permitiría una mayor responsabilidad de las personas que están verdaderamente a cargo de las prestaciones y expedientes. Asimismo, se acostumbra a tener en cuenta, para estas nuevas estructuras organizacionales de carácter más trasversal o focalizado, los tipos de prestaciones y los diferentes grupos-objetivo a los que se pretende llegar por la política pública en cuestión, a fin de evitar que los temas y expedientes pasen

constantemente de un servicio al otro. Las unidades de base reagrupan equipos capaces de integrar, en un producto final coherente, los aspectos a tratar. La experiencia demuestra que este tipo de transformaciones de los recursos organizacionales exigen esfuerzos de información y aprendizaje importantes, ya que se requiere buenos generalistas que tengan, al mismo tiempo, conocimientos especializados relativamente significativos (Baitsch et al., 1996).

4.1.6. EL CONSENSO O LOS «RECURSOS DE CONFIANZA»

Consenso es un recurso que los actores pueden o no disponer del mismo según su situación particular. La ausencia de consenso provoca la aparición de conflictos y bloqueos. El disponer de este tipo de recursos de confianza aporta un capital de legitimación suplementario que no lo proporciona por sí solo el sufragio democrático representativo (véase el apartado dedicado a recursos de «apoyo político»). Puede incluso hacer de contrapeso o reforzar la legitimidad democrática del Estado en los procesos concretos de intervención pública (Knoepfel, 1977:222). Nos atreveríamos a decir que este es el recurso que más frecuentemente intercambian los actores durante la implementación de las políticas públicas. La existencia de consenso resulta un elemento muy importante en la elaboración e implementación de las políticas de desarrollo urbano o de carácter medioambiental (por ejemplo en los casos de construcción de carreteras, de líneas de alta tensión, de localización de plantas de tratamiento o almacenaje de residuos, etc.), que siempre tienen incidencias espaciales (véase Knoepfel et al., 2002; Wälti, 1999; Terribilini, 1999; Aguilar-Font-Subirats, 1999; o para el caso de Cataluña: www.ateritorial.org).

El consenso (relativo) entre los actores político-administrativos, los beneficiarios finales y los grupos-objetivo respecto a las modalidades de producción y los contenidos y resultados del proceso de implementación (outputs) se ha ido convirtiendo en un recurso primordial para toda política pública. Dado el poder de presión y de obstrucción de los grupos-objetivo y también de los beneficiarios finales, la administración tiene cada vez más problemas para gestionar una política pública frente a una amplia y firme oposición de alguno de esos grupos. Y ello es así, a pesar de que la norma, origen de la ley o de la decisión, hubiera contado en el momento de su aprobación de un amplio apoyo político. Se requiere un consenso mínimo y continuado para poder implementar razonablemente y de manera eficiente esas políticas.

Como hemos mencionado, para los actores públicos, el recurso consenso se distingue de la legitimidad que podríamos llamar primaria, constituida por el apoyo político (de parte) del legislativo o de la mayoría democrática (véase 4.1.9). En efecto, la legitimidad democrática que se expresa sobre todo en la designación de los actores gubernamentales (locales, regionales o centrales) o en la aprobación formal de las bases legales en las que se sustentan las políticas públicas, establece únicamente los objetivos y las reglas del juego para los actores

que participan en el proceso de implementación de una política. Pero ello no determina (de forma detallada) las modalidades específicas de producción de los actos normativos del proceso y sus contenidos concretos.

El procedimiento administrativo clásico no preveía derechos de participación específicos para las personas involucradas. Los principios generales que rigen los procedimientos administrativos se limitaban a garantizar a los administrados, afectados en su situación jurídica anterior, el derecho a ser escuchados y a recurrir, en su caso, las decisiones tomadas. Además esta fórmula sólo afectaba de hecho a los grupos-objetivo, a los que la práctica administrativa acordaba una especie de calidad de observador de la acción pública. Con el tiempo, estos derechos de participación⁴¹ fueron ganado fuerza y durante los años 1980 se extendieron a los beneficiarios finales (sobre todo en los ámbitos de desarrollo urbano, planificación de grandes infraestructuras, protección del medioambiente, políticas sociales, protección del consumidor; véase Knoepfel et al., 1999). Se reconocía así, de alguna manera, la necesidad de una doble legitimidad de la acción pública, la que procedía del soberano (legitimidad primaria) y la proveniente de sus destinatarios directos (grupos-objetivo) e indirectos (beneficiarios finales) (legitimidad secundaria). Este consenso mínimo se fue considerando necesario para evitar bloqueos, difíciles de controlar (ocupaciones de emplazamientos, batallas en las calles, no cumplimiento de las obligaciones administrativas), o las avalanchas de recursos ante los tribunales administrativos que acababan complicando mucho las fases posteriores de la implementación.

El consenso es un recurso importante que permite economizar otros recursos (especialmente el derecho, el dinero o el tiempo) y, en este sentido, debe ser objeto de una atención particular. La práctica administrativa y las ciencias sociales actuales ofrecen en este campo diversas estrategias de información, consulta, participación, negociación o mediación (Hoffmann-Riem, 1989; Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann, 1989, 1990; Weidner, 1993, 1997; Font, 2001; Blanco-Gomà, 2002). El conjunto de estos procesos socio-técnicos, de participación política a veces, de «marketing público» otras, gira en torno a la creación y la preservación de dicho recurso.

Todo indica que los recursos de consenso no solamente son escasos, sino también muy frágiles. Las investigaciones acerca de las aproximaciones participativas que se dieron en los años 1970 en algunos lugares de Europa, nos muestran que una «cultura del consenso» requiere de una cierta continuidad en el tiempo, una apertura igualitaria para todos los actores, formas organizadas de solución de conflictos, y el interés por una práctica político-administrativa tolerante —que permita las relaciones con mayorías variables— y, finalmente, la garantía de intercambios suficientes entre las instituciones involucradas a fin de

41. Pierre Moor entiende que no es el Estado de derecho el que exige la participación, sino más bien el déficit de Estado de derecho, lo cual, bajo la influencia de corrientes democratizadoras, ha provocado una especie de «compensación» a través del procedimiento (véase Moor, P., 1994, p. 300ss).

que las estructuras no dependan en extremo del compromiso individual de uno u otro actor (Weidner, 1993; ver reflexiones similares para España en Font, 2001 y en Subirats, 2007).

Existen ejemplos recientes en los que se ha buscado crear un modelo organizacional que refuerce el recurso consenso. En Suiza se crearon «grupos de conciliación» en materia de política energética (residuos nucleares, fuerzas hidráulicas, líneas de alta tensión) (Knoepfel et al., 1998). En Francia se instrumentaron estructuras específicas tales como la Commission Nationale du Débat Public, introducida por la Ley de 1995 que tiene como objetivo la discusión previa de los proyectos de desarrollo urbano potencialmente conflictivos, o como las comisiones denominadas «Bianco», creadas en aplicación de la ley sobre los transportes interiores (1982) para los casos de grandes infraestructuras carreteras y ferroviarias. En España, en los años 90 e inicios de siglo algunas experiencias han ido en esa misma línea, sobre todo en temas de infraestructuras locales (Pino-Colino, 2003; Font, 1996; Nel.lo, 2004; para temas de aplicación de la Directiva Europea del Agua, ver Espluga-Subirats, 2008)

4.1.7. EL TIEMPO O LOS «RECURSOS CRONOLÓGICOS»

Algunos autores no consideran al tiempo como un recurso en sí mismo. Entendemos que es útil incluirlo en la tipología a pesar de ser conscientes de su «volatilidad» durante el ciclo de una política pública. Es habitual decir que la puesta en marcha de una política «toma su tiempo». Es cierto que el aprendizaje y la enseñanza de los innumerables procesos de comunicación inherentes a las políticas públicas requieren cada vez más tiempo. Cabe también señalar que este recurso temporal tiene más bien una connotación negativa en la jerga político-administrativa («falta de tiempo»). Todo ello subraya el carácter indispensable de este recurso en toda política pública. En efecto, los participantes de una política pública disponen siempre de un cierto «presupuesto temporal» o capital-tiempo. En algunas políticas se definen también con precisión los «plazos» o las moratorias para la puesta en práctica efectiva de algunas medidas. Ese es muchas veces el caso de las políticas de protección ambiental (ejemplo protocolo de Kyoto), o de la política salarial (ley de 35 horas en Francia, cuyos plazos de aplicación se definieron de manera diferenciada en base a las categorías de las empresas). Y es precisamente este acuerdo sobre los «tiempos» de aplicación lo que permitió alcanzar acuerdos. Muchas veces los problemas más graves surgen más en la determinación de los plazos de cumplimiento en realizar ciertas modificaciones que en la propia aprobación de la norma. Es sorprendente que tanto a nivel científico como político esta cuestión se aborde escasamente, a pesar de que los problemas de (falta de) tiempo figuren prácticamente en todos los informes gubernamentales y parlamentarios, y constituya el objeto esencial de un gran número de conflictos en la ejecución de nuevas políticas públicas. En realidad estamos tan acostumbrados al hecho que las políticas públicas toman

tiempo, que sólo aquéllas que requieren muy poco este recurso tiempo para ser ejecutadas llaman nuestra atención.

La distribución de este recurso temporal entre los actores es generalmente desigual. Los actores públicos, dadas sus funciones, disponen de más tiempo que los representantes de grupos sociales, quienes muchas veces se ven presionados por el esquema de voluntariado que les nutre. Por ello, los primeros tienden a subestimar este recurso en sus cálculos y, en consecuencia a «agobiar» a los no-profesionales que deben enfrentarse a la falta de tiempo. Las disfunciones de este tipo podrían evitarse procediendo a una distribución más equitativa de este recurso dotando de plazos temporales más largos a los actores no públicos.

Finalmente, debemos señalar que al referirnos a los recursos temporales, nos estamos refiriendo también a los retos y a los problemas de sincronización internos que requiere una política pública, sobre todo si tenemos en cuenta los ciclos electorales. Ello permite a los actores públicos y privados servirse del tiempo al supeditar su acción —según sus intereses— a que la actuación de los otros actores se dé de manera previa, simultánea o posterior.

4.1.8. LAS INFRAESTRUCTURAS O LOS «RECURSOS PATRIMONIALES»

El recurso infraestructura engloba al conjunto de bienes tangibles de los que disponen los diferentes actores públicos o privados, ya sea porque tales bienes les pertenezcan, ya sea por que dispongan de su uso. Los bienes de carácter público pueden ser muy diversos: pueden ir desde una carretera, a un río o un bosque, edificios antiguos (patrimonio histórico) o de construcción reciente (centros administrativos, culturales, etc.). Toda política pública goza de una dotación en bienes públicos más o menos amplia. Las menos dotadas dispondrán exclusivamente de los inmuebles que albergan los servicios encargados de su elaboración o de su puesta en práctica, las mejor dotadas gozarán de amplios espacios (los bosques, por ejemplo). Algunas políticas tienen como objetivo concreto reforzar precisamente esta dotación. Es por ejemplo el caso de la política de urbanismo la cual tradicionalmente se basa en reservas territoriales, o el caso de las políticas de vivienda social que se fundamentan muchas veces en la construcción de viviendas de propiedad pública.

A este recurso pueden asociarse dos «utilidades» principales. La primera se refiere a la capacidad que poseen los actores públicos para administrar directamente un servicio o para imponer de manera más o menos directa limitaciones al uso del mismo en el caso de que el Estado o la entidad pública sea el propietario o administrador de un bien. En este sentido aparece como más sencillo prohibir al público el acceso a un sitio considerado sensible desde el punto de vista ambiental cuando este espacio es de propiedad pública. En la Francia de la posguerra o en la de principios de los años 80, la política de nacionalización de grandes empresas correspondía a esta voluntad de asentar las políticas públicas del Estado en empresas directamente controladas por el mismo (SNCF y EDF en

1945. Empresas del sector químico en 1982, por ejemplo). Las olas de liberalización y de privatización que surgieron hacia finales de los años 1980 —especialmente incentivadas por la Unión Europea y la Organización Mundial del Comercio cuestionaron seriamente esta opción estratégica.

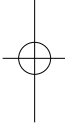
La segunda «utilidad» concierne a la capacidad de comunicación que tales infraestructuras permiten a los actores del sistema político-administrativo. El patrimonio administrativo incluye un amplio conjunto de equipamientos físicos necesarios para gobernar y, en la jerga del análisis de políticas públicas, para producir los actos de aplicación en la interfase de contacto entre el Estado y la sociedad civil. Las características de tales infraestructuras dependen en gran medida del uso que los actores que administran los recursos organizacional y cognitivo les quieran dar. Así, los edificios administrativos representan un área de producción que permite llevar a cabo una multiplicidad de comunicaciones entre los individuos miembros de la organización administrativa en cuestión con los grupos-objetivo y los beneficiarios finales. Un gran abanico de equipamientos administrativos facilita así la comunicación en las administraciones modernas, y ello se hace a través de todo tipo de recursos e instalaciones: papel, formularios, programas para ordenadores y equipos de informática, objetos de arte, plantas, servicios de restauración o de seguridad, equipos antiincendio o conserjerías. Todo lo cual, al menos desde la perspectiva de su uso oficial, sirve para facilitar la comunicación entre los actores públicos y la sociedad.

Sin embargo, este recurso patrimonial no se limita a las infraestructuras o equipo material. Los edificios administrativos constituyen también la encarnación física de la interfase entre las políticas públicas y el mundo real. El edificio es, por decirlo de algún modo, el lugar en el que se efectúa la comunicación entre el Estado y sus ciudadanos. Si lo entendemos así, forman parte también de los recursos de infraestructura los instrumentos de comunicación externa tales como los sistemas de (tele)comunicaciones individuales (teléfonos, correo, correo electrónico, fax) y colectivas (salas de reunión, salas de conferencia, redes de difusión televisiva, etc.). Estas infraestructuras administrativas son cada vez más complejas y su gestión, como recurso público, resulta cada vez más importante. Esto se debe, entre otras cosas, al hecho que un número creciente de políticas públicas opera a través de instrumentos de tipo persuasivo y que, además, gran cantidad de actos administrativos formales deben actualmente acompañarse de una comunicación explicativa.

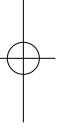
La disponibilidad de los recursos logísticos, patrimoniales y comunicativos varía en el tiempo y el espacio. Su ausencia puede, sobre todo en situaciones de catástrofe o crisis, poner en peligro una política pública en su totalidad (por ejemplo ante la incapacidad de los servicios públicos, dada la falta de medios de telecomunicación, de anunciar u ordenar la evacuación de una región afectada imaginemos por la repentina llegada de un huracán, como de hecho ocurrió no hace demasiado tiempo en New Orleans). Asimismo, el no disponer de una sala o de un programa informático, que en un momento o lugar determinados sean necesarios para la puesta en marcha de negociaciones con los actores que se opo-

nen a una política, puede hacer peligrar seriamente el éxito de la misma (lo que puede ocurrir cuando por ejemplo se carece de una sala para albergar simultáneamente a varios cientos de personas que se oponen a la construcción de una carretera, o cuando no se dispone de un programa de ordenador que permita mostrarles rápidamente un diseño alternativo para un tramo de la carretera en cuestión). Asimismo, la ausencia de una adecuada representación de la administración central en los distritos/ provincias/ barrios/ etc. o si esa red territorial es inapropiada, puede alejar a los ciudadanos (grupos-objetivo y/o beneficiarios finales) de su administración creando así un distanciamiento físico entre la política pública y el mundo real, situación que puede acabar siendo muy perjudicial para el éxito de las negociaciones.

Todos estos ejemplos demuestran el rol crucial que juegan los recursos patrimoniales en las políticas públicas. Este hecho ha ido siendo ampliamente reconocido por las administraciones públicas en los últimos años, y vienen creando por tanto, desde hace tiempo, funciones específicas tales como los servicios (centralizados o descentralizados) de informática, de prensa, de construcción de edificios administrativos (civiles y militares), de telecomunicaciones propios del Estado (civiles y militares), etc.

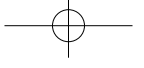


4.1.9. EL APOYO POLÍTICO O LOS «RECURSOS DE MAYORÍA»



De acuerdo a las reglas del estado de derecho democrático, cada política pública requiere, para su puesta en marcha o para modificar considerablemente su contenido, de bases legales aprobadas por la mayoría de las instituciones parlamentarias correspondientes (o directamente de la población vía referéndum). Esta aprobación confiere a la política una legitimidad primaria (diferente de la legitimidad secundaria basada en la valoración que los grupos sociales hagan de sus prestaciones; véase el punto 4.1.6). La forma en que se aprueben dichas bases legales nos informa, en el momento en que se produce, del apoyo político del que goza la política pública en cuestión y gracias al cual los actores mayoritarios pueden, de agotarse todos los demás recursos, imponerse a los grupos sociales minoritarios. Sin embargo, todo observador o actor de una política pública puede comprobar que si bien el parlamento, en un determinado momento, puede que haya aceptado sin muchos contratiempos las bases legales de una política pública, ésta puede atravesar periodos de crisis durante los cuales corre el riesgo, en caso de que el parlamento deba pronunciarse nuevamente sobre el tema, de perder este apoyo mayoritario. Podemos pues distinguir entre la legitimación primaria con la que parte una política de la legitimación de hecho de que dispone esa política en fases posteriores.

Lo que denominamos como recurso de «apoyo político» se refiere a este segundo aspecto de la legitimación primaria y consiste, en la aceptabilidad potencial de la política pública, a lo largo de las distintas fases de su despliegue, por parte de una mayoría parlamentaria o popular. Es evidente que una política pú-



blica puede sufrir intensos cuestionamientos en ciertos momentos de su desarrollo, y ello generalmente se manifiesta en términos de pérdida de consenso en relación a su puesta en práctica.

Una política pública puede perder su carácter de aceptable para una mayoría si sus prestaciones y sus productos se cuestionan debido a efectos perversos o no previstos (por ejemplo, la aplicación de la ley federal suiza sobre la adquisición de inmuebles por parte de extranjeros que ha evidenciado diferencias considerables en su tratamiento de un cantón al otro, véase Delley et al., 1983; o los efectos especulativos que han provocado en España las modificaciones en la legislación del suelo promovidas a principios del nuevo siglo). Puede también darse que el despliegue de la política genere efectos contrarios a sus objetivos (pérdida de coherencia de la política, por ejemplo la sobreproducción agrícola en Europa), que se constaten déficits evidentes en la implementación, o que un cambio de valores o costumbres en el ámbito de intervención de la política en cuestión, la ponga en entredicho (por ejemplo, la penalización del consumo de las drogas denominadas suaves, el reconocimiento jurídico de la convivencia de homosexuales, el aborto o la eutanasia activa).

La pérdida efectiva del recurso «apoyo político» puede deberse al debate público de casos individuales (sobre todo en los medios de comunicación) o a través de intervenciones parlamentarias bajo la forma de interpelaciones o mociones que exigen modificaciones a las políticas públicas, particularmente cuando éstas se caracterizan por elevados grados de enfrentamiento ideológico (los debates en España o Francia en relación al tema de la eutanasia activa, fueron ampliamente estimulados por los recientes casos de Ramón Sampederro o de Chantal Sébire). En esos momentos, los actores involucrados acostumbran a preguntarse «¿cómo producir o reproducir los apoyos políticos con los cuales contaban como recurso?». Se dan diversos tipos de respuesta a ello, abrir procesos de evaluación (para «restablecer» la coherencia), intentos de explicaciones públicas, movilización o modificación de valores simbólicos susceptibles de generar una nueva mayoría, el tratar de situar o mantener a los opositores en una situación minoritaria, etc.

Como decíamos, el recurrir a los valores simbólicos que comparte la mayoría es un medio comúnmente utilizado para producir y reproducir este recurso: por ejemplo, el apoyo político a la política agrícola puede restablecerse invocando el rol de la agricultura como «garantía de abastecimiento del país en períodos de crisis» y su contribución, en este sentido, a la defensa de la nación (caso de Suiza), o a la exportación y, en consecuencia, a la balanza de pagos (caso de Francia), o para incentivar el enraizamiento social en ciertas zonas con riesgo de despoblación (caso de algunas zonas de España). Ello puede contribuir a estabilizar las relaciones entre la mayoría política y el apoyo político a una política pública en particular. Es importante señalar que podemos sustituir la cobertura de valores o el marco de referencia de una política concreta, sin por ello modificar realmente esa política. La comunicación simbólica de una política pública aparece así como un medio casi indispensable para la reproducción del recurso «apoyo político».

Si bien podríamos afirmar que una buena dotación de este recurso permite economizar otros recursos alternativos o complementarios, al revés, la falta de apoyo político acostumbra a conllevar el uso e incluso el abuso de los demás recursos públicos. Así, una política pública que goza de un amplio apoyo político puede (momentáneamente) prescindir del recurso consenso (por ejemplo la política nuclear en Francia en los años 1970), del recurso derecho (caso de la política de defensa), o del recurso tiempo (a través de una intervención rápida eliminando procesos demasiado costosos en tiempo) o del recurso información (cuando la convicción de que existe una amplia mayoría de apoyo sustituye la investigación seria sobre las causas de un problema colectivo).

Todas estas substituciones muestran la importancia primordial del recurso «apoyo político», especialmente durante la primera fase de una política pública, en la que se (re) define el problema público a resolver y la identificación de sus causas. De hecho, los símbolos utilizados sirven en muchos casos como vehículo para hipótesis causales implícitas ampliamente compartidas por la mayoría política, sin que en muchas ocasiones se requiera un razonamiento específico. Por ejemplo, en Suiza no es necesario probar que todo lo que es ecológico es bueno, o que todos los que contribuyen a la defensa nacional contribuyen al bienestar del país, toda vez que la ecología y la defensa nacional forman parte de los valores comúnmente aceptados por la mayoría del pueblo suizo. Pero no es este el caso de España, dada la tradición carencialista del país que tiende aún a primar desarrollo versus ecología, o (en sentido contrario) la reacción frente a los temas de defensa, ya que el militarismo franquista erosionó notablemente ese «recurso» justificador en la nueva fase democrática.

4.1.10. LA FUERZA O EL «RECURSO VIOLENCIA»

Al igual que el recurso monetario, la coacción legítima a través de la fuerza física es fácilmente utilizable, y de hecho ha constituido un elemento primordial de las políticas llevadas a cabo por los regímenes dictatoriales. No todas las políticas públicas hacen uso de este último recurso considerado generalmente en democracia como utilizable sólo en casos extremos. Sin embargo, algunas de esas políticas, tales como las políticas de seguridad o de defensa, se apoyan particularmente en la fuerza física. La capacidad de los actores públicos para obligar físicamente a un individuo o al grupo-objetivo de una política pública a fin de que modifique su conducta no debe subestimarse. La clausura de instalaciones consideradas como ilegales, los controles físicos, incluso la violencia legítima de las fuerzas del orden en respuesta a movimientos de oposición de parte de los grupos-objetivo o de los beneficiarios finales, aunque constituyen una coacción legitimada por el derecho y generalmente dependiente del recurso humano, pueden disociarse conceptualmente de otros recursos.

Sin bien la fuerza física es un recurso poco utilizado en cuanto tal, toda vez que generalmente se prefiere el consenso, la sola amenaza de recurrir a la fuerza

puede ser determinante par la ejecución de determinadas políticas públicas, principalmente cuando éstas se basan en obligaciones jurídicas. Paralelamente, para los grupos-objetivo o los beneficiarios finales, la fuerza puede ser un recurso que les permita expresar su desacuerdo profundo (una manifestación violenta en la calle, por ejemplo) o bloquear un recurso patrimonial a disposición de otro actor (bloquear la entrada de una empresa, ocupar unas instalaciones,...).

La gestión de este recurso «fuerza» es evidentemente muy delicada. Para usar dicho recurso se requiere generalmente asociarlo a un apoyo político mayoritario, en ausencia del cual corre el riesgo de generar la pérdida del recurso consenso por un periodo importante de tiempo. Además, en determinadas situaciones, la eficacia del recurso fuerza depende de un amplio dispositivo de medios no siempre disponibles: en materia de seguridad vial, por ejemplo, es imposible controlar físicamente a todos los infractores en todo momento y en todo lugar. En cambio, el despliegue de los efectivos policíacos para reforzar los controles habituales durante los fines de semana prolongados (que en Francia o España suelen generar un gran número de víctimas) tiene un impacto real si se acompaña de una buena campaña mediática y de despliegue de medios ante los automovilistas. En los últimos tiempos, el uso de este tipo de instrumentos en el caso de la política de inmigración en Europa resulta especialmente significativa.

4.2. La gestión de los recursos

4.2.1. EL PRINCIPIO DE LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS

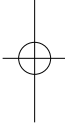
La manera con que se aborda la gestión de los recursos que acabamos de describir, sería el nexo que une el análisis de las políticas públicas con la gestión pública. Cada uno de los recursos posee sus propias «leyes», las cuales rigen su producción, su reproducción y su explotación. En nuestros días contamos ya con desarrollos significativos en los ámbitos de la administración del personal («gestión de recursos humanos»), del dinero («finanzas públicas»), de las organizaciones («sociología de las organizaciones», «aprendizaje organizativo») y de la información («gestión de sistemas de información»).

En el ámbito de la gestión del recurso político o de consenso podemos referirnos a un desarrollo relativamente embrionario, en campos como la «mediación», o la «evaluación participativa», etc.. La gestión del recurso «tiempo» ha encontrado realizaciones específicas (la logística) sin por ello desembocar en la creación de una verdadera «disciplina». En nuestra opinión, todo analista de políticas públicas, así como los formuladores e implementadores de las mismas, deberían conocer las especificidades administrativas de la producción y la gestión sostenible de todos los recursos de acción del Estado. De acuerdo al postulado del desarrollo sostenible, todo recurso escaso, ya sea público o privado, natural o artificial, debe usarse de manera mesurada, teniendo en cuenta la perspectiva del largo plazo. La efectiva realización de esta idea podría llegar a tener consecuencias importantes para el sector público en su conjunto dado que todo

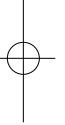
parece indicar que administramos nuestros recursos públicos de manera excesiva y no sostenible.

¿No estamos abusando del recurso «tiempo» en nuestras sociedades y administraciones acelerando los ritmos de producción de manera que escaseen los momentos de reflexión? ¿Administramos de manera verdaderamente sostenible el recurso «derecho» cuando, cada vez existe más incertidumbre en relación a lo que es o no legal?. ¿La producción de información cada vez más abundante y menos específica, corresponde al ideal de una gestión duradera de este recurso? ¿No abusamos de los recursos humanos cuando exigimos cada vez más al personal sin ofrecerle posibilidades adecuadas de formación? ¿Qué pasa con el recurso consenso si su producción acelerada y poco reflexiva lleva a resultados que no tienen sentido ni legitimidad a los ojos de los ciudadanos?

4.2.2. DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS HACIA LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

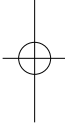


Es evidente que la administración de los recursos públicos debe basarse en conocimientos, técnicas y reglas que son propios a cada uno de ellos. Para administrar las finanzas públicas hay que conocer y practicar la contabilidad analítica y los procedimientos para la realización de presupuestos. Es imposible administrar los recursos humanos sin conocer adecuadamente las bases psicológicas de la motivación del personal, etc. Sin embargo, esta perspectiva es sólo parcial y conlleva dos riesgos.



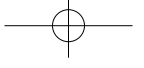
- El primero consiste en aislar cada uno de estos recursos de su contexto y alejarlo así de su finalidad que es contribuir a la realización efectiva de las políticas públicas. Una perspectiva que separe o segmente en exceso a los recursos, corre el riesgo de disociar en exceso los productos de las políticas públicas y en consecuencia asimilarlos a una gestión de tipo privado sin tomar en consideración el carácter público de las políticas con todo lo que tiene de específico. Esto genera aberraciones, ya que si bien es cierto que la producción, la reproducción y la explotación de los recursos públicos deben de someterse a las exigencias generadas por la preocupación acerca de la calidad del producto o resultado final, también es importante recordar que han de respetarse las obligaciones propias a un estado de derecho democrático y social (por ejemplo transparencia, responsabilidad política, igualdad de trato, equidad, etc.) y dichas obligaciones no son ciertamente comparables a las que regulan los recursos de las políticas privadas o corporativas.
- Además, una gestión aislada, «recurso por recurso», lleva en sí el germen de potenciales abusos en el interior de las propias políticas públicas. Efectivamente, esta perspectiva puede llevar a utilizar los recursos con fines di-

ferentes a los de la política en cuestión. En tales casos, los actores concentrarán sus esfuerzos en distribuir determinada categoría de recursos de una manera favorable a su «clientela» o base social, y no, como debiera ser, en la utilización de todos los recursos disponibles en función de los objetivos de la política pública en cuestión. Las consecuencias que de ello se derivan son que, por ejemplo, se construyan grandes infraestructuras viarias con el único objetivo de promover la industria regional de la construcción, que se obligue a realizar estudios de impacto para fomentar el «eco-business» o que se produzcan armas en función de objetivos de política económica sin preocuparse verdaderamente por la política de defensa nacional o por las consecuencias en política internacional. En España hemos tenido algún ejemplo reciente de ello, con la polémica desencadenada en el debate sobre salud y consumo de alcohol y defensa de la producción del vino. A veces es más importante asignar o garantizar determinados recursos a ciertos actores, que cumplir los objetivos de una política sustantiva sobre la que en principio existe un amplio acuerdo.



Como demuestran los resultados de las investigaciones sobre implementación de políticas públicas, los recursos de éstas son parcialmente sustituibles. En efecto, con frecuencia encontramos en la realidad situaciones en las que los actores, sin disponer de una base legal clara, se ponen de acuerdo en una solución. El recurso «derecho» se remplaza así —parcialmente— por el recurso «consenso». En otros casos, los opositores renuncian a oponer un recurso administrativo (utilización del recurso derecho) susceptible de retardar sensiblemente el proceso de toma de decisiones, a cambio de modificaciones en un proyecto (recurso tiempo) o de una compensación financiera (recurso dinero) o en especie (recurso patrimonial).

Todo ello constituye una razón suplementaria para utilizar una perspectiva global que nos conduzca a una verdadera gestión de las políticas públicas. Ello conlleva la combinación estratégica, inteligente y económica de los diferentes recursos públicos a fin de obtener un resultado o producto final susceptible de resolver el problema colectivo en cuestión. Al hacerlo, los actores públicos deben tomar en cuenta los imperativos de una gestión sostenible propia en cada una de las categorías de recursos que hemos distinguido en los puntos anteriores. Es verdad que tal preocupación, a la que podemos denominar «gestión de políticas públicas», debe tener en cuenta los límites de la dotación en recursos, toda vez que tal dotación es competencia (parcial) del legislador. Es evidente que no hay milagros. Los recursos no pueden multiplicarse infinitamente, ni siquiera confiándolos a los mejores gestores. Sin embargo, la experiencia demuestra que a partir de la misma dotación inicial, algunos logran alcanzar plenamente los objetivos fijados, mientras que otros fracasan en la ejecución de sus políticas públicas. Frecuentemente la diferencia reside en una combinación más inteligente de los recursos habituales con recursos de tipo «soft», los cuales, en la mayoría de los casos, resultan ser tiempo, consenso y organización. Recursos que, además, son poco (re) conocidos. Una gestión de este tipo supone un seguimiento y un análisis preciso del desarrollo del pro-



blema colectivo a resolver, una evaluación de los resultados y de los efectos inducidos por las actividades político-administrativas, una capacidad estratégica de combinación y de explotación de los recursos disponibles, así como una gestión continuada y cuidadosa de cada uno de los recursos utilizados.

