

*Jean-Baptiste Harguindéguy*



ANÁLISIS DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS

JEAN-BAPTISTE HARGUINDÉGUY

ANÁLISIS DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS



# Contenido

## Agradecimientos

## Introducción

- ¿Otro libro sobre el análisis de políticas públicas?
- Uso fácil
- Saber transversal
- Conocimientos completos
- Ayuda a la docencia
- Ciudadanía movilizada
- ¿Objetivo conseguido?

## *PARTE PRIMERA. LAS DIFERENTES FASES DEL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS*

### CAPÍTULO 1. ¿Qué es el análisis de las políticas públicas?

- Introducción
- I. Definir las políticas públicas
- II. El análisis de políticas públicas

### CAPÍTULO 2. La definición de los problemas como raíz de las políticas públicas

- Introducción
- I. La construcción de los problemas
- II. Las estrategias discursivas

### CAPÍTULO 3. La puesta en la agenda, un proceso complejo

- Introducción
- I. La inscripción en la agenda
- II. La agenda como objeto de lucha
- III. La dinámica de la agenda política

### CAPÍTULO 4. La toma de decisión, o la esencia de la política

- Introducción
- I. La racionalidad absoluta
- II. El modelo decisional extrarracional
- III. La racionalidad limitada

### CAPÍTULO 5. La implementación como fase polémica

- Introducción
- I. Los análisis descendentes
- II. Los análisis ascendentes

### CAPÍTULO 6. La evaluación: ¿una práctica objetiva?

- Introducción
- I. La evaluación *ex ante*
- II. La evaluación *in itinere*
- III. La evaluación *ex post*

## *PARTE SEGUNDA. LOS DEBATES CONTEMPORÁNEOS SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS*

## CAPÍTULO 7. ¿Quiénes son los actores de las políticas públicas?

Introducción

- I. Los enfoques clásicos de los actores
- II. Las redes de políticas públicas

## CAPÍTULO 8. ¿Cómo las instituciones influyen sobre la acción pública?

Introducción

- I. En torno al concepto de institución
- II. El impacto de las instituciones sobre las políticas públicas

## CAPÍTULO 9. ¿Cuánto pesan las ideas sobre la acción pública?

Introducción

- I. Las ideas en política
- II. La influencia de las ideas sobre la acción pública

## CAPÍTULO 10. ¿Cómo la *politics* influencia la *policy*?

Introducción

- I. La burocracia como actor político
- II. La influencia de los partidos
- III. Los actores no convencionales y la acción pública

## CAPÍTULO 11. ¿Se pueden comparar las políticas públicas?

Introducción

- I. La comparación como método de análisis de políticas
- II. Los sesgos del método comparativo

## CAPÍTULO 12. ¿Cómo gestionar los bienes comunes?

Introducción

- I. ¿Qué es un bien común?
- II. La gestión de los bienes comunes y sus sesgos
- III. El marco de desarrollo y análisis institucional

## CAPÍTULO 13. ¿Cómo cambian las políticas públicas?

Introducción

- I. Anatomía del cambio
- II. Efectos y causas del cambio
- III. El modelo de equilibrio puntual

## CAPÍTULO 14. ¿Influyen los instrumentos de las políticas públicas?

Introducción

- I. Los instrumentos como objeto político
- II. Los instrumentos a debate
- III. La difusión de los instrumentos

## *PARTE TERCERA. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA PRÁCTICA*

### CAPÍTULO 15. El pensamiento estratégico

### CAPÍTULO 16. La retórica de las políticas públicas

### CAPÍTULO 17. Identificar la agenda

### CAPÍTULO 18. Analizar una imagen

### CAPÍTULO 19. Entender el pensamiento de grupo

### CAPÍTULO 20. Implementar programas públicos

### CAPÍTULO 21. Cuantificar las políticas públicas

CAPÍTULO 22. Gestionar los bienes comunes  
CAPÍTULO 23. Las ideas de las políticas públicas  
CAPÍTULO 24. Gestionar un presupuesto  
CAPÍTULO 25. Comparar de forma cuali-cuantitativa  
CAPÍTULO 26. Tomar una decisión fundada  
CAPÍTULO 27. Dibujar redes de actores  
CAPÍTULO 28. Sintetizar un expediente  
Bibliografía  
Créditos

## AGRADECIMIENTOS

Dar las gracias es una tarea más compleja de lo que parece a primera vista. Cuando se enfrenta a esta necesidad, un autor tiene que reconocer que su trabajo sólo ha sido posible gracias al apoyo de su entorno, lo que equivale a reconocer que, en mayor o menor medida, todas las obras son colectivas. Una vez aprendida esta lección de humildad, el autor todavía debe buscar la filiación de los conceptos contenidos en su producción. Uno puede —a la manera de los actores oscarizados— darles las gracias a sus padres sin los que no estaría aquí. Pero seamos realistas, hay que acotar mucho más para no aburrir al lector.

A un nivel mucho más modesto, no tengo palabras suficientes para agradecer su colaboración a todas las personas que me han ayudado durante la redacción de este libro. Cuando me embarqué en la aventura intelectual que ha representado la escritura de este texto, no imaginaba que su apoyo fuera tan necesario. Primero, porque al no ser el castellano mi idioma materno, necesité correcciones lingüísticas importantes (¿quién habría dicho que «catástrofe» era una palabra esdrújula?). En segundo lugar, por los ánimos recibidos para no abandonar esta tarea en la mitad del proceso, cuando la euforia de las cincuenta primeras páginas dejó paso a un trabajo regular, constante y a veces cansino. Tercero, debo reconocer que he disfrutado mucho de todo el proceso gracias a los debates mantenidos, con mis colegas y amigos, sobre temas tan dispares como el papel de los grupos de presión, la importancia de los instrumentos en la implementación de programas públicos, o la filosofía de juego del Real Betis Balompié y del Sevilla Fútbol Club.

Entre las personas a las que tengo que agradecer su apoyo se encuentran varios familiares, amigos y colegas. Tengo un agradecimiento especial para Marisa, que me ha hecho descubrir los eslabones que unen la economía y la ciencia política, y que tuvo la gentileza de leer partes del texto final de este libro. Doy las gracias también a Pepe, quien desde Reikiavik a Almería supo ponerme los pies en la tierra cuando empezaba a errar. Gracias de todo corazón. Un agradecimiento especial también para José Manuel, mi vecino pirenaico, por sus consejos tan precisos y su buen gusto literario y vitícola. No me olvido de Xavier, el hombre orquesta académico por antonomasia, quien tuvo la inmensa bondad de repasar completamente el libro, a la vez que montaba un proyecto

europeo, daba clase, publicaba y dirigía un máster. Linz no se ha equivocado, eres un *crack*. Gracias a Elena, por su apoyo moral, intelectual y logístico, por estar ahí cuando hace falta. No sé si las tortillas de patatas curan el alma, pero en cualquier caso contribuyen seguro a ello. Demostramos cada día que la lengua de Molière no es incompatible con la de Cervantes. No me olvido de los Bastidots, de los Granaínos y Sevillanos, de los Bordelais y Saint-Palaisiens. No me olvido tampoco de los alumnos de la clase de Análisis y Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad Pablo de Olavide, sin los que no habría empezado y acabado este proyecto. Obviamente, no me olvido de Antton y de Mayie, aunque me gustaría visitarlos más..., mucho más. Finalmente, y porque hay huellas que no se pueden borrar, un agradecimiento muy especial a Marie, Martine, Jeanine, Joseph, Jacques, Maité, Bénédicte y Amatxi donde Dios quiera que estén.

Salir de la redacción de un libro es una experiencia única. Uno se encuentra desorientado al abandonar un producto que empieza a tener vida propia. En cierta medida, no sabría decir quién necesita más al otro: el libro a su autor, o el autor a su libro. Dejar de luchar a diario con problemas teóricos a los que uno tiene que dar una solución, bucear a fondo en la literatura especializada, tiende a generar un vacío existencial profundo. Menos mal que la universidad pública española trae consigo suficientes tareas burocráticas como para no caer en la depresión postparto. Bromas aparte, los miles de líneas de revistas y libros leídos no sólo han venido a engordar la bibliografía final de *Análisis de Políticas Públicas*, sino que me han hecho crecer tanto como investigador, como docente y quizás —espero— como persona.

Gracias a todos.

Sevilla, 18 de enero de 2013

# INTRODUCCIÓN

## ¿OTRO LIBRO SOBRE EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

¿Realmente hacía falta? A decir verdad, ya existen múltiples publicaciones sobre este tema en castellano. La antología coordinada por Aguilar Villanueva (1996), la traducción de obras de referencia extranjeras como la de Mény y Thoenig (1992), de Bardach (1999) o más recientemente la de Parsons (2007). El estudio de Gomà y Subirats (1998) sobre las políticas públicas en España, el de Brugué y Gomà sobre la acción pública local (1998), el de Morata sobre las políticas sectoriales europeas (2000), el de Grau y Mateos sobre los diferentes marcos analíticos (2002), el de Pérez Sánchez (2005) y el de Subirats (1989; *et al.*, 2008) sobre la acción pública demuestran el interés creciente por el análisis de las políticas públicas. Entonces, ¿por qué un nuevo libro sobre este tema?

La respuesta a esta pregunta es doble. Creo recordar que la causa profunda de este libro se remonta al año 2009 durante una entrevista de trabajo en Toulouse, en la que el jurado me preguntó cómo organizaría un curso, de unas treinta horas, sobre análisis de políticas públicas. De alguna forma creo que nunca dejé de pensar en la respuesta hasta plasmarla sobre el papel algunos años después. La causa circunstancial es mucho más simple. El área de políticas de la Universidad Pablo de Olavide me encargó la preparación de un curso de «Análisis y evaluación de políticas públicas» al principio del año académico 2011-2012. Así que, un poco a la manera de la citación atribuida a Jean Giono, ya sabía que «mi libro estaba acabado [y que] sólo me quedaba escribirlo».

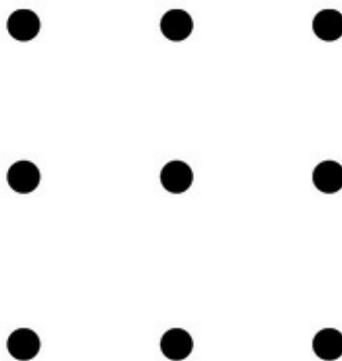
El valor de un libro se mide tanto por su contenido como por los cabos que deja sueltos. Me pareció que, a pesar del gran número de volúmenes dedicados a las políticas públicas, todavía faltaba uno que sintetizara de una forma simple y atractiva los logros conseguidos durante los últimos treinta años. Dicho de otra forma, pensé que el conjunto de excelentes libros al que hacía referencia al principio de esta introducción dejaba abiertos algunos temas a los que —modestamente— pensaba poder añadir más información, más actualizada y mejor ordenada. Por ello, el texto que tiene entre las manos persigue cinco objetivos.

## USO FÁCIL

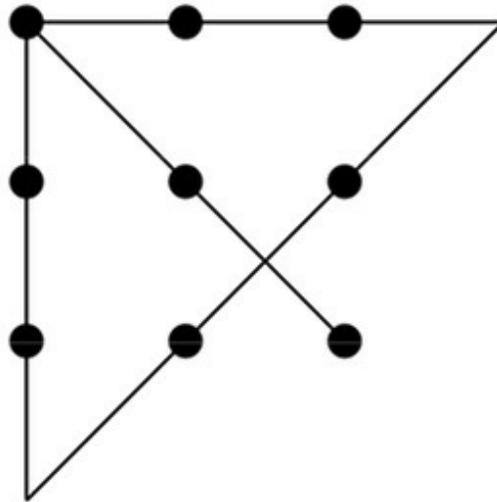
Este libro consta de capítulos cortos y esquemáticos, croquis y explicaciones sencillas que permiten navegar en esta obra sin mayor complicación. Numerosos ejemplos sacados de la vida política ayudarán al lector o lectora a sacar el máximo provecho de su lectura. Las bibliografías ubicadas al final de cada capítulo intentan proporcionar las informaciones básicas y las obras esenciales para seguir la lectura por su cuenta. En resumen —y parafraseando a Woody Allen—, este manual es un intento de proporcionar un mínimo de conocimientos a todas las personas que «siempre quisieron saber más sobre las políticas públicas, pero que nunca se atrevieron a preguntar».

## SABER TRANSVERSAL

El análisis de las políticas públicas es de esas disciplinas «puente» donde se cruzan los saberes y las tradiciones académicas. Requiere una forma de pensamiento transversal capaz de conectar elementos pertenecientes a varios campos de la ciencia. Para ilustrar esta afirmación se puede realizar el ejercicio siguiente. Consiste simplemente en unir los nueve puntos del dibujo con cuatro rectas y sin levantar el lápiz.



Muchas personas no lo consiguen a la primera, simplemente porque se imponen una regla suplementaria que consiste en «no salir de los límites del dibujo». Sin embargo, dicha regla no aparece en ninguna parte. Si se levanta esta prohibición, el juego se resuelve por sí sólo.



Por esta razón, tanto las referencias como los métodos y los ejemplos usados en este libro provienen de horizontes muy diversos con el fin de evitar el síndrome de las «mesas separadas» entre disciplinas científicas al que hacía referencia Gabriel Almond (1988, 828-842) al final de los años ochenta. En las líneas que siguen, los politólogos se codean con los psicólogos, sociólogos, juristas, economistas, gerentes y matemáticos; los autores europeos encuentran a sus homólogos asiáticos y americanos; los métodos cuantitativos y cualitativos conviven entre sí. El espectro de los enfoques presentados es extremadamente amplio ya que transcurre desde la teoría de la elección racional más intransigente hasta el marxismo más determinista. Además, en la medida de lo posible, las referencias bibliográficas indican siempre la primera edición original de la obra citada, y en su lengua original, para entender el desarrollo teórico y los debates históricos entre autores. En resumidas cuentas, este texto ha sido pensado como una plataforma de intercambio intelectual. A diferencia de los manuales «de autor», no promueve ningún enfoque en particular e intenta dedicar un espacio a todos los que han aportado una piedra al edificio intelectual que es el estudio de las políticas públicas.

## CONOCIMIENTOS COMPLETOS

Esta obra ambiciosa no dejar ninguna línea de investigación de lado. Para marcar esta prioridad, el libro consta de tres partes claramente definidas. La primera es relativamente clásica ya que describe las fases del ciclo de políticas públicas tales como las suelen presentar los demás manuales. La segunda va mucho más allá y se

centra en los grandes debates contemporáneos que agitan el mundillo de la investigación en políticas públicas. Aborda temas como la comparación, el estudio del cambio, los instrumentos, los bienes comunes o la gobernanza que hoy en día son imprescindibles para entender la materia. A la manera de una brújula, este proyecto debería permitir al lector no perderse en el océano de referencias que inunda el campo de las políticas públicas. La tercera parte de este libro intenta innovar también al proporcionar una serie de prácticas y recursos didácticos sobre la acción pública. Además, un glosario con la traducción de los términos en inglés está disponible al final de esta obra. De manera que espero que su lectura resulte útil tanto al estudiante de primer ciclo como al doctorando y al lector ocasional.

## AYUDA A LA DOCENCIA

Elaborado con los alumnos de segundo y tercer año del Grado de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, este volumen ha ido adquiriendo su forma actual gracias a los comentarios y aportaciones de cada uno de ellos. Por ello está pensado como una obra que responda a las exigencias del Espacio Europeo de Educación Superior. Consta de catorce lecciones teóricas claramente delineadas y con sus prácticas respectivas. Cada lección se centra en un aspecto clave de las políticas públicas, y estos capítulos están unidos entre sí a través de los comentarios a pie de página. Los capítulos incluyen además numerosos recursos para el docente y sus alumnos: hipervínculos de la red Internet, *softwares* de libre acceso, nuevas tecnologías con juegos de vídeo serios y simulaciones, recuadros presentando ideas claves u autores imprescindibles y bibliografías actualizadas hasta el 2012.

## CIUDADANÍA MOVILIZADA

Un libro es también fruto de su tiempo. En la mayoría de los casos resulta difícil separar una obra de las circunstancias de su elaboración (en este caso la escritura arrancó dos años después de la caída del banco Lehman Brothers). Quizás por ello elaboré este texto con un objetivo más amplio. Convencido de que la cultura nos hace libres, estas páginas intentan desentrañar los resortes del poder para dotar al ciudadano

de las armas necesarias para reivindicar su puesto en la gestión de la comunidad. Se trata de proporcionar el conocimiento necesario al lector para entender los mecanismos de producción de la acción pública y evitar que adopte un papel pasivo frente a la política. En definitiva —y aunque pueda parecer una falta tremenda de humildad—, este libro pretende aportar su granito de arena a la lucha por un sistema democrático más justo y, a la vez, más respetuoso con las libertades. Esta dimensión cívica republicana (en el sentido de Hannah Arendt) supone el desempeño de un papel activo en la sociedad, hoy en día más necesario que nunca.

## ¿OBJETIVO CONSEGUIDO?

Contestar a esta pregunta no es de la incumbencia del autor sino de los propios lectores. Como de costumbre, cualquier error u omisión es responsabilidad íntegra del autor. Para cualquier duda acerca de esta publicación contactar con:

*Jean-Baptiste Harguindéguy (jbhar@upo.es)*  
*Universidad Pablo de Olavide*

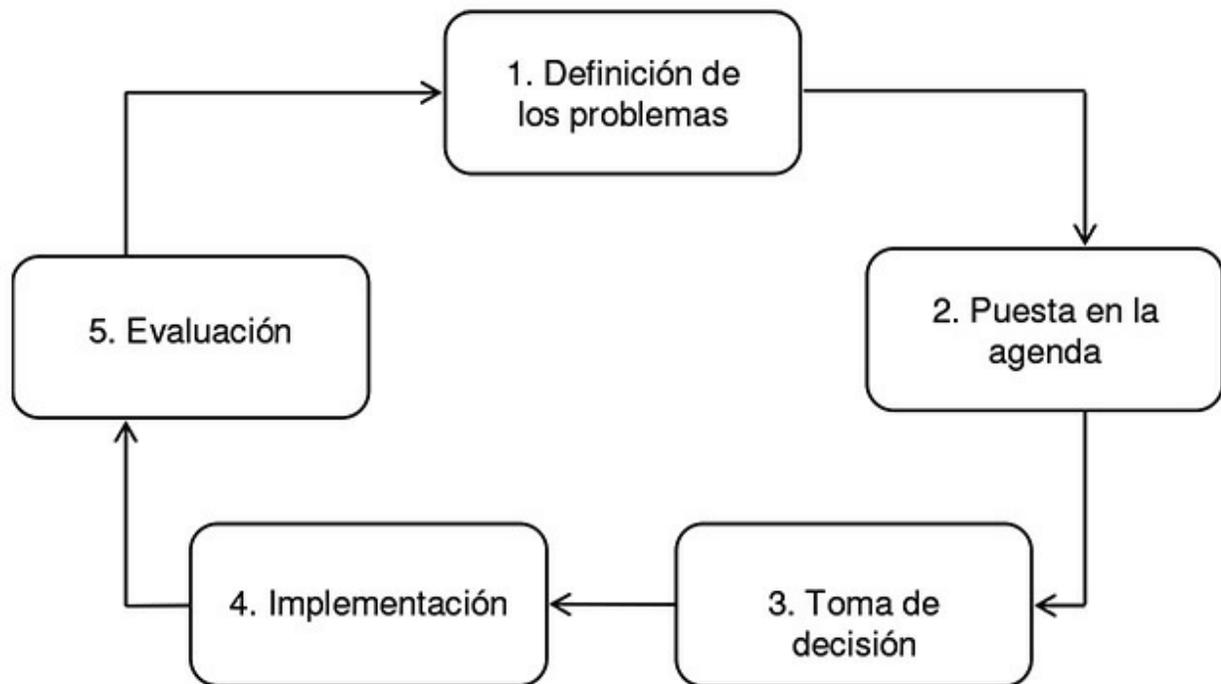
Que disfrute de la lectura.

**PARTE PRIMERA**

**LAS DIFERENTES FASES DEL CICLO  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

El análisis en términos de «ciclo de políticas públicas» no es nada nuevo. Apareció en los años cincuenta a raíz del trabajo de Harold Lasswell, aunque varios autores participaron en la consolidación de este enfoque teórico. Filosóficamente hablando, se trata de una forma de analizar las políticas públicas racionalistas (es decir, que analiza la sociedad como si todos sus actores fueran perfectamente racionales) y con un fuerte carácter normativo (o sea, que estaba pensado en un primer momento como modelo de ayuda a la decisión política). Se trata de dividir el proceso de adopción de un programa público en fases para poder entender (y mejorar) cada una de ellas. Resulta muy útil para simplificar los procesos políticos, de por sí complejos. Pero no refleja del todo la realidad (De Leon, 1997, 5-17; Harguindéguy, 2006, 148-152) (gráfico 1).

GRÁFICO 1  
*El ciclo de las políticas públicas*



Fuente: Elaboración propia.

Existen numerosas versiones del ciclo de políticas públicas. Entre las más famosas

destacan las siguientes:

La primera de todas es el modelo de Lasswell (1956), que identifica las etapas de «inteligencia» (se estudia el problema en profundidad), «recomendación» (se sopesa cada alternativa), «prescripción» (se crea una regla general), «invocación» (se espera que modifique algunos comportamientos), «aplicación» (puesta en obra de la política), «terminación» (se acaba) y «evaluación» (se calcula si ha sido eficaz y cómo mejorarla).

Por su parte Charles Jones (1970) separa las fases de «percepción» (parece que hay un problema), «definición» (se establecen las fronteras del problema), «organización» (se agrupan informaciones al respecto), «representación» (el problema entra en las instituciones políticas), «formulación» (se crea una posible solución), «legitimación» (se intenta dar peso político a esta solución), «aplicación» (se pone en marcha la política elegida), «reacción» (se observan los movimientos de aceptación o rechazo que genera) y «evaluación» (se calcula el impacto que ha tenido).

A los pocos años este modelo sufrió las modificaciones impuestas por Brewer (1974, 239-144), para quien las etapas se convirtieron en «iniciación» (se identifica un problema), «estimación» (se calcula su amplitud), «selección» (se elaboran alternativas y se elige una), «implementación» (se aplica), «evaluación» (se estudian sus efectos) y «terminación» (se acaba la política).

Por fin, uno de los más recientes —y uno de los más sencillos— es el que propone Anderson (1975): «agenda» (algunos temas pueden entrar o no en la agenda gubernamental), «formulación» (se formulan varias alternativas), «adopción de la política» (se elige una alternativa), «implementación» (se pone en marcha la política) y «evaluación» (se intenta saber si ha funcionado).

Varias críticas tachan este enfoque de poco realista por al menos dos razones. Según Robert Nakamura (1987, 142-154), este «enfoque de libros de texto» sobresimplifica procesos complejos. Frecuentemente, las fases del ciclo se mezclan, vuelven atrás, o el resultado no tiene nada que ver con lo previsto. Por su parte, Paul Sabatier (2000) afirma que los enfoques cíclicos no son modelos causales y predictivos, sino simples taxonomías que ayudan a entender la lógica general de un proceso pero no su dinámica. De esta forma niega la concatenación de los acontecimientos y aboga por un uso más crítico de este enfoque.

Sea cual sea la opinión de estos autores, los esquemas cíclicos permiten tener las ideas claras sobre el objeto de estudio. Después de todo, las ciencias sociales sirven ante todo para simplificar y modelizar la realidad y no se puede negar el carácter heurístico de los modelos cíclicos. Por ello, la estructura de la primera parte de este libro refleja las fases de lo que bien podría llamarse «ciclo medio»: definición de los

problemas, puesta en la agenda, toma de decisión, implementación y evaluación.

# CAPÍTULO 1

## ¿QUÉ ES EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

### INTRODUCCIÓN

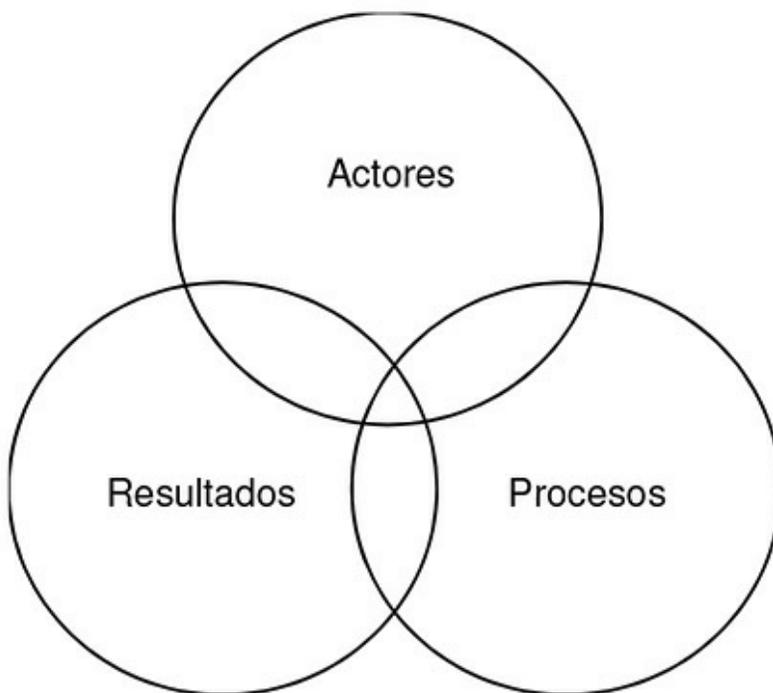
Todos los libros que versan sobre análisis de políticas públicas suelen empezar por la distinción entre los diferentes sentidos de la palabra «política» en inglés. Este capítulo no será ninguna excepción a la regla. En inglés esta palabra tiene tres traducciones. La primera es la de *politics* y se refiere al juego político diario. *Politics* se basa en alianzas y conflictos. Las negociaciones y apoyos parlamentarios necesarios para aprobar un proyecto de ley en el Congreso de los Diputados son un claro ejemplo de *politics*. La segunda traducción es la de *polity*, que hace referencia a la arquitectura institucional. Se trata de las instituciones políticas en un sentido amplio (ley, organizaciones de Estado, estructura). Finalmente, «política» se puede traducir por *policy*. *Public policy* se suele traducir como «políticas públicas» o «acción pública». De la misma forma, la expresión *policy analysis* puede ser traducida como «análisis de las políticas públicas» o como «sociología de la acción pública».

El análisis de políticas públicas es una subdisciplina de la ciencia política, al igual que el estudio del comportamiento electoral, las instituciones, la cultura política, la administración pública, las relaciones internacionales, las elites o las ideas filosóficas. Está recogido de forma implícita en la nomenclatura de las ciencias sociales definida por la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1988) y abarca tanto los estudios sectoriales de la categoría 5902 como los que tratan de administración pública (categoría 5909), de los que procede parcialmente. La gran diferencia reside en que la ciencia de la administración suele centrarse más en los «actores» (por ejemplo, las elites del Estado, las estructuras descentralizadas o la satisfacción de los usuarios) y en los «procesos» (la corrupción, el control de calidad) que en los resultados. El análisis de políticas públicas se centra precisamente en dichos «resultados», es decir, en todas las decisiones que toma e

implementa la administración (gráfico 1).

Se trata, pues, de una tarea inmensa, ya que los sistemas políticos modernos se legitiman tanto por los *inputs* (el voto, los referéndums, el apoyo popular a las instituciones en general) como por los *outputs* (las políticas que implementa el gobierno y que reciben los ciudadanos) (Scharpf, 2003). A veces resulta complicado hablar de una materia como el análisis de las políticas públicas, porque es esencialmente multidisciplinar y utiliza elementos de otras disciplinas como la psicología, la sociología, la ingeniería, la economía, la gestión, la geografía y el *management*. Es su principal limitación pero también su mayor virtud, porque obliga a tener un conocimiento global del sistema político. Por ello, este primer capítulo definirá lo que es una política pública antes de centrarse en la evolución de su análisis.

GRÁFICO 1  
*La ciencia de la administración*



Fuente: Elaboración propia.

## I. DEFINIR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Se pueden definir las políticas públicas como programas desarrollados por autoridades públicas. En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas, el

ayuntamiento de Madrid o el gobierno chino son todos productores de políticas públicas. Pero ¿por qué intervienen?, ¿a través de qué mecanismos?, ¿y qué tipos de políticas se pueden implementar?

### *A) La autoridad pública*

Aunque parezca obvio, hay muchos tipos de autoridades públicas, muy diferentes entre sí. Se puede definir una autoridad pública por tener dos dimensiones. La primera es su capacidad de representación colectiva. No hace falta que estas autoridades sean elegidas democráticamente para ser consideradas como entes «públicos». Sólo hace falta que sean las que se encargan —para bien y para mal— de administrar la comunidad (como el gobierno de Corea del Norte, por ejemplo). La segunda dimensión fundamental es el ejercicio de un poder propio. Una autoridad pública no puede ser un mero intermediario. Tiene que tener una cierta potestad. Por ejemplo, la empresa de pintura que pinta las fachadas del ayuntamiento de Londres no genera políticas públicas. También hay que señalar que dichas autoridades pueden ser locales (ayuntamiento de Sevilla), regionales (Generalitat de Cataluña), estatales (Alemania) e incluso internacionales (como la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN). Es importante subrayar que pueden actuar en un sector muy concreto, como la Bolsa en el caso de la Comisión Nacional del Mercado de Valores española.

### *B) La intervención pública*

Según la economía clásica, las autoridades públicas intervienen principalmente para paliar los «fallos del mercado». Ello significa que, en general, el mercado es una herramienta muy eficaz para facilitar el intercambio de bienes y servicios entre agentes económicos (individuos, empresas y administraciones). Sin embargo, algunas veces no consigue una atribución óptima de los recursos o simplemente dicha atribución es inaceptable desde un punto de vista moral (Bator, 1958, 351-379; Albi Ibáñez *et al.*, 2000). En tal caso, se supone que los gobiernos son los únicos actores económicos con la capacidad financiera suficiente para actuar. Los llamados fallos del mercado son de siete tipos.

El más clásico quizás sea la existencia de monopolios. Las situaciones monopolísticas ocurren cuando una empresa es la única en ofertar un bien o servicio en un mercado (como Microsoft y su casi-monopolio en el mercado de los sistemas operativos). Sin competencia real, el ente monopolista no recibe ningún incentivo para modificar su comportamiento. En tal circunstancia se puede esperar que los precios no bajen y que la innovación se ralentice (Dasgupta y Stiglitz, 1996, 1-28). Por ello se

suelen adoptar medidas antimonopolísticas, como, por ejemplo, la ley Sherman Antitrust, adoptada en 1890 en Estados Unidos. Dicha ley permitió el desmantelamiento de gigantes industriales como American Tobacco y Standard Oil en 1911 o, más recientemente, AT&T en 1986<sup>1</sup>.

Las externalidades negativas constituyen otro fallo del mercado. Las externalidades pueden ser positivas o negativas. Si son positivas, el poder público no tiene por qué actuar. El hecho de que una tienda de muebles atraiga a clientes de toda una provincia es beneficioso para los comercios de los alrededores. En cambio, cuando la actuación de un tercero interviene negativamente sobre uno de los actores del mercado sin que dicho tercero asuma el coste de su actividad, el gobierno tiene que intervenir (Meade, 1952, 54-67). Por ejemplo, los residuos de una fábrica química se pueden depositar sobre la tierra de los agricultores que la rodean y matar las cosechas. El gobierno puede imponer una tasa para que las empresas contaminantes paguen por el daño causado. También puede establecer normas reglamentarias más estrictas contra la contaminación con el fin de «internalizar» las externalidades negativas.

Cuando los compradores y vendedores no tienen posibilidad de averiguar si los productos que compran/venden son de la calidad esperada, el mercado tiende a bloquear las interacciones. Se trata de un caso de información imperfecta. Así pues, si no se puede conocer la calidad de los coches de segunda mano, entonces nadie estará dispuesto a comprar uno más allá de un precio muy bajo (Akerlof, 1970, 488-500). Es tiempo de que el gobierno actúe y establezca estándares de calidad como las normas ISO (*International Standard Organization*), que fija la Organización Internacional de Normalización desde 1947 en Ginebra.

La existencia de bienes públicos puede justificar la intervención gubernamental. Por definición, un bien público pertenece a todos en general y a nadie en particular, como el aire, el bienestar común, el alumbrado público, la paz o la defensa (John, 1998). Los bienes públicos se fundamentan en dos dimensiones, según Samuelson (1954, 387-389): la «no-rivalidad» (el consumo por parte de un individuo de un bien público no implica que otro individuo tenga que renunciar a ello) y la «no-exclusión» (no se puede impedir que todos los individuos tengan acceso a dicho bien)<sup>2</sup>. Ningún actor racional estaría dispuesto a pagar sólo por mantener un ejército que defendiera al conjunto del país, ya que los demás actores se aprovecharían de esta inversión sin tener que pagar un céntimo por ello. Por tanto, este tipo de gasto necesario tiene que ser asumido por una autoridad pública en nombre de la comunidad.

Aunque se parezcan a los bienes públicos, los bienes comunes plantean otro tipo de fallo del mercado. Estos bienes (bancos de pescados, pastos, agua) son recursos

limitados al que todos los actores de una determinada zona tienen acceso. En otros términos, son bienes rivales y no exclusivos. Según los postulados de la economía neoclásica, la no regulación de dichos bienes puede acarrear problemas de saqueo de los recursos ya que todos los actores económicos desearán sacarles el máximo provecho. En un plazo muy breve estos recursos desaparecerán a causa de la sobreexplotación. Por ello, el gobierno debe intervenir fijando cuotas (como en la pesca del atún), derechos de propiedad claramente definidos (trazando zonas geográficas y fijando temporadas de pesca) o imponiendo multas<sup>3</sup>.

El último fallo «técnico» del mercado es su poca eficiencia a la hora de asignar eficientemente los recursos entre agentes. En algunos casos el mercado genera paro (es decir, una demanda de trabajo superior a la oferta); en otros puede generar inflación (cuando los precios aumentan bajo el efecto de una demanda de bienes sostenida) o burbujas (como la burbuja inmobiliaria en España que estalló en 2008). Los ciudadanos suelen pedir la intervención del Estado en determinadas circunstancias, aunque dicha intervención no siempre genere los efectos deseados. La inversión en educación o las ayudas a las empresas entrarían en esta categoría.

Finalmente, existen determinadas actividades en las que un sistema de regulación a través del mercado sin interferencia gubernamental no sería deseable. La trata de blancas, el tráfico de drogas o el juego clandestino son actividades económicas que pueden ser muy lucrativas para sus gestores. Sin embargo, son moralmente reprobables y buena parte de la ciudadanía apoya la intervención pública en este ámbito. Dicha intervención puede ser preventiva (a través de una campaña contra las adicciones, por ejemplo) o represiva (con redadas contra narcotraficantes). La paradoja es que los gobiernos pueden llegar a proteger a los ciudadanos contra sí mismos prohibiéndoles el uso de armas o sustancias ilícitas.

### *C) El concepto de «políticas»*

Un programa público suele basarse al menos en cinco dimensiones (Mény y Thoenig, 1989; Muller y Surel, 1998). La primera es la existencia de un contenido. El contenido se refiere a las medidas concretas utilizadas y, en particular, a los instrumentos movilizados (prestaciones, recortes, represión...). Por ejemplo, con la política del «cheque bebé» lanzada por el Gobierno Zapatero en julio de 2007 se pretendía fomentar la natalidad con un incentivo financiero de 2.500 euros por niño/a, independientemente de los recursos familiares. Al ser uno de los países europeos con la tasa de fecundidad más baja, el gobierno español pensaba poder y deber incentivar la procreación.

La segunda dimensión importante es la del calendario. Se trata de programar la acción del gobierno en el tiempo para maximizar su efecto. Por ello, se tiene que definir un período de actuación de una fecha a otra, un poco siguiendo la lógica de los modelos de análisis cíclicos. En este caso, el cheque bebé duró cuatro años (de julio de 2007 a enero de 2011), durante los cuales casi quinientos mil padres disfrutaron de esta subvención. Como muchos programas públicos, esta política cesó por falta de financiación, aunque en un principio no tenía fecha de terminación.

Cualquier política reposa sobre una teoría del cambio. Detrás de cada programa se esconde un razonamiento causal. Se genera una política pública porque se cree que tendrá un efecto X sobre un grupo Y. La política del cheque bebé se fundamenta en un análisis racional puro del comportamiento humano. Se supone que el factor más importante para tener hijos es la situación económica de los padres. Esta variable es probablemente una de las más importantes a la hora de tomar la decisión de tener un/a niño/a. Sin embargo, olvida otros factores que puedan facilitar la conciliación entre trabajo y vida familiar, como las subvenciones a las guarderías o la modificación de horarios laborales.

En cuarto lugar, todos los programas públicos abarcan un cierto campo de acción. Este campo se compone de un grupo de personas y/o de un espacio geográfico. Por una serie de decisiones políticas, estos individuos son los receptores de la política y este criterio les diferencia de otros grupos territoriales y/o sociales que no se verán afectados directamente por el programa implementado. Por ejemplo, la política del cheque bebé se aplicaba al caso de las madres que tuvieran un/a hijo/a durante el período de aplicación, y sólo en territorio español. Este criterio territorial generó algunos problemas de aplicación, especialmente en las zonas fronterizas, donde la maternidad más cercana era la del pueblo vecino situado en otro Estado. Fue el caso de las familias catalanas del Alt Urgell, que solían utilizar los servicios hospitalarios andorranos tal y como describe la noticia de la tabla 1.

Finalmente, siempre tiene que haber una forma de obligar a la gente a que haga lo que se le pide. Por ello una política incluye obligatoriamente un factor de coerción. Según la fórmula de Max Weber (en Coller, 2003): «El Estado es una forma de comunidad política que está limitada territorialmente, que regula mediante leyes las interrelaciones de los individuos que viven en él, y que clama para sí el monopolio del uso legítimo de la violencia para hacer cumplir y mantener el orden legal.» Esta definición se aplica a la acción pública. La expresión «uso legítimo de la violencia» no debe asustar sin embargo, ya que antes de llegar a este extremo existe una serie de medidas de presión como las multas o el embargo económico. Siguiendo con el ejemplo del cheque bebé, hubo algunos problemas con el lugar de nacimiento y el Ministerio de

Hacienda tuvo que actuar multando a los infractores (tabla 1).

TABLA 1  
*Ejemplo de pleito en torno a una política pública*

**Hacienda reclama el «cheque-bebé» de siete niños que nacieron en Andorra**

Siete familias del Alt Urgell han denunciado que Hacienda les reclama la devolución de los 2.500 euros del «cheque-bebé» que recibieron por el nacimiento de sus hijos porque los niños nacieron en un hospital andorrano y no en España, requisito indispensable para recibir la ayuda.

Fuente: *La Voz de Galicia* (2010).

*D) Clasificar las políticas públicas*

Dicho esto, ¿cuáles son los diferentes tipos de políticas públicas existentes? Prácticamente todos los autores relevantes en este campo suelen dar una respuesta diferente. Existen cientos de tipologías en función del lugar, del nivel de gobierno o de la época. Sin embargo, una de las respuestas más sencillas y útiles es, sin lugar a dudas, la de Theodor Lowi (1964, 677-755), que las clasifica en función de su grado de coerción pública (Salisbury, 1968, 151-175) (tabla 2):

En esta tabla aparecen cuatro grupos de políticas públicas en función de si se ejerce la coerción pública de forma directa o indirecta, y de si se ejerce directamente sobre la población objetivo o sobre su entorno. Las políticas distributivas son indirectas en el sentido de que no obligan a nadie a hacer lo que no haría de otra manera. Eso sí, se aplican directamente a los individuos que las requieren, concediendo (o no) una autorización a los individuos afectados. En otras palabras, esta categoría agrupa las políticas que consisten en otorgar permisos (de construcción, de conducir o de ejercer la abogacía).

TABLA 2  
*Tipos de políticas*

	<b>Coerción pública sobre los afectados</b>	<b>Coerción pública sobre el entorno de los afectados</b>
<b>Coerción pública indirecta</b>	Políticas distributivas	Políticas constitutivas
<b>Coerción pública directa</b>	Políticas reglamentarias	Políticas redistributivas

Fuente: Lowi (1964, 677-755; citado en Mény y Thoenig, 1989).

Las políticas reglamentarias se aplican directamente sobre la población objetivo también, pero esta vez hacen recaer todo el peso de la coerción pública sobre los individuos que no respetan las reglas. En este sentido limitan su libertad individual. Dicho de otra forma, estas políticas son las que castigan a través del código de la circulación, el código de los mercados financieros o el código civil.

Las políticas constitutivas son los programas públicos pensados para establecer reglas que delimiten las normas de comportamiento de los individuos. Modifican o refuerzan las reglas del juego. En este sentido son indirectas y se aplican al entorno de los ciudadanos, como, por ejemplo, la creación de una Constitución o de cualquier otra regla que permita vivir en comunidad.

Las políticas redistributivas son las más visibles en el marco del Estado de bienestar ya que permiten repartir los ingresos fiscales del Estado entre los ciudadanos. Redistribuyen los recursos públicos en función de criterios previos. Por ello se encuentran en la casilla de las políticas con un efecto directo sobre el entorno de la ciudadanía. Las políticas sociales y todas las medidas que afectan el sistema de Seguridad Social son buenos ejemplos de ello.

Obviamente, estas categorías son tipos ideales que no se encuentran tal cual en la realidad. Así, cualquier modificación del régimen de la Seguridad Social —el copago sanitario decidido por el gobierno de España en 2012, por ejemplo— tiene elementos distributivos, reglamentarios, constitutivos y redistributivos. Cualquiera que no respetara la ley se vería multado por infringir el nuevo conjunto de reglas que modifica el reparto de los recursos entre administración y usuarios. De la misma forma, existen otras taxonomías, como la de Wilson (1980) —basada en el grado de concentración de los costes y beneficios— o la de Anderson (2003) —políticas sustantivas contra políticas procedimentales—, pero ninguna ha conseguido la misma popularidad que el modelo de Lowi.

## II. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El *policy analysis* (o análisis de las políticas públicas) es una práctica relativamente reciente, cuyo auge es paralelo al desarrollo del Estado de bienestar. El crecimiento de las economías occidentales en la posguerra permitió un aumento en gasto público y una expansión del campo de la acción pública. Es precisamente el

intervencionismo lo que motivó el análisis de las políticas públicas (Goodin, Rein y Moran, 2008). Hoy en día, el análisis de las políticas públicas sigue siendo una materia deudora de varios subcampos de las ciencias sociales, o, tal y como la llaman Daneke y Steiss (1971, 95-113), una «disciplina indisciplinada».

#### *A) La aparición del análisis de políticas públicas*

¿Por qué aparecen las políticas públicas? El hecho de que un gobierno realice programas públicos no es nada nuevo. Hasta en la Biblia se habla de los grandes proyectos del faraón o de las decisiones que toman las tribus de Israel. Numerosos informes fueron producidos por expertos a lo largo de la historia para ayudar a sus gobiernos a tomar las decisiones acertadas. Entre los ejemplos más famosos está el informe de Sexto Julio Frontino sobre el sistema de abastecimiento de agua de la ciudad de Roma (95 después de Cristo), el de Alexander Hamilton sobre las manufacturas en América (1791) o el de Martin Faustmann sobre la tala de árboles en los bosques de Alemania (1849). Lo que sí es nuevo es que el producto de la acción pública se estudie de forma científica.

Durante todo el siglo xix, el liberalismo clásico (Bentham, Mill, Ricardo, Smith) impone una frontera clara entre lo «público» y lo «privado». Después de la experiencia de la monarquía absoluta en Europa y de la arbitrariedad que ello suponía (una simple carta del rey de Francia podía mandar a alguien a la cárcel de la Bastilla), los liberales sostienen que cuanto menos actúe el Estado en los asuntos de los ciudadanos, mejor se porta la sociedad. En otros términos, el bienestar colectivo se entiende como la suma de los intereses individuales (tabla 3).

TABLA 3

#### *El liberalismo económico clásico*

Adam Smith: «Todo hombre, con tal que no viole las leyes de la justicia, debe quedar perfectamente libre para abrazar el medio que mejor le parezca para buscar su modo de vivir, y sus intereses; y que puedan salir sus producciones a competir con las de cualquier otro individuo de la naturaleza humana [...]»

Fuente: Smith [2002 (1776)].

