

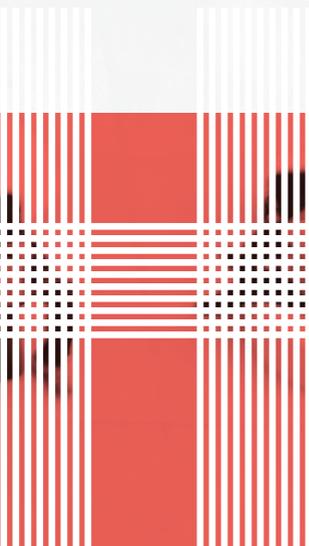
An aerial, black and white photograph of a public square or plaza. The ground is light-colored with faint grid lines. Numerous people are scattered across the space, some sitting on the ground, some walking, and some pushing a stroller. The perspective is from directly above, looking down at the scene.

Análisis de políticas públicas

Enfoques y metodologías

Autores

Xosé M.^a Mahou Lago
Victoria Canoura Leira

A decorative graphic in the bottom left corner consisting of a grid of vertical and horizontal white lines of varying thicknesses, creating a cross-hatch pattern.

Monografías

Serie: humanidades e
ciencias xurídico-sociais

Xosé M.ª Mahou Lago



Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidade de Santiago de Compostela y profesor contratado doctor en la Facultad de Dirección y Gestión Pública de la Universidade de Vigo (UVigo). Desde 2011 coordina el Máster en Dirección Pública y Liderazgo Institucional (<http://masterdireccionyliderazgo.webs.uvigo.es/>). Ha sido Director del Area de Responsabilidad Social y Cooperación de la UVigo e investigador visitante tanto en la Georgetown University (Washington DC, Estados Unidos) como en el Internet Interdisciplinary Institute de la Universitat Oberta de Catalunya (Barcelona, España). Sus principales líneas de investigación y docencia giran en torno a las políticas públicas, gobierno electrónico y aprendizaje online. Actualmente es miembro del "Observatorio de Gobernanza, G³" y del grupo de innovación docente "Docencia abierta_OpenTeaching" (UVigo), y forma parte del equipo de investigación interuniversitario Gobernet.

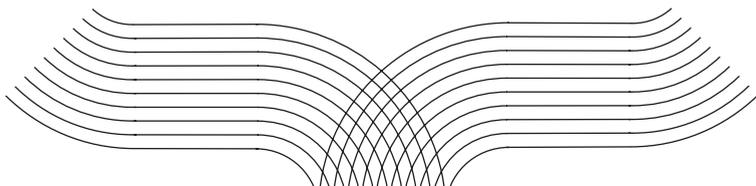
Victoria Canoura Leira



Profesora asociada del Area de Ciencia Política. Graduada en Dirección y Gestión Pública y Máster en Dirección Pública y Liderazgo Institucional. Desde 2017 con docencia en materias relacionadas con políticas públicas, gestión de la información y transparencia pública y participación política. Desde el mismo año forma parte de la Unidad de Análises e Programas de la Universidade de Vigo, encargada de gestionar el Portal de Transparencia, así como de proporcionar los datos oficiales de la Universidade de Vigo para estadísticas oficiales y rankings, tanto internacionales como estatales. Con anterioridad ha impartido docencia en diversos cursos para la administración pública y ha sido responsable del asesoramiento laboral y de nóminas en una entidad privada.

Servizo de Publicacións

Universidade de Vigo



Monografías

Serie humanidades e
ciencias xurídico-sociais

Edición

Universidade de Vigo
Servizo de Publicacións
Rúa de Leonardo da Vinci, s/n
36310 Vigo

Deseño gráfico

Tania Sueiro Graña
Área de Imaxe
Vicerreitoría de Comunicación e Relacións Institucionais

Imaxe da portada

Adobe stock

Maquetación e impresión

Tórculo Comunicación Gráfica, S. A.

ISBN

978-84-8158-959-7

Depósito legal

VG 31-2023

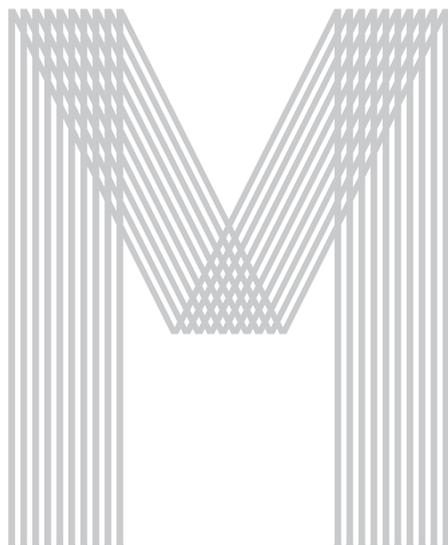
© Servizo de Publicacións da Universidade de Vigo, 2023
© Xosé M.ª Mahou Lago e Victoria Canoura Leira

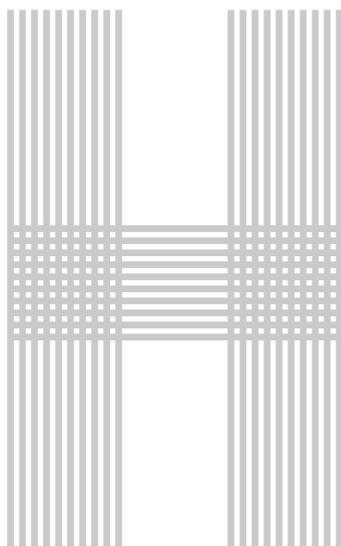
Sen o permiso escrito do Servizo de Publicacións da Universidade de Vigo, quedan prohibidas a reprodución ou a transmisión total e parcial deste libro a través de ningún procedemento electrónico ou mecánico, incluídos a fotocopia, a gravación magnética ou calquera almacenamento de información e sistema de recuperación.

Ao ser esta editorial membro da , garántense a difusión e a comercialización das súas publicacións no ámbito nacional e internacional.

Servizo de Publicacións

Universidade de Vigo





Análisis de políticas públicas

Enfoques y metodologías

Autores

Xosé M.^a Mahou Lago
Victoria Canoura Leira

00

Introducción

¿Por qué "otra" monografía de Políticas Públicas?

9

01

Las políticas públicas en su contexto.
El Estado de Bienestar y la reformulación
del modelo weberiano

13

1.1 Definición de Estado de Bienestar

16

1.2 Origen y desarrollo del Estado de Bienestar

17

1.3 Tipos de Estado de Bienestar

24

1.4 Crisis del Estado de Bienestar

30

Referencias bibliográficas

33

02

Origen y desarrollo de los estudios
de políticas públicas

37

2.1 Ciencia, política y práctica

37

2.2 Génesis y desarrollo del *Policy Analysis*.

Principales enfoques teóricos

39

2.3 Definición, tipos y estilos de políticas públicas

47

2.4 Fases de las políticas públicas

52

Referencias bibliográficas

55

03

Los actores del proceso de políticas públicas

59

3.1 Definición de actor. Recursos, objetivos y roles

59

3.2 Las políticas como interacción entre actores:
pluralismo, corporativismo y redes

64

Referencias bibliográficas

70

04

Definición del problema

71

4.1 La agenda política: la conversión de un problema
social en un asunto público

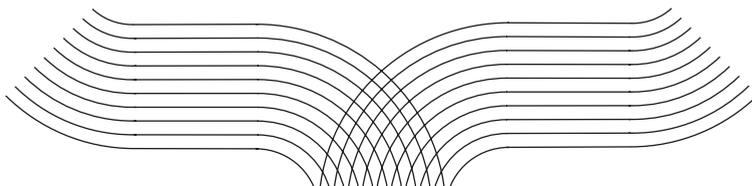
72

4.2 La construcción del problema político

76

Referencias bibliográficas

78



05

Diseño y formulación de las políticas públicas. La toma de decisiones 81

5.1 La toma de decisiones: los modelos racional e incremental 81

5.2 Alternativas de acción: el análisis prospectivo y la fijación de los objetivos y medidas 87

Referencias bibliográficas 99

06

Implementación de las políticas públicas 101

6.1 Importancia del estudio de la implementación 101

6.2 Definición de implementación 104

6.3 Evolución de los estudios de implementación.
Los modelos *Top-down* y *Bottom-up* 107

Referencias bibliográficas 119

07

Evaluación de políticas públicas 123

7.1 Definición y objetivos de la evaluación 123

7.2 Tipos de evaluación y utilidades 128

Referencias bibliográficas 134

Introducción

¿Por qué "otra" monografía de Políticas Públicas?

9

Como cualquier fenómeno político y social, abordar el estudio de las políticas públicas no es una tarea intelectual sencilla. Si además se trata de un fenómeno cuya finalidad intrínseca es mejorar las condiciones de vida de las personas ofreciendo, desde las instituciones públicas, soluciones eficaces a problemas complejos y "retorcidos", la tarea se antoja, sin duda, titánica. Más aún cuando en el análisis se entrecruzan dimensiones que confrontan distintos enfoques ideológicos, distintos contextos institucionales, distintos momentos del proceso de toma de decisión y distintos actores con perspectivas dispares y contradictorias.

No en vano, autores clásicos del análisis de políticas públicas y buenos conocedores de la complejidad administrativa, intentaron fraccionar esta realidad para hacer más comprensible y viable su estudio. En este sentido, ha sido el denominado modelo secuencial de políticas públicas el que ha alcanzado mayor difusión desde su surgimiento en los años cincuenta a partir de la obra de Harold Lasswell y popularizado en los años setenta por Charles Jones y James Anderson.

A pesar de las críticas formuladas por Robert Nakamura, Paul Sabatier o Peter John, el modelo sigue siendo útil a día de hoy, siempre y cuando sea planteado bajo una perspectiva abierta, no dogmática y reconociendo su carácter simplificador. Teniendo en cuenta estas consideraciones, el modelo permite mostrar una imagen integral del proceso en donde las distintas fases se encuentran interrelacionadas, no necesariamente de manera causal, compartiendo además elementos comunes que contribuyen a su descripción y explicación.

Se puede decir que la presente monografía sigue la estela de este enfoque gracias a que ofrece, a pesar de ser calificado en su momento por Nakamura como un "*text-book policy process*", una visión holística y pedagógica sobre el funcionamiento de

las políticas públicas que puede ayudar, aún a riesgo de una excesiva simplificación de la realidad, a un público variado –estudiantes, responsables políticos, profesionales, funcionariado, etc.– a adentrarse en el complejo proceso que rodea a la toma de decisión.

Esta monografía se aproxima al estudio de las políticas públicas a través de siete capítulos que intentan sintetizar, en torno a los siguientes cuatro ejes, las principales aportaciones realizadas por la Ciencia política y de la administración: el contexto institucional en el que se desarrollan las políticas públicas (capítulo 1), los principales marcos teórico-conceptuales (capítulo 2), el comportamiento de los actores en la configuración de las políticas (capítulo 3) y el carácter cíclico del proceso (capítulos 4, 5, 6 y 7).

Dentro del análisis del contexto, en el capítulo 1 se aborda el entramado institucional creado por el Estado de Bienestar que ha propiciado la eclosión sin precedentes de las políticas públicas, en especial, las sociales. De este modo, se analiza su origen y desarrollo, los diferentes tipos de intervencionismo que ha llevado a la reformulación del modelo burocrático tradicional, así como a su larga y profunda crisis e incluso desmantelamiento de determinados servicios públicos.

El capítulo 2 se centra en las políticas públicas como objeto de estudio empírico de la Ciencia política, alejado de los ámbitos normativo-jurídicos clásicos. Se muestra como en la década de los años cuarenta del siglo XX se construyen nuevos enfoques teóricos, como la escuela racional y la escuela del sistema abierto, que van a tener una influencia decisiva en el desarrollo de la disciplina. También se aportan diferentes definiciones, tipologías y estilos de políticas públicas, y se explica el esquema conceptual del ciclo que sirve de base para el resto de los capítulos de la obra.

Antes de entrar en los capítulos dedicados al estudio de cada una de las fases, en el capítulo 3 se analiza la participación de los actores en la toma de decisiones en función de tres elementos que inciden en su comportamiento: los objetivos que quieren alcanzar, los recursos que controlan y el rol que desempeñan. Con ello se sitúa en el centro del debate, a través de la revisión de tres enfoques teóricos (pluralismo, corporativismo y redes políticas) la interacción entre actores y la agregación de intereses como elementos clave para entender el resultado final de la política y el carácter dinámico y cambiante del proceso.

El análisis teórico de las fases se inicia en el capítulo 4 con la definición del problema como punto de partida del ciclo de políticas públicas. En este capítulo se aborda el establecimiento de la agenda política a partir de la conversión de los problemas sociales en problemas públicos en el marco de un proceso complejo en el que impactan una serie de factores y en el que los problemas son "construidos" desde el punto de vista de los actores implicados.

En el capítulo 5 entramos en la fase del diseño y formulación de alternativas de la mano de los dos principales modelos de toma de decisión: el racionalismo y el incrementalismo. También se expone el análisis prospectivo como método de búsqueda de alternativas de acción y la fijación de objetivos para hacer frente al problema.

11

El capítulo 6 se focaliza en la fase de implementación. Hasta los años setenta del siglo pasado esta fase era considerada un mero acto automático, neutral y al margen de la contienda política y, por tanto, con escaso interés en la academia. Esta idea cambia de forma radical cuando comienzan a conocerse los primeros resultados de las políticas sociales puestas en marcha en la década anterior en Estados Unidos, intentando buscar el origen de su fracaso en las discrepancias observadas entre el diseño y su puesta en marcha. Surgen así, a raíz de la obra de Pressman y Wildavsky (1973), dos grandes enfoques, *Top-Down* y *Bottom-up*, que procuran explicar los fallos de esta etapa y establecer una serie de pautas dirigidas a los decisores públicos para alcanzar una implementación exitosa o más próxima al terreno.

Finalmente, en el capítulo 7 se examinan los aspectos básicos que configuran la evaluación de una política pública partiendo de la premisa de que, si bien analíticamente hablando es la última fase del ciclo, esta debe estar presente en cada una de las etapas del proceso con el propósito de obtener información *ad hoc* e introducir los cambios necesarios para alcanzar los objetivos propuestos. A tal efecto, en este capítulo se define qué es evaluación, cuáles son sus objetivos, qué tipos de evaluación existen y qué utilidades tiene.

En suma, esta monografía no pretende ser el manual definitivo sobre políticas públicas ni proponer una perspectiva novedosa que revolucione su estudio. De manera más modesta, aspira a recapitular de forma meditada parte del conocimiento que ha atesorado a lo largo de los años la Ciencia política sobre el proceso de políticas públicas, intentando hacerlo más comprensible a un público diverso, pero interesado en averiguar cómo las instituciones públicas, con el concurso de otros de actores, buscan soluciones a problemas complejos que afectan a la ciudadanía.

Pontevedra, septiembre de 2022

LOS AUTORES

Capítulo 01

Las políticas públicas en su contexto. El Estado de Bienestar y la reformulación del modelo weberiano

13

Podríamos afirmar que las políticas públicas nacen y se desarrollan a partir de la consolidación del Estado de Bienestar y, por tanto, de la reformulación del modelo burocrático weberiano, donde el Estado y la Administración se ciñen a las funciones básicas, tales como control de fronteras, policía interior o recaudación de impuestos.

Si intentamos describir la burocracia, sin duda, debemos indicar que se trata de una estructura organizativa jerárquica en donde la autoridad superior controla y supervisa el trabajo del personal subordinado, caracterizado por su neutralidad, profesionalidad y su competencia técnica y mérito, a través de canales formales de comunicación y relaciones impersonales. Su actividad se basa en un sistema de normas y reglamentos, así como en un método y división racional del trabajo que permite prever su funcionamiento gracias a procedimientos y rutinas de trabajo estandarizados y especializados.

Para Weber el funcionamiento de la burocracia tiene dos aspectos positivos: permite tomar decisiones rápidas y previsibles, gracias a procedimientos y estructuras claras y diferenciadas; al mismo tiempo, garantiza a la ciudadanía que la toma de decisiones no será arbitraria, limitando por tanto la discrecionalidad de los actores públicos a partir de procedimientos rígidos estipulados legalmente.

Sin embargo, para Merton (1942) este modelo administrativo no es más que un modelo ideal, que no funciona realmente como se espera y en el que se producen, tal y como se puede observar en la siguiente tabla, una serie de disfunciones en su aplicación.

Característica	Disfunción
Apego excesivo a las normas.	Las normas se interiorizan de tal forma que no permiten la adaptación para un funcionamiento ágil.
Carácter formal de las comunicaciones.	Exceso de formalismo y documentos que crean un "mastodonte" documental.
Orden, método, procedimientos estandarizados y división formal del trabajo.	Resistencia a los cambios, que son percibidos como una amenaza frente a la estabilidad y la repetición.
Impersonalidad en las relaciones.	Despersonalización en el trato con la ciudadanía.
Las decisiones se toman a través de la jerarquía.	Las personas que deben tomar las decisiones, a veces, desconocen realmente el problema.
Rutinas y procedimientos fuertemente instaurados.	Falta de iniciativa y flexibilidad.
Importancia de la competencia técnica y el mérito.	Excesiva exhibición de señales de autoridad, símbolos y señales de estatus.
Especialización de funciones.	Dificultad de proporcionar servicios orientados a la ciudadanía que deben combinar a más de una entidad.

Tabla 1.: Las disfunciones de la burocracia según Merton.

Fuente: elaboración propia a partir de Merton (1942).

Estas disfunciones, reveladas por Merton, muestran que el funcionamiento real de las organizaciones burocráticas se orienta más a cumplir los procedimientos que a alcanzar un determinado resultado. Estamos, por tanto, ante un modelo burocrático que tiene serias dificultades para adaptarse a las complejas sociedades actuales en las que el Estado amplía considerablemente sus ámbitos de actuación, aumentando el carácter discrecional del trabajo de determinados funcionarios, y en las que la ciudadanía exige, cada vez más, un mayor protagonismo y participación en los asuntos públicos. Emergen, así, en opinión de Subirats (1992), nuevos principios que rigen la actividad administrativa, tales como la democratización, descentralización y planificación, frente a la tecnocracia, centralismo y sectorialismo.

Estudiar el fenómeno de las políticas públicas supone indagar en la mayor experiencia histórica de intervencionismo público: el Estado de Bienestar. Las *policies* florecen de esta forma como indicadores de la naturaleza y del funcionamiento de la maquinaria gubernamental (Rose, 1984), permitiendo dirigir la mirada sobre los

métodos e instrumentos del Estado y sobre los cambios que se producen en sus estructuras y en sus concepciones (Meny y Thoenig, 1992).

Si algo caracteriza al Estado de Bienestar es su disposición a intervenir abiertamente sobre la sociedad civil, no solo de una forma *cuantitativa*, aportando más recursos a las políticas propias de los Estados liberales, sino también de un modo *cualitativo* poniendo en funcionamiento políticas y programas circunscritos tradicionalmente al marco de las relaciones económicas y sociales privadas. Esto trae consigo que crezcan, sin precedentes, los aparatos estatales y el gasto público¹, además de una multiplicación de las normas en todos los ámbitos de actuación pública. 15

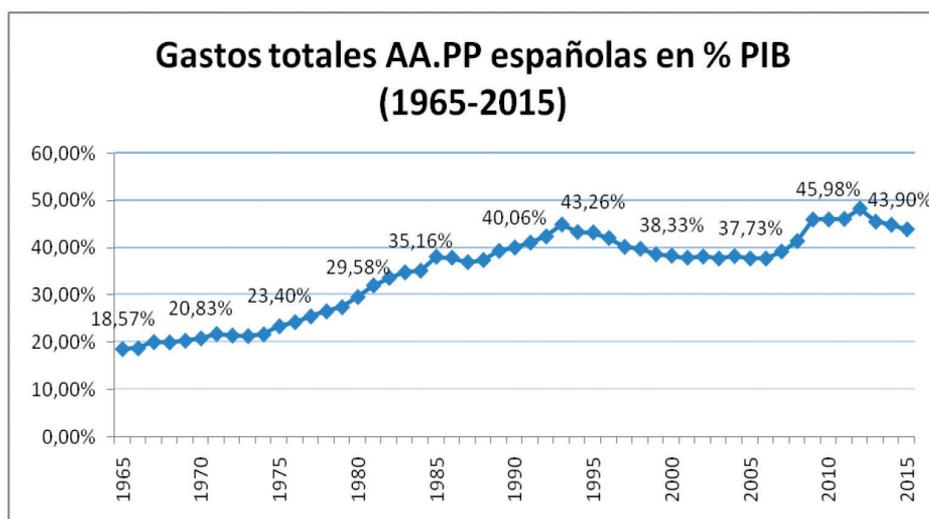


Gráfico 1. Gasto público/PIB en España (1964-2015).

Fuente: Esteve V. y Tamarit C. (2016).

¹ Según datos aportados por Antonio M. Jaime Castillo (2004, p. 205) “la intervención del Estado, a través del presupuesto público, creció de forma espectacular en todos los países industriales avanzados durante la segunda mitad del siglo XX. En 1950, el gasto público representaba un porcentaje ligeramente superior al 20% del PIB en la práctica totalidad de los países de la OCDE. Para 1985 la mayoría de los países de la OCDE tenían un gasto público entre el 40% y el 50%, llegando al 60% en Suecia. En el transcurso de 35 años la proporción que representa el gasto público sobre el PIB se duplica. Gran parte de este incremento se debe al crecimiento del gasto social, dirigido a financiar los servicios del Estado de Bienestar, que es la partida del presupuesto público que más crece en este período”.

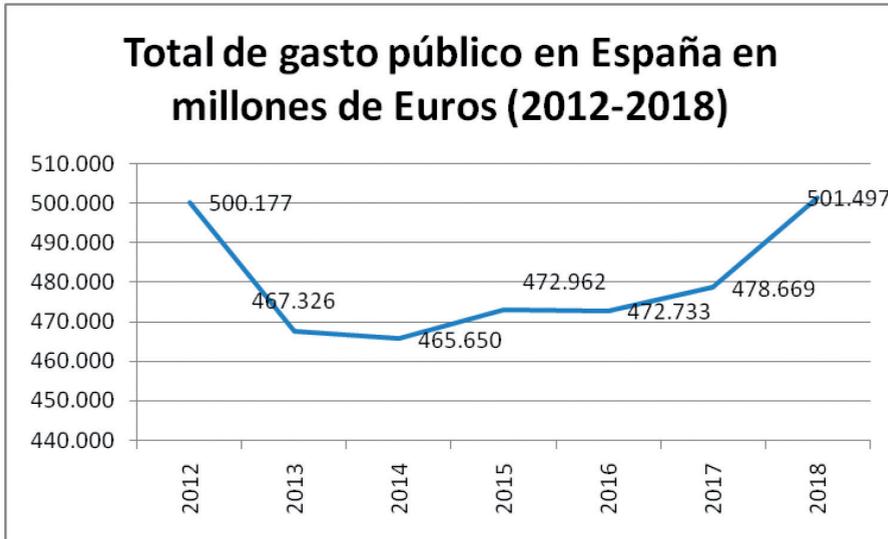


Gráfico 2. Total de gasto público en España en millones de Euros (2012-2018).

Fuente: Ministerio de Hacienda, www.epdata.es

1.1 Definición de Estado de Bienestar

Como cualquier otro concepto que es objeto de estudio por las Ciencias Sociales, definir Estado de Bienestar no es una tarea sencilla. La Real Academia Española nos proporciona, a través de la versión electrónica de la vigesimotercera edición del Diccionario de la lengua española², la siguiente definición: "organización del Estado en la que este tiende a procurar una mejor redistribución de la renta y mayores prestaciones sociales para los más desfavorecidos".

En una línea más "institucional", Garrigues Walker lo define como "conjunto de instituciones que garantizan el ejercicio de ciertos derechos sociales por la inmensa mayoría de los ciudadanos –universalismo protector– desarrollados a través de políticas y programas de carácter redistributivo a partir de la solidaridad intergeneracional y apoyados en la idea básica de ciudadano trabajador, sujeto de derechos sociales y, potencialmente, ciudadano necesitado. El Estado de Bienestar fue, así, la gran agencia institucional de reproducción social y laboral, tanto en lo que atiende a la producción de servicios y prestación sociales, como en el referente a la mediación

2 <https://dle.rae.es/>

en los conflictos sociales, laborales y políticos en las sociedades complejas avanzadas" (2004, p. 25).

Por su parte, y desde la perspectiva de los *outputs*, Cazes define el Estado de Bienestar como "un conjunto de actividades civiles de prestación de servicios, de reglamentación y de pago de transferencias que son ejercidas por el poder público, sea para aumentar el bienestar de la colectividad nacional, sea para modificar la distribución de ese bienestar entre la población" (1985, p. 218).

Bien incidiendo en el carácter organizativo o institucional, bien incidiendo en los resultados de sus acciones, el *Welfare State* cumple, a juicio de Mishra (1989), tres objetivos esenciales: la intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo, el abastecimiento público de una serie de servicios universales, y la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido como derecho social y no como caridad pública para una minoría. El Estado de Bienestar regula la actividad económica y proclama, como misión principal, el bienestar de la sociedad, provee bienes y servicios sociales al conjunto de la población, mejora sus condiciones materiales (sanidad, seguridad social, educación, vivienda, protección social y promoción social) así como aumenta su calidad de vida (urbanismo y ordenación del territorio, medio ambiente, obras de infraestructura acuífera, ocio, cultura, defensa del consumidor, bienestar comunitario, entre otras).

En definitiva, de manera general, lo que principalmente se espera del Estado de Bienestar es que tenga un impacto positivo en la eliminación de la pobreza y la desigualdad, bien a través del incremento de los ingresos de una parte de los ciudadanos y por medio de transferencias –que serán financiadas mediante impuestos progresivos y contribuciones sociales–, o bien con la provisión de servicios públicos para la población, o ambas (Del Pino y Rubio Lara, 2016).

1.2 Origen y desarrollo del Estado de Bienestar

En cuanto al origen y desarrollo del Estado de Bienestar, la mayoría de los autores³ coinciden en situar el "origen remoto" del *Welfare State* en una serie de iniciativas de carácter benéfico que se desarrollan en Inglaterra, Francia y Alemania. En concreto, en la legislación fabril inglesa de principios del siglo XIX, en el salario mínimo de los trabajadores de los denominados talleres nacionales de París en las Revoluciones burguesas de 1848, y en la avanzada legislación social alemana del Canciller Otto von Bismarck. Esta última se articula en torno a tres leyes: la ley de seguro de enfermedad y maternidad de 1883, la ley de Accidentes de trabajo de 1884 y la ley de

³ Heclo (1981) establece tres períodos históricos en la formación y consolidación de los Estados de Bienestar europeos: período de experimentación (de 1870 a los años 20 del siglo XX), período de consolidación (de 1930 a 1940) y período de expansión (de 1940 a 1960).

enfermedad, jubilación y defunción de 1889. Esta legislación va a tener una influencia decisiva en la aprobación en el Reino Unido de dos normas indispensables en el desarrollo del intervencionismo estatal: *la Old Age Pensión Act* de 1908 y la *National Insurance Act* de 1911. Será precisamente esta segunda la que marque las bases de un sistema de asistencia sanitaria gratuita y el seguro de desempleo contributivo financiado por los empresarios, trabajadores y gobierno.

De este modo, el Estado de Bienestar sería el resultado, desde la óptica funcionalista, del acelerado proceso de industrialización de las principales economías europeas cuya emigración y urbanización desordenada (Wilensky, 1975; Giddens, 1973), así como la movilización social y política producida (Flora y Heideneimer, 1981) generaron nuevas necesidades sociales que ponían en riesgo la estabilidad social y el proceso de acumulación económica (Del Pino y Rubio Lara, 2016, p. 43).

Estas medidas puntuales y circunscritas a contextos geográficos específicos, que aparecen como respuesta a las profundas desigualdades sociales surgidas a consecuencia del proceso de industrialización a lo largo siglo XIX, se irán reforzando en el primer tercio del siglo XX gracias a la difusión y consolidación de la democracia, propiciando el desarrollo de la legislación social (derecho a la huelga, salario mínimo, negociación colectiva...) dirigida a aumentar la seguridad en las condiciones de vida y de trabajo de la clase trabajadora (García Cotarelo, 1987).

La crisis de 1929 y la subsiguiente Gran Depresión –con tasas de desempleo desconocidas en Estados Unidos y en Europa– van a suponer el primer campo de prueba de la intervención pública masiva sobre el mercado, desarrollada por unos Estados que intentan replantear parte de su ideario liberal para evitar su colapso. De esta voluntad intervencionista surgen medidas tales como el *New Deal*, de Franklin D. Roosevelt en Estados Unidos, y la *Social Security Act* y el Acuerdo de Saltsjöbaden entre los sindicatos y la patronal sueca tras la victoria electoral del partido socialdemócrata. Según el enfoque de los recursos de poder (Korpi, 1983), en estos contextos, especialmente en los países escandinavos, el crecimiento del Estado de Bienestar sería producto del conflicto entre las clases sociales y, en particular, de la fortaleza de la clase trabajadora apoyada, especialmente, por los partidos socialdemócratas y los sindicatos (Del Pino y Rubio Lara, 2016, p. 43).

Pero, sin duda, la transformación radical del Estado liberal se produce tras la Segunda Guerra Mundial. El recuerdo de las políticas intervencionistas desarrolladas por los gobiernos fascistas, la memoria del desempleo y la cada vez mayor organización y radicalización del movimiento obrero, las medidas altamente intervencionistas puestas en marcha para la reconstrucción de las maltrechas economías europeas a partir del *European Recovery Program* o Plan Marshall, y el crecimiento económico sostenido y sin precedentes, junto a la aceptación de las teorías económicas keynesianas, fueron motivos suficientes para inducir cambios estructurales en unos

Estados que quieren adaptarse al nuevo contexto. En este momento la pobreza y la desigualdad dejan de ser un problema moral para convertirse en un problema político, lo que lleva al Estado a intervenir en el proceso de distribución de la renta y en el bienestar social con una política social más activa. En palabras de Ashford (1989) la superación del Estado liberal por el Estado del Bienestar fue un paso imprescindible ante la incapacidad del Estado liberal para articular la nueva política social extensa que requiere la nueva etapa del capitalismo.

Esta nueva política intervencionista del Estado se va consolidando gracias a la aparición en Reino Unido del que se considera el primero estudio riguroso sobre el diseño de un sistema de Seguridad Social integral, el denominado *Social Insurance and Allied Services Report* o Informe Beveridge en 1942. En este informe su autor, el ministro británico de Trabajo William Beveridge, defiende la necesidad de establecer un conjunto de prestaciones sociales (enfermedad, paro, jubilación, etc.) a partir del pago semanal de una serie de tasas por parte de los trabajadores, con el objetivo de asegurar un nivel mínimo de vida a los ciudadanos. En 1944, se publica el "segundo informe Beveridge" (*Full Employment in a Free society*) en el que se preconiza el pleno empleo como premisa esencial para la implementación de un sistema eficaz de protección social.

En ambos informes se puede observar la influencia decisiva que va a tener en la configuración del Estado de Bienestar la teoría keynesiana. Según el británico Joseph Maynard Keynes, el Estado debe intervenir de forma activa en la sociedad y en la economía para neutralizar las disfunciones del sistema capitalista. Su teoría se centraba, en contraposición con la visión clásica, en el carácter ascendente de la curva de la oferta y en la fluctuación de la demanda agregada⁴ provocada por la inestabilidad de la confianza de los inversores. Este énfasis en la demanda lleva a Keynes a proponer el uso de políticas fiscales y monetarias⁵ para neutralizar la fluctuación en la demanda privada, con la pretensión de atenuar los efectos adversos de los períodos de recesión o crisis cíclicas.

Estamos ante el nacimiento del denominado "pacto keynesiano", médula espinal del *Welfare State*, que conjuga el capitalismo y el intervencionismo estatal orientado

4 Entendemos como demanda agregada la suma de valores de los bienes y servicios demandados en una economía durante un período de tiempo. La componen: el consumo, la inversión, la compra de bienes y servicios por parte del Estado y las exportaciones netas (importaciones menos exportaciones) (Wolters Kluwer, s.f.).

5 Las políticas fiscales se relacionan con el gasto público y los impuestos. Son políticas instrumentales que buscan obtener crecimiento económico y generación de empleo. Al mismo tiempo, su función redistributiva permite la transferencia de rentas (pensiones, jubilaciones y subsidios), y la ejecución de gasto público en bienes como la salud, la educación o la vivienda, junto con programas de asistencia social y lucha contra la pobreza (Martínez et al. 2014, p. 1). Por su parte, la política monetaria se refiere a las actuaciones de la autoridad monetaria, generalmente el banco central emisor de moneda, que intenta influir en la economía a través de los tipos de interés y la masa monetaria en circulación (Expansión, s.f.).

a conseguir el pleno empleo, alcanzar altas tasas de beneficio y una amplia red de seguridad para la ciudadanía, además de incorporar el progreso técnico, elevar la productividad y posibilitar un crecimiento continuado de las rentas salariales, sin alterar estructuralmente el proceso de distribución de la renta (Anisi, 1989).

El *Welfare State* aparece así como la penúltima etapa en la realización de los derechos sociales de la ciudadanía, después del reconocimiento de los derechos civiles y políticos conquistados en el siglo XVIII (Marshall, 1963). De acuerdo con Hicks y Esping-Andersen (2005), únicamente se podrían llevar a efecto los derechos políticos una vez que se garantizara cierto nivel de seguridad y recursos económicos a través de la asunción, por parte de la maquinaria del Estado, de los derechos sociales.

Entraríamos aquí, siguiendo a Rodríguez Cabrero (1990), en la sutil diferencia entre "Estado Social" y "Estado de Bienestar". Mientras el Estado Social comienza a finales del XIX con Bismarck bajo una orientación conservadora, al concebir la política social como integración, desde arriba, de las clases trabajadoras como compensación a la inexistencia de libertades y exclusión del movimiento obrero, el Estado de Bienestar concibe la política social como expansión de los derechos sociales o materialización de los derechos políticos democráticos.

El Estado de Bienestar va a implicar la reforma social pactada, explícita o implícitamente, para integrar a las clases trabajadoras en el sistema capitalista. Desaparece así, la ancestral política paternalista de ayuda a los pobres para dar paso a la "justicia distributiva en el sentido de igualdad, igualdad no en su concepto aristotélico⁶, sino igualitario: no igualdad "proporcional", esto es, tratar a todo el mundo de acuerdo con sus cualidades individuales y situación cultural, social y económica; sino una igualdad "sustancial", que aspira a la igualación del estatus económico, cultural, etc., de todos los ciudadanos" (Preuss, 1988). El Estado de Bienestar pasa a ser visto como conclusión del Estado nacional, en la medida en que los derechos individuales se convierten en un elemento esencial de la ciudadanía como la principal base de la legitimidad política (Flora, 1986).

Hasta aquí hemos visto argumentos de carácter histórico para acercarnos al origen del Estado de Bienestar. Sin embargo, numerosos estudios de Ciencia política y de la administración suelen aplicar otro tipo de enfoques más allá de los estrictamente diacrónicos. En este sentido, Meny y Thoenig (1992) agrupan el conjunto de explicaciones sobre la aparición del *Welfare State* en torno a tres grandes variables independientes: desarrollo económico, influencia política y valores.