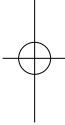
Subrayemos que el concepto recurso como aquí lo definimos nos permite distinguir claramente entre los recursos de los actores, los medios de acción (o herramientas, «policy tools») utilizados en las políticas públicas y las acciones producidas (outputs) por éstas:

- los *recursos* representan así un activo de materias primas de las que los actores públicos y privados se sirven para llevar a cabo sus acciones;
- los *medios de acción* representan el resultado concreto del uso combinado de esos recursos según la forma de intervención elegida (por ejemplo reguladora, incentivadora, persuasiva, contractual o reflexiva). Las herramientas están en función, entre otras cosas, del objetivo estratégico perseguido por la política pública en cuestión y de las prioridades en el tiempo y el espacio. La selección de los medios de intervención (señalados generalmente en el programa de actuación político-administrativo) llevará a privilegiar el uso de uno u otro de los recursos disponibles. De esta manera, la perspectiva reguladora se servirá principalmente del recurso derecho, la perspectiva más incentivadora trabajará más frecuentemente con el recurso dinero y la perspectiva basada en la persuasión privilegiará los recursos cognitivos y comunicativos. Sin embargo, la perspectiva propia de una intervención pública no determina por completo la dosificación y la combinación de los recursos escogidos para la acción en cuestión. La vía reguladora puede así aplicarse utilizando en mayor o menor medida el recurso patrimonial (explicación del por qué de una prohibición de circular; comunicación de una orden de evacuación —en caso de crisis— a través de un soporte informático, papel o televisión, etc.). Esto es válido también para las otras formas de intervención que pueden ser más o menos efectivas según la combinación de recursos utilizados.

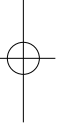
El acto formal producido por la política pública representa el resultado material e inmaterial de la utilización de los recursos en la interfase entre la administración y la sociedad civil. Cuando se aplica a un caso particular, el producto administrativo final puede contener un recurso claramente identificable (por ejemplo el dinero otorgado a un agricultor como pago directo, el derecho aplicado en la autorización de construir o la información intrínseca incorporada en un mensaje de salud pública por parte de los poderes públicos). Conjuntamente, el producto de la actividad administrativa «contiene» en todos los casos una mezcla de recursos bastante reconocibles y de otros que lo son menos, tales como su aceptabilidad (en relación con el recurso consenso), su «legitimidad» (en correspondencia con el recurso apoyo político), etc.

Capítulo 5

Las reglas institucionales



En el capítulo 2 avanzamos las razones por las que entendemos necesario el análisis de las reglas institucionales que enmarcan el juego de los actores de una política pública. En este capítulo veremos como se ha ido incorporando la influencia de las reglas institucionales en la conducta individual y en las políticas públicas, para posteriormente presentar como las diversas escuelas neoinstitucionalistas definen las instituciones así como las distintas hipótesis que hasta ahora se han formulado para explicar los cambios institucionales. Acabaremos presentando como operacionalizar el concepto instituciones a fin de que pueda aplicarse directamente en el análisis de una política concreta.

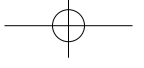


5.1. El análisis institucional

5.1.1. DEL INSTITUCIONALISMO AL NEOINSTITUCIONALISMO

Tres paradigmas han ido dominando sucesivamente la ciencia política contemporánea. Los tres son importantes para comprender la influencia de las reglas institucionales en la conducta de los actores y, como consecuencia de ello, en las políticas públicas. El paradigma institucionalista tradicional sostiene que las reglas institucionales democráticas determinan las decisiones individuales y colectivas. El *homo politicus* «hace política», pero siempre en el marco de las instituciones constitucionales y respetando determinadas reglas formales. Los politólogos que adhieren a esta corriente describen, utilizando frecuentemente un lenguaje legalista, las estructuras y los procesos propios a los órganos del parlamento, del gobierno y de la administración, así como el funcionamiento de los partidos políticos y de los grupos de interés. Sin embargo, y de manera gradual, el institucionalismo tradicional fue distinguiendo los aspectos jurídicos y las estructuras organizacionales de lo que eran las reglas (informales) concernientes a la toma de decisiones colectivas (Duverger, 1968: 7-8; Chevallier, 1981:3-61).

El paradigma behaviorista—que implica una modificación fundamental en relación a lo que será su unidad de análisis—postula que los roles sociales, las



normas informales y los valores personales de los individuos determinan su comportamiento político. En su versión más radical, las instituciones se definen como «cascarones» o envoltorios sin contenido (Schepsle, 1989:133). El paradigma de las decisiones racionales (por ejemplo «public choice», teoría de juegos) interpreta las acciones políticas aplicando los postulados y los métodos de la economía neoclásica. Así, el ámbito de lo político se va asimilando a un mercado en el que las decisiones colectivas constituyen equilibrios parciales resultantes de la agregación de las conductas individuales. El *homo economicus* toma decisiones políticas estratégicas teniendo como objetivo maximizar su utilidad personal (material y abstracta). Desde esta perspectiva, las estructuras institucionales no son determinantes en la formación de las preferencias individuales sino que constituyen una manera de resolver los dilemas de la acción colectiva (por ejemplo «free-riding», «dilema del prisionero» o la «tragedia de los comunes»). En su aplicación empírica tales postulados abordan las estrategias electorales de los partidos políticos (Downs, 1957), la maximización de los presupuestos y las posiciones de los burócratas (Niskanen, 1971), la creación de grupos de interés (Olson, 1965) o las decisiones políticas (Buchanan y Tullock, 1962).

A partir de los años 1980, asistimos al surgimiento de una nueva corriente de investigación que trata de integrar las ideas del «public choice» y las del análisis de instituciones políticas. Esta reorientación pretende un desarrollo acumulativo de los conocimientos en ciencia política. Mientras que los partidarios del paradigma de las decisiones racionales descubren el rol estabilizador de las reglas institucionales, por ejemplo en el caso de las decisiones parlamentarias (Sjepsle, 1979; Riker, 1980),⁴² los seguidores del paradigma institucionalista tradicional se vuelcan en el estudio de las interacciones estratégicas entre los individuos en el interior de las instituciones, en relación, por ejemplo, con los grupos de interés (Moe, 1980; Walker, 1983).⁴³

A partir de ello, el neoinstitucionalismo postula que los actores y las instituciones se influyen recíprocamente. Según este paradigma, el *homo institutionalis*, al encontrarse «incrustado» o «atrapado» en las reglas institucionales formales e informales, adopta conductas políticas que se adecuan a los valores y a las expectativas que las citadas reglas proponen, pero al mismo tiempo las modifica de manera incremental mediante sus propias decisiones y acciones. A fin de atender esta multicausalidad, el analista tiene que tener en cuenta simultáneamente las conductas individuales y las estructuras o reglas institucionales.

42. Los defensores del «public choice» afrontan una cierta paradoja: las decisiones del Congreso americano muestran una estabilidad evidente mientras que de acuerdo a los postulados del paradigma de las decisiones racionales, debería ser difícil, si no imposible, generar mayorías estables para el voto de las leyes en el Congreso. Al tomar en consideración las reglas que rigen los procesos parlamentarios y las comisiones del Congreso, y entenderlas como instituciones, ello les permite afrontar esta paradoja.

43. Los institucionalistas tradicionales no pueden explicar problemas como el «free riding» desde un análisis de las normas formales e informales. Deben recurrir a la naturaleza misma de los bienes que las instituciones y las actividades de sus miembros producen (privados v.s. públicos, materiales v.s. axiológicos), así como a los cálculos oportunistas de algunos individuos, como variable explicativa de la existencia de las mismas instituciones.

5.1.2. DEFINICIONES DE LAS REGLAS INSTITUCIONALES (O INSTITUCIONES)⁴⁴

En el momento en el que nos encontramos de desarrollo de esta aproximación teórica, sin una perspectiva teórica ya consolidada, deberíamos referirnos a tres escuelas; sociológica, histórica y económica (Koelble, 1995; Goodin, 1996; Hall y Taylor, 1996; Lowndes, 1996; Norgaard, 1996). Cada una de estas tres corrientes da su propia definición del concepto de instituciones y de las reglas institucionales. Consecuentemente, las hipótesis que proponen acerca de la influencia que tales elementos tienen sobre los actores en lo individual y sobre la forma en que se despliegan las políticas públicas, también divergen.

a) **Las reglas institucionales como normas sociales:** al adoptar una perspectiva *culturalista*, los sociólogos definen las instituciones no únicamente como las reglas y los procesos formales propios a una organización, sino también, y sobre todo, como el sistema de valores, símbolos, esquemas cognitivos y normas de comportamiento de la misma. Para los miembros de esta escuela, las instituciones son esencialmente culturales, es decir proporcionan a sus miembros un marco de significación que guía sus acciones individuales. Así, las convenciones sociales predefinen el rol de los actores al tiempo que contribuyen a la actualización de la legitimidad de las organizaciones.

b) **Las reglas institucionales como normas contractuales voluntarias:** Desde el campo de la economía, en cambio, las reglas institucionales se inscriben en una perspectiva de *cálculo*, y se entienden como acuerdos voluntarios entre los individuos. Estos contratos (incompletos) permiten disminuir la incertidumbre inherente a toda decisión colectiva dada la información imperfecta y las capacidades cognitivas limitadas de los actores. Pretender resolver esta incertidumbre prescindiendo de un marco institucional implicaría costes de transacción demasiado elevados. En consecuencia, los individuos negocian libremente ciertas reglas formales y/o aceptan códigos de conducta informales. Por tanto, desde esta perspectiva, el objetivo de las reglas institucionales es permitir una cierta previsibilidad en relación con el comportamiento de los otros actores y los resultados de la acción colectiva.

c) **Las reglas institucionales como estructuras estatales:** Los historiadores, por su parte, se inspiran en las teorías *estructuralistas* para acercarse a las instituciones. Desde esta perspectiva, las instituciones se asocian a las normas constitucionales y jurídicas, a los procesos político-administrativos formales y a las convenciones informales que fijan las reglas del

44. Para no crear confusión entre los términos institución y organismo hemos preferido utilizar el concepto reglas institucionales. Sin embargo, cuando utilizamos el término institución en este texto lo estamos considerando como sinónimo de reglas institucionales.

juego entre los actores. Las reglas institucionales de un régimen democrático reflejan así las relaciones de poder existentes entre los grupos sociales y garantizan a algunos de ellos un acceso privilegiado a los ámbitos de toma de decisiones y de implementación de las políticas. Si bien las reglas institucionales no determinan *per se* la participación de los actores y los resultados sustantivos de las actividades estatales, lo que sí ofrecen son oportunidades de acción selectivas a partir de una perspectiva determinada. De esta manera, el neoinstitucionalismo histórico se sitúa en un punto intermedio entre la perspectiva culturalista («*logic of appropriateness*») de los sociólogos y la perspectiva de cálculo («*logic of consequence*») de los economistas. Para esta escuela, las reglas institucionales afectan las preferencias y la identidad de los individuos, pero, simultáneamente, estos las utilizan, desde un punto de vista estratégico, para hacer valer sus intereses.

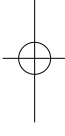
Si dejamos de lado las diferencias entre las tres escuelas neoinstitucionalistas, presentadas aquí de manera esquemática, podemos detectar que sus autores más representativos coinciden al menos en tres puntos (véase por ejemplo Lowndes, 1996). En primer lugar, todas las corrientes de investigación definen las reglas institucionales como estructuras y reglas *formales* explícitas y generalmente formalizadas jurídicamente, y también como normas *informales* implícitas, pero compartidas por los miembros de una organización o comunidad. Es necesario tomar en cuenta ambos tipos de reglas dado que las normas informales pueden sustituir la influencia de las reglas formales e, incluso, ser más estables (más «míticas» o enraizadas) que estas últimas (Knight, 1992:17; también North, 1990:4). Un parlamentario puede votar de manera diferente a la posición oficial de su partido debido a razones éticas personales (por ejemplo en relación al aborto). También puede ocurrir que una administración tolere la falta de respeto a su reglamentación por motivos culturales (por ejemplo, en España la tolerancia que se ha ido manteniendo en temas como el exceso de velocidad o el uso del alcohol hasta hace bien poco; en el caso suizo la aplicación laxa de la normativa federal sobre política lingüística en algunos cantones de habla francesa; o en el caso francés, de ciertas reglamentaciones en territorios particulares como Córcega). El análisis de políticas públicas debe integrar esta doble dimensión y cuestionarse acerca de la estabilidad de las reglas institucionales formales e informales, los posibles conflictos entre ellas y la influencia que ambas puedan tener sobre las conductas políticas de los actores.

En segundo lugar, como demuestran los trabajos empíricos de la escuela histórica del neoinstitucionalismo, las reglas institucionales establecen estructuras y procedimientos que pueden facilitar o limitar la participación política de los individuos y de los grupos (por ejemplo, el derecho a presentar una iniciativa legislativa popular o un referéndum facultativo, el derecho a ser escuchado en un proceso administrativo, etc.). De la misma manera pueden también facilitar o limitar la eficacia de las políticas públicas (por ejemplo las desigualdades que pro-

Tabla 2: Cuadro sinóptico de las escuelas neoinstitucionalistas

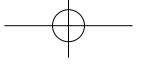
Escuelas	Sociológica (perspectiva culturalista)	Histórica (perspectiva estructuralista)	Económica (perspectiva de cálculo)
Principales autores	March & Olsen (1989), Powell & Di Maggio (1991), Scott & Meyer (1994)	Evans et al. (1985), Hall (1986), Steinmo et al. (1992), Weaver & Rockman (1993)	Williamson (1985), Ostrom (1990), North, (1990)
Definición analítica de las reglas institucionales	Valores culturales, normas sociales, símbolos, ritos, hábitos, etc. que limitan las capacidades cognitivas de los actores, definen los roles de los miembros de una organización y garantizan la legitimidad social de las instituciones	Procedimientos (in)formales, rutinas, normas jurídicas incrustadas en las estructuras del sistema político, que son reflejo de las relaciones de poder entre los actores y predefinen el acceso a la arena de toma de decisiones	Contratos o acuerdos voluntarios fruto de las interacciones continuas entre los actores y que estabilizan las expectativas individuales al garantizar una cierta previsibilidad de los resultados de la acción colectiva
Estatuto epistemológico de las reglas institucionales	Variable independiente (nivel macro): Instituciones condicionan individuos	Variable independiente y dependiente (nivel medio): Individuos e instituciones se condicionan mutuamente	Variable dependiente (nivel micro): Individuos condicionan el funcionamiento institucional
Creación de las reglas institucionales	Inmanente: reglas institucionales (re)producidas por individuos, grupos y organizaciones	Contingente: las reglas se desarrollan entre las reglas institucionales ya existentes	Funcional: reglas institucionales creadas para servir a los intereses de sus miembros
Cambio institucional	Las reglas institucionales influyen en la visión que del mundo tienen los actores quienes, tras el cambio institucional, adoptan un nuevo cuadro de referencia entre varios posibles	Las reglas institucionales tienen ante todo un efecto estabilizador, a pesar de que algunas constelaciones institucionales ofrecen, en un momento determinado, oportunidades de cambio	Cambio institucional tendente a restablecer el equilibrio cuando las preferencias de los actores se modifican y reducir así los efectos perversos inducidos por las reglas institucionales anteriores
Puntos fuertes de la aproximación	El foco se sitúa en la sociología organizacional y en las actitudes y roles sociales	Combina diversas lógicas de decisión y toma en cuenta las estructuras	Claridad y coherencia conceptual, teoría formal y deductiva
Puntos débiles de la aproximación	Ambigüedad respecto a la verdadera naturaleza de las relaciones entre las normas sociales y las instituciones políticas (formales)	Perspectiva inductiva aún sin consolidar teóricamente, riesgo de determinismo estructural	Capacidad limitada para explicar los (no) cambios institucionales, límites inherentes a los modelos del «public choice» y del funcionalismo

Fuente: Adaptación libre de los argumentos de Koelble (1995), Goodin (1996), May & Tylor (1996) y O'Riordan & Jordan (1999).



voca el federalismo de ejecución durante la etapa de implementación de las políticas públicas, las soluciones pactadas para evitar la interposición de un recurso legal, etc.). Además, las reglas institucionales materializan y fijan en el tiempo las relaciones de poder entre los grupos sociales (por ejemplo la subrepresentación de las mujeres en las instancias ejecutivas y legislativas, las relaciones de clientelismo entre una administración y un grupo de interés, la consulta a los empleados en el marco de los contratos colectivos, etc.). Si bien las reglas institucionales manifiestan una *estabilidad* aparentemente muy elevada, esto no quiere decir que sean inmutables. Pueden producirse alteraciones debido a cambios en la realidad social (por ejemplo, reconocer a las organizaciones de protección del medioambiente el derecho a interponer recursos basándose en razones de interés general, el otorgar el derecho al voto a las mujeres hace años: o el debate actual sobre la posibilidad de conceder el derecho de voto a los inmigrantes, etc.). También puede suceder que se constate repetidamente la ineficacia u obsolescencia de las reglas institucionales vigentes (por ejemplo reforma de los procedimientos de consulta, revisión de los estatutos de autonomía o de la Constitución y de los derechos democráticos, tentativas de reforma del gobierno y del parlamento; o en el caso de los regímenes de gestión del agua, crecientes competitividades por el recurso, ver Costejà-Font-Subirats, 2004). Aunque no podamos aquí ir más allá acerca de las razones que hacen posibles la estabilidad y la transformación de las reglas institucionales, si queremos insistir en la importancia que para el análisis de políticas públicas tiene la comprensión de estos dos estadios del ciclo de vida de una institución, así como las razones que llevan a seleccionar determinada forma institucional por encima de otra («*institutional design*» según Brandl 1987; Weimer 1995 y Godin 1996).

Finalmente, añadiremos que hay consenso en la necesidad de interpretar las conductas políticas como acciones estratégicas guiadas por normas sociales. En su más amplia acepción, la racionalidad de los actores tiene límites en el plano cognitivo («*bounded rationality*») así como en el plano institucional («*bound rationality*»). O dicho de otra manera, los individuos son racionales en la medida que tienen un objetivo concreto y racional y que a través de sus conductas pretenden forjar una identidad social y garantizarse un reconocimiento por parte de un grupo o una organización. Como sugiere Norgaard (1996) a través de su concepto «*reasonable rationality*», los actores políticos reaccionan de manera intencional y reflexiva. Formulan sus estrategias también en función de las oportunidades que les brindan las reglas institucionales (por ejemplo, el uso de la iniciativa legislativa popular contra la construcción de una instalación militar en la comuna suiza de Neuschlen-Anschwilen dado que la normativa militar en Suiza no prevé el recurso jurídico ordinario; véase Knoepfel et al. 1999; el recurso a las instituciones europeas en el caso del movimiento de oposición al Plan Hidrológico Nacional en España). La pregunta sería pues, ¿cómo influyen las reglas institucionales en esa doble motivación? Para cada caso concreto debe determinarse si una institución influye sobre un comportamiento individual ampliando la información y los conocimientos a disposición de los actores en



una perspectiva de transformación institucional (comportamiento estratégico) y/o sugiriendo un comportamiento compatible con las normas sociales vigentes en una perspectiva de cohesión y de socialización. El peso relativo de estos dos mecanismos parece tener importancia no sólo para explicar las decisiones y acciones individuales, sino también las transformaciones institucionales. A este respecto, Lowndes (1996:195) por ejemplo, sugiere que algunas acciones estratégicas son decisivas para generar un cambio institucional, mientras que los comportamientos guiados por las normas sociales tienden a reforzar las reglas institucionales en vigor.

Cuando se analiza empíricamente una política pública específica, hay que tener en cuenta (al menos) tres dimensiones en relación a las reglas institucionales: reglas formales *versus* informales, instituciones estables *versus* instituciones dinámicas, comportamientos estratégicos *versus* comportamientos fijados por las normas sociales. El entrecruzamiento de estas tres dimensiones analíticas permite la formulación de diversas hipótesis concretas. Así, por ejemplo, sería posible suponer que los cambios institucionales vienen provocados por la existencia, en un momento dado, de una contradicción demasiado importante entre las reglas institucionales formales e informales (por ejemplo, la reciente introducción del matrimonio entre homosexuales en el código civil español, o el cuestionar la exigencia del acuerdo de la mayoría de los cantones para permitir las modificaciones a la Constitución suiza dada la subrepresentación de las zonas urbanas), o que el margen de maniobra que diversas reglas formales dejan a los individuos para adoptar un comportamiento estratégico es mayor que el dado por las convenciones sociales (por ejemplo, el voto secreto a través de papeletas comparado con el voto nominal y la dinámica de fidelidad ciega a las posturas oficiales de los partidos políticos que genera), etc.

5.1.3. CAMBIOS INSTITUCIONALES

¿Cómo surgen y evolucionan las reglas institucionales? Varias propuestas teóricas alternativas se han formulado para explicar el surgimiento, la estabilidad y la transformación de las instituciones. Utilizaremos aquí tres argumentaciones principales (Norgaard 1996, 45-52) que coinciden parcialmente con las escuelas neoinstitucionalistas recogidas anteriormente (véase tabla 2).

a) Cálculos oportunistas y herencia institucional: los autores inscritos en la perspectiva del Public Choice consideran que una institución surge debido a la *decisión intencional* de individuos que buscan maximizar la posibilidad de prever los resultados sustantivos de sus interacciones. Los actores deciden crear una institución que representa «una forma anticipada de negociar el objetivo de reforzar las diversas formas de cooperación y facilitar el cumplimiento de acuerdos(...) La opción institucional decidida ex ante es la que la colectividad generalmente entiende que generará menos problemas ex post» (Shepsle. 1989:139).

Toda vez que su creación obedece a un objetivo funcional, una institución durará tanto tiempo como sea capaz de proporcionar a los individuos o grupos interesados más beneficios que otras formas institucionales alternativas; cuando ello deja de ser así, la institución se abandonará y se cambiará por otra más eficiente (por ejemplo, cambio de las comisiones parlamentarias *ad hoc* por comisiones permanentes que otorgan a sus miembros un mayor peso en el proceso legislativo así como una mejor información; Lüthi 1997). Los cambios institucionales se explican, finalmente, por el hecho de que una institución puede generar, a largo plazo, efectos negativos que no se habían previsto en el corto plazo. Preocupados por la eficacia y por corregir estos efectos perversos, los actores inician procesos de transformación institucionales. El éxito de tales reformas dependerá de los recursos que posean las coaliciones de actores que tienen intereses específicos en llevarlas a cabo.

Esta interpretación voluntarista de las transformaciones institucionales proviene de lo que podríamos denominar «darwinismo institucional», cercano al evolucionismo ortodoxo propuesto por la escuela de Hayek. Ello ha sido particularmente cuestionado por la teoría de D. North (1990) acerca de la dependencia de los cambios en relación a lo que podríamos denominar como «senda habitual» (*«Path Dependence»*). Si no fuera necesario tener en cuenta ningún coste de transacción, (en una situación de información perfecta, etc.), las interacciones entre los actores serían entonces directas y no habría necesidad de instituciones. Asimismo, si la transformación de las instituciones no conllevara ningún costo, entonces los cambios institucionales serían inmediatos. Sin embargo, la existencia de reglas institucionales y su estabilidad son evidentes, a pesar de que sus disfunciones también lo sean. La estabilidad de las instituciones y sus reformas incrementales se explican, por lo tanto, a partir de los costes que soportan los impulsores de la modificación que se pretende llevar a cabo. Los innovadores deben estar dispuestos a pagar un alto precio por romper con una norma social (por ejemplo las reformas que afectan a derechos muy arraigados y considerados inmutables) o las pérdidas generadas por los eventuales efectos perversos que a largo plazo pudiera producir el establecimiento de una institución (por ejemplo el uso que pueda hacerse del referéndum facultativo por parte de grupos de intereses sectoriales muy potentes). Según North, el cambio o progreso institucional sigue trayectorias muy lentas. Se origina ya sea en la «emigración» de algunos actores quienes, en busca de eficiencia, se desplazan hacia sistemas institucionales de mayor rendimiento, o en la imitación, a través de un proceso de emulación, de los sistemas considerados más eficientes. Las instituciones más eficaces no eliminan automáticamente a aquellas que lo son menos; el desarrollo histórico es más bien un «evolucionismo tembloroso» (Dockès 1998).

Para estas dos perspectivas económicas de la evolución de las instituciones, la creación y las reformas institucionales se explican en definitiva por las motivaciones y las acciones de individuos y grupos. Los autores pertenecientes a esta escuela de pensamiento constatan, sin embargo, un salto importante entre

las intenciones iniciales de los actores en el momento de la creación de reglas institucionales y las consecuencias no previstas que acaban provocando a largo plazo esas mismas instituciones.

b) Demandas sociales y barreras estructurales: Esta segunda corriente explica las innovaciones institucionales a través de la inadecuación, en un momento histórico dado, entre diversas reglas institucionales (por ejemplo choques entre principios federalistas y democráticos según Germann 1991) y/o entre una institución y otros elementos de la realidad social (por ejemplo la no-representación política de determinados grupos sociales, como en este momento los inmigrantes en muchos países de Europa). Este desfase se origina en el hecho de que las estructuras políticas y las dinámicas sociales no evolucionan necesariamente con la misma velocidad. Así, los efectos estabilizadores, o incluso conservadores, de una institución pueden dejar de responder a las demandas sociales articuladas. Esta falta de adecuación puede darse tanto a nivel de los resultados de la actividad colectiva como en lo que respecta a la legitimidad de una institución. La creación, la estabilidad y las transformaciones institucionales se interpretan entonces como la sucesión de largas fases de equilibrios entrecortados por periodos intermedios de desequilibrio y de crisis institucionales (Krasner 1984).

Así, se explican los cambios institucionales principalmente a través de la no-satisfacción de (nuevas) reivindicaciones hechas por determinados grupos sociales. Sin embargo, también se insiste en el hecho que las instituciones tienden a resistir a todo cambio debido, al menos, a dos razones. Por un lado, son frecuentemente ellas mismas las que estructuran las decisiones concernientes a su eventual reforma (por ejemplo una votación popular como paso obligado para reformar los textos constitucionales o los instrumentos de democracia directa). Por otro lado, las relaciones de poder que se inscriben en las reglas institucionales vigentes limitan las oportunidades de ciertos grupos sociales, excluidos del ámbito de toma de decisiones, para participar en las transformaciones institucionales (por ejemplo, imposibilidad de los extranjeros de atribuirse a sí mismos el derecho al voto). Esta argumentación tiende así a explicar por qué puede surgir una inadecuación entre las demandas sociales y las respuestas institucionales sin que necesariamente este desfase derive necesariamente en soluciones rápidas.

March y Olsen (1989:168ss) subrayan que los cambios institucionales traducen en primer lugar procesos de adaptación y de aprendizaje. Debido los efectos estructurantes de las reglas institucionales vigentes, se debe esperar que se den modificaciones incrementales. La exploración proactiva de instituciones alternativas resulta menos frecuente que las modificaciones marginales. Esta hipótesis se refuerza por el hecho de que frecuentemente cada una de las instituciones mantiene interdependencia con otras reglas institucionales. Entonces, no se trata solamente de mejorar la eficacia de una institución, sino también de garantizar que ésta será compatible con los principios consagrados en otras instituciones (por ejemplo el trade-off existente entre los impactos de la democracia directa y las reglas electorales en los sistemas parlamentarios; Linder, 1994:133; o los

cambios en cadena que pueden desencadenarse en un sistema descentralizado como el suizo o el español, cuando un cantón o una comunidad autónoma consigue nuevas competencias, aumenta su financiación o innova institucionalmente).

c) Presiones externas y mediación interna: Una tercera hipótesis parte del supuesto de que son los impactos externos a un sistema (por ejemplo, en el caso suizo, la construcción de una Europa política; o en el caso de las autonomías españolas los problemas derivados del ingreso de España en la Unión Europea y la afectación de sus competencias originarias) y/o la evolución de su entorno físico, económico, etc. (por ejemplo la mundialización, la globalización de la economía), los que inducen las transformaciones institucionales. Con mucha frecuencia esta perspectiva resulta demasiado abstracta ya que la definición analítica de los impactos externos o del entorno depende del nivel de análisis seleccionado. Evidentemente, la explicación no será la misma al considerar sólo una institución o el sistema institucional en su globalidad. Siempre es necesario tomar en cuenta el contexto, entendido en su más amplia acepción, dado que el mismo redefine los problemas colectivos que enfrenta un país o una comunidad. Sin embargo, las instituciones vigentes siempre mediatizan estas variables contextuales y redefinen a su vez los problemas políticos a resolver. Además, no indican de manera lineal qué tipo de reforma institucional se requiere. Así, para analizar tales elementos es necesario recurrir a los dos tipos de argumentos que explicamos precedentemente.

El tema de las transformaciones institucionales es fundamental para garantizar un mínimo de coherencia en las perspectivas neoinstitucionalistas. Sobre todo para evitar interpretar las instituciones como una variable exógena (véase la crítica que los neoinstitucionalistas hacen a los seguidores del *Public Choice* en el sentido de que estos últimos definen las preferencias de los actores individuales como si fueran meros datos del problema). En consecuencia, una teoría empírico-analítica del diseño institucional debe formular y examinar hipótesis referentes a los factores de cambio, por ejemplo en función de la frecuencia, de la amplitud y del nivel de reformas observables (v. gr., distinción entre las instituciones constitucionales, las relativas a las decisiones colectivas y las concernientes a las decisiones operativas de las políticas públicas) (Kiser/Ostrom 1982). Más que tratar de dar una explicación universal del cambio histórico, resulta oportuno distinguir analíticamente los diferentes tipos de transformaciones institucionales y explicar en seguida, en qué medida tales reglas institucionales constituyen en sí mismas barreras a su propia reforma o a la de las otras instituciones; qué impacto externo influye sobre qué reforma institucional, etc.

Entendemos que las reglas institucionales son un factor que afecta la conducta de los actores y, en consecuencia, la sustancia misma de las políticas públicas. Paralelamente, consideramos que el marco institucional no tiene porque considerarse como algo fijo, sino como algo que evoluciona. También nos parece interesante considerar el peso de los resultados sustantivos de la acción pública

, ya que a veces afectan seriamente a las instituciones generales («*institution killing policies*»; véase Knoepfel 2000). En definitiva, los nexos entre las políticas sustantivas y las institucionales son complejos y pasan siempre por la mediación que representa la conducta de los actores.

5.2. La operacionalización del concepto de reglas institucionales

Llegados a este punto, pretendemos operacionalizar el concepto de reglas institucionales a fin de facilitar la investigación empírica. Para hacerlo, proponemos la combinación de dos perspectivas: la primera (inspirada en las ciencias jurídica y administrativa) se basa, principalmente, en la idea de una jerarquía de normas e instituciones; la segunda (inspirada en la nueva economía institucional) tiene como objetivo fundamental ubicar los diversos tipos de reglas que los actores negocian entre sí, muchas veces de forma voluntaria, para gestionar sus interacciones. Al combinar ambas perspectivas estamos sugiriendo que las reglas institucionales pueden representar tanto obstáculos como oportunidades para los actores de las políticas públicas. Algunas reglas institucionales limitan el margen de maniobra de los actores. Otras, por el contrario, les proporcionan nuevas posibilidades de participar y de influir en la elaboración y/o en la ejecución de determinada política pública.