De esta forma, el Estado tiene que limitarse a vigilar las reglas del juego para mantener la competencia. Se concibe al Estado como un mero árbitro del comercio mientras el mercado se autorregula según el principio de «mano invisible». Según Smith [2002 (1776)], dicha mano actúa en función de las fuerzas del mercado,

reequilibrando constantemente la oferta y la demanda social de bienes y servicios. Por ello el Estado se tiene que limitar a unas pocas competencias básicas como la defensa, el orden público y la justicia según los preceptos del *laisser-faire*. En tales condiciones el estudio de las políticas generadas por el Estado no tiene ninguna justificación.

Sin embargo, a partir del final del siglo XIX, esta concepción de lo público y lo privado empieza a quebrantarse. En 1929, el crac de la bolsa aboca a miles de hombres y mujeres a la miseria, demostrando que una nueva relación público/privado es necesaria en los Estados occidentales. Tres modelos políticos se fraguan en este período. Por una parte, el socialismo real a través del ejemplo de la Revolución bolchevique de 1917 y de la colectivización de los recursos bajo el control del partido comunista. Por otra parte, a lo largo de los años treinta algunos Estados adoptan regímenes fascistas (Italia, Alemania, España, Portugal, Japón), en los que un líder único controla el comportamiento de los ciudadanos con fines nacionalistas. En el medio, otros países, como el Reino Unido o Estados Unidos, mantienen un régimen liberal realizando concesiones progresivas frente a las fuertes presiones ejercidas por los movimientos obreros en las grandes ciudades del mundo industrial. Es en esta época cuando nace un «segundo liberalismo» diferente del liberalismo clásico. Dewey, en Estados Unidos, o Keynes, en el Reino Unido, proponen reformar la democracia expandiendo el papel del Estado para luchar contra la crisis. No creen que del mercado pueda surgir un «orden espontáneo» tal como lo demuestra el crac del «jueves negro». Al contrario, insisten en el papel regulador del Estado, único agente económico capaz de pensar más allá de la rentabilidad a corto plazo (tabla 4).

#### TABLA 4

##### *El segundo liberalismo*

John Maynard Keynes: «El ensanchamiento de las funciones del Estado, necesario para la adaptación recíproca de la propensión a consumir y de la incitación a invertir, parecería [a algunos] una horrible infracción de los principios individualistas. Este ensanchamiento nos parece lo contrario y el único medio para evitar la destrucción completa de las instituciones económicas actuales, y la condición para un feliz ejercicio de la iniciativa individual.»

Fuente: Keynes [2002 (1936)].

La primera aplicación de estas ideas novedosas se plasma a través del programa de *New Deal* (nuevo pacto), impulsado por el presidente Roosevelt en Estados Unidos. Este período borra completamente la frontera tradicional entre público y privado al ampliar las competencias del Estado a nuevos sectores, como la educación, la sanidad,

la industria o el comercio, antiguamente considerados como asuntos privados. De esta forma, las políticas públicas se convierten en una forma de paliar las deficiencias del mercado a través de la nacionalización de empresas privadas, la financiación de servicios sociales y la creación de empresas públicas. En el nuevo Estado de bienestar, el gobierno vela por las necesidades de sus ciudadanos invadiendo su espacio privado tal y como se lo piden los partidos socialdemócratas y los sindicatos.

Este contexto demuestra ser propicio para los estudios sobre la acción pública. De hecho, el primero en usar la expresión «políticas públicas» es Harold Lasswell (1930), un miembro destacado de la escuela de sociología de Chicago (Farr *et al.*, 2006, 579-587). Economistas, politólogos, sociólogos, psicólogos y especialistas en gestión pública se juntan para empezar a analizar los cambios producidos. A pesar de sus diferencias todos comparten la creencia de que el saber y la tecnicidad pueden aportar soluciones concretas a problemas concretos. Se trata de un enfoque racional, pragmático y positivista que llega a su culmen bajo los mandatos de Kennedy (proyecto de *New Frontier*) y Johnson (proyecto de *Great Society*). Los «jóvenes magos» del gobierno (como el economista John Kenneth Galbraith) asesoran a estas figuras para indicarles las mejores opciones políticas a tomar basándose en sus investigaciones<sup>4</sup>. Al mismo tiempo, los fondos estatales aseguran una financiación importante a los programas de investigación centrados en los temas de interés para el gobierno. En definitiva, los años sesenta representan un período de crecimiento institucional para el análisis de las políticas en Estados Unidos. En Harvard, la *Graduate School of Public Administration* —creada en 1936— se convierte en *Kennedy School of Government* en 1966, haciendo especial hincapié en su nuevo máster en Políticas Públicas.

Pero el período de estanflación (estancamiento económico e inflación) que se abre al principio de los años setenta demuestra que la acción del Estado sobre la economía tiene límites. La competencia de los países asiáticos, la saturación de los mercados occidentales, el aumento del precio del petróleo y el coste de los servicios públicos empiezan a mermar los ingresos fiscales de los Estados occidentales. Este período histórico es clave en la aparición de dos ideólogos del movimiento de la «nueva derecha»: Friedrich von Hayek y Milton Friedman (tabla 5).

## TABLA 5

### *Discurso de Milton Friedman*

Milton Friedman: «La causa de la libre empresa, de la competencia, es la única que puede mantener a los capitalistas alejados de tener un poder excesivo. Hay un viejo dicho que reza: “si quieres cazar a un ladrón, llama a otro para que lo atrape”. La virtud del capitalismo de libre empresa es aquel que coloca a un empresario frente a

otro, y ése es el método más efectivo de control.»

Fuente: Friedman [2012 (1962)].

A través de la asociación del Mont-Pélerin y los jóvenes licenciados formados en la Facultad de Economía de la Universidad de Chicago, estos dos economistas consiguen imponer nuevas ideas neoliberales en todo el mundo. Sus críticas se centran en dos dimensiones. Primero, en el coste y la poca eficiencia del sector público frente a las empresas privadas. Según ellos, el hecho de desenvolverse en un entorno competencial hace que las empresas privadas sean mucho más eficaces a la hora de gestionar sus recursos. Por tanto, hay que imponer una cierta competencia para que los actores públicos se esfuercen más. Segundo, critican las motivaciones de los actores gubernamentales. Según esta corriente, las políticas públicas no son implementadas sobre la base de necesidades reales sino en función de las presiones ejercidas por unos intereses privados dentro del aparato estatal. Ello significa que los programas que lanza el gobierno dependen del apoyo/veto de los sindicatos mayoritarios y de la burocracia (Downs, 1964; Niskanen, 1971).

Estas críticas tienen rápidamente efectos muy concretos. La privatización de empresas públicas es uno de ellos. También se desarrollan nuevas herramientas de control de la administración pública importadas del sector privado (análisis coste-beneficio, control de los horarios, control de calidad, cartas de calidad, etc.). Este movimiento, denominado Nueva Gestión Pública —muy popular entre los gobiernos conservadores de Ronald Reagan y Margaret Thatcher—, desplaza de nuevo la frontera entre lo público y lo privado. En concreto, la administración pública tiene que inspirarse en el sector privado. Este giro hacia el neoliberalismo y la voluntad de pedir cuentas al sector público crea un terreno ideal para el desarrollo de múltiples espacios para el análisis de políticas públicas. Nuevas revistas aparecen<sup>5</sup>, las conferencias se multiplican<sup>6</sup> y esta nueva disciplina se imparte ahora en todos los grados universitarios de ciencia política, economía y sociología del mundo.

Este debate no se ha acabado ni se acabará. Hoy en día, varias ideologías conviven con perspectivas muy diferentes acerca del papel del Estado. No obstante, en una economía abierta a la competencia global y en la que los niveles de gobierno local, regional, estatal e internacional deben colaborar, el análisis de políticas públicas puede resultar un tanto complejo. De hecho, el análisis de políticas públicas abarca hoy en día sectores muy variados así como métodos y técnicas muy diferentes. En este sentido, mención aparte merece el auge del análisis de políticas públicas en España por su desarrollo peculiar (tabla 6), primero dentro de una dictadura y luego en un entorno

democrático.

## TABLA 6

### *El análisis de políticas públicas en España*

La ciencia política española aparece al mismo tiempo que en el resto del mundo con la apertura en Madrid de la Escuela Libre de las Ciencias Políticas en 1872. En aquella época los «estudios políticos» están bajo el dominio del «derecho político». La llegada del franquismo reordena la enseñanza superior al crear un Instituto de Estudios Políticos bajo el control del régimen. A pesar de la existencia de estas instituciones, no existe todavía una línea de investigación clara sobre la acción gubernamental.

La aparición de los primeros estudios centrados en la administración española se corresponde con la llegada al poder de los ministros del Opus Dei en 1957. El auge de la economía de mercado después de los años de autarquía, la aparición de políticas sociales y las reformas burocráticas incitan a los investigadores a llevar a cabo estudios sobre el rendimiento de la administración pública. No obstante, esta perspectiva gerencialista es muy poco crítica con el régimen y se centra en asuntos puramente técnicos. Nuevas instituciones (como la Escuela Nacional de Administración Pública) y nuevas caras aparecen en el panorama español de esta incipiente ciencia de la administración, como Beltrán, Linz, Moya, De Miguel o García de Enterría.

En 1972, la introducción de una asignatura de ciencia de la administración en el currículo de la nueva Facultad de Ciencia Política y Sociología de la Universidad Complutense permite institucionalizar este nuevo campo académico. El trabajo de investigadores como Murillo, Cazorla, García Pelayo o Alba no cae en saco roto, ya que en 1983 la publicación de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria divide los estudios políticos en dos ramas: derecho constitucional, por un lado, y ciencia política, por otro. Los nuevos politólogos no tardan en reorganizar su nuevo campo de actuación durante los años ochenta. Seguidamente, se crean nuevas asignaturas sobre políticas públicas en la reciente Universidad Autónoma de Barcelona, así como un centro de investigación específico: el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas.

El trabajo realizado en las nuevas universidades (Santiago de Compostela, País Vasco, Madrid) y en ciertas instituciones como la Fundación Juan March permite el despegue definitivo de las políticas públicas como subdisciplina de las ciencias políticas. Con la creación oficial de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración en 1991, el espacio dedicado a las políticas públicas crece rápidamente en los congresos, las publicaciones y la docencia. En otros términos, se trata hoy en día de un campo académico institucionalizado.

Fuente: Harguindéguy y Echavarren (2011).

### *B) Análisis «de» y «para» las políticas*

La situación del análisis de las políticas públicas es la siguiente. Actualmente conviven estudios de todo tipo sobre los programas gubernamentales (McRae, 1976, 363-388; Parsons, 1995; Subirats *et al.*, 2008), desde los más teóricos hasta los más aplicados. Esta diferencia puede ser muy exacerbada en el campo del análisis de las políticas públicas. Sin embargo, esta diferenciación existe en todas las disciplinas. Un individuo puede ser mecánico y conocer a la perfección los engranajes de un motor, y otro puede trabajar de forma más teórica sobre todas las variables que hacen que un coche avance (aerodinamismo, adherencia al suelo, consumo). No es que una opción sea mejor que la otra; simplemente se centran en un mismo objeto desde dos

perspectivas diferentes (empírica o teórica). Este manual se inscribe en la segunda tradición pero, obviamente, tratará de dar informaciones sobre la primera. Además, no hay ninguna incompatibilidad entre ellos, y de hecho los centros universitarios de análisis de las políticas públicas suelen realizar informes «empíricos» para sus clientes al igual que las empresas del sector (De Leon y Overman, 1989, 405-442). Las principales diferencias entre estas dos posturas figuran en la tabla 7.

### C) *El estudio científico de las políticas públicas*

Si está claro que los analistas en políticas públicas están para ayudar a los políticos a tomar decisiones acertadas (o a no repetir errores)<sup>7</sup>, ¿a qué se dedican los científicos de las políticas públicas? Se podría decir que intentan entender mejor el sentido de la acción pública y su evolución. El campo de acción es muy amplio (agricultura, industria, turismo, cultura, vivienda, descentralización, sanidad, ayuda al desarrollo, innovación, educación) y los niveles gubernamentales de análisis también (ayuntamientos, provincias, agrupaciones de ayuntamientos, gobiernos regionales, ministerios estatales, organizaciones internacionales).

TABLA 7

#### *Diferencias entre enfoques teóricos y prácticos de las políticas públicas*

	<b>Análisis para las políticas</b>	<b>Análisis de las políticas</b>
<b>Enfoque</b>	Empírico	Teórico
<b>Objetivo</b>	Mejorar las políticas públicas para maximizar el uso de los recursos públicos siendo lo más eficaz posible	Entender mejor lo que nos «dicen» las políticas públicas sobre el Estado y la gobernanza en general
<b>Métodos</b>	Existe una pluralidad de métodos	Existe una pluralidad de métodos
<b>Actores</b>	Analista en políticas públicas	Científico de las políticas públicas
<b>Instituciones</b>	Consultorías de evaluación, <i>think tanks</i> , agencias estatales, grupos de presión y partidos	Universidades principalmente

políticos

**Ejemplo**

El informe de evaluación de la Comisión Europea sobre el programa INTERREG 2000-2006. Compara los resultados obtenidos en función de varios indicadores definidos previamente

El análisis de Jones y Baumgartner (1993) sobre las dinámicas de la agenda gubernamental en Estados Unidos

Fuente: Elaboración propia.

Los científicos de las políticas públicas recopilan informaciones para luego intentar averiguar un aspecto del programa analizado. Para ello realizan estudios cuyo alcance teórico es variable. El primer nivel de trabajo es el «nivel teórico micro». Se trata de análisis centrados en un caso concreto. Sus conclusiones se referirán ante todo a este caso, aunque puedan ser extrapolables a otros casos parecidos. Por ejemplo, la implementación de las ayudas agrícolas en una comarca de Jaén dedicada al olivo puede ser un buen tema para realizar un estudio de estas características.

El siguiente es el «nivel teórico intermedio». Consiste en estudiar un ámbito un poco más amplio de manera que se puedan sacar conclusiones válidas aplicables a varios casos en este mismo sector. Por ejemplo, al trabajar sobre los procesos de descentralización en Europa, un investigador puede darse cuenta de que en la mayoría de los países las autoridades regionales y la Comisión Europea han ganado peso en las negociaciones con el Estado central. Entonces podrá concluir que la naturaleza de las relaciones centro-periferia se basan hoy en una interacción multinivel, que implica a varios actores de varios niveles territoriales.

Finalmente, el último nivel es el «nivel teórico macro». Un estudio macro cubre muchos casos y aspira a explicar cómo funcionan las políticas públicas en general. Para un marxista, el Estado es simplemente el instrumento de la explotación capitalista. Por tanto, las políticas públicas generadas por el Estado son meros instrumentos de dominación al servicio de los poderosos. Se trata de una macroteoría con un potencial explicativo importante, pero que resulta muy difícil de aplicar en ciertos ámbitos.

*D) Marcos, teorías y modelos*

Más allá de esta cuestión, es también muy importante distinguir entre los varios tipos de teoría que existen, ya que no todos los científicos de las políticas públicas tienen la misma ambición. Dependiendo de los casos, pueden limitarse a proponer una

explicación de alcance limitado o, al contrario, explicar todas las relaciones de un fenómeno para poder predecir cuándo sucederá. Es la diferencia que existe entre los marcos, las teorías y los modelos. El uso de los tres es importante a la hora de ordenar y clasificar los fenómenos. Además, su uso permite la comparación y una cierta acumulación del saber. Sin embargo, hay matices entre estos tres conceptos. Un «marco» es un simple conjunto de teorías para explicar un fenómeno. En un marco, varias teorías pueden convivir.

En cambio, una «teoría» es más específica en el sentido en que se aplica sólo a un conjunto de fenómenos. Permite establecer una cierta relación entre las causas y los efectos de un fenómeno para intentar generalizarlos a más fenómenos. Puede incluir modelos. Lo que está claro es que no todas las teorías funcionan en todas las circunstancias. Por ejemplo, la teoría del *homo oeconomicus* es muy eficaz para entender las dinámicas generales de las transacciones económicas, pero tiene bastantes carencias a la hora de comprender los motivos psicológicos que llevaron a un individuo a tomar una decisión.

Finalmente, un «modelo» es más concreto aún porque explica un fenómeno, lo cuantifica y permite preverlo, en general a base de datos estadísticos. Por ejemplo, un modelo antisísmico en la costa oriental japonesa incluye variables (movimiento de las capas de la tierra, base de datos sobre seísmos precedentes). Si estas variables pasan de un cierto nivel, se da la alerta porque se supone que va a desencadenar un terremoto.

Que estas consideraciones no paraliquen al lector, sin embargo, ya que la principal calidad de un científico de las políticas públicas (y de un analista) consiste en conjugar imaginación con sentido común. Cada caso es particular y requiere un tipo de análisis específico que permita sacarle el máximo partido (Dye, 2002).

---

[1](#) Sin embargo, no todos los monopolios son indeseables. Por una parte existen «monopolios naturales», es decir, mercados donde el coste de entrada (la inversión inicial) es tan alto que sólo puede ser asumido por una autoridad pública. Por otra parte, el «monopolio legal» (creado por ley) puede ser la mejor solución para gestionar determinados sectores estratégicos como la energía nuclear y que no caigan en manos de empresas privadas únicamente movidas por la consecución de beneficios a corto plazo.

[2](#) Más información al respecto en el capítulo 14.

[3](#) El/la lector/a podrá encontrar más información sobre los bienes comunes en el capítulo 12.

[4](#) Por ejemplo el Sistema de Planeación, Programación y Presupuesto (PPBS) implementado por Johnson en la administración federal para decidir sobre los gastos realizados en el marco de la guerra en Vietnam (Nelson, 551-592).

[5](#) *Policy Studies Journal* (1972), *Policy Studies Journal* (1980), *Journal of Public Policy* (1981), *Journal of Accounting and Public Policy* (1982), *Journal of Policy Analysis and Management* (1984), *Public Policy and Administration* (1986), *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* (1988).

[6](#) La Asociación Americana de Ciencia Política dispone de una sección interna sobre «Políticas públicas», al igual que la Asociación Internacional de Ciencia Política con el comité de investigación sobre «Políticas públicas y Administración».

[7](#) En palabras de Wildavsky (1987): «Speaking Truth to Power».

## CAPÍTULO 2

# LA DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS COMO RAÍZ DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

## INTRODUCCIÓN

En el marco del análisis del ciclo de las políticas públicas, la aparición de los problemas es el paso previo a cualquier estudio que se precie. Pero ¿qué es un problema político? Según Mark Warren (1999, 207-231), un problema político tiene dos dimensiones relacionadas: es colectivo y está basado en el conflicto. El cruce de estas dimensiones aparece en la tabla 1 y define cuatro tipos ideales de situaciones.

La celda A no tiene nada de político, ya que agrupa a los asuntos individuales conflictivos. Sea cual sea la manzana de la discordia, se trata de un asunto privado sin mayor relevancia para el resto de la comunidad. No tiene más relevancia más allá del pique entre dos individuos. Por ejemplo, el hecho de que Pedro se enemiste con Juan porque no le ha devuelto su coche en buenas condiciones no genera ningún problema social que suponga una respuesta gubernamental.

La celda B tampoco tiene relevancia política, puesto que concentra los asuntos individuales sin dimensión conflictiva. Numerosos aspectos de la vida en sociedad están basados sobre la cooperación entre individuos. La solidaridad familiar, entre pares, colegas de trabajo, o incluso la voluntad de ayudar al prójimo, son elementos importantes. Sin embargo, no implican por ello una dimensión política. Por ejemplo, después del episodio del coche Pedro y Juan pueden volver a ser amigos de nuevo sin que ello afecte al futuro de la sociedad.

La celda D se acerca a la política por su dimensión colectiva. Sin embargo, carece de conflicto. Esta situación puede parecer ilógica si se toma en cuenta que el conflicto es inherente a la vida en sociedad. No obstante, la razón de esta situación es muy simple. Esta celda agrupa las situaciones en las que el poder político niega la existencia de clivajes en el grupo. En una dictadura la ausencia de libertades cívicas y civiles impide que aflore el conflicto. Por ello no se puede hablar realmente de política

ya que cualquier foco de oposición está paralizado. En su libro *1984*, George Orwell (1949) presenta una sociedad de estas características en la que el Estado controla integralmente la mente de sus ciudadanos.

La celda C es auténticamente política. Por una parte, tiene una dimensión conflictiva pero a la vez trata de asuntos colectivos. En un entorno libre políticamente, todos los asuntos colectivos (recogida de residuos, políticas de integración de inmigrantes, educación, guerra exterior) son políticos porque son susceptibles de recibir al menos dos respuestas; y dos respuestas significan un conflicto potencial que tiene que ser resuelto a través de la política.

TABLA 1  
*¿Qué es político?*

	<b>Dimensión individual</b>	<b>Dimensión colectiva</b>
<b>Conflicto</b>	A	C
<b>Ausencia de conflicto</b>	B	D

Fuente: A partir de Warren (1999, 207-231).

Ahora bien, si los problemas políticos son colectivos y fuentes de conflicto, ¿cómo aparecen en el espacio público? Aunque suene extraño, muy pocos problemas políticos existen de por sí. Algunos/as lectores/as pensarán que hay muchos problemas fáciles de identificar porque son objetivos (como la adicción a las drogas, las crisis económicas o las muertes en las carreteras) y es verdad en un cierto sentido. Un terremoto es un problema de esta clase. Se trata de un problema objetivo que nadie puede obviar. No obstante, hay una multitud de problemas «objetivos» que lo son desde hace relativamente poco tiempo. Es el caso de los accidentes de coches. Es el caso también de los efectos nocivos del tabaco, o de la violencia de género. No es que antes no fueran graves también, sino que simplemente nadie les prestaba atención. Ello significa que hay que matizar muchísimo la creencia en el sentido común de los ciudadanos y de sus políticos. Dicho de otra forma, en política el sentido común existe, pero evoluciona con el tiempo y no está exento de manipulación.

Desde este punto de vista constructivista, las políticas públicas existen para resolver unos problemas, y estos problemas (el aborto, las corridas, la inmigración) son unos asuntos sociales que alguien ha convertido en problemas. Este punto es fundamental porque las políticas desarrolladas dependen estrechamente de la forma en

que se percibe el problema que las justifica. Por ejemplo, para luchar contra los accidentes con armas de fuego, un gobierno puede prohibir las armas de fuego o dar clases de tiro a la gente que las usa. Todo depende de la forma en que se consideren las armas (un peligro innecesario en una sociedad moderna donde el Estado ejerce el monopolio del uso legítimo de la violencia, o un derecho ancestral para defenderse de los malhechores)<sup>1</sup>.

El ámbito de la formulación de políticas públicas es muy popular desde los años ochenta. Hoy en día se trata de un sector que genera mucha literatura sobre los procesos narrativos que llevan a producir políticas públicas (Kaplan, 1986, 761-778)<sup>2</sup>. Este capítulo presentará primero las herramientas al servicio de los actores políticos para generar problemas, para centrarse después en las estrategias discursivas utilizadas para construir dichos problemas.

## I. LA CONSTRUCCIÓN DE LOS PROBLEMAS

Pocos problemas políticos existen de forma objetiva. Es importante entender que un asunto social no es un problema político hasta que alguien lo convierta en ello. En la mayoría de los casos, todo depende del trabajo de construcción realizado previamente (Berger y Luckman, 1965; Yanow, 2000) a través de la retórica. Dicho de otra forma, no hay problemas políticos *per se* (o muy pocos), sino asuntos sociales (hechos neutrales) que son convertidos en problemas (que pueden entrar en la agenda política).

### *A) Del asunto al problema político*

¿Cuáles son los criterios que definen un «buen problema político» potencial y cómo se realiza esta conversión? Es lo que Cobb y Elder (1972) llaman el «proceso de expansión de un asunto». Según estos autores, no todos los asuntos tienen las mismas posibilidades de convertirse en problemas políticos. Para que ello suceda, un asunto social necesita incluir cinco elementos. El primero es su «grado de especificidad». Las fronteras del asunto no tienen por qué estar claramente marcadas. Un cierto margen de ambigüedad puede ayudar a que un público amplio se fije en ello. Por ejemplo, el concepto de «inseguridad ciudadana» no tiene sentido en muchas zonas rurales, pero podría afectar a todos y por ello es eficaz.

El segundo elemento es el «grado de relevancia social» ya que el asunto tiene que afectar —al menos potencialmente— al máximo número de ciudadanos. Por ejemplo, las alergias o el paro no entienden de fronteras ni de clases. Por ello pueden ser buenos

vectores de expansión si se consigue que la población adopte estos temas como propios.

La «relevancia temporal» es importante ya que, si un asunto desaparece demasiado rápido, no puede «cuajar» en la opinión pública porque otros asuntos lo tapan. Sin embargo, si se consigue demostrar que un determinado asunto tendrá consecuencias en el futuro, entonces puede que llegue a imponerse algún día en la agenda. Por ejemplo, la crisis de la deuda soberana está aplastando a muchas otras noticias desde 2010, en gran parte porque genera incertidumbre sobre la financiación futura del Estado de bienestar<sup>3</sup>.

En cuarto lugar, el «nivel de complejidad» es fundamental para que un asunto se pueda convertir en problema político. Cuanto más complicado sea el asunto para los ciudadanos, menos se suelen involucrar en ello. Así, las reformas fiscales suelen tener un alto nivel de complejidad que las convierte en asuntos difíciles de manejar sin un mínimo de conocimientos en la materia. Por ello los políticos suelen simplificar estos temas a ultranza resumiéndolos a una simple elección entre dos opciones.

Finalmente, la «existencia de precedentes históricos» puede atraer el interés por la novedad. Los asuntos totalmente nuevos son más impactantes, ya que la atención del público se suele saturar con asuntos ya «clásicos» y que parecen sin solución (como las hambrunas en países africanos). No obstante, dichos asuntos son difíciles de manejar en un discurso porque no siempre existen posturas definidas sobre ellos. Por ejemplo, las descargas ilegales en Internet, aunque sean un asunto importante por las pérdidas económicas que generan, todavía no han generado una solución «de izquierdas» y otra «de derechas».

### *B) Construir los problemas políticos*

Pero los problemas políticos no suelen aparecer por arte de magia. Es más, el proceso de construcción de los problemas pasa generalmente por tres fases (Felstiner, Abel y Sarat, 1980, 631-654). La primera es la de «nombramiento». Se nombra el asunto determinando sus fronteras. Por ejemplo, la «violencia en las carreteras» no es nueva en sí, pero el concepto sí que lo es. Hasta los años noventa se hablaba de casos aislados de individuos conduciendo bajo el efecto del alcohol y demás imprudencias. También se hablaba mucho de fatalidad. Parecía que la siniestralidad vial era el tributo que pagar a la modernidad. Ya no. Ahora todos los accidentes han sido incluidos en la expresión «siniestralidad vial».

La «inculpación» es la segunda fase del proceso de construcción. Trata de organizar una queja en torno a este asunto, es decir, a «problematizarlo». Ello requiere conectar

un problema con una causa. Hoy en día, los conductores ebrios son considerados responsables de sus actos y se les castiga en virtud de los datos sociológicos y fisiológicos sólidos que demuestran que un conductor ebrio pone en peligro su propia vida y la de los demás.

Culpar a un actor o a un conjunto de actores no es el final del proceso. La «reclamación» de algún tipo de acción pública es un paso más que consiste en pedir una solución al gobierno. Una vez las evidencias empíricas en la mesa, los grupos que promueven un asunto deben conseguir atraer la atención de los gobernantes con el objetivo de obtener una solución a sus quejas.

### C) *La retórica de las políticas públicas*

En estas condiciones, sólo queda preguntarse qué instrumentos utilizar para poner en marcha este proceso de «problematización». Tal y como recuerda Giandomenico Majone (1992): «Las políticas públicas están hechas de palabras», lo que hace de ellas un campo para el debate y la persuasión, es decir, la retórica. La retórica está estrechamente vinculada a la política desde la antigua Grecia del siglo v antes de Cristo, a través de la obra de los sofistas (Gorgias y Protágoras, por ejemplo). Hoy en día, este vínculo es aún más fuerte en una sociedad pacificada, donde la principal arma para conseguir el poder es la convicción a través de los medios de comunicación. Este nuevo entorno hace de la retórica —que trata del arte de expresarse para convencer a alguien— una disciplina muy en boga<sup>4</sup>.

Según las reglas de la retórica, un discurso (político o no) se fundamenta en tres ejes (Hernández-Guerrero y García Tejera, 1994). El primero de ellos es la *inventio*, es decir, el tema general del discurso. Este tema general sólo puede ser expresado a través de una *dispositio*. La *dispositio* se refiere a una estructura que suele ser empezar por un *exordium* (parte preintrodutoria diseñada para captar la atención del oyente), seguido de una *narratio* (parte introductoria que expone la tesis del orador), una *argumentatio* (parte central donde aparecen los argumentos que apoyan su tesis) y acabar con una *peroratio* (parte final que recapitula lo dicho anteriormente y concluye). Todo ello varía de un orador a otro en función de su *elocutio*, es decir, su estilo. Algunos privilegiarán un estilo sintáctico (basado en una progresión lógica de las ideas) o, al contrario, fonético (basado en el sonido de las palabras). Existen numerosos ejemplos de discursos políticos que consiguieron plantear problemas, remover las conciencias y obtener soluciones políticas. El discurso pronunciado por el reverendo Martin Luther King en 1963 es uno de los ejemplos más famosos de la historia. Merece una mención aparte por el equilibrio entre su sentido profundo y la reiteración de la fórmula «tengo

un sueño» (tabla 2).

TABLA 2  
*Un ejemplo de discurso político*

«Sueño que un día, en las rojas colinas de Georgia, los hijos de los antiguos esclavos y los hijos de los antiguos dueños de esclavos se puedan sentar juntos a la mesa de la hermandad. Sueño que un día, incluso el estado de Misisipí, un estado que se sofoca con el calor de la injusticia y de la opresión, se convertirá en un oasis de libertad y justicia.

Sueño que mis cuatro hijos vivirán un día en un país en el cual no serán juzgados por el color de su piel, sino por los rasgos de su personalidad.

¡Hoy tengo un sueño!»

Martin Luther King Jr., «Tengo un sueño» (*I have a dream*), Washington DC, 28 de agosto de 1963

Fuente: Combesque y Deleury (2002).

Pues bien, en el mundo político la retórica también es el arte de convertir los asuntos sociales en problemas<sup>5</sup>. Los actores políticos están constantemente luchando para imponer su versión de los hechos. Es lo que el sociólogo Bourdieu (1994) llama «la lucha para la definición legítima de la realidad». Esta definición es fundamental porque es en el campo político donde se fragua la visión del mundo que se impondrá luego a la población. Se suele tratar de una lucha «simbólica» y no meramente física. Pero las palabras pesan mucho en determinadas circunstancias. ¿Por qué esta lucha? Por dos razones opuestas (Becker, 1963): por una parte, algunos actores políticos pueden querer «mantener el *statu quo*», es decir, mantener la relación de poder social actual, lo que permite una cierta estabilidad, pero suele también favorecer los intereses de los actores más poderosos. Por otra parte, la lucha retórica sirve también para alimentar el «cambio social». Dicho cambio puede permitir el acceso al poder de ciertos grupos minorados pero, a la vez, es sinónimo de inestabilidad<sup>6</sup>.

Es lo que se llama la «función performativa» del lenguaje: hablando los actores sociales crean categorías mientras deshacen otras, estableciendo fronteras simbólicas entre ellos y los demás. La lucha dialéctica entre dos líderes es una lucha para presentar el mundo tal como les conviene a cada uno e imponer este marco al otro. Las herramientas son numerosas: la metáfora, la metonimia, la analogía, la comparación, la ironía, la ambigüedad, el calambur, la paradoja, la hipérbole, el insulto, el farol o la reiteración (Álvarez-Benito *et al.*, 2009)<sup>7</sup>.

*D) El peso de los marcos interpretativos*

Estas herramientas sirven para «enmarcar» un problema, es decir, definirlo y relacionarlo con otros conceptos. Por ejemplo, para la extrema derecha francesa contemporánea (Wahnich *et al.*, 1998), la inmigración es vista como una invasión de los países del norte por los del sur. El inmigrante —y especialmente el inmigrante musulmán— es el vector de valores percibidos como incompatibles con los de la sociedad de acogida (se suele hacer especial hincapié en las prácticas como la escisión o el hecho de llevar el *burka*). Además, el inmigrante llega en busca de un trabajo; por tanto, ocupa el puesto de un autóctono y, mecánicamente, hace aumentar la tasa de paro de los «nacionales». Se suele añadir que el inmigrante consume recursos como las ayudas sociales y que tiende a desarrollar tráfico de todo tipo para conseguir dinero. En definitiva, este discurso (perfectamente coherente a primera vista) reduce un fenómeno muy complejo como la inmigración a una serie de sustantivos simplistas (islam e islamismo, droga e inseguridad). Este enmarcamiento de la inmigración enfatiza algunos elementos del fenómeno a la vez que ignora explícitamente las razones profundas de este hecho social con el fin de sacarle un cierto rendimiento electoral y generar políticas de tinte xenófobas.

El enmarcamiento proporciona una manera de ver el mundo, es decir, un «marco interpretativo» que permite entender el mundo (Goffman, 1974; Schön y Rein, 1994). Un marco no es una ideología inerte, sino que está en evolución constante para conseguir apoyos y convencer a los demás. Según Snow y Benford (1988, 197-217), un marco puede ser conectado a otro marco, puede ser reforzado, puede ser aplicado a otros asuntos o bien se puede transformar. En todos los casos, es usado como un arma para difundir ideas sobre un tema determinado.

Por ejemplo, en la mente de los neoconservadores estadounidenses de los años noventa el mundo se dividía en varias facciones: el mundo libre y los países hostiles (Fukuyama, 2004, 57-68). Los conceptos inventados en esa época (Estados fallidos, eje del mal, choque de civilizaciones, mundo libre) definieron una cierta visión del mundo que se fue imponiendo poco a poco a través de un trabajo eficaz de *lobbying* aparentemente validado por el ataque a las Torres Gemelas en 2001. A pesar de los episodios de la Primavera Árabe de 2010 en Siria, Egipto o Túnez, que demostraron que estos pueblos aspiraban a ser gobernados democráticamente, y que existía una diferencia entre islam e islamismo, el discurso neoconservador se ha mantenido<sup>8</sup>. Su resistencia, a pesar de las evidencias empíricas contrarias, demuestra que se trata de un marco muy potente y muy coherente (Lipset, 1988, 29-37).

De la misma forma, el discurso de los líderes de las antiguas «democracias populares» soviéticas del este y centro de Europa se basaba en conceptos como la

amenaza del capital occidental, el enemigo interior, la necesidad de la vigilancia o la creencia en un mundo futuro sin clases. Este marco sobrevivió unos ochenta años a pesar de las pruebas que rebatían claramente sus afirmaciones. Sin embargo, aquel discurso no resistió al asedio del marco occidental que promovía la democracia y la economía de mercado (Wirsching, 2010, 12-39).

## II. LAS ESTRATEGIAS DISCURSIVAS

Ahora bien, ¿cuáles son las estrategias más corrientes para convertir un asunto social en problema público? Etimológicamente, el verbo «convencer» viene del latín *convincere*, que se forma a partir del prefijo *cum* y de la raíz *vincere*. Convencer significa «vencer con [argumentos]» y transmite la idea de lucha. En un entorno democrático, el líder político consigue y mantiene el poder en parte gracias a su capacidad para convencer al pueblo. El caso de las políticas públicas no es diferente. Para conseguir imponer un asunto en la agenda política, los actores tienen que luchar usando la palabra y «contar buenas historias». De la misma manera, pueden recurrir a expertos para reforzar su propia legitimidad o bien activar los símbolos idóneos.

### A) *Contar buenas historias*

La primera estrategia consiste en contar «buenas historias». Lo primero que hay que tener en cuenta es que, para convertirse en «problema político», un asunto político tiene que ser «humanamente abarcable» (Stone, 1989, 281-300). Si no lo es (tsunami, tifón, terremoto), es pura fatalidad, y no se puede hacer nada al respecto. Si lo es, entonces puede haber una relación entre una causa y sus efectos, y el humano puede intervenir. Todas las historias que pertenecen al segundo grupo tienen dos dimensiones: empírica y normativa.

La primera es una dimensión empírica. Las buenas historias causales cuentan hechos veraces y empíricamente verificables. Por ejemplo, un frente de aire caliente y otro de aire frío pueden chocar y provocar una tormenta que arrase la costa este de Estados Unidos. No hay ninguna voluntad humana en ello. Son hechos puros sin el más mínimo ápice de intervención humana. En cambio, la segunda dimensión es normativa e implica una cierta intencionalidad. Una buena historia causal atribuye responsabilidades y explica la solución que se debe dar al problema. Dicha historia puede variar en función de la estrategia y de las ideologías movilizadas. Por ejemplo, la oposición de un municipio puede considerar que la lluvia torrencial que ha caído sobre la ciudad ha

causado destrucciones materiales y víctimas por la falta de normas claras de urbanismo. En este caso, atribuirá la culpa de los desperfectos a las fuerzas políticas en ejercicio.

Muchas veces se utiliza coloquialmente el término «causalidad» para referirse a estas dos dimensiones sin distinguirlas. Sin embargo, son muy diferentes. Los políticos cuentan muchas historias para convencer a los electores y justificar las políticas públicas que quieren poner en marcha. Suelen simplificar la realidad manipulando los aspectos de un problema que les son útiles. Para hacerse o mantenerse en el poder cuentan historias en las que explican de forma sencilla cuál es el problema, quién es el culpable y cuál es la solución. Según Deborah Stone (1989, 281-300), estas historias causales pueden ser clasificadas en cuatro grupos en función de si la acción y su consecuencia son presentadas como intencionadas o no (tabla 3). Obviamente, los políticos interpretan la realidad en función de sus intereses. Por ejemplo, en tiempo de crisis el partido de la oposición siempre acusa al que está en el gobierno de no hacer todo lo que puede; en cambio, el partido en el poder se justifica explicando que ha heredado el balance del gobierno anterior y que de todas formas hay cosas que nadie puede hacer.

En esta tabla, los dos tipos puros son el «accidental» y el «intencionado». Los otros dos son más difíciles de identificar. La historia causal mecánica se refiere a una situación en la que el agente principal controla el resultado final mediante otros agentes o máquinas. Cuando no se consigue el resultado se culpa al intermediario, es decir, al «mecanismo». Así pues, cuando un avión se estrella su compañía aérea debe rendir cuentas. El discurso pronunciado suele culpar al ordenador de a bordo o recurrir a la hipótesis del fallo humano.

En una historia causal accidental, no hay nada que pueda hacer la acción humana. El desarrollo de la historia escapa al control. Por ejemplo, cuando un terremoto, un tsunami o una tormenta arrasan una ciudad, es pura fatalidad. No se podía hacer nada porque nunca había pasado y/o no se podía prever, como durante la catástrofe de Fukushima en 2010.

TABLA 3  
*Tipos de historias causales*

		Consecuencia	
		Intencionada	No intencionada
No intencionada	Historia causal		Historia causal

Acción		mecánica	accidental
	Intencionada	Historia causal intencionada	Historia causal basada en la inadvertencia

Fuente: Stone (1989, 281-300).

Las historias causales pueden ser intencionadas también. Cuando la historia en cuestión es un éxito para el gobierno de turno, entonces los gobernantes suelen aprovechar la ocasión para subrayar los efectos positivos de sus decisiones. Cuando es un fracaso, el gobierno acusa a la oposición de una conspiración. Por ejemplo, el presidente de Estados Unidos Barack Obama no ha conseguido poner en marcha el cien por cien de su programa de reforma del sistema de protección social a causa de la oposición republicana en 2009. Mientras él mismo culpa a sus adversarios políticos, el Partido Republicano afirma querer defender los cimientos de América rechazando un proyecto de corte socialista.

Finalmente, las historias causales basadas en la inadvertencia se fundamentan en una decisión racional pero de consecuencias no deseadas. Por ejemplo, la fabricación de biocarburantes a base de colza tiene un objetivo claro: romper la dependencia de los países industriales respecto al petróleo y generar carburantes menos contaminantes. Sin embargo, uno de los efectos no deseados de esta política es la ocupación de superficies agrícolas para cultivar colza en lugar de alimentos. Todo ello tiende a generar un encarecimiento del precio de los alimentos básicos como el trigo o el maíz. En ciertas partes del mundo esta variación en los mercados puede provocar hambrunas desastrosas.

En realidad, cada actor usa una estrategia retórica que le permite maximizar su posición. Por ejemplo, en un debate sobre accidentes de coches, los defensores de las víctimas afirmarían probablemente que el problema es que los fabricantes crean coches demasiado potentes que sobrepasan la velocidad permitida y que por ello hay víctimas (historia causal intencionada). Pero los representantes del *lobby* de los fabricantes de coches contestarán que sus vehículos son sólo máquinas que la gente usa como le da la gana (historia causal mecánica), que en caso de mal tiempo los conductores van demasiado rápido (historia causal accidental), o que algunos les quitan los sistemas de seguridad para ir más rápido (historia causal basada en la inadvertencia).

### *B) Uso y abuso del saber experto*

Los actores políticos suelen aplicar una segunda estrategia para incrementar el peso

—es decir, la legitimidad— de sus argumentos. Por ello suelen recurrir a la ciencia o a las apariencias de la ciencia (Brint, 1994). En política es frecuente la inclusión de estadísticas económicas, la contratación de expertos de todo tipo, así como el uso de «argumentos de autoridad» (frases en latín, anglicismos, currículum prestigioso, citas de intelectuales) (Bourdieu, 1982). No obstante, estos métodos de convicción no están exentos de pensamiento mágico, lo que significa que existen huecos en el razonamiento que intentar imponer. Por ejemplo, en los años ochenta numerosos miembros de la nueva derecha afirmaban que la desregulación del sector financiero sería beneficiosa para el resto de la economía real. Varias crisis financieras después, todavía no existe ninguna evidencia empírica de ello.

Este uso del saber ha generado toda una industria de consultorías de expertos que ponen su legitimidad científica al servicio de los actores políticos. Todo ello por al menos dos razones. La primera consiste en limitar el riesgo jurídico que conlleva cualquier decisión política errónea (autorizar la construcción de casas en terreno pantanoso, permitir la venta de un nuevo fármaco, aceptar dinero de una fundación para financiar una campaña). Para evitar problemas y eludir su responsabilidad en caso de accidente los políticos contratan expertos que «certifican» de alguna forma que la decisión tomada ha sido la mejor posible (Beck, 1986).

La segunda razón es que el saber experto permite evitar el debate ciudadano sobre asuntos potencialmente conflictivos —es decir, donde haría falta una discusión colectiva— para limitar el ámbito de la decisión a los representantes políticos<sup>2</sup>. La ciencia puede aportar una legitimidad muy importante a un discurso político al apoyar la tesis presentada con datos, imitando así el modelo de la demostración científica. El objetivo consiste en presentar una decisión «política» (cuya respuesta depende de los valores de los actores) como si fuera una decisión meramente «técnica» (cuya respuesta se basa en evidencias empíricas). Convirtiendo asuntos políticos en asuntos técnicos, el saber experto facilita una toma de decisión tecnocrática cuyos resultados pueden ser positivos pero que carece de legitimidad democrática. La legitimidad científica —cuando lo es de verdad— es importante pero no siempre es suficiente (Habermas, 1968; Robert, 2008, 309-335).

No se trata de afirmar que cualquiera puede irrumpir en el debate político y decidir qué tipo de política quiere elegir. Es obvio que los ciudadanos suelen carecer de conocimientos sobre algunos asuntos técnicos y que el uso de las ciencias sociales y de las ciencias exactas puede ayudar a tomar una decisión. Pero bajo ningún concepto pueden ser sustitutivas de la decisión política debatida democráticamente.

### *C) La activación estratégica de símbolos*

Tal y como subraya Murray Edelman (1964), la tercera estrategia discursiva consiste en utilizar «símbolos». Un símbolo es un tipo de signo que junta un significado y un significante de forma arbitraria, pero que mantiene alguna analogía con la realidad descrita. El símbolo condensa unas emociones en muy poco espacio, lo que significa también que habla más a las emociones que al intelecto. Por ello los símbolos son tan útiles en un discurso político donde se trata de convencer y de transmitir mucho sentido en un tiempo limitado (Edelman, 1964).

Existe toda clase de símbolos: la estrella amarilla judía, la estrella roja comunista, el dólar capitalista, la esvástica nazi, la bandera española republicana y la constitucional, *La Marsellesa*, la M de McDonald, las máscaras de V de *Vendetta*. Evidentemente, el significado de un símbolo puede variar en función del público al que va dirigido. Un símbolo «funciona» porque el receptor es capaz de entender lo que quiere transmitir el emisor. Por ejemplo, una bandera norteamericana ondulando detrás del presidente de Estados Unidos durante un discurso denota patriotismo y entrega a una nación que defiende la libertad. Pero vista desde Irán puede parecer el símbolo de la opresión occidental.