En la línea del enfoque económico, Ochando (1999) considera que el proceso de transformación del Estado es simultáneo al proceso de transformación del sistema

6 La igualdad aristotélica o igualdad aritmética es aquel principio que reconoce que cada persona recibirá la misma cantidad de bienes que se distribuyen, sin tener en cuenta su situación de partida.

capitalista. La superación del antiguo Estado liberal corresponde con la superación del antiguo capitalismo liberal. El Estado de Bienestar es funcional con el capitalismo avanzado y con el modo de producción fordista, basado en un capitalismo tardío de grandes empresas o corporaciones industriales, en una producción a gran escala, en la existencia de mercados amplios y estables y en la presencia de sindicatos con fuerte poder contractual en el mercado de trabajo. Este sistema productivo necesita de la continua intervención del Estado para regular la demanda agregada, estabilizar los ciclos económicos, reproducir la mano de obra, socializar gran parte de los costes privados y arbitrar en el conflicto social para mantener la paz social.

En la misma línea, Ruiz-Huerta y Martínez (1995) otorgan dos rasgos fundamentales al modelo de Estado de Bienestar que aparece tras la Segunda Guerra Mundial; uno, de carácter económico, consistente en el establecimiento de un gran convenio global implícito de estabilidad económica o "pacto keynesiano" y otro, de carácter social, consistente en garantizar, desde instancias públicas, un conjunto de servicios sociales mínimos.

Sin embargo, dentro de la perspectiva económica podemos encontrar puntos de vista diversos e incluso divergentes. Autores que pertenecen a la órbita "neomarxista", tales como Poulantzas, O'Connor, Offe o Gough, entre otros, consideran que a medida que el capitalismo se transforma y evoluciona, las contradicciones se acumulan y la clase dominante transfiere al Estado la necesidad de resolver las crisis que azotan al sistema. Al mismo tiempo, el Estado debe asegurar la "reproducción social" que requieren las necesidades del capitalismo, esto es, asegurar la formación, vivienda y protección social de los trabajadores y sus familias, garantizando al mismo tiempo el orden público.

Por su parte, representantes de la *Public Choice* como Buchanan y Wagner inciden en las consecuencias adversas del gasto público. Según estos autores, los impuestos directos (sobre el patrimonio o renta) o las tasas de servicios, son más visibles por parte de la ciudadanía, pudiendo reclamar un mayor control sobre el gasto, frente a los impuestos indirectos (por ejemplo, sobre el consumo) mucho más invisibles al contribuyente.

Desde el punto de vista político, el Estado de Bienestar adoptó el sistema de democracia representativa. A juicio de Ochando (1999) es precisamente el "pacto keynesiano" su característica esencial. La síntesis entre desarrollo económico y bienestar social se materializó a nivel político en un pacto socio-político entre sindicatos, organizaciones empresariales y Estado, sobre todo a partir del momento en el que los gobiernos socialdemócratas alcanzan el poder. La intervención del Estado traslada el conflicto desde la estructura productiva a la esfera de la distribución de la renta, permitiendo la integración de las organizaciones obreras en el sistema capitalista, eliminando así las posibilidades de transformaciones bruscas del sistema político.

La intervención estatal en el conflicto distributivo, junto con la asunción por parte del Estado de los crecientes costes sociales en la reproducción de la fuerza de trabajo, sentó las bases de este nuevo modelo de legitimidad política.

- 22 Esta influencia decisiva de la política y de la administración en el desarrollo del Estado de Bienestar fue analizada bajo puntos de vista diversos (Meny y Thoenig, 1992). Desde la Ciencia política clásica orientada al estudio de las "elecciones y partidos", se insiste en que en un sistema pluralista el principio de la competencia política constituye una causa potencial de la fluctuación de las políticas sociales (Hewitt, 1977). En períodos de crisis, ciertos partidos pueden prometer transferencias suplementarias para asegurar la mejor distribución de los recursos, mientras que otros ofrecen desgravaciones fiscales. En uno y otro caso, los partidos comparten un objetivo común; convencer a su electorado potencial del aumento de los ingresos o del bienestar, de los que serían responsables (Castles, 1982). De este modo, el estudio de las opciones y límites que, en distintos contextos de bonanza o crisis, tienen los responsables políticos para proceder a la reforma y, en particular, a la retirada o recorte de los principales programas y políticas sociales, es un ámbito de estudio sobre determinantes del cambio del Estado de Bienestar que ha predominado en el enfoque politológico comparado (Clasen, 2004, p. 93, en Del Pino y Rubio Lara, 2016, p. 34).

También el papel de las burocracias y de los funcionarios tuvo un lugar destacable en el estudio del *Welfare State*. Desde la teoría institucionalista, Meny y Thoenig (1992) señalan que donde las administraciones son antiguas, prestigiosas y anteriores a la democratización del sistema, su influencia en el *policy-making* es considerable, abasteciendo de ideas, proyectos y reformas a los políticos que tienen una incidencia decisiva en la orientación y naturaleza del gasto público.

En este sentido, el Estado moderno se convierte en el espacio donde se resuelven gran parte de los conflictos sociales y políticos de la sociedad contemporánea, dando lugar a dos fenómenos. Por una parte, la progresiva corporativización del Estado permitiendo que las decisiones políticas tomadas por los partidos estén muy condicionadas e influidas por las corporaciones, asociaciones o grupos de interés. Por otra parte, una mayor estabilidad de los sistemas democráticos.

Según King (1987) los primeros defensores reformistas del Estado de Bienestar estaban motivados por dos tipos de consideraciones políticas: el mantenimiento de la estabilidad del orden político existente, y la preocupación, desde sus posiciones liberales y conservadoras, por el ascenso de los partidos de izquierda en Europa. El Estado, por medio de las reformas introducidas en materia de seguridad y bienestar social, esperaba reducir el apoyo electoral de la clase trabajadora a dichos partidos de izquierda. Así, mientras la izquierda moderada tuvo un buen comportamiento electoral en la época de difusión, en casi todos los países democráticos los partidos comunistas y de extrema izquierda fracasaron en las urnas. Este fenómeno se explicaría por la implantación y universalización del seguro social y la provisión social

estatal, que trajeron consigo los Estados de Bienestar en la práctica totalidad de las democracias europeas. En definitiva, los mayores logros del Estado de Bienestar no se sitúan en el ámbito de la regulación económica ni en la de la distribución de la renta, sino en el plano de la integración social y política. La mayor victoria del Estado de Bienestar es de carácter institucional (González y Torres, 1992).

Enfoque	Explicaciones	Perspectivas
Enfoque económico: (variable económica)	<ul style="list-style-type: none"> El Estado de Bienestar es funcional al capitalismo avanzado, asegura la reproducción social de las necesidades del capitalismo. 	<ul style="list-style-type: none"> Perspectiva neomarxista: la clase dominante transfiere al Estado la responsabilidad de resolver las crisis del sistema. Perspectiva de <i>public choice</i>: es el Estado, en su pretensión de controlar la economía, el que aumenta el gasto público y este es el que genera el problema.
Enfoque político: (variable política)	<ul style="list-style-type: none"> El Estado de Bienestar adopta un sistema de democracia representativa. El pacto keynesiano es un gran pacto social entre empresarios, sindicatos y Estado, que traslada el conflicto de la esfera productiva a la esfera de la redistribución de renta. Elimina la posibilidad de transformaciones bruscas del sistema. 	<ul style="list-style-type: none"> Desde la perspectiva de la Ciencia política clásica estamos ante una competencia política entre partidos en las elecciones con el objetivo de convencer al electorado de la necesidad de aumentar o disminuir el Estado de Bienestar. Perspectiva de las "<i>policy making</i>": son las burocracias y el funcionariado los que trabajan para aumentar el Estado de Bienestar.
Enfoque cultural: (variable de los valores)	<ul style="list-style-type: none"> Es un enfoque secundario y complementario de los anteriores. 	<ul style="list-style-type: none"> Desde la Iglesia protestante se resaltan los deberes del Estado hacia el ciudadano. Desde la Iglesia católica se enfatiza el deber de caridad y el papel de las comunidades de base.
Enfoque global:	Todos los enfoques y variables anteriores tienen que tenerse en cuenta a la hora de explicar el Estado de Bienestar.	

Tabla 2. Origen y desarrollo del Estado de Bienestar.

Fuente: elaboración propia a partir de Meny y Thoenig (1992, p. 21-30).

Desde el punto de vista de los valores y de la cultura, si bien estas variables siempre fueron consideradas como factores explicativos subsidiarios, Flora y Heidelberg

(1981) subrayan que no se pueden obviar en los estudios sobre el Estado de Bienestar las diferencias de valor expresadas por instituciones como las Iglesias protestantes, más propicias a destacar los deberes del Estado, o como la Iglesia católica que insiste en el deber de caridad y el papel de las comunidades de base. De acuerdo con ello, la ideología individualista explica, en parte, que los valores religiosos hubieran impedido el monopolio de la enseñanza pública en Francia, Italia o España, mientras que el localismo, valor fundamental y constitucional, prohíbe toda "nacionalización" del sistema escolar estadounidense.

Frente a estos estudios parciales, a finales de los años ochenta surgen una serie de investigaciones que aplican un enfoque global, influidas por la obra de Rokkan. Flora y Alber (1981) aplican el modelo rokkiano al crecimiento del Estado de Bienestar en Europa, reuniendo para ello, de manera sistemática y coordinada, los datos sobre las políticas sociales en Europa desde finales del siglo XIX. En la misma línea, Skocpol (1988), en el marco de su *polity-centered approach*, parte de que toda variable –socioeconómico, político, cultural– es determinante a la hora de explicar el origen y desarrollo del Estado de Bienestar. Así el análisis que realiza es histórico, comparativo, además de dinámico, definiendo las influencias recíprocas de las distintas variables entre sí y los efectos de interacción y retroalimentación.

1.3 Tipos de Estado de Bienestar

Junto a la preocupación de los investigadores por estudiar el origen y desarrollo del Estado de Bienestar, varias investigaciones se centraron en las últimas décadas en categorizar las experiencias del *Welfare State* bajo tipologías que comparten características específicas relativas a los siguientes factores: (i) densidad de la sociedad civil, (ii) mayor o menor peso del mercado, (iii) situación de cada país en la división internacional del trabajo en el momento del inicio de la construcción de sistemas de protección social y (iv) tipo de mecanismos institucionales de mediación y resolución de conflictos (Rodríguez Cabrero, 2004). Cada Estado de Bienestar se configura, por tanto, según su propia y diferente lógica de organización, estratificación e integración social dadas las distintas fuerzas históricas que lo originaron, siguiendo trayectorias de desarrollo cualitativamente diferentes (Esping-Andersen, 1990).

Ochando Claramunt (1999), sintetizando las principales aportaciones teóricas, establece tres modelos diferentes de Estado de Bienestar:

- Modelos según el grado de institucionalización de los derechos de la ciudadanía.
- Modelos según el criterio político.
- Modelo según el grado de corporativismo.

Modelo según el grado de institucionalización

El modelo según el grado de institucionalización, se subdivide, a su vez, en tres tipos de modelos: el modelo residual o Estado positivo, el modelo institucional o de intervencionismo fuerte y el modelo asegurador o continental. Sus principales características son las siguientes:

- Modelo residual o Estado positivo. Autores como Furniss y Tilton y Therborn aplican esta categoría a países de amplia tradición liberal e influencia británica, tales como Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. También incluyen a Japón y Suiza, países preocupados por el pleno empleo, pero con escasa política de bienestar. En este modelo el nivel de intervencionismo del Estado es mínimo e interviene únicamente cuando la familia y el mercado no puede satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Dado el peso del mercado, el Estado intenta asegurar la estabilidad y el crecimiento económico, manteniendo los niveles de consumo y ejecutando prestaciones sociales a los usuarios en función de sus recursos financieros. El resultado es una negociación colectiva fragmentada, una regulación del mercado de trabajo escasa, bajos niveles de gasto, con un bajo nivel de desmercantilización y predominio de las transferencias.

Subdimensiones	Modelo de política social	
	Marginal	Institucional
Proporción del PNB para objetivos sociales	Pequeña	Grande
Proporción de población afectada	Pequeña	Grande
Importancia del pleno empleo y de los programas de participación de la fuerza de trabajo	Pequeña	Grande
Importancia de los programas que previenen necesidades	Pequeña	Grande
Tipos dominantes de programas	Selectivos	Universales
Estándar de beneficios	Mínimo	Máximo

Tabla 3. Modelos del Estado de Bienestar en relación con sus dimensiones.

Fuente: W. Korpy (1980, p.303) en Ochando (1999, p. 74).

- El modelo institucional o intervencionista fuerte, también denominado modelo angloescandinavo o escandinavo supone a juicio de Ochando (1999) un com-

promiso institucional entre los valores del individualismo y la libertad económica, la seguridad y la igualdad. Tal como indica el calificativo escandinavo, es el modelo propio que presenta el Estado de Bienestar de Suecia, Noruega y Finlandia, aunque también Austria. Frente a la categoría anterior, la política social se rige por los principios de la universalidad y de la igualdad y solidaridad económica y social. Con ello, el Estado busca no solamente producir un mínimo garantizado para todos los ciudadanos, sino conseguir una igualdad general de las condiciones de vida (Furniss y Tilton 1977, p 20), que se materializa en programas activos de búsqueda del pleno empleo, servicios y transferencias para toda la población, políticas de rentas y cooperación entre sindicatos y gobierno, que llevan a altos niveles de gasto y altos niveles de desmercantilización y desfamilización (Hicks y Esping-Andersen, 2005).

- El modelo intermedio, también denominado modelo asegurador, continental, ocupacional o corporativo, tiene como máximo representante a Alemania. Se caracteriza por un sistema contributivo de Seguridad Social basado en transferencias y subsidios al consumo privado. El mérito y la productividad laboral son la base para la satisfacción de las necesidades sociales. De este modo, el mercado laboral y su regulación es el mecanismo principal de asignación inicial de recursos de forma que no todos los ciudadanos tienen cobertura social, sino aquellos que realizaron las contribuciones o cotizaciones en el pasado. La tasa sindical es media, la negociación está centralizada y existe una alta densidad regulativa. Los niveles de gasto son altos, pero el grado de desmercantilización es medio, con un régimen de transferencias contributivo y conectado con el nivel salarial (Ochando, 1999).

Modelo según el criterio político

Por su parte, dentro del modelo según el criterio político, existen tres regímenes del Estado de Bienestar: liberal, corporativista y socialdemócrata (Esping-Andersen, 1993).

- Estado liberal. Este modelo que corresponde con el “residual” es el propio de sistemas liberales como Estados Unidos, Canadá y Australia. El intervencionismo público se reduce a ayudas a los más desfavorecidos y transferencias, así como planes de seguros sociales raquíticos.
- Estado corporativista. El Estado corporativista cuyos máximos exponentes son Francia, Alemania, Austria e Italia, mantiene los mecanismos tradicionales del bienestar como son la familia y la Iglesia, por lo que su papel redistributivo se reduce a un lugar subsidiario allí donde aquellos agentes no llegan. Tiene un fuerte componente contributivo en cuanto a la financiación y la concesión de prestaciones del Sistema público de la Seguridad Social.

- Estado socialdemócrata. El Estado socialdemócrata, correspondiente a los países escandinavos, es un Estado solidario, universalista y desmercantilizador de los derechos sociales de las clases medias. De este modo, el individuo se emancipa de la dependencia del mercado y de la familia gracias a que el Estado tiene como misión principal conseguir el pleno empleo.

27

Algunos autores introducen un cuarto tipo de Estado de Bienestar, los llamados países de la franja latina (Jones, 1993) o regímenes post-autoritarios, denominado por otros investigadores, modelo tradicional, modelo católico o régimen mediterráneo. Esta categoría se refiere a aquellos contextos que desarrollaron tarde su Estado de Bienestar, después de largos períodos de gobiernos autoritarios, situados en el sur de Europa (España, Italia, Grecia y Portugal) y cuyo origen se encuentra en la conexión estrecha entre los procesos de modernización y lucha de clases que tuvieron lugar en estos países con formas clientelares de protección social (Rodríguez Cabrero, 2004).

A diferencia de los otros modelos, las políticas sociales son sencillas y con escasa institucionalización, con un bajo compromiso por el pleno empleo y donde el peso de las instituciones de la sociedad civil y, sobre todo, la familia cumple una función crucial en la búsqueda de bienestar de sus miembros, procurándoles un marco de seguridad en situaciones de crisis. De acuerdo con Gomá (1996), en estos contextos, la tasa sindical es baja, existe una alta densidad regulativa y una negociación colectiva central, así como un régimen de transferencias contributivo conectado al nivel salarial. Por tanto, este régimen de bienestar, a pesar de contar con su propia idiosincrasia institucional, presenta características propias del modelo corporativo, pero también del sistema universal, fundamentalmente en el ámbito de la educación y sanidad, y del propio régimen liberal a partir de la mercantilización de determinados servicios sociales.

Con respecto a su componente contributivo, Moreno y Marí-Klose (2016, p. 141-145) señalan la fuerte disparidad de cobertura que se produce entre trabajadores con empleos fijos y acceso pleno a servicios y prestaciones de la seguridad social (*insiders*) y aquellos trabajadores de ámbitos informales, precarios o discontinuos (*outsiders*) que, dada una situación permanente de entrada y salida del mercado laboral acompañada de momentos de desempleo o inactividad, tienen un acceso menor, tanto en cuantía como en duración, a los mismos. Esto da lugar, según estos autores, a desequilibrios presupuestarios a favor de edades más avanzadas, provocando un efecto de "aparcamiento y de expulsión" (*crowding out*) de otros grupos beneficiarios del bienestar social, fundamentalmente, infancia, jóvenes y nuevas familias que disfrutaban de niveles de apoyo público muy bajos en términos comparativos. Como consecuencia, las políticas contra la pobreza infantil, las iniciativas encaminadas a incrementar las oportunidades laborales y de vivienda de los jóvenes o las medidas destinadas a aumentar las bajas tasas de fecundidad o promocionar el cuidado de

los niños pequeños, han permanecido “subdesarrolladas” en comparación con otros regímenes del bienestar.

28

Elementos del régimen e impactos	Socialdemócrata	Conservador	Liberal	Post-autoritario / mediterráneo
Países representantes	Países nórdicos	Francia, Italia, España, Alemania, Austria, Bélgica, Japón y Portugal	Estados Unidos, Irlanda, Canadá, Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda	España, Italia, Grecia y Portugal
Punto de referencia ideológico	Universalismo	Jerarquía social (estatus)	Responsabilidad individual	Modernización
Cobertura de la población	Universal	Ocupacional	Selectivo	Ocupacional
Papel del mercado en el bienestar	Bajo	Bajo	Alto	Bajo
Grado de desmercantilización	Alto	Medio	Bajo	Medio
Grado de remercantilización	Alto	Bajo	Medio	Bajo
Población objetivo	Toda la ciudadanía	(Hombre) empleado	Los pobres	(Hombre) empleado
Grado de desfamilización	Alto	Bajo	Bajo	Bajo
Redistribución	Alto	Bajo	Bajo	Bajo
Reducción de la pobreza	Alto	Medio	Bajo	Medio
Objetivo central de la intervención social en el mercado de trabajo	Tasa de ocupación/pleno empleo	Tasa de actividad/ diversificación de sistemas compensatorios	Relaciones industriales/ liberalización	Formas de empleo/ pluralización
Principales grupos antagonistas con respecto al mercado de trabajo	Ocupados del sector público/ ocupados del sector privado	Población activa/ población inactiva	Ocupados/ parados	Trabajadores fijos/ trabajadores temporales.

Elementos del régimen e impactos	Socialdemócrata	Conservador	Liberal	Post-autoritario / mediterráneo
Modo de división del mercado de trabajo	Segregación	Segmentación	Dualización	Precarización.

Tabla 4. Indicadores de los modelos de Estado de Bienestar.

Fuente: Adaptación de Lessenich (1996, p. 158) en Ochando (1999, p. 80); Hicks y Esping-Andersen (2005, p. 513), en Del Pino y Rubio Lara (2016, p. 32).

Finalmente, algunos autores han estudiado otros regímenes de bienestar al margen de la economía capitalista y de la democracia liberal. Así, Gough (2004) distingue entre los denominados regímenes de seguridad informal y los regímenes de inseguridad. Mientras que en los primeros el Estado es débil y las relaciones son frecuentemente clientelares, la división del trabajo no es solo de tipo capitalista y las familias desempeñan un papel importante en la provisión de bienestar (América Latina y Este asiático), los segundos, especialmente en el África subsahariana (Bevan, 2004), se caracterizan por un modelo de capitalismo predatorio y un Estado que frecuentemente es corrupto o inexistente (Del Pino y Rubio Lara, 2016, pp. 41-42).

Modelo según el grado de corporativismo

Por lo que atañe al modelo según el grado de corporativismo, la literatura especializada reconoce dos categorías: la pluralista y la corporativista o integrada.

- Modelo pluralista. Según Mishra (1989) se caracteriza por una regulación de la economía por la parte de la demanda, con un escaso consenso explícito sobre los objetivos de la política económica. En el ámbito del bienestar social, el Estado pluralista considera la política social como un dominio autónomo con escasos lazos con la economía. En el ámbito de la política, se caracteriza por el pluralismo de grupos de interés, en el cual los grupos económicos no ejercen su poder con un sentido de responsabilidad social. Wilensky (1975) distingue dentro de este modelo:
 - Países corporativistas sin amplia participación del trabajo, en las que se dan varias formas de negociación entre los intereses industriales, comerciales, agrícolas, profesionales y el gobierno. Lo que permite alguna coordinación y planificación de las políticas económicas y sociales.
 - Países con un mínimo corporativismo, donde las economías políticas están claramente descentralizadas y fragmentadas en lo que respecta a las asociaciones que aglutinan los intereses de los grupos de presión.

- Modelo corporativista o integrado. Existe un consenso sobre un amplio conjunto de objetivos económicos y la economía es regulada no solamente por la demanda, también por la de la oferta. Se reconoce explícitamente la interdependencia entre lo social y lo económico y se institucionaliza tal interrelación. En el ámbito de la política existe un pluralismo centralizado, donde se consiguen consensos sobre los principales objetivos de la misma.

1.4 Crisis del Estado de Bienestar

El crecimiento espectacular del Estado de Bienestar en las democracias occidentales entre los años 40 y 60 del siglo XX se va a encontrar de frente con la profunda crisis económica de la década de los 70. Las altas tasas de la productividad comienzan a estancarse y brota con fuerza el paro estructural, a lo que se le suma la imparable globalización⁷ económica en un mundo cada vez más competitivo en el que los nuevos países industrializados, con escasa protección social, se convierten en potentes polos de atracción de las empresas multinacionales.

Este nuevo escenario va a contribuir a la reducción de la capacidad financiera del Estado de Bienestar, acostumbrado al aumento incremental del gasto en protección social, y a la aplicación de programas económicos de corte neoliberal, que buscan la puesta en marcha de reformas fiscales, que reducen las cargas impositivas, y de políticas comerciales y arancelarias, tendentes a suprimir barreras proteccionistas.

A pesar de que el corolario de este proceso es, bajo el pretexto de eliminar los factores de ingobernabilidad derivados de la “sobrecarga” impuesta por el Estado, la privatización de empresas, la desregulación, la liberalización de servicios o la privatización de bienes sociales, la investigación actual apunta cambios en las políticas sociales de muy distinta naturaleza. En casi todos los sectores se puede observar que los intentos de recorte de gasto de los años ochenta han dejado paso a reformas más complejas, desde la estructura de las prestaciones, los criterios de elegibilidad y el establecimiento de nuevos deberes hasta la reconceptualización de los beneficiarios de las prestaciones, el tipo, cantidad y calidad profesional de las personas que prestan el servicio o determinadas modificaciones organizativas (Del Pino y Rubio Lara, 2016, pp. 36-39).

La explicación a la crisis del Estado de Bienestar no se agota en la perspectiva económica. Heclo (1981) considera que la fuente del pesimismo sobre el Estado de Bien-

⁷ No todos los autores consideran la globalización un factor explicativo de la reducción de los Estados del Bienestar. En este sentido, Vicens Navarro (2000) afirma que no puede establecerse una relación causal entre el imperativo de la globalización y las presiones a favor de la reducción del Estado de Bienestar para conseguir una mayor competitividad económica en el mercado mundial, ya que existen países con elevados niveles de integración competitiva en el mercado mundial que conservan sólidos sistemas de protección social, como Dinamarca o Holanda.

estar se encuentra, no solamente en la crisis económica sino también en el descubrimiento, por numerosos sectores de la población, de que el Estado de Bienestar no eliminó –e incluso contribuyó a crear– las desigualdades que justifican su creación y su desarrollo (Meny y Thoenig, 1992, p. 33). Entre ellas se hayan los denominados Nuevos Riegos Sociales (NRS), relacionados con los profundos cambios económicos y sociales que conlleva en las últimas décadas la transición de la economías desarrolladas hacia una sociedad posindustrial, tales como la mayor participación de la mujer en el mercado laboral, el aumento del número de personas mayores, las nuevas demandas de personal cualificado que exige el mercado de trabajo y la privatización de los servicios públicos escasamente regulados y bajo estándares poco rigurosos de calidad (Taylor-Gooby, 2004).

Por otro lado, estos NRS no han tenido una respuesta contundente por parte de las instituciones lo que ha generado una merma en la confianza de los ciudadanos en el *Welfare State*. Las grandes esperanzas vertidas en el sistema se han visto frustradas por el contexto de contención del gasto y por las cada vez mayores críticas por parte de la ciudadanía a la ausencia de calidad de los servicios públicos. Se produce, por tanto, una explosión de las demandas en un momento de implosión de los recursos (Toffler, 1994)⁸.

Estamos, por tanto, según Rodríguez Cabrero (2004, pp. 19-21) no solamente ante un problema estrictamente económico, sino sobre todo político e institucional, a pesar de que buena parte del discurso dominante se centre en el problema del déficit y los costes de los sistemas de protección social. En términos políticos, el problema que aparece en medio plazo es la elección entre el Estado Mínimo o Estado Asistencial (modelo norteamericano), un Estado de Bienestar contenido y más privatizado (modelo europeo, si bien con matices) o una remodelación en profundidad del Estado de Bienestar teniendo en cuenta los nuevos papeles e influencias del mercado y la sociedad civil.

La principal consecuencia de este nuevo contexto va a ser la aparición de determinadas fuerzas de corte neoliberal y neoconservador que, influidas por los discursos de líderes políticos como la primera ministra británica Margaret Thatcher y el presidente de Estados Unidos Ronald Reagan, abogan en la década de los años ochenta del

8 Tal como apunta Jaime Castillo (2004, p. 206), “en las últimas décadas en la práctica totalidad de los países de la OCDE la percepción que tienen los ciudadanos de la gestión pública se volvió ciertamente negativa. Este hecho forma parte de un fenómeno más amplio de desafección política y de desconfianza en las instituciones públicas en sentido amplio (Inglehart, 1998; Outnam y Pharr, 2000). Existe cierta perplejidad ante el Estado, dice Ladd (1993), ya que se reclama su intervención para resolver un gran número de nuevos problemas sociales, pero se sabe que funciona mal y no se llega a vislumbrar como puede funcionar mejor. Los ciudadanos se volvieron más exigentes con respecto a la evaluación de la gestión pública (Jaime, 2000). La percepción que tiene la opinión pública de los servicios de bienestar y de su eficacia se convirtieron en una cuestión clave, porque tiene efectos directos sobre la valoración de las instituciones públicas, las cuáles no se juzgan tanto en términos ideológicos, sino en razón de su capacidad para gestionar y resolver problemas”.

siglo XX por un Estado mínimo limitado a la provisión de la seguridad colectiva frente al exterior, a la preservación del orden y de la ley, así como a la provisión de aquellos bienes públicos que el mercado no puede proporcionar de forma eficiente (Del Pino y Rubio Lara, 2016, p. 28).

Estas fuerzas, con apoyos tanto en algunos sectores de la academia como en el mundo de la política, van a defender la reducción drástica y/o el desmantelamiento de las políticas sociales, aprovechando un ambiente propicio extendido entre los Estados europeos que Offe (1990) denomina "consenso de austeridad", así como un cambio ideológico hacia los preceptos neoliberales. El resultado es que las políticas públicas del bienestar comienzan a ser concebidas bajo parámetros de la competición económica, en parte, por la necesidad de difusión de los mercados privados en el sector servicios, en parte, por lo que Donati (2004) califica como creciente síndrome cultural o privatización neoliberal que se difunde en la sociedad, perdiendo toda correspondencia con los valores propios del sistema de protección social. Nuevos valores en torno al mercado y a la empresa son extensibles a la actuación pública: calidad, eficiencia, competitividad, rendimiento se instalan en la conciencia colectiva.

La privatización, la desregulación, la contratación externa de los servicios públicos, la incorporación al sector público de técnicas y gerentes del sector privado, fueron, entre otras, pretendidas respuestas a los procesos de modernización administrativa, iniciados en la década de los sesenta del siglo XX. El economicismo neoliberal intransigente y el gerencialismo exagerado, la reducción del sector público de forma genérica y estructural, sin evaluar previamente materias y sectores concretos, la busca de la rentabilidad máxima a través de la técnica del coste-beneficio, brotaron como los objetivos prioritarios, como las tendencias prioritarias, en los procesos de modernización administrativa en muchos países, sin reparar en que la modernización administrativa implicaba otros aspectos en el proceso: políticos, psicosociales y, sobre todo, culturales (Canales, 2004, p. 163).

En este clima de crítica a lo público, la burocracia del Estado de Bienestar es descrita como excesivamente lenta, formalista, despersonalizada, escasamente orientada a la coordinación y refractaria al cambio y a la adaptación a un contorno cada vez más fluido e inestable. Se buscan nuevas vías de gestionar la administración pública, próximas al sector privado. Comienza, así, la aplicación de la *management approach* al sector público, el denominado *Public management*, y la búsqueda de fórmulas diversas de *welfare mix* en las que los cuatro principales actores –el sector público, el privado, el tercer sector y el denominado sector informal– se coordinan para cubrir las necesidades sociales de los ciudadanos (Del Pino y Rubio Lara, 2016, pp. 51-52).

Este nuevo enfoque, que actúa como palanca de legitimación en el terreno teórico de la ola de privatizaciones iniciada en los años ochenta, se oponen al legalismo, al

centralismo y a la jerarquía que defiende la Escuela de Administración Pública. La Nueva Gestión Pública preconiza, frente al "viejo" paradigma, la desburocratización y reducción del tamaño del sector público como requisito para descentralizar las administraciones públicas y "aplanar" sus jerarquías. Con ello se conseguirían organizaciones menos "funcionariadas" al tiempo que orientadas al "cliente" y a la consecución de procesos globales evaluables. Se desvanece, de este modo, la frontera entre lo público y el privado, confrontándose de una manera interesada: "eficiencia y productividad" a la "rigidez procesal y legalidad"; así como "neutralidad" a la "participación activa de los funcionarios en la gestión y toma de decisiones".

No obstante, a pesar de la presión para reducir su tamaño, los gobiernos de distinto signo han encontrado serias dificultades para recortar sus políticas sociales, entre otros motivos, por la presión ciudadana que considera que determinadas políticas, fundamentalmente la sanidad y las pensiones, son centrales y prioritarias para mantener el bienestar (Svallfors, 2010). Asimismo, se aplican reformas de diferente naturaleza según el tipo de régimen. De esta forma, los estados liberales tienden a la remercantilización de los servicios, mientras que los socialdemócratas apuestan por la contención del gasto y los continentales ponen en marcha planes de recalibración mediante la racionalización y/o la actualización de los programas públicos (Pierson, 2001).

Referencias bibliográficas

- Anisi, D. (1989). "La posibilidad de un nuevo pacto keynesiano" en R. Muñoz de Bustillo. *Crisis y futuro del Estado de bienestar*. Madrid. Alianza Universidad.
- Ashford, D. E. (1989). *La aparición de los Estados de Bienestar*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Canales, M. (2004). "Crisis del Estado del Bienestar y Administración Pública", en M. Herrera y A. Trinidad, *Administración Pública y Estado de Bienestar*, Madrid. CIVITAS.
- Castles, F. G. (1982). *The impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Beverly Hills. Sage.
- Cazes, B. (1985). Planning Approaches to the Welfare State Crisis. *Government and Opposition*, 20(3), 386-395. doi:10.1111/j.1477-7053.1985.tb01092.x.
- Del Pino, E. y Rubio Lara, M. J. (directoras) (2016). *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid. Tecnos.
- Donati, P. P. (2004). Nuevas políticas sociales y Estado social relacional. *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 108, pp. 9-48.
- Epdata (25 de septiembre de 2020). *El gasto público en España, en datos y gráficos*. <https://blog.funcas.es/evolucion-historica-de-las-variables-macroeconomicas-fiscales-de-la-economia-espanola-1964-2015-y-proyecciones-2016-2017/>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge. Polity Press and Princeton, Princeton University Press.
- (1993). *Los tres modelos del Estado de Bienestar*. Valencia. Ed. Alfons El Magnànim-IVEI.

Esteve V. y Tamarit C. (29 de septiembre 2016). *Evolución histórica de las variables macroeconómicas fiscales de la economía española, 1964-2015, y proyecciones 2016-2017*. Funcas. <https://blog.funcas.es/evolucion-historica-de-las-variables-macroeconomicas-fiscales-de-la-economia-espanola-1964-2015-y-proyecciones-2016-2017/>

- 34 Expansión (s.f). Diccionario. Política monetaria. <https://www.expansion.com/diccionario-economico/politica-monetaria.html>
- Flora, P. y Heidenheimer, A. (1981). *The Development of Welfare States in Europe and in America*. New Brunswick. Transaction Books.
- Flora, P. (1986). *Growth to Limits. The Western European Welfare States since World War II*, 4 vols., Berlin, New York. Walter de Gruyter.
- Flora, P., y Alber, J. (1981). “Modernization, democratization, and the development of welfare states in Western Europe” en P. Flora y A. J. Heidenheimer (Eds.), *The development of welfare states in Europe and America* (pp. 37-80). New Brunswick, NJ. Transaction Books.
- Furniss, N., y Tilton, T. (1977). *The Case of the Welfare State. From Social Security to Equality*. Bloomington. Indiana University Press.
- García Cotarelo, R. (1987). Origen y desarrollo del Estado de Bienestar, en *Sistema*, 80-81.
- Garrigues Walker, A. (2004). “Introducción”, en Manuel Herrera Gómez y Antonio Trinidad Requena. *Administración pública y estado de bienestar*. Madrid. Thomson-Civitas.
- Gomá, R. (1996). “La reestructuración de los sistemas de bienestar en Europa”. *Revista Internacional de Sociología*, 15, septiembre-diciembre.
- González, A. Torres, E. (1992). *El Estado de Bienestar en los países de la OCDE*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Hecló, H. (1981). “*Toward a New Welfare State?*”, en Flora, P. e Heidenheimer, A.: “*The Development of Welfare States in Europe and in America*”. New Brunswick. Transaction Books.
- Hewitt, Ch. (1977). “The Effect of Political Democracy and Social Democracy on Equality in Industrial Societies” en *American Sociological Review*, Vol. 42.
- Hicks, A., y Esping Andersen, G. (2005). “Comparative and Historical Studies of Public Policy and the Welfare State”, en Janoski, T.; Alford, R.; Hicks, A. y Schwartz, M. A.: *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies, and Globalization*, Cambridge. Cambridge University Press.
- Jaime Castillo, A. M. (2004). “Servicios públicos y ciudadanía, en Manuel Herrera Gómez y Antonio Trinidad Requena. *Administración pública y estado de bienestar*. Madrid. Thomson-Civitas.
- Jones, C. (1993). *New Perspective on the Welfare State in Europe*. Londres. Routledge.
- King, D. S. (1987). “The State and the Social Structures of Welfare in Advanced Industrial Democracies”. *Theory and Society*, 16 (6), noviembre.
- Marshall, T. H. (1963). “Citizenship and social class”. *Sociology at the Crossroads and other Essays*, Londres. Heinemann.
- Martínez, J., García, D., Manjón, S. (2014). *La política fiscal y presupuestaria española: un camino a la recuperación económica*. Documentos DOC. nº 1/2014 Instituto de Estudios Fiscales.
- Meny, I. y Thoening J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona. Ariel.
- Merton R. K. (1942). *Social Theory and Social Structure*. Nueva York. Free Press.
- Mishra, R.C. (1989). *El Estado de Bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá*, en Muñón. R.: *Crisis y futuro del Estado de bienestar*. Madrid. Alianza Editorial.