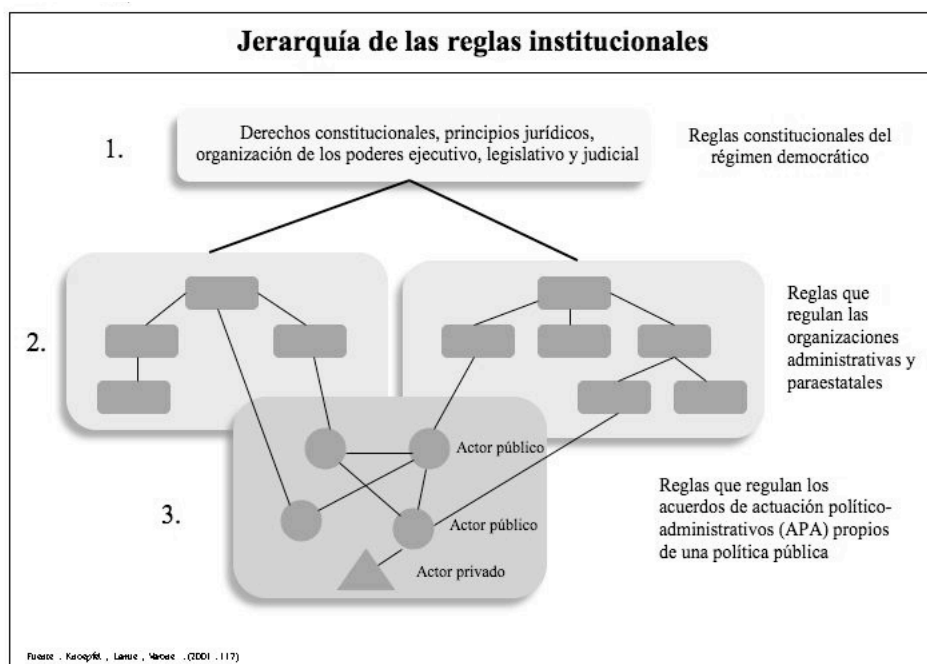
5.2.1. LA JERARQUÍA DE LAS INSTITUCIONES: DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES A LA ACCIÓN CONCRETA

Con el lema «*Bringing the State Back In*» (Evans et al. 1985), las teorías conocidas como «estatócéntricas» definen las organizaciones legislativas, judiciales y ejecutivas como actores *autónomos* que persiguen sus propios objetivos y como *estructuras heredadas* del pasado que fijan de manera estable las reglas de mediación entre los intereses sociales (Skocpol, 1985:28; Weir-Skocpol, 1985:117-119). Los trabajos empíricos que provienen de esta escuela buscan, entre otras cosas, evaluar la medida en la que las reglas institucionales formales (por ejemplo el hecho de ser un régimen parlamentario o presidencial, el sistema electoral, la forma de gobierno) limitan o amplían las capacidades que el Estado tiene de concebir o aplicar sus políticas públicas (véanse a este respecto los trabajos de Weaver-Rockman, 1993).

El considerar al Estado como un actor, y a sus instituciones como un apoyo a su acción, equivale a refutar tanto las tesis pluralistas de un «Estado-ventanilla neutro» que se mantiene atento a todas las reivindicaciones sociales, como las tesis neomarxistas de un «Estado cautivo arbitrario» que a través de sus políticas públicas intenta solamente reproducir las diferencias entre las clases sociales o privilegiar los intereses de un grupo organizado (véase el capítulo 1). Contrariamente a estas dos posiciones, reconocemos en el sistema político-administrativo un rol proactivo en la definición y en la resolución de los problemas

sociales. No son exclusivamente los individuos autónomos y/o la evolución del contexto (ya sea el entorno físico, la situación económica, etc.) quienes determinan las decisiones y las acciones colectivas. Los poderes públicos no se limitan a ser un agente pasivo que reacciona a los impactos externos, responde a las demandas sociales y actúa como árbitro neutro en los conflictos de intereses entre los grupos organizados. En este trabajo consideramos que los actores públicos gozan de la capacidad de estructurar los desafíos redistributivos entre los actores privados y de influenciar, a través de sus políticas públicas, el desarrollo social. Para entender las políticas públicas no basta con identificar los actores privados a quienes afecta un problema colectivo, el grado de organización de los mismos y los intereses en juego. Se requiere también analizar detalladamente el peso determinante de los actores públicos y de las instituciones que les confieren tal peso (Majone, 1996).

Al adoptar una perspectiva «de arriba a abajo» («top down») el analista de una política pública puede distinguir, en cualquier sistema político, los siguientes tres niveles de reglas institucionales (véase la gráfica 7):



El *marco constitucional* incluye las reglas constitutivas de un régimen político. Se trata fundamentalmente de principios que la Constitución fija con respecto al funcionamiento general (por ejemplo, democracia directa, federalismo, Estado de Derecho), a las libertades individuales o a las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales (por ejemplo, composición del parlamento, competencias del Tribunal Constitucional), así como algunas normas informales que estructu-

ran «la política» (por ejemplo, la fórmula usada para decidir la composición del gobierno en Suiza, los roles respectivos del primer Ministro y del presidente de la República en Francia, el papel del Rey en el nombramiento del Presidente de Gobierno en España). Las reglas institucionales que se definen a nivel constitucional pretenden fijar el marco de condiciones para el arbitraje democrático de los conflictos de interés en temas específicos. Estas reglas se aplican al conjunto de las políticas públicas.

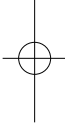
A un nivel inferior, existen *reglas institucionales que regulan las organizaciones administrativas*, que forman el «aparato estatal» (Chevallier, 1986:105). Es decir, las herramientas y los recursos de que dispone el gobierno para llevar a cabo sus acciones «en el terreno social». Aquí incluimos las reglas que rigen el conjunto de actores públicos (administraciones, agencias) quienes disponen, en virtud de la legislación y/o de la práctica, de recursos administrativos que les permiten aportar una contribución indispensable y autónoma a la formación y/o a la ejecución de las políticas públicas. La organización jerárquica de los ministerios y de los servicios, o el estatuto jurídico de los entes públicos, constituyen ejemplos de ello. Así, el analista al estudiar una política pública no debe limitarse al estudio de las administraciones públicas en el sentido weberiano del término, sino también al análisis de las instituciones parapúblicas (investidas de poderes públicos) (Germann, 1987). Estas reglas institucionales formales se basan, a su vez, en reglas elaboradas conforme a una *lógica organizacional y procedimental*. Los miembros de las organizaciones administrativas y de los entes parapúblicos ejecutan sus tareas respetando la delegación jerárquica de competencias y los grandes principios del derecho administrativo, lo cual garantiza que las intervenciones públicas sean, hasta cierto punto, regulares y previsibles.

El *acuerdo político-administrativo*, o el contenido específico de la acción pública, propio de cada política, representa el conjunto estructurado de actores públicos a cargo de la elaboración y/o de la ejecución de una política pública determinada. Este acuerdo se fundamenta en reglas institucionales específicas orientadas por una *lógica de acción* que incentiva a los actores públicos a coordinar sus decisiones y acciones con el objetivo de resolver un problema sustantivo.

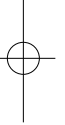
Esta especie de traducción operacional de las reglas institucionales, ordenadas jerárquicamente, sugiere la siguiente lógica: las reglas institucionales que surgen de las decisiones tomadas por un (conjunto de) actor (es) de un nivel superior pueden representar tanto obstáculos como oportunidades para el nivel o niveles inferiores. Así, la constitución de un acuerdo político-administrativo no puede llevarse a cabo de manera independiente a la organización funcional del Estado. Este límite puede, en ocasiones, provocar problemas de coherencia o de coordinación intra-organizacional, o, incluso, la ruptura de algunos actores del acuerdo político-administrativo con las organizaciones administrativas a las que pertenecen. Las tensiones entre las reglas constitucionales y aquellas que regulan los acuerdos propios de las políticas públicas específicas pueden generarse por motivos variados. Entre ellos podemos mencionar el grado de centralización de los acuerdos específicos, toda vez que puede resultar ser más (o menos) ele-

vado que el previsto por la regla constitucional que regula las relaciones entre el Estado central y las instituciones subestatales (según el principio del «federalismo de ejecución» en Suiza, según los acuerdos entre estado y autonomías en España y según los principios de descentralización de 1982-87 en Francia). Estas tensiones pueden igualmente deberse a una aplicación más (o menos) rígida del principio del estado de derecho (laxitud en las exigencias legales para determinadas políticas públicas), a procesos administrativos específicos (acceso más o menos fácil para las organizaciones de interés general en procesos administrativos tales como los permisos de obras, la declaración de utilidad pública, etc.).

Esta interpretación de las reglas institucionales se basa de manera implícita en el argumento de que cuanto más elevado sea el nivel de decisión, más amplio será el ámbito de acción, y que cuanto menos directa es la relación de estas reglas con el contenido sustantivo de la política pública, menos frecuentes serán sus modificaciones. Debido a su gran estabilidad, las reglas constitucionales representan, sobre todo, obstáculos para los actores de una política pública. De hecho, esas reglas acostumbran a traducir el proceso histórico de acumulación y sedimentación de las reglas de funcionamiento del Estado. Así, su operatividad se da en términos de estructuras preexistentes en el interior de las cuales toda política pública deberá encontrar (o crear) su espacio. Ello es sobre todo así en países con tradiciones constitucionales de solidez y continuidad.



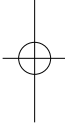
5.2.2. LAS TENSIONES ENTRE LAS POLÍTICAS INSTITUCIONALES Y LAS REGLAS INSTITUCIONALES ESPECÍFICAS A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



La elaboración y la transformación de las reglas institucionales generales (reglas constitucionales y reglas reguladoras de las organizaciones administrativas, véase la gráfica 7) son objeto de políticas a las que denominamos como institucionales. Por otra parte, las reglas institucionales que rigen los acuerdos político-administrativos generalmente forman parte de las políticas públicas sustantivas. De hecho, podemos definir las políticas institucionales como el conjunto de decisiones y acciones públicas que tienen como objeto garantizar y mejorar el funcionamiento del aparato estatal. Estas políticas no solamente conciernen al gobierno y a la administración, sino también al parlamento y a la justicia. Se añaden a ellas las decisiones correspondientes a los principios constitucionales tales como el federalismo legislativo y ejecutivo, el Estado de derecho y la democracia (Germann, 1998; Salisbury, 1968:12; Quermonne, 1985; Mény y Thoenig, 1989:363). El objetivo de las políticas institucionales es generar un marco de condiciones apto para la realización de las funciones del Estado, entre las cuales ocupa un lugar privilegiado la gestión de políticas públicas sustantivas.

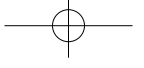
Dado lo anterior, las políticas institucionales influyen en la definición y en la gestión de todas las políticas sustantivas concretas. No hay política pública que pueda ignorar las exigencias, relativamente estrictas (principalmente en el

caso de las políticas de carácter regulador) de los principios del Estado de derecho —bases legales, derecho de los grupos afectados a ser escuchados, etc.— . Por ejemplo, en el caso suizo, una política federal que remplazara a los cantones en la implementación formal de una ley estaría violando el principio del federalismo de ejecución y el de la soberanía de implementación de los cantones. Lo mismo ocurre en España con los conflictos de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, cuando alguna de las dos partes entiende invadido su campo competencial. Asimismo, en Francia, las colectividades locales deben respetar las reglas de atribución de competencias entre colectividades, aceptar un control posterior de parte de los servicios estatales, etc. Aun en el caso de que las reglas institucionales generales obstaculicen el buen funcionamiento de una política pública determinada, en caso de conflicto, la justicia será la que deberá corregir las violaciones a las reglas institucionales generales contenidas en el derecho constitucional.



A pesar de lo anterior, podemos afirmar que los casos de violaciones a las reglas institucionales son numerosos. Un ejemplo sería la frecuente división en montos menores de una cierta parte de las contrataciones públicas a fin de evitar que se deban celebrar concursos entre los diversos competidores y asignar así directamente el encargo. Este fenómeno merece la atención no sólo de los juristas. De hecho, al observar algunas políticas públicas relativamente recientes tales como la lucha contra el tráfico de estupefacientes, las políticas de incidencia espacial, las políticas de inmigración, o incluso aquellas con repercusiones en el plano internacional, se puede advertir que la mayoría de los actores involucrados están convencidos que, para el buen funcionamiento de la política, se requieren *reglas institucionales específicas* que, podrían llegar a oponerse a las reglas generales si fuera necesario. Ello lleva a que se argumente, por ejemplo, la necesidad de nuevos instrumentos administrativos, nuevos recursos, o acuerdos de actores (públicos y privados) incompatibles con el principio de la imparcialidad de la función pública o con el de la acción del Estado prescrita por el derecho administrativo. Asistimos así a la aparición, en un número cada vez mayor de políticas públicas sustantivas, de nuevas reglas, tanto formales como informales, específicas para la política en cuestión. Por ejemplo, en las políticas relativas a la regulación de las tecnologías punta (genética, telecomunicaciones, lucha contra el crimen organizado a escala internacional, residuos especiales, etc.) y dada la incertidumbre reinante respecto a los riesgos inducidos por tales tecnologías, no se está muchas veces en situación de asegurar un respeto escrupuloso de las exigencias del principio del Estado de derecho en materia de bases legales precisas, o de establecer con claridad las responsabilidades del sector público y privado.

Podríamos continuar esta lista de manera indefinida. En la práctica, las fricciones entre las reglas institucionales generales y las reglas específicas a las políticas públicas sustantivas no pasan desapercibidas; se manifiestan bajo la forma de tensiones entre los servicios administrativos a cargo de las políticas institucionales (por ejemplo los servicios jurídicos, de finanzas o de personal) y los ac-



tores públicos reunidos en los acuerdos político-administrativos de las políticas públicas sustantivas. Así, puede ocurrir que la política pública sustantiva avance y se convierta en una «*institution killing policy*». En tal caso la dinámica interna de la política sustantiva resiste a la aplicación de la regla institucional general o, incluso, a la modificación de esta regla por una nueva política institucional –presupuestaria, organizacional o jurídica. El acuerdo institucional de esta nueva política puede llegar a convertirse en una especie de pieza errante en el paisaje constitucional de un país (lo que en parte está sucediendo con ciertas legislaciones antiterroristas en algunos países). Sin embargo, también puede presentarse la situación inversa en la que la comunidad de actores dominantes de una política sustantiva no logra imponerse y se ve entonces en la obligación de alinearse con las reglas generales, aceptando una pérdida de eficacia que puede llevar, incluso, a la desaparición total de la política. La regla institucional se vuelve, utilizando la misma metáfora de las líneas anteriores, una «*policy killing institution*».

Podemos constatar que, con el paso del tiempo, una política sustantiva acumula un «capital» de actores y de reglas institucionales que se van volviéndose resistentes al cambio en la medida que se pasa de la elaboración a las fases de ejecución y de evaluación. Mientras que en las fases iniciales tanto las reglas institucionales específicas como el posicionamiento de los actores públicos y privados son embrionarios, flexibles y manejables, en las fases más avanzadas los citados elementos se van solidificando y volviéndose cada vez más densos, rígidos, estructurados y resistentes a las tentativas exteriores de modificación. Este fenómeno, cuya existencia es cada vez más evidente, probablemente conllevará el que las instituciones generales, que en el pasado constituían obstáculos y oportunidades para los actores, se vayan convirtiendo también en objeto de negociación.

Anteriormente, este proceso de renegociación de las reglas generales de juego era propio de las políticas públicas institucionales las cuales trataban de reflejar objetivos tales como la buena gobernabilidad del país, el mejorar la democracia representativa, el buen funcionamiento del sistema gubernamental, el conseguir una administración pública más eficiente, etc. Hoy, en cambio, las cosas parecen invertirse si atendemos a los hechos. Cada vez con más frecuencia las reformas reciben su impulso de las dinámicas de interacción o interfase entre los actores públicos y privados en la fase de las actuaciones administrativas propias de la implementación de las políticas sustantivas, es decir, a nivel de las prestaciones otorgadas a los ciudadanos, de las decisiones administrativas o de otros contactos con los grupos-objetivo o los beneficiarios.

Los orígenes de tales cambios son múltiples. Pueden provenir, según las circunstancias, de movimientos participativos y de concertación del sector público con el privado, de otras formas de integración de la sociedad civil, del respeto a los intereses de algunas minorías o de una apropiación de las políticas públicas por parte de esferas periféricas de poder. Consideramos que todos estos movimientos expresan una necesidad creciente de legitimidad secundaria (véase el punto 4.1.6) en el ámbito de los actos de implementación. En efecto, cada vez

parece menos posible llevar a cabo políticas sustantivas que sean tan legítimas que puedan prescindir, en su base legal, de legitimación secundaria en forma de mecanismos de participación, concertación o consulta, por ejemplo. No basta por tanto con la legitimación genérica (primaria) que otorga la democracia representativa en su versión más clásica.

Por tales razones probablemente no será posible evitar las fricciones, incluso las rupturas, entre el capital institucional de las políticas sustantivas y el del Estado en su conjunto, aunque ello se produzca de manera incremental. Sin embargo, podríamos preguntarnos si ese «plus» de legitimidad que cada política sustantiva va buscando en base a sus peculiaridades, no requeriría de planteamientos más generales y transversales.

5.2.3. TIPOLOGÍA DE LAS REGLAS INSTITUCIONALES: DEL ACTOR AL ACUERDO INSTITUCIONAL

La otra perspectiva que aquí utilizamos para identificar y operacionalizar las reglas institucionales que influyen en las políticas públicas procede de una visión «de abajo a arriba» («*bottom-up*»). El analista debe adoptar ante todo el punto de vista de los actores a quienes incumbe el problema colectivo del que trata la política en cuestión. A continuación, interrogarse acerca de qué reglas institucionales son necesarias para que el citado problema pueda resolverse de manera concreta y puntual. Con frecuencia estas reglas son implícitas y proceden de las decisiones tomadas durante las fases precedentes del ciclo de una política pública. Por ejemplo, si nos sumamos a la hipótesis causal según la cual el desempleo se debe principalmente a la falta de calificación de los desempleados, ello provocará la necesidad de incluir en el acuerdo político-administrativo de la política en cuestión, a través de una regla institucional adecuada, la creación o reforma de los organismos de formación profesional.

Así, no se trata tanto de tomar en consideración todas las reglas institucionales existentes y sus nexos jerárquicos, sino más bien lo significativo es identificar las reglas formales e informales a las que los actores privados y públicos recurren concretamente para hacer valer sus intereses, para manejar las modalidades de sus interacciones y, finalmente, para garantizar la eficacia de la política pública. La literatura al respecto generalmente denomina «acuerdo institucional» a este conjunto de reglas: «Analizando la estructura de un acuerdo institucional, el analista investiga que participantes están implicados, cuales son sus intereses y recursos, y como están conectados entre si y con sus impactos en el entorno. De manera específica, el analista identifica las modalidades de acción que los actores pueden emprender, el tipo de información de que disponen, como se conectan actividades e impactos, y como están distribuidos los «premios» y «castigos» en relación con los impactos y las acciones a emprender. Es entonces cuando el analista puede predecir que acciones e impactos serán los más previsibles dada la estructura de incentivos creada» (Ostrom et al., 1993:127).

Así, las reglas institucionales se definen operacionalmente como las reglas que un conjunto de actores desarrolla y aplica para organizar actividades repetitivas que producen resultados (previsibles en la medida de lo posible) que conciernen a estos actores y potencialmente a algunos otros. (Ostrom, 1990:53ss). El establecimiento o la negociación de estas «reglas de uso» es un proceso dinámico cuya evolución depende fuertemente de la situación presente o pasada. Al interesarse en los casos particulares de la gestión de recursos naturales (por ejemplo, agua, bosques, terrenos de pasto), Ostrom identifica diversas reglas que los actores negocian voluntariamente, o que respetan con pleno conocimiento de causa, a fin de conseguir explotar un bien común de manera sostenible.⁴⁵ Sin embargo, nos parece importante simplificar la categorización de las reglas institucionales, propuesta inicialmente por Ostrom para la gestión organizada de ciertos recursos naturales, de manera que pueda aplicarse al conjunto de las políticas públicas. Proponemos así tres categorías para clasificar las reglas institucionales propias a las políticas públicas específicas:

1. las reglas que fijan el acceso a los recursos de las políticas públicas (véase particularmente el capítulo 4 acerca de los recursos derecho, dinero, tiempo, información, etc. y el capítulo 8.1 acerca del programa de actuación político-administrativo),
2. las reglas que fijan las competencias y la naturaleza de las interacciones entre los actores públicos y privados (véase principalmente el capítulo 8.2 acerca de los acuerdos político-administrativos) y
3. las reglas que fijan las conductas individuales (véase principalmente el capítulo 9.5 acerca de la implementación de las políticas públicas).

Parte III

El modelo de análisis

En esta tercera parte presentamos la lógica, las variables y las hipótesis del modelo de análisis. Se incluye tanto la dimensión sustantiva («¿cómo resolver el problema público?») como la dimensión institucional («¿qué actores intervienen, con qué recursos y en base a qué reglas institucionales?»).

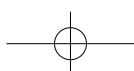
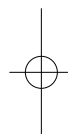
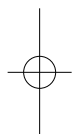
Iniciamos, en el capítulo 6, con el esquema que permite la realización de análisis empíricos desde una perspectiva comparada. Presentamos después las variables dependientes (o fenómenos sociales a explicar), que se definen en función de las cuatro etapas principales de una política pública: inclusión en la agenda (capítulo 7), programación (capítulo 8), implementación (capítulo 9) y evaluación (capítulo 10).

En cada fase identificamos seis tipos de «productos» a analizar:

1. la definición política del problema público (DP),
2. el programa de actuación político-administrativo (PPA),
3. el acuerdo político-administrativo (APA),
4. los planes de acción (PA),
5. los actos formales de implementación,
6. los enunciados evaluativos de los cambios de comportamiento de los grupos-objetivo (impactos) así como de los efectos obtenidos en términos de solución del problema (resultados observables en el grupo de beneficiarios finales).

Estos seis productos se analizan en cada uno de los capítulos desde el ángulo de sus dimensiones sustantiva e institucional.

En el capítulo final, presentamos las diferentes hipótesis de trabajo correspondientes a los nexos posibles entre los mencionados productos, el juego de los actores públicos y privados, los recursos movilizados y las reglas institucionales (generales y específicas) de una política pública.



Capítulo 6

El modelo de análisis

6.1. El ciclo de una política pública y sus productos

Basándonos en los elementos claves para el análisis ya expuestos, interpretaremos una política pública como un conjunto de decisiones y acciones que resultan de interacciones repetidas entre *actores públicos y privados* cuyas conductas se ven influenciadas por los recursos de que disponen y por las *reglas institucionales generales* (concernientes al funcionamiento global del sistema político) y *específicas* (propias al ámbito de intervención en cuestión).

Esta perspectiva nos lleva a distinguir nuestras variables de análisis de la manera siguiente:

- Los fenómenos sociales a explicar, constituyen la variable dependiente. Por tanto, nos interesa analizar el alcance y contenido específico (sustantivo e institucional-operativo) de los diferentes productos de las políticas públicas,

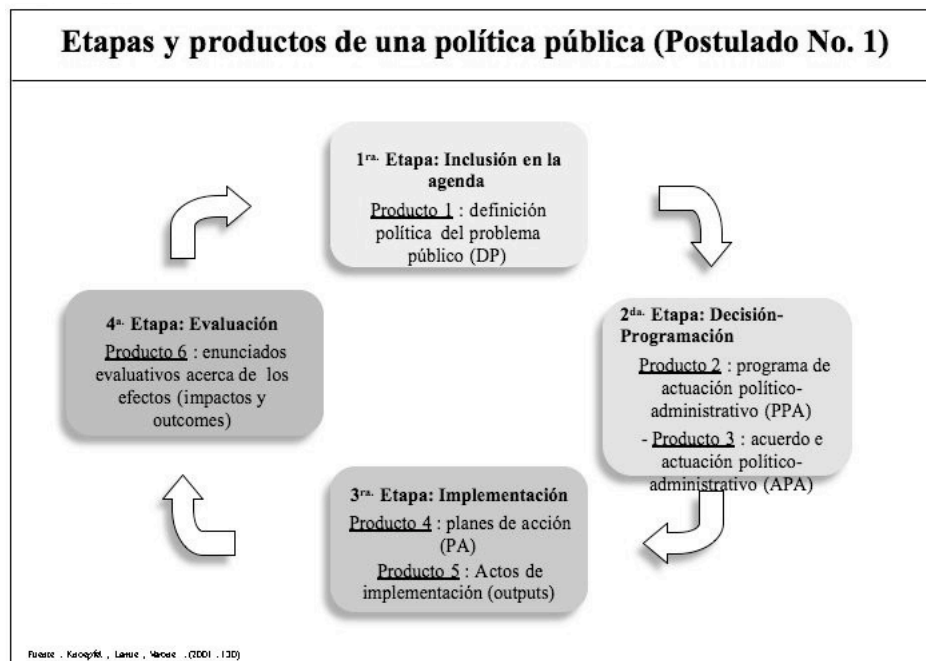
mientras que

- Las variables independientes, es decir, los fenómenos sociales explicativos, serían la constelación de actores y su conducta, directamente influenciada por los recursos que pueden movilizar y el contexto institucional general.

A fin de concretar esta meta-hipótesis en un modelo analítico aplicable a un estudio empírico, es necesario, identificar primeramente la naturaleza de los resultados sustantivos e institucionales de la acción pública. Para convertir en operativas estas variables dependientes, retomamos el concepto del ciclo de una política pública (véase capítulo 2.4). A partir de ahí, interpretamos el desarrollo secuencial de una política pública en función de cuatro etapas principales: (1) inclusión del problema público a resolver en la agenda gubernamental, (2) la programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública (con las deci-

siones pertinentes), (3) la implementación del programa político-administrativo a través de planes de acción y de los actos formales que resulten de ello, y, finalmente, (4) la evaluación de los efectos generados (impactos).

La gráfica 8 presenta los seis productos de una política pública en función de estas etapas.



El analista debe identificar, para cada política pública, los seis tipos de productos en función de las siguientes características:

- La *definición política del problema público* (DP) comprende no solamente la firme decisión de emprender una intervención política, sino también, y sobre todo, el marco o «frame» desde el que se parte, la delimitación del «perímetro» del problema público a resolver así como la identificación, por parte de los actores públicos, de las causas probables de éste y de las formas de intervención previstas.
- El *programa de actuación político-administrativo* (PPA) incluye todas las decisiones legislativas o reglamentarias, tanto del gobierno y la administración central como del resto de gobiernos y administraciones públicas, necesarias para la implementación de la política pública.
- El *acuerdo político-administrativo* (APA) fija las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores públicos para la implementación del programa político-administrativo.

- Los *planes de acción* (PA) establecen las prioridades de implementación en el espacio geográfico y social, así como en el tiempo.
- Los *actos de implementación* (outputs) incluyen todas las actividades y las decisiones administrativas de aplicación, incluso las eventuales decisiones de los tribunales administrativos
- Los *enunciados evaluativos* de los efectos de las políticas públicas pretenden evidenciar los (eventuales) cambios de comportamiento de los grupos-objetivo (impactos) y los efectos inducidos en los beneficiarios finales (outcomes) y puede permitir valorar científicamente y/o políticamente la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de la política pública (más o menos) aplicada.

Todos estos productos de una política pública, surgen en la práctica de un proceso específico de toma de decisiones. Lo que equivale a decir que proceden de interacciones continuadas y repetidas entre actores identificables que movilizan diversos recursos. Tales procesos se rigen por numerosas reglas institucionales, generales y/o propias del ámbito de intervención de que se trate.

A través de las mencionadas interacciones, los actores públicos y privados establecen acuerdos institucionales (de manera a veces embrionaria en el momento de la definición política del problema público y de inclusión en la agenda, y posteriormente, de manera más sostenida durante la formulación, implementación y, finalmente, evaluación de los PPA). Estos acuerdos institucionales revisten una importancia particular durante la fase de implementación, razón que nos lleva a considerar la generación de un acuerdo político-administrativo (APA) como un producto que en sí mismo es frecuentemente el resultado de una concatenación –más o menos consciente por parte de los diferentes actores- de decisiones específicas. La decisión de ver el APA como un producto nos parece pertinente y justificable ya que, por lo general, este acuerdo de implementación se acostumbra a concretar a niveles territoriales subestatales o locales y por tanto varía sensiblemente de un sitio a otro. Por otro lado, los actores públicos generalmente ven la formación de tales acuerdos como actos estratégicos que conducen a la definición de nuevos contenidos sustantivos para la política pública considerada.

Insistimos en el hecho de que cada uno de estos seis productos se define, simultáneamente, desde un punto de vista sustantivo («¿cómo resolver el problema?») y desde un punto de vista institucional («¿qué actores, en base a qué reglas y con qué recursos se avanzará en la solución del problema?»).

Paralelamente, es necesario subrayar que esta dualidad entre aspectos sustantivos e institucionales está también presente en un aspecto que, a priori, es exclusivamente institucional: el acuerdo político-administrativo para la implementación. Como ya mencionábamos, el elemento fundamental del proceso que da lugar a este producto consiste en la designación de las autoridades po-

lítico-administrativas competentes para la aplicación de una política pública concreta. Se trata por tanto de una definición de cuestiones de carácter institucional. Sin embargo, su dimensión sustantiva no debe pasar desapercibida toda vez que, quienes toman las decisiones políticas, con frecuencia encargan la implementación a determinada autoridad esperando —implícitamente— que se adoptará una determinada orientación sustantiva. Por ejemplo, asociar la implementación de la política deportiva los servicios del ministerio de la Salud, o bien a aquellos del Ministerio de Educación, o, incluso, a los del Ministerio de Obras Públicas tendrá incidencias, desde el punto de vista sustantivo, en la implementación. Y no es por tanto un simple tema operativo. Si la implementación de la política deportiva se encarga a los servicios de salud, ello implicará conectar la calidad de la organización de los clubes deportivos esencialmente con parámetros propios de las exigencias sanitarias. En la segunda de las opciones contempladas, la educativa, se reforzaría la idea de asociar las prácticas deportivas al ámbito escolar. Mientras que en la tercera, en la construcción de estadios e instalaciones deportivas, el énfasis se situaría en los indicadores y estándares de capacidad, materiales de construcción, etc. En España, la reciente puesta en marcha de las políticas de respuesta a la dependencia y a favor de la autonomía personal, plantean dilemas parecidos, al hacer bascular las respuestas entre el ámbito y el protagonismo sociosanitario o el más específico de los servicios sociales.

Las relaciones causales entre las reglas institucionales (generales y aquellas específicas contenidas en los productos de etapas precedentes), los actores y los recursos (variables independientes) y los seis productos de la acción pública (variables dependientes) pueden teóricamente analizarse de manera aislada en cada una de las etapas del ciclo de una política pública. Sin embargo, el modelo de análisis que proponemos pretende describir, comprender y explicar la totalidad de la política pública, que va desde la percepción inicial de un problema social hasta su eventual solución a través de la intervención pública (véase la gráfica 8). Postulamos por tanto que *los resultados sustantivos e institucionales de una etapa de una política pública (por ejemplo, la programación) tienen una influencia directa sobre el contenido de las etapas subsiguientes (por ejemplo la implementación) (Postulado No. 1).*

Este primer postulado implica una visión, si no lineal, al menos racionalista de la acción pública. En la medida en la que una acción pública pretende realmente resolver un problema social, ésta procede de decisiones y de acciones (al menos intencionalmente) concertadas y acordes con el objetivo. A fin de garantizar que la acción pública sea hasta cierto punto continua y predecible, las actividades político-administrativas tenderán a limitar el «campo de opciones» en las etapas posteriores. Sin embargo, nuestro primer postulado no se basa exclusivamente en este argumento sobre la finalidad de las políticas públicas, sino que tiene también en cuenta la necesidad de considerar explícitamente factores más estructurales relacionados, entre otras cosas, con los fenómenos de inercia político-administrativa (por ejemplo, dificultades para revisar una ley o para modi-

ficar las prácticas organizacionales de una administración), o con factores propios del proceso, lo que impone el respeto de las reglas del juego democrático (por ejemplo, necesidad de aplicar los grandes principios del derecho administrativo tales como la legalidad, la no-retroactividad, etc.).

En otras palabras, este primer postulado significa que los resultados sustantivos e institucionales de una etapa (variable dependiente, a explicar) son directamente influenciados por las decisiones y las acciones efectuadas durante las etapas precedentes de una misma política pública (variables independientes, explicativas).

6.2. El juego de los actores sobre los elementos sustantivos e institucionales

En segundo lugar, postulamos que *los actores involucrados en una política pública pueden, en cada una de las etapas, servirse de las reglas institucionales vigentes y de los recursos que aún no se han explotado para tratar de influenciar el contenido de la etapa en cuestión (Postulado No. 2)*. A través de ello van a intentar ajustar, modificar o incluso anular, las definiciones, decisiones y acciones correspondientes a etapas precedentes.