Aunque la democracia liberal esté basada en la diferenciación entre gobernantes y gobernados, el símbolo permite que la ciudadanía se sienta parte del poder. Hay una parte de manipulación en ello, pero siempre con la benevolencia del público que entrega al orador el poder de contar la verdad que quiere escuchar la comunidad. Este nexo entre público y orador constituye lo que Bourdieu (1984, 49-55) llama el «efecto oráculo» y que conlleva una fuerte carga emocional para los participantes. Existen numerosos ejemplos de activación de símbolos en el pasado reciente. La organización de los Juegos Olímpicos de Barcelona y el despliegue de símbolos nacionalistas españoles y catalanes en el espacio público es uno de ellos (Hargreaves, 2000). Otro buen ejemplo es la reconversión del Partido Comunista Italiano en Partido Democrático de la Izquierda y la consiguiente reformulación de sus mitos fundacionales (la *Resistenza*), rituales políticos (la *Festa dell'Unità*) y símbolos (el martillo y la hoz) (Kertzer, 1996).

Según Charles Cobb y Roger Elder (1983), hay cuatro tipos de símbolos. El primer tipo está relacionado con la «comunidad política» y simboliza la adhesión al conjunto de la comunidad de ciudadanos. El águila de la libertad en Estados Unidos, la Marianne de Delacroix en Francia o el himno polaco en Polonia son ejemplos de símbolos que permiten escenificar la unión de todos los individuos a un mismo proyecto colectivo.

La segunda categoría de símbolos es la que atañe a las «normas del régimen». Dichos símbolos se centran en las reglas del juego, es decir, en las normas de funcionamiento de un ente político. Por ejemplo, las estatuas de mujeres con los ojos

tapados sosteniendo en sus manos una balanza y una espada son símbolos clásicos del sistema judicial y de la neutralidad del derecho frente a los ciudadanos. Se refieren a una regla básica de vida en comunidad que comparte buena parte de la ciudadanía.

Al contrario, los símbolos que reflejan «posiciones políticas formales» no están pensados para generar consenso, sino para trazar líneas divisorias entre los individuos. El puño y la rosa del Partido Socialista, la bandera negra anarquista o el saludo fascista son objetos políticos que generan simpatía o antipatía, pero que en ningún caso dejan indiferente. Su mera presencia impone un clivaje entre partidarios y oponentes.

En último lugar, los símbolos centrados en «asuntos políticos específicos» son los que están relacionados con luchas políticas concretas. El puño cerrado de la causa obrera, el lacito rojo de la lucha contra el virus del sida (síndrome de inmunodeficiencia adquirida) o las manos limpias de los jueces italianos antimafia en los años noventa son todos ejemplos de causas políticas emprendidas y difundidas en torno a un símbolo de base.

Cada tipo tiende a generar más sentimientos de unión o de diferenciación. Un símbolo puede acercar a la ciudadanía o dividirla. También puede cambiar de sentido con el tiempo o simplemente devaluarse. La foto de Ernesto *Che* Guevara es una buena ilustración de este fenómeno. Tomada por Alberto Korda en 1960 durante un entierro en La Habana, esta foto se convirtió en símbolo de la Revolución socialista cuando el editor italiano y comunista Giangiacomo Feltrinelli decidió utilizarla como portada del diario de Bolivia del propio Guevara en 1967. Korda le había cedido la foto gratuitamente para promover las virtudes del régimen socialista. Sin embargo, el símbolo político no tardó en transformarse en objeto de cultura pop. El 1967 el artista irlandés Jim Fitzpatrick realizó una solarización de la foto de Korda que inspiró a Gerard Malanga y Andy Warhol para improvisar cuadros en torno a la imagen de Guevara. La difusión mediática de estas obras durante las revueltas estudiantiles de 1968 en París, Berkeley y Milán acabó de convertir la imagen de Guevara en icono de la contracultura de los años sesenta. No obstante, su posterior explotación industrial y reproducción en cualquier tipo de soporte (tazas, chapas, camisetas, botellas de vodka, pósters, publicidad para coches) ha alejado —y mucho— este símbolo de su sentido original (Casey, 2009).

---

<sup>1</sup> Lo mismo podría decirse del alcohol (Gusfield, 1996), de la homosexualidad (Foucault, 1976) o de la energía nuclear (Gamson y Modigliani, 1989, 1-37).

<sup>2</sup> Es precisamente el objeto del *Comparative Manifestos Project*, un proyecto de investigación internacional liderado por académicos del Centro de Investigación en Ciencias Sociales de Berlín que recopila, analiza y compara los discursos electorales de los candidatos en decenas de Estados

(<https://manifestoproject.wzb.eu/information/information>).

3 Es muy interesante analizar la lista de asuntos tratados por un telediario en los minutos impartidos para ello. Pero es aún más interesante centrarse en los asuntos que no se tratan por falta de espacio y porque otros asuntos están ocupando su lugar (el fútbol, por ejemplo) (Bourdieu, 1996).

4 En este sentido se opone parcialmente a la dialéctica, que es la formulación de verdades objetivas hasta encontrar la esencia de la verdad. El estudio de la retórica política es hoy en día un campo de investigación muy importante para la lingüística crítica (Van Dijk, 1988; Fairclough, 1989; Wodak, 1996).

5 Un proceso llamado «etiquetado» por Blumer (1971, 298-306).

6 En el caso del consumo de droga, Becker demuestra cómo las normas son construidas (y protegidas) por unos «activistas morales» (en general provenientes de las capas favorecidas de la sociedad) que vigilan y castigan a los infractores (los fumadores de marihuana, por ejemplo).

7 Estas herramientas permiten desarrollar estrategias comunicativas más o menos agresivas que van desde lo «políticamente correcto» a la descalificación constante. Entre estas estrategias cabe señalar una de las más usadas: la llamada *langue de bois*, en francés, o *wooden language*, en inglés («lengua de madera»), que consiste en «hablar sin decir nada» a través de un discurso vacío de sentido (Delporte, 2009).

8 Frente al discurso político, el investigador en políticas públicas debe adoptar un punto de vista crítico, ya que incluso los propios indicadores utilizados por los gobernantes en sus discursos y sobre los cuales se basan las políticas públicas no son nada neutros. Por ejemplo, el uso del PIB (producto interior bruto) *per capita* para calcular el bienestar de un país limita la visión del bienestar al campo monetario (ser más rico significa ser más feliz). No se trata de un indicador real de felicidad y no deja de ser sorprendente que cualquier accidente genere un incremento del PIB (las ambulancias gastan más gasolina, los doctores trabajan más, los talleres de coches también). Sin embargo, es el estándar que se suele usar para calibrar las políticas públicas (por ejemplo, las regiones europeas que tienen derecho a recibir ayudas regionales por parte de la Unión Europea son las que tienen un PIB *per capita* inferior al 75 por 100 de la media europea). Por ello es importante mantener una cierta distancia crítica con el discurso oficial, por muy «normal» que parezca (más información sobre este asunto en el capítulo 14).

9 Lo que no significa que una decisión colectiva sea «mejor» o «más racional» que una decisión individual.

## CAPÍTULO 3

# LA PUESTA EN LA AGENDA, UN PROCESO COMPLEJO

## INTRODUCCIÓN

La puesta en la agenda constituye el segundo paso esencial del ciclo de políticas públicas. Se trata de una fase muy importante porque la entrada en la agenda determina qué problemas serán tratados y cuáles recibirán una respuesta bajo el formato de política pública. Lo importante aquí es entender que cada fase tiene su propio sistema de regulación, y que un actor puede dominar una fase y no otra. Por ejemplo, un movimiento social puede conseguir llevar un problema hasta la agenda del gobierno pero, en cuanto esto ocurra, las autoridades políticas elegidas serán las encargadas de procesar dicho problema.

Después de un comienzo prometedor en los años setenta (Cobb y Elder, 1972), los estudios sobre la agenda política se extendieron a otros campos en los ochenta. Recientemente, nuevas iniciativas, como el programa de investigación internacional *Policy Agenda Project*<sup>1</sup>, han permitido la emergencia de nuevos trabajos al respecto. Este programa de investigación, llevado a cabo por Jones y Baumgartner (2005), ha permitido crear una base de datos para analizar la posición de varios asuntos (armas, inmigración, energía) en la agenda política, mediática y pública a través de un cotejo exhaustivo de las comisiones de investigación parlamentarias, los proyectos de ley, el número de artículos publicados en los periódicos, el número de apariciones en los discursos presidenciales y muchas más fuentes. Pero ¿qué es exactamente la agenda política?, ¿cómo funciona y para qué sirve? Para contestar a tales preguntas, este capítulo examinará primero la dinámica de la atención pública en cuanto a los problemas políticos, antes de explorar la naturaleza y las dinámicas de la agenda política.

## I. LA INSCRIPCIÓN EN LA AGENDA

Aunque se trate de un objeto ficticio, es importante imaginarse la agenda política como una lista en la que los asuntos «aterizan» después de un largo proceso de politización. Tal y como se ha repetido en el capítulo anterior, existen numerosos asuntos que podrían aparecer en la agenda gubernamental. Sin embargo, sólo un pequeño número lo consigue. ¿Cómo explicar este proceso?

### *A) La atención del público*

Todos los actores que quieren imponer un problema en la agenda deben tener en cuenta la atención del público, es decir, los temas más importantes del momento según la opinión pública. El problema es que la atención del público es un bien escaso y, por tanto, difícil de conseguir a causa de la competencia en el «espacio público» (Hilgartner y Bosk, 1988, 53-76). Por ello es tan importante entender cómo funciona la dinámica de atención del público.

Según Anthony Downs (1972, 38-59), existe un «ciclo de atención» que funciona de la forma siguiente. La capacidad de atención del público —es decir, la suma de la capacidad de atención de los individuos— es limitada y por ello se observan ciclos de atención de los problemas. Al principio, sólo unos pocos informados se enteran de la noticia, mientras poco a poco se va difundiendo hacia el resto de la población, hasta llegar a un pico que permite generar una respuesta por parte del gobierno. A partir de ese momento la atención empieza a bajar y el ciclo vuelve a empezar. El modelo del ciclo de atención de Downs tiene cinco fases (gráfico 1).

La «fase preproblemática» es el momento en que sólo están interesados unos pocos actores pioneros. Es el caso del descubrimiento del virus del sida. Todo empieza el 5 de junio 1981, cuando el Centro para el Control y Prevención de Enfermedades de Estados Unidos convoca una conferencia de prensa donde el Dr. Michael Gottlieb informa de la muerte de varios pacientes homosexuales por neumonía en San Francisco. Algo falla, pero el gran público no le presta atención. Sólo se sabe que alguna plaga asola la comunidad homosexual masculina (López, 2004).

El «descubrimiento de la alarma y del entusiasmo eufórico» constituye la segunda fase del proceso. Aparecen una serie de acontecimientos aislados que de repente se relacionan. El gran público se asusta. Los medios de comunicación no dan abasto. Es el pánico. En el caso del sida, dos científicos franceses, Françoise Barré-Sinoussi y Luc Montagnier, del Instituto Pasteur, consiguen aislar el virus en 1984. Todas las muertes sospechosas cobran una nueva dimensión ya que por fin se descubre que son casos

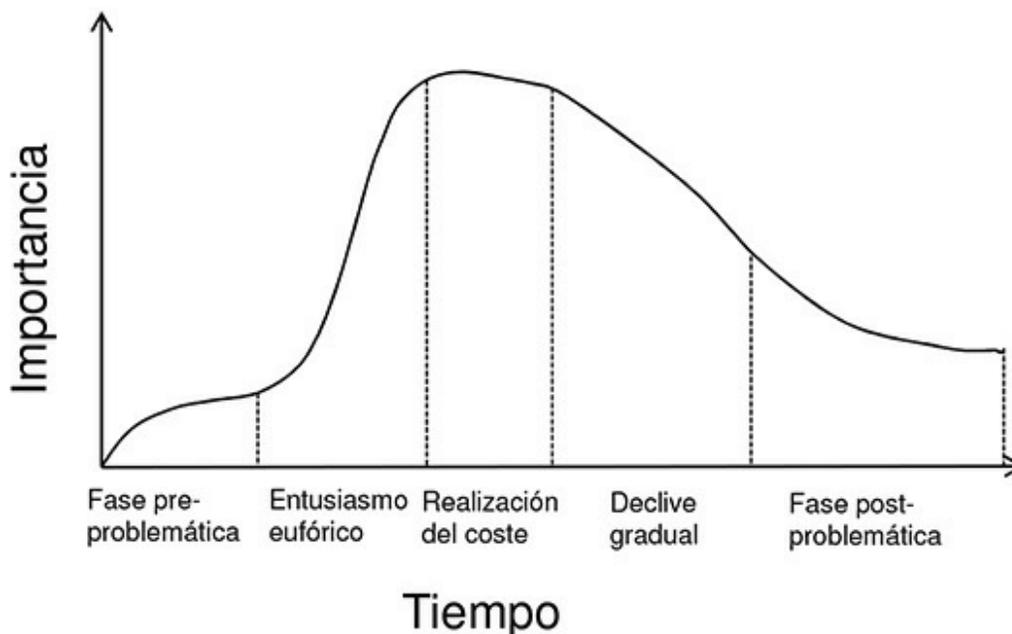
relacionados entre sí. En 1986 se bautiza oficialmente el virus del sida como el VIH (virus de inmunodeficiencia humana). El problema tiene nombre y apellido. Además, se descubre que el sida no sólo es una enfermedad de homosexuales, sino que puede infectar a heterosexuales también. La percepción del riesgo se amplía a toda la población: cunde el pánico y los bulos se multiplican (por ejemplo, que el virus se transmite a través de un simple abrazo).

Una tercera fase aparece con la «realización del coste que supondría un progreso significativo». Es el punto de inflexión. Mientras se piensa que el problema es grave, también se generan soluciones (o intentos de soluciones) al respecto. Pero, en cuanto el público se da cuenta de todos los esfuerzos que implica solucionar el problema, entonces su atención empieza a decaer. En el caso del sida, durante mucho tiempo se culpó a los homosexuales, y varias campañas de grupos ultraconservadores aprovecharon esta coyuntura para estigmatizar su modo de vida «depravado y antinatural» (Fetner, 2008). Hacia el final de los años ochenta el público entiende que solucionar este problema va a requerir mucho dinero, tiempo y dedicación, y empieza a tambalearse la atención del público.

La cuarta fase del modelo ilustra precisamente el «declive gradual del interés público intenso». Ya aparecen nuevos problemas —quizás más fáciles de resolver— y posibles soluciones. La atención del público empieza a bajar gradualmente. El sida parece tener solución: prevención (condones, agujas limpias, etc.), ayuda al desarrollo (alfabetización en África, conciencia de los riesgos, etc.) y curas paliativas (triterapia). Todo ello requiere dinero y esfuerzos de concienciación. Y además no tiene nada espectacular. Para la mayor parte del público ya no se trata de un problema relevante aunque todavía no exista ninguna vacuna.

La «fase postproblemática» se abre cuando la atención ha decaído significativamente. La atención no baja necesariamente porque se haya encontrado una solución. Todo lo contrario. Esta bajada de la atención suele ocurrir porque aparece otro asunto más novedoso, por aburrimento o bien por saturación<sup>2</sup>. Volviendo al caso del sida, los centros de investigación y los programas de concienciación creados durante los años ochenta y noventa siguen en pie. De vez en cuando aparecen en los medios de comunicación cuando se realiza un hallazgo importante, o para presentar un informe de la situación de los infectados en el mundo, pero poco más<sup>3</sup>. Tanto es así, que desde el final de los noventa se observa un ligero repunte de la enfermedad en los países occidentales —un fenómeno conocido como *relapse*— que se plasma a través de prácticas arriesgadas, debidas en parte a la creencia equivocada de que el sida es hoy en día una enfermedad controlada (*El País*, 2012).

GRÁFICO 1  
*El ciclo de atención del público*



Fuente: Downs (1972, 38-59).

Este esquema es muy útil a la hora de analizar cómo se expande un problema hasta llegar a la agenda. Sin embargo, tiene que ser matizado, tal y como señalan Guy Peters y Brian Hogwood (1985, 238-252). En ningún caso hay que mezclar la atención del público con la actividad gubernamental. El gobierno no es un actor pasivo que está dando respuestas a los problemas públicos de forma constante. El público puede estar atento a un problema, y la realidad puede ser que el gobierno ya lo esté tratando desde hace varios años con éxito. O, al contrario, el problema puede ser gravísimo y estar aquél totalmente desbordado, sin que por ello le interese al público. En resumidas cuentas, la atención del público y la actividad gubernamental suelen seguir dos ritmos diferentes.

### *B) Varias agendas paralelas*

En realidad el problema es aún más complejo porque no existe una sola agenda, sino al menos tres agendas que funcionan de forma paralela (McCombs y Shaw, 1993, 58-67). Están todas relacionadas pero cada una funciona según sus propias reglas, sin que haya necesariamente una relación clara entre las dinámicas de cada una de ellas.

La «agenda pública» agrupa los temas más relevantes para el público (McCombs y

Zhu, 1995, 495-525). No se trata de simples asuntos sociales, sino que son auténticos problemas políticos fabricados y «etiquetados» por grupos concretos en el espacio público, esperando conseguir una respuesta gubernamental. Al igual que en la teoría de Downs, hay que tener en cuenta que la atención del público es limitada y que su interés por un tema no siempre refleja la realidad de este asunto (Neuman, 1990, 159-176). La agenda pública se analiza desde los años treinta a través de la pregunta abierta que Georges Gallup —el inventor de los sondeos de opinión— pensó en incluir en sus investigaciones: «Desde su punto de vista, ¿cuál es el problema más relevante hoy en día?» Es el trabajo que realizaron Tamayo y Carrillo (2004, 35-59) en el caso español. El resultado es que existen temas crónicos (como el paro, el terrorismo, la droga, la delincuencia y la economía), temas intermitentes (educación, pensiones, transporte, infraestructuras, justicia, corrupción, fraude), temas nuevos (inmigración, violencia de género) y temas puntuales que aparecen y desaparecen rápidamente según estalla una crisis (hundimiento del *Prestige* cerca de las costas gallegas en 2002, crisis sanitaria de las «vacas locas» en 2001, atentados en la estación de Atocha del 11 de marzo de 2004, invasión del islote Perejil en 2002).

La «agenda de los medios» es diferente de la agenda pública y se rige por otras reglas. Aquí intervienen otras consideraciones, como la línea editorial de los medios (*La Razón* no sigue la misma que el difunto *Público*), la tendencia política de su propietario (Rupert Murdoch no es lo mismo que Jesús de Polanco), el espacio editorial (en verano se recurre con frecuencia a «reportajes de nevera» para paliar la falta de informaciones tratadas<sup>4</sup>) o la presión del mercado (se tiende a priorizar las noticias que vienen con imágenes impactantes). El análisis de la agenda mediática se suele realizar haciendo un recuento de las noticias que aparecen en los medios (televisión, radio, periódicos y ahora Internet). En el caso de España, existen pocos estudios al respecto, pero hay que destacar el trabajo llevado a cabo por Soto Navarro (2005, 75-130) sobre el tratamiento de la delincuencia por la prensa, de 2001 a 2003, basándose en el periódico *El País*. Esta autora demuestra que el volumen de sucesos delictivos tratados con prioridad por los medios a diario (homicidios: 32,14 por 100 de las noticias; violaciones: 4,34 por 100 y lesiones: 3,58 por 100) no refleja la realidad de la delincuencia en España, muy inferior a la media europea (homicidios: 2,8 frente a 7; violaciones: 3,5 frente a 7; lesiones: 43,2 frente a 215). Según Soto Navarro, esta obsesión de los medios de comunicación por la violencia tiene consecuencias sobre la agenda pública, tal y como reflejan los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas, que observan una preocupación creciente por la «inseguridad ciudadana» y cuyo momento álgido interviene justo durante la campaña

para las elecciones generales españolas de 2004. En otras palabras, la agenda mediática sigue su propia lógica en desconexión relativa con la realidad, debido a presiones políticas (centrar el debate electoral en el tema de la inseguridad ciudadana) y mercantiles (centrar la atención en sucesos impactantes para captar lectores).

La agenda política es la que determina en gran medida qué políticas públicas genera un gobierno. Existen varias formas de trabajar sobre la agenda política. Los datos pueden provenir de un análisis de la actividad parlamentaria (proyectos y propuestas de ley, enmiendas, leyes aprobadas, comisiones parlamentarias de investigación, etc.), de la variación del presupuesto gubernamental, de las decisiones del Tribunal Constitucional, o bien de los programas electorales (Jones y Baumgartner, 2005). Esta variedad de datos reflejan los diferentes aspectos relevantes de la agenda política. El apartado siguiente trata de estos asuntos.

## II. LA AGENDA COMO OBJETO DE LUCHA

La agenda política es un campo donde se libran luchas entre facciones. Tal y como afirma Elmer Schattschneider (1960) en su libro *The Semi-Sovereign People*, el acceso a la agenda es asimétrico. Las elites sociales, políticas y económicas tienen muchas más facilidades a la hora de incluir y excluir de la agenda los asuntos que les convienen y los que no. Ellas son los actores que filtran los temas «relevantes». Pero ello no significa que sean herméticas a las demandas de los más débiles.

### *A) Las facetas de la agenda política*

Según Cobb y Elder (1972), la agenda política puede ser definida como la lista de problemas públicos a los que un gobierno tiene que dar una solución. Todas las autoridades públicas disponen de su propia agenda (diputaciones, ayuntamientos, Naciones Unidas, gobiernos de Estados) y cada una la administra como puede. En este sentido, es un concepto diferente del de «programa político» (un conjunto de promesas electorales) y del de «orden del día» (un simple conjunto de asuntos). La agenda va más lejos, ya que se trata de un espacio institucional que se rige por un mecanismo de filtros, que dejan pasar algunos asuntos problemáticos considerados como relevantes y otros no. Desde este punto de vista, la agenda política refleja el ámbito de actuación del gobierno (Roller, 1995). Existen varios tipos de agendas políticas en función de la naturaleza de los problemas que llegan (Cobb y Elder, 1972)<sup>5</sup>.

El primero es la «agenda institucional». Allí aterrizan todos los problemas que

estructuralmente forman parte de las competencias de un gobierno (presupuesto, organización de las elecciones, nombramiento de funcionarios, etc.). No suele generar ningún debate al respecto. Se trata de asuntos gubernamentales por naturaleza y se da por hecho que el gobierno tiene que darles una respuesta.

El segundo es la «agenda coyuntural (o sistémica)». En esta segunda cesta llegan los problemas que no son competencia exclusiva del gobierno pero que, por alguna razón, han crecido hasta requerir una respuesta gubernamental. La violencia de género, la creación asistida, la obesidad infantil son todos asuntos del ámbito privado que han sido promovidos por un colectivo hasta llegar a convertirse en problemas públicos que requieren algún tipo de regulación.

### *B) La agenda política y sus actores*

Se ha dicho anteriormente que los problemas considerados como relevantes llegaban a la agenda política después de pasar por las manos de intermediarios. Pero ¿quiénes son los actores de este proceso? *Stricto sensu* son todos los actores que actúan de forma intencionada, o no, para obligar al gobierno a que trate un problema público (Shoemaker y Reese, 1991). Entre los primeros figuran los burócratas cuyo poder de presión dentro del sistema político puede conseguir imponer un tema en la agenda. Por ejemplo, la era Meiji (la política de modernización: 1868-1912) en Japón empezó bajo la presión de los consejeros del joven emperador. Esta revolución interna permitió a Japón abandonar el sistema feudal y convertirse en un Estado centralizado y preindustrial.

Los científicos y sus descubrimientos científicos también pueden hacer entrar un problema en la agenda. Es el caso de los estudios sobre el efecto cancerígeno del tabaco, que a partir de los años setenta permitieron la organización de «macrojuicios» contra las tabacaleras norteamericanas. Desde entonces la prevención está a la orden del día en todos los países occidentales.

Los propios políticos imponen temas en la agenda de forma deliberada. Fue el caso del presidente de la República francesa Nicolas Sarkozy en 2007 con el tema de la inseguridad ciudadana en las grandes ciudades. Como ex ministro del Interior, este político gozaba de una cierta experiencia en materia de represión de la violencia callejera. Al enfocar la campaña presidencial sobre ese asunto, este candidato se aseguraba tener argumentos electorales frente a su contrincante.

Un grupo de presión con suficiente dinero puede pagar la campaña de promoción de un asunto hasta que el gobierno lo tome en cuenta. Éste es el método que usa el *lobby* de las armas de fuego en Estados Unidos (la Asociación Nacional del Rifle) para evitar su

penalización. La información difundida por prensa, radio, televisión e Internet constituye efectivas campañas de promoción en un país donde la peligrosidad de las armas de fuego ha sido demostrada sobradamente después de la matanza de Columbine en 1999.

Los movimientos sociales pueden ser un actor potente a la hora de establecer la agenda. Aunque no dispongan siempre de un acceso abierto a las instituciones representativas, los movimientos sociales cuentan con la fuerza de un colectivo numeroso. Es el caso del movimiento del 15-M en España (2011), que estuvo presionando mediante manifestaciones, *happenings*, peticiones y golpes mediáticos para captar la atención de los medios y del gobierno.

Los periodistas son un colectivo con cierto poder sobre la agenda. Ocupan un papel específico ya que, en un mundo tan mediatizado como el actual, los medios de comunicación ejercen una presión decisiva sobre la agenda. En gran medida actúan como intermediarios de las noticias que ocurren. El caso que se cita tradicionalmente para ilustrar el poder de la prensa es el de Bob Woodward y Carl Bernstein, ambos periodistas en *The Washington Post*, que en 1972 consiguieron que se iniciara un proceso de *impeachment* contra el presidente Nixon a raíz del *caso Watergate*. No obstante, este papel está evolucionando bajo la presión del mercado (se tiende a reducir el papel del periodismo de investigación) y de las nuevas tecnologías (los grupos de prensa han perdido su monopolio del tratamiento de la información frente a otros actores, como los blogueros) (tabla 1 y gráfico 2).

#### TABLA 1 *El sentido del término gatekeeper*

El término *gatekeeper* fue creado por Lewin (1947), quien empezó a usarlo en el sentido de «intermediario» en el campo de la sociología. En los años sesenta White (1950, 383-390) lo adaptó al estudio de los medios de comunicación. Pero fue sólo en 1972 cuando McCombs y Shaw (1972, 175-187) lo relacionaron con la noción de *agenda-setting*.

Un *gatekeeper* filtra la información y decide lo que se hará público y lo que no. Se trata de una tarea fundamental, ya que el acceso a la información define en gran medida la producción de normas legales futuras. En otras palabras, un problema que no aparece en los medios de comunicación no existe y, por tanto, no requiere ninguna respuesta política.

Fuente: Lewin (1947).

Más allá de estos actores se puede identificar un último grupo: el de los «espontáneos». Aquí caben todos los demás. Por ejemplo, los grupos terroristas que intentan modificar la agenda del gobierno, como al-Qaeda con el atentado de Atocha

del 11 de marzo de 2005 algunos días antes de las elecciones generales. Se puede señalar también el caso de activistas como Julian Assange, el fundador de *Wikileaks*, que consiguió en 2009 difundir miles de datos confidenciales por Internet. Aunque no consiguió cambios institucionales (quizás por la saturación de un público poco acostumbrado a procesar tanta información de golpe), sí se impuso en la agenda de numerosos gobiernos, que intentaron enjuiciarlo.

### III. LA DINÁMICA DE LA AGENDA POLÍTICA

Según Schattschneider (1960): «La definición de soluciones alternativas es el instrumento supremo del poder.» En otras palabras, los actores que consiguen hacer entrar un asunto en la agenda tienen una clara ventaja en el proceso de toma de decisión. Es lo que se suele llamar «proceso de expansión de un asunto». Existen varios modelos y enfoques que permiten entender las dinámicas de difusión de un asunto en la agenda gubernamental. No obstante, el modelo de Kingdon es uno de los más famosos por su sencillez y su capacidad heurística.

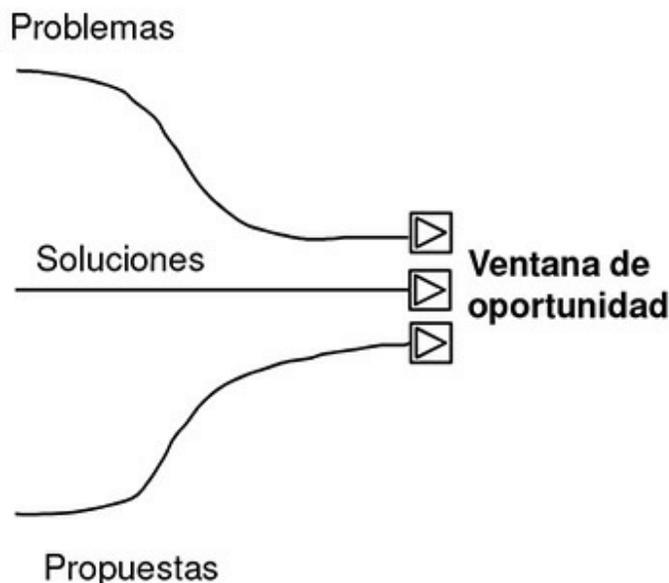
#### *A) El modelo de las corrientes múltiples*

El modelo de *agenda-setting* propuesto por John Kingdon (1984) no es el único disponible. Sin embargo, ha sido tan arrollador que, en un artículo de 2003, Peter John (2003, 481-498) se preguntaba si podía haber vida después de la teoría de Kingdon. Kingdon se pregunta por qué algunos temas entran en la agenda política<sup>6</sup> y otros no. Su pregunta es sencilla: es normal que se hable de las fugas de radiaciones nucleares en Fukushima a raíz del tsunami de marzo de 2011. Es un problema muy urgente de salud pública y de seguridad nacional. Pero hay otros temas importantes que podrían estar en la agenda y que, sin embargo, no están en ella. Por ejemplo, la violencia sobre las mujeres es un tema candente casi únicamente en España. En Francia, Alemania o el Reino Unido no aparece en la agenda gubernamental. ¿Por qué? Kingdon intenta encontrar el mecanismo que explica estas dinámicas.

Según Kingdon, al principio de cualquier problema político está la «sopa primitiva», es decir, un caldo de cultivo donde cada actor (políticos, expertos, grupos de presión, sindicatos, ciudadanos, periodistas) propone sus ideas, sus objetivos, sus proyectos y los temas que le parecen importantes. Se trata de un batiburrillo donde se mezclan la violencia de género, el precio de la gasolina, las energías renovables o la asignatura de educación para la ciudadanía. Para que se pase de esta sopa a un

programa gubernamental estructurado es necesaria la reunión de tres corrientes diferentes pero complementarias (gráfico 2).

GRÁFICO 2  
*El modelo de las corrientes múltiples*



Fuente: Kingdon (1984).

La primera es la «corriente de los problemas». Tal y como se especifica en el capítulo precedente, para que un asunto se transforme en política pública es necesario que alguien lo convierta en problema público claramente identificado. Sin este proceso de «problematización» el asunto nunca generará propuestas de resolución alternativas. Así que aquí tiene que intervenir un razonamiento causal que pueda demostrar —y convencer— a la mayoría que tal asunto es problemático, y que se debe a unas causas humanas (ya que, si son naturales, no hay casi nada que hacer).

La segunda es la «corriente de las políticas públicas» (o de las propuestas, o de las soluciones). Kingdon no cree que los políticos actúen de forma racional buscando una solución específica para cada problema, sino que van recogiendo las soluciones a su alcance, y que no duden en «reciclar» viejas soluciones para enfrentarse a nuevos retos. En esta corriente existen numerosos actores que luchan para imponer su propia solución. Por ejemplo, para luchar contra la contaminación, ¿hay que dejar de utilizar el coche (solución de los ecologistas radicales), intentar fabricar coches menos contaminantes (solución de los industriales) o no hacer nada (solución de la mayoría)? Aquí cada uno propone una solución ya prefabricada que encaja con sus intereses.

La «corriente de la política» (de la lucha política diaria) es la tercera corriente del modelo. Se refiere a los eventos políticos que puedan influir sobre la agenda (como las elecciones, campañas electorales, fiestas nacionales, guerras o cambios de gobierno). Esta corriente determina en gran medida el espacio público (por no decir mediático) que pueda permitir el auge de un asunto en un momento determinado. Así pues, en un mundo donde los grupos compiten para captar la atención de los medios es de vital importancia hacerse oír de forma estratégica. Por ejemplo, una huelga de basureros siempre tendrá más impacto antes de una elección que después. De la misma forma, los grupos antitaurinos suelen aprovechar las fiestas de San Fermín para organizar sus actos.

Ahora bien, separadamente estas corrientes no suelen ser capaces de imponer un problema político en la agenda; sin embargo, la combinación de las tres puede generar cambios muy profundos abriendo una «ventana de oportunidad» (Keeler, 1993, 433-486). Esta ventana es un espacio que se abre y se cierra rápidamente y que permite que un tema entre en la agenda y pueda generar una política pública en un futuro más o menos cercano. Por ejemplo, el derrumbe de las Torres Gemelas en 2011 permitió al gobierno Bush lanzar una costosa campaña militar en varios frentes (Iraq y Afganistán). Es poco probable que esta ofensiva se hubiese producido sin ataque terrorista.

No siempre es necesario que las tres corrientes se junten (aunque sea más eficaz) para generar una ventana de oportunidad. A veces, la conjunción de dos corrientes es suficiente, aunque el resultado sea más incierto. El carácter «estrecho» o más suelto de este vínculo entre corrientes depende, en gran parte, de la capacidad de los emprendedores políticos para hacerse oír. Algunos conseguirán maximizar mejor sus recursos que otros, aunque el contexto no sea propicio para ello.

### *B) Los escenarios de entrada*

El modelo de las corrientes de Kingdon es una buena sistematización de los procesos que tienen que ocurrir para que un tema entre en la agenda política. Los problemas políticos aparecen en la agenda porque son especialmente graves o porque alguien los hizo entrar allí. Estos procesos pueden dar lugar a varios escenarios posibles<sup>7</sup> según Cobb, Ross y Ross (1976, 126-138). El primer escenario es el de la «iniciativa interna», que se produce cuando un problema aterriza en la agenda gubernamental porque el gobierno lo ha decidido así, o bajo la presión de un *lobby* que mantiene contactos directos con el poder político. En estas condiciones el problema en cuestión no tiene por qué pasar por la agenda pública previamente. Por ejemplo, en el Congreso español el voto anual de los presupuestos de las fundaciones que dependen

de los partidos políticos no suele generar mucho debate. No parece provenir de una demanda social de la ciudadanía. Los cinco millones de euros anuales que los partidos se atribuyen son más bien un asunto que los partidos imponen en la agenda del Parlamento para su propio beneficio (*Boletín Oficial del Estado*, 2011).

La segunda variante es el llamado «modelo de la movilización». Modeliza los casos en que el propio poder político crea un problema y lo transmite al público para ganar apoyos. En tales casos se pasa de la agenda política a la agenda pública a través de una lógica expansiva. El machaqueo mediático y político de un asunto concreto puede llegar a cuajar en la opinión pública hasta que dicho asunto sea considerado un problema relevante por la ciudadanía. El tema de la inseguridad ciudadana en España es un buen ejemplo, ya que hasta 2001 no se trataba de un tema preocupante. De repente se convirtió en un asunto serio y, a continuación, en un problema político dispuesto a entrar en la agenda. A pesar de todo, las encuestas demuestran que la realidad del riesgo no es coherente con el riesgo percibido. La inseguridad ciudadana se fundamenta en un conjunto de razones entre las cuales figuran la presión mediática, los discursos políticos y la presencia de una policía de proximidad (Medina, 2003, 3-21).

El último escenario posible es el del «modelo de la iniciativa externa». Ocurre cuando un problema se inscribe en la agenda gubernamental después de varias semanas de movilización social liderada por un grupo externo a las instituciones políticas. En este caso, es la presión de la sociedad civil organizada la que favorece la entrada de un asunto en la agenda. Puede ser el caso del matrimonio entre personas del mismo sexo en España, autorizado en 2005 en respuesta a las demandas de varios colectivos homosexuales (Colectivo Lambda; Asociación de Madres y Padres de Gays, Lesbianas, Bisexuales y Transexuales) (Calvo, 2007, 295-314).

---

<sup>1</sup> Se puede consultar en la página web de la Universidad de Texas en Austin: <http://www.policysagendas.org/>.

<sup>2</sup> Por ejemplo, las crisis humanitarias en el Cuerno de África movilizaban al público occidental en los años ochenta, pero ante la falta de soluciones ya no lo apasionan tanto.

<sup>3</sup> El hecho de que un 15 por 100 de la población africana esté infectada no genera especial interés en los medios.

<sup>4</sup> Temas estacionales como el anuncio de la llegada de una ola de calor en julio, de la apertura de las rebajas en El Corte Inglés, el enésimo reportaje sobre las vacaciones de los jugadores de fútbol, sobre la vuelta al cole o sobre el síndrome postvacacional.

<sup>5</sup> En este sentido, también es interesante la taxonomía de Kingdon (1994), que afirma que la agenda se subdivide en función de si el gobierno actúa o no entre la «agenda gubernamental» (la lista de los problemas que recibe el gobierno y del que debería ocuparse) y la «agenda decisional» (la lista de problemas que van a recibir un tratamiento especial y al que se intenta dar realmente una solución).

<sup>6</sup> La agenda está formada por la lista de temas a los que los gobiernos prestan atención (paro, morosidad, centrales

nucleares, corrupción, elecciones municipales).

[7](#) Sin embargo, habría que añadir al menos un modelo más para ser exhaustivo con el modelo de «iniciativa instantánea» cuando un problema es tan obvio que entra inmediatamente en la agenda gubernamental (por ejemplo, la catástrofe de Chernóbil en 1986).

## CAPÍTULO 4

# LA TOMA DE DECISIÓN, O LA ESENCIA DE LA POLÍTICA

## INTRODUCCIÓN

La fase de la toma de decisión es esencial en materia de políticas públicas. Se produce cuando un asunto ha sido convertido en problema y este problema ha entrado en la agenda política. Se trata entonces de decidir qué soluciones le va a aportar el gobierno. *A priori*, se trata de una simple formalidad: sólo hace falta calcular qué aspectos positivos y negativos acarrea cada posible solución, y elegir la mejor (o, en su caso, la menos perjudicial). Sin embargo, esta fase del ciclo de las políticas públicas es mucho más compleja de lo que parece a primera vista.

¿Significa esto que las políticas públicas son una simple cuestión de racionalidad instrumental? Al menos desde Max Weber los científicos sociales son conscientes de que la racionalidad no es un concepto fácil de manejar. En su libro *Essence of Decision*, Graham Allison (1971) intentó demostrar que existían modelos analíticos alternativos al de la elección racional<sup>1</sup>. En aquel estudio analizó el desarrollo de la crisis de los misiles en Cuba en 1962 a través de tres enfoques: el del actor racional, basado en los axiomas de la racionalidad pura; el del proceso organizacional, basado en los axiomas de la racionalidad limitada; y el de la política gubernamental, basado en el pragmatismo de antiguos asesores de la Casa Blanca. La conclusión es que no existe una forma unilateral de decidir sobre los asuntos políticos, especialmente en materia de políticas públicas, donde varios modelos se oponen según se considere que las decisiones se toman basándose en pautas de racionalidad absoluta, de extrarracionalidad o de racionalidad limitada.

Ante todo, es importante entender que el término «decisión» se refiere en sí a un amplio abanico de conceptos. Primero, existe una diferencia fundamental entre las decisiones sobre asuntos técnicos y las decisiones sobre asuntos políticos. Cuando un avión está a punto de estrellarse, el piloto no organiza un referéndum entre los

pasajeros para saber si es mejor aterrizar con los motores encendidos o apagados. Es un asunto puramente técnico para el que el piloto es el único individuo cualificado para decidir. En cambio, cuando un Estado tiene que limitar su déficit, sus líderes tienen que decidir qué partidas presupuestarias van a reducir o suprimir. Cualquier elección implica efectos positivos y negativos basados en una cierta visión de la realidad.

Segundo, tal y como subrayaron Peter Bachrach y Morton Baratz (1962, 947-952; 1963, 632-642) en los años sesenta, las decisiones son siempre de dos tipos. Por una parte están las decisiones «positivas», que son las que implican la elección entre varias opciones. Por ejemplo, un alcalde puede elegir construir un hospital en lugar de una guardería. Por otra parte existen también «no-decisiones». El mismo alcalde puede elegir no hacer nada con el presupuesto. Es una forma activa de mantener ciertas demandas al margen, o sea, de «sesgar» la actividad política. Según Bachrach y Baratz, las «no-decisiones» relacionadas con «no-temas» suelen ser tomadas por las elites político-económicas en contra de los actores sociales más débiles (minorías étnicas, pobres, mujeres)<sup>2</sup>.

Ahora que se ha dejado claro el contenido del concepto de decisión, este capítulo se centrará en los diferentes modelos analíticos de toma de decisión en materia de programas gubernamentales: el racional puro, el extrarracional y el que se basa en el concepto de racionalidad limitada.

## I. LA RACIONALIDAD ABSOLUTA

El modelo racional absoluto es el más obvio. Los pasos que propone en el campo de las políticas públicas parecen ser de sentido común: identificar el problema, analizar el problema, definir objetivos, elaborar soluciones alternativas, evaluar las propuestas en función de sus ventajas e inconvenientes y elegir una propuesta. Estos pasos reposan sobre el modelo de racionalidad absoluta, también llamado modelo de la «elección racional». Tiene su utilidad aunque no esté exento de críticas.

### *A) La elección racional*

La teoría de la elección racional no es un concepto nuevo ya que tiene antecedentes en el clasicismo ilustrado de Adam Smith y en el utilitarismo de Jeremy Bentham (Brogan, 1996, 793-806); sin embargo, esta modelización del comportamiento humano se ha convertido en el estándar en muchas disciplinas sociales, como, por ejemplo, la economía. Ante todo, es preciso especificar que el concepto de racionalidad aquí

significa simplemente «minimizar los costes para alcanzar un objetivo».

Ontológicamente hablando, las características del actor racional —el llamado *homo oeconomicus*— son las siguientes<sup>3</sup>. Se trata de un ser egoísta que se guía únicamente por el interés propio. Sus preferencias vienen dadas de antemano. Significa que se forman fuera de sí y que su origen poco importa. Las preferencias del *homo oeconomicus* son estables y no cambian a lo largo del tiempo. Además son transitivas, lo que significa que si prefiere la opción 1 a la opción 2, y la opción 2 a la opción 3, entonces preferirá la opción 1 a la opción 3. Dichas preferencias son perfectamente jerarquizadas (prefiere 1 a 2, y A a B). Tiene acceso a toda la información necesaria para tomar decisiones acertadas. Elige de forma óptima porque conoce el efecto de cada decisión en el futuro. Finalmente, actúa realizando un cálculo coste-beneficio en todo momento.

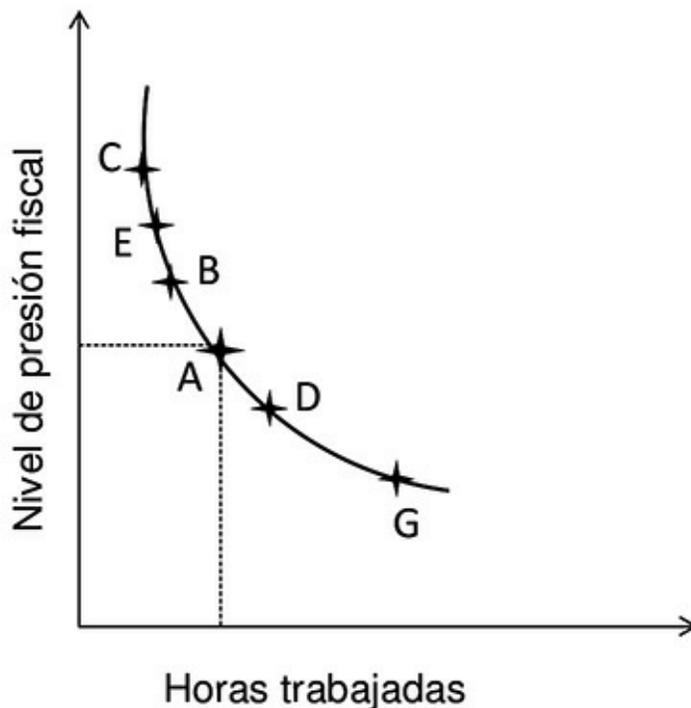
### *B) El óptimo de Pareto*

Tomando en cuenta estos elementos, se puede pensar que las decisiones óptimas en términos racionales son las que cumplen con el modelo de «eficiencia de Pareto» (u «óptimo de Pareto»). Según el economista y sociólogo italiano Vilfredo Pareto, existe un punto óptimo de distribución de los recursos, el famoso «óptimo de Pareto». En este punto, la distribución de los recursos es tal que cualquier cambio significaría que al menos un individuo saldría perdiendo. *A contrario*, si no existe otro punto en el que se mejore las condiciones de al menos un individuo sin perjudicar al resto, quiere decir que la distribución de los recursos es óptima (desde el punto de vista de los individuos, no de la sociedad en sí misma).