- Moreno, L. y Mari-Klose, P. (2016). "Bienestar mediterráneo: trayectorias y retos de un régimen en transición", en Del Pino, E. y Rubio Lara, M. J (directoras). *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid. Tecnos.
- Navarro, V. (2000). *Globalización Económica, Poder Político y Estado del Bienestar*. Barcelona. Ariel.
- Ochando Claramunt, C. (1999). *El Estado de Bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*. Barcelona. Ariel.
- Offe, Cl. (1990). *Contradicciones en el estado de bienestar*, Madrid: Alianza Universidad.
- Pierson, P. (2001). "Coping with Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies", en Pierson, P.: *The New Politics of the Welfare State*. Oxford. Oxford University Press.
- Preuss, U.K. (1988). "Las crisis del mercado de trabajo y las consecuencias para el Estado", en J. Corcuera y M.A. García: *Derecho y economía en el Estado Social*. Madrid. Tecnos.
- Rodríguez Cabrero, G. (1990). "Entre la protección social y el bienestar social" en Albarracín J. *et al.*: *Reflexiones sobre política económica*. Madrid. Ed. Popular.
- Rodríguez Cabrero, G. (2004). *El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid. Editorial Fundamentos.
- Rose, R. (1984). *Understanding Big Government*. Londres y Beverly Hills. Sage Pub.
- Ruiz Huerta, J., y Martínez, R. (1995). "El Estado de Bienestar en Europa: situación actual y perspectivas". *Presupuesto y Gasto Público*, n° 17, pp. 101-122.
- Svallfors, S. (2010). "Public Attitudes", en Castles, F. G.; Leibfried, S.; Lewis, J.; Obinger, H. y Pierson, C. (eds): *The Oxford Handbook of Welfare State*. Oxford. Oxford University Press.
- Skocpol, T. (1988). *Comparing National Systems of Social Provision: a Polity-Centered Approach*. Washington DC. International Political Association.
- Subirats, J (1992). *Análisis de las políticas Públicas y eficacia de la administración*. Madrid. Ministerio de las Administraciones Públicas.
- Taylor-Gooby, P. (ed.) (2004). *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford. Oxford University Press.
- Wilensky, H.L (1975). *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*. Berkeley. University of California Press.
- Wolters Kluwer (s.f). *Guías Jurídicas. Demanda agregada*. En <https://cutt.ly/dn3KKf8>

Capítulo 02

Origen y desarrollo de los estudios de políticas públicas

2.1 Ciencia, política y práctica

Tal y como hemos visto, el desarrollo del Estado de Bienestar supuso la creación de un espacio híbrido de intervención en el que se difuminan los límites tradicionales de la esfera política y privada. Este fuerte intervencionismo estatal lleva a la necesidad de buscar un nuevo modelo que permita describir y estudiar adecuadamente la acción pública, más allá de las perspectivas más clásicas y normativas, como son la teoría del estado o los estudios jurídicos. Nace así un nuevo enfoque que, complementado a los anteriores, va a centrar su foco de análisis, no tanto en las organizaciones y normas formales, como en el proceso e impacto de las políticas públicas.

Para Subirats (1992) la necesidad de crear una nueva manera de analizar la actividad pública nace por el hecho de que este nuevo modelo intervencionista actúa cada vez más sobre la sociedad, donde el estado aporta sus recursos al igual que otros actores del proceso político, acompañado de la ciudadanía, la burocracia, los partidos políticos o los grupos de interés. Este intervencionismo implica la gestión de nuevos servicios, modificando la manera de actuar de la administración pública, que deja de ser burocrática, jerárquica y centrada en el procedimiento, para ser más abierta, individualizada y centrada en los resultados o impactos.

Es necesario, por tanto, un nuevo punto de partida, un nuevo enfoque, que permita ver el producto de la acción de Estado, las políticas públicas, en su contexto, un mundo cada vez más complejo de acciones y reacciones en el que intervienen múltiples actores. Surge, así, el análisis de políticas públicas como una ciencia interdisciplinar que pretende ser útil a las autoridades gubernamentales, superando las limitaciones de los estudios administrativos de corte weberiano que parten de la idea de una burocracia puramente ejecutiva y políticamente neutral (Fernández,

1996). Como contrapunto a estos estudios, este tipo de análisis se centra en la actuación de los poderes públicos y en sus resultados e impactos.

38 En términos generales, el análisis de políticas públicas orienta su interés en conocer "qué producen quien nos gobierna, para alcanzar qué resultados, a través de qué medios" (Thoenig, 1985). Su principal objetivo es mejorar, y en cierto sentido controlar, la actuación de los gobiernos, con el propósito de aumentar la eficiencia en la resolución de los problemas públicos a través de un análisis pormenorizado del proceso de adopción de decisiones, del establecimiento de un diagnóstico preciso mediante la acumulación de conocimiento e información útil y del mejor aprovechamiento de los recursos para la consecución de los fines propuestos.

Hablamos, por tanto, de una disciplina práctica orientada a la acción y al conocimiento aplicado con un doble cometido: descriptivo y prescriptivo. Por una parte, el enfoque de las políticas públicas tiene un valor descriptivo del tejido político-administrativo en cuanto que permite la observación de los procesos de elaboración de políticas y de programas de actuación pública, y facilita la identificación de los distintos actores que intervienen en el proceso de políticas públicas. Pero además las políticas públicas tienen un valor prescriptivo, en el sentido que ofrece un instrumental de análisis desarrollado para conseguir la mejora de la gestión de las administraciones públicas y para conocer el impacto de determinadas decisiones en el entorno (De Kostka Fernández, 2004).

A pesar de esta orientación práctica, el estudio de políticas públicas aspira también a profundizar en el conocimiento político-social a través del método científico y apoyándose en marcos teóricos sólidos. Así lo considera Dror (1968) cuando afirma que, si bien el primer objetivo de las políticas públicas es aportar su contribución a los procesos reales de decisión, ello no debe impedir que la investigación y la teoría pura sean componentes de las políticas públicas, teniendo en cuenta, tal como señala Subirats *et al.* (2008) las estructuras y los procesos institucionales en los que se sustenta la legitimidad democrática.

Entramos aquí en la relación, tan abundantemente estudiada, entre ciencia, política y práctica, implícita ya en la *Public Policy Analysis* o *Policy Analysis* ideado por Harold D. Lasswell que la entiende como "el proceso de producir conocimiento "de" y "en" el proceso de las políticas". Esta visión del estudio de la política como fuente de conocimiento no es algo nuevo si nos atenemos al devenir histórico. Siguiendo a Margarita Pérez Sánchez (2005, p. 32-36) será durante la Revolución Industrial cuando la producción de conocimiento de políticas llegue a ser una actividad relativamente autónoma con sus propios procedimientos al extenderse la creencia en el progreso humano como resultado de la ciencia y la tecnología. El desarrollo de las teorías científicas sobre la naturaleza y la sociedad van a revelarse como el único medio objetivo para comprender y resolver los problemas sociales.

2.2 Génesis y desarrollo del *Policy Analysis*. Principales enfoques teóricos

El análisis de políticas públicas es una ciencia netamente estadounidense en sus antecedentes intelectuales y elementos definitorios. No en vano los investigadores norteamericanos son los pioneros, promotores e investigadores de los estudios de políticas públicas (Aguilar, 1993). El peculiar desarrollo de la Administración pública norteamericana –caracterizada por una estructuración y profesionalización tardías (finales del siglo XIX) y por una enorme influencia de la obra de Woodrow Wilson y de los principios del *fordismo* y del *taylorismo* (Fernández, 1996)– permite la aparición, a principios del siglo XX, de una serie de investigadores interesados en la acción del gobierno. Destacan dos figuras, John Dewey y Charles Merriam, considerados los fundadores de la Ciencia política contemporánea. Estos autores buscan tanto la aplicación del conocimiento científico a los problemas públicos, como la educación de los ciudadanos encaminada a la participación activa en la vida pública (Damico, 1978).

A pesar de estos inicios prometedores, el análisis de políticas públicas no va a ocupar una posición preferente dentro de la Ciencia política. Aguilar explica esta falta de interés en los siguientes términos: “las teorías sistémica, marxista, elitista o pluralista explicaban las decisiones de gobierno desde fuera del gobierno mismo, de modo que el “secreto” de la decisión y su efectución radicaba en fuerzas y estructuras sociales, exteriores y superiores, que determinaban exhaustivamente la materia y la forma de la decisión. El gobierno, sin “autonomía relativa” carecía de iniciativa propia, no tenía capacidad de elegir sus propósitos y acciones lo que derivó en un desinterés por el estudio de la decisión singular y por los pasos supuestamente anecdóticos de políticos y funcionarios a lo largo de sus procesos decisorio y operativo” (1993 pp. 15-17).

El panorama cambia radicalmente en la década de los años setenta cuando el análisis de la actuación del poder público despegaba y se convierte en un campo de estudio específico dentro de la Ciencia política norteamericana. A ello contribuye, sin duda, la incorporación a la administración federal, durante los años sesenta, de numerosos analistas y académicos encargados de la formulación y control de la eficacia de los nuevos programas sociales (Boix, 1991). La entrada de analistas políticos en los equipos de asesores del gobierno se inicia en la década de los cincuenta como consecuencia de su participación previa en proyectos de defensa y seguridad en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, influidos por la corriente behaviorista que predomina en este momento en la Ciencia política.

En la conformación de la nueva disciplina influyen decisivamente la obra de Harold Lasswell, “The Policy Orientation”, incluida en *The Policy Sciences* (1951) y su experiencia como asesor gubernamental. En su trabajo *A Pre-View of Policy Sciences* (1971) Lasswell establece los tres principios clave que guían la profesión de las po-

líticas públicas: "contextualismo", orientación hacia los problemas y "multimetodismo" (1971, p. XIII).

40 Junto a Lasswell, autores como Herbert Simon y Charles Lindblom afianzan la disciplina. Mientras Simon, en su trascendental obra *Administrative Behavior* (1947) busca procedimientos programados y automatizados para superar las limitaciones de racionalidad e información de los individuos a la hora de tomar decisiones, en una posición diametralmente opuesta Lindblom convierte la resolución de problemas en una "estrategia para salir del paso" ("The Science of Muddling Through", 1959), en una "secuencia de aproximaciones" marcada por el "ajuste mutuo de fines y recursos". Posteriormente, Aaron Wildavsky, desmarcándose de la escuela tecnocrática y de la definición del problema público de forma mecánica propone un análisis de políticas públicas como "arte y destreza" en *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis* (1979), un análisis interactivo en el que pueden participar tanto los profesionales como los propios ciudadanos (Torgerson, 1999).

Tanto la racionalidad limitada de Simon como la "estrategia del *Muddling Through*" de Lindblom dan origen a las dos principales escuelas de pensamiento dentro del análisis de las políticas públicas que muestran, según Carlsson (1996, pp. 527-529), dos imágenes diferentes del proceso de *policy-making*: como actividad racional y como sistema abierto.

La escuela racional

La perspectiva racional deriva del denominado "modelo pluralista-racionalista" que considera las administraciones públicas instrumentos en manos de individuos que reaccionan a las demandas sociales comportándose y adoptando decisiones de manera racional (Teoría de la elección racional), si bien con ciertas limitaciones de conocimiento y elección (Teoría de la racionalidad limitada). Esta perspectiva percibe la toma de decisión como un proceso dirigido a la consecución de resultados específicos a través de una serie de etapas o fases. Es lo que Nakamura (1987, p. 145) denomina *textbook policy process* o "modelo de fases" según el cual el proceso de políticas públicas puede ser descrito y analizado a partir de la constatación de las siguientes etapas interrelacionadas, y no necesariamente lineales: identificación y definición del problema, entrada en la agenda pública, planteamiento, toma de decisión, implementación, evaluación y terminación. Carlsson (1996) define esta imagen del proceso como "modelo normativo" por cuatro razones: se fundamenta en la jerarquía político-administrativa; considera esencial las instituciones formales; reconoce los propósitos e intenciones de otros actores como irrelevantes o perturbadores del proceso "real"; y presupone que los individuos están automáticamente limitados por autoridades democráticas.

Una de las principales bases teóricas de este modelo es el pluralismo, una teoría que reproduce el modo de articular la relación entre el Estado y la sociedad civil dentro del sistema político estadounidense. La teoría pluralista va a ejercer una enorme influencia sobre el paradigma behaviorista hasta tal punto que los conductistas de los años 50 reciben el apodo de "pluralistas", al tiempo que relegan al estudio del Estado a un lugar secundario, reduciéndolo a una "caja negra" que recibe demandas y produce resultados.

Frente al marxismo y al elitismo, el conductismo defiende una visión plural de la democracia estadounidense, destacando el carácter abierto del Estado y su naturaleza interlocutora. El poder político no es monopolizado por un grupo de interés particular o una combinación de grupos, sino que se encuentra disperso en una diversidad de entes caracterizados por su autonomía y por la fuerte competencia entre ellos para influir en los actores clave a la hora de la toma de las decisiones.

Procedente del campo de la Sociología y de la Psicología, el conductismo surge en el contexto universitario estadounidense como reacción a los estudios sociales y jurídicos europeos de los años veinte y treinta del siglo XX, suponiendo la primera aplicación del método científico en esta disciplina. De este modo, y como busca de una Ciencia política fundamentada en la experiencia, parte de la observación y en el análisis de las actitudes y comportamientos de los individuos y participante en el juego político. En este sentido, su principal mérito fue establecer una separación clara entre teorías "normativas", centradas en el "deber ser", y teorías "empíricas", basadas en la observación estructurada de la realidad (Sodaro, 2006).

Según Pérez Sánchez (2005), este primer paradigma conductista no fue ajeno al normativismo de la teoría política y desde una perspectiva multidisciplinar (psicológica, jurídica, social, política y económica) intenta analizar el comportamiento humano. Así lo entendían Merriam y Lasswell que impulsaron esta corriente y que, si bien, no tenían un interés explícito y deliberado por las políticas públicas *per se*, se interesaron por la reforma política, la democracia, la educación y el bienestar económico y social pragmatismo.

Este primer conductismo integrador da paso, tras la Segunda Guerra Mundial, al "neoconductismo", un behaviorismo acotado a las técnicas de investigación de las áreas de conocimiento científico-técnicas. Desde su óptica, el propósito fundamental del análisis de políticas públicas va a ser descomponer los problemas en sus elementos esenciales, aplicarles valores numéricos y, a través de sofisticados modelos estadísticos elaborados por matemáticos e ingenieros, elegir la ruta más óptima para resolver el problema público, libre de perjuicios valorativos y discusiones ético-morales.

Será en la década de los cincuenta cuando Lasswell formule, mediante su obra *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method* (1951), una alternativa

a esta visión, concediéndole un mayor énfasis a las cuestiones políticas. El propósito de esta *Policy Sciences* no es simplemente contribuir a hacer más eficientes las decisiones, sino también producir el conocimiento necesario para mejorar la práctica política a partir de un compromiso claro con los valores humanos: la democracia y la dignidad humana. Se reintroduce, por tanto, el discurso ético y moral en las ciencias sociales, alejando así de la "neutralidad valorativa".

La perspectiva conductista-pluralista, en su vertiente empírico-cuantitavista, va a estar presente en dos enfoques de enorme alcance en el análisis de políticas públicas: la teoría de la racionalidad limitada de Herbert. Simon y la teoría de la elección racional.

Una primera versión de la racionalidad aplicada a las políticas públicas viene de la mano de la obra de Herbert Simon en los años cincuenta. El autor influido por el gerencialismo clásico, se interesa por el estudio de los medios y de las técnicas para llevar a cabo las decisiones. A juicio de este autor, las administraciones públicas debían orientarse a responder, de manera eficaz, a las demandas sociales (*inputs*), suministrando a la vez productos (*outputs*) de acuerdo con esas demandas. Introduce así en el estudio de la administración el concepto de la racionalidad limitada que, frente a sus primeros estudios, la concibe, no desde el punto de vista económico sino desde el punto de vista del "hombre administrativo", que posee capacidades limitadas "para formular y resolver problemas complejos en comparación con la amplitud de los problemas cuya solución se requiere para alcanzar objetivamente un comportamiento racional en el mundo tal como es" (Simon, 1957, p. 102). La racionalidad del hombre administrativo es imperfecta de forma que intenta buscar soluciones satisfactorias antes que óptimas debido a sus limitaciones de conocimiento y acceso a información, así como a su dependencia con respecto a la organización, a sus superiores y a consideraciones de valor en el proceso de elaboración de las políticas.

Simon abre una fructífera vía de estudio que, confiando en la tecnocracia, automatización y predictibilidad profesional de la administración pública, se orienta a realizar recomendaciones de mejora en su funcionamiento, convirtiendo los enfoques racional-económicos en predominantes. Estos 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 Musgrave), o desde el punto de vista microeconómico (principalmente el enfoque de cliente de los servicios públicos, elemento fundamental de la Nueva Gestión Pública) (Subirats *et al.*, 2008).

En esta línea de estudio se inserta la teoría de la elección racional –también denominada teoría económica de la política y teoría política positiva– la cual va a trasladarse al estudio de las políticas públicas bajo el nombre de Elección Pública (*Public Choice*).

El punto de arranque del estudio de política bajo el enfoque económico se encuentra en la obra *Capitalismo, socialismo y democracia* (1943) de Joseph Schumpeter en

donde desarrolla un modelo de comportamiento político basado en el supuesto de racionalidad económica, esto es, en la maximización del interés personal. Esta obra va a abrir el camino de los estudios de la elección racional aplicados al comportamiento de los actores políticos, influyendo decisivamente en las investigaciones de Kenneth Arrow, Anthony Downs y Marcur Olson, introduciendo una revolución teórica y metodológica en el ámbito de las Ciencias Sociales.

Aunque generalmente se identifica a la teoría de la elección racional con un paradigma de la ciencia económica, lo cierto es que se trata de una perspectiva teórica general de las ciencias del comportamiento humano, y su ámbito es el de la interacción humana, es decir, se refiere a toda clase de situaciones sociales (Vidal de la Rosa, 2008).

Meny y Thoenig (1992, p. 47) identifican los siguientes principios fundamentales de la teoría de la elección racional:

- Todo se centra en el individuo, frente al grupo (individualismo metodológico). “Las organizaciones no son sino una suma de individuos con la vista puesta en la obtención de ciertas ventajas comunes o para el bien de todos” (Ostrom, 1977).
- Los individuos se comportan y toman sus decisiones de manera racional, únicamente considerando sus intereses personales y buscando optimizar los beneficios de sus decisiones.
- Distinción entre los bienes privados, que son producidos por el comprador, y los bienes públicos, que emanan de los servicios públicos y de las administraciones. Mientras los bienes privados son mensurables, vendibles y se producen en cantidades determinadas por la oferta y la demanda, los bienes públicos son indivisibles y están disponibles para todos. Los teóricos de la *Public Choice* intentan identificar los bienes públicos aplicando el método utilizado con los bienes privados: midiendo sus costes y la asignación de estos a los beneficiarios del servicio.
- Asignación de recursos limitados. Buscando maximizar las ventajas y los beneficios, los individuos utilizan de la mejor forma posible las diversas estructuras disponibles para servir sus intereses. Partiendo de esta constatación, los partidarios de la *Public Choice* se interesan casi exclusivamente por el rendimiento de los servicios públicos o las administraciones. Por tanto, rechazan los mecanismos de organización y control centralizados en las sociedades contemporáneas, oponiéndoles las estructuras descentralizadas, especializadas y de pequeño tamaño, ya que su análisis se hace en términos de coste-beneficio, y no de valores que hay que promover, como la igualdad o la redistribución de la riqueza.

La escuela de "sistema abierto"

Frente al pluralismo-racional, en la perspectiva de "sistema abierto" desaparece la visión de las políticas como un proceso objetivo. Por el contrario, se reconoce que en el diseño de una política pública juegan un papel primordial los valores de los participantes y los recursos disponibles. Esta perspectiva bebe de dos tradiciones teóricas complementarias, el "modelo burocrático-estatal" y el "modelo neocorporativista e institucionalista".

El modelo burocrático-estatal centra su análisis en el papel de los burócratas y expertos. Según Oszlak (2005, pp. 482-483) el poder burocrático ha sido tratado en la literatura desde varias perspectivas. Rourke (1984) considera que el poder de las burocracias deriva principalmente de su habilidad para crear y satisfacer a grupos de votantes, así como de sus habilidades técnicas para resolver cuestiones complejas. Al mismo tiempo, Cayer y Weschler (1988) perciben la burocracia como la única institución permanente del poder ejecutivo, razón por la que disfrutan de cierto grado de autonomía. Y, en opinión de Ripley y Franklin (1982), los burócratas no son neutrales en sus preferencias de políticas, ni son controlados plenamente por fuerzas externas.

El "modelo neocorporativista e institucionalista" ofrece una visión más completa de la relación directa entre el Estado y los demás actores del sistema. Superada la revolución behaviorista que había excluido de su programa de investigación toda referencia a las instituciones, el Estado va a ser reintroducido en el análisis de políticas públicas a partir de la publicación, en 1983, del que se considera el principal manifiesto del neoinstitucionalismo: *Bringing the State Back In* de Evans, Rueschemeyer y Skocpol.

Esta declaración de principios a favor de la restitución del papel del Estado va a conducir a una diversidad de estudios que, más que describir aspectos formales y legales de las instituciones a la vieja usanza, intentan combinar preocupaciones del institucionalismo clásico con el análisis de reglas formales e informales, normas y prácticas, hábitos y costumbres que influyen o estructuran las preferencias y estrategias de los actores en el proceso político tanto a nivel macro como micro.

En este sentido, Hall y Taylor (1996) identifican tres grandes corrientes dentro del neoinstitucionalismo: el histórico, el racional y el sociológico.

El institucionalismo histórico entiende las instituciones como productos del contexto político, social e histórico que definen las preferencias de los individuos. Por ello, se interesa por la influencia de las ideas de los actores políticos, las consecuencias no intencionadas de los diseños institucionales; y la forma en que las decisiones adoptadas en el pasado inciden en las decisiones del presente (*path dependency*).

El institucionalismo racional, procedente de la teoría de la elección racional, considera que las instituciones penalizan o hacen prevalecer unos comportamientos frente

a otros, condicionando la acción colectiva del individuo. Las instituciones son fundamentalmente "reglas de juego" que permiten, tal como indica Shepsle (1995), una solución negociada cuando aparece algún tipo de problema de cooperación entre actores. Son, en palabras de Hall y Taylor (1996, pp. 944-945), instrumentos designados *ex profeso* para reducir la incertidumbre inherente a toda interacción humana dado que la acción política se encuentra condicionada por los siguientes supuestos: los actores intervienen si maximizan algún tipo de interés personal (racionalidad instrumental y maximadora); los actores tienen comportamientos estratégicos de forma que, antes de emprender un determinado curso de acción, intentan anticipar que harán los demás; y, finalmente, la racionalidad individual tiende a producir resultados subóptimos desde el punto de vista agregado, esto es, cuando se desconocen las estrategias de los demás, por falta de información o coordinación, se obtiene un resultado que es peor para todos (paradoja de Arrow o el Teorema de la Imposibilidad: no existe un método, por ejemplo un sistema de votación, que permita agregar las preferencias individuales en un preferencia global de la comunidad que sea lógica y consistente, esto es, que cumpla determinados criterios de racionalidad).

Por último, el institucionalismo sociológico parte de la idea de que la realidad está socialmente construida y, en consecuencia, conceptos tales como racionalidad o institución son inseparables del contexto social en el que se formulan. De este modo, las preferencias de los individuos no son, a diferencia del institucionalismo racional, exógenas a los mismos, sino que resultan de la interacción social y son creadas por las propias instituciones (cultura, hábito, normas, etc.) que constituyen estructuras completas de significado, percepción y comportamiento para interpretar las acciones individuales.

Sin duda, uno de los factores que han contribuido a la recuperación del Estado es la rehabilitación teórica del neocorporativismo. Como experiencia histórica, su precedente, el corporativismo, está vinculado a las ideologías antidemocráticas y conservadoras del siglo XIX y a los movimientos fascistas europeos de principios de los años XX. Frente al pluralismo, el corporativismo parte de la idea de que la relación política fundamental es la que se establece entre un número reducido de grupos y el Estado.

Será en la década de los setenta cuando, el más influyente de sus teóricos, Schmitter (1974), defina corporativismo como un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas se organizan en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no competitivas, organizadas de manera jerárquica y diferenciadas a efectos funcionales, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, que les concede deliberadamente el monopolio de la representación dentro de sus categorías respectivas.

En opinión de Meny y Thoenig (1992, pp. 67-70), esta definición le confiere a la representación de intereses una visión formal, institucional, casi jurídica, que se revela

poco conforme con las prácticas sociales en los países occidentales. La existencia de monopolios de representación no implica siempre que el Estado sea su instigador o garantizador. Incluso, los monopolios de representación resultan, a menudo, de las acciones de los grupos más que del Estado. Sin embargo, el neocorporativismo permitió redescubrir las relaciones de los grupos y del Estado a través de la complejidad de su configuración, así como la importancia vital que tienen para estos el acceso y la relación con el poder político. Además, propició medir su impacto sobre el contenido y el desarrollo de las políticas, tomar en cuenta el elemento voluntarista que presidió su adopción, y subrayar la fragmentación del Estado, sea vertical (por ejemplo, entre el centro nacional y la periferia local) u horizontal (por ejemplo, entre ministerios).

Otra perspectiva que ha contribuido al redescubrimiento del Estado es el estudio de las redes políticas. Heclo y Wildavsky crean, a principios de los años setenta, el concepto de red política contribuyendo a introducir el estudio de las instituciones en las políticas públicas. El término "red política" o *policy network* se refiere a un tejido más o menos estructurado en el que interactúan, independientemente de las instituciones formales, agentes públicos y privados en diferentes fases de una política, y donde la administración no es el actor jerárquico dominante, a pesar de que mantenga un papel prominente (Jordan, 1990).

La aproximación de redes tuvo una enorme ascendencia en la literatura de políticas públicas, en concreto en los estudios de implementación. O' Toole (1997) sitúa el origen de su interés por los politólogos en las obras de Heclo (1978), Richardson y Jordan (1979) y Rhodes y Marsh (1992). A partir del trabajo de estos autores, comienza a ser ampliamente aceptado que los gobiernos pueden alcanzar sus objetivos con el mínimo conflicto contando con la ayuda y cooperación de diferentes grupos. De este modo, una visión pluricéntrica del proceso político, centrada en el estudio de redes, va sustituyendo paulatinamente a la perspectiva unicéntrica (Hill y Hupe, 2003, p. 77), asumiendo que la formulación de la política y su puesta en práctica son el resultado de interacciones entre una pluralidad de actores con intereses, objetivos y estrategias divergentes, y totalmente interdependientes de sus recursos.

A pesar de las lagunas teóricas del *policy networks* y su carácter básicamente descriptivo (Dowding, 1995), autores como Marsh y Rhodes (1992) indican varias ventajas analíticas de este enfoque. Consideran que permitir conocer el rol que desempeñan los actores integrantes, sus dependencias con relación a los recursos, las reglas de juego que guían su comportamiento, así como los intereses que dominan la red y los temas que son incluidos o excluidos de la agenda.

Este enfoque permite, además, reflejar los distintos grados de estructuración o de estabilidad de las relaciones, (Jordana, 1995), distinguiendo dos tipos extremos en

un *continuum* de redes: las "comunidades políticas" (o *policy communities*) y las "redes temáticas" (o *issue networks*). Las primeras son más estables y consistentes, las redes temáticas se muestran más frágiles, inestables y vulnerables a los cambios. Las comunidades constituyen el "núcleo duro" de la red, mientras que las redes temáticas se localizan en su periferia.

La influencia tanto de la perspectiva racional como de la perspectiva de sistema abierto ha sido decisiva para el desarrollo del análisis de políticas públicas. En este sentido, Hogwood y Gunn (1984) (citados en Pérez Sánchez, 2005) establecen siete tipos de análisis que se pueden realizar sobre las políticas públicas:

1. Estudios de contenido, en los cuales el analista busca describir y explicar cómo se generan y se desarrollan políticas particulares.
2. Estudios sobre el proceso de las políticas que ponen el foco sobre las etapas a través de las cuales un asunto pasa a ser una política y se desarrolla como tal. Su principal interés es conocer los factores influyentes en la formulación de las políticas.
3. Estudios de los productos de las políticas (*outputs*) que buscan explicar por qué los niveles de gasto o provisión de servicios varían entre las diferentes áreas. Son, para Dye, estudios de "determinación de las políticas".
4. Estudios de evaluación, en los que se analizan el impacto de las políticas sobre la población, pudiendo ser prescriptivos o descriptivos.
5. Estudios que aportan información para la toma de decisiones, aplicados a problemas prácticos.
6. Estudios de mejora del proceso de formulación de políticas a través de la redistribución de funciones y la base de elección de las políticas, mediante el desarrollo de sistemas y nuevas maneras de valorar opciones.
7. Estudios de mejora y defensa de las políticas, que pretenden promover opciones específicas. En este tipo de estudios el/la analista actúa como un actor más en el proceso político como analista, de modo que la objetividad de estos análisis es muy cuestionada.

2.3 Definición, tipos y estilos de políticas públicas

Definir política pública no es una tarea sencilla dada la naturaleza y extensión del fenómeno y la abundancia de conceptos que ha producido la literatura especializada en las últimas décadas, llegando a un cierto nivel de inflación conceptual (Ramírez Plascencia, 2018).

Muestra de ello, la podemos encontrar en esta selección de autores. Tamayo (1997) considera que las políticas públicas “son un conjunto de objetivos, decisiones, y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”. Para Meny y Thoenig (1992) “una política pública es un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial o en un espacio territorial dado”. En el mismo sentido, según Lemieux (2002) “una política pública está 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”.

Por su parte, Dye (2008) define política pública como “lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”. En la misma línea, para Vallés (2000) se trataría de decisiones interrelacionadas, pero también de “no decisiones” que se adoptan en las instituciones públicas, de manera formal, lo que implica que tengan la capacidad de obligar. Dichas decisiones fueron precedidas de un proceso en el que actúa una pluralidad de actores, tanto públicos como privados.

De estas definiciones podemos extraer algunas cuestiones comunes a tener en cuenta cuando hablamos de políticas públicas. La primera de ellas es la existencia de un poder, autoridad o gobierno, con capacidad de obligar al conjunto de la sociedad. La segunda sería la existencia de un problema, considerado como tal por dicho poder, por la sociedad y por los actores implicados. Por último, cabe destacar la acción, intervención o inacción que se decide para solucionar el problema.

Una definición operativa, que incluiría todas estas cuestiones sería la aportada por Subirats, *et al.* (2008, p. 38): “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 grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en interés de grupos que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)”.

Además del abundante número de definiciones, la literatura ha focalizado su interés en dos temas que han preocupado a los investigadores desde los años 50 del siglo XX. ¿Qué explica la diferencia entre unas políticas y otras? y ¿cómo toman las decisiones los gobiernos? Mientras la primera pregunta se centra en los diferentes tipos de políticas en un intento por explicar los distintos resultados que derivan de la acción pública, la segunda pregunta se orienta al estilo de las políticas públicas.

En cuanto a los tipos de políticas públicas, una de las principales dificultades ha sido estudiar su variedad y complejidad, lo que dificulta, sin duda, realizar una clasificación de tipos puros o una taxonomía cerrada. Esta dificultad la encontramos en la tipología que mayor repercusión ha tenido en la literatura, la realizada por Lowi en 1964. A partir de dos variables –el contenido de la coerción y el grado en que esta se concentra– este autor establece los siguientes tipos de políticas públicas (Varela, 2003; Fernández, 1996):

- Políticas públicas constitutivas, destinadas a establecer un marco general para las relaciones, unas reglas del juego político y unos derechos para la ciudadanía. En estas políticas los actores principales son los partidos políticos. Un ejemplo sería el marco constitucional.
- Políticas públicas regulativas que imponen determinados comportamientos y controlan determinadas actividades. Son las más conflictivas puesto que los actores ven afectados sus intereses en función de la decisión que se tome.
- Políticas públicas distributivas, que asignan recursos a individuos o sectores sociales, por ejemplo, subvenciones.
- Políticas públicas redistributivas, que asignan recursos a individuos o sectores sociales a costa de otros, dictando condiciones de acceso para obtener determinadas ventajas.

		Contenido coercitivo	
		Alto	Bajo
Grado de concentración de la coerción	Individuos	Políticas regulativas	Políticas distributivas
	Grupos	Políticas redistributivas	Políticas constitucionales o institucionales

Tabla 5. Tipología de políticas públicas según su contenido.

Fuente: Subirats (1992).

50

	Tipo de política	Que se pretende	Recursos/instrumentos	Actores principales
+ coerción -	Constitucional/ institucional	Establecer un marco general para las relaciones.	Derecho positivo, normativa que da el marco general de las relaciones.	Los partidos políticos.
	Distributivas	Asignar recursos y bienes públicos a individuos o sectores sociales.	Subvenciones y licencias, recursos fácilmente divisibles.	Estructuras clientelares y de padronazgo, acuerdos de suma positiva efímeros en el tiempo.
	Regulativas	Imponer determinados comportamientos y controlar determinadas actividades.	Derecho positivo como puede ser el Código Civil o el Código de Circulación.	Generan mayor conflicto. Ante cada medida aparecen ganadores y perdedores. Alianzas permanentes en el tiempo.
	Redistributivas	Asignar recursos a individuos o sectores sociales a costa de otros, dictando condiciones de acceso o criterios para obtener determinadas ventajas.	Normas y programas que cambian la asignación de recursos existentes.	Las más conflictivas por lo que exigen alianzas más estables.

Tabla 6. Características de las tipologías de políticas públicas según su contenido.

Fuente: elaboración propia a partir de Varela (2003), Fernández (1996) y Subirats y Gomá (1998).

A pesar de la trascendencia de esta clasificación, es innegable su carácter ambiguo y la imposibilidad de asignar ciertas políticas a una categoría concreta. Para superar esta dificultad, Wilson (1995) propone una clasificación en la que tiene en cuenta dos variables: los costes de la política, analizando si se concentran en unas pocas personas o son difusos en la sociedad; y los beneficios, analizando si pocas personas los reciben o, por el contrario, son muchas.