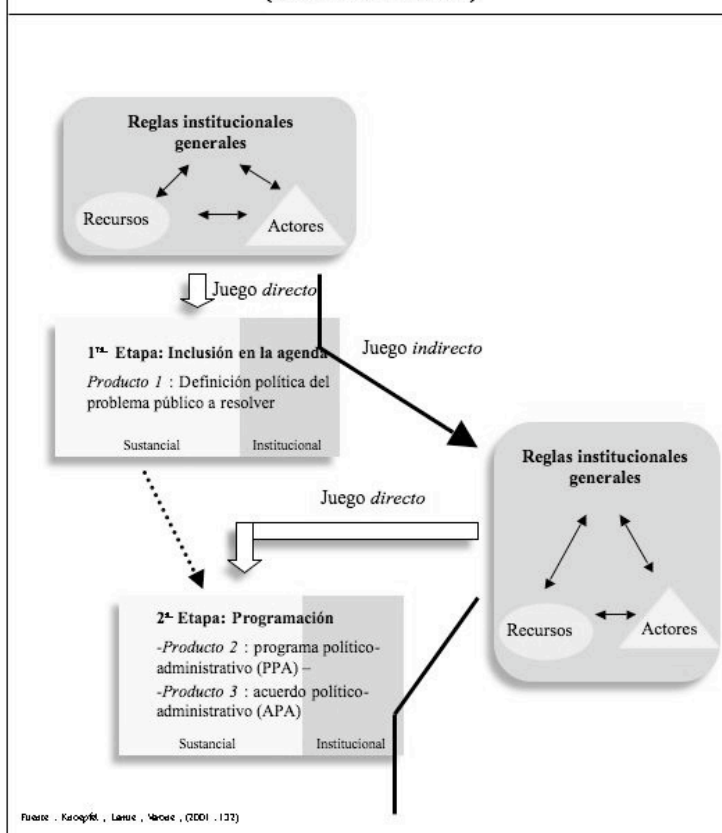
En cada etapa pueden aparecer nuevos actores en el espacio político (o desaparecer de el mismo), mientras que actores hasta entonces minoritarios pueden, solos o a través de (nuevas) coaliciones con otros actores, instrumentar (nuevas) reglas institucionales y explotar (nuevas) combinaciones de recursos para hacer valer sus intereses, ideas y derechos. Lo que, en ciertos casos, puede acabar traducéndose en una modificación significativa de la política pública (véase gráfica 9).

El juego de los actores se da, también, en los dos planos que ya identificábamos en los puntos precedentes, es decir, en los aspectos sustantivos e institucionales. Ello se da particularmente en el caso en las fases de inclusión en la agenda y de programación de las políticas públicas, durante las cuales los actores intentan procurarse una posición clave, unas reglas del juego que les sean favorables y recursos abundantes para las fases de implementación y de evaluación. Ejemplos típicos al respecto son los de la política agrícola o de la política hidrológica. Ya durante la formulación de la política o durante su implementación, los lobbies agrarios y sus representantes en el interior de la administración buscarán en cada una de las etapas garantizar la utilización de instrumentos (por ejemplo subvenciones y condiciones de control) favorables a sus intereses. En el caso del agua, la coalición de actores que tradicionalmente había monopolizado el tema, ha visto como la nueva normativa europea al respecto, obligaba a compartir con otros actores el diagnóstico mismo sobre calidad ambiental del agua, lo que si bien (en la hipótesis de la Directiva), complica el proceso inicial, puede permitir procesos de implementación más fluidos de las medidas correctoras a tomar.

En consecuencia, este segundo postulado sugiere que la acción pública no es ni lineal ni perfectamente determinante de las conductas individuales y colectivas. Siempre existen imprecisiones y zonas de incertidumbre las cuales dan

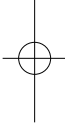
lugar a márgenes de apreciación y de maniobra para los actores de las políticas públicas. Debido a la complejidad social, provocada por una mayor diferenciación funcional de la sociedad y del Estado, así como a las dificultades institucionales para encontrar una solución pactada entre todos los actores involucrados, la programación de una política pública no puede lograr anticipar todas las modalidades y los elementos que estarán en juego durante su implementación. En consecuencia, los conflictos no resueltos o no anticipados durante el proceso de adopción de un programa político-administrativo reaparecerán (aunque en ocasiones sea bajo una forma distinta) durante la fase de implementación. Los estudios acerca de la implementación de las intervenciones públicas, así como las evaluaciones de los efectos inducidos tienden a demostrar que la implementación de toda política pública es, por su propia esencia, un proceso sociopolítico cuyo desarrollo y resultados sustantivos e institucionales son frecuentemente imprevisibles, y que por tanto, es muy importante seguir dando la importancia que requieren los actores en los procesos de formulación y puesta en práctica de las políticas.

La influencia directa e indirecta del triángulo de actores sobre las dos primeras etapas de una política pública (Postulado No. 2)



En otros términos, este segundo postulado significa que los resultados sustantivos e institucionales de una etapa (variable dependiente, a explicar) se ven también influenciados por las modificaciones en el marco institucional, en los recursos, en la constelación y las conductas de los actores directamente involucrados en la etapa en cuestión (variables independientes, explicativas) y no solamente por las decisiones tomadas durante la etapa precedente (primer postulado).

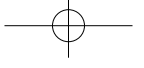
6.3. El modelo teórico integrado

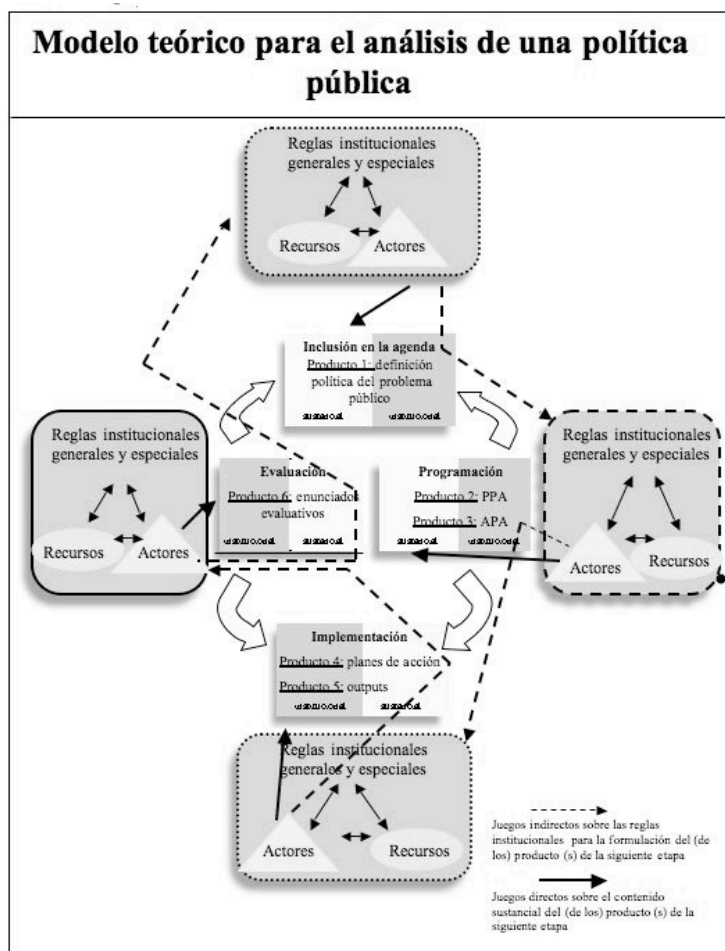


La misma definición inicial del problema colectivo a resolver contiene ya en sí una «historia causal» (Stone, 1989) que incorpora a los responsables del problema percibido colectivamente. Y ello influye, sin duda, en el tipo de solución que se adopta durante la programación. Sin embargo, los actores sociales designados como grupo-objetivo de la intervención estatal propuesta (porque su comportamiento se define políticamente como causa del problema colectivo) sólo en raras ocasiones se mantienen pasivos durante la fase de programación. Generalmente intentan activamente imputar la causa del problema a otro grupo social o, al menos, buscan compartir con otros las responsabilidades del problema público (simetría de los sacrificios) a fin de no tener que modificar de manera fundamental y exclusiva su propio comportamiento, etc. Los ejemplos de este tipo de reacción son numerosos, particularmente en el ámbito de la protección ambiental en el que los generadores de contaminación designados como grupo-objetivo, ya sean industriales, agricultores, automovilistas o incluso municipios, no dejan de insistir en la existencia (y la responsabilidad) de otros grupos causantes también de la contaminación.

El reconocimiento de los planos institucional y sustantivo de las implicaciones de las políticas públicas obliga a interrogarnos, en cada una de las etapas de la política estudiada, acerca de los vínculos, directos e indirectos, presentes entre los diferentes productos de la política. Y también cuestionarnos sobre la relación entre tales productos y la naturaleza de las interacciones entre los actores públicos y privados. Efectivamente, las decisiones y acciones de naturaleza sustantiva (contenidos de la política) pueden reforzar o, por el contrario, debilitar las decisiones de orden institucional (de carácter más general). La coherencia entre estas dos dimensiones tendrá una influencia decisiva sobre los resultados (institucionales y sustantivos) que se obtendrán en la siguiente fase. Es así como la introducción de nuevos actores (por ejemplo los ambientalistas en la política agrícola o en la hidrológica) o la modificación de las reglas del juego institucionales (por ejemplo, el excluir del derecho a la interposición de un recurso a los beneficiarios finales) repercutirá en el grado de aplicación de una legislación.

La gráfica 10 presenta un modelo teórico integrado que pretende fusionar los elementos de las gráficas 8 y 9.





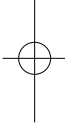
El modelo propuesto permite efectuar un análisis diacrónico (en el tiempo) a lo largo de las cuatro etapas identificadas (inclusión en la agenda, programación, implementación y evaluación) basado en cuatro grandes cuestiones:

- *La concreción del «contenido sustantivo» de la política pública:* en la medida en que una política pretende resolver un problema colectivo, las acciones y las decisiones efectuadas se orientan hacia esta finalidad. En consecuencia, el analista debería poder constatar empíricamente, a lo largo de las etapas, una gradual concreción y especificación del contenido de la acción pública. Los objetivos que se establecen durante la fase de programación, por ejemplo, deberían definirse en los términos de las dimensiones de análisis del problema a resolver según la percepción política que del mismo se tiene cuando se incorpora a la agenda gubernamental. Asimismo, la evaluación de los efectos de las medidas de

implementación debería basarse en la contribución de la política a la solución del problema público que en un principio se identificó. Esta coherencia sustantiva representa una condición *sine qua non* para la eficacia de las políticas públicas e, incluso, para la existencia de las mismas. En la realidad, la mayoría de las veces esta condición dista mucho de cumplirse (desplazamiento de la definición del problema una vez la política se pone en marcha; establecimiento de criterios de evaluación que difieren de los objetivos fijados —frecuentemente de manera muy vaga— en el programa de actuación político-administrativo, etc.)

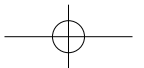
- *La consolidación del «espacio de una política pública (véase el punto 3.3.1)»*: si bien en la etapa de incorporación del problema colectivo en la agenda política las fronteras del espacio de los actores involucrados son frecuentemente borrosas y permeables, la evolución de la política a lo largo del tiempo acostumbra a conducir a una cierta estabilización del número y del tipo de actores implicados, así como de la frecuencia y la calidad de las interacciones entre los mismos. Por consiguiente, al analizar la dimensión propiamente racional de las políticas públicas, el observador debería poder constatar, a partir del triángulo de base de toda intervención estatal (Estado, grupo-objetivo y beneficiarios finales), el surgimiento y posteriormente la consolidación, e incluso la delimitación, hasta cierto punto exclusiva, del espacio de la política analizada. Un espacio que estaría formado por la red de esa intervención pública (Clivaz, 1998 y 2001) que integran también los grupos de afectados o beneficiados.
- *La consolidación de un «capital institucional»*: las reglas institucionales influyen en las estrategias de los actores dado que delimitan y canalizan las posibilidades de acción de estos. Y, al mismo tiempo, se estabilizan sus expectativas respecto a las decisiones y acciones de los otros actores de la política pública. En este sentido, las reglas institucionales son factores que permiten una mayor estabilidad de las conductas individuales, de las interacciones entre los actores y de los resultados sustantivos que de tales interacciones se derivan. Al concentrarse en el aspecto institucional de la acción pública, el analista debería estar en posibilidad identificar el «capital institucional» constituido no sólo por las reglas constitucionales y aquellas que rigen las organizaciones administrativas del sistema político-administrativo correspondiente, sino también, y sobre todo, por las normas (in) formales que se dan a sí mismos los actores implicados en una política específica (véase el punto 5.2).
- *La explotación de todo el «abanico de recursos»*: los actores públicos y privados recurren a múltiples (combinaciones de) recursos para hacer valer sus intereses. A priori, los diez recursos que ya hemos identificado

(véase capítulo 4) son más o menos pertinentes según la etapa de que se trate (por ejemplo, el recurso cognitivo durante la definición del problema público, el recurso jurídico en el momento de la programación, el recurso comunicativo en el momento de la implementación, etc.) o según la naturaleza de los actores (por ejemplo, el uso privilegiado del recurso jurídico por parte de las autoridades político-administrativas, el control parcial del recurso «consenso» por parte de los actores privados, etc.). Aún así, resulta imposible anticipar claramente qué actor y por qué razón estratégica movilizará que recurso y con qué nivel de éxito. Por ello, sólo el análisis empírico nos dirá que recursos finalmente se utilizan, se combinan o se sustituyen. En ese marco, el analista podrá observar que el abanico de recursos efectivamente movilizados se amplía a lo largo del desarrollo de una política pública, y también que se llevan a cabo intercambios de recursos entre los actores (por ejemplo, compensación financiera por consenso) y que incluso el estatuto mismo de algunos recursos se modifica (por ejemplo, una información privada acaba convirtiéndose en pública). Finalmente, los análisis empíricos sugieren que actores comparables en algunas situaciones específicas realizan determinadas combinaciones típicas de recursos.



Para concluir, queremos subrayar que nuestro modelo de análisis aprovecha varias de las ventajas heurísticas que innegablemente posee el concepto de «*policy cycle*» (véase el capítulo 2.4). Como ya hemos avanzado, este modelo conceptual facilita la interpretación de las políticas públicas como un proceso dinámico y permite, en cada una de las etapas, identificar y analizar elementos circunscritos y un número limitado de actores involucrados. Al simplificar el análisis empírico a través de una segmentación, en función de las cuatro etapas definidas, de las preguntas de investigación, variables e hipótesis, el modelo trata, sin embargo, de no caer en la trampa de los límites evidentes de la perspectiva secuencial de las políticas públicas (por ejemplo, la óptica descriptiva de la cronología de las actividades político-administrativas que puede inducir al error, la visión excesivamente legalista o «*top-down*» de la acción pública, o también el no tomar en cuenta la influencia de las situaciones externas o de los procesos de aprendizaje colectivo; véase Jenkins-Smith y Sabatier, 1993:3-4). La posibilidad de explicar parcialmente los resultados sustantivos e institucionales de una etapa independientemente del contenido de la etapa precedente amplía efectivamente la perspectiva de análisis.

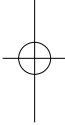
Para la realización de estudios empíricos, se recomienda seguir un proceso explicativo en dos tiempos. En un primer momento, parece pertinente intentar explicar el resultado sustantivo e institucional de una etapa como fruto de las decisiones y acciones emprendidas durante la etapa precedente de esta misma política pública (Postulado No. 1). En un segundo momento, y sobre todo si se constata una diferencia fundamental entre la amplitud y el contenido de dos etapas sucesivas, es necesario analizar la intervención de qué (nuevos) actores con qué (nue-



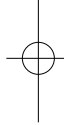
vas combinaciones de) recursos, realizando qué (nuevas) interacciones con qué otros actores y en virtud de qué (nuevas) reglas institucionales, pueden potencialmente explicar la discontinuidad observada empíricamente (véase el postulado No. 2).

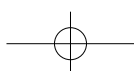
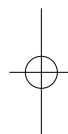
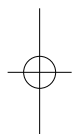
Para subrayar que los seis productos observables a lo largo de las cuatro etapas del ciclo de una política pública se caracterizan —a pesar de su contenido altamente variable— por una estructura similar relacionada a la dualidad de los aspectos sustantivos e institucionales, la estructura de los capítulos consagrados a cada uno de estos productos será siempre la misma:

1. la *definición general* del producto como resultado de una etapa particular del ciclo de una política pública (variable a explicar),
2. la *transformación operacional* del producto a partir de diversas dimensiones de análisis, sustantivos e institucionales, necesarias para llevar a cabo un estudio empírico (dimensiones a observar empíricamente), y
3. la descripción esquemática del *proceso de decisión* que conduce al producto en cuestión (¿qué tipo de actor, con qué recursos y a través de qué reglas institucionales?).



Finalmente, recordemos que las dimensiones de análisis propuestas aquí permiten comparar los actores, los recursos utilizados, las instituciones en acción y los productos de las políticas públicas, ya sea a lo largo de las diferentes fases de una misma política pública (análisis diacrónico) o en los procesos de decisión llevados a cabo en diferentes zonas o incluso países en el ámbito de una o varias políticas públicas (análisis sincrónico).





Capítulo 7

Inclusión en la agenda política

Según la definición que presentamos en el capítulo 2, las políticas públicas están formadas por un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público. Es por tanto importante analizar a que nos referimos cuando usamos el concepto de «problema público». Consiguientemente, en este capítulo abordaremos los procesos a través de los cuales un problema *social* se identifica y más tarde se «tematiza» o se «formatea» como problema *público*, así como las diferentes formas en que se produce su *inclusión en la agenda política*.

Los procesos de definición –y redefinición– política de los problemas públicos hasta ahora no han generado análisis comparables, por lo menos numéricamente, a aquellos que se focalizan en el estudio de etapas (posteriores) como las fases de decisión-programación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Ello a pesar de que, como resulta evidente, el no considerar suficientemente los elementos que corresponden a la definición del problema que genera la política pública puede constituir un obstáculo importante para el análisis de la misma, incluso en el caso de que la investigación se centre en la etapa de implementación. Como se ha dicho «*Si bien sabemos que la fase de definición del problema enmarca y genera casi todo lo que luego ocurre en el proceso de las políticas, los errores que cometemos en ese cometido nos siguen condenando a operar a través de cristales oscuros*» (DeLeon, 1994:89).

Diversos autores, entre ellos Anderson (1978:20), señalan que la elaboración de una política pública no puede simplemente interpretarse como la solución de determinados problemas, definidos en función de sus características intrínsecas. La constitución y la definición de los problemas públicos es un proceso que también forma parte de la política y que influenciará, incluso determinará, los actores involucrados en ella (es decir las autoridades públicas del acuerdo político administrativo, los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y el resto de grupos implicados), así como la naturaleza de las acciones públicas concretas emprendidas (es decir las formas de intervención que se señalen en el programa de actuación político-administrativo).

Es por ello que queremos subrayar la necesidad de un análisis (re) constructivista de los problemas públicos (7.1). A partir de ahí, y de acuerdo con la estructura propuesta en páginas anteriores, procederemos a definir de manera general el concepto «problema público» y su operacionalización (7.2). Para terminar, identificaremos los procesos de inclusión de los problemas en la agenda política en función de las estrategias de los actores involucrados, sus recursos y las reglas institucionales que enmarcan esta primera etapa (7.3).

7.1. La construcción social de los problemas

En el análisis de un problema reconocido como público, se impone la utilización de la perspectiva constructivista. Es evidente que ninguna situación objetiva constituye *per sé* un problema (Dery, 1984:XI; Cobb y Edler, 1983:172). Su clasificación social y posteriormente política como tal, es, en todos los casos, una construcción colectiva vinculada directamente con las percepciones, representaciones, intereses y valores de los actores involucrados en dicha situación. Toda realidad social debe, pues, aprehenderse como una construcción histórica, ubicada en el tiempo y el espacio. Y, por lo tanto, en buena parte dependerá de la constelación de personas afectadas por el problema, o de aquellas cuyo comportamiento se identifica, con razón o erróneamente, como origen del mismo.

No obstante, y dicho lo cual, tampoco conviene mantener una perspectiva de análisis en la que todo sea igualmente importante dependiendo exclusivamente de la diversa percepción social que se tenga sobre ello. Hemos de admitir que existen datos objetivos del problema que permiten graduaciones importantes sobre la significación social de los distintos problemas, al margen de que su percepción esté o no a la altura de esa valoración (Sempere, 1999). Existen condiciones objetivas que permiten hablar de situación problemática, por ejemplo, la existencia de un alto nivel de emisiones de CO₂ que ponen en peligro la estabilidad del clima. O el aumento constante del número de personas en busca de un empleo y cuya situación, tanto material como psicológica, se va volviendo precaria. Ni tampoco que una elevada frecuencia de actos de violencia en las zonas metropolitanas, o el flujo masivo de refugiados de guerra en las fronteras, no sea un problema colectivo. Lo que tratamos de decir es que tales situaciones objetivas representan sólo uno de los aspectos (a veces el aspecto fundamental) constitutivos de un problema social. En consecuencia, el rol del analista de políticas públicas pasa por identificar los procesos, los actores y los argumentos que se usan para que tales situaciones objetivas se perciban y definan como problemáticas y merecedoras de una intervención pública.

La aproximación constructivista aplicada al análisis de los problemas sociales y las políticas públicas pone de relieve, al menos, tres implicaciones en la forma de considerar analíticamente (es decir, de construir e interpretar) las acciones públicas (véase Vlassopoulou, 1999: 13-17) y, más concretamente, los productos de las políticas públicas.

1. *Los límites de la perspectiva racionalista:* Según la óptica denominada «definicional» (Spector y Kistuse, 1987), las políticas públicas no deben verse como programas de acción precisos. Sin embargo, las investigaciones de tradición anglosajona adoptan con frecuencia esta postura. Para esta escuela, los programas de acción parten necesariamente de una definición previa y clara de los objetivos de la acción pública o, por lo menos, los objetivos se fijan de manera externa (en función de criterios precisos sobre el problema a resolver). Desde esta óptica, la decisión política se restringe a la selección de los medios que hacen posible su realización. Esta visión racionalista de las políticas públicas, llevada al extremo durante los procesos de racionalización de las decisiones presupuestarias (RCB) y otras tentativas de planificación científica de las políticas públicas, postula que el problema a resolver se define de una sola vez y para siempre, y que los objetivos de las acciones públicas no deben ser objeto de controversia. Sin embargo, aun cuando, desde la perspectiva del analista, los programas de acción constituyen la concreción más tangible de las intenciones de los poderes públicos, ello no puede interpretarse independientemente de la política pública en la cual se inscriben ni de la situación social reconocida colectivamente como problemática. En una palabra: limitarse al análisis de los programas legislativos (programas político-administrativos, véase el capítulo 8.1) impide plantearse y responder adecuadamente los cuestionamientos acerca de qué problema social es el que los poderes públicos intentan resolver finalmente y por qué se ha elegido ese problema y no otro (de ahí los límites de una visión estrictamente basada en los análisis de «frames» o de marcos cognitivos, a pesar de lo muy significativos y ricos que resultan para contrastar y poner de relieve discursos y prácticas políticas).

Como bien sabemos, el objetivo de una misma medida puede variar a lo largo del tiempo. Durante la guerra, al prohibir a los panaderos vender el pan recién hecho se pretendía economizar los alimentos (por la simple razón de que el pan que acaba de hornearse tiene el incentivo de que es más sabroso). Pero, es probable que si ahora se adoptase una medida similar, ésta constituiría una forma de luchar contra las enfermedades cardiovasculares (prevención de la obesidad). Otro ejemplo se refiere a la prohibición de mantener encendidas las luces de las calles después de la medianoche, medida que puede constituir una forma de protegerse contra los ataques aéreos nocturnos (en el caso de un país en guerra), o una manera de disminuir los gastos en energía.

2. *Los límites de la perspectiva secuencial:* El análisis de una política pública en base a un modelo secuencial rígido y estrictamente lineal (inclusión en la agenda → programación → implementación → evaluación) presenta la definición del problema como una etapa aislada y única. Sin embargo, si bien es cierto que toda política pública reposa inicialmente en el reconocimiento colectivo y consecuente tematización o «formateo» de un problema determinado, debemos ser conscientes de que las etapas de programación, implementación y evaluación proceden también de la definición (en el caso de una concreción) o de la redefi-

nición (cuando se trata de una reforma) de un problema público inicialmente definido (Plein, 1994). La construcción de un problema es pues un proceso continuo, no-lineal y abierto.

Al estudiar diacrónicamente el ciclo de vida de una política, el analista debe preguntarse en cada una de las etapas si el contenido, los actores y el contexto institucional de la política estudiada responden a la definición inicial del problema a resolver o, si por el contrario, provienen de una reformulación política del mismo llevada a cabo por determinados actores (a algunos de los cuales se les podría haber excluido intencionalmente del proceso decisorio al inicio de la intervención pública). Una perspectiva secuencial de las políticas públicas (útil metodológicamente, como ya hemos dicho) puede no tomar en cuenta este proceso continuo de (re) definición del problema, y así correr el riesgo de ocultar no solamente un elemento fundamental de toda acción pública, sino también uno de los factores explicativos de los eventuales cambios sustantivos y/o institucionales de la política pública una vez que ésta se ha puesto en marcha. Una redefinición del problema a resolver (por ejemplo, debido a un cambio en la interpretación de los datos objetivos iniciales o el conocimiento de nuevos hechos) normalmente debe provocar un cambio de política y viceversa. En España la polémica sobre la regulación de la interrupción del embarazo demuestra como la regulación ambigua que en su momento se adoptó, ha ido provocando un uso equívoco de alguno de los supuestos, y está abocando a una modificación mucho más concreta sobre los plazos temporales a aplicar para que esa interrupción pueda darse en cada circunstancia.

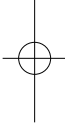
3. *Los límites de la perspectiva sectorial*: Finalmente, una perspectiva centrada exclusivamente en los programas y sus estructuras político-administrativas tiende a interpretar las políticas públicas en base a un esquema analítico denominado sectorial. Desde esta óptica, si una determinada administración pública está a cargo de la programación y la implementación de una política pública, entonces el problema público que origina la intervención pertenece al ámbito de tal sector predeterminado por el *habitus* (Bourdieu) (por ejemplo: la lógica profesional de cada uno de sus miembros) y por el ámbito de competencias tradicional de la administración responsable. Al elegir como único punto de partida la pertenencia organizacional de los actores administrativos responsables de la programación y la implementación, el analista no toma en consideración la interpretación crítica del proceso de (re) definición del problema colectivo. Generalmente, un problema social concierne a varios sectores de intervención (por ejemplo, la contaminación atmosférica puede ser visto tanto como un problema de salud pública, como entendido como problema de protección del medioambiente, de transporte, de producción y consumo de energías fósiles, etc.). Además, toda vez que, como hemos señalado en las líneas anteriores, la definición de un problema es un proceso evolutivo, la responsabilidad de su gestión en el interior de las estructuras político-administrativas, puede, con el tiempo, desplazarse hacia otro sector (véase en este sentido el desplazamiento de los temas,

entre otros, de inmigración y género en España en diversos momentos de las legislaturas que llevamos del nuevo siglo). Al no tomar en cuenta esos cambios institucionales se corre el riesgo de convertir en unidimensional la interpretación del problema colectivo y, en consecuencia, desconocer la evolución de la política pública así como los problemas de coordinación entre los diferentes actores públicos encargados de su solución.

7.2. La definición política del problema público (Fase o Producto 1)

Una vez que hemos justificado la necesidad de utilizar una perspectiva (re)constructivista, procederemos a definir y operacionalizar lo que aquí denominamos «problema público» a fin de facilitar la (re)construcción analítica de este primer producto de una política pública.

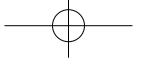
7.2.1. EL PROBLEMA PÚBLICO: ELEMENTOS PARA SU DEFINICIÓN



Gusfield (1981) distingue claramente entre «problemas sociales» y «problemas públicos» señalando que no todos los problemas sociales se convierten necesariamente en problemas públicos, es decir, en objetos de controversia política. Según este autor, los problemas públicos representan una prolongación de los problemas sociales en la medida en que, una vez que surgen en el interior de la sociedad civil, se debaten en el seno de un espacio político-administrativo emergente. En este sentido, la definición de un problema público es esencialmente política. En otras palabras, un problema se vuelve público sólo tras su inclusión en la agenda política. A ese nivel del proceso de definición, los actores públicos (por ejemplo la administración, el gobierno, el parlamento) reconocen la necesidad de considerar una eventual solución pública en relación a como se ha «formateado» o tematizado el problema o la situación problemática (ver para los temas de políticas de género en España el trabajo de Bustelo-Lombardo, 2007).

De manera aun más concreta, Garraud (1990:20) identifica tres condiciones para poder calificar un problema social como «problema público»: (1) una demanda que surge de grupos sociales determinados, (2) el desarrollo de un debate público y (3) la existencia de un conflicto entre los grupos sociales organizados y las autoridades políticas.

Postular, en base a un modelo cronológico estricto, la transferencia de un problema de la esfera social hacia la esfera pública lleva a definir a los actores públicos como los grandes orquestadores del proceso de inclusión en la agenda. Si bien esta visión parece sensata dado que atribuye un rol proactivo a los actores públicos, debemos sin embargo señalar que el paso de un problema social a un problema público no tiene por que ser ni lineal ni estrictamente obligatorio.



Como afirma Vassopoulou (1999:19-20), «un problema público puede originarse tanto en la recuperación de una preocupación social anterior, como ser fruto de una construcción política original». Así, la especificidad de un problema público consiste en que la responsabilidad sobre el mismo recae en los poderes públicos, y no necesariamente en el hecho de que estos últimos deciden hacerse cargo de un problema social que ya ha sido claramente articulado.

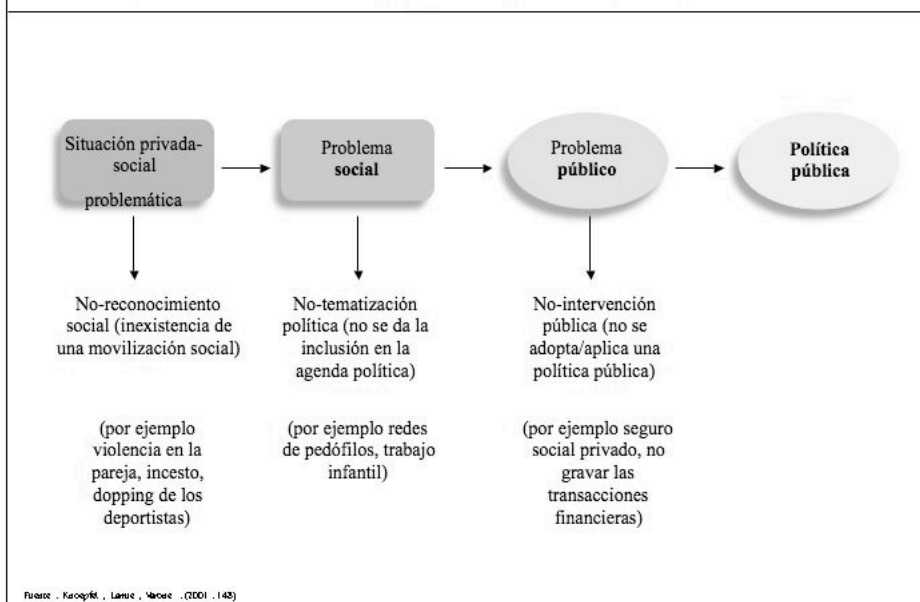
Por otra parte, diversas situaciones sociales problemáticas no acaban tematizándose como problemas públicos que acaben requiriendo una intervención estatal. Mientras que la visión pluralista de la democracia postula que todo actor puede acceder al espacio de toma de decisiones para tratar de impulsar la conversión en «público» de un problema particular, Bachrach y Baratz (1970:6), por el contrario, sostienen que una forma específica del poder político consiste precisamente en la posibilidad de mantener fuera de la agenda pública determinadas cuestiones sociales. Calificados como «no-decisiones», estos bloqueos institucionales obligan a los actores sociales involucrados en un problema dado, ya sea a encontrar otras puertas de entrada o a solucionar ellos mismos el problema (a través de políticas corporativas o privadas): «Los mecanismos de no-decisión sirven para que ciertas demandas de cambio en una situación determinada de distribución de beneficios y privilegios en la comunidad, puedan ser acallados antes incluso de que se aireen; mantenerse marginadas, o simplemente hacerlas desaparecer antes de que consigan acceder a la arena decisional» (Bachrach y Baratz, 1970:7).