Para entenderlo, se puede utilizar el ejemplo de un gobierno que quiere realizar una reforma fiscal para generar más ingresos, pero que a la vez no quiere desincentivar el trabajo de forma que «siga valiendo la pena» trabajar a pesar del aumento de los impuestos. Las diferentes tasas de imposición están representadas en el gráfico 1 por las letras A, B, C, D, E, F y G. En el punto C el nivel de presión fiscal es elevado y genera entradas fiscales para el gobierno. Pero parece desincentivar el trabajo. En el punto G, el nivel de presión fiscal es bajo y parece incentivar el número de horas trabajadas. Sin embargo, genera pocos ingresos fiscales. Aun así, todos son eficientes en el sentido de Pareto. Los criterios de Pareto son de gran utilidad para decidir dónde fijar el nivel óptimo de presión fiscal: en este caso, en todos los puntos de la curva menos en el punto F, que no es «pareto-eficiente». No obstante, en la realidad no existen situaciones en que se pueda aplicar ciegamente el criterio de Pareto. En general, cualquier decisión política mejora la situación inicial de algunos individuos y empeora

la de otros. Entonces, ¿qué criterio aplicar para decidir la asignación de recursos?

GRÁFICO 1  
*El óptimo de Pareto*



Fuente: Elaboración propia.

### *C) La función de bienestar social*

A pesar de los pocos axiomas de base, el marco de la elección racional tiene una capacidad de entendimiento y de predicción muy elevada en ciertos campos. Razón por la cual numerosos autores (Pigou, Bergson, Samuelson, Sen) han intentado establecer una «función de bienestar social» para orientar la toma de decisión. Dicha función es una fórmula que pretende maximizar el bienestar de la comunidad sobre la base del bienestar de cada individuo. Según la corriente de la elección social, existiría una fórmula matemática de asignación óptima de los recursos que permitiría maximizar el bienestar de cada uno (y, por tanto, de la sociedad según el marco racional absoluto).

Existen dos grandes tipos de funciones de bienestar social. Por una parte se encuentra la «función utilitarista». Basada en la obra del filósofo utilitarista Jeremy Bentham (1780), esta función postula que el objetivo de cualquier sociedad consiste en proporcionar la mayor utilidad al mayor número de individuos<sup>4</sup>. Por ello, la función de bienestar social derivada de sus escritos es la simple suma de las funciones de

bienestar de los individuos y puede ser resumida a través de la fórmula siguiente:

$$W = F1, F2, F3...$$

Donde:

W = función de bienestar social.

F = felicidad.

1, 2, 3... = individuos.

Es importante destacar que en esta modelización todos los individuos tienen la misma importancia y no se pondera ningún valor. En estas condiciones, siempre que una mayoría de individuos vea sus condiciones de vida mejorar *ceteris paribus*, se podrá afirmar que ha mejorado el bienestar social. En realidad, se trata de una visión muy pobre de la realidad, ya que, si el 10 por 100 de la población de un país cuadruplica sus ingresos y el 90 por 100 restante se empobrece lentamente, ¿se puede realmente hablar de mejora del bienestar colectivo?

Para lidiar con esta contradicción, otros autores prefieren basar la toma de decisión de asignación de los recursos en la «función de bienestar rawlsiana». Dicha función se fundamenta en la teoría de la justicia del filósofo John Rawls (1971)<sup>5</sup>. Según Rawls, sólo se puede hablar de mejora del bienestar colectivo si mejora el nivel de bienestar del individuo en la peor situación. *A contrario*, poco sirve que aumente el bienestar de los individuos más prósperos si los más pobres no se benefician de ello. Esta aportación puede ser plasmada en esta fórmula:

$$W = \min (F1, F2, F3...)$$

Donde:

W = función de bienestar social.

F = felicidad.

1, 2, 3... = individuos.

min = criterio «maximin».

La gran aportación de Rawls respecto al utilitarismo clásico es que pondera el valor de cada individuo y presta mayor atención a aquellos individuos más necesitados. Para evitar que el reparto inicial de los recursos (dotes naturales, herencia económica y estatus social) se reproduzca de una generación a otra, propone aplicar el criterio «maximin». Dicho criterio es una regla de base que impone maximizar la situación del individuo en la peor situación. Todo ello para dejar que el criterio central que defina el

reparto de recursos en la sociedad sea la meritocracia.

Aun así, las funciones de bienestar social se enfrentan a un escollo importante: en el fondo, no existe ninguna regla universal que permita tomar decisiones políticas. Se trata ante todo de una elección política que reposa sobre relaciones de poder (los ricos suelen querer seguir siéndolo mientras que los pobres suelen pedir cambios) y presupuestos culturales a favor de más igualdad o de más libertad (Wildavsky, 1986). Pero, más allá de las críticas a este modelo poco realista, hay que reconocer que todavía hoy en día sigue generando una producción científica consecuente (Généreux, 2003, 24-26).

#### *D) El teorema de imposibilidad*

La función de bienestar social es, a primera vista, un concepto muy atractivo para guiar la decisión política. Sin embargo, plantea un problema técnico consecuente: ¿cómo agregar las preferencias individuales para que la preferencia común no perjudique a nadie? En otros términos, ¿cómo decidir de forma colectiva y racional? Históricamente, esta cuestión ha sido resuelta a través de varios mecanismos: sorteo, combate, dictadura, tradición, unanimidad, elección a la mayoritaria cualificada, elección mayoritaria o elección proporcional (Manin, 1995).

Existe un amplio consenso para afirmar que un método de toma de decisión democrático debería incluir al menos cuatro condiciones (Stiglitz, 1986). La primera es la «transitividad», que permite evitar los resultados cíclicos. La segunda es que la «decisión no sea dictatorial» y tomada por una única persona. La tercera es la «independencia de las opciones irrelevantes» de manera que se pueda decidir entre dos opciones (A o B) en una votación, aunque exista un abanico de soluciones alternativas que no entren en el proceso. La última y cuarta condición es la del «dominio no restringido» para que se pueda aplicar este proceso de toma de decisión independientemente del tipo de soluciones que se someten a votación.

Ahora bien, según el «teorema de imposibilidad» de Kenneth Arrow (1951), ningún sistema democrático permite tomar una decisión sin romper una de estas cuatro reglas. En otras palabras, cuando existen más de dos alternativas, y al menos dos individuos, no es posible diseñar un sistema de votación democrático que permita agregar las preferencias individuales sin derogar una de las condiciones de base. Tarde o temprano se producirá un resultado contradictorio, como, por ejemplo, una votación cíclica en que el resultado A es preferido al B, el B al C, y el C al resultado A (Harguindéguy, 2006, 541-542). Por ello los gobiernos no suelen actuar de forma tan racional y coherente como una persona de carne y hueso.

A pesar de las críticas que la suelen catalogar como una forma demasiado simplista de entender la política, existe también una rama de la sociología y de la ciencia política que usa los postulados de la elección racional. Tanto el «teorema del elector mediano» de Anthony Downs como «los ciclos partidarios» de Douglas Hibbs, y los «ciclos electorales» de William Nordhaus, tratados en el capítulo 10, son aplicaciones directas de esta teoría (Coleman, 1990; Green y Shapiro, 1994).

### *E) La teoría de juegos*

Existen otras aplicaciones del marco de la elección racional a la política, como, por ejemplo, la teoría de juegos. La inclusión de modelos basados en la teoría de juegos empezó durante la guerra fría cuando la colaboración de expertos como Morgenstern y Von Neumann (1947) o Nash (1950, 48-49) fue requerida por el gobierno de Estados Unidos para establecer escenarios posibles ante cada decisión tomada por la Unión Soviética. Esta situación de «equilibrio del terror» entre los dos bloques (capitalista y comunista) estaba motivada por la posesión del arma nuclear por ambos. A partir de entonces, el uso descontrolado de la bomba atómica podía aniquilar a los dos contrincantes en cuestión de horas. Esta situación generó un gran número de estudios prospectivos, intentando prever el comportamiento del adversario y las mejores estrategias para lidiar con cada escenario.

Entre los juegos más populares y extrapolables a las políticas públicas se encuentra el «juego del gallina», en el que dos jugadores conducen en sentido contrario y están a punto de chocar. El objetivo consiste en ser el último en desviarse para no ser considerado un «gallina». Es el tipo de situación que ocurre previamente a un conflicto armado y en el que los contrincantes intentan impresionarse mutuamente a través de una estrategia «llevando al borde del abismo» (Russell, 1959). Esta configuración es la que ocurrió durante la crisis de los misiles de Cuba en 1962, en la que Estados Unidos y la Unión Soviética estuvieron a punto de emprender un conflicto abierto.

La «caza del ciervo» es otra forma de pensar la política a través de un juego (es decir, una actividad delimitada por reglas con participantes racionales). Retrata a dos cazadores que sólo pueden conseguir un ciervo si se alían el uno al otro. En caso contrario, cada uno podrá cazar una liebre por su cuenta, pero en ningún caso un ciervo (tabla 1). Este juego fomenta la colaboración. Es perfectamente aplicable a los casos de integración regional voluntaria, como, por ejemplo, la Unión Europea, en la que cada miembro pierde una parcela de soberanía (su moneda o decisiones en materia de política agrícola), pero gana supuestamente beneficios superiores al coste inicial. En definitiva, la elección de cada jugador depende de su horizonte temporal, es decir, si

piensa a corto o a medio plazo.

TABLA 1  
*Matriz de la caza del ciervo*

	<b>Cazador A persigue una liebre</b>	<b>Cazador A persigue un ciervo</b>
<b>Cazador B persigue una liebre</b>	Ni el cazador A ni cazador B consiguen su objetivo	Cazador B consigue una liebre pero cazador A no caza nada
<b>Cazador B persigue un ciervo</b>	Cazador A consigue una liebre pero cazador B no caza nada	Cazador A y cazador B cazan un ciervo

Fuente: Elaboración propia.

Muy cercano al juego de la caza del ciervo se encuentra también el «dilema del prisionero» (también presentado en el capítulo 12), en el que dos ladrones son encarcelados e interrogados en celdas separadas. La regla es muy sencilla: si un prisionero delata a su compinche, entonces se libra de la cárcel; pero, si nadie habla, ninguno de los dos irá a la cárcel. En tales condiciones, cada ladrón se enfrenta a dos opciones excluyentes: delatar o callarse, esperando que su compinche haga lo mismo. El resumen de las opciones posibles se presenta a continuación en la tabla 2. Se supone que nadie se fía de nadie (cada compinche podría delatar a su compañero), así que en un contexto de incertidumbre los prisioneros tienden a intentar salvarse a sí mismos en lugar de salvar al grupo. Este resultado subóptimo es fruto del cálculo racional, es decir, del egoísmo puro. Esta configuración tiene numerosas aplicaciones, como, por ejemplo, la gestión de los bienes comunes<sup>6</sup>.

TABLA 2  
*El dilema del prisionero*

	<b>Prisionero 1 habla</b>	<b>Prisionero 1 no habla</b>
<b>Prisionero 2 habla</b>	Ambos van a la cárcel	El prisionero 1 va a la cárcel
<b>Prisionero 2 no habla</b>	El prisionero 2 va a la cárcel	Nadie va a la cárcel

Fuente: Tucker y Kuhn (1950, 51-72).

## II. EL MODELO DECISIONAL EXTRARRACIONAL

Los estudios contemporáneos de la decisión en materia de políticas públicas suelen obviar una parte del trabajo de los fundadores de la materia. En efecto, una de las primeras críticas hacia el modelo racional absoluto<sup>7</sup> surgió de la obra de Harold Lasswell, quien argumentó que las decisiones en materia de política se solían tomar en función de valores y normas y no sólo de criterios objetivos. Dicho de otro modo, para entender por qué un líder político decide algo hay que conocer primero la personalidad de dicho individuo.

### A) *La psicología como modelo decisional*

Después de unos discretos comienzos a finales del siglo xix, la psicología política conoció un amplio éxito en los años veinte y treinta con la publicación de obras como las de Reich (1933) sobre la *Psicología de masas del fascismo*, basada en la represión del instinto sexual. Según Reich —y su particular sincretismo entre freudismo y marxismo—, la dominación de la clase burguesa sobre el proletariado se fundamenta en la asimetría económica: los propietarios de los medios de producción exprimen a los trabajadores y se enriquecen sacando una plusvalía de su fuerza de trabajo. No obstante, esta dominación se basa también en elementos psicológicos sin los cuales la propia relación de dominación no podría durar. Estos elementos están relacionados con la represión sexual. En un mundo dominado por la burguesía y sus valores puritanos, los proletarios sufrirían la represión de sus hábitos sexuales. Esta represión favorecería el estado de neurosis. Tal neurosis sería la piedra de toque que garantiza la autoridad del rico sobre el pobre y la perpetuación de la sociedad de clases. Esta teoría conlleva dos consecuencias. Por una parte, la *psyche* humana permitiría entender las decisiones políticas. Por la otra, según Reich, revolución proletaria y liberación sexual irían de la mano.

Más tarde, durante los años cincuenta y sesenta, fue notable el éxito de los autores relacionados con la Escuela de Fráncfort. El más famoso —y polémico— fue, sin lugar a dudas, el estudio liderado por Theodor Adorno (*et al.*, 1950) sobre *La personalidad autoritaria*, en colaboración con investigadores de la Universidad de Berkeley. Se trataba de entender cómo había sido posible el ascenso al poder del nazismo y el apoyo

popular del que había gozado en su tiempo. Este grupo desarrolló en 1947 la «escala F» (con F de fascismo) para evaluar la tendencia autoritaria de los individuos entrevistados. Dicha escala analizaba varias dimensiones de la personalidad de los entrevistados para entender en qué medida tenían tendencias autoritaristas. Entre las múltiples dimensiones estudiadas destacaban el convencionalismo, la sumisión a la autoridad, la agresividad, la superstición, la relación con el poder, el anclaje de los estereotipos, el carácter autodestructor y el cinismo, la capacidad de introspección y la relación con la sexualidad. Muy criticada por los sesgos metodológicos que conllevaba su protocolo de investigación, esta obra afirmaba que las tendencias políticas autoritarias se debían a un conjunto de factores psicológicos adquiridos durante la infancia. Entre ellas destacaban el miedo a los castigos infligidos por los padres, la existencia de una figura paterna fuerte, el miedo a la desaprobación de los padres, el miedo a la castración simbólica, y la represión de las tendencias homosexuales. Aunque de forma menos literaria, esta tradición sigue vigente hoy en día, en particular en el análisis del liderazgo, del terrorismo o de la delincuencia (Owen, 2004; Lim, 2008), y se basa en conceptos como el ego, las pulsiones o la remanencia.

### *B) La psicología en políticas públicas*

Lasswell fue uno de los primeros científicos sociales en analizar la política desde un punto de vista psicológico y en aplicar su teoría al análisis de las políticas públicas. En sus libros *Psychopathology and Politics* (1930) y *Power and Personality* (1948), Lasswell se inspira en autores anteriores, como Wallace, Freud, Stack Sullivan e incluso Marx. Según Lasswell, todos los individuos actúan en función de valores profundamente anclados en su subconsciente. La persecución de estos valores ha llevado a la humanidad a producir instituciones especializadas (tabla 3).

TABLA 3  
*El modelo psicológico de Lasswell*

Valores	Instituciones
El poder	Las instituciones políticas (el gobierno español)
La ilustración	Las instituciones de investigación y de comunicación (el Centro de Investigaciones Científicas)
La riqueza	Las instituciones relacionadas con el mercado (el Banco Santander)

El bienestar	Las instituciones sanitarias (el Hospital Gregorio Marañón)
La aptitud	Las instituciones educativas (la Universidad Pablo de Olavide)
El afecto	Las instituciones de cercanía (nuestra familia y nuestros amigos)
El respeto	Las instituciones que distribuyen honores (la Fundación Príncipe de Asturias)
La rectitud	Las instituciones generadoras de ética (la Iglesia católica)

Fuente: Lasswell (1930 y 1948).

En cualquiera de estas instituciones los actores tienen que tomar decisiones a diario. No obstante, los rasgos psicológicos de los actores que trabajan en las instituciones políticas son peculiares. Así pues, muy influenciado por el freudismo y después de un amplio estudio sobre biografías de líderes políticos, Lasswell observa que, en la mayoría de los casos, estos individuos presentan rasgos psicológicos psicopáticos. En otras palabras, muchos de ellos sufrieron un trauma en su infancia que dañó profundamente su autoestima. Según Lasswell, la elección de la actividad política sería un intento para conseguir el reconocimiento de los demás a través de la *res publica*, es decir, la actividad orientada hacia la comunidad. La carencia de autoestima les llevaría a revertir toda su energía en perseguir el reconocimiento que creen que se merecen. Se trataría, pues, de la proyección de una frustración privada en el espacio público. Dicho mecanismo se puede resumir a través de la fórmula siguiente:

$$p \} d \} r = P$$

Donde:

} = se convierte en.

p = motivos privados.

d = desplazamiento hacia la *res publica*.

r = racionalización en términos de búsqueda del bien público.

P = líder político.

Este trauma puede generar tres tipos de líderes políticos. El primer tipo es el

llamado modelo del «agitador». Este perfil se centra en la emoción del público. Por ello las decisiones de un agitador en materia de políticas públicas buscarán remover las conciencias ajenas. Se trata de un individuo narcisista y con dificultades para relacionarse con los demás. Suele anteponer sus principios por encima de todo lo demás —incluso de su propia integridad física—, lo que puede favorecer que se le perciba como un líder carismático en el sentido weberiano. Al contrario, los «administradores» prefieren concentrarse en los procesos políticos y en su correcto desarrollo. Buscan la eficacia burocrática y evitan la controversia sin que, aparentemente, parezcan interesarse por el trasfondo ideológico que conlleva su tarea. Establecen una clara separación entre tarea profesional y su vida privada. El tercer tipo es el del «teórico». Un teórico tiende a centrarse en los grandes problemas ideológicos abstractos y a intentar compartir su marco ideológico con los demás. A diferencia del agitador, el teórico se vuelca en el debate ideológico pero sin involucrarse físicamente en la lucha política. Aunque sus seguidores puedan convertirlo en su líder, lo normal es que se quede en un segundo plano como proveedor de ideas.

La gran aportación del esquema de Lasswell es que no realiza ningún juicio de valor sobre el carácter más o menos democrático de los líderes. Tampoco diferencia los líderes «transaccionales» (que buscan gestionar las relaciones diarias entre individuos para mantener la estabilidad) de los «transformacionales» (que aspiran al cambio) pues sus tipos-ideales atraviesan eficazmente todas estas categorías previas. Todo el problema de la toma de decisión para Lasswell es que la «protección del ego» del líder no le impida tomar decisiones acertadas (por ejemplo, lanzando un ataque contra un país que reta su liderazgo) (Ascher y Hirschfelder-Ascher, 2005). Aunque no haya sido abandonada del todo, esta línea de investigación ha cedido el paso a otras perspectivas, como la racionalidad limitada (Thorngat, 2001, 85-112).

### III. LA RACIONALIDAD LIMITADA

El lanzamiento del programa de investigación sobre racionalidad limitada en los años cincuenta anunciaba una verdadera revolución en materia de análisis sobre toma de decisión. De las tres vertientes racionales analizadas en este capítulo, el programa sobre racionalidad limitada ha sido el que mejor ha atravesado el tiempo. Hoy en día paradigma dominante, algunos nombres propios como Simon, March, Olsen o Lindblom necesitan ser destacados por su labor excepcional.

#### *A) Los estudios pioneros*

Herbert Simon (1947; 1957) (tabla 4) es el inventor de la expresión «racionalidad limitada» y un auténtico revolucionario en el campo de estudio de la toma de decisión. Según Simon, se puede ir más allá de las teorías economicistas de la elección racional y de las teorías psicologizantes. Simon intenta analizar pautas de comportamiento válidas para cualquiera que no sufra una patología psiquiátrica. A través de numerosos experimentos de psicología cognitiva concluye que el cerebro humano es incapaz de resolver de forma racional una situación dada.

TABLA 4  
*Biografía de Herbert Simon*

Herbert Simon nació en 1916 y estudió en la Universidad de Chicago, donde fue alumno de Lasswell y se doctoró en ciencias políticas. Recibió el Premio Nobel de Economía en 1978. Es uno de los padres fundadores de los estudios sobre la toma de decisión dentro de las organizaciones y, por ende, de los programas de investigación sobre inteligencia artificial. Murió en 2001.

Fuente: Elaboración propia.

Según Simon, el comportamiento humano se enfrenta a dos grandes limitaciones. La primera es que nunca se dispone de la información completa sobre un asunto dado. Lo normal es que sea incompleta y que el individuo actúe en situación de incertidumbre. Por ejemplo, nadie compara el precio de una determinada marca de detergente en todas las tiendas de una ciudad antes de comprar un envase de la misma. La segunda limitación es la capacidad de tratamiento limitada del ser humano. El individuo no suele comparar todas las opciones posibles porque sus capacidades cerebrales son limitadas y muchos «sesgos cognitivos» le impiden pensar de forma perfectamente racional. Suele ser muy complejo comparar ofertas de telefonía móvil ya que ninguna compañía propone un precio que incluya las mismas opciones: algunas aplican una tarifa por horas, minutos o segundos; otras permiten llamar a ciertos países extranjeros con una tarifa reducida, mientras que el resto aplica tarifas nacionales que varían en función de la hora del día. A primera vista resulta muy difícil elegir una opción a ciencia cierta.

Volviendo al tema del análisis de la decisión en políticas públicas, estas limitaciones ponen en entredicho el modelo del *homo oeconomicus*. Según Simon, el modelo más cercano a la realidad es el del «hombre administrativo», que se limite a buscar la «satisfacción» y no la «maximización». En la mayoría de los casos, no se trata de buscar la mejor opción de políticas públicas entre todas las opciones posibles, sino simplemente conformarse con tomar una decisión que resuelva problemas locales a

corto plazo. Por ello, Simon no cree que las organizaciones se muevan exclusivamente en función de grandes objetivos estratégicos claramente definidos (como conseguir nuevos mercados o satisfacer a su clientela). Basándose en este hallazgo, March, Cohen y Olsen (1972, 1-25) consiguen demostrar que las organizaciones suelen ser grupos cuyos miembros actúan de forma reactiva, ya que su capacidad de innovación es limitada. Por ello, se suele luchar contra la incertidumbre reciclando viejas recetas desechadas para resolver problemas nuevos. Es el llamado «modelo del cubo de basura»: los líderes suelen rescatar viejas rutinas para «hacer algo» cuando aparece un problema inédito (en general con un éxito muy relativo).

En definitiva, Simon (con March, 1958) acepta que, en caso de enfrentarse a situaciones conocidas de antemano (la realización del presupuesto anual, el reparto de las subvenciones entre las asociaciones del pueblo, el envío de un emisario a un país extranjero), el modelo racional pueda tener una cierta viabilidad para entender el comportamiento de los actores políticos. Si existen rutinas y procedimientos programados con antelación, entonces se puede hablar de *homo oeconomicus*. No obstante, si una organización se enfrenta a situaciones completamente nuevas, hay que acogerse al modelo de «hombre administrativo» para entender sus pautas de actuación en medio de la «anarquía organizada» (Gouin y Harguindéguy, 2007, 369-393).

### *B) Salir del paso*

Charles Lindblom (1959, 79-88; 1979) irrumpe en los años cincuenta con un nuevo modelo de toma de decisión basado en los hallazgos de Simon. Ferviente pluralista, defiende que las organizaciones están hechas de facciones en lucha permanente. Siguiendo los pasos de Simon, Lindblom reafirma que el modelo racional-instrumental (que él llama «racional integral» o «primordial») de la economía no es satisfactorio para entender cómo los actores de un campo de políticas públicas actúan. En otros términos, la decisión en materia de políticas públicas no sirve para «resolver problemas», sino más bien para «salir del paso». El resultado es que no cree en los cambios radicales en las organizaciones, sino en el cambio incremental. Aquí el término «incrementalismo» se refiere a una evolución progresiva y gradual, debida tanto a elementos cognitivos como a la inercia política generada por los actores dominantes del orden establecido y de sus «perros guardianes». En otros términos, los cambios radicales son difíciles de aplicar ya que, por una parte, los actores organizacionales suelen ceñirse a un conjunto limitado de procedimientos y, por la otra, numerosas fuerzas sociales luchan para mantener el *statu quo*.

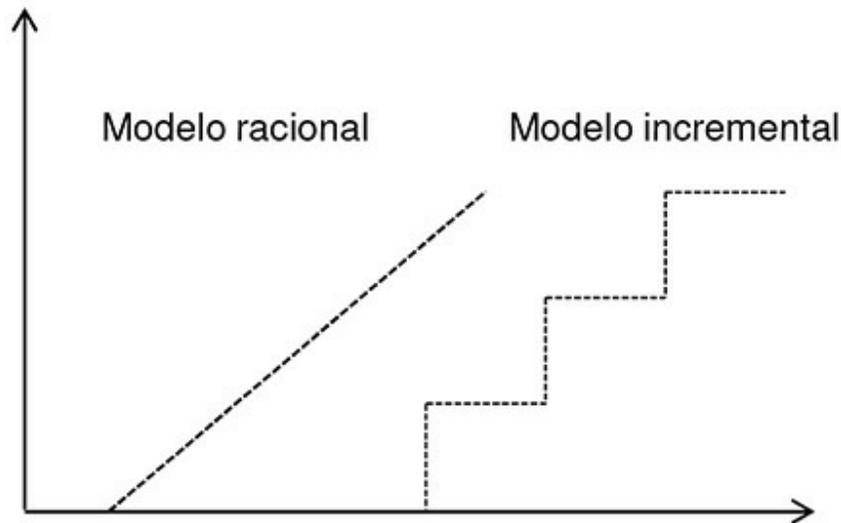
Los argumentos de Lindblom para sostener esta teoría se fundamentan en los

estudios sobre el comportamiento humano llevados a cabo por la psicología cognitiva. Según dichos estudios, el humano sufre al menos de cuatro sesgos. Primero, tiene preferencias inestables. Las preferencias de los actores suelen cambiar a lo largo de la implementación de una política. De esta forma los objetivos nunca son claros. En segundo lugar, los objetivos que las organizaciones se fijan suelen ser inabarcables. Los actores no son plenamente racionales porque casi nunca toman en cuenta el abanico completo de soluciones posibles. Y, aunque quisieran, no serían capaces de tener acceso a toda la información disponible. Por ello, tienden a imponerse objetivos desconectados de la realidad. Tercero, la mayoría de los actores suele adoptar una postura «satisfactoria». En estas condiciones, casi nunca se busca la solución óptima que resolvería todos los problemas de una vez por todas, sino que se suele buscar, en palabras de Lindblom, la solución que permita «salir del paso». Esta postura tiende a generar resultados suboptimales pero aceptables por todas las partes. Finalmente, los actores organizacionales se suelen limitar a elaborar estrategias de corto plazo. Los individuos suelen pensar a corto plazo. Es muy complicado lanzar políticas a largo plazo, o incluso a medio plazo. El ejemplo de la política nuclear va en este sentido. Se pueden construir más centrales para abandonar el petróleo; pero a medio plazo significa más riesgos (como en Fukushima, Three Miles Oak o Chernóbil), más complicaciones (el uranio enriquecido es siempre más difícil de encontrar, ya que es un recurso natural fósil) y más dinero (hay que deshacerse de los residuos de una forma u otra).

Según Lindblom, la toma de decisión en estas condiciones no tiene nada que ver con la puesta en marcha de una estrategia perfectamente meditada, tal y como lo describe la teoría de la elección racional. En el marco de la racionalidad limitada, el acto de decidir se resume a una serie de ajustes diarios y marginales. Cada decisión se basa en una suma de factores (falta de tiempo, presión de los demás, falta de recursos...) que obliga a adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno. Se trata, pues, de un comportamiento reactivo (por oposición al comportamiento proactivo que preconiza el enfoque gerencial) (gráfico 2). No significa que Lindblom (1958) no crea en el cambio profundo; es simplemente que el cambio profundo se realiza al cabo del tiempo y está hecho de pequeños ajustes institucionales, imperceptibles a corto plazo, ya que cualquier cambio se enfrenta a la inercia (Lindblom, 1958, 298-312).

## GRÁFICO 2

### *El modelo incremental*



Fuente: Elaboración propia.

### C) *Sesgos cognitivos y políticas públicas*

Los científicos sociales que usan el marco de la racionalidad limitada son conscientes de los fallos presentes en el proceso de toma de decisión. Por ello, una de las tareas más importantes desde el principio de este programa de investigación ha consistido en identificar y analizar los llamados «sesgos cognitivos», que limitan la racionalidad humana a la hora de decidir. Los sesgos cognitivos más estudiados en el ámbito de la toma de decisión en materia de políticas públicas son los siguientes (Fischer, 1987):

— *La falacia histórica*: Ya se ha dicho con anterioridad que los individuos no son capaces de prever las consecuencias de sus actos más allá del corto plazo. Siempre se decide en función de lo que se cree ser la mejor opción en un momento determinado. Sin embargo, la oposición política suele ser víctima (voluntaria) del «sesgo de retrospectiva (o recapitulación)» que consiste en modificar sus recuerdos (de por sí, la memoria humana es siempre selectiva) para poder afirmar que las consecuencias no deseadas de una decisión pasada eran previsibles (aunque no lo eran en el momento de la toma de decisión) (Fischhoff y Beyth, 1975).

— *La apofenia*: Sesgo identificado por Klaus Conrad (1958) que consiste en creer ver patrones seriales donde no los hay. Una serie de datos no siempre conlleva una lógica interna. Un político no puede basar sus decisiones en este tipo de interpretaciones. No es porque un ejército ataca siempre por la derecha que lo hará en todas las batallas. Es una falacia creer que una misma causa siempre genera la misma

consecuencia.

— *La atribución*: Según los teóricos de la atribución (Jones y Harris, 1967, 1-24) existiría un «sesgo de atribución o de correspondencia» (o error fundamental de atribución). Cuando un individuo fracasa, tiende a atribuir sus fallos a la superioridad (o a alguna artimaña) de sus competidores, y no a su propia torpeza. En otras palabras, otorga mayor importancia a los elementos externos que escapan a su poder que a los elementos internos que dependen de sí mismo. Por ello, los individuos suelen considerar a los demás como más malvados de lo que son en realidad. Es simplemente que les atribuyen intenciones que permiten explicar el propio fracaso. Es lo que Jervis (1968, 454-479) observa en el campo de las políticas públicas internacionales. Los líderes de Estado suelen caer en esta trampa. Es lo que explica en parte la carrera armamentística durante la guerra fría.

— *La aversión al riesgo*: Los individuos son reacios al cambio y suelen identificar mejor las pérdidas que las ganancias. Esta aversión hacia el riesgo y las pérdidas hace que cualquier previsión negativa del futuro puede desequilibrar una decisión según la «teoría de las perspectivas» (Kahneman y Tversky, 1979, 263-291)<sup>8</sup>. Esta teoría intenta explicar, por ejemplo, por qué los políticos y los ciudadanos están dispuestos a sacrificar parte de su libertad de movimiento en caso de amenaza terrorista aunque a nadie le guste vivir en un régimen policial. De esta manera, el coste percibido de una acción potencial terrorista justifica el despliegue de un arsenal de control (como cámaras, policías y perros).

— *La disonancia cognitiva*: Los individuos suelen intentar mantener una cierta coherencia psicológica, también llamada «consistencia» en psicología social. Pero, a veces, la diferencia entre los objetivos perseguidos y la realidad es patente. Dicha situación genera un estado de tensión psicológica conocido como «disonancia cognitiva» (Festinger, 1957). Así pues, para no contradecirse a sí mismos y perder su consistencia, los individuos intentan reducir la disonancia producida. Por ejemplo, cuando un líder toma una decisión que resulta ser catastrófica (como la guerra de Vietnam para Estados Unidos, por ejemplo), la disonancia entre los objetivos y la realidad aumenta. No le queda más remedio al líder que adoptar una de estas tres opciones: ignorar los efectos de su decisión y seguir, justificarlos explicando que dicha decisión ha permitido sacar ventajas, o reconocer que se ha equivocado. La tercera opción es la más costosa en términos psicológicos y políticos.

— *La confirmación*: Existen varios sesgos relacionados con este concepto. La atención de un individuo es selectiva (sesgo de la «atención selectiva») porque se fija únicamente en lo que le interesa. Precisamente, el análisis del llamado «sesgo de

autoservicio», identificado por Miller y Ross (1975, 213-225), demuestra que los individuos suelen interpretar la información ambigua a su favor. Por una parte, perciben y asimilan únicamente la información que refuerza sus conocimientos previos y, por otra, suelen rechazar todos los datos que puedan invalidar sus creencias. Es lo que se suele llamar un «sesgo de confirmación». En resumen, la mente humana actúa como un potente filtro cognitivo para mantener la coherencia del pensamiento.

— *El falso consenso*: Los individuos tienden a creer que sus propias normas y valores son compartidos por los demás. Es el llamado «sesgo del falso consenso» (Ross, Green y House, 1977, 279-301), que les empuja a pensar que su forma de pensar es «normal» y que tienen el monopolio del sentido común. Es un gran problema en política porque dificulta la comunicación y la toma de decisión, especialmente en contextos de negociación internacional, donde el etnocentrismo puede llevar a generar conflictos.

— *El pensamiento colectivo*: Cada humano actúa dentro de un cierto marco organizacional (familia, empresa, escuela) con sus reglas escritas y normas tácitas. El individuo suele ser una persona conformista sobre la cual se impone el poder del grupo. En política, la interpretación colectiva de un problema que realiza un grupo suele presionar al líder. Dentro de un grupo altamente integrado, el líder ya no busca la mejor solución sino la que permite mantener el consenso en el grupo. Aunque el líder no esté convencido desde el primer momento, tenderá a querer «subirse al carro» (es el llamado «efecto arrastre»). Por ello pocos líderes consiguen pensar con frialdad porque están contaminados por el espíritu del grupo. Este tipo de proceso acrítico es lo que Janis (1982) llama el «pensamiento de grupo». Uno de los mejores ejemplos es la decisión de Kennedy de invadir Cuba desembarcando en la bahía de Cochinos en 1961. El plan parecía una buena idea dentro del grupo de asesores de Kennedy, que había claramente subestimado las fuerzas cubanas. Pero la realidad demostró rápidamente que fue una decisión extremadamente arriesgada.

— *La obediencia a la autoridad*: El respaldo del grupo va más lejos aún, ya que, cuando un individuo se siente arropado por un grupo, tiende a actuar de forma mucho más «inmoral» que si tuviera que actuar solo. El «experimento de Milgram» (Milgram, 1963; 1974) demuestra que, cuando un individuo se puede esconder detrás de una regla impuesta por un tercero y no tiene que soportar el coste psicológico de sus actos, no duda en infligir daños a los demás. Esta conclusión explicaría el comportamiento de subordinación del ejército nazi durante la Segunda Guerra Mundial. En 1963, Stanley Milgram publicó los resultados de un experimento que acababa de terminar en Yale. Durante varias sesiones había pagado a ciudadanos corrientes de entre veinte y cincuenta años para que presionaran un botón que (supuestamente) mandaba una

descarga eléctrica a una persona atada a una silla, que gritaba de dolor siempre que contestaba mal a un cuestionario. El simple hecho de dar la orden al «verdugo» le eximía de responsabilidad, lo que explica que no dudara ni un segundo en actuar como ejecutor. En la primera tanda, el 65 por 100 de los individuos administró la falsa descarga máxima de 450 voltios.

— *El poder absoluto*: Muy cercano a la filosofía del «experimento de Milgram» está el «experimento de la cárcel de Stanford» de Philip Zimbardo (1971). En situaciones de superioridad absoluta, cualquier individuo parece capaz de adoptar decisiones en detrimento de sus «subordinados». En 1971, con la ayuda financiera de la Marina estadounidense, Philip Zimbardo dividió aleatoriamente a un grupo de veinticuatro estudiantes entre prisioneros y guardias en una cárcel ficticia. A los seis días el experimento se tuvo que detener, ya que los guardias estaban tratando a los presos de forma siempre más degradante (con palizas, torturas y privaciones) mientras los prisioneros se dejaban hacer de forma pasiva. La conclusión es que un individuo en posición de poder sobre otro puede abandonar toda regla moral si siente que le respalda una institución, y viceversa<sup>9</sup>.

— *La presión contextual*: Algunos años antes de emprender el experimento de la cárcel, Zimbardo (1969, 237-307) había puesto en marcha otro experimento famoso. En 1969 Philip Zimbardo tuvo la idea de dejar un coche (un Oldsmobile de 1959) sin matrícula y con el capó abierto en una calle del Bronx, de Nueva York. Hizo lo mismo con otro coche parecido, que aparcó en el exclusivo barrio de Palo Alto, en California. En veinticuatro horas, el vehículo del Bronx había sido despedazado mientras que el coche de Palo Alto seguía en su sitio sin un rasguño. Zimbardo decidió entonces administrar varios martillazos al vehículo de Palo Alto, lo que motivó a los transeúntes (de clase media alta) para robar y romper el coche. Años después Wilson y Kelling (1982) reinterpretaron este experimento en su teoría de la «ventana rota». A los pocos meses, ambos entrarían en el equipo municipal del alcalde republicano de Nueva York Rudolf Giuliani. Según esta teoría, existiría un «efecto de percepción ambiental» que se reflejaría en los actos de los individuos. Cuando los individuos perciben que la autoridad que les rodea muestra signos de debilidad, tenderían a desarrollar actos anticívicos. Un argumento que Giuliani utilizó para justificar la política de «tolerancia cero» en las calles de su ciudad.

---

<sup>1</sup> Este libro debe de ser entendido como una crítica al modelo dominante de la elección racional (y especialmente de la teoría de los juegos) en su uso en relaciones internacionales, tanto por la academia como por el gobierno (por Robert McNamara bajo Kennedy y Henry Kissinger bajo Nixon entre otros) y sus asesores (como los miembros de la RAND Corporation). En particular, Allison critica cómo se suelen obviar muchos elementos de la realidad para que «encaje»

en el modelo racional.

2 Una no-decisión se suele imponer de cinco formas distintas. En primer lugar se puede imponer por la fuerza, por ejemplo si un gobierno manda a la policía para reprimir una manifestación cuyas reivindicaciones no quiere escuchar. Se puede también imponer a base de sanciones aplicadas a los miembros del grupo que protesta (impidiendo de esta forma que se expresen). Tercero, un gobierno puede ignorar las demandas sociales deliberadamente o haciendo uso de la gran capacidad de «procrastinación» de la fuerza pública. Por ejemplo, puede crear una comisión para estudiar un asunto cuyo informe será entregado en un plazo de seis meses al ministro competente, que convocará entonces una reunión interministerial tres semanas más tarde. La cuarta forma de imponer una no-decisión consiste en modificar las reglas del juego político subiendo por decreto el número de firmas necesarias para organizar un referéndum popular, por ejemplo. Por último, un gobierno puede modificar los valores, a base de propaganda, hasta deslegitimar la causa de los demandantes. Uno de los ejemplos más famosos es el del presidente francés De Gaulle llamando *chienlits* (una vieja palabra que se refiere a un personaje popular del carnaval de París sinónimo de desorden) a los manifestantes de las revueltas parisinas de mayo de 1968 (Bachrach y Baratz, 1962, 947-952; 1963, 632-642).

3 El término fue utilizado por primera vez en el siglo xix por los críticos de la obra de John Stuart Mill.

4 Según Bentham, la «utilidad» es prácticamente sinónimo de «felicidad» o «bienestar».

5 Según John Rawls, las reglas de vida en comunidad deberían ser fijadas por individuos en situación de «posición original». Este concepto es una ficción filosófica en la que los individuos deberían decidir libremente los principios de vida en sociedad ignorando la posición socioeconómica que ocuparán en ella en el futuro. Se suele decir que los individuos en posición original están cegados por el «velo de la ignorancia». Estas reglas deberían seguir dos principios. El primero es el de la «libertad» en el sentido en que se debería garantizar el libre albedrío de cada uno. El segundo principio es el de la «diferencia». En un mundo en que nadie sabe qué nivel de renta conseguirá en el futuro, se deberían de otorgar los medios necesarios a los individuos en la peor situación de forma que se garantice la igualdad de oportunidades entre todos. Esta teoría es importante pues legitima la adopción de políticas de «discriminación positiva» para permitir que ciertos colectivos (mujeres, pobres, discapacitados, minorías étnicas) tengan acceso a bienes y servicios como la educación superior o puestos de trabajo en la administración pública.

6 La conclusión más importante de la teoría de los juegos tal como está siendo trabajada de forma experimental desde los años ochenta es que el comportamiento egoísta no es el más rentable a medio plazo. En este sentido, el experimento del politólogo estadounidense Robert Axelrod (1984) es particularmente esclarecedor. En 1979 Axelrod organizó un concurso informatizado basado en una variante del dilema del prisionero en la que el juego se repetía múltiples veces (lo que permitía aprender de la experiencia). La mayoría de los jugadores intentaban sacar el máximo provecho de sus adversarios en el menor tiempo posible; sin embargo, el algoritmo ganador fue el del matemático Anatol Rapoport, que se limitaba a empezar colaborando y seguidamente imitar la estrategia del contrincante (según la lógica del «ojo por ojo», o *tit for tat* en inglés).

7 Max Weber hablaría de «racionalidad instrumental» por oposición a la «racionalidad en valores». Para un buen resumen del debate en torno al concepto de racionalidad instrumental y su crítica por parte de autores como Adorno y Horkheimer, véase Coller (2003).

8 Daniel Kahneman es uno de los líderes de la llamada escuela de «economía conductual» (*behavioral economics*) y recibió el Premio Nobel de Economía en 2002.

9 La política de tortura generalizada de la cárcel de Abu Ghraib en Iraq parece ir en este sentido también. En 2004, Zimbardo tuvo que testificar en el juicio al sargento Ivan Frederick, guardia en Abu Ghraib y acusado de torturar a varios prisioneros. Zimbardo fue invitado para explicar el mecanismo psicológico que había empujado a un hombre aparentemente normal a convertirse en verdugo sin piedad. Se puede leer más sobre este asunto en Zimbardo (2007) o visionando la entrevista del psicólogo con Eduard Punset (2010).

## CAPÍTULO 5

# LA IMPLEMENTACIÓN COMO FASE POLÉMICA

## INTRODUCCIÓN

La implementación (también llamada «ejecución» o «puesta en obra») puede ser definida como el proceso que consiste en poner en práctica las decisiones políticas. Se trata de una fase fundamental en cualquier análisis de política pública porque es el momento en que se plasman las ideas en hechos reales.

Sin embargo, se trata de un objeto científico reciente. Al contrario de la toma de decisión, que siempre ha preocupado a los politólogos, la implementación sólo empezó a constituir un campo de estudio autónomo a partir de los años setenta (Hill y Hupe, 2002). La razón de este desinterés es muy simple. Hasta esa fecha no se percibía esta fase como un problema relevante porque la visión dominante era la del institucionalismo clásico, que consideraba la política y la administración como dos entidades claramente separadas y conectadas por una relación jerárquica perfectamente fluida (Wilson, 1887, 197-222). La segunda aplicaba lo que la primera le ordenaba. Precisamente, la implementación es la fase del ciclo de las políticas públicas donde acaba la política y empieza la administración. Al pensar que la administración moderna era (y tenía que ser) una organización racional basada en reglas fijas e impersonales (Weber, 1925), era lógico que la actividad administrativa no atrajese la atención de los investigadores.