		Beneficios	
		Concentrados en pocas personas	Difusos en muchas personas
Costes	Concentrados en pocas personas	Política de grupos de interés	Política de emprendedores/as
	Difusos en mucha gente	Política clientelar	Política mayoritaria

Tabla 7. Tipología de políticas públicas según Wilson.

Fuente: Wilson (1995).

Según este autor los tipos de políticas públicas que podemos encontrar son:

- Políticas de grupos de interés, en las que tanto costes como beneficios se encuentran concentrados en grupos concretos, así una política beneficia a un grupo (*lobby*) pero perjudica a otro. Estamos ante una política de suma cero.
- Política clientelar, donde los beneficios se concentran en un grupo, pero los costes son generales para toda la población, pudiendo dar lugar a relaciones de clientela, entre la clase política, reguladores y grupo regulado. Los grupos que se benefician tienen capacidad de movilización, pero no la población en general, que se encuentra dividida y no es consciente de los costes pues se encuentran muy diluidos. Un ejemplo sería la política arancelaria para la importación de determinados productos.
- Política de emprendedores, donde los beneficios son difusos y los costes concentrados. En esta política ciertos grupos intentan persuadir para regular a favor del interés público, frente a la oposición de otros grupos que asumen el coste. Un ejemplo podrían ser las políticas medio ambientales.
- Política mayoritaria, donde tanto los costes como los beneficios son difusos. La política beneficia a un gran número de personas, pero también un gran número soportan los costes. Los grupos se encuentran en este caso poco organizados y las políticas resultantes son ambiguas. Algunos ejemplos son la seguridad social, las pensiones, etc.

Con respecto a los estilos de las políticas públicas, Vallés (2000) destaca que existen diferencias en las políticas implantadas según la orientación política del gobierno que las diseña e impulsa, cuando se hace un análisis prolongado en el tiempo. Dicho hecho no depende únicamente de la posición ideológica de los programas de los partidos, también de su fuerza electoral y de su capacidad para aliarse con otros grupos de interés.

Los estudios de estilos de políticas públicas se centran en dos variables. Por una parte, el carácter reactivo, cuando la política surge de una crisis, o el anticipativo, cuando se adelanta a dicha crisis. Por otra parte, la relación existente entre los principales actores, donde podemos encontrar a un único actor, que domina la situación y quiere imponer su posición, frente a una situación con una pluralidad de actores que buscan el compromiso. Así, los estilos de las políticas públicas serán una matriz en la que se cruzan las variables anteriores (Varela, 2003; Vallés, 2000; Subirats, 1992), con los siguientes resultados:

- Estilo anticipativo-consensuado, que busca la concertación.
- Estilo reactivo-consensuado, en el que se produce una amplia consulta.
- Estilo anticipativo-impositivo, que corresponde a políticas nacidas bajo una planificación e impulso público.
- Reactivo-impositivo, característico de políticas económicas de choque adoptadas después del estallido de una crisis, muy centradas en la regulación.

Para Vallés (2000) estos estilos se ven muy influenciados por la cultura política, las formas de participación, el cuadro institucional o el sistema de partidos, que sin duda diferencian un sistema político de otros.

		Resolución de problemas	
		Reactivo	Anticipativo
Relación del gobierno con los actores	Imposición	Políticas económicas de choque. El gobierno reacciona ante el problema imponiendo su política.	Planificación e impulso político. El gobierno se anticipa a las consecuencias del problema imponiendo su política.
	Consenso	Se produce una amplia consulta. El gobierno consensua la política.	Busca la concertación. El gobierno se anticipa a las consecuencias del problema consensuando la política.

Tabla 8. Estilos de las políticas públicas.

Fuente: Subirats (1992).

2.4 Fases de las políticas públicas

Teniendo en cuenta a Nakamura (1987) y en función de las definiciones y elementos analizados, se pueden considerar las políticas públicas como un proceso, que se

inicia con la detección de un problema público y termina con la evaluación de los resultados de las actuaciones emprendidas para afrontar dicho problema. Muchos autores/as han utilizado este esquema conceptual en fases para mejorar el estudio y la comprensión de las políticas públicas.



Gráfico 3. El ciclo de las políticas públicas.

Fuente: elaboración propia.

Este esquema fue propuesto inicialmente por Lasswel y lo denominó "proceso de las políticas públicas" (*policy process*) (Laswel 1996; Delon 1999, citados por Grau 2002). Se trata de un modelo conceptual, una simplificación de la realidad que facilita el estudio de una política pública, pero que no describe ni explica el funcionamiento complejo que está detrás de toda decisión pública. El proceso no puede ser percibido, por tanto, como una sucesión lineal de fases estancas y compartimentadas, donde la superación de una lleva necesariamente a otra de forma automática, en una sucesión cronológicamente consecutiva. Al contrario, estamos ante un proceso vivo y en retroalimentación constante que puede comenzar en cualquier fase de este.

Las fases que podemos encontrar al analizar una política pública son, como podemos ver en el gráfico, las siguientes:

- Definición o identificación de los problemas públicos y su entrada en la agenda.

- Formulación de las alternativas de solución.
- Elección de una alternativa (toma de decisión).
- Implementación.
- Evaluación de los resultados.

Centrándonos brevemente en cada fase, comenzamos por la definición del problema. Esta fase no recibió inicialmente mucha atención puesto que la literatura consideraba que los problemas existían y se reconocían con facilidad. Los resultados de las investigaciones en este campo acabaron demostrando que los problemas son construidos por quien los observa. De este modo, una tarea importante en esta fase es identificar los actores involucrados y conocer su visión del problema para encontrar posibles soluciones. Un ejemplo lo podemos encontrar en la violencia de género, cuyas políticas a realizar dependerán de si los actores la consideran, primero, un problema público o privado, o si la consideran un asunto doméstico o un problema que surge a causa de la estructura social patriarcal. Las políticas públicas resultantes y las medidas de acción adoptadas serán muy diferentes según la definición que demos al problema de la violencia sobre las mujeres. Como podemos deducir, la definición del problema convierte a esta fase en una fase muy "política" y va a marcar el desarrollo futuro de la acción.

Tras la definición del problema y su entrada en la agenda es necesario decidir qué solución se la va a dar, para lo que se formulan diferentes alternativas posibles. Para Fernández (1996, p. 719) "formular significa tener un plan, un método o prescripción para la acción. Cuando una situación alcanza la categoría de problema de política pública la decisión de actuar requiere, como paso previo, el estudio de diferentes alternativas posibles y el cálculo de sus consecuencias y costes". Tamayo se expresa de una manera similar (1997, p. 292) cuando refiere que "el establecimiento de metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de los posibles caminos –alternativas– para llegar a los objetivos, la valoración y comparación de los impactos de estas vías y, finalmente, la selección de una opción o combinación de ellas".

Una vez formuladas todas las alternativas posibles es necesario decidir cuál de ellas es la que se va a implementar. Las corrientes principales de análisis que podemos encontrar en esta fase son el racionalismo y el incrementalismo. El primer enfoque se basa en la idea de que, mediante el análisis, las decisiones públicas pueden estar guiadas por criterios de eficacia en la consecución de objetivos y de eficiencia económica (Quade 1989, citado por Tamayo 1997). Mientras que los incrementalistas entienden que los procesos sociales en los que las políticas públicas pretenden influir son tan complejos que el resultado final será la negociación e interacción de los actores presentes en la misma.

Tras la elección de la alternativa, el siguiente paso es la puesta en marcha o implementación de la misma. Los estudios sobre esa fase presentan dos perspectivas: el modelo *top-down* y el modelo *bottom-up*. En el primer modelo se entiende que es la esfera política la que decide y la administrativa ejecuta, en una especialización absoluta de los papeles. Así, el análisis de políticas públicas se centra en el estudio de las decisiones, para mejorar su calidad, ya que si la decisión es correcta la política será un éxito. Para muchos/as autores/as esta situación ideal no se da en la realidad, ya que en la implementación entran en juego las capacidades de distintos autores para llegar a acuerdos e intercambiar recursos. Frente al modelo *top-down* encontramos el modelo *bottom-up* que pone especial énfasis en la adaptación del programa a las circunstancias locales durante el proceso de implementación, de acuerdo con la interpretación que realicen del mismo los/as trabajadores/as del sector público que operan sobre el terreno y que conocen las demandas reales de las personas usuarias.

La última fase, la evaluación, debemos entenderla como el estudio de los resultados obtenidos por la política, pero sin olvidar que debe estar presente en todas sus fases. Para Grau (2002) la razón fundamental de la evaluación es proporcionar la información necesaria para mejorar las actividades de las organizaciones gubernamentales.

En los sucesivos capítulos se realizará un análisis más profundo de cada una de estas fases del ciclo de políticas públicas.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *La Implementación de las Políticas Públicas*, México, DF. Miguel Ángel Porrúa.
- Boix, C. (1991). "Promesas y Límites del "policy analysis" en Estados Unidos". *Documentación Administrativa*, n. 224-225, pp. 167-194.
- Carlsson, L. (1996). "Nonhierarchical implementation analysis: an alternative to the methodological mismatch in policy analysis". *Journal of Theoretical Politics* 8(4), octubre.
- Damico, A. J. (1978). *Individuality and Community: The Social and Political Thought of John Dewey*. Gainesville. University Presses of Florida.
- De Kostka Fernández, E. (2004). "Políticas Públicas", en Román Reyes (Dir): *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Pub. Electrónica, Madrid. Universidad Complutense, <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario>
- Dowding, K. (1995). "Model or Metaphor? A Critical Review of Policy Network Approach". *Policy Studies*, n° 48.
- Dror, E. (1968). *Public Policymaking Reexamined*. Scranton. Chandler.
- Dye, T. R. (2008). *Understanding Public Policy, 12th ed.* New Jersey: Prentice Hall.
- Fernández, A. (1996). "Las Políticas Públicas" en Caminal Badía, M. *Manual de Ciencia Política*. Madrid. Tecnos.

- Grau M., A. Mateos (Eds.) (2002). *Análisis de políticas Públicas en España: enfoques y casos*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996). "Political science and the three new institutionalisms". *Political Studies* 44 (6).
- Hill, M. y Hupe, P. (2003). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. Londres. Sage Publications.
- Jordan, G. (1990). "Sub-governments, policy communities and networks: Refilling the old bottle?". *Journal of Theoretical Politics*, 2, 319-338.
- Jordana, J. (1995): "El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre política públicas y Estado? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 3, pp. 77-91.
- Lasswell, H. D. (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*. New York. American Elsevier Publishing Co., Inc.
- Lemieux, V. (2002). *L'étude des politiques publiques, les acteurs et leur pouvoir*, 2nd edn. Québec. Les Presses de l'Université Laval.
- Marsh, D., Rhodes, R.A.W. (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford. Clarendon Press.
- Meny, I. y Thoenig J. C. (1992). *Las Políticas Públicas*, Barcelona. Ariel.
- Nakamura, T. R. (1987). "The Textbook Policy Process and Implementation Research". *Policy Studies Review*, autumn, vol. 7, Nº 1.
- O'Toole, L.J., Jr (1997). "Networking requirements, institutional capacity, and implementation gaps in transitional regimes: The case of acidification policy in Hungary". *Journal of European Public Policy*, 4 (1), pp. 1-17.
- Oslak, O. (2005). "State Bureaucracy. Politics and Policies" en Thomas Janoski, Alford, R., Hicks, A. y Schwartz, M. A. (eds.) *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies, and Globalization*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Pérez Sánchez, M. (ed.) (2005). *Análisis de políticas públicas*. Granada. Universidad de Granada.
- Ramírez Plascencia, J. (2018). "Introducción. El problema de los conceptos en las ciencias sociales", en Jorge Ramírez Plascencia (Coordinador). *Conceptos claves en Ciencias Sociales. Definición y aplicaciones*. Guadalajara. Universidad de Guadalajara.
- Schmitter, P. C. (1974). "Still the Century of Corporatism?". *The Review of Politics*, Volume 36, Issue 1, January, pp. 85-131.
- Shepsle, Kenneth (1995). "Statistical political philosophy and positive political theory". *Critical Review*, Volume 9, Issue 1-2.
- Simon, H. (1957). *Models of Man*. New York. John Wiley and Sons, Inc.
- Sodaro, M.J. (2006). *Política y ciencia política*. Madrid. Mc Graw Hill.
- Subirats, J (1992). *Análisis de las políticas Públicas y eficacia de la administración*. Madrid. Ministerio de las Administraciones Públicas.
- Subirats, J. y Gomá, R. (1998). "Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis", en Gomá R. y Subirats, J. *Políticas públicas en España*. Barcelona. Ariel.
- Subirats, J., P. Knoepfel, C. Laure, F. Varone (2008). *Análisis y gestión de Políticas Públicas*. Barcelona. Ariel.
- Tamayo, M. (1997). "El análisis de las políticas públicas" en Bañón Martínez, R. *La Nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza editorial.

Thoenig, J. C. (1985). "L'analyse des politiques publiques", en Grawitz y Leca: *Traité du Science Politique*. París. PUF.

Torgerson, D. (1999). "El análisis de políticas públicas y la vida pública: ¿la restauración de la phronêsis?", en Farr, J.; Dryzek, J. S. y Leonard, S. T. (eds). *La Ciencia Política en la Historia: Programas de investigación y tradiciones política*, Madrid. Istmo.

57

Vallés, J.M. (2000). "Las Políticas Públicas" en J.M. Vallés *Ciencia política*. Barcelona. Ariel.

Varela, E (2003). *Las administraciones públicas contemporáneas en España. Una visión Multidisciplinar desde el Estado de las Autonomías*. Santiago de Compostela. Tórculo Edicións.

Vidal de la Rosa, G. (2008). "La Teoría de la Elección Racional en las ciencias sociales", *Sociológica*, año 23, número 67, pp. 221-236, mayo-agosto.

Wilson, James Q. (1995). *Political Organizations*, Princeton. Princeton University Pres.

Capítulo 03

Los actores del proceso de políticas públicas

59

Si algo define una política pública es el conjunto de actores que intervienen en ella. Una política es el resultado de la interacción de individuos y organizaciones que intercambian recursos con el propósito de orientarla hacia la consecución de sus objetivos y la protección de sus intereses. Como vimos en el capítulo anterior y profundizaremos en este, los actores participan de forma activa en la definición del problema y en la búsqueda de alternativas de solución, confiriendo de este modo al proceso una naturaleza dinámica y evolutiva.

3.1 Definición de actor. Recursos, objetivos y roles

Lo primero que debemos de determinar es la definición de actor dentro del contexto de políticas públicas. Como otros muchos términos de las ciencias sociales, su conceptualización no es sencilla y, por tanto, existen diversas definiciones al respecto.

Para Jordan, Maloney y MaLaughlin (1994), actor es todo participante, individuo o colectivo perteneciente al sector público o privado, que toma parte en el proceso de las políticas públicas en cualquiera de sus fases y que intenta influir en el proceso de forma consciente y deliberada.

Estos actores pueden ser clasificados en diferentes tipos según su naturaleza y tienen unos objetivos dentro de la política para lo que despliegan sus recursos. Según los objetivos y recursos de los que dispongan tomarán un rol o actitud distinta en el proceso. A continuación, describiremos los tipos de actores, sus objetivos, sus recursos y los roles que pueden adoptar.

Según Crozier y Friedberg (1977), los actores cuando interactúan en un proceso negociador suelen defender objetivos poco claros, con el fin de adaptar su comporta-

miento ante las consecuencias no anticipadas de su posición y al comportamiento del resto de participantes. En este juego pueden seguir, bien una estrategia ofensiva, que implica una actitud abierta y frontal delante de las propuestas de los otros actores, o bien una estrategia defensiva, en la que no descubren inicialmente sus intenciones, permitiéndole mayor margen de libertad para realizar cambios en su modo de actuar a lo largo de las negociaciones.

En la literatura especializada podemos encontrar diferentes tipologías de actores en base, fundamentalmente, a dos variables: su naturaleza pública o privada y el rol que desempeñan en un proceso de negociación. En cuanto a su naturaleza, Real Dato (2005, pp. 79-88) distingue entre actores gubernamentales (públicos) y actores no gubernamentales (privados).

Los actores gubernamentales son aquellos que se encuentran dentro de la estructura institucional del Estado, en los diferentes niveles político-administrativos. Son, por tanto, los depositarios del poder público y están sometidos a limitaciones formales y de competencias, aunque pueden desplegar otros recursos además de la competencia y la autoridad para influir en las políticas públicas. Entre los actores gubernamentales se pueden destacar:

- El gobierno, depositario del poder ejecutivo. Dentro de los estudios más tradicionales, se otorga a este actor todo el poder en el proceso de las políticas públicas. Estudios posteriores, dentro de la órbita del Pluralismo, lo convierten en mero espectador frente a otros actores con mayor capacidad de influencia. En una posición intermedia, a partir de la década de los años 80 del siglo XX, investigaciones neocorporativistas devuelven al Estado su autonomía y su papel central en el establecimiento de la agenda política, sin olvidar la influencia de otros actores.
- La burocracia y la Administración Pública. Diversos estudios clásicos reducen su actuación a mera ejecutora y subalterna del poder ejecutivo. Sin embargo, otros como la Teoría de la elección pública, considera que el funcionariado goza de una importante autonomía y recursos, como son el conocimiento experto y su permanencia en el cargo, al contrario que el ejecutivo que depende de su elección. En la misma línea, las investigaciones centradas en la fase de la implementación determinan que el comportamiento de la burocracia tiene una gran influencia dado que sus trabajadores/as poseen intereses y recursos propios, además de un potente caudal de información, gracias a su contacto permanente con la sociedad civil. El personal implementador se convierte así en el foco de las demandas de otros actores, filtrando información e influyendo de forma decisiva en la definición de los asuntos públicos.
- Parlamentos y tribunales de justicia, tienen un alcance y relevancia menores, aunque depende en gran medida del sistema político que analicemos. Así,

por ejemplo, en Estados Unidos el poder legislativo desempeña una función decisiva en coalición con el gobierno. En cualquier caso, no hay que olvidar la función de control al gobierno que ejercen tanto legislativos (moción de censura y cuestión de confianza) como el poder judicial (control de la legalidad de las actuaciones).

61

Entre los actores no gubernamentales encontramos:

- Los partidos políticos, que son actores centrales de los sistemas políticos de las democracias representativas. Durante el siglo XX diversos textos constitucionales los institucionalizan y los nombran como canalizadores de las demandas e intereses sociales. En su actividad, tanto parlamentaria como extraparlamentaria, canalizan las demandas sociales y también actúan sobre su modelado. Son un instrumento valioso para alcanzar el ámbito en el que se toman las decisiones sobre las políticas públicas.
- Las organizaciones que defienden algún interés, sea público o no, dentro de las que destacan: las asociaciones empresariales, los sindicatos y las vinculadas a movimientos sociales. Estas organizaciones intentan que los problemas que les interesan pasen a formar parte de la agenda política. En muchos casos estas organizaciones están reconocidas institucionalmente como interlocutoras válidas a las que es necesario consultar determinadas decisiones de políticas públicas, pero también pueden utilizar otros medios de influencia, como los medios de comunicación, la protesta pública, la propuesta legislativa popular, etc.
- Empresas y corporaciones empresariales, cuya misión fundamental es defender sus intereses económicos frente a decisiones políticas por las que pueden verse perjudicadas. Sus recursos son fundamentalmente económicos, pero también gozan de una posición estructural destacada en la sociedad.
- Organizaciones del tercer sector, donde encontramos, ONG, fundaciones, asociaciones, etc. Sus fines son de carácter social y para su consecución deben participar en el proceso de políticas públicas. Son un pilar fundamental en la puesta en marcha de políticas sociales.
- Expertos. Su presencia en un proceso de política pública puede ser un indicador del interés en convertirlo en un proceso racional. Su importancia es destacada, sobre todo, en problemas complejos, que son una buena mayoría de los problemas políticos actuales, como veremos en el siguiente capítulo. Su influencia es muy destacada en la definición del problema, aunque ha sido muy criticada su aura de "objetividad". Se ha constatado la existencia de grupos de expertos íntimamente relacionados con determinadas corrientes políticas, cuya actuación se centraría en dar argumentos científicos a las mismas. No

obstante, en una decisión política no deben primar “siempre, ante todo y sobre todo” los criterios técnicos, puesto que el debate político debe formar parte del proceso democrático.

- 62
- Los medios de comunicación de masas actúan con un papel fundamental en el establecimiento de las preocupaciones de la agenda pública, que abordaremos en el tema siguiente, sea como altavoz, sea como eco, de las preocupaciones sociales.
 - Personas influyentes que, debido a su posición, por ejemplo, al frente de una determinada institución (gubernamental o no), son promotores o respaldan una determinada organización de interés o sostienen determinadas causas.
 - La opinión pública puede influir enormemente en el proceso, aunque hay dos visiones contrapuestas al respecto: aquella que considera que la opinión pública influye al ser los gobiernos sensibles a los cambios, y aquella que apunta que no existe tal influencia, además de ser deliberadamente manipulada por otros participantes en el proceso. Una tercera postura indica que no está claro el grado de influencia de la opinión pública, si bien puede incidir en el grado de difusión de la definición de un problema, o a la movilización de apoyos.

En el transcurso de una política pública, estos actores públicos y privados pueden asumir, según Subirats *et al.* (2008, p. 63) diferentes funciones según sean:

- Grupos objetivo, cuya conducta se considera causa del problema que la política intenta resolver. En consecuencia, su actividad puede ser el objetivo de los poderes públicos.
- Los beneficiarios finales, a quienes les afecta la situación directamente, sufriendo sus efectos negativos. Son pues aquellos actores que se pueden beneficiar de la modificación de la conducta de los anteriores.
- Grupos terceros, a quienes, sin afectarles directamente la política, pueden que su situación sí se vea modificada de una forma más o menos permanente.

En cuanto al rol o papel que juegan en un proceso de negociación, Dente y Fareri (1994, en Mahou, 2008, p. 145) identifican seis tipos principales de actores:

- Promotor: aquel que plantea el problema y lo introduce en la agenda política. Normalmente es un actor institucional, si bien no siempre. Emplea sus recursos para obtener un determinado resultado.
- Director: es el responsable de dirigir el proceso, para lo cual gestiona el conflicto en la negociación y activa el proceso de forma favorable a sus intereses.
- Opositor: actúa en oposición al promotor o al director, oponiéndose tanto a los objetivos de contenido como a los del proceso.

- Mediador: su función es buscar vías de consenso y negociación para alcanzar un acuerdo. No está vinculado con el resultado final, ni busca alcanzar ningún objetivo sustancial.
- Portero: realiza funciones de control y validación sobre la política o sus resultados. Tiene intereses directos en el resultado final por lo que bloquea o posibilita una solución. Su función es la opuesta a la del mediador. También tiene la capacidad para bloquear la entrada de un tema en la agenda, controlando su acceso. 63
- Filtrador: son actores con intereses incluso a veces ajenos a la propia política pública y entran en el juego a petición de otro actor. Se encargan de seleccionar las propuestas y posibles soluciones.

Además de la naturaleza y rol desempeñado por el actor, para obtener una imagen completa y fidedigna de su posición y comportamiento, es importante conocer qué pretenden alcanzar y cómo pretenden hacerlo, participando en un proceso de toma de decisión, esto es, qué objetivos persiguen y qué recursos poseen.

Dente y Fareri (1994) distinguen los siguientes cuatro tipos de objetivos.

- Objetivos globales, que se refieren a la dirección que el actor pretende imprimir a la línea de evolución de la política.
- Objetivos específicos, como la aplicación práctica de los objetivos globales.
- Objetivos del proceso, que se refieren a los papeles y roles que desempeñan los actores.
- Objetivos de contenido, que engloban aspectos concretos del tratamiento de un problema.

Por su parte, Real Dato (2005) señala que los recursos o principales capacidades que poseen los actores para alcanzar sus objetivos e influir en el resultado de la acción son los siguientes:

- Los recursos económicos, que promueven una posición ventajosa en la actividad política para actores económicos y financieros, aunque no suele actuar en solitario sino en combinación con otros recursos.
- La información, su control y manipulación, es un recurso destacado, habida cuenta de la importancia del conocimiento, sea científico-técnico o práctico, en las sociedades actuales. Es necesario añadir a este apartado la capacidad de manipulación simbólica, en la medida que permite dirigir selectivamente la atención de otros actores hacia determinadas parcelas de la realidad. Esta capacidad es básica para que afloren nuevas cuestiones en la agenda o, por el contrario, se obstaculicen.

- Recursos humanos, entendidos como número de personas que participan activamente en el mantenimiento de una posición, pero también puede ser significativa su “calidad”, es decir, el perfil de dichas personas puede jugar un papel significativo en el potencial de las organizaciones.
- Los recursos organizacionales o infraestructura organizativa, permiten una mejor agrupación y puesta en marcha de los restantes recursos.
- El capital social que se origina por la participación de los actores en redes sociales, que proporcionan una serie de relaciones de confianza y ayuda mutua con otros actores.
- La autoridad política, que se identifica como la capacidad de imponer a otros actores conductas de manera externa. Deriva de la posesión de otros recursos y de la legitimidad, tanto la jurídico-administrativa, como la de la tradición o la reconocida por las propias características del actor. Este es, sin duda, el recurso más valioso y que mayor capacidad confiere el actor.

3.2 Las políticas como interacción entre actores: pluralismo, corporativismo y redes

Los actores no participan en el proceso de políticas públicas en solitario. Por el contrario, si desean alcanzar sus objetivos deben tener en cuenta el concurso de otros actores, cuyo comportamiento se encuentra mediado por las normas y reglas institucionales.

Ahora bien, si queremos responder a las preguntas ¿cómo interactúan los actores entre sí? y ¿quién tiene el poder?, debemos partir de dos enfoques. Por una parte, el enfoque elitista, una visión monocéntrica del poder que se desarrolla en la primera mitad del siglo XX, parte de la premisa de que éste se encuentra concentrado en un grupo reducido de personas. Para la teoría marxista esta élite estaría constituida por la minoría que controla los medios de producción, mientras que, para la teoría de la burocracia, ideada por Max Weber, el poder estaría en manos de los burócratas. Según la ley de hierro de la oligarquía de Robert Michels, el poder estaría focalizado en aquellas personas que tienen poder e influencia en los órganos de decisión de los partidos políticos.

En el otro polo, el enfoque policéntrico, el pluralista, afirma que el poder no está monopolizado por un grupo concreto, sino que se encuentra disperso en una variedad de grupos heterogéneos que intentan influir en las políticas públicas. De este enfoque parten tres teorías que tratan de explicar las estructuras de interacción de los actores –el pluralismo, el neocorporativismo y la teoría de redes–, enmarcadas, como vimos en el capítulo 2, en las dos principales escuelas de pensamiento del análisis de las políticas públicas: la perspectiva racional y la perspectiva de sistema abierto.

Para Sodaro (2006, p. 199), el funcionamiento de los grupos de interés puede diferir sustancialmente según las prácticas institucionales de cada país. El enfoque pluralista parte de la afirmación de que el poder político no lo monopoliza un grupo político en particular o una combinación de grupos con relaciones y vínculos estables con la finalidad de influir políticamente. Por el contrario, el poder político se encuentra disperso en una pluralidad de grupos de interés que comparten dos características básicas. Por una parte, la capacidad de la ciudadanía para, dentro de la libertad de asociación, organizarse en sus propios grupos. Por otra parte, la competencia entre los grupos por la influencia sobre una determinada cuestión.

A diferencia del pluralismo, prototípico de Estados Unidos, el corporativismo presenta una visión diferente de la acción de los grupos de interés. En el caso del neocorporativismo, el sistema de participación de estos grupos se encuentra establecido a través de procesos formales en la toma de decisión.

Las prácticas corporativistas, que tienen su origen en las dictaduras fascistas de principios del siglo XX, se han instaurado tras la Segunda Guerra Mundial en numerosas democracias permitiendo participar, junto al gobierno, a determinados grupos de interés, como asociaciones empresariales o sindicatos, en el diseño de políticas públicas.

El neocorporativismo se asienta, según Sodaro, sobre las siguientes prácticas institucionales:

- Los grupos de interés llamados a participar son los grandes grupos, los que representan a una porción considerable o mayoritaria de un determinado sector. Son organizaciones que se encuentran organizadas jerárquicamente, lo que les permite a sus líderes tener una fuerte influencia sobre sus bases.
- Los/as líderes de dichas organizaciones se reúnen de forma regular con los/las representantes de los gobiernos.
- Dichas representaciones negocian entre sí y alcanzan acuerdos.
- Los acuerdos son trasladados a las bases, que pueden rechazarlos, aunque, por lo general, los/as líderes procuran utilizar su influencia para que se acepten.
- Los acuerdos se transponen a la legislación.

Se trata, por tanto, de un proceso de participación altamente institucionalizado, cerrado al escrutinio público y en el que el gobierno reconoce como interlocutores válidos a un número reducido de actores sobre los que ejerce influencia para consensuar acuerdos económicos, reduciendo así el número de conflictos sociales.

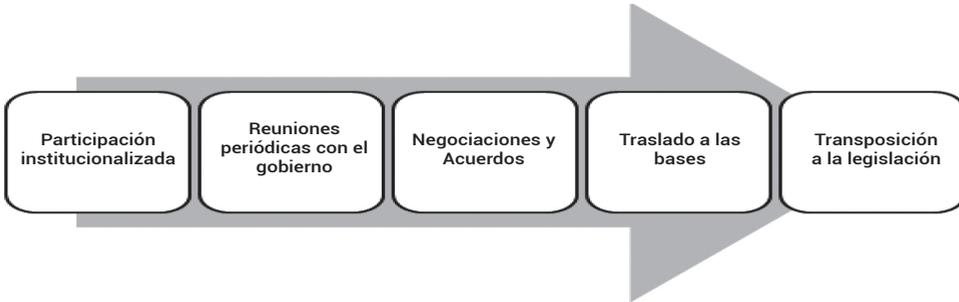


Gráfico 4. El proceso del neocorporativismo.

Fuente: elaboración propia.

Una estructura intermedia de interacción son las redes políticas. Para Zurbriggen (2003, pp. 2-15) la red política (*policy network*) es un tejido más o menos estructurado en el que interactúan, al margen de instituciones formales, actores públicos y privados, en diferentes fases de la política pública. Para la autora, el estudio de las redes intenta superar las limitaciones tanto del pluralismo como del neocorporativismo e implica las siguientes características:

- En la red se crean relaciones estables entre los actores.
- Los diferentes actores procuran un objetivo común en una determinada política pública.
- Se establecen unos marcos de interacción, formalizados o no.
- Cada política pública genera su propia red, centrada en un determinado asunto o problema.

Por otra parte, las redes se convierten en una importante herramienta analítica que permite estudiar a los actores presentes en la misma, conocer sus roles en el proceso, sus dependencias con respecto a los recursos, las reglas que modulan su comportamiento, los intereses que regulan la red y los temas que son incluidos o excluidos de la agenda.

Desde el punto de vista del proceso político, las redes permiten una colaboración amplia de actores en un proceso de participación institucionalizado, técnico y despolitizado en el que los miembros se comprometen con el éxito final de la política, reduciéndose así las posibilidades de fracaso a través de la distribución de responsabilidades y evitando, al mismo tiempo, el surgimiento de conflictos y demandas inabordables.

Para Zurbriggen, siguiendo entre otros autores a Marsh y Rodhes (1992), los tipos de redes pueden variar en un *continuum* que van desde las redes cerradas, o comunidades políticas, a redes abiertas, o redes de asuntos.

Las redes cerradas o comunidades políticas se caracterizan por un limitado número de participantes que representan intereses no competitivos. Dichos grupos suelen ser estables dentro de la red y resistentes a los cambios. El acceso a la red es restringido y está establecido en función a la pertenencia a un interés económico o profesional. La interacción entre los grupos es de alta calidad y es fácil llegar a consensos. Dentro de la red todos los grupos tienen recursos que intercambian con el resto de participantes, manteniendo un equilibrado de poder entre ellos. Estamos, pues, ante una red institucionalizada que permite la participación de unos grupos, si bien se excluyen otros. 67

Las redes abiertas o redes de asuntos, por el contrario, carecen de contactos institucionalizados, debido a que se generan en el ámbito de nuevas políticas, en las que participan un gran número de actores, muy frágiles y vulnerables a los cambios. Los actores y sus contactos no son estables en el tiempo, sus recursos son limitados y la capacidad para alcanzar acuerdos es baja. La relación dentro de estas redes es básicamente de consulta.

El concepto de red política permite comprender una nueva forma de gobernar propia de las actuales sociedades complejas, como es la gobernanza, en la que el estado y la administración dejan de ocupar una posición jerárquica privilegiada en la esfera política y el gobierno y la gestión de los asuntos públicos se convierten en un juego de interacción entre distintos actores basado en la cooperación y el consenso.

Variables	Comunidades políticas	Redes temáticas	
Pertenencia	Número de participantes.	Muy limitado. Algunos grupos son limitados de forma consciente.	Grande.
	Tipo de intereses.	Dominio de intereses económicos y/o profesionales.	Amplio número de intereses afectados.
Integración	Frecuencia de la interacción.	Frecuente interacción y de alta calidad de todos los grupos relacionados con todas las materias vinculadas con las políticas de referencia.	Contactos fluctuantes en frecuencia e intensidad.
	Continuidad.	Pertenencia, valores y resultados persisten en el tiempo.	El acceso varía significativamente.
	Consenso.	Todos los participantes comparten los valores básicos y aceptan la legitimidad y los resultados.	Existen algunos acuerdos, pero perduran los conflictos.
Recursos	Distribución de recursos en la red.	Todos los participantes poseen recursos, la relación básica es la de intercambio.	Algunos participantes disponen de recursos, pero son limitados, la relación básica es la de consulta.
	Distribución de recursos entre organizaciones.	Jerarquía: los/as líderes pueden deliberar con los/as miembros.	Variada: distribución y capacidad para regular a los/as miembros.
Poder		Equilibrio de poder entre los/as miembros. Aunque algún grupo pueda dominar, debe existir un juego de suma positiva para que la comunidad persista.	Poder desigual, que refleja un acceso desigual a los recursos. Juego de suma cero.

Tabla 9. Comunidades políticas y redes temáticas.

Fuente: Marsh y Rodhes (1992, p. 251).

	Pluralismo	Neocorporativismo	Redes
Sistema político	Estados Unidos: presidencialismo (separación neta entre legislativo-ejecutivo).	Europa: parlamentarismo (confusión entre el legislativo-ejecutivo).	Estados Unidos y Europa. Convive el corporativismo (sobre todo en asuntos no económicos y sociales) con el pluralismo.
Poder político	Disperso en la sociedad.	El Estado-gobierno monopoliza el poder.	Disperso en la sociedad, si bien en los sistemas corporativistas el Estado ocupa una posición central.
Grupos de interés	Una pluralidad de grupos.	Los grupos más importantes son los sindicatos y las asociaciones empresariales. Sus líderes son fuertes y las bases están controladas.	Cooperación, compromiso y consenso.
Objeto de influencia	De forma individual sobre legisladores/as y representantes del gobierno.	Sobre los/as miembros del gobierno (con los que se reúnen las representaciones sindicales y empresariales).	Se influyen mutuamente: intercambiando información, discutiendo ideas, tomando decisiones...
¿Sobre qué aspectos negocian?	Sobre todo tipo de políticas.	Principalmente sobre políticas económicas y sociales (salarios, cotizaciones...).	Sobre todo tipo de políticas.
Proceso	No existe un proceso predeterminado, es relativamente abierto (se desarrolla en el Parlamento y abierto al escrutinio público).	Formalizado, ordenado y regularizado. Proceso opaco.	Al margen de las instituciones (administración, gobierno, parlamento...). Altamente cerrado y opaco. No hay un procedimiento prefijado. Predominan las relaciones informales.
Argumentos a favor	Pluralidad de grupos y actores. Cierta transparencia y competencia.	Mayor coordinación de la economía. Mayor "paz social". Se desarrollan prácticas negociadoras y consenso.	Gran participación. Consulta y compromiso. Evita conflictos y demandas inabordables.