Para resumir de una manera esquemática la discusión acerca de la formulación de los problemas públicos, proponemos, para todo análisis empírico, estudiar en qué medida una situación problemática específica se percibe y posteriormente se define como parte de la esfera de preocupaciones sociales y, más tarde, acaba entrando en la arena política. Este tipo de análisis pretende, entre otras cosas, identificar los posibles obstáculos (es decir, los diferentes tipos de no-decisiones) en el proceso de definición de los problemas públicos y de las políticas de respuesta (véase la gráfica 11).

Las perspectivas sociológicas se concentran sobre todo en los factores individuales, las convenciones y las normas colectivas que favorecen o, por el contrario, frenan, la toma de conciencia de que una situación problemática privada puede pertenecer al ámbito social y en consecuencia, definirse como un problema social y no estrictamente privado.

Las perspectivas más cercanas a la Ciencia Política, ponen el acento en la articulación de un problema catalogado como social, las demandas de intervención pública que de él provienen, así como las modalidades de inclusión en la agenda utilizadas por los diversos actores involucrados, tanto públicos como privados. Como menciona Garraud (1990:17ss) todo análisis del proceso de inclusión en la agenda («agenda setting») que tome en consideración esta diversidad de actores se encuentra forzosamente en el punto de convergencia de las disciplinas que tratan la participación política, los (nuevos) movimientos sociales, los medios de comunicación o los procesos de toma de decisiones.

Proceso de definición de un problema público y sus posibles obstáculos



En una palabra, y tal como lo sugiere la gráfica 11, nosotros hablamos de «problema público» sólo cuando una situación se juzga políticamente como problemática y es objeto de un debate político. Para complementar esta definición general, a continuación presentamos algunas dimensiones en función de las cuales «la definición política de un problema público» puede describirse y analizarse.

Antes de ello, sin embargo, es importante señalar que en ocasiones puede observarse un movimiento inverso al descrito en la gráfica 11. Es decir, que un problema inicialmente público (por ejemplo: la prohibición legal del concubinato en razón de la política familiar) se considere, posteriormente, como un asunto puramente privado y que en consecuencia no pueda dar lugar a una intervención del Estado. Por otra parte, en la actualidad asistimos a procesos de liberalización (o incluso de privatización) de algunos servicios públicos, (por ejemplo: correos, telecomunicaciones, ferrocarriles, electricidad, gas, etc.). Algunos sectores históricamente considerados como propios a la esfera pública se han ido progresivamente sustrayendo a las políticas públicas tradicionales que a su vez se han sustituido por otras formas de regulación estatal (por ejemplo, la política de la competencia) y/o privadas. También se han dado procesos en sentido contrario, es decir, ámbitos considerados estrictamente privados (adopción de niños), se han convertido en temas de preocupación y regulación pública, al conceptualizarse su problemática como propia de la esfera pública de intervención.

7.2.2. LAS DIMENSIONES OPERACIONALES DEL ANÁLISIS

El analista de una política pública puede considerar diversos elementos constitutivos de un problema público (véase Wildavsky, 1979; Gusfiel, 1984; Rochefort y Cobb, 1993; Peters, 1998). Señalemos, una vez más, que, si bien todo problema público puede calificarse en función de las dimensiones que aquí discutimos, esta apreciación no depende exclusivamente de las condiciones objetivas de la situación considerada como problemática, sino también de la evaluación y de la ponderación subjetiva (es decir de la definición política) que hacen de ella los actores involucrados. Al evaluar los cuatro elementos constitutivos que a continuación proponemos, el analista tiene como objetivo principal evidenciar la manera en la que cada una de las partes involucradas «se representa» o «formatea» a su manera y desde su perspectiva e intereses la naturaleza del problema.

Subrayemos también que la etapa de la inclusión en la agenda política de un problema público constituye un proceso que podríamos calificar de «artesanal», dado que los promotores de determinada política pública deberán combinar aspectos sustantivos (por ejemplo la promoción de la atención médica ambulatoria) con dimensiones de carácter más institucional (por ejemplo la reducción de los costes fijos en personal e infraestructura, así como la reestructuración del sistema de atención médica, la descentralización), para así poder tener más posibilidades de acceso a la agenda (véase Kingdon, 1984, como referencia ineludible en los temas de *agenda setting*).

Antes de entrar en materia, también debemos señalar que las dimensiones operativas que a continuación discutiremos se solapan parcialmente, por lo que si se dieran de manera simultánea, ello debería favorecer una interpretación global de un problema público.

- a) *La intensidad del problema*: esta dimensión se refiere al grado de importancia que se da a las consecuencias del problema, tanto a nivel individual como colectivo. Los actores implicados juzgan si se trata de un problema serio, digno de tomarse en consideración a partir de los efectos negativos que se inducen (por ejemplo, los costes financieros y los problemas psicológicos debidos al aumento del número de personas sin empleo; los riesgos de un accidente nuclear; los efectos negativos que tiene sobre la salud o sobre la seguridad el consumo de tabaco, alcohol y drogas ilegales, los problemas derivados por el stress sobre ciertos servidores públicos y que se han calificado como «burn out», etc.). O si más bien se trata de un «pseudo-problema», menos significativo, según los actores clave, para movilizar la opinión pública y/o generar una intervención inmediata de los poderes públicos (por ejemplo, las dificultades de acceso al trabajo de personas con problemas de salud mental, la desaparición de especies vegetales raras, etc.). Recordemos que el grado de intensidad que se le reconoce a un problema varía de un actor a otro y de un período a otro.

b) *El perímetro (o la audiencia) del problema*: por perímetro de un problema entendemos la extensión (o el alcance) de sus efectos negativos sobre los diferentes grupos sociales que se ven implicados en el mismo, la localización geográfica de tales efectos negativos y el desarrollo del problema en el tiempo. Para delimitar ese «perímetro» debemos saber cuál es el círculo de personas y/o de ámbitos territoriales que están afectados negativamente por un problema particular. Evidentemente, las fronteras sociales y espaciales de un problema pueden ir cambiando frecuentemente.

Como es natural, la dimensión del problema se relaciona directamente con su visibilidad pública. Si el número de grupos sociales afectados no es muy grande, si éstos se localizan en espacios periféricos y/o pertenecen a capas sociales poco movilizadas políticamente, entonces la posibilidad de que su situación se defina como un problema colectivo es bastante limitada. Schneider e Ingram (1997) demostraron que la forma de definir un problema social (y la política pública que debe tratar de corregirlo) depende de la imagen social (positiva o negativa) y del poder político (fuerte o débil) de los grupos que sufren los efectos negativos del problema o de aquellos que son responsables de su aparición. Así podemos establecer una distinción entre los problemas percibidos como «claramente delimitados /concentrados» (por ejemplo la contaminación del agua, el consumo de drogas, la violencia en las zonas periféricas) y los problemas percibidos como «carentes de fronteras /difusos» (por ejemplo, el riesgo de epidemias que conlleva la enfermedad de las vacas locas o la gripe aviar, los costes en términos de vidas humanas y en términos ecológicos de un accidente nuclear, los problemas que provoca la deslocalización provocada por la globalización económica...). Asimismo, podemos distinguir entre los problemas cuyo perímetro evoluciona rápidamente (por ejemplo, los problemas debidos al SIDA o a catástrofes naturales) y los problemas cuyo perímetro evoluciona lentamente (por ejemplo, la situación económica de los agricultores, de los desempleados, etc.).

c) *La novedad del problema*: mientras que algunos problemas podrían ser considerados como nuevos, debido a su relación con la evolución reciente de nuestras sociedades postindustriales, otros podrían más bien ser calificados de crónicos. Frecuentemente, el grado de novedad de un problema se considera como determinante para su acceso a la agenda gubernamental. Downs (1973:xy) y Bosso (1989), por ejemplo, sugieren que un nuevo problema moviliza con más facilidad a la opinión pública y, en consecuencia, lleva a los actores públicos y privados a intervenir. Sin embargo, tras una fase expansiva, el problema en cuestión pierde importancia mediática y también peso en la agenda gubernamental, características que van adquiriendo nuevos problemas emergentes.

Los problemas ambientales, la violencia en las escuelas o la manipulación genética, son ejemplos de problemas que se perciben como «nuevos/ recientes»; mientras que el analfabetismo, la inseguridad pública, la inestabilidad de precios al consumidor o el desempleo de las personas no calificadas profesionalmente se perciben como problemas «antiguos/ crónicos». Sin embargo, a diferencia de lo que ocurría en la época del surgimiento y consolidación del Estado de bienestar, actualmente son más bien pocos los problemas y, consecuentemente, las políticas públicas, totalmente nuevos. En nuestros días, la mayoría de las intervenciones públicas consisten en correcciones y reorientaciones de una política anterior que o bien fracasó (parcialmente), o bien que ha de responder a nuevos retos no previstos o bien que apunta a la integración de diversas políticas públicas.

d) La urgencia del problema: un problema social puede percibirse como más o menos urgente. En los casos extremos, frecuentemente debidos a impactos súbitos externos al sistema político-administrativo (por ejemplo: un accidente grave en los sistemas de transporte, un atentado terrorista, una huelga salvaje que paraliza servicios públicos esenciales,...), hablamos de gestión de crisis. En este tipo de situaciones los poderes públicos aportan (casi) instantáneamente una respuesta al problema social que de manera instantánea se ha vuelto patente para todos y cada uno. Tales contextos abren una «ventana de oportunidad» (según la expresión de Kingdon, 1984) a los sectores sociales que desean «tematizar» o «formatear» desde su propia perspectiva esa situación problemática y que, por tanto, tratan de promover una determinada solución (= una política particular) para responder a esa crisis.

Ejemplos percibidos como urgentes pueden ser el de las vacas locas, el SIDA, las crisis petroleras de 1973 y 1979, los accidentes nucleares de *Three Mile Island* en 1979 y de Tchernobyl en 1986 y, más recientemente, el problema de la gripe aviar, el terrorismo internacional tras el atentado del 11-S en Nueva York, o los problemas derivados de la persistente sequía en España. Es importante señalar que el adjetivo «urgente» hace generalmente referencia a la noción de crisis más o menos coyuntural. En la lista de los problemas percibidos como no-urgentes podemos citar la degradación progresiva del paisaje o el aumento continuo de las enfermedades cardiovasculares debidas al stress (profesional) y a la higiene de vida (alimentación, tabaco, alcohol).

Estas cuatro dimensiones no tienen porque considerarse como exhaustivas para operacionalizar y comparar los diversos problemas sociales y públicos. Podríamos usar otros parámetros: en función de su complejidad tanto política (muchas partes involucradas versus pocos actores implicados), como programática (diversas causas identificables versus una causa única); en función de la posibi-

lidad de expresarlo en una forma monetaria (costes de X millones versus efectos poco tangibles y no cuantificables), o de su grado de interdependencia en relación a otros problemas públicos (problema aislado versus problemas yuxtapuestos) (véase Peters, 1998).

Podemos así disociar los problemas multicausales, como la contaminación del aire cuyos nexos causales son tanto los automóviles como las industrias y los hogares; de problemas aparentemente monocausales, como el que los cauces de agua no tengan los caudales mínimos debido a que la explotación hidroeléctrica no respeta los límites fijados al respecto. Asimismo, podemos distinguir los problemas monetarizables, tales como la pérdida neta de X billones de Euros debida a las prácticas corporativistas en materia de mercados públicos, y los problemas cuyos costes financieros son poco tangibles, por ejemplo el discurso racista de algunos grupos, personas o medios. Finalmente, podemos identificar problemas aislados, tales como el de la previsión meteorológica, y problemas yuxtapuestos, como el del desempleo, con vínculos complejos con las políticas macroeconómica, monetaria, fiscal, educativa y de seguridad social.

Como ya decíamos, la definición política de un problema público es el resultado de una pugna simbólica ente grupos y definiciones rivales. Pugna que tiene lugar en un contexto institucional al menos parcialmente establecido. Las modalidades de la inclusión en la agenda política de una situación juzgada colectivamente como problemática son, sin embargo, complejas y merecen que nos detengamos en ellas.

7.3. Los procesos de inclusión en la agenda política

Veamos cuáles son los factores que pueden explicar cuando un problema acaba incluyéndose en la agenda política, tornándose así público. Empezamos sugiriendo que este proceso puede interpretarse como una lucha de poder cuyo objetivo fundamental es el reconocimiento, o la imposición, de una primera «hipótesis causal» que de alguna manera (pre)estructura la futura intervención pública. Distinguiremos después algunas constelaciones de actores y formas de acción (recursos y reglas institucionales) propias de diferentes procesos.

7.3.1. DE LAS «HISTORIAS CAUSALES» EN CONFLICTO A LA «HIPÓTESIS CAUSAL» DOMINANTE

De acuerdo a los postulados de la perspectiva constructivista, todo problema social y público es una construcción colectiva. La definición del problema que pretende resolverse a través de una política pública surge, pues, de las interacciones entre los actores implicados en una situación particular considerada como problemática. A menudo, este proceso de definición implica conflicto entre los distintos grupos de actores. El control del proceso de definición de los problemas

públicos y, consecuentemente, de las modalidades alternativas para su solución, representa un reto político fundamental (Weiss, 1989), e incluso, para algunos, el instrumento supremo del poder (Schattschneider, 1960:66). Como también señala Stone (1989), se da una verdadera competencia entre grupos sociales para tratar de imponer la propia definición del problema. Podríamos decir que los actores involucrados tratan de convertirse en los «propietarios» o depositarios legítimos del problema (Gusfield, 1984:10-11).

Este debate, generalmente conflictivo, se articula en función de las «historias causales» presentadas por los diferentes grupos de actores: «La definición del problema es un proceso de construcción de imaginarios, en el que el tema fundamental es la atribución de causalidad, repulsa y responsabilidad. Las condiciones, las dificultades o los temas objeto de controversia, no acostumbran a tener propiedades inherentes que los hagan más o menos susceptibles de ser vistos como problemas en fase de expansión. Más bien, son los actores políticos los que proyectan sus marcos de análisis para conseguir mejorar sus capacidades de generar consenso a su alrededor. Y de la misma manera, estos actores políticos no acostumbran a aceptar de manera pacífica los nexos causales que proporciona al respecto la ciencia o las explicaciones más o menos populares. Estos actores construyen historias o narraciones que describen problemas y dificultades atribuibles a la acción de otros individuos u organizaciones, y a partir de ahí reivindican el derecho a exigir que el gobierno actúe para detener esa problemática» (Stone, 1989:282).

Una «historia causal» incorpora un grupo social cuya situación se considera problemática y, paralelamente, imputa la responsabilidad de esta situación inaceptable desde una óptica política, al comportamiento de otro grupo social (Edelman, 1988:17). Desde esta perspectiva, definir un problema significa identificar tanto los grupos que padecen sus efectos negativos, como el origen de los mismos. Es decir, designar a aquellos cuyo comportamiento *causa* el problema y que consecuentemente deben «pagar» los costes que implica su solución. Las historias causales *crean o delimitan* grupos sociales precisos a través de un proceso de designación simbólica. Durante ese proceso, los diferentes actores manipulan imágenes y símbolos que les permiten reforzar su discurso (véase particularmente Edelman, 1964, 1968; Schneider e Ingram, 1997). Un ejemplo particularmente significativo al respecto, lo tenemos en Europa con la movilización por parte primero de los grupos de extrema derecha y después por fuerzas simplemente conservadoras o populistas, para atribuir deliberadamente las causas del desempleo, de la inseguridad, etc. a un grupo social particular: los inmigrantes.

Se ha sugerido (Stone 1989) que el debate público generalmente es reactivo o poco sensible a interpretaciones o explicaciones demasiado complejas y que los actores (estratégicos) buscan más bien influir con historias causales simples. En la mayoría de los casos, los grupos afectados por un problema intentan hacer creíble una causa «intencional» de su situación desfavorable. Desde su perspectiva, el problema social en debate, está provocado por una acción humana premedi-

tada, y las consecuencias no pueden considerarse como imprevisibles, sino que eran conocidas (por ejemplo, «Mis problemas respiratorios se deben al hecho que los industriales producen conscientemente emisiones contaminantes, lo cual degrada la calidad del aire»). Si una argumentación de este tipo es poco creíble, se usa el argumento de la «negligencia»: la causa del problema sigue siendo una acción humana consciente, pero sus consecuencias en este caso no son previsibles (por ejemplo, «Me contagiaron el virus del SIDA a través de una transfusión sanguínea por no haber tomado las precauciones que, de acuerdo a los conocimientos médicos actuales, son indispensables»). Por el contrario, los grupos que políticamente son designados como responsables de ese problema colectivo argumentan causas «mecánicas», incluso «accidentales», para tratar de librarse de toda responsabilidad. Así, sugieren que situaciones externas o acciones humanas no premeditadas provocaron consecuencias que no podían ser previstas y que, por supuesto, no eran deseadas (por ejemplo: «Es un problema de orden técnico desconocido, no imputable a la compañía Swissair, el que causó la catástrofe aérea en Halifax (1999), y no una reacción equivocada de los pilotos o bien controles de seguridad insuficientes». «Es un fallo técnico imprevisible el que produjo la explosión del reactor nuclear de Tchernobyl (1996) y no una gestión inadecuada a nivel seguridad e infraestructura». «Son las condiciones climatológicas excepcionales las que provocaron la inundación del terreno de camping situado en el antiguo cauce del río en Biescas, cuyo curso desviamos a través de la edificación de un dique que en condiciones normales es suficiente para canalizar las precipitaciones» (1996).

Desde un punto de vista analítico, toda historia causal comporta una dimensión *empírico-cognitiva* (la cual en ocasiones incluye una base científica sólida) y una dimensión *moral o normativa*. Hisschenmöller y Hoppe (1996) combinan ambas dimensiones al elaborar una tipología de los problemas públicos clasificados en función de su grado de estructuración y sugieren que cada tipo de problema implica, en la medida en que los poderes públicos deseen efectivamente resolverlo, un tipo de política particular (véase la tabla 4).

Esta tipología resulta útil para distinguir los procesos de definición propios en las diferentes políticas públicas y para formalizar los vínculos entre la naturaleza del problema tratado y la estrategia de acción pública elaborada e implementada. Sin embargo, sus alcances heurísticos son limitados toda vez que, al igual que las proposiciones teóricas de Stone (1989), para tratar de entender todo el proceso de (re) definición de un problema social el enfoque se basa (casi) exclusivamente en las historias causales.

Al referirnos al triángulo de base de una política pública (véase capítulo 3.4), el concepto de historia causal propuesto por Stone (1989) presenta grandes similitudes con el concepto de hipótesis causal que nosotros proponemos para la identificación de los grupos-objetivo (supuestos causantes del problema) y los beneficiarios finales, es decir, quienes padecen los efectos negativos del problema que pretende resolver una política pública. En este sentido, lo que denominamos hipótesis causal (y que se formaliza, al menos de manera implícita, en el pro-

Tabla 4: Relaciones entre la estructuración de un problema y las estrategias políticas

DESDE UN PUNTO DE VISTA COGNITIVO	DESDE UN PUNTO DE VISTA NORMATIVO	
	<i>Conflicto con las normas y valores que implica el problema a resolver</i>	<i>Consenso con las normas y valores que implica el problema a resolver</i>
Desconocimiento de la naturaleza misma del problema a resolver	Problema <i>no estructurado</i> (-> estrategia basada en el <i>aprendizaje colectivo</i>) Por ejemplo, efectos de las manipulaciones genéticas o de las ondas ionizantes (teléfonos celulares) sobre el hombre y el medio ambiente	Problema <i>parcialmente estructurado</i>: existe acuerdo respecto a los objetivos (-> estrategia pluralista basada en la <i>negociación</i>) Por ejemplo, la lucha contra las redes de la droga, el trabajo infantil
Certezas (científicas) acerca de los efectos del problema a resolver	Problema <i>parcialmente estructurado</i>: existe acuerdo en lo que respecta a los medios (-> estrategia de <i>acomodación</i>) Por ejemplo, la cuestión de los plazos en materia de aborto	Problema estructurado (-> estrategia basada en la <i>reglamentación</i>) Por ejemplo, la lucha contra la contaminación de origen urbano, industrial o agrícola del agua

Fuente: Adaptación libre de Hisschemöller y Hoppe (1996:56) ilustrada con ejemplos recientes

grama político-administrativo) representa la «historia causal» o «narración» que finalmente logra imponerse como la más plausible conforme a lo que se sabe sobre las condiciones constitutivas del problema social, y/o la más deseable políticamente en función de los intereses y valores de los actores implicados en el proceso de definición de dicho problema. En un análisis empírico, la etapa de definición política (inicial y frecuentemente provisional) de un problema público, puede considerarse como terminada cuando una hipótesis causal reúne, si no un total consenso político, al menos el acuerdo de una mayoría sustancial de los actores involucrados.

En los párrafos siguientes, discutiremos algunas de las modalidades de inclusión de un problema público en la agenda política. Tales proposiciones identifican diversos actores que, al movilizar y combinar distintos recursos, se convierten en emprendedores, precursores –incluso «propietarios»– del debate acerca de un problema público determinado.

7.3.2. PROCESOS: ACTORES, RECURSOS E INSTITUCIONES MOVILIZADOS

Las investigaciones acerca de la inclusión de los problemas sociales en la agenda política estudian los factores que influyen para que determinado problema social consiga implicar a los actores involucrados (convirtiéndose finalmente en un problema público) mientras que otra situación problemática no llega a convertirse en objeto ni de debate político, ni de intervención estatal. Se trata, por tanto, de identificar los actores y los procesos de inclusión en la agenda («agenda setting»). No disponemos de una teoría global que permita explicar la constitución y la definición de la agenda política ni las oportunidades que los «impulsores» del debate acerca de un problema social tienen de acceder a ella. En cambio, un gran número de trabajos proponen modelos parciales, cada uno de los cuales describe un proceso particular de inclusión en la agenda. Sin pretender ser exhaustivos, presentaremos a continuación cinco procesos prototípicos de «agenda setting» (véase Garuad, 1990; Landry et al., 1998).

La «Mediatización»

Quienes proponen el modelo denominado de la mediatización señalan el rol determinante que los «*media*» (fundamentalmente la prensa escrita, radio, televisión, e internet) y los institutos de encuestas (por ejemplo, las encuestas regulares acerca de los problemas que la población considera como prioritarios) tienen en la conversión en «issue» o tema de interés social una determinada situación problemática. Al poner el foco en un acontecimiento social específico (sobre todo en situaciones de crisis), los media influyen directamente sobre la opinión pública. Esto incita a los actores públicos, así como a los partidos, para tratar de (re)apropiarse de esos temas de discusión actuales y propiciar un debate político que les permita hacer valer sus ideas y programas políticos y, consecuentemente, presentarse con un perfil propio ante los ciudadanos más directamente implicados y ante el electorado en general (Mc combs y Shaw, 1972; Gormley, 1975; Walker, 1977; Lambeth, 1978; Cook et al., 1983; Scheberle, 1994). Así, vemos como recientes escándalos políticos en Francia suscitaron la cuestión del financiamiento público de los partidos políticos; mientras que la acumulación de incendios en un periodo determinado en Galicia puede provocar una mini tormenta política con movilización inusitada de recursos, actores e instituciones.

En este tipo de proceso, los principales recursos movilizados por los actores (privados) son, evidentemente, la información y las estructuras de comunicación. Por otro lado, el recurso tiempo también reviste importancia, dado que el momento que se elige para dar a conocer a la opinión pública un determinado problema social también será decisivo para su inclusión en la agenda política, sobre todo si el problema se presenta como nuevo y urgente. Paralelamente, podemos suponer que pocas reglas institucionales pueden limitar o, por el contrario, fa-

vorecer la acción y el poder de definición de los media, ya que estos cuentan con el margen que les da la libertad de expresión constitucionalmente consagrada.

La «Movilización» o «Iniciativa externa»

Partir de la hipótesis que la agenda política se estructura como respuesta a demandas sociales claramente articuladas, equivaldría a sugerir que la actividad de los grupos de presión y/o de los (nuevos) movimientos sociales es determinante. Presentándose como defensores de intereses sociales, frecuentemente generales y a largo plazo (por ejemplo, la protección del medioambiente, el derecho al trabajo, la lucha contra la xenofobia, el derecho a la vivienda,...) estos actores organizados intentan (valiéndose de medios tanto institucionales, iniciativas legislativas populares; como extra-institucionales, manifestaciones, bloqueos, etc.) atraer a la opinión pública y la atención de los actores político-administrativos hacia el problema social que pretenden que sea objeto de intervención por parte de los poderes públicos. Habida cuenta del funcionamiento actual de las democracias occidentales, este modelo parece muy plausible y cercano a la realidad. Se utiliza frecuentemente cuando la movilización de los grupos adquiere una fuerte visibilidad pública (Cobb y Edler, 1983; Cobb et al., 1976; Baumgartner y Jones, 1993:xy), como en el caso de las huelgas organizadas por los sindicatos de la función pública, la toma de instalaciones nucleares por parte de «comandos de ecologistas» estilo Greenpeace, las propias acciones de Greenpeace en España con la denuncia de la construcción de un gran hotel en el espacio protegido de Cabo de Gata en Almería. Conviene recordar campañas en nuestro país de fuerte impacto como fue la movilización contra el servicio militar obligatorio (Peláez, 2000) o contra el comercio de armas (Fisas, 1994).

En este modelo, los actores (privados) recurren en primer lugar a los recursos «apoyo político» y «organización», mientras que los medios financieros y humanos sirven naturalmente como soporte indispensable a la estructura organizativa. En un primer momento, el objetivo consiste en la instrumentación de una (nueva) organización capaz de hacer valer los intereses de sus miembros (por ejemplo, la constitución de un grupo de defensa del barrio o de un determinado territorio, la creación de una coalición de organizaciones de acción social). Más tarde, apoyándose en los medios internos de esta organización, los actores intentan tematizar un nuevo problema oponiéndose, ya sea a la política vigente o a un nuevo proyecto (infraestructural). Al no gozar necesariamente del derecho jurídico a ser oídos en los procesos de consulta y de co-decisión (carencia del recurso «derecho» por falta de «interés directo» en el tema objeto de controversia) estos actores se concentran en la creación, la explotación y la combinación de otros recursos, entre los cuales se encuentran la información y el tiempo, a fin de retrasar, o incluso bloquear, un proyecto concreto.

Desde un punto de vista institucional, los análisis empíricos demuestran que los (nuevos) movimientos sociales recurren con mucha frecuencia a las institu-

ciones judiciales y/o a la democracia directa (sobre todo a la iniciativa popular en el caso suizo, o en algunos casos a la iniciativa legislativa popular en el caso español), para tematizar (a nivel nacional) un problema hasta entonces oculto (o percibido sólo a nivel local). Tales procedimientos institucionales si bien resultan, por lo general, sumamente costosos y a pesar de que sus resultados son inciertos, representan muchas veces el único medio para algunos grupos y organizaciones de afirmarse como actores en un sector determinado. Finalmente, debemos señalar que algunos actores no públicos van más allá de toda regla institucional adoptando estrategias de acción ilegales, pero legítimas desde su perspectiva (por ejemplo, el llamamiento a la desobediencia civil en el caso de los «sin papeles» en diversos sitios de Europa; la resistencia frente a los procesos de globalización con manifestaciones contra las cumbres de organismos internacionales; la ocupación de una instalación nuclear...) recurriendo en ocasiones al recurso «violencia».

Con respecto al modelo de la «movilización» o de la «iniciativa externa» subrayemos finalmente que, en el caso de varias políticas públicas, se pueden identificar claramente a nivel local lo que llamaríamos «laboratorios de surgimiento» de una problemática particular. Con el surgimiento de temas que posteriormente se convierten en «issues» a nivel supralocal y que puede llegar a tener alcance internacional. Contrariamente a estos procesos «de abajo a arriba» encontramos también procesos «de arriba a abajo» que llevan a la agenda (infra) nacional problemas colectivos que inicialmente se discutieron a nivel internacional. Tal es, por ejemplo, el caso de las directivas de la Unión Europea, que han ido incorporando en la agenda nacional o local problemas públicos que hasta entonces no se reconocían como tales (por ejemplo, la limitación de algunas prácticas de caza en Francia, o el tomar en cuenta, gracias a la directiva «ozono», la contaminación del aire provocada por los automóviles; o más recientemente la gran significación y movilización generada por la nueva Directiva del Agua en el conjunto de cuencas hidrográficas de España y otros países europeos). De hecho, uno de los principales impactos de la Unión Europea es la progresiva europeización o armonización de la agenda política del conjunto de los Estados miembros (véase principalmente Mény, Muller, Quermonne, 1985; Larrue, 1999).

«Oferta política» o «Competencia electoral»

Inspirado en las teorías del «public choice», el modelo de la oferta política supone que los partidos políticos y otras organizaciones no pretenden (solamente) responder de manera reactiva a las demandas sociales ya articuladas, sino que, por el contrario, son los propios partidos políticos quienes toman la iniciativa. Su acción concreta consiste en definir problemas públicos y formular políticas públicas, lo que lleva al aumento de su base electoral al ir sumando beneficiarios potenciales de las mismas. Así, la agenda política se constituirá en función de los temas elegidos —en los programas y en el marco de las campañas políticas—

por los principales partidos competidores. Este modelo tiene diversas subvariantes que dependen del carácter de la confrontación entre los partidos, sea ésta de cariz ideológico (situación de competencia directa según Downs 1957 y Odershook 1986) o que se base en la enunciación selectiva de ciertos temas respecto a los cuales un partido tiene más credibilidad que otros ante la población (situación de competencia indirecta según Budge, Farlie, 1983; Klingeman et al., 1994). La inmigración, asunto tematizado por los partidos de extrema derecha en la mayoría de los países europeos; el problema del desempleo, promovido por los partidos de izquierda, o los problemas ambientales, tematizados por los partidos ecologistas, son ejemplos de esta segunda opción. Lo cierto es que estas teorías en general se desarrollaron para explicar el proceso de inclusión en la agenda en regímenes democráticos estilo «Westminster», en los cuales el partido mayoritario elabora un programa legislativo explícito, que, una vez en el gobierno, trata de llevar a cabo con el apoyo de una mayoría parlamentaria (Hofferbert, Budge, 1992; Pétry, 1995).

Los recursos movilizados por los partidos políticos incluyen generalmente la información («enunciados de los programas políticos»), la organización («aparato de partido») así como el apoyo político («mayoría política o coalición gubernamental posible»). Como lo demuestran los análisis acerca del financiamiento de los partidos políticos y acerca de las campañas electorales los recursos financieros tienen también un rol determinante en la capacidad de cada partido para ocupar la escena política y conducir el debate acerca de un problema social determinado.

Entre las reglas institucionales que los partidos políticos pueden usar para hacer valer sus posiciones ideológicas, podemos citar el reconocimiento constitucional de los partidos, los instrumentos de democracia directa (iniciativa popular y referéndum), las reglas electorales (sistemas mayoritario versus proporcional) así como las reglas informales propias al sistema de consolidado de partidos (por ejemplo, un problema tematizado por un partido gubernamental se tomará en cuenta más fácilmente que un problema incluido en la agenda por un partido no gubernamental). Además, es importante señalar que las reglas propias del federalismo o las leyes referidas a la descentralización influyen parcialmente en la organización interna de los partidos políticos (por ejemplo, la divergencia entre la postura de un partido de ámbito estatal y las posiciones de sus organizaciones a escala cantonal en Suiza o de comunidad autónoma en España, como hemos visto recientemente con el tema de la financiación autonómica o con la gestión del agua).