En estas condiciones era perfectamente normal que no hubiese interferencias entre el lanzamiento de una política y su aplicación<sup>1</sup>. Por tanto, la implementación no requería ningún tipo de estudio politológico. Se trataba, pues, del «eslabón perdido» entre la política y la administración (Hargrove, 1975). Pero esta visión idílica de la administración —o «noble mentira», como la define Elmore (1980, 601-616)— empezó a quebrantarse a partir de los años setenta con la publicación de varios estudios sobre las disfunciones burocráticas de la administración moderna (Etzioni, 1961; Crozier, 1964)<sup>2</sup>. En particular, el libro *Implementation* de los investigadores de la Universidad

de Berkeley Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1973) —a menudo considerados como los «padres fundadores» de los estudios sobre implementación— puso de relieve la serie de fallos que solían aparecer en un programa gubernamental entre el momento en que era creado por los políticos y el momento en que la administración empezaba a aplicarlo. A partir de entonces se desarrolló una serie de estudios sobre las diferentes facetas de la implementación y los sesgos que la moldean. El final de los años ochenta puso fin a la «edad de oro» de los estudios sobre implementación (Sabatier, 2005, 17-34). La crisis del Estado de bienestar y la reducción de la inversión en políticas públicas reorientaron la atención de los investigadores hacia nuevos objetos, como el rendimiento de la administración, la calidad de los servicios públicos o los efectos de las privatizaciones.

Los estudios sobre implementación se encuentran a caballo entre la necesidad de analizar empíricamente el desarrollo de los programas gubernamentales y la obligación normativa de dar consejos para mejorarlos. Por ello los análisis sobre implementación se basan en tres vertientes de la literatura politológica (O'Toole, 1989, 181-210): las teorías de las organizaciones, las teorías de la democracia y los estudios de la administración pública. Todos estos estudios intentan explicar (y mejorar) el efecto de unas variables independientes sobre una variable dependiente.

El problema es que el número de variables independientes ha tendido a aumentar exponencialmente con el paso del tiempo, mientras que no siempre se ha prestado suficiente atención a las variables dependientes. La identificación de las variables dependientes es fundamental si uno quiere hablar del «éxito» o el «fracaso» de una política, aunque no siempre sea tan fácil de determinar en la realidad. Así pues, es muy importante que uno sepa lo que está buscando (la tasa de contratos en el sector siderúrgico antes y después de un programa de intervención, la buena coordinación entre servicios de ayuda a la infancia o el tiempo medio de respuesta de la administración a la queja de un ciudadano) para poder evaluar el «déficit de implementación», es decir, la distancia que separa estos resultados reales de los objetivos perseguidos (Dunsire, 1978). La característica principal de los estudios sobre implementación es que suelen basarse en programas que no funcionan a pleno rendimiento o cuyo diseño es tan complejo que están abocados al fracaso. Es lo que Rothstein (1998) llama de forma sarcástica «la investigación de la miseria». Se suelen clasificar los enfoques de la implementación en, al menos, dos categorías: los enfoques descendentes (arriba-abajo) y los enfoques ascendentes (abajo-arriba) (Sabatier, 1993, 266-296; 1986, 21-48)<sup>3</sup>.

## I. LOS ANÁLISIS DESCENDENTES

Los autores que defienden una visión «descendente» de la implementación son los que estiman que hace falta seguir la cadena de mando burocrática e identificar los fallos que aparecen. Estos estudios se basan en el concepto de «autoridad» para explicar lo que falla y cómo remediarlo. De esta manera, si una política pública no genera los efectos esperados es por un fallo de transmisión de autoridad entre los actores centrales y los actores locales. La principal limitación de este enfoque es la capacidad de los gobernantes para hacer respetar el organigrama jerárquico cuando se enfrentan al entramado institucional que representa la administración (Hjern y Porter, 1981, 211-227).

### A) *La falta de coordinación*

Los grandes pioneros de este tipo de estudios —Pressman y Wildavsky (1973)— centraron su atención en un programa de ayuda a la ciudad de Oakland, en California, lanzado en abril de 1966 (tabla 1). El programa estaba gestionado por la *Economic Development Administration* (EDA), una agencia federal creada en 1965 por el Departamento de Comercio de Estados Unidos, para fomentar el desarrollo económico en zonas deprimidas. El objetivo para Oakland era crear tres mil empleos entre la población afroamericana de la ciudad. Para llevar este proyecto a cabo, la EDA —en colaboración con el ayuntamiento y el puerto autónomo— recibió veinticuatro millones de dólares de la época para realizar varios proyectos: una nave para almacenar aviones de línea, una terminal portuaria para mercancías, varias carreteras, una macrozona industrial, así como un programa de formación profesional. Además, 1,6 millones de dólares extras fueron desbloqueados para otorgar préstamos a las empresas locales que contratasen a la «población-objetivo». Sin embargo, en 1970 sólo cuatro millones de dólares habían sido gastados para generar sesenta y ocho empleos. ¿Cómo explicar tal retraso?

TABLA 1  
*Aaron Wildavsky*

Aaron Wildavsky (1930-1993) es uno de los autores más importantes dentro del campo de las políticas públicas. Nacido en Brooklyn en el seno de una familia judía de inmigrantes ucranianos, fue uno de los fundadores de la *Graduate School of Public Policy* en Berkeley. Siendo profesor en la Universidad de California, ha publicado numerosas ediciones de su libro *Implementation*. Fue presidente de la Asociación Americana de Ciencia Política. Se le considera uno de los mejores especialistas de todos los tiempos en materia de implementación, presupuesto

gubernamental y gestión de riesgos.

Fuente: Elaboración propia.

El título completo del estudio<sup>4</sup> refleja bien la perplejidad de los ciudadanos frente a la falta de eficacia de las políticas lanzadas bajo Kennedy (*War on Poverty*) y Johnson (*The Great Society*). Muchos millones de dólares habían sido gastados para conseguir unos efectos muy limitados. El papel regulador del Estado empezaba a ser cuestionado.

Si el objetivo de este programa estaba claro desde el principio (crear empleo), no lo fue tanto la forma de conseguirlo (financiar obras públicas y, al mismo tiempo, incitar a las empresas para contratar empleados negros previamente formados). El problema era que la ambigüedad general multiplicaba el número de actores involucrados (Departamento de Comercio de Estados Unidos, Departamento del Trabajo de Estados Unidos, Departamento del Trabajo de California, Federación de las Pequeñas Empresas Norteamericanas, asociaciones de ciudadanos negros, ayuntamiento de Oakland y proveedores). Todos estos actores perseguían objetivos diferentes y no coordinaban sus agendas. Además, algunos elementos externos intervinieron. Por ejemplo, la Marina criticó el diseño del puerto mientras se estaba construyendo, lo que obligó a modificar el proyecto inicial. Este caos organizativo generó mucho retraso.

Para Pressman y Wildavsky, la implementación reposa sobre una hipótesis de cambio según la cual una causa voluntaria generará efectos controlados en el futuro. Sin embargo, pocas veces la realidad se adecua a la teoría. En general, cuanto más larga es la cadena de mando, más eslabones pueden fallar y más alto es el «déficit de implementación». En otras palabras, cuantos más actores estén involucrados en una política pública, más se corre el riesgo de conseguir efectos alejados de los objetivos esperados. Las luchas entre actores, la distorsión de la información, la inercia burocrática, los ritmos propios a cada colectivo hacen que sea realmente difícil respetar el organigrama inicial.

Desde una perspectiva más normativa, Pressman y Wildavsky propusieron los cuatro puntos siguientes para remediar estos límites. El primero consiste en reducir el número de «puntos de inflexión», es decir, el número de decisiones críticas que pueden cambiar el curso de un programa gubernamental, para conseguir el objetivo marcado. Cuantos menos movimientos estratégicos se den, menos posibilidades de fallo aparecen. Segundo, el hecho de deducir el número y la variedad de los participantes en cada punto de inflexión permitiría supuestamente limitar los fallos potenciales. Cuanta más centralizada sea la decisión, mejor. En tercer lugar, hay que tener en cuenta las preferencias de cada participante. Es mejor limitarse al núcleo duro de los

participantes y no involucrar a los actores periféricos poco interesados en el programa. Por último, es fundamental considerar la intensidad de las preferencias de cada participante. Los actores poco motivados pueden frenar un proceso de implementación. Hay que tener cuidado con ellos.

### *B) La construcción de sistema*

Los análisis de Van Meter y Van Horn (1975, 445-488) suelen ser considerados como la prolongación de los de Pressman y Wildavsky. La única diferencia es que tanto Van Meter como Van Horn realizan un esfuerzo extra de teorización en torno al concepto de «construcción de sistema». Según ellos, el proceso de implementación tiene más probabilidad de ser exitoso si el sistema de implementación es integrado. Por ello tiene que cumplir con dos condiciones: por una parte, un alto nivel de consenso entre los actores involucrados en torno a los objetivos de la política y, por otra, pocos cambios que realizar y que sean marginales.

Para conseguir estas condiciones de éxito, hay que prestar especial atención a las seis dimensiones siguientes. Primero, los objetivos tienen que ser precisos y concretos. Por ejemplo, «bajar las cifras del paro juvenil» o «acabar con la violencia en los estadios de fútbol». Segundo, los recursos e incentivos tienen que estar disponibles cuando se les necesita. Se trata del dinero invertido, de los agentes movilizados y de las prerrogativas de estos agentes. Tercer punto clave: las relaciones intergubernamentales. Dichas relaciones tienen que ser fluidas. Ya se trate de un sistema federal o no, tiene que haber una cierta coordinación entre los diferentes escalones político-administrativos (ayuntamientos/provincias/regiones/gobierno central). En cuarto lugar, los órganos de implementación tienen que ejercer un cierto control sobre la política y estar en contacto constante con los decisores políticos. El contexto político, social y económico constituye la quinta dimensión y tiene que ser propicio. No se puede pedir el mismo rendimiento a los agentes que implementan una política en tiempos de bonanza económica que en tiempos de crisis. Por último, Van Meter y Van Horn hacen especial hincapié en la disposición de los implementadores para optimizar el uso de los recursos. Según ellos, tanto la comprensión (cómo se entiende el objetivo) como la respuesta (cooperación, neutralidad, rechazo) y la intensidad (alta, mediana, baja) de los actores de campo influyen en el resultado final. Por ejemplo, está claro que el personal de un hospital estará menos dispuesto a realizar horas extras no remuneradas después de un recorte salarial.

Tal y como se puede observar, la implementación es a la vez un proceso muy sencillo de explicar y, sin embargo, terriblemente complicado en la realidad.

Numerosos ejemplos demuestran que sólo en muy pocas ocasiones un programa público consigue realizarse según el plan trazado por sus líderes. Se podría incluso llegar a decir que lo normal es que no se consigan los objetivos fijados.

### *C) Los juegos políticos*

La complejidad es justamente el objeto del famoso libro de Eugene Bardach (1977) *The Implementation Game. What Happens after a Bill Becomes a Law?*, donde describe la fase de implementación usando la metáfora del juego. Sin embargo, no se trata de un juego cualquiera, ya que involucra a jugadores reales, que desarrollan estrategias en función de un conjunto de reglas, para conseguir sus objetivos en un contexto de incertidumbre. Como muchos autores de su época, Bardach intenta demostrar que el resultado de los programas gubernamentales no se puede entender sin ir más allá de la observación de las instituciones formales. Lo interesante sucede informalmente detrás del escenario, en los pasillos y camerinos del poder.

El estudio de caso en el que Bardach se centra es la ejecución de la ley Lanterman-Petris-Short sobre la salud mental, adoptada en 1967 en California. Tal y como lo demuestra en su seguimiento de la aplicación de esta legislación, hay mucha «política» dentro de la administración. La prueba de ello son los dieciséis juegos nocivos que Bardach identifica en este proceso y que sesgan la implementación de cuatro formas diferentes.

El primer juego es el que llama la «desviación de recursos». Este juego tiene cuatro variantes. La primera es el juego del «dinero fácil», que ocurre cuando algunos burócratas empiezan a gastar el dinero de un programa público de forma irresponsable; por ejemplo, financiando estudios de gabinetes privados a un precio desorbitado. Este juego lleva a la segunda variante, la del juego del «presupuesto», que consiste en inflar artificialmente el presupuesto de una dirección administrativa para poder recibir más fondos públicos durante el año siguiente. En este caso, el presupuesto no tiene nada que ver con las necesidades o los logros de un servicio. Sólo se trata de conseguir más en el futuro, ya que todo lo que no se consume desaparecerá. El juego de la «vida relajada» y la falta deliberada de control de algunos administradores sobre el funcionamiento presupuestario de su dirección es otra variante de la desviación de recursos. Finalmente, el juego del «comederio de cerdos» es probablemente uno de los más conocidos por el gran público. Se basa en una expresión despectiva estadounidense que se refiere al comportamiento que consiste en repartir los recursos de forma clientelista como si el «comederio» no tuviera fondo.

El segundo gran juego al que se dedica la administración, según Bardach, es el de la

«modificación de objetivos». Este juego también se subdivide en variantes, como el juego del «apilamiento», que consiste en ampliar el ámbito de una política y dejar voluntariamente que se acumule el trabajo en un servicio administrativo hasta que, pasado un período prudencial, sea humanamente imposible resolver todas las tareas retrasadas. Muy cercano a la filosofía del apilamiento se encuentra el juego de la «disponibilidad», que sucede cuando se desencadena una lucha para definir (o redefinir) los objetivos de una política. Los administradores están dispuestos a vender un programa con objetivos difusos «al mejor postor», lo que es una fuente de clientelismo potencial. Finalmente, el juego del «mantenimiento de la paz» podría ser descrito como la actitud de algunos agentes públicos que no quieren tomar ninguna iniciativa que pudiese desequilibrar el juego. Suele acabar en parálisis absoluta.

Más allá de los juegos dedicados a la captación de dinero o a tratar expedientes, algunos miembros de la administración se han convertido en auténticos maestros en materia de «resistencia a los controles». La resistencia a los controles conlleva una serie de prácticas como el juego de la «palabrería». Se trata de política simbólica. Los administradores hablan mucho pero no realizan ninguna tarea concreta. En el mismo plano está también el juego de la «resistencia masiva», que sucede cuando una política es bloqueada por un colectivo de agentes públicos que consideran que va en contra de sus intereses propios. No hay que olvidar el juego de la «entropía social», generado por la incompetencia profesional de algunos agentes en todos los niveles de la implementación, ni tampoco el juego de la «gestión», que ocurre cuando aparece una fuerte competencia entre administradores para conseguir una mayor visibilidad y «lucirse».

La última familia de juegos administrativos que describe Bardach se basa en el hecho de «malgastar energías». La forma más fácil para conseguir este objetivo es la práctica asidua del juego de la «tenacidad», que se refiere a la actitud testaruda de algunos administradores que no quieren modificar su comportamiento bajo ningún concepto, aunque ello perjudique al resto del programa. Otra forma muy eficaz para ello es el juego del «territorio», que ocurre cuando varios servicios tienen que colaborar pero ninguno de ellos está dispuesto a ceder terreno. Suele degenerar en lucha corporativa para proteger y ampliar su propia jurisdicción. *A contrario*, el juego del «no es problema nuestro» empieza cuando algunos administradores no quieren involucrarse en un programa porque consideran que no forma parte de sus atribuciones. En la misma línea, el juego del «intruso» describe la postura de algunos agentes que rechazan a cualquier individuo con ideas novedosas —por muy brillantes que sean— que pudiese modificar las rutinas de funcionamiento a las que están acostumbrados. Por último, el juego de la «fama» se pone en marcha cuando algunos actores —a menudo

los actores políticos— consideran su reputación personal como un elemento más importante que la consecución de objetivos colectivos.

En consecuencia, el consejo que da Bardach a cualquiera que quiera lanzar un programa es doble. Primero, redactar un «guión claro» para que cada jugador sepa lo que tiene que hacer y pueda jugar limpio. Segundo, arreglar constantemente el juego. Observando la labor desarrollada por el político Frank Lanterman en el caso de la ley Lanterman-Petris-Short, Bardach recomienda que un jugador se convierta en «mediador» a tiempo completo y se dedique a seguir todo el desarrollo de la política implementada para resolver los juegos nocivos que puedan aparecer. Es lo que en la realidad se suele llamar «jefe de proyecto».

#### *D) El diseño institucional*

La gran fuerza del modelo de implementación de Daniel Mazmanian y Paul Sabatier (1981, 1989) es que sintetiza buena parte de los trabajos precedentes e intenta introducir un poco de orden en las numerosas variables identificadas por sus colegas. Ante todo, Mazmanian y Sabatier separan las «variables independientes» que influyen sobre la implementación de una política en tres categorías (tabla 2).

Las primeras son las variables estructurales. Son las que determinan el alcance de la respuesta al problema. Un problema puede ser muy reducido (por ejemplo, la falta de infraestructuras deportivas en un municipio gallego) o muy grande (como la bancarrota de las cajas de ahorros españolas). Se puede calcular la magnitud de un problema en función de cuatro determinantes. El primer determinante es la disponibilidad de la tecnología necesaria. Las políticas públicas no pueden resolver todos los problemas. Todavía no es posible impedir que estalle un volcán. En cambio, se puede intentar prever cuándo estallará y evacuar a la población lo más rápidamente posible. El segundo determinante es la diversidad en el comportamiento de la población-objetivo. Una diversidad alta supone un incremento del coste de la solución. Por ejemplo, no todos los ciudadanos reciclan; algunos se siguen equivocando entre los contenedores de plástico y de papel. Pero cuantos más numerosos sean los «recicladores», más eficiente será la recogida de basura. El tercer determinante es el peso relativo de la población-objetivo respecto al conjunto de la población global. Una población-objetivo reducida supone un gasto menor. Así pues, es mucho más fácil combatir el alcoholismo con una población de alcohólicos limitada. Cuanto más numerosa sea la población alcohólica, más dinero tendrá que gastar la comunidad. El cuarto y último determinante es el alcance del cambio comportamental necesario. Cuanto mayor sea el cambio necesario, más alto será el coste de la política. Se puede concienciar a los alumnos pequeños

sobre los efectos nefastos del machismo; sin embargo, si en su casa reciben un discurso contrario, entonces la lucha por los valores será más larga.

La segunda clase de variables independientes identificadas por Sabatier y Mazmanian es la de las variables institucionales. Son las que inciden en la capacidad de la ley y de sus reglamentos para ajustarse al problema. Muchos programas fallan porque su «diseño institucional» no está correctamente planteado. Esta macrovariable se desglosa en ocho subvariables. La claridad y coherencia de los objetivos es la primera de ellas. Los objetivos tienen que ser realistas, no contradictorios y claramente jerarquizados. Muy a menudo es preferible centrarse en un problema de envergadura limitada (como la mejora de la provisión de agua potable en pueblos del África subsahariana) antes que en uno inalcanzable (como resolver el problema del hambre en África en general). La segunda es la presencia de una teoría causal. Muchas políticas no la tienen y se remiten a la casualidad para conseguir sus objetivos. El líder político responsable ha de tener una idea de lo que quiere conseguir y de cómo lo quiere conseguir. Por ejemplo, para reactivar el empleo se puede abaratar el despido o abaratar la contratación, todo depende del punto de vista. La tercera es la financiación. Es primordial para que no se pare el programa antes de tiempo. La cuarta es la existencia de normas de jerarquía en y entre las diferentes instituciones participantes. Es importante saber quiénes son los actores y cuáles son sus prerrogativas para que el programa funcione correctamente. La quinta son las reglas de toma de decisión: decisión a la mayoría, a la mayoría absoluta, proporcional, veto suspensivo, todos estos detalles son importantes para evitar bloqueos innecesarios en las instancias decisorias. El reclutamiento de los agentes públicos del programa constituye la sexta subvariable descrita por Sabatier y Mazmanian. Se puede crear una agencia de regulación *ad hoc* (como la Agencia Nacional de Evaluación y de la Calidad Universitaria española para evaluar al profesorado), o «reciclando» una institución que ya existe, atribuyéndole nuevos objetivos (como el Banco Central Europeo para reflotar la economía europea). La séptima subvariable es la regulación del acceso de los actores externos al proceso de implementación. En términos de legitimidad y de eficiencia, puede ser bueno que los ciudadanos a los que vaya dirigida una nueva ley tengan acceso al programa para, si es preciso, modificar el diseño de la reglamentación.

Último grupo de variables independientes, las variables no-institucionales son iguales de importantes que las demás porque pueden afectar tanto positiva como negativamente al rendimiento de un programa. Entre estas variables cabe destacar los tipos siguientes. Primero, las condiciones sociales del entorno que son fundamentales para entender el éxito o fracaso de un proceso de implementación. Se pueden implementar numerosas políticas de discriminación positiva a favor de las minorías

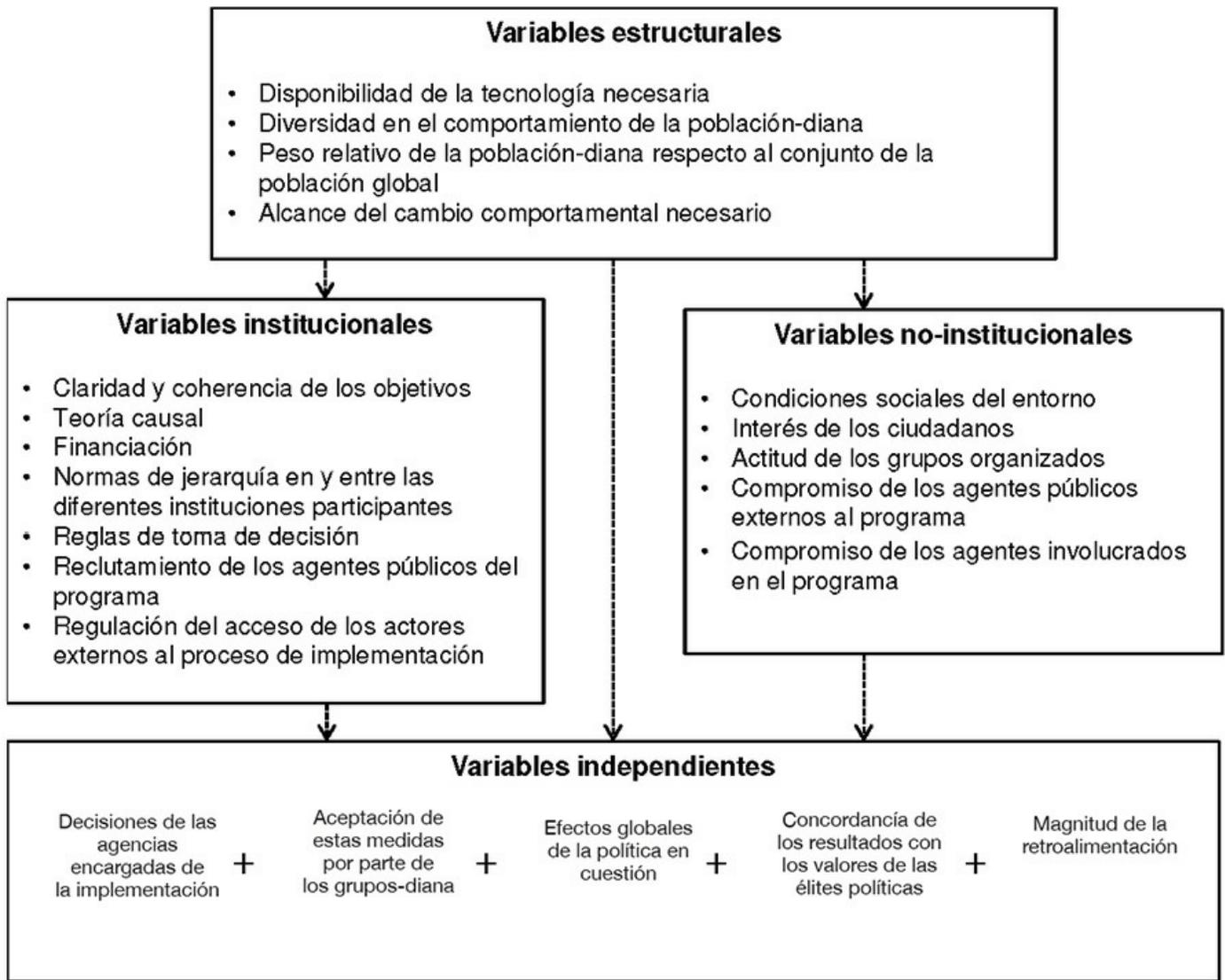
para que tengan acceso a la educación superior; pero también está claro que el desarrollo económico de dichas minorías es la mejor palanca para fomentar este acceso. Segundo, el interés de los ciudadanos es fundamental. Una política puede ser llevada a cabo en silencio por la administración, pero en general la atención del público representa un punto a su favor. Los cambios en la normativa sobre protección medioambiental a partir de los años setenta son un buen ejemplo de cómo las expectativas del público pueden influenciar la implementación de una política pública. Tercero, la actitud de los grupos organizados puede ayudar al buen desarrollo del proceso de implementación. Más allá de la ciudadanía en general, existen colectivos organizados y dispuestos a apoyar o frenar la implementación de determinadas políticas. Por ejemplo, es el caso de los grupos religiosos fundamentalistas provida, que hacen todo lo posible para entorpecer la implementación de la reglamentación sobre el aborto y el estudio sobre células madre. Cuarto, el compromiso de los agentes públicos externos al programa es muy importante. Los conflictos entre organizaciones públicas son frecuentes (por ejemplo, en Estados Unidos un conflicto de competencia entre la Agencia Central de Inteligencia y la Oficina Federal de Investigación); razón por la que es esencial conseguir el beneplácito de los agentes públicos externos negociando con sus superiores. Finalmente, el compromiso de los agentes involucrados en el programa es la piedra angular de cualquier proceso de implementación. Un liderazgo pro-activo que vaya orientado hacia la consecución de los objetivos fijados es la mejor garantía de éxito.

Por otro lado, Sabatier y Mazmanian (1986, 445-488) identifican también la «variable dependiente» de cualquier política pública. Según ellos, dicha variable se puede desglosar en al menos dos categorías. Por un lado se ubicarían los resultados concretos, es decir, los que generan efectos objetivos. El primero son las decisiones de las agencias encargadas de la implementación a través de nuevas leyes y nuevos reglamentos. El segundo es la aceptación de estas medidas por parte de los grupos-objetivo. Se supone que tienen que obedecer y hacer uso de los nuevos servicios y/o bienes creados a su favor, aunque no siempre es así. Por ejemplo, si se establece una serie de «puntos-verde» para recolectar y reciclar basura, y nadie separa el vidrio del plástico, entonces hay que tomar medidas suplementarias. La tercera clase de variable dependiente concreta es la que engloba los efectos globales de la política en cuestión. Una política genera resultados directos e indirectos así como resultados deseados y no deseados. Lo importante es que concuerden con los objetivos normativos fijados previamente. Por ejemplo, una subida de las tasas sobre el carburante puede limitar los desplazamientos, frenar la contaminación atmosférica y el calentamiento global, promover el uso de los transportes públicos, pero también echar a la calle a los

transportistas y a los profesionales del sector automovilístico.

La segunda categoría de variable dependiente es la de los resultados percibidos, que son los que producen consecuencias subjetivas. La concordancia de los resultados con los valores de las elites políticas es una de ellas. Una nueva política siempre genera apoyo y rechazo. El ejemplo de la expansión de los derechos civiles en los años sesenta en Estados Unidos creó animosidad entre los políticos sureños. Al observar que los negros estaban consiguiendo los mismos derechos que los blancos, las elites del Sur empezaron a discutir la legalidad de estas medidas. El otro gran tipo de variable dependiente subjetiva es la magnitud de la retroalimentación. Aquí el término «retroalimentación» se refiere a los retoques que sufre una ley durante los seis o siete años que siguen a su promulgación. Las críticas y los decretos que la complementan entran en este ámbito.

TABLA 2  
*Esquema de implementación*



Fuente: Sabatier y Mazmanian (1981, 3-35).

### E) Recomendaciones para el mundo real

Tal y como se indicaba al principio de este capítulo, los estudios sobre implementación se ubican entre el mundo del análisis teórico-sociológico y la necesidad práctica de ayudar a mejorar los programas gubernamentales. Los autores que han ido más lejos en este sentido son probablemente Brian Hogwood y Lewis Gunn (1984) en *Policy Analysis for the Real World*, donde —un poco a la manera de Maquiavelo— dan una serie de consejos a los decisores.

Los «diez mandamientos» de Hogwood y Gunn son los siguientes:

1) Evitar que las circunstancias externas no constriñan demasiado el proceso de implementación (por ejemplo, una crisis económica puede mermar las cuentas públicas

y frenar un programa redistributivo).

2) Prever suficiente tiempo y recursos para el programa en cuestión. Ello implica que el político deba resistir a las presiones a corto plazo impuestas por el ciclo electoral.

3) Facilitar la combinación de recursos (financieros, técnicos y humanos) necesaria en todas las fases de la implementación.

4) Estar seguro de que la teoría causal empleada es válida (por ejemplo, ya se sabe que la inyección masiva de dinero en una economía abierta no siempre beneficia a las empresas nacionales).

5) Identificar los posibles sesgos entre las causas y los resultados esperados de una política (como huelgas o confusión jerárquica en la administración).

6) Tener cuidado con las relaciones entre las organizaciones involucradas. Hay que estar seguro de que el rendimiento de una organización no depende exclusivamente de otra para que el programa siga funcionando.

7) Verificar que todos los agentes participantes han entendido y aceptado el objeto de la política implementada.

8) Tener cuidado con la función de cada agente. Cada uno ha de saber muy bien cuáles van a ser sus competencias.

9) Cuidar la comunicación y la coordinación entre los varios agentes del programa.

10) Asegurarse de que todos los escalones subalternos obedecerán a sus superiores jerárquicos.

## II. LOS ANÁLISIS ASCENDENTES

Los autores que proporcionan una lectura «ascendente» del proceso de implementación son los que examinan esta fase desde sus últimas consecuencias y «remontan» la cadena de mando hasta los actores que tomaron la decisión de dicha implementación. Estos análisis suelen centrarse en la noción de «intercambio» entre actores para entender por qué un programa funciona o no. Así pues, si un programa no funciona, examinan con detenimiento si hay problemas de coordinación entre los agentes que tratan con el público. Obviamente, este enfoque plantea una pregunta importante: ¿realmente los burócratas de base tienen tanto poder como para reorientar una política pública? (Linder y Peters, 1987, 463-465).

### *A) Los burócratas de campo*

A principios de los ochenta, Michael Lipsky (1980) publicó un análisis fundamental para el futuro de los estudios sobre implementación<sup>5</sup>. En su libro *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, demostró que el proceso de implementación no acababa en los despachos de la administración, sino que continuaba en la propia calle a través de los agentes que se enfrentaban en persona a los problemas. Estos «burócratas de campo» también tienen que ser considerados miembros de la «comunidad de los creadores de políticas públicas». Los «agentes en primera línea» (policías, trabajadores sociales, profesores, abogados o bomberos) son proveedores directos de servicios públicos a los ciudadanos y, como tales, también coautores de las políticas que aplican.

Estos agentes públicos se enfrentan a un dilema: por una parte, cubrir las necesidades de los usuarios y, por otra, asegurarse de que las políticas se implementen correctamente. Aunque no lo parezca, se trata de dos dimensiones a veces contradictorias. Por ejemplo, un trabajador social no puede prometer ayudas que no existen a una persona que las necesita. La disponibilidad de los recursos condiciona la relación de oferta y demanda de un servicio público. Para conseguir ambos objetivos, los agentes públicos utilizan dos herramientas: por un lado, se basan en su «poder discrecional como profesionales», puesto que tienen un margen de decisión estrecho pero real para actuar; por otro lado, utilizan su «habilidad interpretativa» y, cuando los documentos oficiales no son suficientemente específicos, tienen que decidir para que no se bloquee el servicio.

Estas herramientas les permiten desarrollar «estrategias adaptativas» sin las cuales les sería imposible desempeñar su misión. Por ejemplo, usar una estrategia de «rutinización» en el tratamiento de los usuarios es muy frecuente. Resultaría imposible tratar cada caso de forma particular; por ello, el agente público de campo crea él mismo sus propias categorías de usuarios, cada una con un protocolo de actuación propio. De esta forma tienen prioridad los que —desde su punto de vista— más ayuda necesitan. Por ejemplo, un profesor que trabaja en un colegio de barrio conflictivo puede expulsar a todos los alumnos que no atienden su clase una vez en el aula. Sin embargo, es muy probable que esta regla general necesite adaptaciones en la práctica, ya que la expulsión puede ser positiva para modificar el comportamiento de algunos alumnos y negativa en otros casos.

### *B) La negociación del orden social*

Para Barrett y Fudge (1981), el hecho de que los agentes locales realicen las tareas asignadas por sus superiores de la manera prevista por éstos no es fruto de la

obediencia sino de la negociación. La adecuación entre las decisiones de los políticos y las acciones de los agentes administrativos encargados de aplicar un programa no debe nada al azar. Todo este proceso es dinámico y político. Todo depende de las relaciones de poder recíprocas entre estos dos mundos ya que cada uno de ellos tiene sus propios valores y preferencias.

Aunque Barrett y Fudge afirmen que un proceso de implementación se basa en un organigrama «descendente», aseguran, sin embargo, que su cumplimiento depende de la capacidad de los agentes superiores para ganarse la benevolencia de los subalternos negociando, imponerse a los subalternos por la fuerza y/o manipular a los subalternos por el chantaje.

Todo ello hace que no haya ninguna lógica serial en el proceso de implementación y que a veces las decisiones de base se puedan tomar hacia el final de un programa. Para cualificar esta situación, Barrett y Fudge hablan de «orden social negociado». Estos autores británicos adoptan una «perspectiva centrada exclusivamente en las acciones de los agentes» y no tanto en los discursos. Implementar es «conseguir que se haga algo», lo que no significa necesariamente que este «algo» tenga que ver con los objetivos fijados previamente. De esta forma, lo que se suele llamar resultado de la implementación es en realidad «cualquier resultado obtenido» y no necesariamente «un resultado conforme a los objetivos fijados».

### *C) Las redes de actores*

Sin que se pueda hablar realmente de escuela de pensamiento, el grupo de autores norteamericanos y holandeses que constituyen Kenneth Hanf, Benny Hjern, Christopher Hull y David Porter defiende un enfoque muy peculiar. Se trata de una microsociología especialmente adaptada a los programas localizados por las razones siguientes (Berman, 1978, 157-184).

En primer lugar, se trata de una metodología muy inductiva. Tratan de identificar a los diferentes miembros clave que participan en un proceso de implementación. Les preguntan quién —según ellos— debería ser la siguiente persona que entrevistar. Este método les permite seguir el rastro del poder dentro de lo que llaman la «estructura de implementación»<sup>6</sup>. De paso, analizan las representaciones de los actores sobre lo que les parece importante y lo que no, sin limitarse a los objetivos normativos oficiales (Hjern y Porter, 1981, 211-227; Hjern y Hull, 1987).

En segundo lugar, esta metodología utiliza una novedosa variable independiente. El concepto de «estructura de implementación» se inspira directamente en la noción de «redes» desarrollada por el alemán Fritz Scharpf (con Hanf, 1978, 345-370)<sup>7</sup>. Según

Scharpf, es falso afirmar que en un proceso colectivo como un programa gubernamental todos los actores tienen el mismo objetivo y actúan como si fueran un único actor. En realidad, algunos individuos se alían temporalmente en torno a unos intereses comunes antes de distanciarse progresivamente para centrarse en otros tipos de objetivos. La gran ventaja del análisis en términos de «redes de actores de políticas públicas» es que permite ir más allá del enfoque centrado en las instituciones oficiales que implementan un programa concreto. De esta forma, el grupo de Hanf, Hjern y Porter (1978, 303-344) reintroduce la actuación de la sociedad civil en la política. Por ejemplo, el estudio llevado a cabo por Hanf (1982, 159-172) sobre el control de la contaminación ambiental en los Países Bajos demostró que las tensiones en el mercado de la energía tenían más efectos sobre el comportamiento de las empresas que la propia política del gobierno.

Obviamente, el concepto de «estructura de implementación» no es una teoría en sí, sino una simple herramienta de análisis. No obstante, permite realizar un estudio fino y fluido de las relaciones interpersonales e interinstitucionales en el marco de un programa gubernamental tal y como se explicará en el capítulo 7.

#### *D) El poder de los ciudadanos*

Hace unos años que la pareja constituida por Linda y Peter DeLeon (2002, 467-492) mantiene el interés por los estudios sobre implementación y democracia. Su perspectiva se inspira en la obra de autores como Habermas (1987) o Yanow (1996), que observan que el mundo político sufre de una «distorsión comunicativa sistemática» provocada por la presencia de un único partido o de una única coalición en el poder. Dicho de otra forma, el propio sistema representativo impide que haya consenso y que los actores pacten una solución entre ellos a través del discurso hasta llegar a un punto de acuerdo, es decir, una solución basada en el concepto de «racionalidad comunicativa»<sup>8</sup>.

Linda y Peter DeLeon abogan por una visión amplia de los estudios ascendentes sobre implementación y abogan por incluir a los ciudadanos de a pie en dicho proceso (Mischen y Sinclair, 2009, 145-164). Según los DeLeon, la acción pública se tiene que co-construir junto con la población a la que va dirigida. Es por ello por lo que un programa gubernamental tiene que nacer a partir de un proceso de democracia participativa que permita incluir las quejas y las demandas locales (a través de referéndums, jurados populares, peticiones, asambleas, línea telefónica gratuita o e-administración). De esta forma, el proceso de implementación podría ganar eficacia (se gastaría menos dinero, de forma más específica, y más responsable) y legitimidad (al permitir que participe cualquiera se limitan las posibilidades de quejas posteriores)

(Deleon, 1997).

Aunque esta visión de las políticas públicas suene a mero sueño idealista, cabe destacar que numerosos programas están siendo implementados de esta forma. Es el caso de infraestructuras colectivas como las autopistas o los ecoparques, que en algunos casos se redefinen en función de los intereses locales para evitar su rechazo frontal por parte de la ciudadanía (Premat, 2006, 137-142). Incluso en España existen mecanismos de consulta popular en el ámbito municipal con efectos vinculantes (Ibáñez Macías, 2005).

---

1 Es lo que Rein y Rabinovitz (1977) llaman el «imperativo legal» y supone una cierta congruencia entre la ley y su aplicación.

2 Para ser exacto, cabe señalar que no era la primera vez que se ponía de manifiesto la diferencia entre los objetivos de una política pública y los resultados en el terreno. Al final de los años cuarenta, Philip Selznick (1949) lideró un estudio sobre la *Tennessee Valley Authority* (TVA, una empresa pública creada en 1933 por el gobierno federal estadounidense para fomentar el desarrollo económico en Tennessee, Georgia, Virginia, Carolina del Norte, Alabama y Kentucky construyendo centrales hidroeléctricas, plantas de extracción de gas y petróleo y fomentando la agricultura extensiva). Dicha organización era supuestamente el estandarte de la política de modernización impuesta por el *New Deal* del presidente Roosevelt. Hasta aquel momento la política agrícola estadounidense dependía del Departamento de Agricultura en Washington; el objetivo de la TVA era precisamente romper con esta dinámica centralista y poner en marcha una serie de medidas de desconcentración, en cooperación con las asociaciones locales de agricultores, para ser más eficaz. Sin embargo, la lógica de cooptación de dichos agricultores (en su mayoría grandes propietarios terratenientes) introdujo un sesgo importante. Como resultado la TVA fue progresivamente desviada de su objetivo de modernización y se convirtió en una organización conservadora para proteger los intereses latifundistas en contra del interés común: abandonó la política de fertilización, las ayudas a los agricultores negros y el proceso de mecanización colectiva.

3 Existe una tercera generación de autores que mezclan ambas perspectivas (Ingram y Mann, 1980; Bovens y 't Hart, 1996).

4 Probablemente uno de los más largos de la historia: *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: Or, Why it's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*.

5 Este enfoque ha sido usado en numerosas ocasiones. Léase, por ejemplo, Maynard-Moody y Musheno (2003).

6 Una metodología desarrollada en paralelo con Elmore (1985, 33-70). Es lo que Richard Elmore (1980, 601-616) llama la «cartografía inversada»: el investigador observa los resultados y va «subiendo» a lo largo de la cadena de mando hacia los individuos que tomaron la decisión. Su conclusión es que cuanto más rígido sea el diseño de una política, más ajustes marginales van a tener que realizar los agentes de campo.

7 Scharpf no fue el primero en usar la expresión «redes de actores»; sin embargo, su trabajo fue decisivo en el ámbito de los estudios sobre implementación de políticas públicas. Para más información, léase el capítulo 7.

8 Según Jürgen Habermas, la racionalidad comunicativa se genera cuando varios actores intercambian ideas sin tener que defender intereses previamente constituidos. Co-construyen una solución estando abiertos al razonamiento de los demás.



## CAPÍTULO 6

# LA EVALUACIÓN: ¿UNA PRÁCTICA OBJETIVA?

### INTRODUCCIÓN

La evaluación es una fase muy importante en el ciclo de vida de una política pública. De hecho, es tan importante que mucha gente reduce el «análisis de las políticas públicas» (que cubre un amplísimo abanico de saberes y métodos) a la «evaluación de políticas públicas» (que sólo constituye un paso del ciclo de las políticas). La evaluación puede ser definida como el estudio del uso de los recursos y de las consecuencias de un programa público. Evaluar consiste en recabar informaciones sobre un programa y, por ello, va más allá del simple control administrativo. Se trata de una práctica centrada en dos aspectos relacionados: las organizaciones y los programas de acción pública. En realidad suelen ser difíciles de separar puesto que cualquier seguimiento de programa obliga a interrogarse sobre las rutinas que la propia burocracia está llevando a cabo. Por tanto, resulta complicado dividir el estudio de los procesos del estudio de las estructuras.

La evaluación permite supuestamente corregir el diseño de las políticas (Scriven, 1967, 39-83; Ballart, 1992). En otras palabras, trata de: 1) conocer el objetivo central de la política, 2) fijar criterios previos de evaluación claros, 3) describir lo que ha pasado y si los resultados se adecuan a lo esperado, 4) entender por qué se han producido los resultados registrados (si funciona, no hay problemas y, si no funciona, puede que la culpa del fallo sea de la propia teoría del cambio sobre la cual se basa el programa, o bien que sea la culpa de un elemento externo no previsto), y 5) prescribir consejos para mejorar el programa (nada, pocos o muchos).

La evaluación de la acción pública moderna surgió durante el *New Deal* y se consolidó en la década de los sesenta en Estados Unidos a través de la experiencia del PPBS (*Planning, Programming, Budgeting System*) (tabla 1). Se trataba de gastar el dinero federal de la forma más eficiente posible y, por ello, el Gobierno recurría al servicio de especialistas encargados de seguir los programas gubernamentales hasta su realización (Alvira Martín, 1991).

Esta innovación se extendió al resto de la administración a partir de la segunda mitad de los setenta a medida que los gobiernos conservadores ponían en marcha medidas de «nueva gestión pública» (privatización de empresas públicas, «agencialización» 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 evaluar todo lo evaluable. Sin embargo, a los pocos años, varios especialistas se dieron cuenta de que el «sentido común» no funcionaba necesariamente de la misma forma en el sector privado que en el sector público. Si evaluar el rendimiento de un obrero en una cadena de montaje es fácil, calcular la productividad de una asistente social en un barrio marginal es mucho más complicado.

### TABLA 1 *El PPBS*

El PPBS (*Planning, Programming, Budgeting System*) es el primer intento de racionalización de las opciones presupuestarias de la historia de la administración pública. Creado en 1960 por Hitsh y McNamara, trataba de calcular la necesidad de invertir en determinados sectores políticos realizando un análisis coste-beneficio. Existen varias agencias de evaluación en Estados Unidos, como el *General Accounting Office* (que depende del Congreso) y el *Office of Management and Budget* (que depende del ejecutivo).

Fuente: Elaboración propia.

La evaluación es hoy en día una práctica casi obligatoria en muchos ámbitos profesionales (como la educación, la industria o la ecología) y el número de trabajos publicados al respecto dificulta su síntesis (Rossi y Freeman, 1982). En Estados Unidos, la primera agencia evaluadora encargada de monitorizar los programas federales fue la *General Accounting Office* en 1967, dependiente del Congreso. Desde entonces se lleva a cabo un proceso de revisión periódica de la administración como el que impulsó el *Federal Sunset Act* en 1998. Varios países europeos siguen este esquema (tabla 2)<sup>1</sup>. Los organismos internacionales (Unión Europea, Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas) suelen imponer también la evaluación como requisito fundamental en sus programas.