Tabla 10. Diferencia entre Pluralismo, Neocorporativismo y Redes.

Fuente: elaboración propia.

Referencias bibliográficas

Crozier, M. y Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris. Le Seuil.

70 Dente, B. y Fareri P. (1994). "Siting Waste Facilities: Drawing Lessons from Success Stories", en Dente, B., P. Fareri y Ligteringen (eds.). *The Waste and the Backyard*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Mahou Lago, X. M. (2008). *Implementación y Gobernanza: la Política de Marisqueo en Galicia*. Santiago de Compostela. EGAP.

Maloney, W. A.; Jordan, G.; McLaughlin, A. M. (1994). "Interest groups and public policy: the insider, outside model revisited". *Journal of Public Policy*, vol. 14, núm. 1.

Marsh, D., y Rhodes, R.A.W. (1992): *Policy Networks in British Government*, Oxford. Clarendon Press.

Real Dato, J. (2005). "Actores, ideas e instituciones en las políticas públicas" en Pérez Sánchez M. (coord.) *Análisis de políticas públicas*. Granada. Universidad de Granada.

Sodaro, M.J. (2006). *Política y ciencia política*. Madrid. Mc Graw Hill.

Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C.; Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona. Ariel.

Zurbriggen, C. (2003). Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica. *Colección de Documentos*, 105.

Capítulo 04

Definición del problema

Si estudiamos las políticas públicas desde el enfoque racional como un ciclo, la fase de identificación del problema sería la de inicio del proceso. En esta fase es fundamental comprender por qué determinados problemas son vistos como tales por la opinión pública y por qué pasan a formar parte de la agenda de los gobiernos y de la administración.

Durante años el estudio de esta fase fue escasamente abordado por la literatura al considerar que los problemas existían *per se* y se reconocían fácilmente. Sin embargo, investigaciones posteriores descubren que lo que se definía como un problema objetivo, era realmente una construcción social y que la sociedad, así como el contexto, van a determinar que un asunto sea considerado un problema político.

Los problemas son, por tanto, construidos y definidos por una persona que los observa. En esta fase es importante definir qué actores (personas, colectivos, instituciones...) lo construyen y qué visión tienen del problema, ya que según sea la definición del mismo podremos optar por una/s solución/es u otra/s. Esto transforma la fase de definición del problema en una fase muy "política" (Tamayo, 1997), en la que hay que identificar a qué personas/colectivos afecta, pero también a quién beneficia, marcando el desarrollo de la futura política que lo intenta solucionar.

Bajo esta perspectiva, considerar los problemas como construcciones sociales, y no como entes asépticos y objetivos, aporta dos importantes ventajas. En primer lugar, permite el intercambio de diferentes puntos de vista sobre un asunto, contribuyendo a alcanzar una definición holística del mismo y evitar así dar respuestas simples a problemas complejos. En segundo lugar, construir un problema posibilita que en el mismo proceso de definición se recojan posibles vías de solución una vez detectadas por los distintos actores las diversas causas que lo originan.

4.1 La agenda política: la conversión de un problema social en un asunto público

Identificación del problema

72 En esta primera fase, el primer paso es detectar los problemas. Para Tamayo (1997, p. 287) el análisis de las políticas públicas pierde gran parte de su utilidad si los/as directivos públicos no pueden anticiparse a los problemas con suficiente antelación. Para ello, las administraciones públicas cuentan con diversos mecanismos para detectar las demandas, amenazas y/u oportunidades para orientar las políticas públicas, entre los que destacan:

- La función directiva, ya que la principal función de la dirección de una organización es estar en contacto permanente con su entorno, analizando sus cambios, a través de la búsqueda y análisis permanente de la función estratégica.
- La participación en redes de gestión, en las que participan, como vimos en el capítulo 3, actores tanto públicos como privados y que se configuran en modos importantes de intercambio de recursos e información.
- La creación de unidades específicas dentro de la administración para la detección de problemas, como pueden ser las oficinas de información o las unidades que recogen las quejas y sugerencias.
- El análisis de las personas usuarias, como principal fuente de información. Su estructura, composición, comportamiento o la valoración de sus expectativas, entre otras cuestiones, aportan información sobre futuros problemas o cambios en los ya conocidos.
- La evaluación de las políticas y los programas que ya se encuentran en funcionamiento es de gran utilidad para orientar los procesos de decisión, además de permitir la detección de problemas de eficacia, eficiencia y gestión en los mismos.

Una vez identificados los problemas, diversos, complejos y que compiten entre sí por la atención de las autoridades públicas, quedaría determinar cuál es el motivo de que unos y no otros logren dicha atención. Debemos responder a la pregunta: ¿Por qué unos problemas pasan a formar parte de la agenda pública y otros no?

Establecimiento de la agenda

Los primeros trabajos sobre el establecimiento de la agenda suponían que las condiciones socioeconómicas eran las que llevaban a la aparición de conjuntos particulares de problemas a los que los gobiernos respondían finalmente, dando lugar a

la denominada tesis de la convergencia, que parte de la idea de que los problemas públicos se originan según el nivel de desarrollo de una sociedad, siendo la estructura económica la que da lugar a un determinado tipo de políticas públicas. Así, a medida que los países se industrializan tienden a converger hacia el mismo tipo de políticas (Colino *et al.* 2015, p.2).

Encontramos una segunda explicación, menos determinista, en la que son los factores económicos y también los políticos los que intervienen en el establecimiento de la agenda. La industrialización crea la necesidad de determinados programas públicos, por ejemplo, la seguridad social, al tiempo que genera los recursos y una importante clase obrera con capacidad política para exigir dichos programas.

Sin embargo, si nos centramos en la idea de la construcción subjetiva de los problemas públicos, será predominante el papel que jueguen los actores políticos. De esta forma, las cuestiones de política pública se plantean en gran medida en los discursos sociales, en función de las construcciones ideológicas preexistentes.

Tipos de agenda

Debemos destacar la diferenciación realizada por Cobb y Elder (1984) entre la agenda sistémica y la agenda institucional. Por una parte, tendríamos el volumen total de problemas que preocupan a una sociedad, lo que se conoce como "agenda sistémica", mientras que la "agenda institucional" recoge los temas de los que realmente se ocupa una política pública.

Las razones para que unos problemas pasen de la agenda sistémica a la agenda institucional son muy diversas. Para Tamayo (1997, p. 290) "las encuestas de opinión pública sirven para establecer la importancia de los problemas que componen la agenda sistémica". De todos estos problemas solo una pequeña parte pasa a la agenda institucional, debido a que existen una serie de barreras o "sesgos de accesibilidad":

- El poder y capacidad de presión de los grupos de interés, que determinan su capacidad de influir en la agenda.
- Los sesgos culturales, ya que los asuntos son vistos con un prisma de valores culturales y políticos que determinan su definición.
- El peso de la tradición, que favorece que determinados temas que se encuentren siempre presentes en la agenda.
- Las actitudes y valores de los/as decisores públicos, ya que van a estar presentes en la toma de sus decisiones.

Para Tamayo estas barreras se ven mitigadas por "sesgos positivos" que facilitan la llegada de determinados problemas a la agenda institucional:

- 74
- Los medios de comunicación de masas, que llaman la atención sobre problemas que afectan a determinadas personas o colectivos.
 - La competencia política, que afecta sobre todo en períodos electorales, momento en el que se buscan en la agenda sistémica determinados temas para poder conseguir apoyos políticos.
 - Los deseos de crecimiento de las organizaciones públicas, que esperan sostener su continuidad en el hecho de encontrar y resolver problemas públicos.

Por su parte, Vallés (2000, p. 382) considera que la entrada de un problema en la agenda también puede estar influido por una emergencia imprevista, la capacidad de organizarse de las personas implicadas, o el impacto de recursos emocionales, alimentados muchas veces por los medios de comunicación.

En opinión de Aguilar (1993, p. 38) el proceso de entrada en la agenda sistémica sería un proceso de decisiones de una anarquía organizada, caracterizado por la confluencia no causal, pero tampoco totalmente previsible de problemas, soluciones, actores participantes y oportunidades de elección. En este sentido el autor cita a Cobb e Elder (1994, p. 118) afirmando que para que "una cuestión logre colarse en la agenda depende de una convergencia apropiada de agentes, problemas, soluciones y oportunidades de elección, pero el comportamiento de cada uno de estos elementos es virtualmente incierto".

Para reducir la incertidumbre y la variabilidad, se encuentran, según Aguilar, los denominados "factores de contexto" que determinarían el carácter político de los problemas y, por tanto, la búsqueda de soluciones, como son las organizaciones de intereses, las leyes, valores, ideas y compromisos, así como la fuerza de determinados actores políticos.

Tamayo y Carrillo (2005, p. 660) consideran también otros factores que influyen en la agenda pública: "la competencia entre temas, el cambio cultural, los medios de comunicación, la agenda formal de los poderes públicos, las condiciones reales de los problemas y los intereses y valores de los individuos".

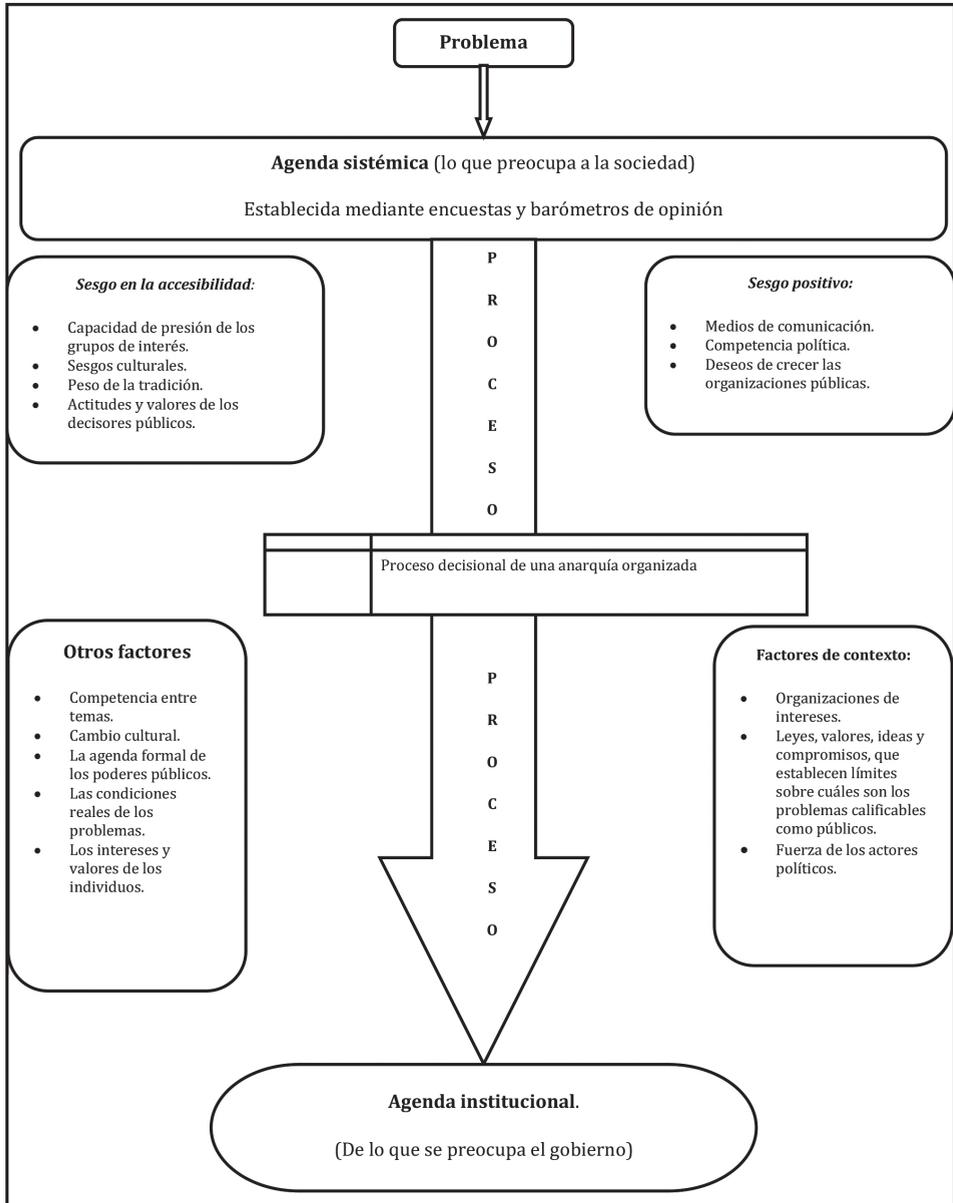


Gráfico 5. Definición e identificación de los problemas públicos y a su entrada en la agenda.

Fuente: elaboración propia a partir de Tamayo (1997).

“La inclusión de un tema en la agenda institucional, es una condición necesaria pero no suficiente para que el problema de lugar a una política pública” (Tamayo 1997, p. 289). A veces los problemas llegan a la agenda institucional y luego desaparecen (disipación de temas), o no reciben atención (incubación), sea por la desaparición del tema en la agenda sistémica, por falta de medios con que afrontarlo, la falta de interés o la entrada de nuevos temas. En general, la agenda institucional tiende a ser más estable que la sistémica, en muchos casos por la difícil solución de problemas complejos y/o recurrentes, en ella tienden a entrar en menor medida temas nuevos.

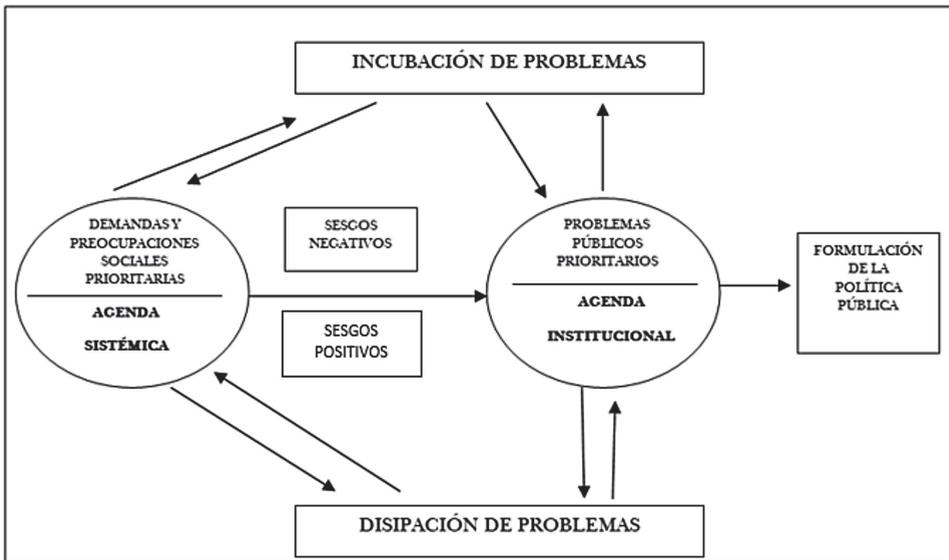


Gráfico 6. El diseño de la agenda.

Fuente: Tamayo (1997, p. 289).

4.2 La construcción del problema político

Aunque hemos realizado una división expositiva entre la identificación de los problemas, su entrada en la agenda y la construcción del problema político, los diferentes apartados constituyen realmente un conjunto que se interconecta y se retroalimenta.

Como comentábamos con anterioridad, en esta primera fase resulta fundamental, además de su identificación y entrada en la agenda, la definición del problema, ya que, “la definición condiciona el tipo de solución a aplicar” (Fernández, 1996), al reducir el número de posibles alternativas a considerar.

Para Aguilar (1993, p. 51) la definición del problema no puede ir separada de su entrada en la agenda de gobierno al ser momentos interdependientes. Así, la definición formal del problema implica que esta sea "teóricamente consistente, culturalmente aprobable y gubernamentalmente tratable". Al mismo tiempo, "quien define es quien decide" ya que la definición condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública. Es de suma importancia pues averiguar quién es quién en la definición del problema, por cuanto permite saber quiénes tienen una influencia decisoria determinante, sin perder de vista que "los gobiernos corren el riesgo de ser rehenes de los grupos de interés poderosísimos (además) de sus propios esquemas mentales" al seleccionar de forma permanente los mismos problemas y dar el mismo formato de respuesta. Esta práctica incrementalista perjudica la búsqueda de información y análisis ya que tiende a evitar aquellas opiniones que disten de su sistema de creencias.

Ordoñez-Matamoros (2013) (en Colino *et al.* 2015) define problema público como una situación que afecta negativamente a los valores de una colectividad, o que amenaza su bienestar y sobre la que se espera que el Estado actúe. En esta definición se hallan varios de los elementos que caracterizan a un problema público, esto es: se trata de un proceso que se inicia con la detección de que "algo está mal", seguido por el descubrimiento de que su existencia afecta a ciertos intereses, vulnera ciertos valores, pasando por el reconocimiento de que el Estado debe actuar sobre el problema y solucionarlo.

Las características generales que comparten los problemas públicos son las siguientes:

- Interdependencia, al ser común que se vean afectados por distintos sectores de las políticas públicas.
- Subjetividad, ya que, tal y como comentábamos con anterioridad, son construcciones sociales sujetas a diversas interpretaciones.
- Artificialidad, relacionada con el punto anterior, teniendo en cuenta que es la sociedad la que decide si quiere o no cambiar la situación de partida.
- Condición dinámica, puesto que se encuentran en constante evolución, porque los valores sociales cambian, o lo hacen las condiciones sociodemográficas, o las tecnologías disponibles para afrontar las soluciones.
- Incorporan tanto elementos técnicos como políticos. En el caso de los elementos técnicos, es necesario acudir a un conjunto diverso de disciplinas para afrontar su complejidad. En cuanto a los elementos políticos, éstos son fundamentales para entender los rechazos, apoyos o resistencias a la definición adoptada y/o posible solución.

En cuanto a su estructuración o grado de complejidad, podemos encontrar problemas simples o bien estructurados, problemas complejos o débilmente estructurados y problemas retorcidos (*wicked problems*), como subcategoría de los problemas complejos.

Los problemas simples (Colino *et al.* 2015, p.6) o bien estructurados son aquellos que tienen una cantidad limitada de decisores, un número reducido de opciones alternativas, un grado de consenso alto entre los actores involucrados, así como unos resultados ciertos. Por tanto, las posibilidades de éxito y fracaso son calculables (Dunn, 2013).

Los problemas complejos o débilmente estructurados, por el contrario, tienen un gran número de decisores que tienen valores e intereses en conflicto. Las alternativas de solución son ilimitadas y sus resultados inciertos. Sus probabilidades de éxito o fracaso son incalculables.

Por último, los problemas retorcidos, como tipo de problema “extremadamente” complejo, son los predominantes hoy en día, que interconectan varios problemas complejos. Son situaciones en las que no hay una solución obvia, hay diversidad de organizaciones e individuos involucrados, con profundos desacuerdos entre ellos y la solución requiere cambios en el comportamiento de alguno de ellos.

Según Ordóñez-Matamoros (2013) (en Colino *et al.* 2015, p. 6) en el caso de los problemas simples los/as analistas de políticas se deben centrar en la parte técnica de los mismos, comparando las posibles alternativas. Mientras que en el caso de problemas complejos deben centrarse en las características políticas de los mismos, estudiando la diversidad de intereses, los posibles impactos y las características ideológicas, económicas y sociológicas. Sin embargo, los problemas retorcidos demandan una diversidad de conocimientos que hace que disminuya el dominio del poder de los/as expertos/as, haciéndolos más abiertos al debate público.

Referencias bibliográficas

Aguilar, L. (1993). *La hechura de las Políticas*. México DF. Porrúa.

Aguilar, L. (1993). “Estudio Introductorio”, en Aguilar Villanueva L. (1993) *Problemas públicos y agenda de Gobierno*. México. Porrúa.

Cobb, R., y Elder, Ch. (1984). “Agenda-building and the politics of aging”. *Policy Sciences Journal*, v. 13, n. 1, p. 115-129.

Colino, C., Rico, M. P., y Olmeda, J.A. (2015). “Tema 2. La naturaleza y la variedad de los problemas públicos y los tipos de políticas y asuntos de la actuación pública”, *Unidad didáctica. Análisis de Políticas Públicas*. Madrid. UNED.

Colino, C., Rico, M. P., y Olmeda, J.A. (2015). “Tema 5. Definición de los problemas y la formación de la agenda”, *Unidad didáctica. Análisis de Políticas Públicas*. Madrid. UNED.

Fernández, A. (1996). "Las Políticas Públicas" en Caminal Badía, M. *Manual de Ciencia Política*. Madrid. Tecnos.

Tamayo M, Carrillo E (2005). "La formación de la Agenda pública". *Foro Internacional*, 182 (pp. 658-681).

Tamayo M. (1997). "El análisis de las políticas públicas" en Bayón R. y Carrillo E (comp.) *La nueva administración pública*. Madrid. Alianza Editorial.

Vallés, J.M. (2000). "Las Políticas Públicas" en J.M. Vallés *Ciencia política*. Barcelona. Ariel.

Capítulo 05

Diseño y formulación de las políticas públicas. La toma de decisiones

81

Siguiendo el ciclo de políticas públicas, una vez definido el problema, se formulan diferentes alternativas y se decide cuál de ellas será implementada. En este capítulo intentaremos responder a la siguiente pregunta: ¿cómo los actores participantes en una política pública buscan diferentes opciones de solución a un problema público y toman decisiones?

Abordando esta compleja etapa, podremos comprobar de forma clara la naturaleza cíclica de las políticas públicas. Por un lado, la definición del problema no termina en la primera etapa del proceso, más bien al contrario, se prolonga a lo largo de toda la segunda fase en la que los actores enfrentan el diseño y formulación de las distintas alternativas de solución en base a las causas del problema. A su vez, esta fase está estrechamente vinculada con la fase de implementación, así, las decisiones adoptadas en el diseño de una política impactarán en la forma en que ésta va a ser puesta en marcha. Por tanto, podemos concluir que el diseño de una política comienza con la definición del problema y continúa durante su implementación.

5.1 La toma de decisiones: los modelos racional e incremental

En el capítulo 2 revisamos una serie de definiciones de política pública. Entre ellas, destaca aquella que relaciona política con el proceso decisional y cuya definición breve y de enorme trascendencia en la literatura es la que establece Thomas Dye (2008, p. 9): "Una política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer".

Por tanto, decidir es un acto central en toda política que no se circunscribe únicamente a una etapa, sino que, dada la naturaleza cíclica del proceso, está presente en todas las fases en las que los participantes toman decisiones, tanto de carácter formal como informal.

El análisis de Políticas Públicas cuenta con los siguientes cuatro modelos de toma de decisión pública:

- Modelo de racionalidad estricta.
- Modelo de racionalidad limitada.
- Modelo incremental o *Muddling through*.
- Modelo de papelera o *Garbage can*.

En la Tabla 11 puede observarse de forma esquemática las principales diferencias entre los cuatro modelos en función de dos variables (primera columna): la decisión programada y planificada; y la decisión contingente, fruto del contexto y de las circunstancias que rodean a la decisión.

Toma de decisión	Modelo toma de decisión	Objetivos	Principal autor
Programada y planificada	Racional estricto	Decisión más óptima	Herbert Simon
	Racional limitado	Decisión más satisfactoria	
Contingencia	Incrementalismo o <i>Muddling through</i>	La decisión no debe apartarse de la senda de las decisiones tomadas previamente	Lindblom
	Papelera o <i>Garbage can</i>		Cohen
			March
			Olsen

Tabla 11. Modelos de toma de decisión.

Fuente: elaboración propia.

En las siguientes páginas veremos pormenorizadamente cada modelo. Comencemos por los modelos de decisión programada y planificada: racionalidad estricta y racionalidad limitada.

Modelo de racionalidad estricta

Este modelo representa la visión tradicional de la toma de decisión política, el denominado proceso *top-down* o "arriba-abajo". Conforme a esta perspectiva, dentro de una administración pública, el decisor que se encuentra en la cúspide de la línea jerárquica toma las decisiones, que son acatadas directamente por sus subordina-

dos/as. Es lo que el Derecho administrativo denomina como “principio de jerarquía” por el cual las órdenes emanadas de los órganos superiores, que poseen una serie de facultades formalmente reconocidas, deben ser obedecidas, respetadas y cumplidas por los órganos inferiores.

Según Herbert Simon, creador de este modelo en los años 40 del siglo XX⁹, la racionalidad es una relación de conformidad (eficacia) entre los fines establecidos previamente por el decisor y los medios para alcanzarlos. La evaluación de esta conformidad implica tres pasos:

- Establecer una lista de todas las posibles alternativas de comportamiento.
- Determinar todas las consecuencias que seguirán a la adopción de cada una de estas alternativas.
- Comparar las alternativas, las cuales deben ser evaluadas en función de las consecuencias que derivan de cada una de ellas y según los fines preestablecidos (utilidad, lucro o cualquier otra función).

Por tanto, el decisor es un individuo, o un colectivo de personas, capaz de tomar la decisión más “óptima”, al poder establecer un orden de prioridades en sus propios valores y objetivos, conocer todos los medios para alcanzar estos objetivos, evaluar las consecuencias e impactos de cada opción, así como calcular sus costes y escoger aquella que maximice los beneficios, minimizando los costes.

Años más tarde, el propio Simon reconocerá¹⁰, tal como vimos en el capítulo 2, que este tipo de decisión no es la más común en las administraciones públicas, pues estarían tomadas por personas “con unos poderes y una capacidad de cálculo semejantes a aquellas que generalmente se atribuyen a Dios”. Simon considera, en esta revisión que realiza del modelo racional, que el contexto administrativo es diferente debido a que:

- El tiempo y los recursos públicos son escasos.
- El grado de conocimiento que puede poseer una persona sobre un problema público no es completo, dadas sus limitaciones cognitivas.
- Raramente las políticas parten de cero, sino que existen decisiones previas que pueden influir en las decisiones actuales.

9 A partir de su obra *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (1947).

10 En su obra de 1957 *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*.

- La lógica de actuación administrativa no busca, a diferencia de una empresa privada, minimizar costes y maximizar beneficios económicos. Busca, fundamentalmente, el máximo beneficio social aun incurriendo en costes.

84

Modelo de racionalidad limitada

Esta revisión del modelo racional lleva a Simon a formular el denominado modelo de racionalidad limitada, una perspectiva más modesta y consciente de las limitaciones físicas y psicológicas de los individuos, reduciendo considerablemente el componente de "racionalidad económica" de las decisiones.

Los límites a los que se deben enfrentar los decisores son de diferente naturaleza:

- Propiedades psicológicas. La capacidad de la mente humana para formular y resolver problemas complejos es muy pequeña en comparación con el tamaño de la solución. De hecho, algunos autores apuntan que serían necesarios períodos de veinte a cuarenta años para comprender el impacto de diversas condiciones socioeconómicas y para acumular conocimientos científicos sobre un problema (Sabatier, 2007).
- Axiología (valores). Los decisores deben decidir con el concurso de otros actores que comparten valores diferentes. Lo que para una persona es bueno y satisfactorio para otra persona no lo es. El responsable político tiene que tener en cuenta a la hora de tomar una decisión los valores y puntos de vista del resto de participantes.
- Organización. La cultura organizativa y la propia estructura de las administraciones públicas, caracterizada por una fuerte departamentalización y especialización de las funciones, puede limitar la capacidad implementadora de ciertas decisiones. Asimismo, las personas que trabajan en una organización pública pueden llegar a tener cierto peso a la hora de determinar la decisión de su superior jerárquico, oponiéndose a una medida o intentando reorientarla hacia otros fines.
- Coste. Ser racional resulta caro al requerir ingentes recursos de información, tecnología, tiempo y de personal.
- Contingencias. El/la responsable político/a no decide encerrado/a en un "laboratorio", forma parte de un contexto político (decisiones políticas previas) económico (presupuesto), social (demandas), organizativo e institucional (normas formales e informales).

En vista de estas limitaciones, el decisor político simplemente realizará una revisión de las distintas alternativas disponibles y escogerá aquella que satisfaga sus objetivos de partida. Por tanto, frente al modelo de racionalidad estricta, en esta revisión

del modelo no se busca la decisión más óptima sino la más satisfactoria, en función del momento y del contexto en que se toma la decisión.

A pesar de estas modificaciones, tanto el modelo racional estricto como el modelo limitado no contemplan en su esquema el carácter democrático de la toma de decisión, esto es, el hecho de que la intervención política sea el resultado de presiones, compromisos, coaliciones y negociaciones entre una pluralidad de actores que se encuentran en una situación de permanente interdependencia. Nos adentramos, así, en el estudio de los enfoques de decisión fruto de la contingencia que rodea a la política: el modelo incremental o *Muddling through* y el modelo papelera o *Garbage can*.

Modelo incremental o *Muddling through*

Este modelo, que fue establecido por Charles Lindblom en un artículo de 1959¹¹, parte de la idea de que la decisión es resultado del ajuste mutuo de intereses entre las partes presentes en una negociación política. El objetivo es llegar a un compromiso, a un acuerdo que permita conciliar los intereses de los actores y posibilitar, de este modo, alcanzar los fines a partir de unos medios determinados.

A diferencia de los modelos racionales, que se preocupan por cómo deben funcionar las administraciones públicas (deber ser), este modelo explica qué pasa en su interior, esto es, cómo funcionan realmente estas organizaciones, lo que Lindblom denominada como el "arte de ir tirando" o "arte de salir del paso", en inglés *Muddling through*.

Este "arte de ir tirando" se fundamenta en el siguiente principio: las decisiones tomadas en las Administraciones Públicas son pragmáticas, no se basan en cálculos de costes y beneficios, sino en el "método de las aproximaciones sucesivas y limitadas", por el cual la persona encargada de decidir va a considerar únicamente aquellas alternativas que defieren muy poco de las políticas que se están llevando a cabo.

De este modo, el proceso de toma de decisión se simplifica al máximo si lo comparamos con el largo y costoso proceso que defienden los modelos racionales. En el modelo *Muddling Through* se rechaza toda opción que se aleje de las políticas, planes, programas, acciones o actuaciones ya conocidos por la organización.

A esta forma de operar por parte de una organización pública se la denomina incrementalismo y se fundamenta en la idea de que la mayoría de las políticas no se crean de cero, sino que sobre las ya existentes se efectúan cambios graduales, una infinidad de ajustes entre los fines y los medios. Una decisión de hoy es consecuencia de

11 "The science of 'muddling through'", artículo publicado en la revista *Public Administration Review*.

una cadena de decisiones tomadas anteriormente en función de errores y aciertos pasados. Consecuentemente, no existe una única solución correcta del problema, sino "una serie interminable de intentos y acercamientos" a las cuestiones mediante el análisis y evaluaciones sucesivas de decisiones previas.

El incrementalismo, criticado por su carácter excesivamente conservador, por resistirse al cambio y no atacar directamente las causas del problema, está orientado en esencia a conseguir la viabilidad política de la decisión (compromisos y acuerdos) más que a buscar una solución racional. Sin embargo, gracias a que el decisor echa mano de políticas pasadas y tiene ganado el apoyo de los distintos actores, este "arte de ir tirando" le permite conocer el coste y beneficios de la acción, anticipar el resultado e impacto de su implementación y reducir de manera considerable posibles fracasos de la política.

Modelo de papelera o *Garbage can*

Dentro del incrementalismo, March y Olsen (1976)¹² desarrollan el modelo papelera o *Garbage Can*. Estos autores parten de considerar el carácter anárquico, fluctuante, incierto y complejo de las organizaciones públicas. Este contexto contribuye a que los objetivos de las administraciones sean ambiguos, bien porque son problemáticos o bien por la necesidad de búsqueda de consenso entre los actores implicados, los medios para alcanzarlos sean confusos y que la participación de los actores varíe a lo largo del tiempo.

Dado este panorama cambiante, el proceso de decisión no es fruto de un plan o estrategia previamente establecidos, sino del encuentro fortuito entre problemas, soluciones y participantes. Emerge así el "factor temporal" como una variable clave a la hora de tomar decisiones por parte de las autoridades públicas. Esto es, el factor más importante para explicar la toma de decisión es la coincidencia temporal de: problemas que buscan soluciones, soluciones que buscan problemas y actores que buscan problemas para resolver.

Consiguientemente, no se buscan soluciones concretas a problemas específicos. Más bien, en el momento en el que un problema entra en la agenda, la organización va a desplegar todo un abanico de soluciones ya existentes para intentar resolverlo. Que la solución sea adecuada al problema es producto de la casualidad, de manera que encontraremos problemas que son resueltos completamente, otros parcialmente y otros que son irresolubles. En este último caso, el problema regresará a la agenda nuevamente en busca de otra solución conocida.

12 En su obra *Ambiguity and Choice in Organizations*, publicada en 1976.

Este carácter abierto e incierto del proceso es el que confiere al modelo su nombre tan sugerente y visual: papelera. Debemos imaginarnos la siguiente imagen: un responsable político abre un “cajón” de su oficina y saca una “solución” en forma de documento (memoria, normativa, estudio, plan, programa, etc.). Si esa solución es adecuada al problema, realizando las adaptaciones pertinentes, se implementa; si no es adecuada, se “tira a la papelera” y se busca otra “solución” en el “cajón”.

Modelo	Decisor	Criterio elección
Racional	Unitario	Optimización
Racional limitado	Unitario / coalición	Satisfacción
Incremental	Interdependencia partidista	Compromiso
Papelera	Cambiante	Casualidad

Tabla 12. Criterios de elección según los modelos de toma de decisión.

Fuente: elaboración propia a partir de Dente, 1987 (en Subirats, 1992, p. 83).

5.2 Alternativas de acción: el análisis prospectivo y la fijación de los objetivos y medidas

Según el modelo de toma de decisión adoptado, tendremos diferentes formas de construir alternativas y de fijar los objetivos y las medidas de solución, esto es, diferentes formas de definir el problema una vez que éste entra a formar parte de la agenda institucional.

Como acabamos de ver en el epígrafe anterior, los modelos racionales definen el problema y diseñan las alternativas siguiendo una estrategia y secuencia lógica, mientras que en los modelos incrementalistas los responsables poseen una capacidad muy limitada para controlar los acontecimientos, reaccionando sobre el problema y centrándose más en los medios y recursos que en los objetivos.

Ahora bien, ¿qué modelo escoger para diseñar una política pública? Para Tamayo Sáez (1997) el decisor debe ser pragmático y adaptarse al contexto de la política. Será racionalista en momentos de cambio económico, político y social de gran magnitud, cuando las políticas precedentes son insatisfactorias, los problemas son nuevos o cambian a gran velocidad, y/o las soluciones derivan de nuevos avances teóricos y tecnológicos. Por su parte, la decisión será incrementalista en entornos estables y ante problemas con soluciones conocidas y comprobadas (Dror, 1989, en Tamayo Sáez, 1997).