«Anticipación interna»

El modelo denominado de «anticipación interna» (Garraud, 1990) otorga un peso decisivo en la constitución de la agenda política a los actores administrativos y a las autoridades públicas. Dado que estos actores están a cargo de la

implementación de las políticas vigentes, de acuerdo a este modelo, serían estos actores los que estarían en mejor posición para identificar los desajustes entre las acciones estatales que se van llevando a cabo y los problemas sociales aun no resueltos. Efectivamente, los informes de evaluación acerca de los efectos de una política constituyen frecuentemente un soporte informativo esencial para anticipar problemas, o aquellos ya existentes pero que aún no se han abordado. En consecuencia, los actores administrativos están en buena posición para proponer modificaciones a las políticas vigentes y/o nuevas estrategias de intervención. Para los partidarios de este modelo, la dinámica interna propia al subsistema político-administrativo se ve particularmente reforzada en las situaciones en las que la sociedad civil articula «mal» un problema. En tales casos, los actores públicos reemplazan a los actores privados, apropiándose y (re)definiendo el problema público a resolver. Al hacerlo, esos actores públicos se garantizan también un plus de legitimidad, pudiendo preservar e incluso ampliar su ámbito de competencias y recursos (humanos, financieros, de información, etc.).

La puesta en marcha, por parte de los organismos vinculados a la salud pública, de una campaña en materia de tabaquismo y alcoholismo dirigida a los adolescentes, así como la prohibición de la publicidad para tales productos constituyen un ejemplo de lanzamiento de una nueva política (ver para el caso de España, Villabí, 2006); otro ejemplo lo constituye el problema de la seguridad vial, asunto que los poderes públicos sitúan de manera regular en la escena mediática aprovechando momentos especialmente intensos de movilidad.

Asimismo, las reglas institucionales que fijan los procedimientos de toma de decisión sirven potencialmente como soportes procedimentales a las actividades de las autoridades públicas. Tal es por ejemplo el caso de la posibilidad de instituir una comisión de expertos externos para analizar los datos de un problema social determinado, o la posibilidad de organizar un (pre) proceso (informal) de consulta a determinados actores interesados, etc. Subrayemos que los actores político-administrativos conocen perfectamente los engranajes institucionales —sobre todo los de carácter informal— del sector público; conocimiento que no poseen necesariamente algunos actores privados, sobre todo si estos últimos no están organizados como grupo de presión. En este sentido, los actores públicos gozan potencialmente de un margen de maniobra mayor para hacer valer sus propios intereses (y para desarrollar políticas públicas).

«Acción corporativista silenciosa»

Mientras que el modelo de la movilización se concentra en acciones con fuerte visibilidad pública de los grupos de presión y de los (nuevos) movimientos sociales, el modelo de la acción corporativista silenciosa trata de destacar el rol más discreto que algunos grupos de interés tienen en la agenda política. Al defender sus propios intereses (frecuentemente particulares y a corto plazo) estos actores, muy bien organizados y poseedores de redes de influencia, buscan un ac-

ceso directo a la arena de toma de decisiones al tiempo que, conscientemente, evitan que las políticas públicas que ellos desean mantener, introducir o evitar a cualquier precio, se presenten en los medios masivos de comunicación o sean objeto de debate o controversia política. Este modelo reposa, entre otras, en las teorías neo-corporativistas, así como en estudios empíricos (Baumgartner y Jones, 1993) que demuestran que ciertas administraciones y autoridades políticas mantienen relaciones de «clientelismo» con diversos actores privados o paraestatales. Los casos del sector agrícola, del sector de la industria energética, farmacéutica o del sector de la construcción y obras públicas son los más conocidos (Chaqués, 2000, para el caso de la industria farmacéutica en España).

Si las relaciones de clientelismo caracterizan los intercambios entre ciertos actores privados y públicos, entonces podemos entender que los recursos «organización», «consenso» y «apoyo político» son esenciales para el mantenimiento de este equilibrio corporativista. Efectivamente, para una autoridad administrativa resulta interesante negociar de manera bilateral con un grupo de presión en la medida en que éste le ofrece, a cambio de la no-problematización pública del tema a resolver, su red de acción (es decir una administración paraestatal de implementación) así como su apoyo en el momento de la adopción de la política. De hecho, la mayoría de los recursos serán movilizados para evitar que la información acerca del problema a resolver resulte (demasiado) pública, que se adopten soluciones jurídicas (demasiado) rígidas, etc.

A nivel institucional, lógicamente, son más bien las reglas informales las que influenciarán la naturaleza y el contenido de las negociaciones entre las autoridades públicas y los grupos de presión privados. Podemos llegar a suponer incluso que los actores implicados van a orientar todas sus decisiones y acciones hacia la elaboración de convenciones informales o de contratos tácitos justamente para evitar que otros actores, también interesados, puedan recurrir a instituciones formales a fin de acceder al espacio de la política pública en cuestión (véase el capítulo 3.3.1) y cuestionar la red de actores y la definición del problema respecto a cuales los actores que ocupan el mencionado espacio ya se han puesto de acuerdo.

7.3.3. CRITERIOS PARA LA COMPARACIÓN

Ninguno de los cinco modelos que aquí hemos presentado de manera somera es suficientemente especializado y complejo para explicarnos de manera completa la inclusión de un problema social particular en la agenda política. En cambio, al combinarlos, el analista puede identificar más fácilmente los caminos por los que los grupos sociales (es decir los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terciarios) y los actores públicos pueden/ deben transitar para formar coaliciones durante el proceso de definición política de los problemas públicos. A fin de facilitar este tipo de comparaciones, la tabla 5 representa algunas de las variables que deben considerarse para realizar estudios empíricos acerca de la inclusión en la agenda. Esta tabla también propone, en calidad de hi-

Tabla 5: Variables para el análisis de la inclusión de los problemas públicos en la agenda política

Modelos® Variables	Mediatización	Movilización (Iniciativa exterior)	Oferta política (Competencia electoral)	Anticipación interna Fuente: Adaptación libre de Garud (1990:39) y comple- mentos relativos a los recur- sos y a las instituciones
¿Actores: «propietarios» del problema o precursores del proceso?	Diversos medios de co- municación y encuestas opinión	Grupos de presión y movimientos sociales	Partidos políticos y otras organizaciones	Autoridades político- administrativas
¿Demanda social clara- mente articulada?	No	Si	No	No
¿Impacto social o audiencia del problema?	Amplia	Amplia	Amplia	restringida
¿Conflicto mediatizado, opinión pública interesada?	Si	Si	Si	No necesariamente
¿Explotación partidista?	No necesariamente	No necesariamente	Si	No
Principales recursos movili- zados	Información, infraes- tructura y tiempo	Organización y apoyo político	Información, organiza- ción y apoyo político	Información y derecho
Principales reglas institu- cionales utilizadas	Garantía constitucional a la libertad de expre- sión	Democracia directa y/o acciones ilegales	Garantías constituciona- les, democracia directa y reglas electorales y gubernamentales	Principios del derecho administrativo y reglas decisorias tradicionales

pótesis, los principales recursos y reglas institucionales que los actores movilizan para imponer su «historia causal» respectiva.

Al considerar las diferentes variables expuestas en este cuadro, resulta evidente que un estudio detallado del proceso de inclusión en la agenda política de un problema público debe incluir al menos tres etapas:

1. un análisis de los actores involucrados: ¿Quiénes son los activistas-emprendedores, «propietarios» y/o depositarios legítimos del problema? ¿Cuál es la historia causal que se propone? ¿Qué historias causales propuestas por los otros actores compiten con ella?
2. un análisis de los procesos de tematización: ¿Qué recursos y qué reglas institucionales son utilizados por quién y con qué nivel de éxito, para acceder a la arena de toma de decisiones?
3. un análisis del contenido sustantivo: ¿Qué influencia tienen la composición de los actores implicados y las estrategias utilizadas para la inclusión en la agenda sobre la manera en la que el (perímetro social, geográfico y temporal del) problema se define finalmente?

Al considerar de manera simultánea estas dimensiones sustantivas e institucionales, se facilita la comprensión y la interpretación globales del proceso de definición política que garantiza el paso de un problema considerado social hacia un problema público.

7.4. Dinámica de la agenda política: competencia y cambio

Hasta aquí, hemos discutido los conceptos de «problema social», «problema público» e «inclusión en la agenda» como si cada problema constituyera, en sí mismo, una entidad independiente. Este postulado, implícito en la mayoría de los estudios de caso que abordan un sólo y único problema público (por ejemplo, acerca del SIDA: Rogers et al., 1991; acerca del calentamiento del planeta: Trumbo, 1995; acerca de la política económica: Kleinnijenhuis y Rietberg, 1995), no puede ocultar el hecho de que diversos problemas sociales compiten entre sí cuando, de manera simultánea, pretenden entrar en la agenda política (Landry et al., 1997:10).

Efectivamente, dada la limitación de recursos del aparato estatal y de los actores intermediarios (partidos, movimientos sociales, grupos de presión), la agenda política no puede tratar al mismo tiempo y con la misma intensidad todos los problemas articulados por la sociedad civil. Ello conlleva una competencia entre los problemas sociales, algunos de los cuales se ven relegados al último lugar de la lista de prioridades de la acción pública (por ejemplo: «las cuestiones ambientales son un lujo del que sólo nos podemos ocupar en periodos de expansión económica») y otros son simplemente marginados o apartados del debate democrático (véase el concepto de las «no-decisiones»). En consecuencia, al ana-

lizar empíricamente la inclusión en la agenda política de un determinado problema, el investigador debe incluir no solamente los factores propios al problema estudiado, sino también las condiciones más generales que dependen de los otros problemas sociales articulados simultáneamente por la sociedad civil para explicar el acceso o el no-acceso del problema estudiado a la arena política (Crenson, 1971; Cobb et al., 1976; Hilgartner y Bosk, 1988; Kingdon, 1984).

Es necesario, por último, subrayar la pertinencia de una interpretación diacrónica de la inclusión en la agenda. Al respecto también se presentan diversas hipótesis divergentes. Baumgartner y Jones (1993) sugieren que los problemas públicos y las políticas públicas que se desarrollan para darles respuesta no siempre evolucionan de modo incremental. Períodos cortos de cambios radicales se intercalan con largos períodos de adaptaciones marginales, incluso de mantenimiento del estado de cosas, lo que lleva a un modelo denominado «equilibrio puntual» que Vlassopoulou (1999:29) resume como sigue: «Cada sistema de actores (policy venue) constituido alrededor de un problema o reto, representa una cierta percepción de ese problema (policy image). La difusión, por parte de otro actor de una visión alternativa se convierte de esta forma en un claro elemento de inestabilidad: ya que de imponerse, no cambia solo la definición del problema, sino que modifica asimismo la correlación de fuerzas en el seno del sistema de actores. Por tanto, podríamos decir que cada configuración de actores refleja una definición particular de cada reto o tema, lo que nos invita a no considerar ambos elementos de forma separada: un cambio en la definición nos va a provocar un cambio en el sistema de actores y viceversa. Por todo ello, la combinación de los dos elementos nos puede explicar a la vez tanto la estabilidad como la modificación rápida de una política determinada». Conforme a esta perspectiva, la correlación entre la definición de un problema público y los actores movilizados en torno a él permiten explicar el cambio en la agenda política así como las intervenciones públicas. Este análisis se aplica particularmente al proceso de «ecologización» de la política agraria tanto en Francia como a nivel europeo (véase Larrue, 2000). En el caso de España, el caso más emblemático al respecto ha sido el cambio en las políticas del agua, a partir del conflicto sobre el Plan Hidrológico nacional, y los cambios tanto en la definición del problema como en el sistema de actores (ver Arrojo, 2007)

Rose et Davies (1994) presentan otra hipótesis según la cual todo gobierno, una vez en el poder, dispone de un margen de maniobra extremadamente limitado para tratar nuevos problemas públicos. Heredera de los programas iniciados por los gobiernos anteriores, la nueva mayoría política se ve en la necesidad de asignar una gran cantidad de los fondos públicos a las políticas ya en marcha («efecto sombra»). Este fenómeno de inercia se ve acentuado por las rutinas y los juegos estratégicos de los actores político-administrativos que intentan preservar sus prerrogativas. Así, los nuevos programas representan ante todo una especie de nueva capa o estrato que viene a agregarse a los programas ya «sedimentados». Como también sugiere Lascoumes (1996:334), ningún problema público se tematiza en un terreno virgen. Todo cambio de definición de un problema y, for-

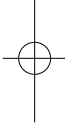
zosamente, de política pública se realiza en referencia directa a la situación anterior, la cual influye tanto sobre como se piensa el problema como sobre las constelaciones de actores implicados y las estrategias de acción. Según esta óptica, el peso de la herencia política es determinante.

Al respecto, podemos citar el ejemplo de la sedimentación de la política agrícola común, la cual, en la práctica, condujo a un cúmulo de subvenciones otorgadas a los agricultores (desde subvenciones en base a la producción o en base a la hectárea, hasta aquellas otorgadas para recompensar las prácticas ecológicas) (Reiger, 1998).

En conclusión, hemos de fijarnos en el hecho de que toda política pública se constituye «paso a paso» y en el tiempo, procediendo a múltiples retroacciones y procesos de aprendizaje colectivo. Durante la primera tematización del problema público a resolver, el modelo causal elaborado es con mucha frecuencia monocausal y parcial. Debido a las lagunas propias a dichas hipótesis causales y de intervención iniciales, la programación de la política es frecuentemente deficiente o, al menos, incompleta. Sin embargo, la evaluación de los efectos verdaderamente inducidos por su implementación, permite a los actores implicados sacar lecciones de todo ello y, por así decirlo, «afinar el tiro» (es decir, redefinir políticamente el problema público). Durante este nuevo ciclo de la política pública, podemos constatar que el modelo causal adquiere una mayor complejidad, así como también los elementos institucionales que surgen (parcialmente) de la sedimentación de las reglas sucesivamente aplicadas durante el ciclo precedente y que permiten atribuir tal recurso y tal posición a tal actor. Así, todo análisis empírico del producto «definición política del problema público» debe identificar de manera clara en qué ciclo se encuentra la política pública.

Capítulo 8

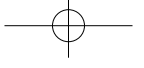
Programación y decisión en políticas públicas



Entramos en lo que sería la fase de decisión de las políticas públicas. Un momento en el que si bien aparentemente se cierra el debate entre alternativas, concepciones y posiciones de los distintos actores presentes en el escenario de la política objeto de debate, es, asimismo, el inicio del debate sobre como poner en práctica esa política, desde que parámetros de actuación deberíamos implementarla, y cuales son los acuerdos específicos que deberán acometerse para asegurar su efectiva ejecución. En este sentido, el primer producto a explicar dentro de la etapa de programación de una política pública es *el programa de actuación político-administrativo (PPA)*. Se trata de un momento específico de decisión en el que se fijan las bases jurídicas que sustentan los objetivos, los instrumentos de intervención y las modalidades operativas de la acción pública. Por otra parte, el PPA contiene también decisiones respecto al proceso y la organización administrativa que deberán permitir la implementación de la política pública. Precisamente, denominamos como *acuerdo (de actuación) político-administrativo (APA)* ese aspecto más operacional indudablemente vinculado a la decisión tomada. Y serán concretamente estos aspectos operacionales los que tomaremos en cuenta una vez explicitados los criterios decisionales en los que ahora centraremos nuestro análisis.

En la medida en que se fijan prioridades de orden cronológico, espacial y de protagonismo entre los diferentes grupos sociales a los que se aplica, el PPA también (pre) define parcialmente los actos intermedios de la política pública. Este programa de actuación da indicaciones —más o menos precisas y obligatorias— respecto a la producción administrativa de los *actos formales finales*, estableciendo así un nexo directo, ya sea jurídico o de facto, entre los grupos-objetivo de la política pública y las instancias públicas competentes para la implementación de ésta. Los conceptos más vinculados al plan de acción y a los actos formales finales se discutirán en el siguiente capítulo en donde se aborda la etapa de la implementación y sus productos (véase capítulo 9).

Entendemos que la etapa de programación de una política pública se completa en el momento en que los dos productos, PPA y APA pueden identificarse empíricamente. Los siguientes párrafos se consagran a la discusión acerca de los



elementos constitutivos de cada uno de estos dos pilares de una política pública. Tal como lo hicimos en el caso del producto *«definición política del problema público»*, queremos poner un énfasis particular en operacionalizar las dimensiones propias del PPA (8.1) y del APA (8.2) a fin de facilitar la posterior aplicación empírica de tales conceptos. En la parte final del capítulo, procederemos a identificar los principales actores, recursos y reglas institucionales movilizados durante el proceso de formulación y de adopción formal de los PPA y de los APA de una política pública (8.3).

8.1. Las decisiones en Políticas Públicas. El programa de actuación político-administrativo (Fase o producto No. 2).

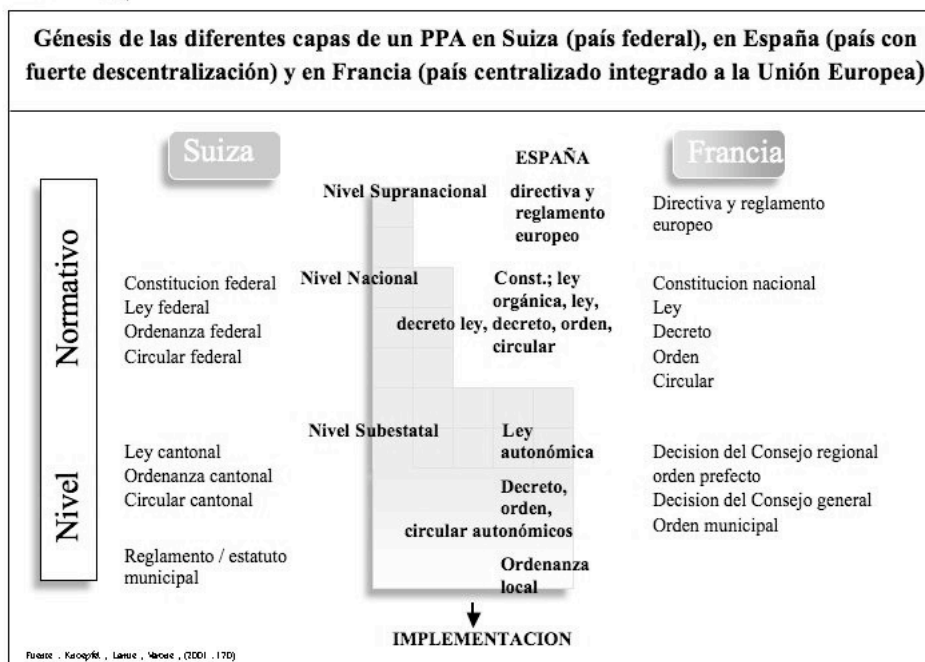
La fase o producto «programa de actuación político-administrativo (PPA)⁴⁶» incorpora el conjunto de normas y actos reglamentarios⁴⁷ que los parlamentos, los gobiernos y los organismos o autoridades a cargo de la implementación consideran necesarias para la aplicación de una política pública. Las políticas públicas disponen de PPA más o menos detallados (según exista o no un significativo despliegue reglamentario), más o menos centralizados (según sea la esfera de gobierno que se ocupe de ello) y más o menos coherentes (adecuación interna de los elementos constitutivos). Sin embargo, sea cual sea el caso, deben respetar el principio de legalidad. Toda intervención del Estado en la sociedad civil y en la esfera privada han de contar con una base legal suficientemente legitimada.

Un PPA define en términos jurídicos el mandato político que los legisladores formulan para tratar de solventar o afrontar un problema público. El PPA contiene pues los objetivos a alcanzar, así como los derechos y obligaciones impuestos a los grupos-objetivo. Consecuentemente, estas disposiciones constituyen la fuente de legitimidad primaria de una política pública (Moor, 1994:31ss y 309ss.). Estas se componen, desde un punto de vista formal, de diversos documentos escritos, sobre todo leyes, decretos y acuerdos administrativos, órdenes de implementación y directrices administrativas, los cuales se adoptan a diferentes niveles institucionales (véase la gráfica 12). El PPA incluye el conjunto de tales disposiciones legales estructuradas, generalmente, en diferentes niveles o estratos.

Desde un punto de vista material, las disposiciones de un PPA comprenden los objetivos normativos de la solución prevista para resolver el problema; la definición de los grupos-objetivo y su papel en la realización de la política pública

46. Nosotros utilizamos este concepto de manera más concreta y con una especial consideración de los documentos formales, lo que nos parece coherente dada nuestra tradición administrativa, lo que por tanto se aleja de la literatura anglosajona al respecto (Bobrow y Dryzek 1987; Dryzek y Ripley 1988; Linder y Peters 1988; 1989^a; 1990; 1991; Schneider e Ingram 1990).

47. Cuya definición varía según el país y las políticas consideradas. En España, decretos, órdenes, circulares, ...



(hipótesis causal); los medios disponibles para tal efecto (hipótesis de intervención); y los principios de la organización administrativa necesaria para la implementación de la política pública. Este conjunto de decisiones, denominadas genéricamente como «normas jurídicas», contiene normas de orden general y abstracto, disposiciones organizacionales y procedimentales. También podemos referirnos a ello como «material normativo» de una política pública.

En Suiza debido al federalismo legislativo y ejecutivo, en España por la existencia de las 17 CCAA, pero también en Francia, este material no puede limitarse a contemplar una sola de las esferas de gobierno. El contenido de un PPA se compone de diversas reglas, emanadas de las esferas propias de un gobierno multinivel, pertenecientes a jerarquías normativas diversas, las cuales deben identificarse al inicio del análisis empírico. Una vez listados, esos actos legislativos y reglamentarios diversos es posible proceder a su interpretación según el modelo que a continuación proponemos, de manera que puedan distinguirse de manera explícita los elementos constitutivos de un PPA. Es importante señalar que el análisis de las decisiones concernientes a los cinco elementos constitutivos del PPA que a continuación presentamos, normalmente sólo puede llevarse a cabo en base a diversos documentos legales y reglamentarios (leyes formales, decretos, órdenes, circulares, directivas internas, etc.). Desde un punto de vista pragmático, dado que el análisis de políticas públicas debe apoyarse en las normas concretas identificables en el material normativo, el procedimiento más simple consiste en partir de estas directivas y órdenes para posteriormente «subir» hacia el nivel de la legislación formal o incluso constitucional.

8.1.1. EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVO (PPA): CINCO ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

Es conveniente emprender un estudio detallado del PPA correspondiente en calidad de variable dependiente para entender bien una política pública. Para ello, proponemos un proceso que ya hemos probado en diversas investigaciones empíricas, el cual, en analogía con los estratos sucesivos de un núcleo, identifica cinco elementos constitutivos de un PPA (gráfica 13)⁴⁸. En el marco de una investigación de carácter evaluativo, este método permite verificar el carácter exhaustivo, la coherencia interna y los aspectos de legalidad de los PPA.

Tal como se indica en la gráfica, los PPA comprenden, en regla general, cinco elementos complementarios de los cuales tres revisten un carácter sustantivo —objetivos, elementos evaluativos y elementos operativos— y dos un carácter institucional —concernientes al acuerdo de actuación político-administrativo y los elementos procedimentales. A continuación discutiremos de manera sucesiva cada uno de estos elementos para, posteriormente, considerarlos de manera simultánea en la presentación de diversos tipos de PPA.

Los objetivos

Cada PPA incluye la definición de unos objetivos más o menos explícitos que permite concebir la intervención pública en función de las metas de la política en cuestión, lo que nos vuelve a conectar con la definición del problema. Los objetivos definen el estado que se considera satisfactorio (o mejor del escenario de partida) y que se pretende alcanzar a través de la solución adoptada. Describen, por así decirlo, el estado social deseado en un momento y ámbito de acción determinado una vez que el problema ha sido asumido como tal y se ha tratado de buscarle una respuesta. La tradición legislativa nos dice que los objetivos se definen frecuentemente de manera muy abstracta (por ejemplo, «evitar cualquier contaminación del aire que ponga en peligro la salud», o «disponer de una vivienda digna», etc.). En lo concerniente a los actos reglamentarios (decretos, órdenes, circulares o directivas administrativas), encontramos, por el contrario, que los objetivos adoptan la forma de valores más concretos, cuantificados y mesurables (por ejemplo un promedio anual 30 mg de So₂ por metro cúbico como límite para evitar daños potenciales a la salud debidos a la contaminación atmosférica; 15 metros cuadrados de superficie habitable por persona como base para el cálculo para una vivienda apropiada, etc.). Cuanto más concretamente se formulan los valores de los objetivos, más fácil resulta establecer si estos se realizaron efectivamente o no. Es obvio que cuanto más concretos son los objeti-

48. Desarrollado en 1982 por Knoepfel y Weidner (1982:93) para servir como instrumento en el análisis comparativo de las políticas públicas de lucha contra la contaminación del aire y de protección ambiental de diferentes países europeos, esta perspectiva ha servido posteriormente en el estudio de otras políticas públicas (véase Knoepfel 1995: 173ss).

vos, más oportunidades existen para que los beneficiarios finales de una política puedan exigir, políticamente o por vía judicial, mejores soluciones a los problemas que les afectan. Pero, los procesos judiciales sólo son posibles cuando estos valores-objetivo están formalmente anclados y explicitados en una ley o u orden. No es extraño pues, que muchas veces, a fin de evitar tales procesos, los objetivos concretos se fijan exclusivamente en normas u órdenes administrativas de rango claramente inferior a la ley.

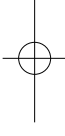
Los objetivos concretos requieren la determinación de unidades de medición o de indicadores que hagan referencia a los efectos de los programas en la realidad social (indicadores de eficacia). Estos últimos no deben confundirse con los indicadores que describen las medidas o las actividades administrativas en sí. De acuerdo a esta lógica de acción, el objetivo de una política pública no consiste en producir prestaciones estrictamente administrativas, sino en modificar la realidad social conforme a las disposiciones explícitas o implícitas presentes en el PPA. El objetivo no es cumplir la ley, sino alcanzar los objetivos que fija la ley ya que de esta manera se conseguirán los valores que la normativa incorpora, y que de hecho tratan de transformar la realidad considerada como políticamente inaceptable. El objetivo de las legislaciones que regulan el apoyo a las regiones menos favorecidas o la transformación de barrios con dificultades, no consiste en otorgar prestaciones a tales zonas, sino en mejorar las condiciones de existencia y de desarrollo de estos espacios. Lo mismo podemos decir acerca de la garantía de una calidad de vida equilibrada, de un ingreso mínimo, de una oferta suficiente de viviendas con un precio de renta moderado, etc.⁴⁹

Los elementos evaluativos

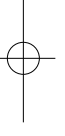
Los PPA de las políticas que operan con objetivos relativamente concretos (y ello está asociado normalmente con elevados requerimientos técnicos), incluyen indicaciones acerca del tipo de datos que deben obtenerse a fin de determinar exactamente el nivel de realización de los objetivos. Dichas indicaciones se extienden a elementos tales como el período y las técnicas a emplear (con especificaciones procedentes de las ciencias naturales, sociales, estadísticas o económicas) que permiten obtener dicha información e, incluso, la forma en que debe interpretarse. Encontramos ejemplos de ello en la política ambiental (por ejemplo, la definición de los métodos de análisis químicos a efectuar o los métodos para controlar el respeto a los mínimos fijados para los cauces de agua), en la política de construcción de vivienda (por ejemplo, la definición de la superficie habitable deducible) o en la política económica y social (por ejemplo, la definición de la composición de la cesta de productos básica⁵⁰ para fijar el índice de precios).

49. Véanse la ley francesa acerca de la urbanización y el desarrollo durable del territorio de julio de 1999, o la Ley de barrios de la Generalitat de Cataluña del año 2004.

50. En Suiza, la canasta básica se define siempre en el marco de un acuerdo del Consejo federal, mientras que en Francia o en España se trata de un decreto tomado por el Consejo de ministros.



Las implicaciones políticas de los elementos evaluativos en la gestión sustantiva de la política pública son importantes en algunos casos. Pero, a pesar de ello, los debates políticos al respecto frecuentemente se concentran en la pertinencia técnica y en la justificación científica de los datos correspondientes a las medidas propuestas. Todo investigador en ciencias sociales o naturales sabe que se pueden «producir» resultados divergentes según el método que se aplique. Este fenómeno también se presenta en el análisis de políticas públicas. Al cambiar las unidades de medición se consigue en ocasiones, volver «eficaces», a posteriori, políticas públicas totalmente ineficaces, sin necesitar para ello modificar su sustancia (por ejemplo, variando la definición de a quién considerar «parado» o sin trabajo, se puede alterar la cifra total de personas desempleadas de un país). Dada la estrecha interdependencia entre los métodos para evaluar el grado en que los objetivos de una política pública se han alcanzado y los resultados verdaderamente obtenidos, la selección de los elementos evaluativos del PPA puede tener una gran influencia en el alcance normativo y político de los objetivos a alcanzar. Sin embargo, el debate político no acostumbra a entrar en esa esfera, y así, esa selección de parámetros (cuya significación puede ser en ocasiones equivalente a la de los propios objetivos), se ve frecuentemente monopolizada por actores que se sirven de un lenguaje técnico para hacer valer sus intereses políticos, sin necesidad de explicitarlos abiertamente. Son pocos los casos en los que las implicaciones políticas de la selección de los elementos evaluativos se reconocen abiertamente (entre ellos podemos citar el debate, ya mencionado, acerca de si el índice de desempleo debe o no incluir a quienes se encuentran en paro desde hace mucho tiempo y que ya no pueden beneficiarse del seguro de desempleo, o a los «desempleados ocupados en programas de formación», o el ya conocido debate acerca de si la «cesta de la compra» recoge suficientemente bien el panorama de precios en cada momento).



Los elementos operativos (instrumentos de intervención, medidas)

Los elementos operativos definen las modalidades de intervención (o las medidas previstas) para alcanzar los objetivos de una política pública. Además, concretizan la hipótesis de intervención y precisan la hipótesis causal toda vez que definen los grupos-objetivo a los que tales medidas se aplican. Estos elementos del PPA son los que, sin duda, mejor caracterizan una política pública ya que, además de definir los grupos objetivo, determinan los derechos y obligaciones que directamente se les confieren, así como el grado, tipo, amplitud y calidad de las intervenciones públicas previstas.

La elección de los instrumentos depende en gran medida de la modalidad de intervención seleccionada (por ejemplo, prestaciones directas, incentivos, prohibiciones o autorizaciones, medidas de redistribución, mecanismos de persuasión, creación de estructuras sociales u organizacionales,...). Debido a sus efectos más o menos amplios sobre la situación de los grupos-objetivo, esta selección re-

quiere una base legal explícita. Tanto desde la óptica jurídica como desde la óptica de la ciencia administrativa, resulta importante que los elementos operativos indiquen bajo qué condiciones pueden y deben aplicarse las medidas. Los juristas se refieren a ellas como causas condicionantes. Estas generalmente se presentan bajo la fórmula «si, entonces»: «si alguien desea construir una casa, entonces debe cumplir tal y tal condición a fin de obtener un permiso de construcción»; «si se constata un deterioro excesiva de la calidad del aire debido a sustancias contaminantes, entonces las emisiones de la empresa que las produce deben detenerse»; «si alguien pierde su empleo por causas ajenas a su desempeño, entonces puede beneficiar de las prestaciones del seguro de desempleo»; «si una empresa crea un empleo en un lugar determinado, entonces puede beneficiarse de tal exención fiscal».