### TABLA 2 *La evaluación en España*

En España existe una Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y de Calidad de los Servicios

Públicos (AEVAL), creada en 2005 y que depende del Ministerio de Hacienda. Su «PPBS» es el «Programa Nacional de Reformas del Gobierno», aunque nunca ha sido aplicado del todo. También se encuentran agencias semipúblicas a nivel autonómico (IVALUA en Cataluña, Comisión Foral de Evaluación en Navarra, Sociedad Vasca de Evaluación). Existe asimismo una Sociedad Española de Evaluación (la SEE) desde el principio del año 2000, que agrupa a numerosos profesionales del sector (Gómez Llanos, 2010, 28-38).

Fuente: Elaboración propia.

No hay que dejarse impresionar por el vocabulario utilizado por los/as evaluadores. En realidad, hay que tomar la evaluación por lo que es: el estudio racional de procesos que no lo son siempre (Cook, 1985, 21-62; Weiss, 1987, 40-45). Por ello, la evaluación debe ser considerada como una simple ayuda a la decisión. Se trata de un intento de saber más sobre un programa, pero en ningún caso una herramienta mágica que permita resolver todos los problemas por arte de magia. Asimismo, se trata de una herramienta ambigua. En ningún caso puede considerarse como la quintaesencia del «sentido común» y de la racionalidad instrumental (Shadish *et al.*, 1991). Al igual que todos los programas gubernamentales están impregnados de normas y valores políticos, todos los protocolos de evaluación reflejan una cierta ideología. La evaluación es un acto político y comprometido, no positivista y neutro (Stake, 1978; Scriven, 1980; Chelimsky, 1985; Duran, 1993, 137-149)<sup>2</sup>. Por último, la evaluación es una práctica que requiere flexibilidad intelectual. A pesar de la existencia de indicadores de monitorización válidos, hay mucho «bricolaje» en un protocolo de evaluación, ya que generalmente el evaluador no puede aplicar las mismas técnicas en todas las circunstancias (Patton, 1980; Dente y Radaeli, 1996, 51-66).

Aunque el enfoque del ciclo de las políticas públicas lo establezca así, es falso decir que la evaluación se ciñe al análisis de los resultados de un programa. En realidad se intenta obtener información durante todo el proceso (Kessler *et al.*, 1998). Por ello, este capítulo se centrará en los tres momentos de la evaluación: antes, durante y después del lanzamiento de una política, en los que se detallarán las técnicas más usadas en cada apartado<sup>3</sup>.

## I. LA EVALUACIÓN *EX ANTE*

La evaluación previa al lanzamiento de un programa gubernamental es importante para recabar informaciones sobre el contexto de implementación y así poder perfilar el diseño de las políticas. Es fundamental para entender el trasfondo en el que se desenvuelve la organización y sus programas.

## A) La cuestión de la evaluabilidad

El primer paso antes de emprender un proceso de evaluación consiste en preguntarse si la política en cuestión es evaluable. Aunque parezca obvia, esta pregunta no siempre es tan fácil de contestar. *A priori*, todos los programas públicos son susceptibles de ser evaluados. Sin embargo, su «evaluabilidad» (Wholey, 1983) depende de varios factores que hay que tener en cuenta antes de empezar cualquier gestión. Los primeros son los propios objetivos de la política. ¿Qué se evalúa? ¿Para quién? ¿Con qué fines? ¿En cuánto tiempo? ¿Dónde? Dichos objetivos son claros cuando se sabe exactamente lo que se busca. En este caso hay que definir variables de evaluación que puedan ser analizadas a lo largo del programa (como el número de horas trabajadas por el personal o la satisfacción de los clientes). Son confusos cuando existe una cierta ambigüedad en cuanto a la meta establecida. Ello significa que será difícil saber si el programa evaluado ha sido eficaz, ya que se carecerá de criterios para juzgarlo.

En segundo lugar, un programa es evaluable también si la validez interna de la teoría del cambio que lo sustenta está verificada. Si el mecanismo en el que se basa una política no está claro y/o es inexistente, significa que puede generar efectos imprevistos en cualquier momento (Chen y Rossi, 1987, 95-103). Por ejemplo, numerosos gobiernos intentan fomentar la compra de coches nuevos otorgando subvenciones a los hipotéticos compradores. Sin embargo, más allá de la racionalidad a corto plazo, hay que tomar en consideración que los coches generan también efectos muy perversos (contaminación ambiental y acústica, atascos, residuos y muertes en las carreteras).

Tercero, antes de lanzarse a un programa de evaluación, es bueno conocer los varios públicos a los que va dirigida la política en cuestión. Pueden ser de diferentes tipos y no todos tendrán los mismos intereses en cuanto al programa analizado. La tendencia actual consiste en ampliar el círculo hermenéutico a más actores (Cronbach, 1982), aunque todo depende de los recursos disponibles. Entre los más importantes destacan los actores que deciden qué tipo de política se pone en marcha y como ésta se va a implementar; por ejemplo, el gobierno de España cuando decidió poner en marcha el Plan de Empleo Rural. Segundo, es fundamental centrarse en los agentes públicos encargados de poner en marcha el programa; por ejemplo, los agentes del Ministerio de Economía y de las instituciones burocráticas y proveedores que dependen de él a la hora de financiar el Plan de Empleo Rural. En tercer lugar, hay que fijarse bien en el público objetivo. Son las personas a las que va dirigido un programa; por ejemplo, los jornaleros andaluces y extremeños, aunque existen muchos otros actores con intereses en este programa (los llamados *stakeholders*). Por último, puede ser interesante incluir al público indirecto en el análisis. Son las personas que se benefician indirectamente

del programa; por ejemplo, las familias de los jornaleros, pero también el resto de los comerciantes del pueblo, y más allá, todos los demás electores españoles.

El acuerdo de los actores del programa es otro de los elementos a tomar en cuenta a la hora de definir si un programa es evaluable o no. Esta condición es fundamental para conseguir la información necesaria a tiempo y evitar conflictos inútiles. Aunque parezca evidente, existen numerosos casos de evaluaciones en los que la falta de cooperación de la propia administración dificulta la tarea del evaluador escondiendo carpetas, vetando el acceso a algunas fuentes o borrando datos importantes.

Finalmente, cabe preguntarse cuál es el objetivo del proceso de evaluación. En palabras de Carol Weiss (1998, 21-33), los usos de la evaluación pueden ser de varios tipos. Primero, existe un uso «instrumental», cuando la evaluación permite sacar conclusiones de la experiencia realizada y mejorar el programa tratado. Existe también un uso «conceptual», cuando permite que los actores locales mejoren sus conocimientos para mejorar sus interacciones futuras. No hay que olvidarse del uso de la evaluación como instrumento de «movilización» cuando la evaluación es utilizada de forma partidista como racionalización *a posteriori* para legitimar la postura de un bando político. Por último, el proceso de evaluación puede ser usado con el ánimo de «influir» e intentar cambiar las instituciones y el sistema en general. Es el uso que genera los efectos más potentes.

### *B) El análisis estratégico*

Dicho esto, uno de los métodos más populares a la hora de evaluar un programa de acción pública es la matriz DAFO<sup>4</sup> (acrónimo de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades). Pensada en un primer momento para el mundo de la empresa privada, la matriz DAFO ha sido progresivamente adoptada por numerosos entes públicos, como la Unión Europea<sup>5</sup>. Dicho diagrama se inscribe en la tradición abierta por el experto en administración de empresas de la Universidad de Harvard Michael Porter (1980), con su modelo de análisis de la posición empresarial frente a su competencia (las llamadas «cinco fuerzas de Porter»). El análisis DAFO permite entender mejor 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 estudiada y qué estrategia implementar. En este sentido, es un modelo idóneo para las evaluaciones previas, ya que permite ordenar la información de manera muy gráfica (tabla 3).

TABLA 3  
*Análisis DAFO*

	<b>Positivas</b>	<b>Negativas</b>
<b>Dimensión interna</b>	Fuerzas	Debilidades
<b>Dimensión externa</b>	Oportunidades	Amenazas

Fuente: Elaboración propia.

La matriz funciona de la forma siguiente. Primero insiste en la dimensión externa del objeto analizado. Hay que entender el concepto de «dimensión externa» de forma amplia a nivel social, político, legal, económico y tecnológico. La matriz separa las oportunidades y las amenazas. Las oportunidades se refieren a todos los elementos positivos relacionados con el entorno, como, por ejemplo, una próxima modificación legal que pueda ser beneficiosa para la organización. Las amenazas pueden ser de varios tipos también. Así, un cambio del sistema (por ejemplo, una subida del precio de los transportes) puede afectar a los usuarios de un servicio público y degradar su calidad en poco tiempo.

El concepto de dimensión interna se refiere a los elementos que dependen directamente de la organización, como el capital, el patrimonio, el personal, el parque informático, la deuda o la percepción de los usuarios. Esta dimensión interna se apoya sobre fortalezas. La fortaleza se basa ante todo en la ubicación relativa de la organización respecto a las demás y en las ventajas relativas que pueda mantener frente a sus competidores (como mejores precios, una mejor imagen o una mejor infraestructura). La otra vertiente de la dimensión interna son las debilidades, que se refieren a los grandes problemas que tiene la organización frente a la competencia.

Por muy obvia que parezca, la matriz DAFO permite elaborar un diagnóstico completo que las instituciones públicas piden de forma siempre más insistente. Desde hace unos años, el análisis DAFO tiende más a realizarse siempre en colaboración con todas las poblaciones afectadas por un programa. Se trata de diseñar políticas con todos los posibles afectados para evitar bloqueos en el futuro. Por ello existen varias técnicas más o menos participativas, como las encuestas de satisfacción, las entrevistas semiestructuradas, las reuniones de información, los grupos de discusión o los jurados de ciudadanos que permiten diagnosticar problemas colectivos antes de activar un programa (Guba y Lincoln, 1989).

### *C) Delphi y la inteligencia colectiva*

El método Delphi (inspirado en el nombre del oráculo de Delfos) va en el mismo

sentido que el método DAFO. Su peculiaridad es que se fundamenta en el análisis colectivo. Creado al principio de la guerra fría por investigadores de la Corporación RAND (Olaf Helmer, Nicolas Rescher y Norman Dalkey) en estrecha colaboración con el ejército de aire norteamericano, el método Delphi es una alternativa a los modelos de evaluación matemáticos. Si en un primer momento el proyecto Delphi tenía por objetivo evaluar el potencial destructor del bloque soviético, es ahora una técnica utilizada en el campo empresarial y de la administración pública (Linstone y Turoff, 1975).

El método Delphi consiste en reunir un panel de expertos bajo la batuta de un «coordinador». Cada experto tiene que contestar a un cuestionario antes de hacer públicas las respuestas (de forma anónima, para evitar que un participante carismático inflencie a los demás). Se repite la operación varias veces (en general unas tres), hasta que se cristalice un cierto consenso sobre el tema en cuestión. Este método se suele usar para intentar prever los efectos de un programa público y entender si se trata de un programa socialmente deseable. Esta flexibilidad a la hora de crear un panel explica el éxito de este método desde los años setenta en muchos campos de las políticas públicas, como el transporte, las políticas sociales o la política de vivienda. El método Delphi tiene además una ventaja importante: puede ser aplicado de forma virtual. Por ello existen hoy numerosas aplicaciones que utilizan dicho método a través de la red Internet (Bolognini, 2001)<sup>6</sup>.

## II. LA EVALUACIÓN *IN ITINERE*

Este tipo de evaluación se refiere al seguimiento de un programa a medida que es implementado. También se habla de monitorización de proceso. Este tipo de evaluación consiste en examinar todos los pasos dados en un determinado sentido para identificar posibles fallos y remediarlos. Siempre existe una teoría que sustente la acción pública (si X hace Y, entonces se producirá Z). Es precisamente esta teoría la que hay que verificar en la realidad. Dos modalidades principales existen al respecto.

### A) *La gestión por objetivos*

La evaluación de programas públicos no sólo trata de conseguir cambios sociales a través de la política, sino también de usar los recursos públicos de la forma más eficaz posible (Pollitt *et al.*, 2005). Precisamente, la preocupación por la calidad de los procesos administrativos está muy difundida hoy en día. Todo ello gracias a la labor

desempeñada por los «gurús» de la administración empresarial, como Peter Drucker, Rosabeth Moss Kanter o Edwards Demming Parsons<sup>7</sup>. Existen dos grandes modelos de gestión/evaluación (Mas y Ramió, 1998): la clásica «gestión de control» jerárquica-piramidal taylorista y la «dirección por objetivos» ideada por Peter Drucker (1954). 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 al final del ejercicio.

El objetivo de esta práctica consiste en evitar «la trampa del día a día», que suele hacer perder la perspectiva a los mandos intermedios, incapaces de mantener una estrategia coherente a medio plazo. Hoy en día, la dirección por objetivos es una práctica muy difundida en las organizaciones públicas y privadas y que consiste en fijar indicadores de desempeño que los agentes deben conseguir. Dicho de otra forma, plantea objetivos a alcanzar para aumentar el «rendimiento» de un programa público. No obstante, mientras resulta bastante fácil imponer un volumen de ventas mínimo a los empleados de un gran almacén, resulta más complicado hacer lo mismo con ciertos agentes públicos (una enfermera, por ejemplo), razón por la que la dirección por objetivos viene acompañada de nuevas herramientas.

La más famosa es probablemente la técnica del «cuadro de mando integral», desarrollada por Robert Kaplan y David Norton (1992, 71-79). Este método permite evaluar la eficacia de una organización más allá de su simple rentabilidad financiera. Propone centrarse en cuatro aspectos interrelacionados. Primero, examina las «perspectivas financieras» que suelen preocupar a los accionistas (o al Estado en su caso). Se trata de evaluar la rentabilidad financiera de la organización y de sus programas. Segundo, se centra en las «perspectivas en cuanto a los clientes». Dicha categoría engloba todo lo relacionado con el precio, la calidad, el servicio postventa, la imagen corporativa y la satisfacción de los clientes/usuarios. Tercero, analiza las «perspectivas internas del negocio» que define el proceso de avituallamiento, de producción, de captación de clientes, de innovación, de seguridad e higiene y de responsabilidad social corporativa. Por último, un cuadro de mando integral incluye una reflexión sobre las «perspectivas en cuanto a crecimiento y aprendizaje» del personal, es decir, su reclutamiento, sus competencias, su formación, su grado de satisfacción, su coordinación y su motivación.

El *benchmarking* (o control comparativo y continuo de la calidad) constituye otro método de monitorización de los programas públicos. Inventado por la empresa Xerox en 1982 y teorizado por Robert Camp (1989), el *benchmarking* consiste en comparar la distancia que separa una organización de las organizaciones líderes. Se trata de

entender por qué los demás trabajan mejor y aplicar estas «buenas prácticas» a su propia organización. El *benchmarking* puede ser aplicado en todos los ámbitos de la organización. Sin embargo, los tipos de *benchmarking* más frecuentes son el interno (que permite comparar varios departamentos en una misma organización), el competitivo (para comparar varias organizaciones que producen bienes o servicios similares), el funcional (que permite comparar departamentos similares pero en organizaciones diferentes) y el horizontal (que se aplica a los métodos de trabajo independientemente del sector productivo).

Otro método popular para evaluar la calidad de un servicio es el uso de «indicadores clave de desempeño». Dichos indicadores sirven para cuantificar procesos complejos que no aparecen en las cuentas a primera vista. Se supone que todos los procesos de la organización (respuesta a las necesidades del mercado, innovación, satisfacción del cliente o cero defectos en la producción) pueden ser cuantificados. Por ello se propone fijar indicadores que permitan monitorizar la actividad diaria de la organización. Dichos indicadores tienen que respetar cinco preceptos básicos recogidos en el acrónimo SMART<sup>8</sup>. El primero es el de la especificidad, ya que es mejor cuantificar un elemento a la vez. El segundo precepto es que el servicio tiene que ser medible. Lo que no se puede medir no se puede mejorar tampoco. Tercero, los indicadores de calidad fijados deben ser alcanzables para que progrese adecuadamente la organización. Cuarto, estos indicadores deben ser relevantes para no desperdiciar energías. Finalmente, el último precepto es el de la puntualidad, ya que la información tiene que llegar cuando se la necesita<sup>9</sup>.

### *B) La cuasi-experimentación*

Existe otra forma de analizar el desarrollo de una política pública. Aunque sean poco utilizados en Europa, no obstante, los protocolos experimentales tuvieron mucho éxito en Estados Unidos en los años sesenta y setenta. Sus máximos representantes son, sin lugar a dudas, Campbell y Stanley (1963) (tabla 4).

TABLA 4  
*Donald Campbell*

Donald Campbell (1916-1996) se doctoró en psicología en Berkeley antes de emprender una larga carrera académica en la que tendería puentes entre la psicología, la sociología, la ciencia política, la biología y la filosofía. Muy influenciado por Lasswell, se le considera uno de los padres del método experimental en ciencias sociales.

El trasfondo teórico es muy simple pero también muy contundente. En realidad resulta muy complejo prever el impacto de una política sobre una población, ya que influyen muchos factores externos que perturban el vínculo de causalidad<sup>10</sup>. Por tanto, para hacerse una idea de cómo funcionará un programa nacional, lo mejor es testarlo a nivel local. El objetivo es simple: seguir el desarrollo de un programa gubernamental sobre un grupo reducido de ciudadanos, supuestamente elegidos por su carácter representativo. Se trata, simplemente, de probar la eficacia de una política a escala reducida antes de invertir millones en su implementación a gran escala (Campbell, 1969, 404-429).

El ejemplo más citado en este ámbito es el estudio del impuesto negativo implementado en Nueva Jersey y Pensilvania, de 1966 a 1971, a raíz del programa de Gran Sociedad del presidente demócrata Lyndon Johnson. Dicho impuesto consistía en entregar un cheque mensual a unas familias pobres de esos estados. La cuantía de estos cheques cubría la diferencia entre el impuesto sobre la renta y sus recursos reales. En definitiva, se trataba de un sueldo mínimo variable y asegurado que perseguía el objetivo de fomentar la búsqueda de un empleo. La cuestión era muy sencilla: ¿los subsidios fomentan la vagancia, o bien permiten buscar trabajo de forma más eficaz? Se eligió al azar una muestra de 1.357 familias en cinco ciudades, que fueron divididas entre grupo experimental y grupo de control. Las 725 familias del grupo experimental recibieron la ayuda, mientras que las 632 familias «grupos de control» no recibieron nada.

El resultado fue bastante decepcionante, ya que el 22 por 100 de las familias abandonó el experimento antes de que finalizara. Además, las conclusiones obtenidas de esta experiencia no fueron nada concluyentes. Algunos investigadores consideraron que el impuesto negativo no afectaba realmente al comportamiento de los actores, mientras que los estudios de la Fundación RAND afirmaron lo contrario (Watts, 1969). Esta falta de resultados concluyentes se añade a una larga lista de limitaciones que conlleva la experimentación en ciencias sociales (Cook y Campbell, 1979; Miller Moya, 2005). Por ejemplo, existe una limitación moral, puesto que es poco ético el uso de algunos ciudadanos como cobayas por parte de la administración. Desde un punto de vista científico, se puede objetar también que, por muy bien diseñado que sea un protocolo de estas características, no puede reproducir las condiciones de aislamiento de un laboratorio; siempre habrá factores externos al experimento que influirán sobre los resultados. Además, la gente puede ser consciente de que alguien está estudiando su comportamiento y modificar sus hábitos en consecuencia<sup>11</sup>. Finalmente —y quizás sea

el argumento más demoledor en este debate— los programas experimentales son lentos y caros, cuando lo que pide el poder político son datos rápidos y a bajo coste.

### III. LA EVALUACIÓN *EX POST*

Hoy en día, la evaluación más utilizada suele ser la evaluación *ex post* o valoración del impacto. Es la que se realiza una vez acabado el programa estudiado para conocer sus resultados. Hay varias formas de enfocar el problema, aunque en todos los casos el evaluador necesitará haber definido previamente unos criterios de evaluación (los llamados «hechos factuales») y compararlos con la situación previa (o, en cualquier caso, con los «hechos contrafactuales», es decir, libres de intervención). Además, es de suponer que los resultados conseguidos lo han sido sin la influencia de ningún factor externo, que habría modificado en esencia el efecto de la política. Este punto es importante para aplicar una lógica de «inferencia» que permita achacar los cambios sociales a la política pública evaluada.

#### *A) Los criterios clásicos*

Obviamente, no se puede afirmar que una política pública haya sido exitosa sin tener en cuenta el criterio de juicio. Existen varios criterios para determinar el efecto de una política y ninguno de ellos es plenamente satisfactorio, ya que la acción pública no siempre genera un «producto» cuantificable como en el mundo empresarial. Además, ninguno de estos criterios es perfectamente neutro políticamente. El primer criterio de la lista es la eficacia. La eficacia es un concepto que expresa si un objetivo ha sido conseguido o no. Es un término absoluto: se consigue la meta o no se consigue. Por ejemplo, imagine que un alcalde lanza un programa para equipar las calles del centro de su ciudad de carriles bici en septiembre de 2010. El programa dura dos años y dará lugar a una evaluación externa. Si se basa en el criterio de eficacia, el evaluador sólo tendrá que calcular la diferencia entre la situación previa (septiembre de 2010) y la situación final (septiembre de 2012). Un indicador simple puede ser la cobertura de las calles del centro por el carril bici construido. En este caso, ¿se puede decir que la política ha sido un éxito? Ciertamente, si se realizado el objetivo de «construir carriles». Pero es probable que la oposición al alcalde se manifieste argumentando que se habría podido hacer mucho más. Tal y como se puede observar, este tipo de evaluación necesita algunos matices para resultar convincente para la oposición.

La productividad puede ser utilizada como segundo criterio de evaluación. Se trata

de un indicador sintético que relaciona la producción con los medios necesarios para ello. En el caso de los carriles bici, se trataría de cuantificar el trazado de los carriles (por ejemplo, en kilómetros) o su frecuentación (con controladores calculando el tráfico durante varios días) y relacionarlos con el número de personas necesarias para la construcción, el número de horas trabajadas o el coste financiero del programa. Si, por ejemplo, se trata de diez kilómetros de carriles, en los que han trabajado doce personas a tiempo completo durante seis meses, por un valor de 200.000 euros, se podría calcular la productividad *per capita* (diez kilómetros de carril / doce personas), la productividad horaria (diez kilómetros de carril / horas trabajadas durante seis meses, ocho horas al día) o la productividad de coste (diez kilómetros de carril / 200.000 euros).

Pero, aun así, es previsible que la oposición al alcalde le pida más información argumentando que no se trata de saber cuántos kilómetros de carril han sido construidos, sino su coste final y el beneficio que aporta a la comunidad. Es lo que se llama «análisis de eficiencia coste-beneficio». Es uno de los tipos de evaluación más usados por su sencillez. Sólo consiste en comparar el coste generado por una inversión con el beneficio que proporciona. Aquí también la evaluación se complica. Volviendo al ejemplo del carril bici, se puede perfectamente calcular cuántos euros se han gastado en cemento, pintura y señalización de las vías para bicicletas. Pero habría que añadir el coste del concurso público para elegir una empresa que construyera el carril, así como las pérdidas de los comerciantes de las calles afectadas y las pérdidas en recaudación a través de los parquímetros municipales. Por otra parte, evaluar en euros el beneficio de dicho programa es también un ejercicio complejo. En un primer momento habría que evaluar el impacto monetario sobre el turismo (suponiendo que un carril bici mejora la atracción de una ciudad), sobre la frecuentación de las tiendas de las calles afectadas, sobre el alquiler y venta de bicicletas en la ciudad, sobre el consumo de carburante de cada habitante o sobre el menor uso del transporte público. En resumen, el cálculo (beneficio expresado en euros / coste expresado en euros) se vuelve más complejo. Para defenderse de generar pérdidas, el alcalde de la ciudad recurriría probablemente a otro tipo de evaluación: el llamado «análisis de eficiencia coste-efectividad».

El análisis de eficiencia coste-efectividad es la relación entre los efectos físicos del programa y su coste monetario. Tal y como se ha señalado previamente, hay elementos generados por el programa que son muy difíciles de expresar en euros. La menor contaminación del aire, la probabilidad de sufrir menos afecciones respiratorias, la ganancia en términos de tiempo para los ciclistas, la mejor imagen de la ciudad de cara al exterior o la mejora en la salud son elementos que hay que tener en cuenta aunque sean imposibles de cifrar. Es lo que dificulta la evaluación en ciertos casos, y por ello

es importante fijar criterios concretos desde el principio. Sería una buena defensa para el alcalde, ya que estos elementos son lógicos, pero difícilmente demostrables, y no convencerían a la oposición. Así pues, es de prever que ambos pidieran la organización de una nueva evaluación para establecer quién de los dos tiene razón, incluyendo, esta vez, a toda la ciudadanía<sup>12</sup>.

### *B) Más criterios de evaluación*

Más allá de estos criterios, hay otras formas de evaluar la acción de una política (Dror, 1968). No obstante, siguen siendo iguales de subjetivos como los primeros. Uno de ellos es la satisfacción de los usuarios. Se trata de un criterio utilizado con mucha frecuencia. Las preguntas sobre satisfacción pueden referirse a la situación actual y a la anterior para calcular una evolución. Pueden también reflejar las afirmaciones presentes y las aspiraciones futuras de los ciudadanos. Eso sí, en ningún caso son una ilustración de las prácticas reales, sino simplemente de las representaciones sociales de los usuarios, con todos los sesgos que implican, como, por ejemplo, el sesgo de «deseabilidad social». En el caso presente es probable que la ciudadanía conteste de forma positiva a las preguntas sobre el carril bici (ya que se valora el hecho de moverse de forma sostenible haciendo ejercicio). Aun así, quedaría por ver quién tiene que contestar a estas preguntas: ¿una muestra significativa de la población de la ciudad o los habitantes del centro? El alcalde insistiría probablemente para ampliar la encuesta a toda la ciudad a fin de recabar apoyos de gente que disfruta del carril sin tener que haber sufrido las obras, como es el caso de los habitantes del centro. Se supone que la oposición haría exactamente lo contrario. En cualquier caso, existe una numerosísima lista de sesgos que limitan la posibilidad de conocer la opinión pública y que hay que tener en cuenta.

El otro criterio de evaluación es la comparación. Los ejemplos precedentes se basaban todos en una comparación diacrónica en el sentido en que analizaban un caso antes y después de una intervención social (la política de construcción de carriles bici). No obstante, se pueden añadir elementos de comparación sincrónica en este diseño comparando dos barrios de la ciudad de 2010 a 2012 (uno que sea objeto de la política del carril bici y otro que no esté afectado), lo que permitiría sacar conclusiones interesantes para saber qué efectos positivos y negativos genera. Se podrían también comparar dos centros urbanos afectados por la construcción de un carril bici. En este caso se trataría de observar las dinámicas en casos razonablemente parecidos.

---

1 Sin embargo, existen también numerosas agencias privadas que realizan evaluaciones y auditorías en el sector público como Accenture, Capgemini, Ernst & Young, McKinsey, Deloitte, Andersen, Huron Consulting Group, Crowe Horwath o Boston Consulting Group. Muchas de ellas forman parte de la AEC (Asociación Española de Consultoras).

2 Por eso resultan tan útiles las metaevaluaciones (evaluación de la evaluación) con el fin de sacar conclusiones en firme —y con suficiente distancia crítica— sobre la evaluación como parte integrante del proceso de políticas públicas (Scriven, 1980).

3 El vocabulario utilizado aquí (*ex ante*, *in itinere*, *ex post*) pertenece a la Comisión Europea. Sin embargo, esta división es la que suelen usar muchos autores, como, por ejemplo, Palumbo (1987).

4 Llamada SWOT en inglés: *Strenghts, Weaknesses, Opportunities, Threats*. Existe una amplia literatura que utiliza también los acrónimos SWOL (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Limitations*), SOFT (*Successes, Opportunities, Failures, Threats*) o SWAP (*Successes, Weaknesses, Aims, Problems*). Se suele llevar a cabo un análisis PEST del entorno de la organización previamente. PEST es el acrónimo de los aspectos «políticos», «económicos», «sociolegales» y «tecnológicos» (a veces completados por los aspectos «legales» y «ecológicos» —en tal caso se habla de análisis PESTLE—).

5 Para saber más sobre los usos de la evaluación a nivel comunitario, véase el sitio Internet Europaid ([http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/index_en.htm)).

6 Murray Turoff ha creado un sitio Internet muy completo para llevar a cabo sus propios análisis Delphi: <http://is.njit.edu/pubs/delphibook/ch3b1.html>. Numerosos informes están disponibles en el sitio de la RAND Corps: [http://www.rand.org/international\\_programs/pardee/pubs/futures\\_method/delphi.html](http://www.rand.org/international_programs/pardee/pubs/futures_method/delphi.html).

7 Desde 1987, la *International Standardization Organization* (ISO, Organización Internacional de Normalización) ha creado una serie de indicadores de la calidad organizativa (los ISO 9000).

8 Acrónimo de *specific, measurable, achievable, relevant y time*.

9 A fin de cuentas, casi todas estas herramientas tienen por origen la «nueva gestión pública» introducida por Margaret Thatcher en la administración del Reino Unido a principios de los años ochenta para facilitar el control de la gestión. El debate frente a la expansión de estas prácticas opone dos bandos. Algunos autores gerencialistas defienden que la administración tiene que rendir cuentas a la sociedad (a los electores, los contribuyentes y los usuarios) por usar los recursos públicos. Otros autores ven en la gestión por objetivos un traspaso de poder de los administradores a las agencias de evaluación y demás auditorías. En otras palabras, la administración habría vendido su alma al mercado escondiendo este trueque detrás del uso de términos anglosajones redundantes. La medición del desempeño no sería una ciencia neutra sino una política pública en sí, y de cuña claramente neoliberal.

10 En términos epistemológicos, se diría que Campbell privilegia la «validez interna» de su experimento (es decir, su lógica intrínseca) sacrificando parte de su «validez externa» (su potencial extrapolación a otros casos).

11 Este término se refiere al sesgo identificado en el experimento llevado a cabo en 1924 en Hawthorne Works, una subdivisión de la Western Electric en las afueras de Chicago, y que consistía en analizar el efecto de las condiciones de trabajo sobre la productividad de los trabajadores de la fábrica. Después de mejorar dichas condiciones (y observar un incremento de la productividad), el grupo de científicos que lideraba el experimento decidió empeorarlas. Con gran sorpresa por su parte, la productividad siguió subiendo. Según el sociólogo Elton Mayo, los trabajadores se esforzaban más pensando que alguien les estaba observando. Es el llamado «efecto Hawthorne». Dicho efecto puede ser neutralizado de varias formas. Primero, se puede llevar a cabo un experimento en secreto sin anunciarlo a las «cobayas». Segundo, se puede elaborar un placebo para que ningún individuo sepa si pertenece al grupo experimental o al grupo de control. Tercero, se pueden elegir cuatro grupos de los cuales dos son examinados previamente y dos no lo son. Se aplica el programa en la mitad de cada uno de estos subgrupos y se observa si los individuos examinados previamente reaccionan de forma diferente a los demás (es el llamado «diseño de cuatro grupos Solomon»). También se puede realizar un experimento sin medir previamente los grupos en cuestión para no crear sesgos y elegir los grupos a evaluar de forma aleatoria.

[12](#) Estos debates son reales y tienden a reproducirse antes y después de la construcción de grandes infraestructuras o la organización de eventos internacionales, como, por ejemplo, los juegos olímpicos (Flybjerg y Stewart, 2012).

**PARTE SEGUNDA**

**LOS DEBATES CONTEMPORÁNEOS  
SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

La evolución de la disciplina «análisis de las políticas públicas» ha sido rápida estos últimos años. Más allá de la reflexión tradicional sobre el ciclo de políticas públicas, nuevas líneas de investigación han ido apareciendo sobre los bienes públicos, los instrumentos, las instituciones o las ideas. Este ensanchamiento del campo de las políticas públicas ha dado lugar a una producción intensa de teorías, marcos y demás enfoques cada vez más sofisticados (Majone, 1996, 610-628; Peters y Wright, 1996, 628-643; *Revue Française de Science Politique*, 2002; Sabatier, 2007). Se pueden identificar grandes tendencias que estructuran el análisis de políticas públicas desde los años setenta. Primero, entre los aspectos más visibles que se pueden observar cabe destacar el giro desde una posición racionalista (Laswell, 1956; Jones, 1970) hacia una interrogación sobre la anarquía administrativa (Kingdon, 1984; Pressman y Wildavsky, 1973). En otras palabras, ya no se perciben las instituciones administrativas como la encarnación de la racionalidad instrumental weberiana sino como sistemas humanos basados en relaciones de poder, en rutinas y en una cierta complejidad.

Segundo, el enfoque centrado en las instituciones formales (partidos, administración, gobierno) ha cedido el paso a una visión mucho más amplia de las organizaciones como redes y conjuntos de actores regulados por la costumbre. En este sentido, el auge del neoinstitucionalismo ha permitido dejar de lado la visión jurídica de la institución como organización para finalmente integrar al análisis el conjunto de actividades humanas rutinizadas.

En tercer lugar, cabe resaltar que la visión de las políticas públicas como programas basados en la lucha y la cooperación entre intereses individuales o corporativos ya no es la única vía. El giro teórico de los años ochenta ha abierto la lista de variables del proceso de las políticas públicas a nuevos conceptos, como las ideas y creencias (Blyth, 1997). Por otro lado, las sociologías de la acción han relajado los presupuestos racionalistas, explorando las diferentes vías de la racionalidad limitada. Ello no significa que la perspectiva de la elección racional haya sido abandonada. No obstante, sus actuales defensores han sabido introducir matices muy importantes a la vez que integrar esta perspectiva con otras corrientes teóricas, como, por ejemplo, Elinor Ostrom (1990; 2005).

Cuarto, se ha pasado de una visión estrecha del proceso de políticas públicas como

un juego limitado a pocos actores (el clásico «triángulo de hierro» formado por gobierno, administración y actores empresariales) a una visión mucho más amplia que incorpora una larga lista de actores de la sociedad civil. De hecho, no es casualidad si algunos investigadores reivindican ejercer una «sociología de la acción pública». Dicha sociología iría más allá del simple análisis de las políticas públicas, prestando particular atención al papel desempeñado por los actores directa e indirectamente implicados en las políticas como los líderes, los funcionarios, los expertos externos, los medios de comunicación, los usuarios o, incluso, el público pasivo (Lascoumes y Le Galès, 2007).

Por último, después de una fase muy poco crítica y reflexiva, las propias herramientas de las políticas se han convertido en objeto de estudio, reintroduciendo de esta forma en el análisis conceptos de la sociología política como la legitimidad, la representación o el poder (Schneider e Ingram, 1997; Bennett y Raab, 2003). A pesar de todo, muchos investigadores se muestran reticentes respecto a este movimiento de sincretismo teórico, ya que la literatura no ha sido capaz de formular soluciones y previsiones frente a los problemas de la gestión política diaria (Pal, 1985, 357-369; Lynn, 1999, 411-425). Otros objetarán que no es la literatura la que falla, sino su aplicación en la vida real. Sea cual sea su opinión, el efecto más inmediato de la apertura de nuevas vías intelectuales en el estudio de la acción pública ha sido la constitución de una disciplina apasionante a la vez que muy densa, tal y como se detalla a continuación.

## CAPÍTULO 7

# ¿QUIÉNES SON LOS ACTORES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

### INTRODUCCIÓN

Este capítulo introduce la segunda parte de este libro, dedicada a los grandes debates que estructuran el campo del análisis de las políticas públicas. Muchos de estos debates tienen que ver con la influencia de ciertas variables sobre las políticas públicas. La primera de ellas es, sin lugar a dudas, la de los actores implicados en un programa público. La noción de actor aquí tiene que ser entendida desde un punto de vista individual y colectivo. Una asociación de protección del medio ambiente es un actor político, al igual que lo es el gobernador de California dentro de un subsistema de políticas públicas determinado. Obviamente, no todos los actores tienen el mismo acceso a la decisión. Suele haber numerosos actores implicados en un sistema de acción pública: líderes políticos y sindicales, asociaciones de ciudadanos, científicos, lobbistas, agencias internacionales de calificación, bancos, miembros de *think tanks*, organizaciones no gubernamentales, periodistas, así como los diferentes públicos interesados en el programa implementado.

Aunque el acceso a la decisión sea asimétrico, se observan siempre más actores que de una forma u otra influyen en el proceso de producción de la acción pública<sup>1</sup>. Por ello, los analistas toman en cuenta a muchos más actores ahora que en el pasado. Si hasta los años sesenta los politólogos, para entender la política, tendían a centrarse más en las instituciones formales (gobierno, parlamento, sindicatos, partidos y grandes corporaciones), algunos pioneros empezaron a ampliar su perspectiva analítica hacia nuevos actores informales. Ello significa que los actores más relevantes no son siempre los que el organigrama define como los más importantes. Es lo que intentará transmitir este capítulo, centrándose, primero, en los enfoques clásicos de los actores en materia de políticas públicas y, luego, en los enfoques contemporáneos.

## I. LOS ENFOQUES CLÁSICOS DE LOS ACTORES

La identidad de los mandatarios es una pregunta esencial de la ciencia política desde sus principios, entre otras cosas, porque las soluciones y los problemas a tratar cambian en función de quién decide. Este debate entró de lleno en el análisis de políticas públicas a raíz de la publicación, en 1953, de *Community Power Structure: A Study of Decision Makers* de Floyd Hunter. En este libro Hunter preguntaba a varios habitantes de Atlanta quién tenía el poder real de decisión sobre el futuro de la ciudad (utilizando el llamado «método reputacional»). El resultado fue que los líderes percibidos no eran todos políticos de carrera, sino que muchos trabajaban en la empresa privada; demostrando así que el poder no era el monopolio de las instituciones políticas y que detrás existían muchas redes, mucho más complejas. Eso sí, la gran mayoría de aquellos líderes frecuentaba las mismas instituciones exclusivas (escuelas, clubes y universidades). La polémica estaba servida y varias respuestas aparecerían en los años siguientes (Dunleavy y O’Leary, 1987).

### A) La respuesta del elitismo

Algunos autores entendieron la propuesta de Hunter en clave elitista. Según ellos, las decisiones políticas eran tomadas por pocas personas, que adoptaban las políticas públicas que más les convenían. Influenciados por las obras fundadoras de Pareto, Mosca y Michels (Genieys, 2011), los neELITISTAS insisten en la idea de «ley de hierro» de la oligarquía (Michels, 1911): en cualquier sociedad humana, la distribución asimétrica de los recursos genera una asimetría política. La división del trabajo social aumenta a medida que las sociedades se desarrollan. El efecto más inmediato es que la política tiende a convertirse en el terreno de unos pocos elegidos.

El autor más destacado de esta corriente es C. Wright Mills (1956), quien en los años cincuenta publicó *The Power Elite* para intentar demostrar que el gobierno de Estados Unidos había sido acaparado por un grupo social en desconexión con el resto de la sociedad. Observando el currículum de las personas que ocupaban los puestos de poder en Estados Unidos, se dio cuenta de que este grupo —la famosa «elite del poder»<sup>2</sup>— se componía mayoritariamente de tres tipos de miembros: militares, ejecutivos de grandes empresas y políticos profesionales. El problema no era la identidad de esas personas, sino que la circulación de las elites era sumamente reducida dado que dicha comunidad se mostraba muy reticente a abrirse a nuevos actores sociales que pudieran hacerle perder una parte de su poder. En estas condiciones, la política se limitaba a un mero intercambio de palabras entre candidatos

durante las campañas. Mientras tanto, las decisiones clave en materia de políticas públicas eran tomadas por una minoría. Como era de esperar, esta elite en el poder tendía a adoptar decisiones que favorecían sus intereses en un sentido muy conservador para mantener su poder; por ejemplo, inflando el presupuesto del Ministerio de Defensa para otorgar más poder a los militares, hacer trabajar la industria armamentística y reforzar la legitimidad de los políticos<sup>3</sup>.

### *B) La respuesta pluralista*

Una de las respuestas más contundentes al estudio de Hunter fue la de los autores pluralistas<sup>4</sup>. La filosofía política pluralista conoció su apogeo durante los años cincuenta y sesenta en Estados Unidos. Se fundamenta en la obra de pensadores políticos clásicos liberales, como Tocqueville y Madison, pero también en filósofos tan destacados como John Dewey, Charles Sanders Peirce y William James (McFarland, 1987, 129-147) (tabla 1).

#### TABLA 1 *John Dewey*

John Dewey (1859-1952) fue el filósofo más relevante de la primera parte del siglo XX en Estados Unidos. Junto a Peirce y James, fue el máximo representante del «pragmatismo», corriente filosófica que considera que el espíritu no tiene vida propia, sino que sólo existe cuando se plasma en actos concretos. Durante su carrera en las universidades de Chicago y Columbia, Dewey hizo todo lo posible para mejorar el sistema educativo norteamericano. Estaba convencido de que la democracia auténtica sólo podía basarse en una «sociedad civil» organizada, hecha de ciudadanos informados y participativos.

Fuente: Elaboración propia.

El pluralismo se caracteriza por una serie de postulados. Primero, la sociedad es un mercado abierto de ideas. Cualquier actor (como los sindicatos, los partidos, los movimientos sociales, la Iglesia o los medios de comunicación) puede intervenir en ella. Segundo, la libertad de pensamiento, de organización, de agrupación y de comunicación es fundamental para garantizar una competencia real entre dichos actores. En tercer lugar, la propiedad es esencial para permitir que los individuos puedan sustentarse por sí mismos. Cuarto, el poder está disperso en la sociedad. Nadie lo acapara nunca totalmente para siempre. Incluso el Estado se divide en facciones en lucha constante. Quinto, el Estado puede intervenir en algunos casos para otorgar a los más débiles (como las minorías étnicas y sexuales, los pobres o las mujeres) las

mismas oportunidades que a los más fuertes. En penúltimo lugar, el conflicto es esencial en una democracia y es canalizado a través de la lucha política y de las elecciones. Finalmente, el combate perpetuo entre las fuerzas sociales tiende a generar un cierto equilibrio, ya que los ganadores de hoy pueden ser los perdedores del mañana.

Varios politólogos utilizaron (y siguen utilizando) este marco teórico, como Lindblom, Bentley o Truman (LaVaque-Manty, 2006, 1-8). Sin embargo, el politólogo más representativo de la corriente pluralista es, sin lugar a dudas, Robert Dahl (1961), quien en su libro *Who Govern?* intentó describir el funcionamiento de la ciudad de New Haven, en Connecticut, basándose en el «método decisonal» (examinó quién decidía en varios sectores de acción pública). Según él, no existe ninguna elite capaz de decidir en todos los sectores a la vez. Los únicos individuos que pueden tener una cierta influencia en todos ellos son los políticos elegidos. Así pues, según Dahl, no se puede hablar exactamente de democracia en el sentido en que no toda la población influye de forma constante y relevante en las políticas públicas. Pero al menos se puede hablar de «poliarquía». La poliarquía se basa en la presencia de políticos elegidos por la población a través de elecciones libres mediante el sufragio universal y la garantía de los derechos civiles. La democracia total es un ideal, no es real y lo importante es que haya suficientes fuentes de poder para que ejerzan de contrapeso entre ellas.

### C) *La respuesta tecnocrática*

La tecnocracia es otro tipo de respuesta a la cuestión de la decisión en materia de acción pública. El concepto de tecnocracia (literalmente, el «poder de los técnicos») y el sueño de ver alguna vez la sociedad dirigida por expertos no son nada nuevos. De Platón a Saint-Simon, pasando por Comte, numerosos filósofos han propuesto modelos sociales donde los más preparados estaban encargados de tomar las decisiones colectivas (Vallespin, 1995). Sin embargo, esta reflexión resurgió con fuerza en la política real al principio del siglo XX en Estados Unidos. El rápido crecimiento económico del continente americano, basado en la innovación tecnológica, incitó a un colectivo de ingenieros y economistas, liderados por Howard Scott y Thorstein Veblen, a plantear la creación de una asociación de expertos que pudiera prestar sus servicios al gobierno: primero, la *Technical Alliance to Promote Technocacy* (1920) y, luego, la *Technocracy Incorporated* (1932). Sus propuestas consistían en sustituir a los miembros del gobierno por expertos que pudieran administrar el sistema de precios para acabar con problemas como el paro o la deuda. Así pues, la competencia técnica era considerada como un criterio superior al voto popular en cuanto a las decisiones

políticas<sup>5</sup>.

TABLA 2  
*La tecnocracia en Estados Unidos*

El auge de la tecnocracia en Estados Unidos empezó con la puesta en marcha del programa de *New Deal* iniciado por el presidente Roosevelt después de la Gran Depresión de 1929. Se solicitó la participación de matemáticos, economistas, ingenieros, politólogos y sociólogos para elaborar y evaluar las políticas implementadas.