Llegamos así al tercer enfoque de la toma de decisión, el *Mixed Scanning* ideado por Amitai Etzioni en un artículo publicado en 1967¹³. El *Mixed Scanning* o escaneo mixto implica una toma de decisiones de tipo jerárquico (de arriba abajo) que combina las decisiones racionales tomadas por el nivel superior con las decisiones incrementales del nivel inferior. El término "escaneo" se utiliza para referirse a la búsqueda, recogida, procesamiento y evaluación de información, así como a las conclusiones generadas en este proceso. Además de estos elementos, el *Mixed Scanning* contiene reglas, tanto para la asignación de recursos entre ambos niveles, como para la evaluación, lo que conlleva cambios en la proporción del escaneo de los niveles más altos frente a los más bajos en función de las variaciones del contexto (Etzioni, 2016).

Por tanto, el decisor puede ser racional en momentos en los que se enfrenta a grandes decisiones políticas, desea establecer la estrategia de solución de un problema o considera como valor de la decisión la búsqueda de eficacia y eficiencia económica. Por el contrario, será incrementalista cuando adapte y ajuste la acción a las capacidades organizativas reales y a los determinantes políticos, mostrando sensibilidad democrática, buscando la viabilidad y legitimidad políticas (Tamayo Sáez, 1997).

Este enfoque intermedio inspira el denominado "análisis prospectivo", modelo para la búsqueda de alternativas de solución que fue estudiado en profundidad por Dunn en los años 80. Según Subirats (1992) y Mondragón (2005), este tipo de análisis combina la experiencia de otras políticas, la opinión de sus destinatarios y actores con intereses en la decisión, con técnicas de estudio prospectivo como puede ser el Método Delphi¹⁴. Este método consiste en recopilar y aprovechar toda la información acumulada sobre el problema para transformarla en información sobre alternativas de acción posibles. Con ella se pretende controlar y entender el entorno económico, político y social en el que se insertan las medidas de solución, reduciendo los riesgos de la incertidumbre y explorando las implicaciones y consecuencias de las diferentes opciones.

Sea cual sea la forma que tome¹⁵, el análisis prospectivo es un método estructurado en distintas fases interrelacionadas y altamente interactivo, en el que participa una

13 "Mixed Scanning Model of Decision Making in Organizations", publicado en la revista *Public Administration Review*.

14 El método Delphi es una técnica de recogida de información que permite obtener la opinión de un grupo de expertos a través de la consulta reiterada. Esta técnica, de carácter cualitativo, es recomendable cuando no se dispone de información suficiente para la toma de decisiones o es necesario, para nuestra investigación, recoger opiniones consensuadas y representativas de un colectivo de individuos (Reguant-Álvarez y Torrado-Fonseca, 2016).

15 Joan Subirats (1992, p. 69) señala, siguiendo a Dunn (1981, p. 141), que el análisis de prospectiva puede tomar distintas formas: proyecciones, predicciones o conjeturas. "En el caso de la proyección se trata de extrapolar las líneas de tendencia históricas y actuales. La línea argumental puede fundamentarse en la utilización de casos paralelos, usando series temporales o las comparaciones entre políticas seguidas en el pasado ante problemas de características similares a los planteados en el presente. Opiniones de expertos pueden ayudar a fundamentar las proyecciones realizadas. Las predicciones se basan en la explicitación de

constelación de actores, desde los agentes públicos hasta la ciudadanía y organizaciones con intereses específicos, en una constante dinámica de cooperación y conflicto en busca de una definición "oficial" del problema. De este modo, se conjuga en este método una cierta estrategia racional con la búsqueda de legitimidad propia del enfoque incremental.

En líneas generales, este proceso de recogida, estudio y evaluación de información cuenta con siete fases (Gráfico 7): definición de la situación indeseable, recopilación de información sobre el problema, generación de ideas a partir de las causas, selección de ideas, análisis de ventajas e inconvenientes, atención sobre los inconvenientes críticos y elaboración del programa de actuación.

1 Definición de la situación indeseable

En esta primera fase, los actores públicos y privados realizan una primera aproximación al problema, describiéndolo de forma concisa y clara. En esta etapa únicamente se busca constatar la existencia de una situación o hecho indeseable que motiva la formulación de una política pública en base a la percepción, más o menos objetiva, que tienen los distintos actores participantes. Se puede decir que es una primera puesta en común sobre el problema y el punto de arranque para definirlo de forma consensuada.

2 Recopilación de información sobre el problema

En esta fase se recopila todo tipo de información sobre el tema siguiendo dos pasos: exploración del problema y examen exhaustivo.

Durante la exploración del problema, los actores realizan un primer acopio de fuentes a modo de muestra que les van a permitir decidir, según los resultados, si continuar o no con el proceso. En este primer paso, se reúne información básica sobre: el grupo objetivo y la población beneficiaria, la localización geopolítica del problema, sus causas y efectos, así como evidencias del mismo, la existencia de normas y políticas públicas previas, y posibles tentativas de solución.

asunciones teóricas que puedan revestir distintas formas: leyes teóricas, proposiciones, analogías, etc. En general, podemos afirmar que toda predicción expresa las causas y los efectos o consecuencias, introduciendo a veces también analogías que refuercen los argumentos utilizados. En el caso de las conjeturas nos encontramos ante un tratamiento ya meramente subjetivo de la prospectiva, basado en opiniones sobre la evolución futura de la sociedad, opiniones basadas en argumentos intuitivos, en tácitas asunciones de los «*policyinsiders*», o en el consenso mayoritario de la élite intelectual. Pueden también usarse argumentos de motivación basados en los objetivos, valores o intenciones de los proponentes”.

Se establece así una primera hipótesis sobre los nexos de causalidad que se quieren establecer y su relación con los fenómenos que los deberían producir. Se trata, en definitiva, de un reconocimiento del campo de análisis, para determinar el campo de estudio del problema (Subirats, 1992, p. 87).

Analizadas estas fuentes y establecida una primera hipótesis, se pasaría al examen exhaustivo del problema intentado recopilar todo tipo de información de la más variada naturaleza: científica, legislativa, procedente de las redes sociales, internet o de medios de comunicación, surgida de testimonios procedentes de personas afectadas o interesadas en el tema, etc. El objetivo es generar hipótesis alternativas y reformular, en caso necesario, la hipótesis de partida anteriormente formulada (Dente, 1987).

Para ello, los actores pueden seguir como estrategia la formulación de una serie de preguntas tal y como proponen Hogwood y Gunn (1984) recogidas por Joan Subirats (1992, pp. 61-66) y que sintetizamos y adaptamos a continuación. Estas preguntas están organizadas en torno a los siguientes cuatro ámbitos:

- Contexto del problema: política, ideología y organización.
 - ¿Hay tempo para hacer el análisis? (ritmos políticos).
 - ¿Hasta qué punto el tema tiene implicaciones políticas?
 - ¿Existen posiciones fijas sobre el tema?
 - ¿Resulta el tema muy central para la organización?
- Características internas del problema: acceso a evidencias y grado de complejidad, consenso y objetividad.
 - ¿El tema permite establecer alternativas?
 - ¿Cuál es el grado de complejidad del tema?, esto es, ¿cuáles son las causas o factores que originan el problema?
 - ¿Se trata de un tema fácilmente objetivable o está cargado de valores?
 - ¿Qué grado de consenso existe sobre el tema y su solución?
 - ¿Qué evidencias existen del problema y cuáles son sus fuentes de información?
 - ¿Existen actualmente políticas, planes, programas o normas que tratan de resolver el problema? ¿Qué ventajas o inconvenientes presentan?
- Repercusiones del tema: consecuencias y extensión del problema.
 - ¿Qué consecuencias o condiciones indeseables pueden derivar de la solución?

- ¿Cuánta gente puede resultar afectada?
 - ¿Cuál es la relevancia de los grupos afectados en cuanto a recursos, organización y capacidad de movilización?
 - ¿Puede el tema tener ramificaciones o afectar a otros temas?
 - ¿Puede ser que la actividad que desencadene la resolución del tema afecte en el futuro a la flexibilidad de actuación del mismo servicio?
- Costes de la acción y del análisis: económico, político y social.
- ¿Cuál es el coste de la acción que implica el tema?
 - ¿Por cuánto tiempo quedan comprometidos los recursos?

3 Generación de ideas a partir de las causas: objetivos y medidas de acción

En esta fase se deben establecer los diferentes objetivos y medidas de acción de la política a partir de las causas que originan el problema. Definir un problema es básicamente exponer una "historia causal" en la que se identifique un daño, se describa su causa, se asigne la culpa a sus causantes y se reclame al gobierno su responsabilidad para detenerlo (Stone, 1989, p. 282).

Con el fin de construir esta "historia causal" es necesario esclarecer cuáles son las causas y efectos del problema, de acuerdo con la información recopilada en la fase anterior y evitar confundirlos, de manera intencionada o involuntaria, con los indicios o síntomas que muestra el problema. A modo de ejemplo, en un incendio forestal, el indicio del fuego sería el humo, un efecto sería los árboles quemados y una posible causa que explique el hecho podría encontrarse en la acción humana o en la acción de un relámpago.

Para ello, es necesario trabajar en equipo buscando sinergias, ser creativos y aprovechar al máximo la información pensando en clave de cantidad y calidad de las distintas propuestas. También es imprescindible que los decisores tengan en cuenta la relación estrecha existente entre causas, objetivos y medidas de acción, de modo que de una o varias causas que provocan el problema deriven los objetivos globales o genéricos (aquellos que se pretenden alcanzar desde un punto de vista amplio). Estos objetivos generarían a su vez los objetivos concretos (qué se pretende conseguir especificando el camino del objetivo global) de los que emanarían finalmente las medidas de acción, esto es, los variados instrumentos que permitirán alcanzar los objetivos. Vayamos por partes.

Con respecto a las causas que originan el problema, la literatura coincide en destacar la necesidad de construir o entender la teoría causal que fundamenta la política,

averiguando qué factores causan el problema y qué soluciones de intervención se plantean. Dado que los problemas sociales son altamente complejos y "retorcidos", Sabatier (2007) propone, más allá de la aplicación del "sentido común", la ciencia como principal estrategia para el desarrollo de teorías o conjuntos de proposiciones claras y lógicamente interrelacionadas para explicar fenómenos sociales. En caso contrario, si se plantea de forma errada una teoría causal, la política va a carecer de un impacto resolutivo sobre el problema.

En cuanto a los objetivos, Birkland (2011) considera que los decisores deben plantear cuál es el fin de la política: eliminar un problema, atenuarlo, pero sin eliminarlo completamente, o bien impedir que un problema empeore. En este sentido, debemos tener en cuenta que los objetivos suelen ser, en la mayoría de los casos, confusos, imprecisos e inconsistentes, además de existir normalmente divergencias entre los fines "declarados" y "reales". De este modo, la literatura recomienda, a efectos de construir objetivos claros, comprensibles y realizables, observar los siguientes aspectos (Subirats, 1992, pp. 94-97):

- Realizar un análisis de la realidad organizativa: qué recursos existen y qué objetivos se están alcanzando con esos recursos.
- Vincular los objetivos concretos con las limitaciones de la organización.
- Identificar las limitaciones internas y externas de la organización, así como limitaciones ambientales.
- Examinar los aspectos de intergubernabilidad y la capacidad de acción autónoma de la organización y valorar cuáles son los recursos de los que no dispone y que es necesario conseguir de otras instancias administrativas.
- Analizar el tejido de intereses dentro de la organización además de precisar y controlar qué se espera de cada miembro, su grado de conocimiento y la capacidad de control desde la dirección.
- Distinguir diferente tipo de objetivos; aquellos más lejanos o estratégicos de aquellos más próximos u operativos, entre aquellos objetivos más orientados hacia el interior de la organización de aquellos que se dirigen hacia el exterior de la misma, así como tener claro qué objetivos son clave para la organización y priorizar temporalmente su consecución, dada la habitual limitación de recursos.
- Determinar cuándo se alcanza el "éxito" en la consecución de un objetivo para los actores implicados y plantearse de forma realista la detección de un nivel mínimo de rendimiento o de cumplimiento de fines.
- Más que establecer indicadores que muestren el grado de éxito conseguido, se debería definir qué se entiende como éxito de la organización.

- Calibrar todas las posibles hipótesis, limitaciones y recursos de los que se dispone antes de proceder a la implementación de la política diseñada.
- Enunciar objetivos realizables y operacionales y, sobre todo, objetivos que permitan ajustes. Para ello, es imprescindible incluir indicaciones tales como el período y técnicas a emplear desde las distintas ramas de conocimiento o acerca del tipo de datos que deben obtenerse para determinar exactamente el nivel de realización de los objetivos. Sin embargo, el debate político no acostumbra a entrar en esta esfera, por lo que una selección de parámetros se ve frecuentemente monopolizada por actores que se sirven de un lenguaje técnico para hacer valer sus intereses políticos, sin necesidad de explicitarlos abiertamente (Subirats, *et al.*, 2008, p. 156).

93

Derivados de estos objetivos, encontramos los instrumentos. Los instrumentos son aquellos medios diseñados en esta etapa que ponen en práctica los gobiernos durante la implementación de la política. Se trata de elementos operativos que definen las modalidades de intervención (o medidas de acción) con el propósito de alcanzar los objetivos propuestos y especificar la teoría causal, consiguiendo así cambios en el comportamiento de los grupos-objetivo. Estamos hablando, por tanto, de un conjunto de herramientas que comprende desde programas, normas, convocatorias, campañas... hasta incentivos, medidas de redistribución, mecanismos de persuasión, etc.

La literatura académica identifica tres enfoques sobre los instrumentos o herramientas de gobierno: instrumentalista, institucionalista y política (Colino, *et al.*, 2015, pp. 2-3).

Los enfoques "instrumentalistas" se centran en la dimensión operativa de los instrumentos y están orientados a valorar su eficacia en la consecución de los objetivos de política.

Frente a estos enfoques, la "perspectiva institucionalista" dirige su análisis a las instituciones, es decir, al conjunto de reglas u organizaciones públicas que los gobiernos tienen a su disposición para realizar su trabajo. En este enfoque, las instituciones son instrumentos y las diferentes dimensiones a través de las que se pueden analizar y clasificar son el grado en que son directos, su visibilidad, su grado de coerción y su automaticidad (Salamon y Lund 1989; Salamon 2002).

Relacionada con esta última corriente, la "perspectiva política" se centra en las preferencias subjetivas de los decisores, en concreto, en los valores, intereses, ideas, fines, cultura y contexto en los que operan los responsables políticos. El análisis de estos instrumentos busca reconstruir las posibles racionalidades diferentes que determinan la elección de los instrumentos de la política.

Dentro de una perspectiva fundamentalmente institucionalista y política, Subirats *et al.* (2008, pp. 157-158) señalan que la intervención pública puede llevarse a cabo de cuatro formas distintas, si bien se implementan generalmente de forma combinada.

- 94
- Vía reguladora. Esta vía busca influir directamente en el comportamiento de los grupos-objetivo mediante prohibiciones, obligaciones o atribuciones de diversos derechos que pueden ser objeto de sanciones en caso de no respetarse. Dentro de esta modalidad tenemos: prohibiciones generales de una actividad (construir); permisos o autorizaciones especiales (permiso de explotación, comercialización); permiso general para realizar una actividad (derecho a expresar libremente una opinión en público) o prohibirla en casos particulares (discursos xenófobos o racistas); o una obligación general (utilizar el cinturón de seguridad, llevar casco, etc.).
 - Vía incentivadora. Con un carácter más indirecto que la vía anterior, esta modalidad opera a través de transferencias financieras que tienen como objetivo influir en el comportamiento de los grupos-objetivo por medio del *signal prix*, esto es, aumentar o disminuir precios con la ayuda de tasas o desgravaciones para conseguir desincentivar o incentivar ciertas conductas, o bien incorporar en el precio los costes no incorporados por el mercado. Este tipo de incentivación puede tener un carácter negativo (impuestos, por ejemplo, ecotasas, impuestos sobre el alcohol) o positivo (desgravación a la compra de viviendas).
 - Vía persuasiva. Esta modalidad de intervención se basa en estrategias informativas con el propósito de convencer a los grupos-objetivo de adoptar conductas que van en el sentido de los objetivos de la política. Esta vía la encontramos, por ejemplo, en las políticas de salud (prevención de tabaquismo, lucha contra el sida) o las políticas de innovación (política agrícola que combina la difusión de producciones ecológicas y las subvenciones).
 - Provisión directa de bienes y servicios a la población. Esta modalidad busca facilitar la conducta esperada de los grupos-objetivo. De este modo, por ejemplo, en el ámbito ecológico se construiría una depuradora o en el ámbito de la salud se construiría un hospital.

La selección de uno u otro instrumento dependerá de la viabilidad política, de los recursos disponibles y de la propia conducta de los grupos-objetivo o poblaciones destinatarias que se quiere modificar (Colino, *et al.*, 2015, p. 14).

4 Selección de ideas: propuestas de alternativas de solución

En esta fase la persona analista de políticas públicas y los/as propios/as administradores/as públicos/as, desde la alta dirección a los *Street Level Bureaucrats*, pueden

adquirir un papel central, seleccionando las distintas alternativas en colaboración con los actores interesados en la búsqueda de una solución. Consecuentemente, es necesario en la toma de decisión la presencia del profesional técnico y que ésta sea conforme a la viabilidad política. "No obstante, la práctica diaria de nuestras administraciones nos muestra una realidad bien distinta. Bien sea porque las decisiones, en muchas ocasiones, obedecen a un compromiso político previo, o a una falta de tiempo para realizar un estudio anticipatorio de las mismas, lo cierto es que la correlación entre trabajo técnico y decisiones políticas no se encuentra en todos los programas o políticas públicas" (Mondragón, 2005, p. 142).

La estrategia a seguir por los actores sería la siguiente: se agrupan las distintas propuestas en una lista, se priorizan siguiendo una serie de criterios previamente consensuados en base a fundamentos técnicos y políticos (de más o menos importancia, más o menos viable, en función de: los medios disponibles, de las consecuencias económicas y sociales etc.) y se seleccionan aquellas alternativas pensando en un plan de acción posible teniendo en cuenta la información recopilada en la fase 2.

5 Análisis de ventajas e inconvenientes

Seleccionadas las propuestas, el siguiente paso es analizarlas incidiendo en las ventajas de su elección y en sus posibles desventajas. Este tipo de análisis mejora la calidad de la solución, así como la satisfacción del equipo, y permite identificar aquellos inconvenientes de las alternativas que pasaron desapercibidos en la fase anterior y que puedan frustrar la solución del problema.

Este análisis consiste básicamente en realizar una lista de ventajas de cada alternativa, señalando, en caso de que los hubiere, posibles inconvenientes bajo el formato "¿Cómo hacer...?", "Desearíamos poder...", "¿Qué implicaciones económicas y políticas tiene?", etc.

6 Atención sobre los inconvenientes críticos

En esta fase se trabajan específicamente los inconvenientes críticos para evitar que el equipo formule un plan de acción errado. Para ello, se trata el inconveniente como un "mini-problema" dentro del análisis del problema global. Se volvería a la fase 1 para definir el "mini-problema" localizado, se buscaría la máxima cantidad de información posible sobre el mismo (fase 2), se generarían propuestas de objetivos y alternativas sobre ese "mini-problema" (fase 3), se seleccionarían una serie de propuestas de alternativas de solución (fase 4) y se analizarían las ventajas e inconvenientes de estas propuestas (fase 5). Si el inconveniente crítico es irresoluble, se rechaza la alternativa. En caso contrario, se podría seleccionar.

7 Elaboración del programa de actuación

Una vez realizado el análisis prospectivo y no existiendo inconvenientes críticos en las alternativas seleccionadas, se pasaría finalmente a elaborar el documento formal que recogería la definición oficial del problema con sus objetivos e instrumentos o medidas de acción. Este documento se denomina "programa de actuación político-administrativo" o PPA.

Según Subirats *et al.* (2008, pp. 152-153) este programa incorpora el conjunto de normas y actos reglamentarios que los parlamentos, los gobiernos y los organismos o autoridades a cargo de la implementación consideran necesarias para la aplicación de una política pública.

Desde el punto de vista formal, está compuesto por diversos documentos escritos, sobre todo leyes, decretos y acuerdos administrativos, órdenes de implementación y directrices administrativas, los cuales se adoptan a diferentes niveles institucionales.

Por su parte, desde el punto de vista material, comprende los objetivos normativos de la solución, la definición de los grupos-objetivo y su papel en la realización de la política pública, los medios disponibles para tal efecto, y los principios de la organización administrativa necesaria para la implementación de la política pública.

El PPA recoge, por tanto, cada una de las cuestiones trabajadas a lo largo del análisis prospectivo, es producto de un órgano decisor, lo que le confiere legitimidad política y fuerza jurídica al mandato político para solucionar el problema público.

Llegamos, de este modo, a la decisión formal o decisión conformadora que supone poner en marcha las medidas administrativas necesarias para su seguimiento y ejecución por parte del sistema político-administrativo (Baena de Alcázar, 2000).

Aparte de los aspectos acordados durante la formulación, que son resultado del compromiso de los actores (teoría causal, objetivos e instrumentos de intervención), el PPA contempla otros elementos complementarios importantes: el acuerdo de actuación político-administrativo (APA), los recursos y los elementos procedimentales.

El acuerdo de actuación político-administrativo es la base organizativa y procedimental de una política pública, al recoger el conjunto estructurado de actores públicos (estatales, regionales y municipales) y privados (con responsabilidades atribuidas o delegadas de los poderes públicos) que están a cargo de la implementación y que, por tanto, relacionan los postulados de la política y su aplicación concreta en un lugar determinado. El APA vincula a 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

horizontal y vertical entre los distintos niveles político-administrativos, las cuales se ven reforzadas a través de reglas procedimentales que establecen una red de interacciones horizontales y/o verticales entre los actores (coordinación procedimental) (Subirats *et al.*, 2008, pp. 159, 170-175).

97

Los recursos son otro de los elementos centrales del PPA. El coste de la puesta en marcha de una política pública puede llegar a ser muy alto. Consecuentemente, toda decisión debe ir acompañada por la asignación correspondiente de una partida presupuestaria que dote de recursos financieros, humanos, infraestructuras, etc. al programa o política pública.

Finalmente, Subirats *et al.* (2008, pp. 161-163) definen los elementos procedimentales como el número ilimitado de instrumentos administrativos estandarizados a los que recurren los servicios administrativos y autoridades para comunicarse entre ellos y con los grupos-objetivo, beneficiarios y sus representantes. Entre estos instrumentos estarían la decisión administrativa, el contrato de derecho público, diferentes tipos de planes, estudios de impacto, directivas, etc. De este modo, una decisión administrativa se transforma en un documento de valor transmisible (título jurídico) y representa, para su propietario, un recurso del que puede valerse frente a otros miembros de la sociedad (por ejemplo, un permiso de construcción, un acuerdo de subvención).

Sin embargo, hay que tener presente que el APA puede llegar a desviarse de los estándares normativos, e incluso pueden surgir diferencias importantes entre las formas de acción previstas en la programación de las políticas públicas y aquéllas a las que los actores recurren en realidad. Es posible que, por diversas razones, se prefieran, por encima de los actos formales, las actividades administrativas de carácter informal o recurrir a mecanismos de mediación.

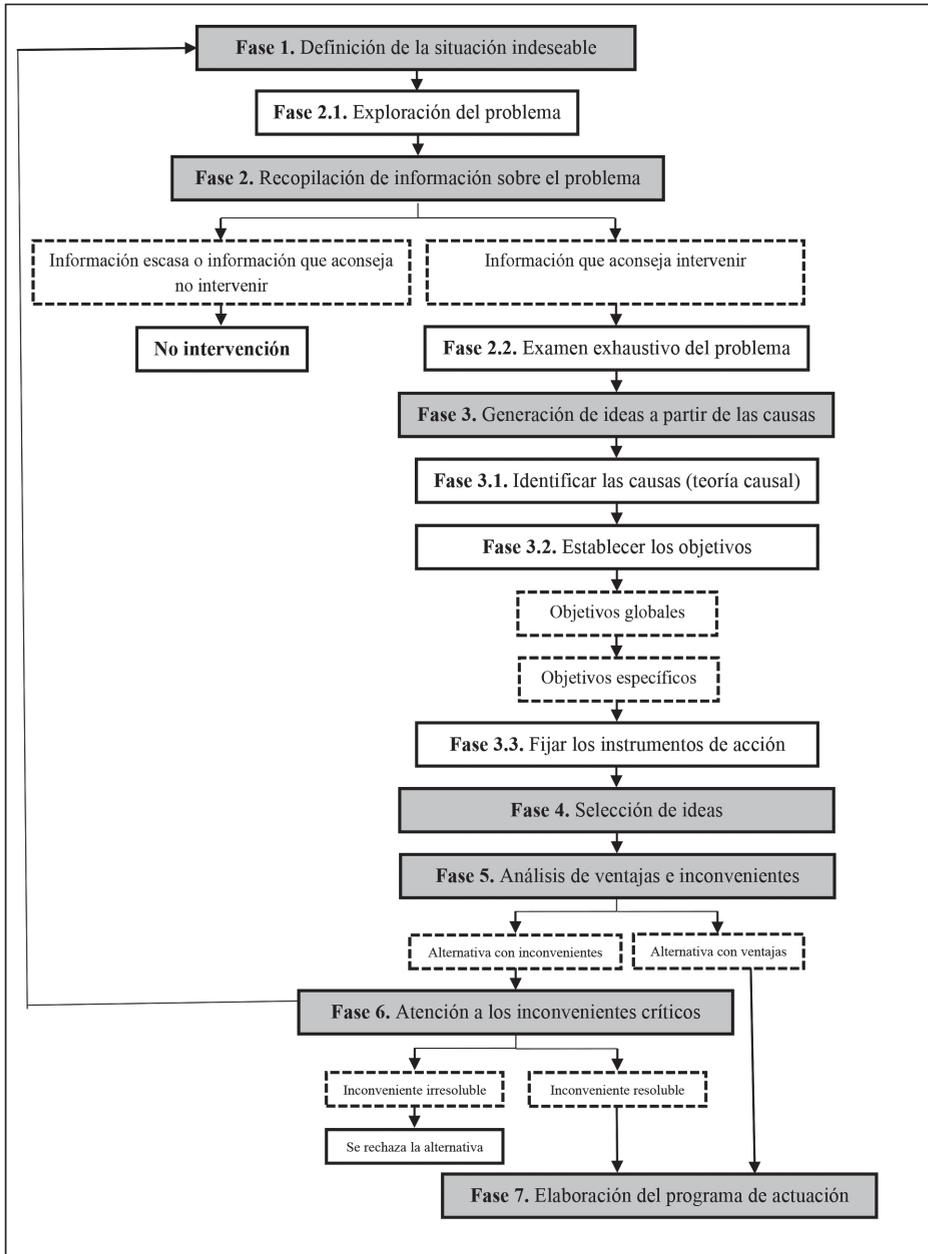


Gráfico 7. Fases del análisis prospectivo.

Fuente: elaboración propia.

Referencias bibliográficas

- Baena del Alcázar, M. (2000). *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid. Tecnos.
- Birkland, T. A. (2011). *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. New York. Routledge.
- Colino Camara, C.; Rico Castro, M. P. y Olmeda Gomez, J.A. (2015). “Tema 3. Los instrumentos de la Actuación pública y el diseño de las Políticas públicas”, *Unidad didáctica. Análisis de Políticas Públicas*. Madrid. UNED.
- Dente, B. (1987). “L’analisi delle decisioni politico-amministrative”, en Dente, B. (ed.). *Il processo Decisionali nelle aziende munieipalizzate di trasporto*, Milán. Giuffré.
- Dunn, W. N. (1981). *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs. Prentice Hall.
- Dye, T. R. (2008). *Understanding Public Policy, 12th ed.* New Jersey. Prentice Hall.
- Etzioni, A. (2016). “Mixed Scanning Model of Decision Making in Organizations”, in A. Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Cham, Switzerland. Springer International Publishing AG. DOI 10.1007/978-3-319-31816-5.
- Hogwood, B. W., y Gunn, L. A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*, Oxford. Oxford University Press.
- Mondragón, J. (2005). “El proceso de decisiones públicas. De la formulación de la decisión a la asignación de recursos”, en Margarita Pérez Sánchez (ed.), *Análisis de políticas públicas*, Granada. Universidad de Granada.
- Reguant-Álvarez, M. y Torrado-Fonseca, M. (2016). “El método Delphi. REIRE”, *Revista d’Innovació i Recerca en Educació*, 9 (1), 87-102. DOI: 10.1344/reire2016.9.1916.
- Sabatier, P. A. (ed.) (2007). *Theories of the Policy Process. 2th Edition*. Emeryville, CA. Avalon Publishing.
- Salamon, L. M., & Lund, M. S. (Eds.). (1989). *Beyond privatization: The tools of government action*. Washington, DC: The Urban Institute.
- Salamon, L. M. (Ed.). (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Stone, D.A. (1989). “Casual stories and the formation of policy agendas”. *Political Science Quarterly*, 104(2): 281-300.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid. MAP.
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona. Ariel.
- Tamayo Sáez, M (1997). “El análisis de las políticas públicas”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, *La nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza Universidad.

Capítulo 06

Implementación de las políticas públicas

101

Si mantenemos la idea de las políticas públicas como un ciclo, tras el diseño y formulación debemos entrar en la fase de puesta en marcha de la misma, lo que denominaremos como fase de implementación.

Inicialmente a esta fase de las políticas públicas no se le otorgaba demasiada importancia, puesto que se entendía que, tras el diseño de la política su aplicación sería automática por parte de los/as trabajadores/as públicos. Sin embargo, el escaso éxito de políticas públicas que se consideraban correctamente diseñadas llama la atención sobre la necesidad de conocer que sucede realmente en esta fase del ciclo. Por ello en el primer apartado de este capítulo concretaremos la importancia de los estudios de implementación.

Este capítulo se completa con la necesaria concreción del término implementación, que, como otros muchos de las ciencias políticas, mantiene cierta dificultad de concreción. Por último, se relatará una breve evolución sobre los estudios de implementación, que nos ayudará a conocer como ha sido la aproximación científica a esta etapa del ciclo de políticas públicas.

6.1 Importancia del estudio de la implementación

Definido el problema y establecido el programa de actuación político-administrativo entramos en la implementación de la política, una prolongación de la fase de diseño y formulación.

El estudio de la implementación en el ámbito de las políticas públicas es reciente. El interés por el complejo mundo de la toma de decisión eclipsó durante años un acercamiento amplio y de corte científico al interior de las administraciones públi-

cas, entendidas durante largo tiempo como meras “cajas negras”¹⁶ que implantaban (o deberían implantar) de manera mecánica y neutral todo acuerdo emanado de la esfera política. Ello se debe, principalmente, a la fuerte influencia que la tradición weberiana ha ejercido, y sigue ejerciendo, sobre los estudios administrativos y que pasa a dominar buena parte de las políticas públicas que centran su atención en la fase de formulación y toma de decisión, considerando la ejecución como un acto automático y neutro.

Esta visión reducida de la realidad administrativa entra en crisis a partir de la década de los años setenta del siglo XX, cuando se empiezan a conocer en Estados Unidos los resultados escasamente exitosos de los dos principales programas sociales implantados por la Administración demócrata: Gran Sociedad y Guerra a la Pobreza¹⁷. A pesar de las grandes esperanzas depositadas en la capacidad planificadora del Gobierno, la realidad mostró que las acciones emprendidas, muchas de ellas en colaboración con la comunidad científica, quedaban lejos de las expectativas iniciales, acumulando retrasos, ineficiencias, gastos excesivos, etc., problemas que parecían surgir no tanto de la formulación de la política como de su puesta en práctica.

También contribuyó al desarrollo de los estudios de implementación la política antiinflacionista que pusieron en marcha los gobiernos occidentales como respuesta a la crisis económica desencadenada en los años setenta del siglo XX. La consigna era reducir al máximo todo tipo de gasto público, incluso los programas sociales, abriendo un periodo de efervescencia neoliberal que inaugura Nixon y profundiza Ronald Reagan en EEUU.

Al mismo tiempo, en el ámbito académico estadounidense se estaba asistiendo a un cambio de perspectiva en los estudios de administración pública. Las dificultades crecientes para describir adecuadamente las estructuras administrativas y los mecanismos de intervención cada vez más complejos, que implican las políticas públicas dentro del Estado de Bienestar, van abriendo el camino a un nuevo

16 El término “caja negra” forma parte de la teoría de sistemas. Esta teoría entiende la política, y por tanto la Administración Pública, como un sistema que recibe demandas del ámbito social (*inputs*) que son transformadas en resultados (*outputs*) a través de los procesos de decisión que tienen lugar en el interior de la “caja negra”, integrada por una variedad de individuos y grupos que filtran aquellas demandas. La teoría de sistemas se centra fundamentalmente en las entradas y salidas de la “caja negra”, y no tanto en su funcionamiento interno.

17 Los programas *Great Society* y *War on Poverty* buscaban una reforma social sin precedentes en la historia de los Estados Unidos. A partir de una nueva y extensa legislación social se van diseñando e implementando proyectos de salud, vivienda, educación, formación de trabajadores, protección del medio urbano y natural, etc., aumentando de manera espectacular el gasto público. Un dato significativo en este sentido, es el aumento de amplias partidas destinadas a recursos humanos que crecen de 33.957 millones de dólares en 1961 a 105.983 en 1971, esto es, de un 34% a un 42% del gasto total del presupuesto federal y de un 6,28% a un 10,5% del PNB (Aguilar, 1993, pp. 22-23).

enfoque, pasando del interés por la organización, el poder burocrático y la eficiencia (visión racional) al análisis de los actores, los intereses y los programas públicos (visión incremental).

Ante este panorama de incremento de obstáculos en la consecución de determinados objetivos, la necesidad de lograr los máximos resultados con los menores costes posibles y el cambio de perspectiva en el estudio de las administraciones públicas, muchos politólogos intentaron buscar una explicación plausible de los posibles fallos cometidos en el interior de las organizaciones. Un nuevo enfoque de las políticas públicas emerge dentro de la Ciencia política, una aproximación que va a contribuir a la construcción de un puente entre la vieja teoría y las nuevas realidades administrativas. Este puente va a ser el estudio de la implementación, llamado a ser el nexo de engarce (el "*missing link*") entre el *policy making* (diseño de la política) y los *policy outcomes* (impactos de la política).

El análisis de políticas públicas va a responder a este nuevo escenario con una visión más real y escéptica del proceso político, donde la implementación aparece como un elemento esencial y las administraciones públicas como un conjunto de organizaciones enormemente complejas que necesitan adaptarse continuamente a una realidad cambiante. Se puede decir que el carácter altamente complejo alcanzado por la administración y los fracasos de los programas sociales van a permitir que políticos e investigadores aumenten su interés por conocer los procesos de implementación y que empiecen a preocuparse por buscar explicaciones a los "vacíos de implementación" o *implementation gap*.

Va a ser a partir de la obra de Pressman y Wildavsky, *Implementation* (1973) y la proliferación posterior de publicaciones en torno a este fenómeno, cuando el estudio de la implementación alcance una posición de preminencia dentro del análisis de las políticas públicas, hasta el punto de alcanzar el estatus de subdisciplina dentro de la Ciencia política, recibiendo influencia de otras materias y adoptando diferentes formas, como el nuevo institucionalismo o la gobernanza (Hill y Hupe, 2003).