En el marco de la Nueva Gestión Pública, frecuentemente se argumenta que la gestión de las políticas públicas se ve restringida en exceso por cláusulas condicionales muy detalladas y que, en cambio, muchas veces esas mismas políticas carecen de definiciones precisas acerca de cuáles son los objetivos que se persiguen (Hablützel 1995:499). Efectivamente, las cláusulas condicionales restringen el margen de maniobra de la administración; sin embargo podríamos decir, en contrapartida, que garantizan el carácter previsible de la actuación de los poderes públicos y, en definitiva, la legalidad de las políticas públicas (Knoepfel 1996:158s.).

Utilizamos aquí el término «elemento operacional» dado que define (las modalidades de) la acción sobre los grupos-objetivo, condición *sine qua non* para convertir en efectiva una política pública. Sin esta concreción operativa, los objetivos, incluso los más legítimos, serían papel mojado. Sólo una definición exacta de los cambios que se espera en los grupos-objetivo en relación a la situación considerada como inadmisibles, permitirá que una política pública sea operativa. Esta intervención pública puede llevarse a cabo de maneras distintas. Examinemos aquí las cuatro principales⁵¹:

- La vía **reguladora** se basa en prohibiciones, en obligaciones, o en la atribución de diversos derechos que pueden ser objeto de sanciones en caso de no respetarse sus límites. En este sentido, esta modalidad pretende influir directamente en el comportamiento de los grupos-objetivo. Los elementos operativos incluyen la prohibición general de una actividad (por ejemplo, construir); el otorgamiento de permisos o autorizaciones especiales que permiten no observar una determinada prohibición (por ejemplo, un permiso de explotación, un permiso de comercialización); el permiso general para la realización de una actividad (por ejemplo el de-

51. Véase Lowi 1972, Morand (1991a), particularmente la contribución de Freiburghaus (1991xy) acerca de los medios de acción estatal y Morand (1991b), particularmente las contribuciones de Morand (1991) y Knapp (1991) acerca de la información y la persuasión, así como otra de Delley (1991) acerca de la acción a través de la formación. Véase también König y Dose (1993), Klöti (1998); acerca del modelo contractual: Gaudin 1996 y Godard 1997; acerca de la modalidad convencional: Lascoume y Valuy 1996.

recho a expresar libremente su opinión en público) acompañado eventualmente de una prohibición en el caso de situaciones particulares (por ejemplo la expresión de discursos xenófobos o racistas, límites ante la presencia de menores entre el público); por último, también puede tratarse de una obligación general (utilizar el cinturón de seguridad, llevar casco, etc.), a la que corresponde una sanción (por ejemplo una multa) en caso de incumplimiento.

- La vía **incentivadora** tiene un carácter más indirecto que la precedente ya que opera a través de transferencias financieras que tienen como objetivo influir sobre el comportamiento de los grupos-objetivo por medio del «*signal prix*»^{51bis}. La incentivación puede ser de carácter negativo (impuestos) o positivo (desgravación fiscal, subvención) y como objetivo puede tener el lograr efectos redistributivos.
- La vía **persuasiva** se sirve de estrategias de información a fin de convencer a los grupos-objetivo de adoptar conductas que van en el sentido de los objetivos de la política. Este tipo de acción pública frecuentemente se utiliza para acompañar otras formas de intervención. Sin embargo, también puede constituir la modalidad principal, sobre todo en los ámbitos relacionados a las libertades personales fuertemente protegidas por los derechos constitucionales. Ese acostumbra a ser el caso de las políticas de salud pública (por ejemplo la lucha contra el SIDA, la prevención del tabaquismo y las drogas ilegales), las políticas de lucha contra la xenofobia o las políticas de innovación (por ejemplo la política agrícola que combina la difusión de nuevas producciones de carácter ecológico, por ejemplo, y las subvenciones).
- Podemos proponer una última vía de intervención: la **provisión directa de bienes y servicios** a la población. Esta modalidad busca facilitar la conducta esperada de los grupos-objetivo. Su utilización, por ejemplo en el ámbito ecológico, llevará a la construcción de una depuradora; en el ámbito de la salud llevará a la construcción de hospitales y centros médicos, y en el ámbito de la lucha contra la pobreza se traducirá en la construcción de un albergue para personas sin techo, etc.

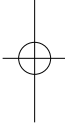
Somos conscientes que estas cuatro categorías constituyen en cierto sentido «tipos-ideales» que no se encuentran necesariamente en estado puro en la realidad administrativa. De hecho, no son mutuamente excluyentes, sino que

51bis. Nos referimos a un precio artificialmente aumentado o disminuido por medio de tasas o desgravaciones, para conseguir así desincentivar o incentivar ciertas conductas, o bien incorporar en el precio los costes no incorporados por los mecanismos habituales del mercado. Un ejemplo serían las ecotasas, o en España las desgravaciones que en los últimos años han acompañado la compra de viviendas o los fondos de pensiones

generalmente se combinan. Por ejemplo, el contrato es una asociación entre una modalidad de tipo regulador (la atribución de derechos y la existencia de sanciones en el caso de rebasar sus límites) y, a menudo, una modalidad de tipo incentivador (subvención acordada en el caso de realizar los objetivos). Por otro lado, en la literatura reciente encontramos multitud de propuestas en el sentido de agregar a este canon clásico de las modalidades de acción estatal, la acción contractual (Gaudin 1995, 1996; Lascoume, Valuy 1996; Bättig et al. 2000), así como la acción organizacional (de redes) (Morand 1991), etc.

Los elementos operativos pueden estar presentes en el PPA de manera muy concreta (por ejemplo enumerando las industrias que serán objeto de intervención, incluyendo estándares técnicos sumamente detallados) o en términos más bien vagos, dejando así a las autoridades encargadas de la implementación la labor de operacionalizar suficientemente la política de que se trate. Sin embargo, siguiendo los principios del estado de derecho, el legislador debe articular unas bases legales suficientemente claras, sobre todo cuando la intervención pública permite imponer obligaciones o atribuir derechos importantes a determinados grupos sociales.

Acuerdo de actuación político-administrativo y recursos



Las disposiciones del PPA designan las autoridades y los servicios administrativos competentes (actores públicos) así como las reglas institucionales necesarias para la implementación de la política pública. Atribuyen asimismo los diversos recursos necesarios para llevar a cabo estas nuevas actividades. Según el nivel de implementación en el que se sitúan, estas disposiciones pueden establecer también qué otras instancias estarán implicadas o deberán consultarse. En los casos, por ejemplo, de las políticas agrícola, económica y social, estos elementos del programa pueden definir también las atribuciones o responsabilidades de ciertos actores (entidades, asociaciones,...) a quienes se atribuye un poder público de implementación (administración paraestatal).

Generalmente, los niveles central, desconcentrado y descentralizado comparten estas competencias de implementación (en mayor grado que las legislativas). Esta situación es particularmente evidente en Suiza o en España debido a su estructura fuertemente descentralizada que conlleva una cogestión por parte de los cantones, las comunidades autónomas y los municipios a partir de las leyes de bases emanadas del legislativo central y que se despliegan posteriormente con leyes de desarrollo o «implementación» adoptadas a nivel cantonal o autonómico. De manera relativamente similar, se da también en Francia, tras las reformas de descentralización de 1982 y 1987.

En el interior de una sola política pública, pueden así atribuirse competencias a servicios con una especialización (profesional) muy variada (por ejemplo, diversos cantones suizos atribuían, en los años 1980, la implementación de la legislación ambiental a diferentes servicios: obras públicas, salud, policía, etc.) y

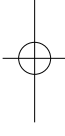
en consecuencia, a estructuras administrativas no siempre convergentes. El legislador central puede, sin embargo, con la pretensión de uniformizar la implementación, rebasar parcialmente esta prerrogativa de los espacios regionales y locales y fijar de manera taxativa la institución y el tipo de servicios administrativos y de requerimientos técnicos que obligatoriamente deberá seguirse en el proceso de implementación. Esta situación se dio en Suiza, por ejemplo, en el ámbito de las políticas de desarrollo urbano, de salud pública, de medioambiente y, de manera más reciente, en la de lucha contra el desempleo; en España son bien conocidas las tensiones sobre el nivel de concreción excesiva que, según las comunidades autónomas, despliegan las leyes de bases, y el caso de la llamada «ley de la dependencia» (Ley para la Promoción de la Autonomía Personal y de Atención a. Personas en Situación de Dependencia, del 2006). de hecho estableció fuertes vinculaciones con comunidades autónomas y municipios.

En el caso de muchas políticas públicas, la puesta en marcha de tales estructuras se reduce a la atribución de nuevas tareas a servicios ya existentes. La dotación en recursos (financieros, humanos y otros) se decide de manera global en el momento de la aprobación del presupuesto de los servicios involucrados. En cambio, algunos PPA contienen cláusulas de financiamiento particulares o establecen toda un entramado de nuevos servicios a los que se encarga la implementación de la (nueva) política pública. Este ha sido el caso, en España, de la creación de multitud de Agencias especializadas en materia de protección ambiental, de agua, de seguridad o de desarrollo regional o local, por poner sólo algunos ejemplos.

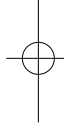
La designación de organizaciones administrativas pertenecientes a diferentes niveles de toma de decisiones incide en la conducción de las políticas públicas. Los acuerdos de actuación político-administrativos (APA) que se adapten mal a esa fragmentación institucional, pueden provocar deficiencias considerables en el proceso de implementación de los objetivos del PPA y, por tanto, disminuir sensiblemente el alcance de sus elementos sustantivos. En cambio, APAs particularmente bien adaptados pueden lograr que se resuelva el problema en cuestión de manera más rápida en determinadas regiones o comunidades autónomas que en otras (Kissling-Näf 1996:69ss. Y 282ss). Estamos pues en lo que podríamos llamar un punto sensible de las políticas públicas en entornos gubernamentales descentralizados. En España es notoria la diferencia temporal que existe entre CCAA en la trasposición de directivas europeas, o es asimismo evidente las divergencias temporales que se detectan en la implementación de temas como el ya mencionado de la «ley de la dependencia» o en el caso de la puesta en marcha de la asignatura de «Educación para la Ciudadanía» para el curso 2008-2009.

La implementación de toda política pública es costosa. Y ello es cierto no sólo en el caso de las políticas que operan a través de prestaciones financieras (incentivos a la investigación, construcción de la red de carreteras) sino para cualquier otra política. Es necesario poner a disposición de los actores de la política pública al menos el recurso «personal» o simplemente los locales para albergar

los nuevos órganos administrativos (recursos infraestructura y comunicación). En Suiza, cuando el PPA no prevé explícitamente estos recursos, la Confederación no contribuye al financiamiento de la implementación por parte de los cantones, por lo que estos últimos se ven obligados a costearlos con su propio presupuesto. Si, por el contrario, existen fundamentos jurídicos a este efecto, algunas actividades relativas a la implementación por parte de los cantones pueden financiarse parcialmente a través de recaudaciones impuestas a los grupos-objetivo. En Francia, la distribución de costes que conlleva la implementación de las políticas públicas generalmente tiene un tratamiento global en el marco de la dotación presupuestaria que el Estado otorga a las colectividades territoriales (dotación global para el funcionamiento y para equipo, principalmente). En España toda nueva política decidida desde la administración central acostumbra a conllevar tensiones sobre la financiación de los nuevos servicios a implementar, ya que en muchas ocasiones se percibe que los costes de las «innovaciones» recaen sobre los gobiernos y las administraciones autonómicas y locales. Y un fenómeno similar se da entre parlamentos de las comunidades autónomas y gobiernos locales, recelosos estos últimos sobre la rapidez con que se delegan atribuciones y la lentitud en transferir recursos. Al final, este conjunto de elementos administrativos, técnicos y financieros acaban siendo decisivos para conseguir niveles de realización significativos de los objetivos de la política enunciados por el PPA.

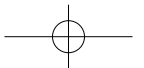


Elementos procedimentales



Los servicios administrativos y las autoridades que intervienen en el marco de las políticas deben hacerlo respetando ciertas formas específicas de interacción, tanto entre ellos como en su trato con los grupos-objetivo, los grupos beneficiarios y los representantes de ambos. Están obligados a respetar las disposiciones institucionales que enmarcan al PPA (tales como el respeto de los principios del Estado de derecho y la democracia) y a garantizar la transparencia de los intercambios de información, de medios, de prestaciones financieras, etc. Con este objetivo los PPA ponen a disposición de los actores de las políticas públicas un número limitado de instrumentos administrativos estandarizados a los que pueden —o incluso deben— recurrir para llevar a cabo su comunicación interna y externa. Entre estos instrumentos podemos citar, por ejemplo, la decisión administrativa, el contrato de derecho público, los diferentes tipos de planes, los estudios de impacto sobre el medioambiente, las directivas, así como otros instrumentos especiales que pueden existir en ciertas políticas.

Esta formalización de la actividad administrativa permite la objetivación, la transparencia, la reconstitución y la independencia de los órganos públicos y de sus prestaciones. Así, una decisión administrativa se transforma en un documento de valor transmisible (título jurídico) y representa, para su propietario, un recurso jurídico del que puede valerse frente a otros miembros de la sociedad (por



ejemplo, un permiso de construcción, un acuerdo de subvención). Este número limitado de modalidades de acción administrativa garantiza el carácter transferible y el reconocimiento social de esta categoría de productos de las políticas públicas.

En lo que respecta a las reglas institucionales que tratan de los instrumentos y procedimientos administrativos de las políticas públicas, deseamos insistir en el hecho de que los PPA no necesariamente describen las realidades administrativas, sino que fijan valores normativos y estandarizados a los que debe tenderse. La estructura real del acuerdo de actuación político administrativo concreto (APA) puede, tras la fase de acomodación real que exige el juego entre actores (véase el capítulo 6.2) llegar a desviarse de los estándares normativos. Asimismo, pueden surgir diferencias importantes entre las formas de acción previstas en la programación de la política pública y aquellas a las que los actores recurren en la realidad. Es posible que por diversas razones (por ejemplo, economía administrativa, sustracción del procedimiento a un control judicial, etc.) se prefieran, por encima de los actos formales, las actividades administrativas de carácter informal o recurrir a mecanismos de mediación. Incluso puede ocurrir que estas últimas basten para inducir la conducta deseada en los grupos-objetivo, resultando así más eficientes que las modalidades de acción formales.

Cuando se habla de estructura se habla también, necesariamente, de procedimiento. La estructura de un APA no consiste en una mezcla caótica de autoridades y servicios administrativos diversos que interactúan con el exterior bajo formas que varían constantemente. Por el contrario, esta estructura se articula conforme a las interacciones ordenadas que tienen lugar entre los diferentes decisores. Con el objetivo de crear relaciones funcionales, previsibles y estables, los PPA prevén una multitud de reglas institucionales que permiten organizar las interacciones procedimentales así como el acceso a los recursos. Estas reglas se refieren, ante todo, a la estructura interna del acuerdo político administrativo (APA) y organizan, por ejemplo, el procedimiento de consulta, la circulación de expedientes en los diferentes servicios, el proceso de arbitraje administrativo entre los intereses divergentes de los servicios, etc.

Además, otros elementos procedimentales pueden regular los procesos de intercambio externo entre, por un lado, las autoridades públicas y, por otro, los grupos-objetivo, los beneficiarios finales o los grupos terceros. La prestación de servicios públicos exige, por regla general, el respeto de procedimientos mínimos, no solamente con el objetivo de crear un consenso acerca de los datos básicos, sino también debido a la obligación legal, generalmente impuesta por los textos que regulan los procedimientos administrativos⁵², de oír previamente a las partes involucradas. En su acepción clásica, estos procedimientos sirven para proteger a los ciudadanos contra las arbitrariedades de la administración y contra las violaciones a sus derechos fundamentales. Además, deben permitir que los

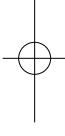
52. Por ejemplo, la Ley federal acerca de los procedimientos administrativos del 20 de diciembre de 1968 (RS 172.021) en Suiza.

grupos-objetivo pongan a disposición de la administración toda la información necesaria para la implementación de la política en cuestión. Finalmente, permiten que las autoridades administrativas se protejan de una invasión incontrolable de representantes de grupos de interés.

Estos elementos procedimentales no son de naturaleza exclusivamente técnica. Por el contrario, a menudo son objeto de debate, sobre todo cuando se trata del derecho de los grupos-objetivo, de los beneficiarios finales y de terceros a acceder al procedimiento administrativo. Es, en muchos casos, precisamente la vía procedimental la que fija quiénes pueden o no disponer del derecho a interponer un recurso o manifestar su oposición ante las instancias o tribunales administrativos.

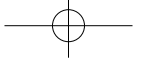
Al considerar de manera simultánea los cinco elementos constitutivos de un PPA, se presenta, evidentemente, la cuestión de su coherencia y su legalidad.

8.1.2 PPA: COHERENCIA Y LEGALIDAD EN LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LAS DECISIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS



La *coherencia* entre los distintos elementos de un PPA constituye un criterio central para el análisis y la evaluación de las políticas públicas. Esto es imperativo en un sistema federal como el de Suiza o fuertemente descentralizado como es el sistema español. Pero también es así en Francia, con niveles significativos de descentralización y que además está ligado a las directivas de la Unión Europea. Ello se debe a que los PPA se componen, en regla general, de decisiones procedentes de diferentes gobiernos y administraciones públicas. La Confederación, los cantones y las comunas, en Suiza. La Unión Europea, el Estado, las regiones, los departamentos y los municipios, en Francia. La Unión Europea, el Estado, las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales (provincias y municipios) en España. A pesar de que, en teoría, los elementos de un PPA deben complementarse y no contradecirse mutuamente, en la realidad ello no tiene por que ser así. Al analizar empíricamente la programación de una política pública se debe, pues, considerar la lógica interna y el reforzamiento o el debilitamiento recíproco de los elementos del PPA (coherencia interna). Además, el analista debe también examinar la compatibilidad de estos elementos con respecto a otras políticas públicas que eventualmente podrían generar contradicciones (coherencia externa). El examen de coherencia puede así abordar, ya sea la política específica en la que se inserta el PPA (coordinación que podemos denominar «intra-política»), o la globalidad del problema sobre el cual el PPA pretende influir (coordinación que podemos denominar «inter-política») (véase Knoepfel 1995d:209ss).

Un análisis del PPA en base a los cinco elementos descritos en el punto anterior permite identificar las contradicciones entre los elementos constitutivos; por ejemplo entre los objetivos fijados y los elementos operativos, o entre los objetivos fijados y los recursos asignados a los actores públicos del APA. Estas incoherencias pueden influir directamente sobre la calidad y la cantidad de outputs de la política pública. En tales casos, hablamos de «déficit de implementa-



ción (pre)programado» (Knoepfel y Weidner 1982:92) los cuales no se pueden imputar a los responsables de la implementación sino a las instancias encargadas de la formulación de la política. Así, la ausencia de actos formales (outputs) de implementación de una política pública puede explicarse, por ejemplo, por el hecho de que el PPA presupone un acuerdo de actuación político-administrativo (APA) de implementación mal planteado o «inadaptado», dada su incapacidad de realizar los objetivos y las prestaciones previstos por la política. Este es el caso, por ejemplo, de la implementación de algunas directivas europeas en Francia o España, ya que se «lanzan» o recaen sobre APA de implementación no preparados para ello. Así, por ejemplo, en los inicios de la implementación de la directiva acerca de las emisiones de CO₂ perjudiciales para la capa de ozono («directiva ozono»), la implementación se hacía utilizando los acuerdos político-administrativos (APA) que se habían ido utilizando para las políticas relativas a la contaminación del aire generadas por las industrias. Sin embargo la directiva ozono requería actuar también sobre la circulación de automóviles. Legislaciones posteriores reorientaron la composición de tales APA para conseguir generar planes específicos sobre calidad del aire en aglomeraciones urbanas.

Las definiciones «erróneas» de los grupos-objetivo (surgidas a veces de hipótesis causales «deficientes») constituyen otra explicación posible de los déficit de implementación (pre)programados. Este tipo de «errores» de programación proceden de la identificación inexacta de la conducta de un grupo social como la causa del problema público a resolver, dado que la conducta en cuestión es sólo parcialmente, o incluso en ninguna medida, responsable del problema.

Generalmente resulta difícil para los decisores políticos estimar en qué medida los objetivos que formulan pueden efectivamente alcanzarse a través de los elementos operativos propuestos. Ello se debe parcialmente al hecho de que la mayoría de los debates acerca de las medidas previstas en función de la hipótesis de intervención no abordan con detalle la vía administrativa prevista, sino que se centran en el «grado de intervencionismo» desde perspectivas ideológicas clásicas, o bien se centran en los costes financieros de su implementación administrativa. (Varone 1998). Tal divorcio entre los objetivos y los instrumentos también es observable en los procesos de formulación de programas de nivel altamente técnico. Los procedimientos jurídicos de normalización propios a los ámbitos de la planificación, del medioambiente o de la seguridad social, son ejemplos de ello. Tras las presiones políticas de las asociaciones sectoriales, el derecho ambiental fija las cargas máximas de sustancias contaminantes autorizadas a los diferentes tipos de instalaciones (valores límite de emisiones) que pueden situarse a niveles tales que acabarán rebasándose forzosamente en las zonas urbanas con fuerte densidad de actividades individuales generadoras de este tipo de emisiones (calefacciones en hogares, automóviles privados). El objetivo se encuentra así condenado en parte al fracaso desde la propia formulación del PPA.

También pueden constatarse algunas contradicciones programáticas similares entre los recursos atribuidos a los actores públicos de un acuerdo de actua-

ción político administrativo (APA) y los objetivos o las formas de intervención de una política pública. Los costes que conlleva la implementación de una política van en aumento debido a la profesionalización cada vez mayor y a la creciente exigencia de las autoridades en lo que respecta al equipamiento técnico. Algunas decisiones esenciales para la efectividad de las políticas públicas se toman bastante lejos de los actores centrales de los programas en cuestión. Los parlamentos tienen poca conciencia de las repercusiones de tales decisiones sobre la implementación y la evaluación de los efectos inducidos por la política.

Además del criterio de la coherencia, el de la *legalidad* tiene un rol considerable en la construcción y el análisis crítico de los PPA. En los sistemas políticos basados en el derecho, es decir, en los que el orden jurídico se caracteriza por el principio de la legalidad, prácticamente todas las políticas públicas tienen una base legal y su formulación, particularmente en lo que respecta a los instrumentos de intervención y sus procedimientos administrativos, están jurídicamente reglamentados. El analista de políticas públicas no puede ignorar esta dimensión jurídico-normativa. En la práctica, con frecuencia la reglamentación constituye un elemento central o —al menos— un punto de partida importante. Un PPA incoherente en el plano jurídico (por ejemplo la falta de proporcionalidad entre los elementos operativos y los objetivos, una decisión reglamentaria contradictoria con la ley o una decisión legislativa en oposición a la Constitución) puede modificarse a través de una decisión emitida por un tribunal administrativo o constitucional y así reforzarse de una manera considerable o, por el contrario, debilitarse. Esto es particularmente cierto en los países miembros de la Unión Europea: las disposiciones que se toman a nivel nacional deben ser compatibles con el derecho europeo. Si no es así, el Estado miembro puede ser llevado ante la Corte Europea de Justicia. Varias decisiones de gobiernos nacionales o regionales tendentes a ayudar a empresas han ido siendo anuladas debido a su incompatibilidad con las normas europeas en el ámbito de la concurrencia (a fin de evitar una competencia desleal en el mercado común europeo). En este sentido, se han debatido mucho últimamente las ayudas de regiones o municipios para que ciertas compañías aéreas de bajo coste operaran desde sus aeropuertos.

El examen de la coherencia y legalidad del material normativo de una política pública puede llevarse a cabo tanto antes como después de que la decisión política se tome. En tal sentido, dicho examen puede tener un carácter prospectivo (y, conjuntamente, preventivo) o retrospectivo. Gran parte de la evaluación preventiva de la legislación se lleva a cabo a través de órganos y procedimientos de carácter interno a la administración. En lo que concierne al nivel federal suizo, la legalidad de todos los proyectos de ley es evaluada por el Office fédéral de la justice⁵⁴. En Francia o España, este mismo control lo lleva a cabo el Consejo de

54. Véase el art. 7 de la Ordonnance réglant les tâches des départements, des groupements et des offices (RS 172.010.15). La participación en la preparación de los textos legislativos no se limita exclusivamente a las cuestiones de legalidad. La Cancillería federal (servicio jurídico y de la lengua) también asume algunos trabajos transversales importantes durante este proceso interno de la administración.

Estado (en lo concerniente a la compatibilidad entre las decisiones del Legislativo y del Ejecutivo) y el Tribunal Constitucional (en lo que respecta a la compatibilidad de los textos legislativos y reglamentarios con la Constitución). De manera parecida podríamos hablar de los controles de coherencia normativa entre las legislaciones autonómicas españolas y cantonales suizas y la legislación estatal y los respectivos textos constitucionales.

8.1.3. DIMENSIONES ANALÍTICAS OPERATIVAS

La comparación de los PPA entre países, regiones e, incluso, entre sectores, en el ámbito de políticas públicas tendentes a resolver problemas similares, nos lleva a identificar tres dimensiones principales de análisis.

PPA detallado versus programa-marco

Dado que consisten en un conjunto de decisiones, los PPA pueden variar considerablemente de un país a otro o de un espacio político a otro según que sus contenidos sustantivos sean más o menos limitados. Cuando la estructura del problema público a resolver es similar y el número de intervenciones individuales es más o menos equivalente, tales variaciones del PPA provienen de una concepción diferente de la actividad de implementación:

- Un *contenido sustantivo limitado* del PPA puede corresponder a un grado de concreción débil (cláusulas generales) o a que sólo un número limitado de elementos sustantivos se reglamenten a nivel del PPA. Esto permite a los actores de la etapa de implementación un margen de maniobra considerable, facilitando el tomar en consideración las circunstancias locales particulares para la resolución de casos individuales. De esta manera, pueden desarrollarse, para una misma política pública (nacional o incluso regional), formas de implementación muy diferentes. Ese es por ejemplo el caso de las políticas públicas llevadas a cabo por la administración central en Gran Bretaña, las cuales dejan un margen de apreciación importante a las autoridades desconcentradas en base al criterio de «case by case».
- Un *contenido sustantivo amplio* del PPA puede caracterizarse por una reglamentación abundante de la mayoría o de todos sus elementos constitutivos, o por un grado de concreción muy elevado. En este caso se observa la intención de los actores responsables de la programación de dejar a las autoridades a cargo de la implementación un margen de maniobra ínfimo. En este caso, frecuente en el sistema federal alemán y en el relativamente centralizado sistema francés, tienen por objetivo evi-

tar las variaciones entre las estrategias y las prácticas de implementación en las regiones y, en consecuencia, evitar discrecionalidades en el trato a los administrados a través de una práctica de aplicación homogénea.

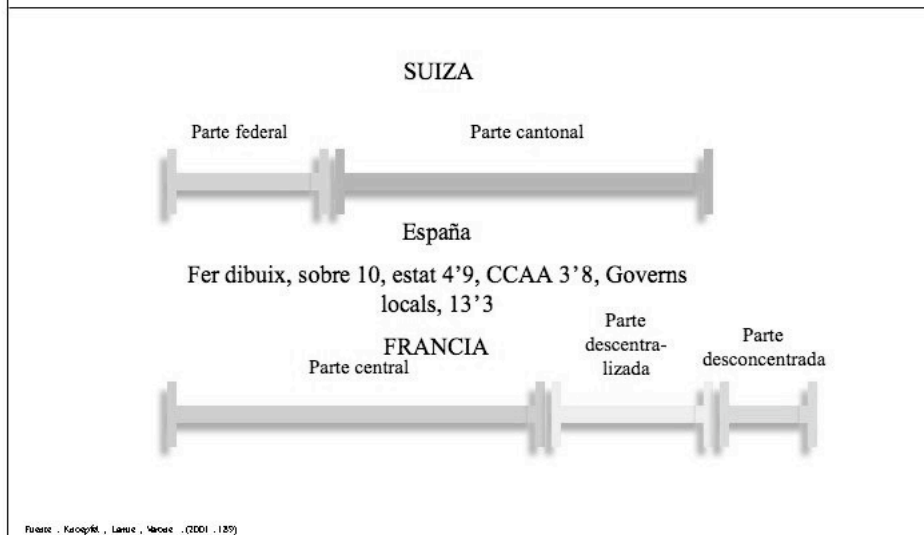
Esta distinción, puede aparecer asimismo cuando nos refiramos a los PPA sustantivos e institucionales. Cuanto más limitado es el contenido sustantivo debido a las tradiciones legislativas o a la construcción político-administrativa de un país, más reglas institucionales se deberán incluir para así evitar prácticas (demasiado) heterogéneas y un mayor margen de maniobra de los actores.



PPA y esferas de gobierno (PPA centralizados versus descentralizados)

La distribución de las decisiones de orden legislativo y reglamentario entre las diferentes esferas político-administrativas, tiene por objeto orientar la implementación, y puede variar de un país a otro. En algunos casos la parte esencial del PPA se le atribuirá al nivel nacional-estatal, mientras que en algún otro la parte legislativa es más importante a nivel regional o, incluso, local (por ejemplo, el federalismo legislativo en Suiza, o las muy significativas competencias legislativas de las CCAA en España).

Reparto tipo de las competencias entre esferas de gobierno en Suiza, Francia y España



Una reconstrucción rápida de la estructura de competencias permite al analista atribuir los cinco elementos del PPA a los niveles central, regional y/o local. Todo elemento para el que no exista una disposición legislativa nacional, regional (o incluso local) deberá atribuirse al nivel decisivo para la implementación (que en Suiza y España acostumbra a corresponder al nivel cantonal y autonómico).

PPA sustantivos versus institucionales

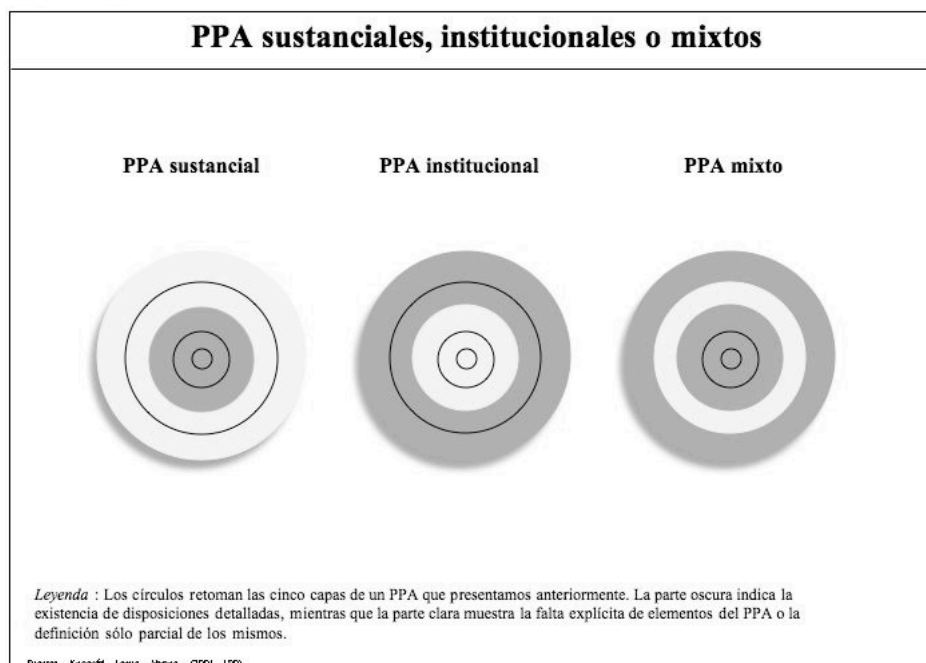
Como tercer punto, debemos recordar que los PPA no contienen solamente elementos sustantivos, sino que incluyen también decisiones institucionales que regulan la organización de su implementación, la dotación que de los diferentes recursos se otorga a los actores, así como los procesos administrativos y judiciales a aplicar. Tales reglas regulan sobre todo el funcionamiento interno del APA y sus interacciones con los grupos-objetivo, los beneficiarios finales de la política pública y los grupos terceros. Algunas observaciones empíricas permiten avanzar la hipótesis de que existen diversos tipos de PPA.