La Segunda Guerra Mundial y la guerra fría reforzaron, todavía más, el papel de los expertos en la toma de decisiones gubernamental, si bien en 1948 las Fuerzas Aéreas crearon la fundación RAND Corporation, un *think tank* diseñado para asesorarlas sobre su gestión interna y en cómo resolver el conflicto con la Unión Soviética de forma racional.

La llegada al gobierno de jóvenes talentos provenientes de Harvard —los llamados «jóvenes magos», como John Kenneth Galbraith, Pierre Salinger o Robert McNamara—, durante los mandatos de John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson, institucionalizó esta práctica. Este gobierno de «mandarines» o consejeros supuestamente ilustrados recibió fuertes críticas, especialmente en su afán por prolongar la guerra en Vietnam. Pero tanto este conflicto como la crisis de los misiles en Cuba, en 1962, demostraron rápidamente que las estadísticas no bastaban para ganar un conflicto (Chomsky, 1969).

Fuente: Elaboración propia.

Aunque el movimiento tecnocrático como tal desapareció progresivamente, la llegada de expertos al gobierno de Estados Unidos, y de los países desarrollados a partir de los años cuarenta, es un hecho innegable. Este fenómeno es el que sintetizó Daniel Bell (1960) en *The End of Ideology*, donde explica que en la futura sociedad postindustrial (es decir, donde la fuente principal de ingresos sea el sector servicios) las ideologías perderán su capacidad heurística<sup>6</sup>. No significa que tengan que desaparecer, sino que ya no serán capaces de proporcionar respuestas a los problemas técnicos a los que se enfrenten los gobiernos. Los problemas políticos serán tan técnicos que sólo los tecnócratas podrán llegar a entenderlos y resolverlos, en ningún caso los representantes políticos. El economista demócrata John Kenneth Galbraith (1967) va en el mismo sentido cuando observa que los expertos reunidos en grupos de decisión (la llamada «tecnoestructura») se impondrán como sustitutos a la toma de decisión individual del político tradicional. En la actualidad, esta profecía no se ha cumplido puesto que existe una diferencia entre los problemas que requieren un tipo de solución política o técnica; pero sí existen numerosos *think tanks* muy influyentes que asesoran a los partidos y gobiernos, como los que recogen las tablas 3a y 3b.

TABLA 3a  
*Algunos think tanks extranjeros*

**RAND Corporation (Research and Development):** Organización estadounidense creada por la empresa Douglas Aircraft Company y las Fuerzas Aéreas del Ejército de Estados Unidos en 1948 y que ha influido notablemente en la política de defensa norteamericana de los cincuenta últimos años.

**Brookings Institute:** Sin color político especial, fue creado en 1916 y está en el origen de proyectos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas o el Plan Marshall.

**Fabian Society:** Apareció en 1884 en Gran Bretaña dentro del movimiento socialista para aportar ideas a los movimientos políticos de izquierdas.

**Russell Sage Foundation:** Fue fundada en Nueva York por la viuda del magnate Russel Sage, en 1907, para generar conocimiento sobre asuntos como las ayudas sociales o la planificación urbana. Hoy en día se dedica a financiar programas de investigación sobre economía comportamentalista.

**Adam Smith Institute:** Pertenece al círculo de la ex primera ministra Margaret Thatcher. Desde su creación en 1977 se ha centrado en la desregulación del mercado y las privatizaciones.

**Club de l'Horloge:** Desde 1974 esta asociación francesa de orientación liberal-conservadora incluye a varios miembros provenientes de la extrema derecha y defiende una línea política republicana, neoliberal y nacionalista.

**Konrad Adenauer Stiftung:** *Think tank* alemán, creado en 1955, que promueve el legado democristiano.

Fuente: Elaboración propia.

### TABLA 3b

#### *Algunos think tanks españoles*

**Fundación Alternativas:** Este *think tank* socialdemócrata fue creado en Madrid en 1997 y mantiene una vinculación muy fuerte con el Partido Socialista Obrero Español.

**FAES:** Acrónimo de «Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales». Se trata de una organización liberal-conservadora vinculada al Partido Popular y presidida por el ex presidente José María Aznar.

**GEES:** «Grupo de Estudios Estratégicos», ente neoconservador sin ánimo de lucro cuyo objetivo es el análisis de la política exterior española desde 1997.

**Rafael Campalans:** Fundación sin ánimo de lucro que propaga el pensamiento socialista democrático desde 1979 bajo la batuta del Partido Socialista Catalán.

**Real Instituto Elcano:** Desde 2001 este *think tank* «progresista» analiza varios aspectos de la política española e internacional.

**Fundación Sistema:** Constituida por miembros del Partido Socialista en 1981 para asesorar al movimiento obrero español.

**Nuevas Ideas para el Progreso:** La Fundación Ideas es una organización que obra como «paraguas» para varios entes socialdemócratas, como la Fundación Pablo Iglesias o el Instituto Jaime Vera desde 2008.

Fuente: Elaboración propia.

#### *D) La respuesta neocorporativista*

El corporativismo —o corporatismo— (del latín *corpore*, en referencia al cuerpo social) surge en los años ochenta de la mano de Philippe Schmitter (1974, 85-131), en medio del agotamiento intelectual provocado por el debate entre partidarios del libre mercado y del control estatal de la economía. Esta teoría se inspira en las relaciones

sociolaborales propias de los regímenes conservadores y fascistas, realizadas a través de las instituciones intermedias (gremios, corporaciones o sindicatos verticales franquistas). No obstante, el neocorporativismo no trata de emular estas experiencias, sino de poder dar cuenta de la organización de los intereses sociales en determinados países y sectores de acción pública. De esta forma, la respuesta neocorporativista a la pregunta «¿quién decide en materia de políticas públicas?» es la siguiente: los grupos representativos y organizados. Los sistemas de mediación neocorporativista se basan en mecanismos de reunión de un conjunto de actores que representan a una amplia gama de intereses socioprofesionales (sindicatos, patronal, iglesias y usuarios principalmente), que se tienen que poner de acuerdo para generar decisiones que desemboquen en políticas públicas.

Tal y como se ha dicho previamente, el modelo pluralista plantea la existencia de un libre mercado de intereses, donde sólo los más fuertes consiguen hacerse con el poder para imponer sus decisiones. Se trata de un enfoque muy útil a la hora de analizar determinados casos, como, por ejemplo, el trabajo de los *lobbies* en Bruselas. Allí, una multitud de actores (empresas, sindicatos, grupos de regiones europeas, organizaciones no gubernamentales) luchan a diario para conseguir abrirse un camino hacia los eurodiputados, los comisarios o los representantes de los Estados miembros (Streeck y Schmitter, 1991, 133-164). Al contrario, en entornos más estructurados, como la política del empleo en Suecia o la política de pensiones en Austria, el pluralismo pierde su capacidad explicativa. El neocorporativismo permite captar la esencia de este tipo de configuraciones, muy presentes en países de tradición socialdemócrata como Suecia, Noruega, Dinamarca, Austria, los Países Bajos o Bélgica<sup>7</sup>.

El neocorporativismo se basa en tres características. Primero, requiere unas instituciones intermedias fuertes que representen a la mayor parte de los trabajadores y ejerzan el monopolio de la representación sociolaboral (es decir, unos sindicatos potentes y poco fragmentados). Segundo, se basa en un sistema de concertación Estado-sociedad civil institucionalizado y estable, promovido directamente por el Estado con el objetivo de reforzar la estabilidad social. Por último, se fundamenta en unas instituciones patronales fuertes que puedan participar en las negociaciones también. Cabe precisar también que existen varios tipos de neocorporativismos en función del grado de autonomía entre los ciudadanos y las instituciones intermedias: autonomía nula o casi nula en las dictaduras donde la afiliación en los sindicatos oficiales suele ser obligatoria, y autonomía total en las democracias donde la afiliación es voluntaria (Williamson, 2010).

*E) La respuesta marxista*

El marxismo sigue influenciando a varios especialistas en análisis de políticas públicas, especialmente en el ámbito de las políticas sociales. Esta rama marxista proporciona una respuesta clara a la cuestión de la identidad de los actores que deciden en última instancia: los dueños de la acción pública son la clase capitalista. A pesar de la reflexión abierta en *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, Karl Marx (1852) nunca acabó de conceptualizar el Estado y se limitó a afirmar que se trataba de un mero reflejo de la relación de dominación económica entre propietarios (detentadores del capital) y trabajadores (que sólo aportan su fuerza de trabajo). En otras palabras, el Estado, al igual que la familia, el derecho u otras instituciones sociales, no es más que un efecto colateral de la explotación del pobre por el rico. Siguiendo este postulado, el Estado toma decisiones que favorecen lógicamente el *statu quo* con el fin de perpetuar la dominación de los ricos sobre los pobres. En este sentido, el Estado no tiene autonomía alguna respecto al capital: la burocracia, el ejército, la policía o los tribunales trabajan todos para conseguir el mismo fin. Por el contrario, el deber histórico de los proletarios consiste en tomar el poder para aplicar una dictadura comunista durante un período indeterminado, hasta que el Estado deje de ser necesario en una supuesta fase postrevolucionaria.

Pero, entonces, ¿cómo explicar el crecimiento del Estado de bienestar a lo largo de los años de posguerra en Europa? Si el Estado capitalista fuera un simple «comité de dirección» de la burguesía para seguir explotando a la clase obrera, ninguna política social debería haber sido adoptada. Los pensadores neomarxistas buscaron una explicación a esta contradicción y a partir de los años sesenta aparecieron varias respuestas. La primera es la llamada «respuesta marxista instrumental». Según Ralph Miliband<sup>8</sup> (1969), el Estado es el instrumento de la burguesía. La autonomía del Estado, respecto a los propietarios del capital, existe pero es muy limitada. Aunque pertenezcan todos a la misma clase social, los miembros del gobierno no son las mismas personas que las que poseen los medios de producción. Este papel de intermediario de los intereses capitalistas hace que en determinadas ocasiones puedan aparecer decisiones que no favorezcan directamente a los propietarios sino a los políticos y burócratas. Por tanto, de forma excepcional y durante períodos cortos puede existir una cierta incoherencia aparente en los intereses de los representantes del Estado y los propietarios de los medios de producción.

Por su parte, los marxistas estructuralistas esbozaron otro tipo de respuesta para completar la reflexión de Karl Marx sobre el Estado. Uno de los más famosos entre ellos es Nicos Poulantzas (1980)<sup>9</sup>. Poulantzas reconoce un cierto «pluralismo» de intereses en la sociedad capitalista, así como la autonomía relativa del Estado respecto

a la burguesía. Según él, el Estado es estructuralmente dependiente de los intereses burgueses. Es una especie de árbitro que vigila que las luchas entre facciones capitalistas (empresarios, dirigentes de partidos, políticos y burócratas) no se desborden. Puede ocurrir que los agentes del Estado tomen decisiones contrarias a los intereses de los burgueses. Sin embargo, sólo se trata de un espejismo debido a la perspectiva de corto plazo. A medio plazo, el «aparato represivo» (policía, justicia y ejército) y el «aparato ideológico» (los medios de comunicación) del Estado siempre acaban favoreciendo a las clases dirigentes manteniendo el *statu quo*.

Existe un tercer tipo de argumentación de tipo funcional para explicar el papel del Estado en el marxismo. Para el sociólogo californiano James O'Connor (1973) el Estado tiene una cierta autonomía funcional respecto a la burguesía. De hecho, la actuación autónoma del Estado beneficia al capital, razón por la que la burguesía deja que desempeñe su papel y acumule una deuda presupuestaria creciente. En otras palabras, desde los años setenta y la crisis petrolera se privatizan las ganancias y se colectivizan las pérdidas. El papel del Estado desde entonces es triple. Primero, socializa los «costes de inversión colectiva» al permitir que las empresas reciban contratos para construir obras públicas importantes. Segundo, favorece la socialización del «consumo de bienes colectivos» y permite que las empresas gocen de una serie de bienes colectivos como carreteras en buen estado o trabajadores bien formados sin tener que asumir este coste de forma individual. Tercero, el Estado permite socializar el «gasto social» (es decir, las políticas de salud y de educación) para contentar al proletariado y prevenir cualquier intento de desestabilizar el sistema social a través de la revolución<sup>10</sup>.

## II. LAS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir de los años ochenta, los enfoques clásicos parecieron perder su eficacia explicativa. Todos ellos se centraban en actores pertenecientes a la «sociedad política» (como el gobierno, el parlamento, la administración o los partidos) o a la «sociedad civil» (asociaciones, iglesias, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales), pero pocos insistían en la vinculación concreta entre ambos mundos. Los cambios ocurridos al final de los años setenta en los Estados occidentales (liberalización de los mercados, competencia internacional, descentralización política, nueva gestión pública, aumento de las deudas soberanas) pusieron de relieve la dificultad de los gobiernos centrales para gestionar sociedades cada vez más

complejas. Para poder captar la esencia de este cambio, nuevos estudios fueron llevados a cabo en torno a la noción de redes, que permitían incluir a actores políticos, empresas, usuarios o grupos de presión. Esta metáfora, que proviene de la ingeniería civil y de la informática, ganó rápidamente muchos adeptos, al permitir analizar a los actores de las políticas públicas de forma transversal<sup>11</sup>.

### *A) Más allá del gobierno formal*

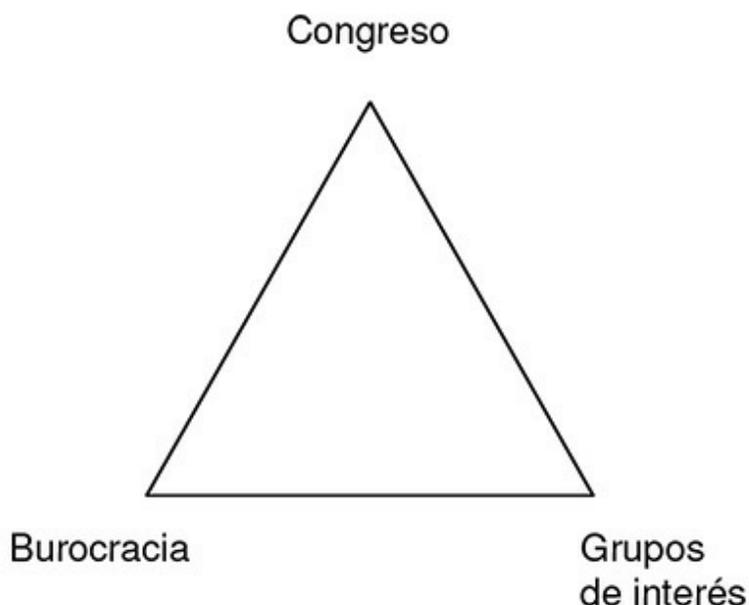
El nacimiento de la noción de redes en ciencias sociales se remonta a la década de los treinta. Sin embargo, sólo penetró el ámbito de la ciencia política al principio de los años setenta. La aparición de nuevos actores como las autoridades regionales y europeas o las grandes empresas multinacionales empezaba a restar parte de su poder a los gobiernos centrales y federales. En otras palabras, el número de personas implicadas en la creación y gestión de estas nuevas políticas hacía imposible el análisis gubernamental con las herramientas clásicas de la ciencia política<sup>12</sup>. Todo ello dio lugar a la creación (un tanto descontrolada) de conceptos relacionados con la noción de red.

Es en este contexto en el que aparecieron nuevas herramientas analíticas. La primera en destacar la conexión entre varios actores dentro y fuera del círculo gubernamental fue la noción de «subgobierno» ideada por Freeman (1955). Según Freeman, la política estadounidense estaba hecha de múltiples sectores donde existía una relación de poder particular. Según él, cada sector podía ser analizado como un «subsistema» con su propia lista de actores, sus propios equilibrios de poder y su propia dinámica. Así pues, la política para el cultivo del trigo en el Middlewest funcionaba de forma diferente a la política de defensa hacia China.

A partir de esta nueva forma de analizar la acción pública se fue desarrollando el concepto de «triángulo de hierro» por Theodor Lowi (1969). El triángulo se refiere a los tres tipos de actores que constituyen la mayoría de los programas del gobierno de Estados Unidos: el Congreso (poder legislativo), la burocracia (dependiente del poder ejecutivo) y los grupos de interés (poder económico). En múltiples sectores de acción pública el gobierno crea normas a través de sus ministerios y burocracia con el apoyo del Congreso. Dichos programas van dirigidos a ciertos grupos de interés, que a su vez negocian su apoyo al poder establecido (a través del voto, de fondos de campaña o del *lobbying*) a cambio de ver sus demandas satisfechas. Un triángulo de hierro (gráfico 1) se constituye, pues, de un grupo reducido de actores que actúan en relativa desconexión con su entorno y con un interés financiero directo en que continúe esta interacción. Según Lowi, las dinámicas del tipo «triángulo de hierro» son un efecto colateral de la

democracia liberal y permiten una cierta estabilidad basada en el clientelismo entre grupos de interés e instituciones políticas. El sistema garantiza, de esta forma, que el interés particular de los actores del triángulo prevalezca sobre el interés general.

GRÁFICO 1  
*El triángulo de hierro*



Fuente: Lowi (1969).

Sin embargo, en 1978 Hugh Hecho intentó demostrar que esta visión de la política estadounidense era muy parcial. A través del concepto de *issue networks* («redes de asuntos») Hecho pretendía que no siempre existía un grupo reducido de actores interactuando en secreto para su beneficio propio. Todo lo contrario. Según Hecho, en general hay muchos actores implicados y su grado de implicación en un programa es muy variable. Algunos se involucran mucho más que otros, que tienen otras prioridades. Además, numerosos actores se mueven constantemente de un programa a otro porque tienen varios frentes abiertos. Su implicación no es sólo financiera, sino que suelen intervenir variables psicológicas (así, un activista medioambiental no defiende el planeta por dinero). En definitiva, nadie tiene un control absoluto del proceso. Por ejemplo, un miembro del Congreso puede estar en una comisión de investigación sobre semillas transgénicas y al mismo tiempo trabajar sobre la restricción del comercio armamentístico hacia países de Oriente Medio. En función de su agenda, dedicará más o menos tiempo a estos asuntos. Por ello, Hecho piensa que los subsistemas de políticas públicas no se limitan al modelo del triángulo de hierro, sino que también pueden

existir formatos alternativos, como las «redes de asuntos», que van a movilizar puntualmente a varios actores en torno a un tema antes de desaparecer. Es lo que demostró pocos años después en colaboración con Aaron Wildavsky en *Private Government of Public Money* (1974), centrándose en los actores del Tesoro en el Reino Unido y en la relación de confianza establecida entre funcionarios y grupos de interés.

Al mismo tiempo, en Europa, Fritz Scharpf (1978, 345-370), del Instituto Max Planck —con la ayuda de Hanf, Hjern, Porter y otros investigadores—, empezó a teorizar el concepto de «relaciones interorganizacionales» basándose en el estudio de la implementación de varias políticas públicas. Este enfoque se centraba en las relaciones estables que se suelen establecer entre las organizaciones que participan en un programa gubernamental (por ejemplo, entre un ayuntamiento, el gobierno regional, un ministerio y sus proveedores). Para Scharpf, ya estaba claro que un actor individual no podía determinar una política, ya que una política era siempre el fruto de intereses diferenciados. Según Scharpf, un programa implica casi siempre la constitución de relaciones interorganizacionales en las que varios actores políticos, administrativos, empresariales y de la sociedad civil van a interactuar. Pero no siempre colaboran los actores entre sí, sino que a veces se oponen y entran en conflicto por perseguir objetivos diferentes con estrategias distintas. Esto explica por qué la trayectoria de una política es siempre tan difícil de prever. Además, el hecho de tener que trabajar juntos implica también que los actores de una red de estas características aprenden los unos de los demás.

En 1978 este tipo de cuestiones se trasladó al Reino Unido, donde investigadores como Richardson y Jordan (1979) se interrogaban sobre el funcionamiento del gobierno británico. Según estos autores, cada sector de acción pública (transporte, agricultura, energía) generaba una «comunidad de política pública» agrupada en torno a intereses comunes. Los actores de estas comunidades provenían de instituciones estatales y de grupos de presión, y se encontraban de forma regular hasta formar vínculos cercanos. Se trataba, pues, de un gran vecindario donde todos los miembros se conocían.

Tal y como se puede observar en la literatura, prácticamente todos los autores llegaron en aquella época a las mismas soluciones teóricas, aunque difirieran en su vocabulario. Todos parecían tener claro que una red de actores se basaba en un intercambio entre individuo y/o grupos de miembros de organizaciones gubernamentales, de los negocios y de la ciudadanía en todas las fases del ciclo de políticas públicas. Quizás la única diferencia fuera la que oponía a los autores norteamericanos y europeos. Así pues, los primeros se centraron más en las relaciones interpersonales entre los actores, mientras que los segundos pusieron más énfasis en la

red en sí, como estructura de poder, quizás a causa del peso diferente del Estado en estos dos contextos. La implicación de esta diferencia es que, en el primer caso, la red es una simple forma de decidir y actuar en un contexto descentralizado y poco institucionalizado, mientras que, en el otro, las redes son una nueva forma de gobernanza generada por cambios macrosociales.

### *B) Clasificar las redes*

En los años noventa la noción de redes se convirtió en el eje central de la literatura sobre políticas públicas (Marin y Mayntz, 1991; Le Galès y Thatcher, 1995). Por ello aparecieron numerosas tipologías de redes (Van Waarden, 1992, 29-52; Jordan y Schubert, 1992, 7-27). Sin embargo, fueron los politólogos británicos Roderick Rhodes y David Marsh (1992) los que pusieron un poco de orden en este nuevo ámbito de estudio. Primero, Rhodes y Marsh impusieron el nombre de «redes de acción pública» (o de política pública) como denominación estándar. Según estos autores, una red de acción pública era una forma de intermediación de intereses entre el Estado y la sociedad civil, que iba más allá de los enfoques pluralistas y corporativistas. Una red de acción pública puede ser definida como un conjunto de actores interdependientes que provienen de diferentes estamentos. Además, este conjunto de actores tiene que intercambiar recursos para conseguir sus metas. Se suele tratar de un sistema descompensado donde existe una coalición dominante. Este sistema se rige según sus propias reglas del juego que regulan el proceso de intercambio. Finalmente, este sistema posee un grado de discrecionalidad variable.

A continuación Rhodes y Marsh reseñaron los diferentes tipos de redes existentes en varios sectores de acción pública, como las relaciones centro-periferia o las relaciones industriales. Analizando las redes como si fueran instituciones, se centraron en las interacciones, la cultura interna, el apego de los actores a sus colegas y a la red en general o su capacidad para entrar y salir del grupo. Además, las ordenaron en función de su integración interna, para crear un continuo de tipos-ideales, del más al menos integrado (Jordana, 1995, 77-90; Marsh, 1998) (tabla 4). Según estos autores, existen cinco tipos básicos de redes: las «comunidades de políticas públicas», las «redes profesionales», las «redes intergubernamentales», las «redes de productores» y las «redes de asuntos». Los dos casos extremos son los más fáciles de identificar. Así, las comunidades de políticas públicas se caracterizan por «la estabilidad de las relaciones, la continuidad de los miembros, un pequeño número de miembros, unas responsabilidades compartidas y un cierto aislamiento respecto al exterior» (Rhodes, citado en Bache, 1998, 16). Al contrario, «las redes de asuntos agrupan un gran número

de participantes con un grado limitado de conocimiento. Con el tiempo su estructura tiende a atomizarse y la estabilidad y la continuidad penden de un hilo» (Rhodes, citado en Bache, 1998, 16).

Pero el objetivo de Rhodes no era sino el de convertir a las redes en variables independientes para poder explicar el resultado de las políticas públicas. Una red densa y muy integrada era supuestamente la garantía de un proceso político cerrado y previsible que favoreciera los intereses de los actores presentes. Al contrario, una red suelta y diluida tendía en teoría a generar resultados inesperados al estar muy abierta a los actores externos. Este paso de la red como herramienta analítica a teoría de medio-alcance es precisamente lo que critica Dowding (1995, 135-158), para quien la red no es ni más ni menos que una simple metáfora que no explica nada de por sí.

TABLA 4  
*El «modelo Rhodes»*

<b>Dimensiones</b>	<b>Comunidad de política pública</b>	<b>Red profesional</b>	<b>Red intergubernamental</b>	<b>Red de productores</b>	<b>Red de asuntos</b>
<b>Número de participantes</b>	Número muy limitado; algunos participantes son excluidos deliberadamente	Restringido	Número variable	Número variable. La mayoría de los participantes son empresas y agencias semiprivadas	Amplio
<b>Tipos de intereses</b>	Dominan los intereses económicos y/o profesionales	Predominan ciertas profesiones	Intereses numerosos y diferentes	Intereses puramente económicos	Incluyen toda la gama de intereses en el tema
<b>Frecuencia de la interacción</b>	Interacción frecuente y de alta calidad de todos los grupos sobre todas las cuestiones tratadas	Organización vertical estructurada en torno a un saber específico que excluye al resto de los actores	Interdependencia vertical limitada	Fluctuante. Dependencia de las industrias respecto al centro	Contactos variables en frecuencia e intensidad
	Permanencia de los miembros, de los valores y de	Permanencia	Habilidad para	Variable. Interdependencia	Variabilidad

<b>Continuidad</b>	los resultados a lo largo del tiempo	variable	penetrar a las demás redes	entre intereses a veces divergentes	importante del acceso
<b>Consenso</b>	Todos los participantes comparten valores de base y aceptan la legitimidad de los resultados	Unidad variable	Variable y a veces compleja de conseguir	Acuerdos esporádicos	Acuerdo sobre ciertos puntos pero conflicto siempre presente
<b>Distribución de los recursos dentro de la red</b>	Todos los participantes tienen recursos propios; la relación de base es una relación de intercambio	Recursos casi idénticos	Recursos diferentes de un actor a otro, pero legitimidad igual para todos	Distribución diferente de un actor a otro	Ciertos participantes tienen recursos, pero son limitados. La relación es consultativa
<b>Distribución de los recursos entre las redes</b>	Distribución jerárquica: los dirigentes pueden asegurarse la obediencia de los miembros	Jerarquía	Jerarquía variable	Horizontal	Distribución y capacidad para regular los miembros variables
<b>Equilibrio del poder</b>	Equilibrio del poder entre los miembros. Aunque un grupo domine, tiene que ofrecer algo a alguien para que la red se mantenga	Equilibrio (salvo excepciones)	Equilibrio relativo	Equilibrio roto	Poderes desiguales, recursos desiguales y acceso desigual

Fuentes: Rhodes (1986); Marsh y Rhodes (1992).

### *C) Hacia la cuantificación*

El hecho de que redes de varios ámbitos puedan ser usadas como categorías analíticas es muy criticable (Thatcher, 1998, 389-416). Por esta razón han surgido

recientemente nuevos estudios de políticas públicas basados en el análisis de redes. Estos estudios adoptan un enfoque que aplica y cuantifica diferentes variables para analizar los actores relevantes de un determinado sector de políticas públicas, en oposición a la metodología cualitativa que prevalecía hasta ahora (observación participante, entrevistas semiestructuradas, grupos de discusión).

El análisis de redes sociales no es el monopolio de las políticas públicas, sino que se utiliza en numerosas ciencias sociales, como la antropología, la sociología, la economía, el análisis del deporte o la psicología (Scott y Carrington, 2011). Sin embargo, existen varias aplicaciones en estudio de la acción pública (Knoke, 1998, 147-163). Se pueden analizar redes sociales a varios niveles<sup>13</sup>. A nivel micro, el análisis se centra en un individuo y estudia con quién se relaciona siguiendo un modelo «bola de nieve» (un actor llevando a otro que lleva a su vez a otro). Es lo que haría, por ejemplo, una investigación policial persiguiendo a un traficante. A nivel meso, se analiza una población restringida, como, por ejemplo, el campus de una universidad. En general, suele ser el nivel idóneo para estudiar los miembros de un subsistema de políticas públicas. Finalmente, a nivel macro, se puede estudiar a la población en general, por ejemplo a través de sus conexiones telefónicas, para saber qué zonas geográficas están conectadas.

Cuando un investigador estudia una red social, tiene que centrarse en dos elementos, que son los actores (¿cuántos son?, ¿quiénes son?) y sus vínculos (¿con qué frecuencia se reúnen?, ¿cuál es el contenido de sus contactos?, ¿cuál es la intensidad de sus contactos?). A partir de ahí el investigador puede determinar dónde están los actores más importantes que actúan como intermediarios entre todos los demás (los llamados «nodos» de la red), dónde existen «agujeros estructurales», cuáles son las «redes internas» a la «red general» y si existen «puentes» entre ellas, cuál es el «grado de centralidad» de los actores, cuál es su «grado de vecindad» o quiénes son los «actores periféricos» (Rodríguez, 2005).

---

<sup>1</sup> Estos actores clave son los llamados *policy entrepreneurs* («emprendedores de políticas públicas») (Roberts y King, 1991, 147-175).

<sup>2</sup> Wright Mills sistematizó pero no inventó el concepto de «élite de poder» que se inspiraba en los trabajos previos realizados sobre las alianzas entre industria, ejército y Estado en el ascenso de los regímenes fascistas (Neumann, 1942). También es preciso destacar el paralelismo entre la noción de élite de poder y la de «complejo militar-industrial» denunciada por el presidente Dwight Eisenhower en su mensaje a la nación del 17 de enero 1951.

<sup>3</sup> El elitismo sigue vivo desde entonces a través de varios autores, como Domhoff (1967) o Schwartz (1987). Recientemente, Thomas Dye (2000) se ha centrado en los mecanismos de toma de decisión en Estados Unidos. Sus conclusiones tienden a demostrar que buena parte de las políticas públicas estadounidenses se elaboran basándose en los intereses presentes en Washington (*lobbies*, burocracias, bufetes de abogados, *think tanks* o fundaciones) e

incluyen sólo de forma marginal las reivindicaciones populares. En Francia, Genieys y Smyrl (2008) han analizado la identidad de las élites de las políticas públicas del Estado para acabar demostrando que, a pesar de los cambios de gobierno, existían unas redes de individuos estables y capaces de modificar los programas del gobierno en función de sus propias orientaciones.

[4](#) Como era de esperar, la corriente pluralista es frecuentemente criticada por los autores elitistas por ser una aproximación ingenua de la sociedad. Tal y como lo afirma Schattschneider (1960): «El fallo en el Olimpo pluralista es que el coro celestial canta con un fuerte acento de clase alta.»

[5](#) España no ha sido inmune a este movimiento. Años más tarde que en Estados Unidos, el gobierno español favoreció la entrada de jóvenes tecnócratas provenientes del Opus Dei para poner en marcha el Plan de Estabilización de 1959.

[6](#) En la edición de 1988 de *The End of Ideology*, Daniel Bell (1988, 409-447) expresa su malestar por haber sido clasificado como un autor determinista cuando su objetivo sólo consistía en subrayar la pérdida de capacidad de las ideologías clásicas (capitalismo, marxismo y socialdemocracia) para lidiar con los problemas gubernamentales.

[7](#) Existen numerosos estudios sobre el caso español que hacen especial hincapié en la herencia franquista y en los pactos de la Transición entre sindicatos y patronal bajo los auspicios del Estado central (Pérez y Giner, 1988; Royo, 2002).

[8](#) Sociólogo británico fallecido en 1994 y padre de los políticos laboristas David y Ed Miliband.

[9](#) Famoso sociólogo griego-francés que se suicidó en 1972 tirándose de la Torre Montparnasse abrazando sus obras.

[10](#) Gough (1979) va en el mismo sentido cuando explica que la burguesía está dispuesta a sacrificar parte de sus ingresos para pagar impuestos que financien políticas sociales (seguridad social o subsidios contra el paro) para asegurar su reproducción social. Offe (1979) sigue una línea cercana al afirmar que el Estado de bienestar es la única institución que permite resolver las contradicciones del capitalismo comprando la paz social.

[11](#) Pero, tal y como subraya Smith (1993), la noción de redes no es una teoría en sí (como el marxismo o el pluralismo, por ejemplo), sino una mera herramienta analítica.

[12](#) Los debates interminables entre neomarxistas sobre la autonomía limitada del Estado son un buen ejemplo del «rendimiento decreciente» de dichas teorías frente a un contexto nuevo.

[13](#) Existen numerosos programas informáticos que permiten analizar y dibujar redes sociales, como, por ejemplo, Ucinet.

## CAPÍTULO 8

# ¿CÓMO LAS INSTITUCIONES INFLUYEN SOBRE LA ACCIÓN PÚBLICA?

## INTRODUCCIÓN

La reflexión sobre las instituciones sociales y su efecto sobre el comportamiento humano es antigua. Desde un cierto punto de vista se podría incluso afirmar que la mayoría de la filosofía clásica es institucionalista. Tanto la *República* de Platón como la división del poder de Montesquieu y la teoría del poder de Hegel se sustentan en instituciones políticas bien definidas: la *polis* gobernada por los filósofos, para el primero; un parlamento, un grupo de jueces y un gobierno asesorando al rey, para el segundo, y el Estado como ente todopoderoso, para el tercero.

En el campo de la ciencia política y de la administración, los institucionalistas clásicos (Woodrow Wilson, 1885; Max Weber, 1921; Maurice Hauriou, 1925, 2-45) se caracterizan por el carácter formalista de su estudio de las instituciones (parlamentos, partidos, gobiernos) y por su concepción «racionalista» de la historia. Según ellos, las instituciones nacen porque son necesarias para gestionar ciertos asuntos complejos. Las instituciones son el resultado de una necesidad objetiva y se limitan a cumplirla de forma neutra y desinteresada. Sin embargo, a partir de los años cincuenta el auge del comportamentalismo<sup>1</sup> y su enfoque de la política basada en el comportamiento individual y colectivo eclipsó durante tres décadas al institucionalismo. Aunque este fenómeno haya sido mucho menos visible en Europa —donde el institucionalismo siempre ha gozado de buena salud—, fue sólo a partir de los años ochenta cuando se recuperó esta tradición científica, eso sí, ampliando la definición inicial de las «instituciones» a nuevos objetos.

El impacto de las instituciones sobre el comportamiento de los actores políticos parece innegable. Por ejemplo, un país puede dotarse de la mejor ley posible contra la corrupción y puede seguir teniendo comportamientos corruptos. ¿Por qué es así? ¿Significa ello que las instituciones no son suficientes? ¿Qué efecto tienen sobre la

política? ¿Cómo diseñarlas de forma que produzcan resultados beneficiosos? En este capítulo se intentará contestar a estas preguntas basándose en la literatura actual. Después de un breve recorrido por los autores clave en materia de estudio sobre las instituciones, la reflexión se centrará en el impacto que pueda llegar a tener sobre las políticas públicas.

## I. EN TORNO AL CONCEPTO DE INSTITUCIÓN

Los actores sociales viven rodeados de instituciones. Dependiendo de los casos, el grado de coerción que ejercen de las instituciones puede ser muy variable. En ciertos casos no generan ningún efecto particular sobre los individuos, mientras que en otros pueden llegar a limitar severamente su libertad de movimiento. En estas condiciones, ¿qué es una institución?, ¿cómo aparece y qué efectos produce sobre el comportamiento humano?

### A) *¿Qué es una institución?*

La mayoría de los diccionarios se enfrentan al mismo problema: la palabra «institución» se usa a diario para referirse a conceptos muy diferentes en sí. Sin embargo, se pueden distinguir al menos dos usos de la palabra. Por un lado, un uso formal que define las instituciones como entidades que organizan la vida en sociedad como el parlamento, el gobierno, los jueces, el hospital psiquiátrico o la cárcel. Todas ellas son organizaciones con un reglamento, unos edificios, unos códigos de conducta, unas normas tácitas que sus miembros comparten y que les permiten durar en el tiempo. Por otro lado, existe un uso informal del concepto de institución para referirse a cualquier tipo de costumbre, práctica, relación o comportamiento que se repite en el tiempo hasta pasar a formar parte del «sentido común» de los actores. Las prácticas que parecen «normales» no se cuestionan. Son, por ejemplo, la familia, el derecho, el voto o simplemente el hecho de encontrarse en el mismo bar cada sábado.

Según Max Weber (1921), una institución es un tipo de asociación cuyos criterios se imponen al conjunto de los miembros. Dichos criterios son los papeles asignados, las reglas escritas, las normas tácitas de comportamiento, el control entre individuos que conlleva la institución. Son aceptados por todos, lo que significa que existe una doble relación de conformismo entre el individuo y la organización. Por una parte, la institución necesita al individuo para asegurar su propia reproducción y por ello le presiona. Por otra parte, el individuo es consciente de que pertenecer a la institución le

beneficia, ya que actuar al margen en solitario sería mucho más complicado. Por esta razón se somete a la disciplina de la institución.

Desde esta perspectiva, es importante recalcar que existen grados en el nivel de disciplina impuesto por las instituciones. Por ejemplo, el sociólogo Erving Goffman (1961) estuvo trabajando durante años sobre «instituciones totales», como los hospitales psiquiátricos, los campos de concentración, los cuarteles, los conventos, los internados o las cárceles. La característica central de estas instituciones es que estructuran totalmente la actividad de sus miembros a través de cuatro dimensiones. La primera es el espacio de vida que atribuye a los individuos. En una institución total, dicho espacio es reducido y controlado, como la celda, el claustro o el patio de recreo. La segunda dimensión es la nueva identidad que otorga a los miembros. Esta identidad está basada en un número, un nombre de fraile, un cierto tipo de ropa que se suele conseguir después de un rito (el juicio, la ordenación o la novatada). La tercera dimensión es el ritmo vital que regula la rutina de los actores a través de los horarios de salida al patio, los horarios de tratamiento o los horarios para rezar. Finalmente, una institución total impone una moral y unos fines a sus miembros. En este caso, la propia institución es parte de un plan colectivo para conseguir la salvación, la redención, la educación o el castigo.

Este conjunto de reglas del juego significa que los miembros de una institución desarrollan una «carrera moral» dentro de la institución. Despliegan estrategias racionales que les permitan mejorar sus condiciones de vida, convertirse en jefes, obtener más horas de permiso o conseguir unas dosis menos elevadas de medicación. Pero no todas las instituciones tienen tanto poder sobre sus miembros. No todas son tan coercitivas. Una empresa de informática socializa de alguna forma a sus miembros, pero es muy poco probable que les arroje tanto como un convento.

### *B) El proceso de institucionalización*

Las instituciones no existen de por sí. Nacen, se estructuran e incluso a veces mueren. En su libro *The Social Construction of Reality*, Peter Berger y Thomas Luckmann (1967) defienden una definición maximalista de las instituciones al considerar que todos los elementos de la vida social son instituciones, es decir, convenciones que no tienen nada de natural y que pueden ser definidas como construcciones simbólicas. Así pues, los modales, el lenguaje o incluso el Estado son categorías que los individuos han integrado como si fueran normales, aunque en realidad sean construcciones humanas. Estos autores intentan describir cómo nace una institución. Según ellos, una institución aparece a través de un proceso de

intersubjetividad, cuando se realiza una acción repetidamente en el tiempo hasta que aparezcan normas compartidas. Se basa en un triple proceso.

El primer paso es el de la externalización. Al nacer, el ser humano se ve rodeado de instituciones que no ha creado. Acepta el mundo en el que vive como un dato más que se impone a su existencia y que constriñe su comportamiento. Es un mundo externo que no cuestiona. Las instituciones aparecen como entes externos. La segunda fase tiene que ver con la objetivación. El individuo tiende a considerar que el mundo que le rodea es objetivo, que siempre ha sido así y que no puede ser de otra forma. No se plantea por qué veintidós hombres corren detrás de una pelota de fútbol o por qué cada mañana cohortes de niños se sientan en una clase para escuchar a un adulto. Todo ello le parece natural. Por ello, las instituciones parecen objetivas. La internalización ocurre con el paso del tiempo cuando el actor social integra este mundo como si fuera suyo. Lo siente como un elemento más de su personalidad porque este mundo puede tener una fuerte carga emotiva para él. Esta carga emotiva se debe al proceso de socialización, que influye sobre las representaciones que los seres humanos elaboran respecto al mundo que les rodea.

Estas pautas explican por qué a veces se usa el término genérico de «organización» en lugar del término «institución». Se trata de una diferencia de grado de —y perdón por la redundancia— institucionalización. En una institución, los miembros compartirán más fácilmente un proyecto común y tendrán muy presentes (incluso sin reglas escritas) el papel que les toca y las normas de conducta que deben respetar. Pertenecer a una institución (cofradía, club, sindicato, partido, grupo de amigos) conlleva una carga emocional superior al de una organización que es un simple conjunto de personas organizadas para realizar una tarea. Por ejemplo, el gobierno chino se ha propuesto montar universidades de prestigio para competir con las grandes universidades estadounidenses de la *Ivy League*<sup>2</sup>. Sin embargo, a corto plazo es poco probable que la escuela de negocios Cheung Kong GSB (creada en 2001) se haga tan famosa como la Universidad de Harvard. Hará falta tiempo para que esta nueva organización «cuaje» y se convierta en una institución de prestigio internacional rodeada de representaciones mentales como su competidora. Generar una tradición, costumbres, reglas no escritas y, en definitiva, una cultura institucional, lleva su tiempo.

Lo que sí está claro es que existe un consenso relativo en torno a la idea según la cual una institución estabiliza unas relaciones sociales determinadas. Permite alargar la vida de unas interacciones sociales que sin ello correrían el riesgo de desaparecer en cualquier momento. Al imponer un ritmo, un reglamento y unas normas de conducta a sus miembros, una institución consigue asegurar su propia reproducción. Así pues, el

proceso de institucionalización «refuerza» las relaciones sociales interpersonales hasta que se conviertan en un ente exterior a los actores mismos.

### *C) Instituciones e individuos*

En términos concretos, esta plusvalía depende en gran medida de la razón de ser de la institución. Una empresa buscará conseguir un nicho en el mercado, mientras que un partido buscará ganar las elecciones. Sin embargo, según Robert Putnam (1993, 2000), todas las instituciones generan un «capital social», es decir, confianza y capacidad de trabajo en común. Cuanto más institucionalizadas sean las redes sociales en un territorio, más capital social generan. Por ejemplo, se supone que la rica tradición de centro-izquierda en la Toscana (basada en sindicatos obreros, pequeñas ciudades industriales, cooperativas agrícolas, partidos socialdemócratas, vínculos familiares y redes de pequeñas empresas) la convierte en una región con un capital social elevado. En comparación, el sur de Italia sería un territorio con un nivel de capital social muy inferior por culpa de las relaciones sociales disfuncionales provocadas por la intermediación de las mafias en los ámbitos económicos, políticos y sociales. Al fin y al cabo, un nivel de capital social alto sería la principal causa explicativa del bienestar ciudadano —confianza en las instituciones, criminalidad baja y rendimiento económico— (Subirats y Mota, 2000, 123-158) (tabla 1).

TABLA 1  
*Cálculo del capital social*

El cálculo del capital social se basa en varios indicadores como:

- El grado de confianza en los demás (colegas, instituciones, vecinos).
- El grado de diversidad entre las amistades (étnica, económica, geográfica).
- La pertenencia a un grupo (asociación, club deportivo, partido).
- El grado de compromiso religioso.
- El grado de voluntariado (trabajo realizado sin ánimo de lucro para cualquier tipo de asociación).
- El grado de compromiso político (voto, inscripción en las listas electorales, interés en la política, conocimiento de los líderes locales).
- El grado de protesta (firma de peticiones, participación en boicots y manifestaciones).
- El porcentaje de paro.
- El nivel de renta.
- El nivel de formación.

Fuente: Putnam (1993).

Sin embargo, decir de una institución que genera capital social es impreciso. Según

Robert Putnam (2000), puede generarlo de dos formas. La primera consiste en «tender puentes hacia fuera» generando plusvalía social para los individuos de su entorno. Buen ejemplo de ello son las asociaciones de alcohólicos anónimos, que realizan una labor social en entornos desestructurados y usan sus fondos para acompañar a las personas adictas al alcohol. Se trata de una organización que produce un capital social hacia el resto de los ciudadanos.

El otro tipo de capital propende a «tender vínculos hacia dentro». En este caso la institución produce un capital que va mayoritariamente dirigido a los propios miembros de la organización. El ejemplo de las casetas de la Feria de Abril sevillana ilustra bien este concepto. Varias asociaciones financian su propio espacio de ocio, en el que sus miembros interactúan y filtran la entrada de los individuos de fuera. Aquí el capital social (calor humano, placer de encontrarse, de ver y de ser visto) va dirigido hacia los miembros del grupo.