No cabe duda, por tanto, que, para entender el proceso político desde una perspectiva global, es necesario adentrarse en el mundo de la implementación, fundamentalmente por tres motivos principales:

- Es una fase en la que se destina tiempo, trabajo e ingentes cantidades de recursos. Así, mientras que la identificación de las alternativas y la toma de decisión ocupan el 10 por ciento del trabajo administrativo, la implementación domina el 90 por ciento del trabajo restante (Allison, 1971, p. 267).
- Es una fase abierta al escrutinio de la ciudadanía. La existencia de frecuentes déficits de implementación de las políticas es un hecho conocido por los ciu-

dadanos, que contribuye al desprestigio de los gobiernos y al incremento de la desconfianza en la burocracia (Fernández, 1996, p. 444).

104

- El estudio de la implementación puede llegar a tener una importante utilidad práctica para aquellos que tienen que tomar decisiones. El análisis de implementación es útil para valorar los problemas de desempeño de la administración pública, ofrecer consejos sobre las políticas actuales y futuras, además de constituir un procedimiento de aprendizaje para enfrentarse a problemas inciertos y elevadamente complejos (Guerrero, 1994, p. 22).

6.2 Definición de implementación

El término implementación ha originado una multitud de definiciones. Si bien, no encontramos en este campo el principal problema al que se enfrenta todo investigador social, esto es, la necesidad de construir un concepto que es utilizado corrientemente en el lenguaje común (Bartolini, 1993, p. 48). La juventud de esta aproximación y la falta de una terminología propia lleva a que las principales teorías partan del hecho de que no existe un significado claro ni unívoco de este término. En palabras de Sartori (1984), la "ambigüedad" y la "vaguedad" del concepto de implementación se dan por sentado.

Analizando cómo han definido y utilizado el concepto diferentes autores en la literatura, encontramos cierto consenso entre los/as especialistas en considerar la implementación como el vínculo entre la toma de decisión y su ejecución, dentro de la cual se llevan a cabo una serie de acciones encaminadas a lograr los objetivos propuestos. No obstante, esta definición, excesivamente amplia, no recoge las numerosas aportaciones que han ido apareciendo en los últimos años y enriqueciendo este campo de estudio.

Según la Real Academia Española de la Lengua (RAE) "implementar" significa poner en funcionamiento, aplicar métodos, medidas, etc., para llevar algo a cabo¹⁸. Frente a esta definición, el *Webster's Dictionary* ofrece una definición mucho más minuciosa, recurriendo a un doble significado: como "acto" que "da efecto práctico" o "ejecuta", y como "resultado", esto es, "cumplir", "lograr" o "conseguir" algo. Consecuentemente, implementar hace referencia a un estado final o logro político, al tiempo que a un proceso o ejecución política.

18 Este calco del término inglés *implement* se introdujo por vez primera en el suplemento de la edición 19.^a (1970), mientras "implementar" se registró en la 21.^a edición del Diccionario de la RAE (DRAE, 1992). La razón de la inclusión del término "implementar" en el DRAE, lejos de influencias politológicas, se debe principalmente a su generalización en los medios informáticos que, frente a cualquier otro verbo ya existente y la frecuencia de su uso por parte de un gran número personas usuarias de informática, han terminado de consolidar este préstamo.

La primera definición sistemática y específica de implementación, sin duda la de mayor influencia en la literatura politológica, fue la elaborada por Pressman y Wildavsky en su trascendental obra *Implementation* (1973). Estos autores inciden en la idea de control y consecución de los objetivos previamente estipulados. Consideran que una política es "una hipótesis que contiene condiciones iniciales y consecuencias que pueden pronosticarse" (Pressman y Wildavsky, 1973, p. xiii). De este modo, bajo la perspectiva *Top-down* que inauguran, definen implementación como un "proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y acciones orientadas a lograrlos" (Pressman y Wildavsky, 1973, p. xv).

Una noción más realista del proceso de implementación es la establecida por Lester y Goggin (1998, p. 5), en la que destacan la centralidad de las relaciones intergubernamentales en el contexto estadounidense. Perciben la implementación como "un proceso, una serie de decisiones subnacionales y acciones dirigidas a poner en efecto una decisión federal previa".

La característica esencial del proceso de implementación es, por tanto, el desempeño oportuno y satisfactorio de ciertas tareas necesarias relacionadas para realizar el propósito de la ley. Estos autores rechazan una conceptualización dicotómica de implementación simplemente como éxito o fracaso y asumen el enfoque de red, o participación de una multiplicidad de organizaciones y actores individuales que interactúan entre sí. Una visión defendida también por Hjern y Porter (1997) que definen la puesta en marcha de la política en el contexto de las "estructuras de implementación" compuestas por "*clusters*" de actores y organizaciones que implementan conjuntamente los programas.

Asimismo, Ripley y Franklin (1982, p.9) ponen énfasis en la noción de red, percibiendo la puesta en práctica como un proceso en el que se "implican un gran número de actores que poseen objetivos difusos y competitivos y que operan dentro de un contexto caracterizado por grandes y complejos programas gubernamentales, los cuales requieren la participación de numerosos niveles y unidades de gobierno que son afectados por poderosos factores que escapan de su control".

Por su parte, Sabatier y Mazmanian (1989) inciden en la separación entre toma de decisión y puesta en marcha de la política, así como en la ley o cualquier instrumento de "estructuración" del proceso de consecución de los objetivos normativos. La implementación es la realización de una decisión política, normalmente incorporada a una norma, en la que se identifica el problema, se estipulan los objetivos y se estructura el proceso que discurre por una serie de etapas: recepción de la norma básica, conformidad de los grupos objetivos con la decisión, generación de impactos (reales y percibidos) y revisión de la norma.

Dentro de la perspectiva *Top-down*, Van Meter y Van Horn (Aguilar, 1993), sin abandonar la idea de etapa ulterior a la toma de decisión y consecución de objetivos, in-

roducen expresamente, en la definición de implementación, la idea de participación de actores públicos y privados. Así, la puesta en marcha de una política es la fase que abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente establecidos.

En la misma línea, Christopher Hood (1978, p. 6) desarrolla el concepto de "implementación perfecta". Según este autor, la implementación perfecta podría ser definida como una "condición en la que la disponibilidad de recursos "externos" y la aceptabilidad política se combinan con la "administración" para producir una implementación política perfecta". Como veremos más adelante, esta aproximación, preocupada por el control del ámbito político sobre el sistema administrativo, va a ejercer una importante influencia en numerosos autores que intentan proporcionar una serie de recomendaciones a los *policy-makers* en el desempeño de su trabajo.

Asimismo, siguiendo la perspectiva *Top-down*, aunque con importantes contribuciones al enfoque *Bottom-up*, Bardach define implementación en su libro *The Implementation Game* (1977) como un juego de "negociación, persuasión y maniobra bajo condiciones de incertidumbre" (Bardach, 1977, p. 56). Los actores en esta fase de la política juegan a obtener todo el control posible para alcanzar sus propias metas y objetivos. Desde este punto de vista, Bardach redefine los límites entre el proceso de toma de decisión y su puesta en práctica, emergiendo la implementación como otra forma de hacer política en un ámbito del poder exento de los procesos electorales.

En una posición próxima a la de Bardach, pero dentro de la perspectiva *Bottom-up*, Barret y Fudge (1981, p. 25, p. 251), consideran la implementación, desafiando la jerarquía organizativa, como "un proceso de interacción y negociación que tiene lugar en el tiempo, entre aquellos que buscan poner en marcha la política y aquellos sobre quienes depende la acción". La implementación es entendida en este modelo como un continuum política-acción, como un proceso en evolución, interpretación, modificación y en algunos casos "subversión" en el que el poder, dependencia, intereses, motivaciones y comportamiento de los diferentes actores juegan un papel central. Otros autores perciben de modo semejante la implementación. O'Toole (2000, p.266) la define como "aquello que se desarrolla entre el establecimiento de una intención por parte del gobierno para hacer algo, o para dejar de hacer algo, y el impacto final en el mundo de la acción".

Una interpretación intermedia, entre los enfoques *Top-down* y *Bottom-up*, sobre implementación "perfecta" o "exitosa" es la presentada por Richard Matland (1995) en la que sugiere, según las circunstancias, una variedad de definiciones: (i) conformidad con las directivas de las normas, (ii) conformidad con los objetivos de las normas, (iii) logro de indicadores de éxito específicos, (iv) logro de objetivos especificados a nivel local, y (v) mejora del clima político alrededor de un programa.

6.3 Evolución de los estudios de implementación. Los modelos *Top-down* y *Bottom-up*

6.3.1 El modelo *Top-down*

107

Pressman-Wildavsky y Eugene Bardach inauguran, a partir de sus obras respectivas *Implementation* (1973) y *The Implementation Game* (1977), el denominado enfoque *Top-down*. Este modelo analítico se encuentra a caballo entre la perspectiva clásica y los nuevos enfoques administrativos y va a dominar la primera etapa de los estudios de implementación.

El modelo *Top-down* tiene su origen en diferentes tradiciones teóricas. Por un lado, la literatura sobre los procesos de decisión racionales y la teoría sobre la organización surgida a raíz de la obra de Simon (1949) que aporta variables para explicar los "fracasos" del sistema y, por otro, la teoría legal y el nuevo institucionalismo cuyo supuesto básico parte de que las instituciones formales influyen de forma decisiva en las diferentes alternativas de políticas públicas (Subirats, 1988, p. 109).

La implementación como problema

En los años setenta del siglo XX se va extendiendo, entre los investigadores de políticas públicas, la idea de que la raíz del fracaso de los diferentes programas radica en su puesta en práctica, en el transcurso de la cual aparecen fallos relacionados con el carácter limitado de la capacidad interventora del Gobierno. Esta visión negativa del desempeño gubernamental lleva a que los primeros trabajos sobre implementación se orienten a identificar patologías más que a construir marcos teóricos de alcance general, cristalizando una imagen del proceso en clave de "problema".

Si algo caracteriza los estudios sobre implementación durante la primera etapa –principios de los setenta a principios de ochenta del siglo XX– es la visión de que "nada funciona" y la falta de optimismo en el trabajo gubernamental. Se impone, después de años de excesiva confianza en la tecnocracia, economicismo y racionalismo aplicados a la fase decisional, una perspectiva que intenta buscar los factores que explican el fracaso de la puesta en práctica de la mayoría de los programas. Lo cierto es que, a pesar del cariz negativo, estos primeros estudios tuvieron el enorme mérito de llamar la atención sobre el problema de la implementación, de su especificidad como conocimiento y de sus nuevos conceptos y aproximaciones.

Los autores más destacados en esta primera etapa son, además de Pressman-Wildavsky y Bardach, Derthick, Murphy, Van Meter-Van Horn, Berman, Elmore, Sabatier-Mazmanian, Levin, Hogwood y Gunn y Ripley-Franklin. Dichos autores entienden por fracaso, fundamentalmente, la incapacidad del gobierno de alcanzar los objetivos establecidos en un programa público.

En el modelo *Top-down*, que como vimos en el tema anterior representa la visión tradicional de la toma de decisión, la implementación es percibida como un proceso regido por los principios de jerarquía, racionalidad y subordinación. Según esta perspectiva, la política, que adopta en la mayoría de las ocasiones la forma de ley, es diseñada “arriba” por los decisores y transmitida hacia “abajo” a sus subordinados que se encargan de ejecutarla. La elaboración y puesta en práctica son, por tanto, dos ámbitos separados. Los superiores jerárquicos intentan que las normas entren en vigor con el mayor apego posible al diseño del programa o política, reduciendo su implementación a un acto automático y meramente técnico en busca de la máxima eficiencia y optimización, tanto de los recursos como de los resultados, en base al uso de unos métodos de trabajo claros y racionales.

El conocimiento de los errores y disfunciones en la ejecución de las políticas va a permitir el surgimiento de una abundante literatura politológica centrada en la búsqueda de las condiciones necesarias para el desarrollo de una implementación perfecta. De esta manera, a modo de prescripción o consejo, Pressman y Wildavsky recomiendan sencillez en la formulación para minimizar disfunciones, mientras Barret y Fudge (1981) sugieren cierto compromiso entre los actores, en caso de que el conflicto y la ambigüedad dominen la acción política. Sin embargo, son las recomendaciones de Sabatier-Mazmanian (1989) y Hogwood y Gunn (1984), resumidas en la Tabla 13, las que gozan de mayor predicamento entre los *Top-downers*.

Variables	Hogwood-Gunn (1984)	Sabatier-Mazmanian (1989)
Objetivos	Debe existir un acuerdo sobre los objetivos, que se tiene que extender a lo largo del proceso de implementación.	Los objetivos tienen que ser claros y consistentes, para constituir un patrón de evaluación, así como un recurso legal para los implementadores.
Acciones	Es necesario especificar las tareas a realizar por cada participante.	--
Recursos	Tiempo adecuado y recursos suficientes para el programa. Combinación de recursos en cada etapa del proceso.	--
Teoría causal	La política implementada debe estar basada en una teoría válida de causa y efecto. La relación entre causa y efecto tiene que ser, además, directa y con pocas conexiones.	La teoría acerca de cómo efectuar el cambio social tiene que ser adecuada para determinar las causas.

Variables	Hogwood-Gunn (1984)	Sabatier-Mazmanian (1989)
Mecanismos legales	--	El proceso de implementación debe estar legalmente estructurado, para aumentar la sumisión o conformidad de los funcionarios y de los grupos afectados. Con este propósito, se desplegarán toda una serie de mecanismos legales, incluyendo el veto, las sanciones e incentivos, la prioridad de unos programas sobre otros, etc.
Relaciones interorganizativas o intergubernamentales	Debe existir una única agencia de implementación que no dependa de otras. Si se encuentran otras agencias implicadas, las relaciones de dependencia deben ser mínimas, y la comunicación y coordinación debe ser perfecta.	--
Control y compromiso de implementadores	Aquellos actores que tengan autoridad pueden demandar y obtener obediencia perfecta por parte de los funcionarios.	Hay que conseguir implementadores comprometidos además de habilidosos en las tareas encomendadas.
Apoyos internos y externos	--	Es necesario lograr el apoyo de los grupos de interés y del poder ejecutivo y legislativo.
Entorno	Las circunstancias externas a la agencia de implementación no pueden imponer coacciones o restricciones agobiantes.	Hay que procurar que los cambios en las condiciones socioeconómicas no tengan repercusiones dramáticas sobre el apoyo político o la teoría causal.

Tabla 13. Condiciones para alcanzar una implementación perfecta.

Fuente: elaboración propia a partir de Hogwood-Gunn (1984) y Sabatier-Mazmanian (1989).

A pesar de las buenas intenciones del enfoque *Top-down*, la realidad muestra una cara bien diferente. La mayoría de las veces la fuente de la política y la propia autoridad se encuentran alejados de los ejecutores, lo cual contribuye, junto al carácter excesivamente abstracto de muchos programas, a que la política carezca de claridad y de precisión en su formulación (Brewer y deLéon, 1983). La implementación es percibida como un proceso puramente administrativo en el que se ignoran

los aspectos políticos (Matland, 1995, p.146). Por otra parte, este enfoque tampoco concede demasiada atención a las reacciones hostiles que la política desencadena en la opinión pública o a los juegos que se ponen en marcha para la captación de intereses particulares, frente a los cuales los ejecutores se encuentran desarmados (Brewer y de León, 1983).

Asimismo, el control de los centros decisionales sobre los subordinados, principal factor para la consecución de una implementación exitosa, emerge como una variable difícil de asumir en un contexto dominado por unas maquinarias administrativas cada vez más complejas y un poder político altamente descentralizado.

En definitiva, la realidad político-administrativa parece superar las prescripciones vertidas por los *Top-downers* una vez que se constata que los programas no son perfectos; los objetivos son, la mayoría de las veces, múltiples, contradictorios y ambiguos; las administraciones no son transparentes ni racionales; la sociedad es hostil y muchas veces contradictoria; y el proceso de ejecución de las políticas públicas cuenta con una pluralidad de actores que hace necesaria la reformulación constante del programa (Subirats, 1988; 1992).

El modelo *Top-down* matizado. La complejidad de la acción conjunta de Pressman y Wildavsky

Como acabamos de ver, las primeras investigaciones sobre implementación no rompen completamente con la perspectiva tradicional, aunque introducen importantes novedades en el campo de las políticas públicas. En concreto, Pressman y Wildavsky, a partir de su obra *Implementation* (1973), abren dos vías estimulantes, (i) la consideración de que no existe diferencia entre actores políticos y actores técnicos, ya que cada uno a su modo contribuye a pervertir el proceso, y (ii) toda acción, esté o no en la línea de la política formulada al comienzo, significa una actividad de puesta en práctica (Meny y Thoenig, 1992, p. 164).

A diferencia de anteriores estudios sobre Administración pública, estos autores toman como variable dependiente, esto es, como factor explicativo, no la conducta o las decisiones de los órganos de la administración que debían poner en práctica el programa previsto, sino los resultados conseguidos por esa política (Subirats, 1988, pp. 107-108). El programa aparece, así, como variable explicativa que contiene una conexión causal entre condiciones iniciales (consenso en torno a los objetivos, recursos e instrumentos) y consecuencias esperadas (acciones programadas que buscan alcanzar los objetivos). De este modo, la implementación pasa a ser percibida como la capacidad de realizar las consecuencias previstas en un programa después de que las condiciones iniciales se hayan cumplido.

Por tanto, la explicación del fracaso del programa público¹⁹ que estudian Pressman y Wildavsky no radica en la falta de recursos u objetivos claros, sino en la ruptura de este nexo causal debido a la “complejidad de la acción conjunta”, esto es, debido a un elevado número de actores implicados con diferentes actitudes y compromisos, provocando una multiplicidad de puntos de decisión²⁰ durante los procesos de implementación que generan una importante diversidad de objetivos y la aparición de un alto número de decisiones (en forma de modificaciones, intercambio de información, persuasiones, motivaciones, etc.) que impiden la implementación.

Según estos autores, el origen del fracaso del programa es doble. Por un lado, no se supo anticipar las posibles dificultades de la implementación durante la formulación inicial del programa, señalando los posibles efectos negativos de la “complejidad de la acción conjunta” tales como retrasos, desviaciones, falta de acuerdo, etc. Por otra parte, se consideró el proceso de implementación como un espacio ajeno a la política que acontece independientemente después de la misma. Bien al contrario, implementar supone hacer también política, pues existe una interdependencia, un *continuum* entre la formulación y su puesta en marcha. En este sentido, los decisores no tuvieron en cuenta las relaciones intergubernamentales entre los distintos niveles de gobierno de Estados Unidos (federal, estatal y local) en esta etapa y en cuyas negociaciones, eminentemente políticas, cambiaron la orientación del programa desviándolo del diseño inicial para adaptarlo a las condiciones locales y a los intereses de los participantes.

La implementación como un juego de ensamblaje: Eugene Bardach

Otro representante del modelo *Top-down*, Eugene Bardach, revela en su obra *The Implementation Game* (1977), a partir del análisis de la ley de deshospitalización de enfermos mentales de California, que los implementadores y demás actores implicados en la política interactúan adoptando diferentes estrategias para conseguir un resultado determinado. Considera que la implementación debe ser percibida como un proceso de ensamblaje de numerosos elementos (recursos humanos, financieros, normas, capacidades administrativas, etc.) en manos de actores con distintos intereses y objetivos, cuya posesión les permiten ejercer una posición de control sobre el resto a través de una serie de “juegos”.

19 Programa de creación de puestos de trabajo en la ciudad de Oakland (California) para minorías étnicas que resulta finalmente en construcciones no terminadas, financiación agotada y generación de pocos empleos.

20 A mayor número de actores, mayor número de decisiones y mayor complejidad del programa. Según Pressman y Wildavsky la toma de decisión tiene dos niveles: “punto de decisión” (acuerdo de todos los actores para que continúe un programa) y “punto de veto” (consentimiento de cada actor individual a una acción).

La implementación se convierte así a ojos de Bardach en un proceso político, en una suerte de continuación de la toma de decisión, en el que:

112

- Los actores se especializan en el control de determinados recursos. De este modo, la administración central controla los recursos financieros, así como el diseño, supervisión y evaluación de la política, mientras las administraciones subestatales controlan la información, las redes de distribución de servicios y la implementación.
- Los actores despliegan sus movimientos estratégicos para decidir en qué condiciones entregarán los recursos que controlan, maximizando sus propios intereses e intentado minimizar su contribución.

Bardach enumera una serie de efectos negativos de estos juegos (Tamayo Sáez, 1997):

- Disipación de los recursos del programa, que son orientados a otros fines.
- Disipación de los objetivos del programa, para hacerlos coincidir con los propios.
- Resistencia al control de los actores.
- Pérdida de energías que impiden implementar el programa.

Para evitar estos efectos, Bardach propone que el responsable político desarrolle competencias de mediación y persuasión entre los actores, busque el apoyo del conjunto de decisores con legitimidad política, y se adelante a los posibles problemas en el momento de la formulación del programa.

6.3.2 El modelo *Bottom-up*

Ante las limitaciones del modelo *Top-down*, matizadas en cierto sentido por Pressman-Wildavsky y Bardach, va a surgir a finales de los años setenta del siglo XX el denominado enfoque *Bottom-up*, más centrado en los actores "a pie de terreno" que en los responsables políticos.

Si el enfoque *Top-down* dirige su atención a la secuencia que sigue un programa desde que es aprobado por el centro político hasta que es ejecutado por los subordinados, el enfoque *Bottom-up* sigue, de forma inductiva, el proceso contrario. Parte del impacto que provoca la intervención del poder público y del conjunto de actores que interactúan en el nivel operacional para definir, primero, posibles soluciones organizativas de la agencia implementadora y, segundo y fundamentalmente, averiguar hasta qué punto el programa gubernamental ha influido en los resultados finales de la política. Se trata de una perspectiva que entronca con el comportamiento incrementalista de la administración que Lindblom denomina *Muddling Through*, o arte de "ir tirando" que vimos en el capítulo anterior.

El origen de este enfoque se encuentra en dos marcos teóricos: la “democracia discursiva” y la “teoría de la elección pública”. Mientras la “democracia discursiva” incide en el supuesto de que las políticas deben escogerse mediante la interacción, y no el control, de todas las partes afectadas, la “teoría de la elección pública”, con su defensa del individualismo metodológico, sitúa el principal foco de acción en los niveles inferiores de las organizaciones, donde los individuos son capaces de tomar sus propias decisiones en cuanto a los servicios públicos, sin mediación de políticos o expertos ubicados en niveles superiores de las organizaciones gubernamentales (Peters, 1995, pp. 266-267).

Sus principales defensores –Lipsky, Hanf-Scharpf, Elmore, Berman, Nakamura-Smallwood, Fudge, Hjern-Hull, Hanf– parten de la constatación de un hecho irrefutable: la realidad social es altamente compleja y las políticas públicas, por extensión, son también complejas al incidir en varios sectores que abarcan una pluralidad de organizaciones, actores y niveles de gobierno con diferentes intereses, objetivos y recursos. La realidad (el qué y cómo) se impone a la prescripción (el deber ser), a la vez que una variedad de circunstancias y contextos van a determinar una pluralidad de procesos de implementación. De ello derivan dos ideas centrales en el modelo *Bottom-up*:

- Los gobiernos poseen una capacidad de control muy limitada sobre los ejecutores, dada la discrecionalidad de estos últimos.
- No existe separación neta entre la fase de formulación e implementación en el proceso político.

El control, requisito central de la perspectiva *Top-down*, resulta, a juicio de los *Bottom-uppers*, un mecanismo de complicada realización en la práctica política diaria, por tres razones fundamentales: la estructura jerárquica muestra importantes disfunciones, la participación de múltiples actores (públicos y privados) crea conflictos, y los objetivos son, en la mayoría de las ocasiones, vagos y difusos. Frente al control, este enfoque propone otro tipo de variables explicativas:

- Nivel de discrecionalidad. El trabajo discrecional y autónomo de cierto personal implementador (médicos, policías, educadores, asistentes sociales, etc.) permite definir y modificar los objetivos diseñados.
- Grado de consenso de los funcionarios. La negociación se convierte en el elemento clave de la puesta en práctica en busca de compromisos entre valores e intereses en conflicto.
- Grado de complejidad y ambigüedad de la política, lo cual puede permitir, más allá de déficits de implementación, una mejor adaptación al contexto.

Por otra parte, la pérdida de dirección y control del centro político sobre la administración y la conversión de esta última en un ámbito de acción capaz de proponer

objetivos y de ejercer influencia, tiene lugar debido a que dispone de conocimiento especializado, información real y medios adecuados, además de cierto grado de autonomía para defenderse con éxito de las presiones de grupos que pretenden un trato de favor (Mayntz, 1994).

Otra de las proposiciones capitales del modelo *Top-down*, la separación entre política y administración, deja paso a la idea del proceso político como *continuum* decisional en el que la división entre las distintas fases no está claramente delimitada ni ocurren secuencialmente. Por el contrario, el proceso es cíclico de modo que los resultados de la implementación pueden anteceder e influir en la formulación cuando (Ham y Hill, 1993):

- Los conflictos no puedan resolverse durante la fase decisoria.
- Los implementadores dispongan de toda la información relevante para tomar decisiones clave.
- Los implementadores cuenten con mejores recursos para tomar decisiones.
- Se posea poca información sobre el impacto real de las nuevas medidas.
- Se reconozca que las decisiones exigen negociación y compromiso entre grupos poderosos.

Los actores implicados, y más concretamente sus motivaciones y valores, alcanzan un lugar predominante en la política. De este modo, el proceso de implementación se convierte en una declaración de preferencias gubernamentales mediatizada por un cierto número de actores que crean un proceso circular caracterizado por relaciones recíprocas de poder y negociaciones (Rein y Rabinowitz, 1978). Como vimos en el capítulo 3, los actores no pertenecen a una única fase, sino que interactúan, influyen unos en otros y pueden participar asumiendo diferentes roles a lo largo del proceso. Los *Bottom-uppers* confían en que una mayor participación puede mejorar la calidad de las decisiones que se tomen.

De entre el conjunto de actores que participan, interesan fundamentalmente los implementadores, considerados los actores más cercanos al problema. En este sentido, Lipsky (1980) advierte de la importancia de los denominados *Street Level Bureaucrats* para conocer el impacto real de la política. Siguiendo su argumento, el funcionariado que tiene un contacto directo con la ciudadanía posee mayor influencia y capacidad de decisión que aquel situado en puestos superiores, dado que cuenta con un alto grado de discrecionalidad para prestar servicios o imponer sanciones. Lipsky demuestra, por tanto, que el funcionariado no es, en contra de la visión burocrático-weberiana, un instrumento ciego en manos de los conformadores de la voluntad política. Las características que normativamente son exigidas a los/as trabajadores públicos, tales como neutralidad, sumisión y falta de ambigüedad, se

diluyen en una realidad administrativa dominada por la autonomía de acción de unos funcionarios, que actúan como *decision-makers* y cuyas decisiones están basadas más en elecciones racionales, que en respuestas a reglas, procedimientos o políticas (Maynard-Moody y Musheno, 2000).

La negociación e interrelación permanentes entre actores implica ajustes tanto en los objetivos como en los recursos y actividades de la política. El rendimiento de la política ya no es la conformidad entre la decisión y su puesta en marcha, como el modelo *Top-down*, sino la capacidad, por parte de las personas implementadoras más cercanos al problema, de ajustar la política a las circunstancias locales concretas. El rendimiento escapa del control de los decisores, apareciendo la negociación y el compromiso entre actores como una condición necesaria para conseguirlo.

Por otro lado, la interrelación entre actores no tiene lugar necesariamente en el marco de organizaciones formales. En la mayoría de los casos los actores se relacionan y negocian en el seno de redes políticas en donde planean, movilizan recursos e impulsan la acción. Aparecen así las "estructuras de implementación", un entramado de actores públicos y privados que, poseyendo fines y motivaciones diferentes, intervienen en la puesta en práctica de un programa o en el tratamiento de un problema concreto (Hjern-Porter: 1980).

Sin embargo, al igual que el modelo *Top-down*, la perspectiva *Bottom-up* también ha recibido críticas. Las principales proceden de los ámbitos teórico y normativo. Desde el punto de vista teórico, algunos autores han señalado el carácter limitado de la teoría "de abajo a arriba" fundamentada en informaciones procedentes de estudios de casos concretos y de escasa generalización. Desde el punto de vista normativo, se sostiene que la relación entre formuladores de las políticas e implementadores está siempre dominada por el hecho de que los primeros deben su posición a un proceso de elección democrática del que deriva su legitimidad, mientras que los segundos no lo ostentan (Subirats, 1988, p. 115).

Otras críticas consideran poco adecuada la idea de *continuum* formulación-ejecución porque: (i) se asume que la acción es espontánea y que no es necesario cierto grado de coordinación con la política, (ii) se ignora las razones por las que determinados actores potencialmente importantes no están incluidos en la implementación, (iii) se omite la incidencia de las instituciones legales y factores socio-económicos en el comportamiento de los actores, y (iv) se niega los límites legales en la actuación de los implementadores.

Además, la participación de un número excesivo de actores puede provocar una cierta ineficiencia en la puesta en práctica, bien porque se producen divisiones internas o bien porque los representantes de los organismos públicos, legítimamente elegidos, quedan capturados por la clientela y/o funcionariado de base. No en vano, el énfasis

en una mayor participación en la toma de decisiones es muy atractivo como dispositivo democrático, pero puede incluir también algunos elementos no tan deseables como el hecho de que problemas complejos se reduzcan a simples luchas políticas (Peters, 1995, p. 271).

	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>
Interés inicial	Cumbre; decisión gubernamental generalmente establecida en una ley.	Red (<i>network</i>); estructura de implementación local implicada en el ámbito político.
Identificación de los actores en el proceso	Desde arriba hacia abajo y desde el gobierno hacia el sector privado (la teoría causal considera esencial un entendimiento adecuado de la estructura de incentivos de los grupos afectados).	Desde abajo (gobierno y sector privado) hacia arriba.
Criterios evaluativos	Interés en el logro de los objetivos formales (cuidadosamente analizados). Se pueden atender, a título opcional, otros criterios políticamente significativos y consecuencias no intencionadas.	Menos claros. Básicamente el analista escoge, de alguna manera, lo más relevante para el asunto político o problema. No requiere ningún análisis cuidadoso de la decisión (es) oficial (es) gubernamental (es).
Interés en conjunto	Cómo se puede dirigir el sistema para lograr los resultados establecidos por los decisores.	La interacción estratégica entre múltiples actores en una red política.

Tabla 14. Comparación entre los modelos *Top-down* y *Bottom-up*.

Fuente: Sabatier (1993).

6.3.3 El modelo integral o de síntesis

La postura abiertamente enfrentada entre *Top-downers* y *Bottom-uppers* conduce, a finales de los ochenta y principios de los noventa del siglo XX, al surgimiento de una tercera generación de estudios sobre implementación que busca superar las diferencias entre ambos enfoques y profundizar en aquellos elementos que les son complementarios. Esta perspectiva integral o de síntesis va a contribuir al desarrollo de un tipo de estudios centrados más en aspectos específicos del proceso implementador que en la búsqueda de modelos generales, relacionando las variables macronivel de los *Top-downers* con las variables micronivel de los *Bottom-uppers*.

Si algo caracteriza esta tercera generación es la "conciencia del carácter multidimensional del objeto de la teoría e investigación de la implementación" (Hill y Hupe,

2003, p.100). A partir de la década de 1990, los límites que habían definido el estudio de la puesta en práctica se abren a otros ámbitos, pudiendo distinguirse tres contribuciones indirectas en el estudio de la puesta en práctica procedentes de la Ciencia política: el análisis institucional, las aproximaciones formales y deductivas, y el estudio de la gobernanza, redes y gestión de redes (O'Toole, 2000).

Empezando por la primera contribución, la investigación sobre implementación depende, en buena medida, de la tradición institucional, en especial de dos perspectivas que han tenido una importante difusión en los últimos años: el "análisis y desarrollo institucional" cuyo estudio se orienta a toda forma institucional, particularmente los sistemas de actores autoorganizados al margen de la autoridad formal, y el "institucionalismo centrado en los actores", bajo el cual se construyen escenarios multiactor en el que las formas institucionales se crean al margen del mercado o de las organizaciones jerárquicas.

Las "aproximaciones formales y deductivas" representan aquellos esfuerzos por construir una teoría de la implementación más deductiva²¹ y parsimoniosa²². Entre ellos, la denominada "teoría instrumental" que, inspirada en la síntesis *Top-down* y *Bottom-up*, ofrece un modelo predictivo enfocado en las interacciones entre actores. La teoría instrumental se construye sobre un número reducido de variables, de ahí su carácter parsimonioso, con el propósito de diseñar un escenario de posibles resultados de implementación a partir de una multiplicidad de actores y redes.

En cuanto al estudio de la gobernanza, redes y gestión de redes, la teoría de redes ha proporcionado un marco de análisis para entender la interconexión entre distintas organizaciones que trabajan conjuntamente para implementar las políticas en un contexto de gobernanza. En la nueva gobernanza el gobierno actúa con el concurso de otros actores, más allá de estructuras jerárquicas, en contextos dominados por relaciones horizontales.

Sin embargo, precisar en qué se centra el estudio de la gobernanza no es tarea fácil. La gobernanza –que entronca con la fructífera tradición teórica del Estado y su compleja relación con la sociedad civil– intenta explicar la estrategia que despliegan los gobiernos actuales para adaptar su funcionamiento a los cambios que se vienen produciendo en los últimos años en el orden económico, político, social, cultural y tecnológico. Dichos cambios se podrían sintetizar en los siguientes términos: la crisis financiera del estado durante los años ochenta y noventa, el desarrollo de

21 La teoría deductiva procede del método de razonamiento que deduce conclusiones lógicas a partir de una serie de premisas o principios. Es, por tanto, un proceso de pensamiento que va de lo general (premisas o principios) a lo particular (hechos u observaciones). Por ejemplo: los humanos son una especie inteligente (premisa 1). Carlos es un humano (premisa 2), por tanto, Carlos es inteligente (conclusión).

22 La teoría parsimoniosa es aquella que tiende a la sencillez. El principio de parsimonia o de economía, más conocido por "navaja de Ockham", fue acuñado por el filósofo Guillermo de Ockham que propone que "dadas unas mismas condiciones, la explicación correcta es la más sencilla".

una ideología orientada al mercado, el fenómeno de la globalización, el fracaso del desempeño del estado, la emergencia de la Nueva Gestión Pública, el cambio social e incremento de la complejidad de las demandas sociales (interés en temas como la participación, protección medioambiental y género), la aparición y desarrollo de organizaciones regionales e internacionales, y las nuevas formas de coordinación y dirección política (Pierre y Peters, 2000, pp. 51-69).

Además de dar cuenta del cambio relacional entre Estado y sociedad, la gobernanza se ha convertido en el gran paradigma donde tienen cabida y se vinculan un importante número de aportaciones procedentes de distintas áreas de la Ciencia política, desde la gestión y políticas públicas hasta las relaciones internacionales, pasando por los estudios más recientes sobre las tecnologías de la información y conocimiento (TIC). Es precisamente de esta capacidad aglutinadora de donde deriva el origen de su popularidad y fortaleza.