Puede tratarse de:

- un PPA que se concentra en los elementos sustantivos del problema a resolver y que se pronuncia claramente acerca de los objetivos a alcanzar, los elementos evaluativos y los elementos operativos (tradición «alemana»).

- un PPA que pone el acento en las reglas institucionales específicas y que determina de la forma más completa posible los acuerdos político-administrativos (APA) que deberán resolver los problemas en cada caso así como los procedimientos a seguir (tradición anglosajona)
- un PPA que se concentra en una combinación particular de elementos sustantivos, organizacionales y procedimentales (este es más bien el caso de España, con variaciones en cada política)

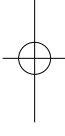
La gráfica 16 presenta de manera esquemática la manera en que los decisores políticos pueden ponderar alternativamente los cinco elementos constitutivos de un PPA.



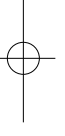
Las observaciones y proposiciones precedentes son resultado de la simple aplicación de una regla más general que postula una interdependencia entre marco legislativo y contenido concreto u operativo, y que de hecho hemos ido siguiendo en nuestro esquema analítico (reglas institucionales y reglas sustantivas). Sin embargo, en el discurso legislativo cotidiano prevalece el contenido sustantivo del PPA. Los decisores se interesan en primer lugar por los objetivos a realizar y, más aun, por la acción específica sobre los grupos-objetivo (elementos operativos). Las cuestiones organizacionales y procedimentales generalmente suscitan un interés secundario, a pesar de que tales elementos pueden, a fin de cuentas, ser los que determinen en mayor medida la calidad de la implementación y de los efectos finalmente inducidos.

La aplicación del concepto que aquí proponemos al comparar los PPA de países o regiones diferentes, puede permitir identificar lagunas en los PPA, y así facilitar la discusión acerca de su influencia sobre la implementación de la política y, principalmente, sobre la protección de los intereses de los beneficiarios finales de la misma. Nos estaríamos preguntando: ¿Qué interdependencias entre los diferentes elementos del PPA ejercen una influencia particular sobre el alcance de su núcleo (debilitamiento, fortalecimiento)? ¿Cuáles son las consecuencias políticas potenciales de las diferentes combinaciones de elementos específicos y qué estrategias podrían utilizar frente a ellas los actores implicados?

8.2. El acuerdo político-administrativo (Producto 3)

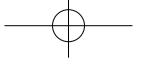


El acuerdo de actuación político-administrativo (APA) de una política pública representa el conjunto estructurado de actores públicos y paraestatales que están a cargo de su implementación y que por tanto relacionan finalmente los postulados de la política y su aplicación concreta en un lugar determinado. La mayoría de las decisiones relativas a la designación de las autoridades y los servicios administrativos competentes, generalmente se toman a nivel del programa político-administrativo (véase capítulo 8.1). Sin embargo, es posible que nuevas decisiones —debidas al juego indirecto de algunos actores (véase capítulo 6.2)— concreten, e incluso modifiquen, estas disposiciones legales y reglamentarias en su momento de implementación final. Este sería el caso, por ejemplo, cuando se distribuyen competencias formales (atribuyendo, por ejemplo, la nueva política pública a servicios administrativos preexistentes o recientemente creados), la asignación de recursos financieros, humanos, etc. de los que pueden disponer las autoridades a cargo de la implementación, así como la gestión intra e inter-organizacional de las unidades administrativas implicadas.



8.2.1. APA: ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

Un acuerdo de actuación político administrativo no integra exclusivamente actores públicos, sino que se extiende a todos los actores privados que tienen atribuidas o delegadas responsabilidades propias de los poderes públicos y que, en razón de esta delegación de responsabilidades, participan como iguales en la producción de acciones concretas (outputs) vinculadas a la política pública en cuestión. De hecho, el APA vincula estos actores a través de reglas institucionales, formales e informales, que regulan la atribución de funciones específicas para actuar sobre el ámbito en cuestión. Estas reglas deben permitir una coordinación sustantiva (positiva o negativa; proactiva o reactiva) entre los distintos servicios que llevan a cabo las diversas tareas administrativas que requiere la aplicación puntual de una misma política pública. Ello se refuerza a través de re-



glas procedimentales que establecen una red de interacciones horizontales y/o verticales entre los actores (coordinación procedimental). En consecuencia, un APA puede interpretarse como la base organizativa y procedimental de una política pública. Representa el entramado de actores públicos y privados a cargo de la implementación de una política pública, sin por ello englobar o agotar el conjunto del sistema de actores del «espacio de la política pública» (3.3.1) implicados en el problema que se pretende solucionar (red de acción política, policy network). Efectivamente, salvo algunas excepciones, no todos los actores privados implicados forman parte integrante del APA, aun cuando es incontestable que participan en el espacio y en las múltiples arenas correspondientes a la política pública analizada.

Las unidades elementales de los APA son los actores públicos (3.3.2). Nos referimos a la unidad mínima de acción de un sistema, unidad que, dada su homogeneidad interna, no puede subdividirse en entidades menores. Esta unidad de base se define por una estructura jerárquica interna o por una cohesión voluntaria de personas reunidas con el objetivo de llevar a cabo una función específica e indispensable a una política pública. Toda unidad elemental dispone —a pesar tanto de su inserción en organizaciones administrativas más o menos grandes, como de su subordinación jerárquica a superiores político-administrativos— de cierta autonomía en su funcionamiento. De hecho es competente para pronunciarse acerca de todos los asuntos que son de su competencia, sin deber, para ello, buscar en cada ocasión el acuerdo explícito de otros actores.

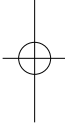
Generalmente, los APA reúnen, actores estatales, regionales e, incluso municipales en los países descentralizados; actores centrales, desconcentrados y, en una medida ínfima, descentralizados, en el caso de los países más centralizados. Dichos actores pertenecen a distintas organizaciones administrativas (oficinas estatales, servicios regionales, ministerios y direcciones departamentales) entre las que debe operarse una coordinación, incluso una verdadera cooperación, para que el APA pueda aplicar los diferentes elementos sustantivos del PPA que las autoridades políticas han adoptado (véase la gráfica 7 acerca de la jerarquía de las instituciones).

8.2.2. DIMENSIONES OPERATIVAS DEL ANÁLISIS

Para llevar a cabo un análisis comparativo de los acuerdos político-administrativos, nosotros distinguimos varias dimensiones *internas* —que permiten definir el funcionamiento del propio APA— y dimensiones *externas* —que ayudan a situar el APA respecto a su entorno. Es importante señalar que los APA, como las redes de acción pública, varían conforme a una gran cantidad de dimensiones y que no existe ningún acuerdo entre los diferentes autores en cuanto a la pertinencia y capacidad explicativa de dichas dimensiones (véase el debate acerca de las «redes de acción pública» resumido por Clivaz 1998, Le Galès y Thatcher, 1995).

De manera más precisa, nosotros consideramos cinco dimensiones internas que caracterizan la estructura de un APA: (a) la cantidad y tipo de actores, (b) el grado de coordinación horizontal, (c) el grado de coordinación vertical, (d) el grado de centralización de los actores-clave y (e) el grado de politización. Evidentemente, estas cinco dimensiones no son mutuamente excluyentes, sino que más bien constituyen facetas diversas de un APA. Pueden servir para diseñar una tipología de los APA o de las redes de acción pública, aunque no este nuestro objetivo. Nos interesa el hecho de que tales dimensiones ejercen influencia sobre los resultados de una política pública (planes de acción, outputs). Diversas investigaciones empíricas demuestran que estos elementos, que ahora examinaremos con más detalle, tienen notable influencia en los productos intermedios y finales de la política pública.

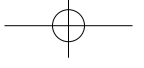
El número y tipo de actores: APA mono o plural



En la práctica se pueden identificar APA «multi-actores» y APA compuestos por un número muy limitado de actores, incluso de un actor único. Cuanto más elevado es el número de actores, más necesario resultará para el APA disponer de mecanismos precisos para la negociación y establecimiento de las competencias y los procedimientos necesarios para una gestión coordinada de las actividades múltiples. A falta de ello, se corre el riesgo de que los actos producidos sean contradictorios (por ejemplo, en las condiciones de un permiso para poder construir). Para ser considerado como tal, un APA pluri-actoral debe poseer una cierta estabilidad institucional, para así afrontar con éxito las presiones del exterior.

Además de identificar a los actores implicados en la implementación de una política pública, es importante distinguir entre los que son parte de un organismo administrativo de aquellos otros no públicos. A mayor número de actores paraestatales, incluso privados, presentes en un APA, menor factibilidad para la aplicación y seguimiento de las reglas propias al funcionamiento interno de los servicios administrativos durante la realización de la política pública. Todo parece indicar que el grado de previsibilidad de los resultados de la implementación de un PPA por parte de un APA mixto, es decir, compuesto por actores públicos y privados, es menor que el de los resultados de un APA de implementación formado exclusivamente por actores públicos.

Tal es el caso de la educación o la sanidad pública vehiculadas a través de agentes tanto públicos como privados, y que comporta problemas de gestión, inspección y evaluación, al poderse detectar desviaciones significativas en cuanto al tipos de población acogida o en cuanto a las prestaciones finalmente desarrolladas. Ese es el caso en España, de las políticas educativas, que cuentan para su implementación con un APA compuesto por actores privados (colegios y escuelas de iniciativa mercantil o de carácter religioso), y que en régimen de concierto económico, forman parte de la red educativa de provisión pública, y como decí-



amos anteriormente, el control sobre la forma de implementar la política por parte de estos actores privados se torna más compleja y menos previsible. Lo mismo ocurre en el caso de la sanidad pública, campo en el que últimamente se están dando notables desviaciones entre la implementación y los APA realmente existentes en diversas CCAA.

En el caso de las políticas energéticas u otras «utilities» (agua), los APA acostumbran a estar formados por un solo actor o por muy pocos, dado el carácter monopolista o de oligopolio del sector. Las políticas más nuevas o multisectoriales, tales como las políticas ambientales o las políticas económicas y sociales, tienden a apoyarse en APA dotados de un gran número de actores.

El grado de coordinación horizontal: APA integrado versus fragmentado

Entre los APA multi-actores, normalmente distinguimos APA integrados y APA fragmentados horizontalmente. La fragmentación político-administrativa no resulta automáticamente de una estructura compleja que incluya un gran número de actores. Su manifestación más frecuente es la ausencia de coordinación (horizontal) sustantiva, debido habitualmente al hecho que los actores pertenezcan a organizaciones administrativas o a «medios regionales»⁵⁶ divergentes, incluso opuestos, debido a sus tareas primarias respectivas y a los intereses que representan y defienden. Tal fragmentación puede también deberse a la falta de reglas procedimentales o bien a la implementación integrada de políticas públicas que originalmente estaban separadas (por ejemplo: las políticas de lucha contra la contaminación atmosférica, de control del tráfico pesado y de la construcción de carreteras nacionales).

Una característica importante de los APA no-coordinados es que sus actores clave no tienen voluntad de coordinarse o, incluso, desarrollan estrategias explícitas de no-cooperación. Además de las divergencias que pueden presentarse entre los actores en el plano de los valores, de las funciones y de los objetivos perseguidos, frecuentemente son sus «clientelas» privadas las que se oponen a la coordinación y a la inserción de «sus» servicios en un nuevo APA. A pesar de ello, los actores que pertenecen al espacio de la política pública en cuestión (capítulo 3.3.1) no desean abandonarlo sin una razón específica para ello. En consecuencia, este tipo de fragmentaciones horizontales conllevan el riesgo de provocar contradicciones en los contenidos de los planes de acción (producto 4) o en los actos formales de implementación (producto 5). De manera genérica podríamos decir las políticas ambientales, educativas o sanitarias generalmente están dotadas de APA con un bajo nivel de coordinación, mientras que las políticas de equipamiento en infraestructura disponen generalmente de APA fuertemente integrados.

56. Acerca de esta concepción sociológica, véase, por ejemplo, Jäger y Dürrenberger (1992).

El grado de coordinación vertical: APA integrado versus atomizado

También podemos analizar un APA en función del grado de coordinación vertical existente entre los diversos niveles político-administrativos (por ejemplo federal, regional y municipal). En Suiza, el federalismo posee tres características principales: (1) la coexistencia de tres niveles formalmente distintos con una autonomía efectiva de los niveles inferiores basada en el principio de subsidiariedad; (2) el federalismo de implementación como forma dominante para la implementación —por parte de cantones y municipios— de las políticas federales; (3) la búsqueda frecuente de un consenso entre los niveles estatales (Knoepfel et al. 1998). Se trata de un «federalismo cooperativo»; en el que, sin embargo, pueden observarse diferencias importantes según la política de que se trate (véase Wälti 1999).

En Francia, las relaciones entre los niveles nacional, desconcentrado y descentralizado se basaban tradicionalmente en un modelo denominado de regulación cruzada (Crozier, Thoenig 1976, Grémion, 1976) que reposaba en un sistema de intercambios y acuerdos entre los dirigentes electos de las colectividades locales por un lado y los servicios del Estado, por otro. Este sistema se apoyaba en un alto grado de coordinación vertical garantizada por el Estado lo cual llevaba a la producción de una doctrina de acción común sobre todo el territorio. Sin embargo, el movimiento de descentralización iniciado a partir de los años 1980 vino a cuestionar esta forma de funcionamiento (Duran, Thoenig 1996:xy). Si bien el grado de coordinación vertical se encuentra, como siempre, presente al interior de los servicios del Estado, ya no está acompañado del mismo grado de coordinación horizontal, lo que lleva a una institucionalización más efectiva de las relaciones de negociación entre los actores centrales, desconcentrados y descentralizados.

En España, el sistema autonómico, se acerca fuertemente al modelo federal, pero no dispone de los mecanismos de integración e inordenación característicos del mismo (cámara parlamentaria de carácter territorial; comisiones de coordinación por políticas,...). Es un sistema pues fragmentado y con tendencia a relaciones de carácter bilateral y competitivo entre esferas de gobierno. Existen consejos interterritoriales de coordinación por políticas, con presencia desigual de las diversas CCAA y cuya efectividad real varía mucho de política a política (Börzel, 2002, Echevarría-Subirats, 1998; Gallego-Subirats, 2002; Maiz, 1999; Moreno, 1997)

Así, al analizar los APA, es necesario identificar el grado de coordinación efectiva entre las autoridades y los servicios de las diferentes esferas de gobierno. Un APA se calificará como integrado si el Estado central y las demás instituciones territoriales no solamente comparten las competencias legislativas y reglamentarias, sino también las de implementación. Por el contrario, un APA puede catalogarse como atomizado si las instituciones públicas infra-nacionales disponen de una autonomía muy amplia para la programación y/o la implementación de la política pública. En este último caso, los actores regionales o locales pue-

den adaptar la política a sus propias necesidades, sin tener efectivamente en consideración las decisiones previas o concomitantes tomadas por los actores de los niveles estatales superiores. Algunas investigaciones acerca de la implementación de políticas públicas llevadas a cabo demuestran, en base a múltiples ejemplos, la capacidad de ciertos actores locales para apropiarse de las políticas federales (Terribilini 1999) o para instrumentarlas con fines completamente diferentes a los deseados inicialmente por el legislador nacional (Linder 1986; Duran, Thoenig 1996).

De manera más general, el grado de integración vertical varía en función de las políticas públicas. En los países federales, podemos encontrar políticas con un APA fuertemente integrado, cuando, *a priori*, esperaríamos encontrar una gran atomización (por ejemplo, los APA de la política forestal en Suiza donde los funcionarios del citado ámbito forman un verdadero «cuerpo administrativo» altamente jerarquizado que incluye los niveles federal, cantonal y municipal). En cambio, en países centralizados podemos encontrar APA muy atomizados, cuando, *a priori*, esperaríamos lo contrario (por ejemplo, el caso de la política ambiental en Francia, la cual carece de una representación territorial a nivel departamento y colectividad local). En España, se dan situaciones distintas depende la política que consideremos. El grado de unidad de la política universitaria, por ejemplo, es notable, a pesar de que las CCAA tiene un cierto margen de manobra. Pero, la existencia de cuerpos de profesorado que son comunes a todo el territorio, y la propia dinámica de articulación europea (Estrategia Bolonia), da a esta política un notable grado de coherencia vertical. En cambio, las políticas ambientales, de género o las específicas de servicios sociales, están notablemente atomizadas, lo cual resulta explicable dada la incorporación tardía de las dos primaras en la agenda de políticas públicas (y cuando ya estaban en marcha las comunidades autónomas que las convirtieron en oportunidades de despliegue de su autogobierno), como por la poca universalidad de la de servicios sociales, lo que confería un notable margen de maniobra a comunidades autónomas y municipios).

El grado de centralidad de los actores-clave: APA centralizado versus igualitario

El analista también puede distinguir entre los APA en los que el peso – la influencia y el poder – de los actores está distribuido de acuerdo a un modelo igualitario y los APA en los que predominan uno o varios actores-clave. Esta posición central puede ocuparla tanto un actor nacional como un actor regional, el cual estará en posibilidad de imponer, desde esta situación privilegiada, su punto de vista de manera unilateral. Sin embargo, la presencia de un actor dominante (que podríamos denominar central) no se manifiesta, en la mayoría de los casos, por una simple sumisión de los otros actores (a los que llamaríamos periféricos). Si existe la amenaza de una intervención unilateral por parte del actor central do-

minante, frecuentemente siguen negociaciones bilaterales o multilaterales con los otros actores, públicos o privados, presentes en el APA. La centralidad de un actor, elemento a veces significativo para explicar la calidad final de algunos productos de las políticas públicas, se refiere tanto a la dimensión vertical como a la dimensión horizontal de los APA. Un actor puede ser dominante en determinado nivel jerárquico, es decir, con respecto a los otros actores de ese mismo nivel, y/o central para el conjunto de los escalafones estatales.

Las políticas públicas que enfrentan retos estratégicos de importancia, tales como las políticas militares o las relativas a cuestiones energéticas, generalmente disponen de un APA con un alto grado de centralidad vertical; mientras que aquellas para las que los retos fundamentales son de carácter espacial, tales como las políticas de infraestructura, disponen de APA con una fuerte centralidad horizontal. Por otro lado, las políticas cuyos retos son de carácter más territorial disponen de una centralidad vertical menor que se combina, en el caso de que sean sumamente sectoriales, con una centralidad horizontal también débil.

El grado de politización: APA politizado versus burocrático

Al tratar de explicar las divergencias en los productos de los diversos APA a cargo de la implementación de políticas públicas con objetivos similares, incluso idénticos, el analista ve con frecuencia la importancia de los actores denominados «políticos» (por ejemplo: los miembros individuales del parlamento, del gobierno, así como de organizaciones o comisiones de expertos) cuyo comportamiento difiere de la conducta de los actores burocráticos, que, al menos en apariencia, es más técnica. Podríamos anticipar que, generalmente, cuando los APA están «politizados», los productos que de ellos se derivan poseen un carácter menos previsible que cuando se trata de un APA puramente burocrático.

El análisis del grado de politización de un APA debe llevarse a cabo con prudencia, dado que esta dimensión, se basa, en mayor medida que las cuatro precedentes, en los hechos más que en el derecho. Además, se encuentra sometida a variaciones diacrónicas en ocasiones extremadamente rápidas y difíciles de anticipar. Este carácter imprevisible se debe simplemente al hecho de que los actores jurídicamente competentes pueden, casi en todo momento del ciclo de una política pública, ser señalados como políticamente responsables (atentados, catástrofes naturales). Por ejemplo, los APA de implementación de grandes proyectos de infraestructura, si cuentan con oposición significativa, pueden verse rápidamente sujetos a debate en la esfera política. Un ejemplo reciente lo tenemos en Cataluña o el País Vasco con la construcción del tren de alta velocidad. Es evidente asimismo, que la relevancia pública del tema de la vivienda, generó las condiciones para que de manera precipitada y sin demasiadas competencias reales, se creara un Ministerio de la Vivienda en el año 2004, recuperando así un departamento que había desaparecido en 1975.

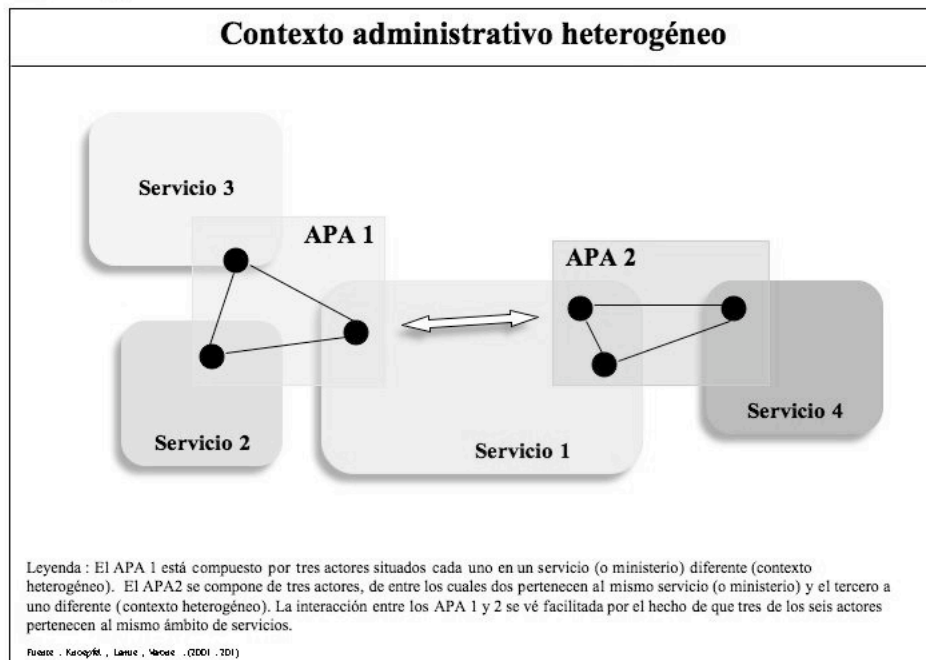
Además, el que en el interior del APA dominen los actores políticos o, por el contrario, los actores burocráticos, depende también de la «biografía» de las políticas públicas. Las «viejas» políticas poseen una cierta rutina burocrática, mientras que las nuevas abren más espacios a los conflictos de signo político (por ejemplo, el caso de la implementación de la reducción del tiempo de trabajo a 35 hrs. en Francia; la legalización del matrimonio entre homosexuales en España).

Además de las cinco dimensiones que acabamos de abordar, es necesario considerar otras dos dimensiones, en este caso externas a los APA. Estas se refieren a las relaciones que un APA mantiene con los actores públicos y privados de su entorno social que no están directamente involucrados en la política pública en cuestión.

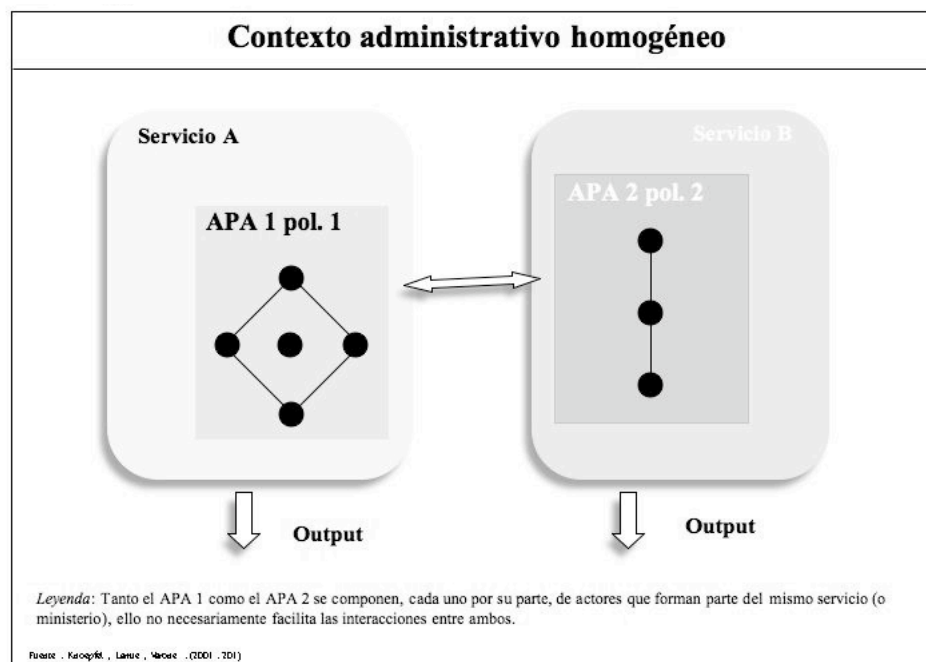
El contexto que fijan las otras políticas públicas: homogeneidad versus heterogeneidad

El margen de maniobra del APA de la política pública que se esté analizando depende de manera importante del contexto que fijan otras políticas públicas. Esta influencia puede ser un apoyo o, por el contrario, un *handicap* para los actores del APA de la política pública estudiada. Ello dependerá de las competencias y tareas que asuman los actores públicos que de manera exclusiva o paralela llevan a cabo funciones en otras políticas públicas. Conviene pues examinar si el marco administrativo, caracterizado por las reglas institucionales que regulan las organizaciones administrativas (gráfica 3 supra 5.2.3) y en el cual evolucionan los actores de los APA de las diferentes políticas públicas, es homogéneo o heterogéneo (véanse los gráficos 17 y 18).

Si los principales actores del APA pertenecen a diversos ministerios o departamentos, o bien a diferentes unidades al interior de un mismo ministerio (oficinas o servicios administrativos), entonces el contexto puede considerarse como heterogéneo. Por el contrario, un grado elevado de homogeneidad presupone que tales actores pertenecen en su totalidad a un mismo ministerio, incluso a una sola unidad administrativa del ministerio en cuestión. Se trata pues de proceder a un análisis de la posición de los actores del APA. Tal análisis reviste importancia dado que el citado contexto se traduce con frecuencia en tradiciones propias a cada ministerio («espíritu de cuerpo», *habitus*), en tipos dominantes de carrera profesional y de reclutamiento del personal, en redes tradicionales de interacción que se mantienen de manera preferente con determinados ministerios o divisiones, con grupos sociales específicos («clientelas») o con consejeros externos que gozan de una notable influencia en un órgano administrativo. Es evidente que, a lo largo de muchos años, la política de agua en España fue especialmente dominada por los ingenieros de caminos, canales y puertos, y ha sido en los últimos años cuando esa hegemonía viene siendo discutida desde otros campos de «expertise». Algo parecido fue ocurriendo en España en las políticas de salud con la incorporación de las lógicas económicas y gerenciales en los años 70 y 80.



Los ejemplos más frecuentes de APA dotados de un contexto administrativo heterogéneo los encontramos en las políticas de lucha contra las catástrofes naturales⁵⁷ los cuales tradicionalmente reúnen a los actores de seguridad, protección civil, equipamiento y medioambiente.



Las políticas agrícolas, así como las políticas de defensa, generalmente están dotadas de un contexto institucional homogéneo, aunque es cierto que en los últimos tiempos la incorporación de las dinámicas de desarrollo rural han ido abriendo el campo de las políticas agrarias a otras perspectivas y a otros actores.

Por último, es importante señalar que la conformación de los APA, en la mayoría de los casos, se rige por las reglas institucionales generales de un país, tales como el estado de derecho, la legalidad, el sistema de gobierno vigente, el federalismo legislativo o de implementación, la garantía de las libertades individuales, etc. Tales reglas pueden resultar «hostiles» o dificultar la instauración o funcionamiento de un APA o, por el contrario, ser un elemento motor para la concepción de un APA eficaz para determinada política pública. Considerados tanto de manera individual como colectiva, los elementos constitutivos de un régimen democrático que acabamos de citar, poseen, de facto, una influencia sobre la concepción misma de los APA de las políticas públicas y de los actos producidos por éstos (véanse los resultados de las investigaciones neoinstitucionalistas, llevadas principalmente a cabo por Weaver y Rockman, 1993).

El grado de apertura: APA abiertos versus cerrados

El grado de apertura de un APA mide la intensidad de las interacciones entre los actores de éste y los que constituyen su entorno social inmediato. En consecuencia, el analista debe identificar las condiciones de comunicación con los actores públicos del APA. Condiciones que pueden ser más o menos selectivas según los tipos de espacios políticos de que se trate (3.3.2). Por otro lado, algunos se caracterizan por una delimitación muy clara entre los actores públicos y los actores privados, lo que vuelve muy difícil el contacto entre estos dos grupos, mientras que en otros, estos intercambios son frecuentes, tanto a nivel formal como informal, desplegándose lógicas de partenariado.

El entorno social de los APA está compuesto por grupos de interés y actores individuales, los cuales, por regla general, representan a los grupos-objetivo así como a los beneficiarios finales y eventualmente los grupos terceros o resto de grupos implicados (reunidos en el espacio de la política pública analizada). Las interacciones entre los actores del APA y estos actores «externos» son con frecuencia (muy) selectivas. Se estructuran a través de un conjunto de reglas procedimentales formales, así como por «usos y costumbres» (reglas informales) entre los que podemos incluir la cultura organizacional de las diferentes autoridades y servicios administrativos involucrados. Sin embargo, los intercambios entre el APA y su entorno permiten a los actores político-administrativos percibir mejor los problemas sociales que son objeto (o que deben serlo) de una intervención pública y «administrar» mejor las eventuales oposiciones a las soluciones previstas. A nivel del análisis empírico, tradicionalmente se distinguen APA cerrados, APA parcialmente abiertos y APA abiertos. Si un APA está cerrado a los grupos-objetivo, beneficiarios finales y resto de grupos, entonces sus productos se formulan de manera notablemente unilateral.

Las políticas cuyos productos no pueden ser objeto de un recurso jurídico ante una corte federal o administrativa son ejemplos de APA cerrados. Tal es a menudo el caso de las políticas «técnicas» o «sensibles» (por ejemplo, las políticas de infraestructuras de los años 70 y 80, las políticas de seguridad pública y las diferentes políticas de seguridad militar). Encontramos ejemplos de APA parcialmente abiertos en la política de desarrollo urbano de los años 70 a 80, cuyos APA, por regla general, estaban abiertos exclusivamente a los grupos-objetivo (propietarios de terrenos) y tenían un carácter cerrado con respecto a los vecinos, a los arrendatarios y a los ciudadanos en general.

En cambio, la política de desarrollo urbano de los años 90, así como la política de infraestructura de esta misma época, son abiertas y están dotadas de procedimientos más participativos (véanse a este respecto Linder, 1986; Knoepfel, 1977; Fourniau, 1990).

8.3. Procesos: actores, recursos e instituciones movilizados

La programación de una política pública se lleva generalmente a cabo en base a un procedimiento formal. De hecho, el proceso legislativo es claramente menos abierto que el de la inclusión de un problema público en la agenda política. La discusión que presentamos a continuación tiene principalmente por objeto resumir las grandes etapas de la adopción de bases legales y reglamentarias de una política pública. Al final, los actores implicados en la programación, así como su margen de maniobra institucional resultan sumamente dependientes de los regímenes (inter) nacionales. Sin embargo, la movilización de tal o cual recurso por parte de los diferentes actores, reunidos en diversas coaliciones, puede variar de manera importante y, en consecuencia, tener una gran influencia sobre los resultados del proceso de toma de decisiones (es decir, los productos PPA y APA).

En este sentido, conviene fijarse prioritariamente en las reglas institucionales generales del sistema político-administrativo en el que se formula la política pública en cuestión (por ejemplo, la composición partidista del gobierno y del parlamento, la separación de poderes, el uso de la decisión mayoritaria o del consenso, los sistemas de comisiones extraparlamentarias, los procesos de preconsulta formales e informales, los tipos de referéndums e iniciativas populares posibles, las mociones parlamentarias, etc.). Subrayemos, sin embargo, que para considerar adecuadamente las arenas decisorias en las que se programan las políticas públicas, es necesario (y cada vez con mayor frecuencia) incluir también de manera explícita el nivel europeo/ comunitario.