Dentro de la teoría de la gobernanza observamos distintos enfoques. A este respecto, Rhodes (1997, pp. 46-52) habla de un total de seis "usos" que podemos ordenar en torno a tres grandes focos:

- Usos orientados a la reforma administrativa vía introducción de técnicas procedentes de la gestión privada: gobernanza como "estado mínimo", como "gobernanza corporativa" y como "Nueva Gestión Pública".
- Usos orientados a la interacción entre diferentes actores públicos y privados: gobernanza como "sistema socio-cibernético" y como "redes autoorganizadas".
- Visión integral bajo la forma de gobernanza como "buena gobernanza".

Con respecto a los usos destinados a la reforma administrativa, la "gobernanza como estado mínimo" es una redefinición de la intervención pública a través de un mayor protagonismo del mercado, la privatización y la reducción del funcionariado. Por su parte, la "gobernanza corporativa" se refiere al sistema que dirige y controla las organizaciones tanto públicas como privadas. En tanto que la "gobernanza como Nueva Gestión Pública" centra su interés en la competencia, la relación de la administración con el mercado y la percepción del ciudadano como cliente en el sector público.

Dentro de los usos que enfatizan la participación de diversos actores, "la gobernanza como sistema socio-cibernético" incide en la idea de que las políticas son resultado, no de un gobierno, sino de intervenciones e interacciones sociales, políticas y administrativas entre participantes que se necesitan mutuamente y negocian entre sí. La "gobernanza como redes autoorganizadas" parte del mismo supuesto, pero incide en que los servicios pueden ser proporcionados por alguna combinación de gobierno y sector privado, en el marco de redes autoorganizadas como alternativa al mercado y a las estructuras jerárquicas.

Por último, la “gobernanza como buena gobernanza” se identifica con las siguientes tres corrientes:

- Sistémica: la gobernanza es más amplia que el gobierno al englobar el poder político y económico tanto interno como externo.
- Política: la gobernanza se refiere a un estado que disfruta de legitimidad y autoridad, derivadas de un mandato democrático.
- Administrativa: la gobernanza se refiere a un servicio público eficiente, abierto, responsable y auditado que tiene la competencia burocrática para diseñar e implementar las políticas y gestionar el sector público.

La gobernanza es entendida, de esa manera, como “gobierno interactivo”, como “co-gobernanza” al conllevar la utilización de formas organizadas de interacción y al implicar formas horizontales de gobierno, donde los distintos actores interdependientes se relacionan, se comunican, colaboran y se coordinan sin necesitar de un actor central o dominante. El consenso y cooperación se convierten en elementos clave del proceso político, en donde ningún actor, público o privado, dispone del conocimiento, la información y los recursos suficientes para dar respuesta, por sí solo, a los múltiples e intrincados problemas (*issues*) a los que ha de hacer frente (Rojo, 2005).

Dentro de esta perspectiva el Estado sigue manteniendo una posición de preeminencia y liderazgo, proporcionando los objetivos de gobierno. Su papel no decrece, más bien, su tradicional rol directivo es transformado o complementado por el de conductor y coordinador de una sociedad crecientemente más compleja en la que el límite entre lo público y privado es cada vez más borroso. En consecuencia, se produce un cambio de perspectiva con respecto a las relaciones y dependencias sociedad-estado. Si tradicionalmente el gobierno disfrutaba de una posición privilegiada en la sociedad gracias a su poder político y autoridad, en la “nueva gobernanza” el Estado aparece como un actor con control sobre algunas bases de poder –en especial los poderes ejecutivo y legislativo y la capacidad de hacer cumplir las políticas públicas– y con una dependencia creciente de los actores sociales, debido, entre otras razones, a la escasez de recursos para proporcionar servicios públicos, la falta de legitimidad, o la existencia de un entorno crecientemente ingobernable (Pierre y Peters, 2000, pp. 4-5).

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *La Implementación de las Políticas Públicas*. México, DF. Miguel Ángel Porrúa.

Allison G. (1971). *Essence of Decision*. Boston. Little Brown.

Bardach, E. (1977). *The Implementation Game*. Cambridge. MIT Press.

- Barret, S. y Fudge C. (eds.) (1981). *Policy and Action: Essays on the implementation*. Londres. Methuen.
- Bartolini, S. (1993). "Metodología de la investigación política", en G. Pasquino, S. Bartolini, M. Cotta, L. Morlino y A. Panebianco: *Manual de Ciencia Política*. Madrid. Alianza Editorial.
- Brewer, G. D. y deLeon, P. (1983). *The Foundations of Policy Analysis*. Homewood. Ill. Dorsey Press.
- Fernández, A. (1996). "Las políticas públicas", en Miguel Caminal Badía. *Manual de Ciencia Política*. Madrid. Tecnos.
- Guerrero, O. (1994). "Los usos del análisis de implementación de políticas". *Gestión y Política Pública*, vol. III, n° 1, primer semestre.
- Ham, C. y Hill, M. (1993). *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Londres. Harvester Wheatsheaf.
- Hill, M. y Hupe, P. (2003). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. Londres. Sage Publications.
- Hjern, B. y Porter, D. (1980). "Implementation Structures, a New Unit of Administrative Analysis". *Organization Studies*, 2 (2), pp. 211-234.
- Hjern, B. y Porter, D. (1997). "Implementation Structures, a New Unit of Administrative Analysis", p. 248-266, en Michael Hill (ed): *The policy Process: A Reader*. Londres: Harvester-Wheatsheaf.
- Hogwood, B. W. y Gunn, L. A. (1984). *Policy Analysis for the real World*. Oxford. Oxford University Press.
- Hood, CH. (1978). *The Limits of Administration*. London. Wiley.
- Lester, J. P. y Goggin, M. L. (1998). "Back to the Future: The Rediscovery of Implementation Studies". *Policy Currents*, septiembre, vol. 8, n° 3.
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy*. Nueva York. Russell-Sage.
- Matland, R. E. (1995). "Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (2), pp.145-174.
- Maynard-Moody, S. y Musheno, M. (2000). "State Agentor Citizen Agent: Two Narratives of Discretion". *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 10, Issue 2, April 2000, Pages 329-358.
- Mayntz, R. (1994). *Sociología de la administración pública*. Madrid. Alianza.
- Meny, I. y Thoenig J. C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona. Ariel.
- O'Toole, L.J.Jr. (2000). "Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects". *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10, n° 2, pp. 263-288.
- Peters, B. G. (1995). "Modelos alternativos del proceso de las políticas públicas: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo". *Gestión y Política Pública*, vol. IV, n° 2, segundo semestre.
- Pierre, J. y Peters, B.G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Nueva York. St. Martin's Press.
- Pressman, J.L y Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley. University of California Press.
- Rein M. y Rabinovitz F. F. (1978). "Implementation: a Theoretical Perspective". *Politics and Public Policy*, pp. 307-335.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham. Open University Press.
- Ripley, R. B. y Franklin, G. A. (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood, IL. Dorsey Press.

- Rojo Salgado, A. (2005). "La gobernanza: un modelo alternativo de gestionar el conflicto". *Revista de pensamento do Eixo Atlântico*, nº 8, pp. 5-30.
- Sabatier, P. A. y Mazmanian, D. (1989). *Implementation and Public Policy*. Illinois. Scott-Foresman.
- Sabatier, P. A. (1993). "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research", pp. 266-297 en Michael Hill (ed): *The Policy Process: A Reader*, Londres. Harvester-Wheatsheaf. 121
- Sartori, G. (1984). *La política: lógica y método en las ciencias sociales*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Subirats, J. (1988). "Consideraciones político-administrativas sobre la puesta en práctica de las políticas públicas", *Autonomías*, 9, julio, pp. 105-121.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid. INAP.
- Tamayo Sáez, M. (1997). "El análisis de las políticas públicas", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (Comp.) (1997). *La Nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza Universidad.

Capítulo 07

Evaluación de políticas públicas

En el capítulo anterior hemos visto cómo se lleva a la práctica una política pública. En este tema focalizamos nuestro interés en cómo pueden ser valoradas y controladas tanto las políticas públicas como los actores que las implementan para saber hasta qué punto los resultados y efectos de las mismas han contribuido a un cambio de la conducta de los grupos-objetivo y a la resolución de un problema. Se trata de responder a preguntas tales como: ¿Ha alcanzado la política sus objetivos? ¿Cuáles son sus efectos no deseados? ¿Está el incumplimiento de los objetivos de la política relacionado con el diseño de la política pública o su implantación? (Colino *et al.*, 2015).

Si bien, la evaluación está catalogada analíticamente hablando como la última etapa del ciclo político, ésta debe ser entendida como una tarea plenamente incorporada en cada una de las fases de las políticas públicas. Es precisamente en el transcurso de la evaluación donde cobra mayor sentido la idea del proceso circular de las políticas y programas públicos y su permanente *feedback*. Sin embargo, debemos situar las expectativas sobre la evaluación en su justa medida. Según Harguindéguy (2015) hay que tomar la evaluación por lo que es: una simple ayuda a la decisión, un simple intento de saber más sobre un programa mediante un proceso altamente político e ideológico.

7.1 Definición y objetivos de la evaluación

La evaluación de la acción pública moderna surgió durante el *New Deal* en Estados Unidos en los años 30 del siglo XX y se consolidó en la década de los sesenta a través de la experiencia del PPBS (*Planning, Programming, Budgeting System*). Esta innovación se extendió al resto de la administración a partir de la segunda mitad de los setenta al mismo tiempo que los gobiernos conservadores ponían en marcha

124

medidas de “Nueva Gestión Pública” (privatización de empresas públicas, “agencia- lización” de la administración del Estado y auditorías de los servicios burocráticos). El objetivo consistía en gestionar el sector público con las mismas herramientas que el sector privado y, por ende, de evaluarlo de igual manera. Sin embargo, a los pocos años, varios especialistas se dieron cuenta de que el “sentido común” no funcionaba de la misma forma en el sector privado que en el sector público. Si evaluar el rendimiento en una cadena de montaje es fácil, calcular la productividad de un asistente social en un barrio marginal es mucho más complicado (Harguindéguy, 2015).

Evaluar una política pública consiste, básicamente, en medir sus efectos en función de una serie de criterios, al tiempo que se emite un juicio de valor sobre tales efectos. Para ello, el evaluador desarrolla analíticamente y comprueba de manera empírica un modelo de causalidad que permite establecer relaciones entre los datos del problema, los objetivos fijados, los productos de la implementación, los cambios de comportamiento de los grupos-objetivo ocasionados por los instrumentos de intervención y los efectos inducidos en un plazo más largo en sus beneficiarios finales. El evaluador debe identificar el lugar en donde se interrumpe la cadena de causas y se rompe la lógica de acción, con el fin de poder proponer medidas correctoras que son aplicables y eficaces (Jacob, 2009).

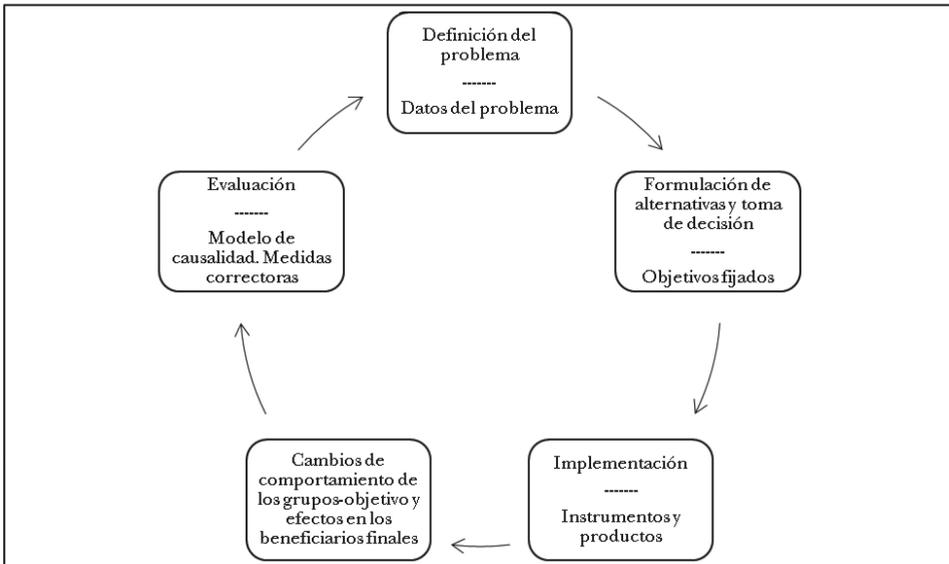


Gráfico 8. Cadena causal del proceso de evaluación en el ciclo de la política pública.

Fuente: elaboración propia.

Este proceso genera un rico caudal de información que puede ser utilizado tanto para la mejora de la política pública como para apoyar las opiniones de defensores o críticos y ofrecer respuestas a la presión política.

Hay que tener en cuenta que la evaluación es un proceso eminentemente político y cargado de juicios de valor por parte de los actores participantes. Frente a la perspectiva de la evaluación como un ejercicio objetivo, neutral, técnico y sistemático (evaluación positivista), propio de las primeras evaluaciones de los años 60 y 70 del siglo XX, los estudios de evaluación actuales inciden en el carácter politizado y escasamente neutral del análisis (evaluación post-positivista), en el que impera el conflicto y compromiso político entre los actores, si bien con un componente técnico significativo, en la que no hay una manera definitiva de determinar el modo correcto de evaluación. A medio camino entre estas dos perspectivas, se encuentra la "evaluación como aprendizaje" que combina elementos del positivismo y del post-positivismo, partiendo de la premisa de que los mayores beneficios de la evaluación de una política no son los resultados directos que genera, en términos de fracaso o el éxito, sino más bien la dinámica de aprendizaje que puede crear entre los responsables políticos, así como en los demás actores involucrados. De este modo, la evaluación es vista como un proceso de aprendizaje activo sobre la naturaleza de los problemas y el potencial de las diversas soluciones para abordarlos (Colino *et al.* 2015).

Por tanto, la evaluación emerge como una actividad compleja y llena de dificultades. Uno de los mayores retos estriba en diferenciar los efectos que son directamente imputables a la política evaluada, de los que dependen de factores exógenos., Así como valorar el éxito o el fracaso de las medidas determinando cuáles son los objetivos primarios de la política, diseñando los indicadores para medir los resultados e intentando reducir la amenaza potencial de instrumentalización política. El evaluador debe establecer un marco de referencia analítico que le permita comparar los efectos reales de la política con los efectos esperados en un contexto, en el que los resultados son escasos en la mayoría de las ocasiones, y existen numerosos actores con visiones distintas.

En este sentido, puede seguirse varios criterios a la hora de establecer un marco de referencia de análisis para realizar la evaluación (Jacob, 2009, pp. 232-233).

- Criterio de la pertinencia. Una política es pertinente cuando sus objetivos están adaptados a la naturaleza y distribución temporal y socioespacial del problema que busca resolver.
- Criterio de eficacia. Compara el efecto de la política y los objetivos explícitamente fijados, a veces de manera cuantitativa, si bien, como vimos en capítulos anteriores, los objetivos son, a menudo, poco explícitos, poco claros y no están cuantificados.

- Criterio de eficiencia. Analiza la relación entre los recursos invertidos y los efectos de la política a través de dos tipos de análisis: coste - beneficio (monitoreando los costes y beneficios) y coste - utilidad (comparando diferentes intervenciones posibles para lograr un efecto determinado).
- Criterio de la economía. Siguiendo la misma lógica del criterio de eficiencia, se centra únicamente en las actividades de puesta en marcha, comparando los recursos invertidos con los productos administrativos. Se centra, por tanto, en el funcionamiento interno del Estado y no en los efectos buscados con la política.

Se siga uno u otro criterio, las evaluaciones se realizan, según Subirats *et al.* (2008, pp. 232-237) con un objetivo político o administrativo concreto dependiendo de la voluntad que tengan determinadas personas y grupos sociales de alcanzar determinados objetivos estratégicos. Tal y como muestra la Tabla 15, encontramos diferentes tipos de objetivos en función de tres elementos presentes en todo proceso evaluador: las medidas o políticas a evaluar, los actores involucrados en la evaluación y sus estrategias, y el contexto político general (posiciones ideológicas).

Elementos	Objetivo	Formato de la evaluación
Medidas o políticas a evaluar		Evaluación prospectiva. Tenemos: la evaluación de la eficacia y eficiencia, para evidenciar vínculos de tipo causa - efecto; el análisis de efectividad, para mostrar el desarrollo de la implementación; y la síntesis de evaluaciones para resumir los resultados de evoluciones previas y experiencias en otros ámbitos o países.
	Reformular o modificar la acción pública, mejorar la implementación y realizar un informe sobre la política.	Recopilación de datos sobre la naturaleza del problema público y datos acerca de la efectividad de la implementación.
		Evaluaciones (retrospectivas) de la eficacia y eficiencia para la rendición de cuentas. Para ello, disponemos de evaluaciones de los <i>outputs</i> y los impactos, datos de seguimiento y, ocasionalmente, de una reflexión acerca de los efectos que medidas alterativas hubieran podido generar (construcción de escenarios, modelos econométricos de simulación, etc.).

Elementos	Objetivo	Formato de la evaluación
Actores involucrados en la evaluación y sus estrategias	Generar un elemento de ventaja directa a través de la información.	Consultoría directa, al margen de toda observación crítica por parte del público. La mayoría de estos informes se presentan en forma de consejos en materia de organización y gestión, identificando los puntos débiles para su posterior corrección.
	Reforzar la postura de la organización o neutralizar la de los actores de la oposición.	Movilización de apoyos para un proyecto particular o determinada medida.
		Movilización de una oposición para bloquear determinados proyectos desfavorables para algunos actores.
		Movilización de apoyos como respuesta a las necesidades de determinada política. Hay que tener en cuenta que las políticas no se desarrollan en arenas claramente delimitadas, sino en un marco intersectorial (transporte, salud, agricultura...).
		Evaluación de las condiciones políticas y económicas marco: análisis de carácter económico que pone en relación políticas sectoriales con las llamadas condiciones-marco. En estos estudios se comparan axiomas teóricos y reglamentaciones públicas y se complementan con estudios empíricos tales como el análisis de la eficacia. Con frecuencia son utilizados para "desregularizar" un determinado sector.
		Descubrir la "verdad".
Formar coaliciones en los contratos de estudio.	Gran parte de las evaluaciones se desarrollan en contextos bien estructurados, como son las "comunidades especializadas de investigadores", permitiendo a los académicos y a otros especialistas obtener un volumen constante de contratos.	
Temporizar (conformarse) a través de la adjudicación de mandatos de estudio.	Función simbólica de la evaluación. La evaluación se reduce a la vaga promesa de contar con explicaciones científicas posteriores a fin de ganar tiempo y disminuir la presión y las demandas políticas.	
Contexto político general (lucha por el poder)	Formular afirmaciones políticas acerca de las relaciones entre las medidas y los efectos que de ellas resultan en la sociedad.	Utilización de los resultados de la evaluación bajo un juicio de valor de carácter político e ideológico. A diferencia de las investigaciones científicas, estos juicios se basan en experiencias, suposiciones o creencias que no se explicitan.

Tabla 15. Objetivos de la evaluación.

Fuente: elaboración propia a partir de Subirats *et al.* (2008, pp. 232-237).

7.2 Tipos de evaluación y utilidades

Dentro de la metodología de la evaluación, podemos diferenciar dos escuelas. Por un lado, tenemos la denominada "evaluación clásica por objetivos" perteneciente a la tradición racional. Este modelo entiende el proceso evaluador como la recogida de información a través de métodos cuantitativos y siguiendo unas fases bien definidas: análisis de los problemas a los que se debe hacer frente, descripción y estandarización de la actividad, medición del nivel de cambio producido, determinación de si el cambio observado se debe a la actividad evaluada o a cualquiera otra causa, y formulación sobre el tiempo de duración de los efectos (Suchman, 1967).

En lugar opuesto encontramos, dentro de la tradición incrementalista, el "modelo de evaluación pluralista" que entiende el proceso como una vía para contrastar las opiniones de los actores implicados. Los principales métodos utilizados son los cualitativos con el propósito de recoger e intercambiar toda suerte de datos e informaciones entre los participantes. La justificación de este modelo se basa en las siguientes premisa: la realidad es solo conocida parcialmente, la información sobre el problema y la elección de las alternativas son imperfectas, los condicionamientos políticos obligan a aplicar soluciones de compromiso que minimicen los conflictos de intereses, los conocimientos y habilidades de los que pueden disponer las organizaciones públicas no son siempre las apropiadas para asumir los desafíos de la implementación y, por último, las políticas producen a menudo impactos imprevistos (Tamayo Sáez, 1997).

Ambas escuelas van a ejercer una influencia decisiva en las diferentes modalidades de evaluación. En este sentido, Subirats (1992, p. 144) reconoce tres tipos:

- Determinación de necesidades. Pretende comprobar cómo se ha desarrollado un determinado programa o cuales fueron sus efectos. Su preocupación principal se dirige a descubrir las debilidades o los espacios problemáticos de la formulación del programa de tal modo que pueda mejorarse en futuros ajustes del mismo.
- Evaluación formativa o correctora. Próxima a los estudios de implementación, procura analizar el funcionamiento real del programa y de todas las labores conectadas con el mismo. Su objetivo es comprobar si ese programa se desarrolla sin dificultades, localizando los puntos críticos y favoreciendo una vía de mejora.
- Evaluación de balance o conclusiva. Su objeto es recoger información sobre los resultados finales del programa y facilitar un juicio de valor global sobre el mismo. La evaluación ha de proporcionar una base de comparación que permita objetivar ese juicio de valor, bien a través de la comparación con los resultados de un programa alternativo con objetivos semejantes, bien mediante

la comparación con sectores o zonas no incluidos en el proceso de aplicación del mismo. Lógicamente habrá que tomarse como baremo el contraste entre los resultados obtenidos y los objetivos de partida del mismo.

Por su parte, Tamayo Sáez (1997, p. 307), incorporando aportaciones de otros autores tales como Palumbo (1987) y Rossi - Freeman (1989) y haciendo hincapié en el carácter holístico de la evaluación, amplía la tipología propuesta por Subirats a un total de nueve métodos que podemos observar en la Tabla 16.

129

Fases del proceso de la política pública	Tipos de evaluación	Objeto de la evaluación	Objetivo de la evaluación
1. Identificación y definición del problema	Evaluación anticipativa	Estudio del problema y análisis del contexto político, administrativo, legal, social y económico.	Producir información para alimentar la definición del problema y la formulación de alternativas.
	Evaluación de la evaluabilidad	Primer análisis breve y con recursos limitados, de la filosofía, los elementos y los instrumentos de la política.	Descubrir los posibles puntos débiles del diseño, ofreciendo información para una evaluación más profunda.
	Evaluación de las necesidades	Estudio en profundidad del problema.	Conocer en profundidad el problema: gravedad y evolución, volumen, estructura, distribución geográfica de los grupos sociales afectados, alcance y posibles conexiones con otros problemas.
2. Formulación y adopción de una alternativa	Evaluación de la teoría y diseño	Análisis de la teoría que fundamenta la política.	Dilucidar si el diseño de la política permite alcanzar las metas y objetivos, así como conocer y asegurar una correcta conexión entre la teoría y sus instrumentos de intervención.
	Evaluación de la viabilidad política / contexto	Variante de la evaluación anticipativa, se centra en el contexto en el que se desarrolla la política pública.	Enfrentar las amenazas y aprovechar las oportunidades del entorno, identificando los actores con interés en el problema y elaborando un mapa de apoyos y resistencias que habrá de enfrentar la política en sus diferentes fases.

Fases del proceso de la política pública	Tipos de evaluación	Objeto de la evaluación	Objetivo de la evaluación
3. Implementación de la alternativa adoptada	Evaluación de la implantación	Proceso de toma de decisión vinculado a la implementación.	Determinar el grado de cumplimiento de los mandatos incluidos en la política, comparando el diseño inicial de la política con su funcionamiento real.
	Estudios de seguimiento de programas	Tiene lugar mientras se implementa la política, produciendo información en tiempo real a los responsables para que introduzcan correcciones.	Detectar posibles variaciones en la naturaleza del problema y eventuales desviaciones respecto del plan inicial. Para ello, se definen criterios operativos de logro y se construyen indicadores (de proceso de gestión, de rendimiento, de cobertura, de uso de servicios y económicos) que se aplicarán durante la intervención.
4. Evaluación de los resultados	Evaluación de impacto	Información sobre los efectos (impactos) de la política, intentado demostrar en qué medida esos efectos se deben a la política implementada y no a otras causas (variaciones del problema, intervención de otras políticas, cambios en las condiciones sociales, etc.).	Medir tanto la eficacia de la política (comparando los impactos previstos con los observados) como su eficiencia (relacionando los beneficios producidos por la política con sus costes).
	Evaluación de calidad	Satisfacción de las expectativas de los usuarios de la política (marketing de los servicios públicos). Una política puede ser eficaz sin acertar a cubrir las expectativas y demandas de la ciudadanía. Por tanto, este tipo de evaluación se centra en los objetivos y valores de los usuarios como criterio para valorar la política.	Conocer si la política produce los beneficios esperados por los distintos actores participantes.

Tabla 16. Las fases del proceso de la política pública y los tipos de evaluación.

Fuente: Adaptación de Tamayo Sáez (1997, p. 307).

En la misma línea, Harguindéguy (2015) establece una tipología de evaluaciones según el espacio temporal del proceso político: *ex ante* (previa al lanzamiento), *in itinere* (seguimiento de la política) y *ex post* (valoración del impacto). Una descripción detallada de esta tipología puede verse en la Tabla 17.

Tipo de evaluación	Técnicas de evaluación	Objeto de la evaluación	Objetivo de la evaluación
Ex ante	Evaluabilidad	La viabilidad del proceso de evaluación.	<p>Preguntarse si la política es evaluable desde el punto de vista de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los objetivos de la política. ¿Son claros o confusos? ¿Qué se evalúa?, ¿Para quién?, ¿Con qué fines?, ¿En cuánto tiempo?, ¿Dónde? • La teoría del cambio que fundamenta la política. ¿La teoría del cambio tiene validez interna?, esto es, ¿explica las causas del problema que quiere resolver? • La constelación de actores: políticos, implementadores, público objetivo, <i>stakeholders</i>, personas beneficiarias indirectas. • Acuerdo y cooperación entre actores y administraciones. <p>El objetivo del proceso de evaluación. La evaluación puede tener diferentes usos: "instrumental" (sacar conclusiones de la experiencia y mejorar el programa), "conceptual" (mejorar el conocimiento sobre el problema), "movilización" (legitimar la postura de un bando político) e "influencia" (intentar cambiar las instituciones y el sistema en general).</p>
	Análisis estratégico	Diagnóstico de las instituciones.	<p>Entender el entorno y la ubicación de la organización evaluada antes de emprender cualquier acción. Se trata de saber qué tipo de ventaja competitiva puede tener la organización y qué estrategia implementar, en colaboración con toda la población afectada por un programa. Para ello se utiliza la matriz DAFO (acrónimo de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) a través de encuestas de satisfacción, entrevistas semiestructuradas, reuniones de información, grupos de discusión, etc.</p>

Tipo de evaluación	Técnicas de evaluación	Objeto de la evaluación	Objetivo de la evaluación
<i>In itinere</i>	Gestión por objetivos	La dirección por objetivos se basa en el hecho de que un jefe de proyecto pacte objetivos con los actores burocráticos involucrados y que cada servicio administrativo esté libre de actuar como quiera siempre que consiga los objetivos fijados.	<p>Mantener la perspectiva del programa y una estrategia coherente a medio plazo a través de la fijación de indicadores de desempeño que los actores deben conseguir. Para ello, la administración pública intenta adoptar las siguientes herramientas del sector privado a su funcionamiento y naturaleza:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuadro de mando integrado. Está compuesto por cuatro aspectos; rentabilidad financiera del programa, perspectiva de los usuarios (precio, calidad, satisfacción, etc.), perspectivas internas del "negocio" (avituallamiento, producción, captación de usuarios, de innovación, etc.) y perspectiva del personal (reclutamiento, competencias, formación, satisfacción, etc.). • <i>Benchmarking</i>. Control comparativo y continuo de la calidad. Se realizan tres tipos de comparaciones: "interna" (entre varios departamentos de la organización) "competitiva" (entre organizaciones que producen servicios similares) "funcional" (entre departamentos similares en organizaciones diferentes) y "horizontal" (entre métodos de trabajo). • Indicadores clave de desempeño. Evalúan la calidad de un servicio cuantificando la actividad diaria de la organización a través de indicadores. Estos deben respetar cinco preceptos: especificidad, servicio medible, alcanzable, relevante y puntual.
	Cuasi-experimentación	Realización de un experimento social.	Testar un programa estatal a nivel local de forma que se pueda seguir su desarrollo sobre un grupo representativo de ciudadanos.

Tipo de evaluación	Técnicas de evaluación	Objeto de la evaluación	Objetivo de la evaluación
<i>Ex post</i>	Criterios clásicos para determinar el efecto de una política	Criterio de juicio	<p data-bbox="696 384 1092 433">Seleccionar el criterio de juicio o indicador adecuado:</p> <ul data-bbox="696 447 1154 1425" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="696 447 1154 573">• Criterio de eficacia. Se consigue o no un objetivo. Ejemplo: si el objetivo es construir un carril bici, un indicador de eficacia podría ser la cobertura de las calles del centro por el carril bici construido. <li data-bbox="696 587 1154 815">• Criterio de productividad. Se relaciona el logro de un objetivo con los medios necesarios para alcanzarlo. Ejemplo: si el objetivo es construir un carril bici, un indicador de productividad podría ser km de carriles construidos relacionados con el número de personas necesarias en la construcción y el número de horas trabajadas. <li data-bbox="696 829 1154 1161">• Análisis de eficiencia coste - beneficio. Relación entre el coste generado por una inversión y el beneficio que proporciona. Ejemplo: si el objetivo es construir un carril bici, un indicador de coste sería el gasto en cemento, pintura, señalización, el coste del concurso público para elegir la empresa, las pérdidas de los comerciantes de las calles afectadas, etc. Por su parte, el indicador de beneficio podría ser el impacto monetario sobre el turismo, la frecuentación de las tiendas, el menor uso del transporte público y privado, etc. <li data-bbox="696 1175 1154 1425">• Análisis de eficiencia coste - efectividad. Relación entre los efectos físicos del programa y su coste monetario. Ejemplo: si el objetivo es construir un carril bici, un indicador se centraría en aspectos difíciles de cuantificar en euros tales como la menor contaminación del aire, la ganancia de tiempo para los ciclistas, la mejor imagen de la ciudad de cara al exterior, la mejora de la salud, etc.

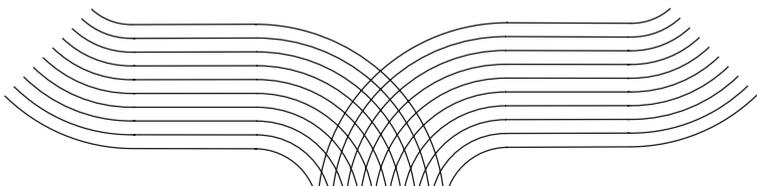
Tipo de evaluación	Técnicas de evaluación	Objeto de la evaluación	Objetivo de la evaluación
<i>Ex post</i>	Otros criterios para determinar el efecto de una política	Criterio de juicio	<p>Seleccionar el criterio de juicio o indicador adecuado:</p> <ul style="list-style-type: none"> Satisfacción de las personas usuarias. Conjunto de preguntas referidas a la situación actual y a la anterior para calcular una evolución. Pueden reflejar afirmaciones presentes y aspiraciones futuras de la ciudadanía. Por tanto, no ilustran prácticas reales, sino representaciones sociales de las/los usuarios/as. Análisis comparativo. Comparación sincrónica de dos ámbitos al mismo tiempo, uno sobre el que se implementa un programa y otro en el que no, con el propósito de conocer los efectos positivos y negativos de la acción. Ejemplo: si el objetivo es construir un carril bici, se pueden comparar dos barrios de la ciudad, uno que sea objeto de la política del carril bici y otro que no esté afectado.

Tabla 17. Tipo y técnicas de evaluación según el espacio temporal del proceso político.

Fuente: elaboración propia a partir de Harguindéguy (2015, pp. 99-109).

Referencias bibliográficas

- Colino Cámara, C., Rico Castro, M. P. y Olmeda Gómez, J. A. (2015). “Tema 9. Evaluación de políticas y análisis de su impacto: tipos, métodos y objetivos”, *Unidad didáctica. Análisis De Políticas Públicas*. Madrid. UNED.
- Harguindéguy, J. B. (2015). “Capítulo 6. La evaluación: ¿una práctica objetiva?” en *Análisis de Políticas Públicas*. Madrid. Tecnos.
- Jacob, S. (2009). “Evaluación”, en L. Boussaguet, S. Jacquot y P. Ravinet (dir.) *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid. MAP.
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona. Ariel.
- Suchman, E. A. (1967). *Evaluation Research*. Nueva York. Sage.
- Tamayo Sáez, M. (1997). “El análisis de las políticas públicas”, en R. Bañón y E. Carrillo, *La nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza Universidad.



Monografías

Serie humanidades e
ciencias xurídico-sociais

Últimas publicacións na colección

The multidimensionality of the plant. An art and ecophysiology approach to the comprehension of Amazonian tree seedlings (English-Galician edition) (2022)

Antía Iglesias Fernández & Marion Boisseaux

O Penedo Gordo: Intervención arqueolóxica nun abrigo con pintura rupestre esquemática da Galicia suroriental (2022)

Beatriz Comendador Rey

Cima del Monte Parnaso Español de José Delitala.

Edición anotada (2021)

Manuel Ángel Candelas Colodrón

El poblamiento humano del NW peninsular durante el Paleolítico antiguo. Un yacimiento achelense de finales del Pleistoceno Medio en Arbo, Pontevedra. (2021)

Eduardo Méndez Quintas

Investigación cuantitativa aplicada en Economía y Empresa. Una propuesta metodológica (2020)

Carlos M. Fernández Jardón e Francisco X.

Martínez Cobas



Análisis de políticas públicas

Enfoques y metodologías

La construcción de una autopista, las subvenciones a empresas, la mejora de la salud o la lucha contra la pobreza y la desigualdad son algunos ejemplos de las variadas iniciativas que emanan de las instituciones y que se articulan a través de procesos de decisión conformando las denominadas políticas públicas.

Como muchos otros objetos de estudio de las Ciencias sociales, las políticas públicas pueden ser abordadas desde múltiples disciplinas y enfoques. Uno de los que ha gozado de mayor difusión en las Ciencias políticas, el modelo secuencial, es el que aplicamos en esta monografía.

De este modo, las diferentes etapas del ciclo son desgranadas a lo largo de esta obra, comenzando por el estudio del Estado de Bienestar, elemento determinante para comprender el auge de las políticas públi-

cas, y deteniéndose, antes de ocuparse de las diferentes etapas, tanto en los marcos teórico-conceptuales presentes en la literatura especializada como en la relevancia de los actores en el proceso de decisión.

En definitiva, el volumen que se encuentra entre sus manos tiene como finalidad recopilar, de una forma sencilla y pedagógica, el extenso conocimiento académico existente sobre el proceso de políticas públicas, con el objetivo de sintetizarlo y hacerlo más comprensible a un público diverso, entre el que podemos encontrar estudiantes, políticos, funcionariado o simplemente interesados/as en averiguar cómo las instituciones públicas, con el concurso de otros actores, buscan soluciones a problemas sociales complejos y "retorcidos" para mejorar la vida de las personas.

Servizo de Publicacións

Universidade de Vigo