En realidad, esta división nunca está tan clara. Por ejemplo, tal y como recalca Mancur Olson (1965), un sindicato de trabajadores lidera supuestamente la lucha colectiva obrera contra los abusos del capital. En este sentido, genera una plusvalía «hacia fuera» defendiendo los derechos de todos los trabajadores sin perjuicio de que sean miembros o no. No obstante, un sindicato tiene que luchar para atraer nuevos miembros y conservarlos. Por ello, estará dispuesto a otorgarles privilegios que creen un incentivo positivo para afiliarse, como un sistema de asesoría legal o una mutua con tarifas ventajosas. Se trata, pues, de una lógica que produce beneficios «hacia dentro».

## II. EL IMPACTO DE LAS INSTITUCIONES SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Según el artículo fundador de Peter Hall y Rosemary Taylor (1996, 936-957) «Political Science and the Three New Institutionalisms», publicado en la revista *Political Studies*, existirían hoy en día al menos tres neoinstitucionalismos. Aunque haya ciertos debates sobre la división de este corpus teórico, tal esquema se ha acabado imponiendo en la literatura<sup>3</sup>. Cada uno de ellos analiza la acción pública de la forma siguiente.

### A) *El neoinstitucionalismo de la elección racional*

El «neoinstitucionalismo de la elección racional» se fragua en los años setenta en los estudios sobre el comportamiento de los representantes del Congreso estadounidense (Weingast, 1996, 167-190). Se trataba de descubrir por qué los

representantes actuaban de una forma determinada en el parlamento y entender las dinámicas de sus alianzas y conflictos. Según este enfoque de las políticas públicas (y de la política en general), los actores son seres racionales, lo que significa que actúan en su interés propio, que sus preferencias son claras, jerarquizadas y estables, que tienen acceso a toda la información disponible y que son capaces de desarrollar estrategias para conseguir sus fines. En este sentido, la creación de las instituciones responde a una estrategia de maximización de la utilidad perfectamente racional. Dicho de otra forma, los individuos crean instituciones para poder conseguir más fácilmente sus objetivos.

Tal y como lo describe el economista Oliver Williamson (1985), las instituciones tienen por objetivo limitar los «costes de transacción», es decir, el esfuerzo para acceder a los recursos deseados. Por ejemplo, la ampliación de la Unión Europea a veintisiete países genera un coste creciente para tomar decisiones, porque siempre queda la posibilidad de que un conjunto de pequeños Estados vete las decisiones de los demás. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, el Consejo de Ministros de la Unión Europea —órgano intergubernamental que representa a los Estados miembros— ha ampliado el mecanismo de toma de decisiones de la mayoría cualificada (sólo se requieren quince votos positivos de los veintisiete representantes) a nuevos sectores (cambio climático, urgencia humanitaria, energía) para poder evitar aquel veto. No obstante, los actores no se limitan a «recibir» las reglas de forma pasiva, sino que intentan maximizar sus recursos (Shepsle, 2005). En el caso de la Unión Europea, este cambio institucional ha modificado el comportamiento de los actores minoritarios, que tienen que negociar las decisiones mucho antes de que se voten.

Este problema de reglas se vuelve aún más complicado cuando, en lugar de actuar directamente, un actor actúa a través de otro agente. Es el llamado «problema del principal-agente» que estudian las «teorías de la agencia». Se trata de un problema clásico en materia de políticas públicas que puede ser explicado a través del ejemplo siguiente. En general, el actor que lanza una convocatoria de proyectos (por ejemplo, la Dirección General Regio<sup>4</sup> de la Comisión Europea) elige a los concursantes que le presenten el mejor expediente en función de criterios fijados con antelación. Sin embargo, la Dirección Regio controla imperfectamente a los actores que piden y realizan los proyectos. La información que obtienen los directores generales y sus subalternos es imperfecta. Se habla entonces de «asimetría de la información». El problema es que tanto el principal como el agente tienen intereses divergentes: el principal quiere rentabilizar la inversión que va a realizar y el agente quiere que le den

dinero lo más rápidamente posible sin que ello le cueste muchos esfuerzos. Por eso cada uno de ellos va a intentar jugar sus cartas para sacar la máxima rentabilidad de la situación: el principal presionará al agente para que rinda cuentas y le desvele la información de la que dispone, mientras que el agente intentará conservar su información privilegiada sin transmitirla al principal. Esta situación de incertidumbre da lugar a tres tipos de riesgos.

La primera clase de riesgo es la llamada «selección adversa»<sup>5</sup>. Esta situación ocurre cuando el principal desconoce algunos rasgos de sus agentes. Esta información imperfecta tiene como consecuencia una toma de decisión imperfecta. Al no conocer la calidad y el coste de los proyectos que va a recibir, la Dirección Regio puede limitarse a fijar en sus convocatorias que financiará los proyectos que cuesten unos 20.000 euros (se tratará de una especie de coste medio de todos los proyectos, tanto buenos como malos). En estas condiciones es muy probable que la Comisión reciba muchas propuestas de malos proyectos cuyo precio haya sido inflado hasta llegar a 20.000 euros. En cambio, los proyectos buenos cuyo precio real sea de 20.000 euros se diluirán en un mar de propuestas malas. Con toda probabilidad, la Comisión financiará varios proyectos malos el primer año, y el segundo dará por hecho que hay más proyectos malos que buenos. En lenguaje coloquial se diría que los justos acabarán pagando por los pecadores. Al final, este círculo vicioso podría significar el fin de las ayudas comunitarias (Akerlof, 1970, 488-500).

El segundo riesgo que conlleva la falta de información es el «riesgo moral». Esta configuración sucede cuando el agente dispone de una información que el principal desconoce. Siguiendo con el caso de la Dirección General Regio, este tipo de situaciones ocurre cuando los agentes están realizando proyectos financiados por Bruselas y que la Dirección no tiene ninguna forma de verificar el avance de las obras a nivel local. Sólo está informada del progreso de los proyectos por los informes que le mandan los agentes. En estas condiciones es muy probable que los agentes estén dispuestos a mentir si saben que recibirán dinero pase lo que pase. Es muy probable también que no se esfuercen en cumplir con el contrato, o que tomen riesgos utilizando materiales de muy baja calidad para rebajar costes y quedarse con la diferencia<sup>6</sup>. En esta situación, el propio sistema genera comportamientos negativos porque los agentes saben que el principal les socorrerá de cualquier forma; por tanto, no existe ningún incentivo para que realicen su trabajo de forma eficiente (Rotschild y Stiglitz, 1976, 629-649).

Al fin y al cabo, el tercer gran problema de la relación entre el principal y el agente es la «señalización». Cuando nadie se fía de nadie porque no hay información válida

disponible, entonces ocurre una crisis de confianza. Por ello, algunos autores (Spence, 1973, 355-374) afirman que la única forma de establecer contactos productivos entre principal y agente consiste en «señalar» que ambos están de acuerdo para colaborar. Pero el problema es que este tipo de señal es costoso. Por ejemplo, dos municipios fronterizos pueden pedir dinero a la Dirección General Regio para realizar una infraestructura objetivamente útil (como un puente que una a las ciudades fronterizas para que los habitantes de la orilla sur puedan disfrutar del hospital de la orilla norte, y que los habitantes de la orilla norte puedan utilizar la universidad de la orilla sur). Sin embargo, habrá muchos ayuntamientos pidiendo dinero a la Dirección al mismo tiempo.

Para asegurarse de que estos proyectos no son estafas, la Dirección tiene que pedir garantías. Puede pedir la cofinanciación del proyecto por los propios agentes, o la realización previa de otros proyectos del mismo tipo, o bien la evaluación externa de los proyectos realizados previamente para asegurarse de que los actores que le piden dinero son interlocutores serios. Lo más seguro es que la Comisión acabe financiando a los mismos agentes de un año a otro porque se «señalaron» en el pasado con buenas prácticas. Puede ser que no haya otra forma de proceder pero, en cualquier caso, es un desperdicio de recursos ya que todos los actos de «señalización» tienen un coste en tiempo, dinero y energía<sup>7</sup>. Para limitar estos riesgos y sus efectos perversos, se pueden crear instituciones de control y de evaluación, como los reglamentos, los incentivos, el *benchmarking*, los consejos de administración, las agencias de evaluación externas o las auditorías. Son los llamados «costes de agencia»<sup>8</sup>.

### *B) El neoinstitucionalismo histórico*

Existen otras líneas de investigación centradas en las instituciones y en su impacto sobre las políticas públicas. El llamado «neoinstitucionalismo histórico» es una de ellas. Según este enfoque, las instituciones no son necesariamente organizaciones formales, sino que este término engloba también las redes de actores y cualquier forma de costumbre. Esta concepción particular de las instituciones proviene de las obras clásicas de especialistas en sociología histórica, como Barrington Moore (1966) y su estudio sobre las raíces rurales de la dictadura y la democracia. No obstante, el neoinstitucionalismo histórico como enfoque de las políticas públicas empezó a estructurarse a partir de los años ochenta con las investigaciones de Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (1984). Dichos estudios fueron pioneros en intentar explicar el diseño actual de las políticas públicas estadounidenses a través de las alianzas entre grupos sociales e instituciones estatales realizadas a lo largo de la historia (Steinmo, Thelen y Longstreth, 1992). Desde entonces el neoinstitucionalismo

ha sido muy utilizado en ciertos ámbitos, como las políticas sociales (Skocpol, 1992; Immergut, 1992), demostrando cómo decisiones tomadas bajo presión podían tener un impacto importante años después.

Tal y como lo define Paul Pierson (2000, 251-267) basándose en la obra de Douglas North (1990), la idea central del neoinstitucionalismo histórico es que todas las decisiones que los actores de un subsistema toman hoy tendrán consecuencias mañana. Los «arreglos institucionales» establecidos ahora orientarán el comportamiento de los actores en el futuro porque algunas opciones habrán sido privilegiadas, mientras que otras habrán sido descartadas. Es el llamado mecanismo de «senda de dependencia»<sup>9</sup>. Buen ejemplo de ello es la política ferroviaria española y la elección, en 1855, de un ancho de vía diferente al resto de Europa con la Ley General de Caminos de Hierro sancionada por Isabel II. La razón era técnica en el sentido en que se creía (erróneamente) en aquella época que un ancho superior al ancho europeo permitiría aumentar la velocidad de los trenes a pesar de la compleja orografía ibérica. El efecto colateral era que este ancho les aislaba del resto de Europa a causa del coste del trasbordo en la frontera hispano-francesa.

Esta decisión hizo que las empresas españolas de explotación de la red ferroviaria adoptaran estas normas técnicas. A medida que las inversiones aumentaban, la red crecía hasta cubrir todo el territorio e imponer el estándar ibérico en toda España. Inversión y especialización se convirtieron en los dos aspectos de lo que se suele llamar la «retroalimentación positiva» y que reforzó los actores en sus creencias de que el sistema que usaban no tenía alternativa.

Al fin y al cabo llegó un momento en que no había vuelta atrás que pudiera ser realizada sin coste adicional. Un «efecto candado» limitaba la reformulación de una nueva política ferroviaria. Ello significaba que el cambio seguía siendo posible pero que tenía un «coste creciente» que implicaría desechar todas las inversiones realizadas hasta entonces para volver al principio. Así pues, la propuesta de Alfonso XIII de abandonar el «ancho ibérico» para adoptar el «ancho internacional» fue rechazada por el *lobby* de las empresas de ferrocarriles, ya que suponía una inversión que estas compañías no estaban dispuestas a asumir. Se trataba, pues, de una «coyuntura crítica», o «punto de inflexión», en la que el destino de la política de transporte habría podido cambiar radicalmente a raíz de un pequeño cambio legal.

Este comportamiento inercial demuestra que, aunque una decisión produzca resultados subóptimos (lo óptimo sería homogeneizar el ancho de vía en toda Europa para abaratar costes en las fronteras), se puede mantener a lo largo del tiempo. La suma de intereses que se crea alrededor de la decisión inicial y los hábitos adquiridos hacen

que se mantenga una cierta orientación aunque todos los actores sepan que no es la más eficiente<sup>10</sup>. Así pues, existen numerosos casos de instituciones deficientes que, sin embargo, sobreviven. Varias organizaciones muy costosas se mantienen a pesar de generar una plusvalía, cuando menos, discutible para el ciudadano (televisiones autonómicas, diputaciones, senado). Esta inercia institucional se debe a la lucha de sus actores por evitar su desaparición (Meyer y Zucker, 1989).

Aunque hoy en día sea un enfoque muy popular para analizar la evolución de los programas públicos, el neoinstitucionalismo histórico sufre dos limitaciones. La más evidente es que sólo permite analizar trayectorias de políticas *a posteriori* sin poder prever el comportamiento futuro de los actores. La segunda es que implica una cierta subjetividad. Por ejemplo, es complejo determinar cuáles son los puntos de inflexión y por qué ciertos eventos son más importantes que otros.

### C) *El neoinstitucionalismo sociológico*

El neoinstitucionalismo sociológico nace de la reformulación de los postulados institucionalistas del siglo XIX. Arraigado en la sociología de las organizaciones (DiMaggio y Powell, 1991), el neoinstitucionalismo se origina en un ambicioso programa de investigación norteamericano-noruego liderado por James March y Johan Olsen (1984, 734-749), que dio el pistoletazo inicial de este movimiento. El nuevo institucionalismo se opone parcialmente al viejo sobre dos planos (Coller y Garvía, 2004). Primero, el neoinstitucionalismo ya no se limita a analizar las organizaciones en su relación con el entorno; va más allá e incluye nuevas aportaciones, como las de la psicología social sobre el comportamiento de los actores internos a la organización. Segundo, realiza una crítica de la concepción de las organizaciones como entes creados racionalmente para conseguir unos fines programados. El neoinstitucionalismo matiza considerablemente el postulado de la racionalidad organizacional. Así, las organizaciones no responden completamente a un patrón de racionalidad transcendental. Aunque estén creadas para cumplir objetivos fijados desde sus principios, tienden a desviarse de su misión primera y perseguir objetivos alternativos. Esta desviación se debe a dos factores.

El primero es la presión de los actores organizacionales. El concepto de cultura organizacional es fundamental para entender por qué los actores de una institución actúan de una forma o de otra. Dentro de una organización siempre existen (y coexisten) instituciones invisibles, jerarquías fantasmas, normas de conducta no escritas que todos conocen y que nadie infringe (Meyer y Rowan, 1977, 341-363). Echando mano de la psicología cognitiva, Meyer y Scott (1983) oponen los rituales que estructuran la vida

en las organizaciones (como la cita en la máquina de café o la cola en la cafetería) a la racionalidad instrumental presupuestas por los viejos institucionalistas. Esta cultura institucional es generada por los actores y se imprime en ellos también, hasta tal punto que March y Olsen (1984, 734-749) consideran que estos marcos circunscriben su propio horizonte mental. Los actores institucionales no podrían pensar más allá del universo conceptual que les impone la institución. Existirían ideas, mitos y rituales, así como tabúes. En otras palabras, la presión ejercida por la organización sobre el actor iría mucho más allá de las reglas descritas por el neoinstitucionalismo de la elección racional. Para el neoinstitucionalismo sociológico —y en consonancia con Goffmann— las instituciones moldean la forma de pensar de los actores y no simplemente su comportamiento imponiendo trabas. No significa que los actores no puedan ser considerados racionales, pero su racionalidad se enmarca en una cierta concepción del mundo circunscrita por la institución. Retomando un ejemplo ya citado, la fase previa a la caída de Lehman Brothers en 2008 ilustra bien esta idea. Para el Departamento de Economía del Gobierno de Estados Unidos la intervención pública en el mercado privado estaba considerada como una aberración antes de la crisis del 2008. La cultura interna de esta organización neoconservadora prohibía pensar en ello, hasta que se hizo patente que algunos bancos debían ser rescatados por la fuerza pública independientemente de los riesgos que habían tomado con anterioridad.

El segundo elemento clave para entender la actuación de las organizaciones es la voluntad de adaptarse al entorno. La forma de las instituciones depende también del contexto global. Este fenómeno, conocido como «isomorfismo institucional» (DiMaggio y Powell, 1983, 147-160), postula que las instituciones no actúan en desconexión con la sociedad en la que se enmarcan, sino que tienden a imitar a los modelos considerados como legítimos socialmente. En otras palabras, significa que las instituciones tienden a imitarse las unas a las otras, incluso de un país a otro. En lugar de responder a unos criterios estratégicos para estructurarse de la forma más eficiente posible, las instituciones reproducen el comportamiento de las instituciones consideradas ejemplares. Sus mutaciones reflejarían la concepción del mundo dominante en una época dada. Existirían tres tipos de isomorfismo: el coercitivo (basado en la imposición por la ley de una forma de organización determinada), el mimético (fundamentado en la observación de la práctica de los competidores) y el normativo (que responde a las recomendaciones de los especialistas del campo) (DiMaggio y Powell, 1983, 147-160). En definitiva, parece que la forma que adopta una organización importa más bien poco a la vista de sus resultados concretos. Se trata de un fenómeno conocido como «acoplamiento flojo» (entre medios y resultados) (Meyer y Scott, 1983). Por ejemplo, según Fligstein (1990), la diversificación de las grandes

empresas estadounidenses a partir de los años sesenta no respondía únicamente a una estrategia de supervivencia impuesta por el mercado, sino que estaba guiada por los valores dominantes en el mundo empresarial que buscaban una solución a las leyes antimonopolio.

---

1 Entre los autores fundadores del movimiento se puede citar a Gabriel Almond y Sidney Verba (1965), que lanzaron las primeras encuestas basadas en cuestionarios a escala internacional para estudiar nuevos conceptos como la cultura política o el comportamiento político.

2 La *Ivy League* («Liga de la hiedra») se refiere a ocho universidades estadounidenses: la Universidad de Brown, la Universidad de Columbia, la Universidad de Cornell, el Colegio de Dartmouth, la Universidad de Harvard, la Universidad de Pensilvania, la Universidad de Princeton y la Universidad de Yale.

3 Esta división es objeto de debate, ya que Guy Peters (1999, 1-38) identifica seis nuevos institucionalismos y Kathleen Thelen (1999, 369-404) sólo dos. En cualquier caso, Ellen Immergut (1998, 2-34) considera que todos comparten la misma premisa según la cual «las instituciones importan»

4 Dirección encargada de gestionar la política de desarrollo regional de la Unión Europea y, por tanto, de financiar proyectos en las zonas más pobres del continente (como puentes, autopistas, parques naturales).

5 Para una interesante reflexión sobre este fenómeno en el reclutamiento de las elites de los partidos políticos españoles, léase Barreiro, Fernández Mellizo-Soto, León y Urquizu (2003).

6 Para una aplicación al caso de la financiación del Fondo Monetario Internacional se puede consultar a Lane y Philips (2001, 50-52). Para una aplicación a la crisis del 2008 y a los riesgos considerables tomados por los bancos comerciales norteamericanos a sabiendas de que el Estado no dejaría que quebraran, léase *Too Big to Fail* (Sorkin, 2008).

7 En el caso de una oferta de trabajo, los candidatos a ocupar el puesto se «señalan» también en su currículum a través de sus diplomas y de su experiencia. Los diplomas y la experiencia previa son supuestas señales de calidad pensadas para demostrar al servicio de recursos humanos que un candidato es mejor que los demás. Pero conseguir diplomas y experiencia supone un coste en tiempo, dinero y esfuerzo.

8 El comportamiento de las agencias de calificación de riesgo (Standard and Poor's, Fitch o Moodys, por citar las más grandes) tampoco está exento de críticas. Los escándalos provocados por la calificación muy alta de los activos de empresas fallidas, como Enron (en quiebra total en 2002) o Lehman Brothers (hundida en 2008), demuestran que la evaluación no es una práctica objetiva.

9 Este curioso término se refiere al comportamiento gregario de los humanos. Cuando una persona entra en un prado lleno de hierbas altas, crea un camino que los demás excursionistas seguirán por facilidad. Al cabo del tiempo ya se habrá creado una senda. Según Pierson (2004), este concepto se basa en cuatro elementos: la «imprevisibilidad», ya que es imposible predecir el estado final de una política dada; la «inflexibilidad», ya que el abanico de alternativas se va restringiendo a medida que pasa el tiempo después de una decisión; la «no-ergodicidad», ya que los accidentes en el recorrido van formando huellas que afectan a la evolución de un programa público; y la «ineficiencia potencial» de la senda, ya que nadie puede garantizar que la senda elegida sea la mejor posible para hoy y mañana.

10 Existen otros ejemplos, como la adopción de los teclados QWERTY, inicialmente pensados para ralentizar el tecleo y evitar que los martillos de las máquinas de mecanografía se atascaran. Patentado por Christopher Sholes en 1868, fue comprado por el gigante Remington en 1873, que lo impuso como estándar internacional aunque el orden alfabético sea más lógico.



## CAPÍTULO 9

# ¿CUÁNTO PESAN LAS IDEAS SOBRE LA ACCIÓN PÚBLICA?

### INTRODUCCIÓN

Durante muchos años, los analistas en políticas públicas no prestaron ninguna atención a la importancia de las ideas en los programas públicos. Todo ocurría como si las políticas públicas fueran un campo lleno de intereses enfrentados pero sin debates ideológicos; un poco como una especie de tablero de ajedrez donde cada actor actuara basándose únicamente en un criterio de racionalidad instrumental. Ese tiempo ya pasó. Desde los años setenta numerosos autores plantearon «las ideas» como una variable independiente más que puede ejercer un cierto poder sobre las decisiones políticas (Wilson, 1981, 31-46). De alguna forma, se trata del reconocimiento explícito de la dimensión política de la acción pública. Un programa gubernamental expresa algo; está empapado de ideología y lleva implícitamente una teoría de la acción que guía los pasos de los mandatarios. Por ejemplo, la lucha contra el fraude fiscal expresa el poder real de los servicios fiscales en el aparato burocrático, pero también la fe en el Estado de derecho y la igualdad frente a la ley. De la misma manera, las subvenciones europeas a la agricultura demuestran la fuerza de los *lobbies* de agricultores, pero a la vez pone de relieve la voluntad de los socios europeos de mantener la soberanía alimentaria. En resumen, las ideas expresan tanto los ideales políticos como las luchas de poder para imponerlos.

El estudio de las ideas en las políticas públicas pasa por varios métodos no mutuamente excluyentes: la observación participante de un grupo determinado, la organización de grupos de discusión, las entrevistas en profundidad de los principales actores de un subsistema, la distribución de cuestionarios, el cotejo de la prensa y de informes administrativos<sup>1</sup> o, incluso, la experimentación en laboratorio. En definitiva, el analista en políticas públicas debe ser capaz de descifrar los mensajes que recibe y poder entender su potencia real. Con el fin de adentrarse en este sector de estudio, el

presente capítulo tratará a continuación el concepto de «ideas» (definición, origen y difusión) y su influencia sobre las políticas públicas.

## I. LAS IDEAS EN POLÍTICA

El concepto de «ideas» en políticas públicas es engañoso, ya que se refiere a numerosas concepciones divergentes. Así, una idea puede ser un simple concepto acerca de la resolución de un problema (por ejemplo, la modificación del protocolo de la Casa Real española cuando llega un emisario extranjero) o puede estructurar una ideología completa (por ejemplo, la explotación de los proletarios por la burguesía en el marxismo). Pero, entonces, ¿a qué se refieren las ideas en análisis de políticas públicas?

### *A) El sentido de las ideas*

Existen numerosos marcos analíticos en políticas públicas que se basan en el estudio de las ideas y en su peso en el proceso de adopción de las políticas públicas. La tabla 1 presenta los enfoques principales. Tal y como se puede observar, se trata de un sector de estudio cuyo auge empezó a finales de los años setenta. Se puede recalcar también que no todos los autores coinciden en el sentido que dan al concepto de ideas.

TABLA 1  
*El uso de las ideas en el análisis de las políticas públicas*

Enfoques	Autor(es)	Principios
<b>Ideología</b>	Clyde Barrow (1993)	<p>Para los marxistas, la ideología viene determinada por el modo de producción y sirve para controlar a la población. Es una falsa creencia. Por ello los actores dominantes intentan imponerla a los dominados para mantener su primacía.</p> <p>Para entender la práctica de los actores políticos y</p>

<b>Narrativas</b>	Mark Bevir y Roderick Rhodes (2003; 2004)	<p>administrativos hace falta entender su forma de pensar. Más allá de las estadísticas, la única forma de hacerlo es a través de entrevistas a fondo que permitan dibujar su mapa mental. En sus estudios, Bevir y Rhodes intentaron entender la administración británica durante el ascenso al poder del <i>New Labour</i>, después de la revolución neoliberal liderada por Margaret Thatcher.</p>
<b>Institucionalismo discursivo</b>	Vivien Schmidt (2008, 303-326)	<p>Los intereses son ante todo ideas subjetivas, y la lucha política es ante todo una lucha discursiva. Por ello es tan importante centrarse en los intercambios discursivos para entender las políticas públicas.</p>
<b>Creencias políticas</b>	Daniel Mazmanian y Paul Sabatier (1980, 107-133)	<p>Los conflictos políticos en torno a un programa gubernamental pueden ser analizados como luchas entre dos tipos de comunidades involucradas en un proceso de aprendizaje colectivo. Más detalles al final de este capítulo.</p>
<b>Paradigmas de políticas públicas</b>	Peter Hall (1993, 275-298)	<p>Los cambios que ocurren en política se deben a un proceso de cambio paradigmático. Sólo cuando la totalidad de los actores adopta un nuevo conjunto de ideas es posible el cambio político. Es la conclusión de Hall después de analizar la transición de las políticas económicas, fiscales y</p>

## Referentes

Bruno Jobert y Pierre Muller (1987)

monetarias británicas del keynesianismo al monetarismo a finales de los años setenta.

Una política pública se basa siempre en una teoría subyacente llamada «referente sectorial». El trabajo de los «mediadores» consiste en poner este marco en fase con el marco intelectual dominante de la época, el llamado «referente global», para que sea socialmente aceptable. Ello explica el paso de la política agrícola, que favorecía al «campesino» en los años treinta, a una política de modernización dirigida a los «emprendedores agrícolas» en la década de los cincuenta.

## Episteme

Michel Foucault (1975)

A pesar de la creencia en el progreso de la humanidad hacia políticas públicas más pacíficas y abiertas, los fundamentos básicos que estructuran las relaciones sociales siguen siendo los mismos. A través del ejemplo de la evolución de la política carcelaria, Foucault demuestra cómo desaparecen los castigos medievales pero aparece el control absoluto y constante permitido por el uso de la tecnología; todo ello justificado por la ideología dominante de creencia en el progreso. Según esta visión nietzscheana, sólo se cambia de episteme —de forma de pensar— pero

la sustancia de la dominación se mantiene intacta.

### **Comunidad epistémica**

Peter Haas (1989, 377-403)

Existen redes de profesionales muy competentes que se mueven a nivel internacional. Dichos profesionales comparten creencias, normas, principios de validez y teorías causales. Gozan de la legitimidad suficiente como para imponer su criterio en materia de políticas públicas. Buen ejemplo de ello es el impacto de los grupos científico-ecologistas que permitieron la supresión del uso de los gases de efecto invernadero en los años noventa. Su activismo alertó a la opinión mundial sobre los daños causados sobre la capa de ozono, hasta generar una respuesta por parte de los gobiernos.

### **Mitos organizacionales**

Dvora Yanow (1996)

Las políticas y las organizaciones que las generan funcionan a base de mitos. Estos mitos contienen personajes, eventos y conclusiones que destilan un cierto contenido moral que justifica la propia existencia de las políticas y de sus organizaciones. Por ejemplo, el mito de la omnipotencia de la República ilustrada francesa, llevando la Razón a los pueblos oprimidos, justificó la política de colonización. Los mitos organizacionales son

incommensurables en el sentido en que no existe un mito superior a los demás.

Fuente: Elaboración propia.

Pero ¿cómo definir una idea? Quizás la definición más completa sea la de Muller y Jobert (1987). Según ellos, una idea en políticas públicas se basa en cuatro elementos. El primero es el conjunto de valores que transmite. Los valores son representaciones del bien y del mal, de lo que es deseable y de lo que no lo es. Los dilemas seguridad/libertad o libertad/igualdad expresan bien lo que son los valores. A continuación, se encuentran las normas. Las normas expresan valores en el mundo real. Uno puede considerar que su deber es ayudar a su prójimo o, al contrario, que es la responsabilidad de cada uno cuidarse a sí mismo. Ambas dimensiones son normas de comportamiento. Dichas normas definen patrones de comportamiento según los cuales los individuos actúan y que Jobert y Muller llaman los algoritmos. Ser despótico con sus empleados o, al contrario, fiarse ciegamente de ellos son pautas que hacen que el comportamiento de un individuo sea previsible. Por último, las acciones repetidas acaban creando imágenes, es decir, símbolos compartidos por todos. Las imágenes encierran sentido sin que sea preciso explicarlo. Por ejemplo, el logotipo del *Monopoly* es un banquero de Wall Street que supuestamente debería actuar en función de su interés para ganar más y más dinero.

### *B) El origen de las ideas*

Las ideas no nacen por arte de magia. Existe un amplio abanico de teorías al respecto, cuyos mecanismos van desde el libre albedrío más absoluto hasta el determinismo más extremo. Los marcos de análisis racional suelen tender a evacuar el origen de las ideas. Según ellos, las preferencias de los actores serían exógenas y vendrían dadas sin que se conociera su origen. Sin embargo, muchos autores difieren y tratan de identificar el origen de las preferencias de los actores sociales. Todo el problema consiste en saber si son los individuos los que eligen las ideas que defienden o si, al contrario, existe un *Zeitgeist*, una mentalidad que se impone a los individuos. Hay al menos dos grupos que se oponen en este debate.

El primero sostiene básicamente que los individuos implicados en una política pública son libres de adoptar las ideas que quieren. Según los defensores de la teoría de la elección racional, los individuos son racionales y buscan la satisfacción de su

interés propio. Por tanto, si defienden algún tipo de idea es porque les beneficia. De esta forma, el propietario de una gran extensión de tierras cultivables defenderá el mantenimiento de una estructura social latifundista y el *statu quo*. Al contrario, un jornalero defenderá más bien el cambio social y un reparto del suelo más equitativo. De forma parecida, según los autores pluralistas, cada uno es libre de adoptar y defender las ideas que más le convencen. El único rasero para juzgar el valor de una idea es la razón. Desde el auge de la Ilustración, las sociedades se enfrentan a un proceso de individualización. Este enfoque presupone un alto grado de libre albedrío que permite a los individuos elegir sus opciones ideológicas sin presiones provenientes de su entorno.

El segundo grupo —mucho más determinista— afirma que los individuos no eligen las ideas que defienden, sino más bien lo contrario. Según los marxistas, un individuo tiende a defender las ideas de su clase. Así, un capitalista estará a favor del libre mercado mientras que un miembro del proletariado será más proclive a adoptar ideas revolucionarias. Las excepciones a esta regla sólo pueden ser explicadas por las presiones ideológicas de los burgueses sobre la clase obrera y sus esfuerzos para evitar que tome conciencia de su explotación. Un neomarxista, como Antonio Gramsci (Platone, 1975), añadiría que la lucha política es ante todo una lucha para conseguir la hegemonía ideológica al imponer sus ideas a todos los demás. Por su parte, los autores estructuralistas que se centran en la epistemología de los grandes conceptos como la muerte, la cárcel o la sexualidad (Elias, 1939; Foucault, 1975) defienden la tesis según la cual las preferencias de los hombres están históricamente marcadas. Lo que parece de sentido común en un período histórico (como la esclavitud o la superioridad de Occidente durante la colonización) no lo es tanto en otra época. De esta forma, existen conceptos imposibles de pensar en determinados momentos debido a que escapan a su marco de referencia. A una escala más reducida, los psicólogos cognitivos y los expertos en racionalidad limitada postulan que los grupos de pares, la familia, el Estado, las organizaciones profesionales, la escuela, es decir, las instituciones en general, pesan sobre la forma de pensar de los individuos. Para ser aceptado por su grupo de acogida, un individuo tiende a adoptar las ideas dominantes, ya que la búsqueda de alternativas resultaría muy costosa y podría acarrear el rechazo por parte de sus compañeros. El individuo suele ser conformista en cuanto a sus opciones ideológicas. Finalmente, existe una línea de investigación muy novedosa que explora la relación entre genética y preferencias electorales (Fowler, Baker y Dawes, 2008, 233-248). Sin poder determinar con exactitud a qué partido votará un individuo, este programa de investigación ha realizado interesantes correlaciones entre el código genético y las preferencias políticas —sorprendentemente parecidas— de gemelos que

viven en entornos diferentes.

### C) La difusión de las ideas

Existen varias escuelas en el campo de la investigación sobre difusión de masa y su trabajo ha tenido un fuerte impacto sobre el estudio de las políticas públicas (Mattelard y Mattelard, 1995). Las primeras investigaciones realizadas compartían una visión todopoderosa de los medios de comunicación. La primera obra al respecto es de Harold Lasswell (1927). En su libro *Propaganda Techniques in the World War*, Lasswell analiza los medios de propaganda utilizados durante la Primera Guerra Mundial (telégrafo, cine y radio). De acuerdo con la «teoría de la aguja hipodérmica» de Lasswell, estas herramientas son fundamentales para permitir que el gobierno controle la opinión pública y consiga su adhesión casi absoluta a los valores del régimen. A la manera de una aguja, los medios de comunicación controlados por los gobiernos «penetrarían» en el cerebro de los ciudadanos hasta que adoptaran las ideas transmitidas. Aquí Lasswell defiende una visión instrumental de la comunicación, que define como circulación de los símbolos eficaces<sup>2</sup>. Sus estudios se hicieron rápidamente muy populares, ya que la propaganda resulta mucho más barata que la opresión o la corrupción para un gobierno. El paradigma de la comunicación de Lasswell se puede resumir de la forma siguiente: un comunicador transmite un mensaje a través de un canal determinado hacia una audiencia para conseguir ciertos efectos. Cada paso puede ser estudiado y optimizado hasta conseguir el resultado buscado (tabla 2):

TABLA 2  
*El paradigma de la comunicación de Lasswell*

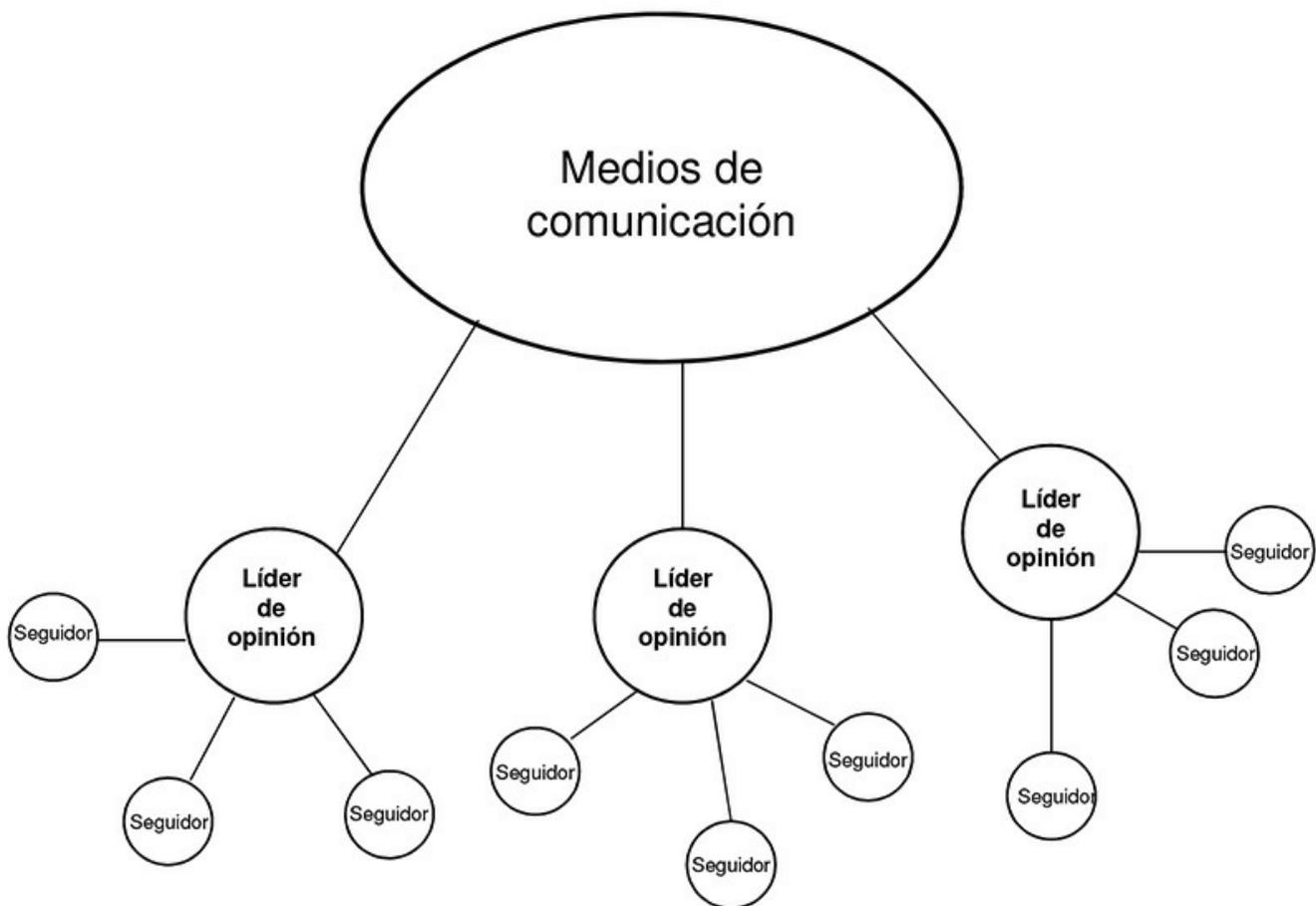
¿Quién?	¿Dice qué?	¿Según qué medio?	¿A quién?	¿Con qué efecto?
Comunicador	Mensaje	Canal	Audiencia	Efecto
Análisis de control	Análisis de contenido	Análisis de medio	Análisis de audiencia	Análisis de efectos

Fuente: Lasswell (1927).

La teoría de Lasswell fue modificada a mediados de los cuarenta a través de «la teoría de la comunicación en dos pasos», elaborada por Paul Lazarsfeld, Bernard Berelson y Hazel Gaudet (1944) en *The People's Choice*. Según ellos, lo importante es que las ideas no se transmiten de forma espontánea, sino que necesitan emisarios para asegurar su difusión. En sus investigaciones en torno al impacto de los medios de comunicación sobre las preferencias electorales, Lazarsfeld, Berelson y Gaudet se dieron cuenta de que los individuos entrevistados decían ser más receptivos a la opinión de personas relevantes de su entorno que a los mensajes de la televisión, del cine, de la radio y de los periódicos. En resumen, los medios parecían una forma rápida de transmitir ideas pero las relaciones interpersonales eran muchos más eficaces a la hora de convencer a los individuos<sup>3</sup>. El proceso retratado en el gráfico 1 funciona de la forma siguiente. Primero, los medios generan noticias que irradian a toda la población de forma indiscriminada. Luego, algunos individuos —los famosos «líderes de opinión»<sup>4</sup>— son más receptivos a estas informaciones que el resto de la gente. Finalmente, los líderes de opinión transmiten estas ideas en su entorno a través de la palabra y de la confianza que les atribuyen los «seguidores» (Lazarsfeld y Katz, 1955).

#### GRÁFICO 1

#### *La teoría del two-steps flow*



Fuente: Lazarsfeld, Berelson y Gaudet (1944)

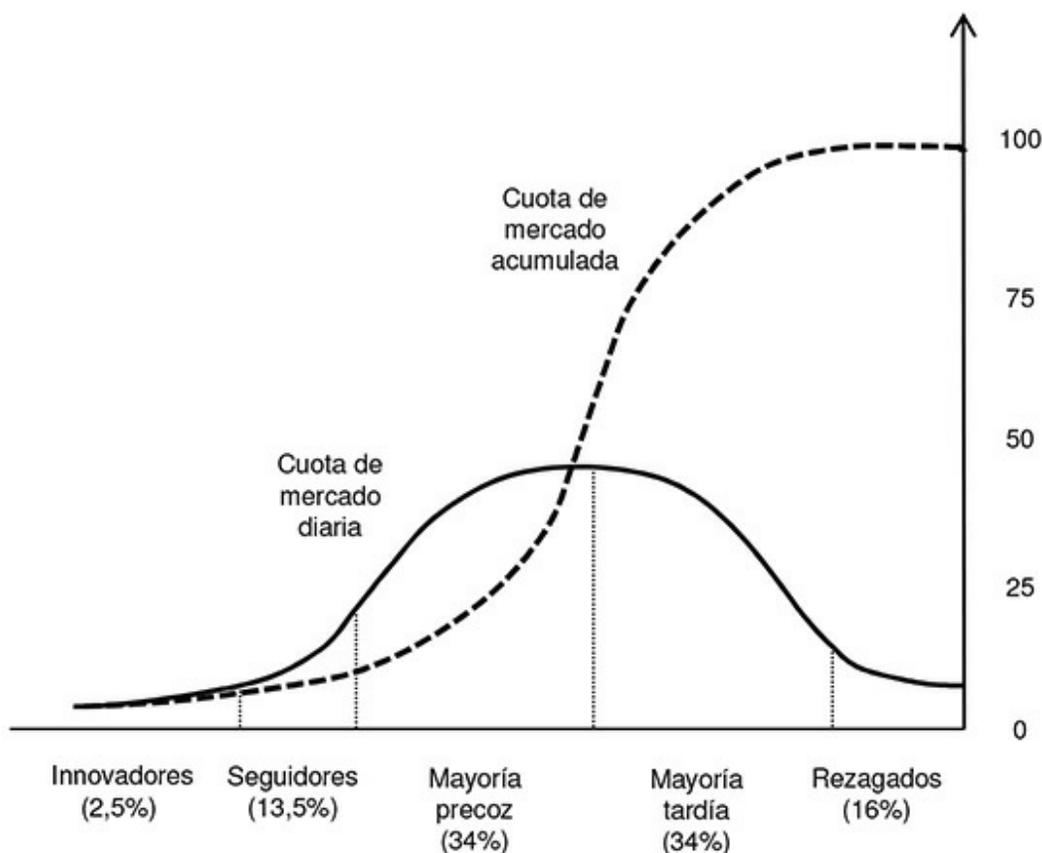
Las campañas tanto de publicidad como electorales tienden a centrarse en dichos líderes de opinión. Su perfil general es que se trata de personas cuyo parecer puede influenciar a varios individuos dentro de su grupo social. De la misma forma, los individuos del grupo suelen acudir a ellas en busca de consejos. Según Elihu Katz y Paul Lazarsfeld (1955), un líder de opinión es alguien que recurre con más frecuencia que los demás a los medios de comunicación y que busca el reconocimiento de su grupo de referencia. Su influencia personal varía en función de tres parámetros: los valores que transmite (más o menos aceptables por sus seguidores), su competencia (en uno o varios campos) y la naturaleza misma del grupo que le rodea (más o menos proclive a seguir a alguien). Con el auge de los blogs y de las redes sociales en Internet, el concepto de líder de opinión ha vuelto a estar de moda. Buen ejemplo de ello es la iniciativa *We Campaign* lanzada por Al Gore en 2008 y que consistía en identificar, formar y apoyar unos diez millones de líderes de opinión sobre el tema del cambio climático. El objetivo era sensibilizar a la opinión pública respecto de este asunto a través de un modelo de comunicación viral en el que cada líder debería intentar convencer a varias personas que, a su vez, deberían intentar convencer a su entorno

(Nisbet, 2009, 328-354).

#### D) La recepción de las ideas

Pero ¿quién adopta las ideas novedosas en materia de políticas públicas? Ya se trate de productos o de propuestas políticas (privatizaciones, prohibición de la pena de muerte, subvención para la compra de un coche eléctrico), el mecanismo parece ser el mismo. Según los análisis pioneros de Tarde (1890), Pemberton (1936, 547-556), Ryan y Gross (1943) y, más recientemente, Rogers (1962), la difusión de las ideas innovadoras sigue el modelo de la «curva en forma de S», que se corresponde con la curva de cuota de mercado del gráfico 2. Dicha curva aparece a medida que se va difundiendo una innovación en una población dada.

GRÁFICO 2  
*Modelo de difusión de las innovaciones*



Fuente: Rogers (1962).

Según Rogers (1962), los grupos que adoptan esta innovación son los siguientes. Primero intervienen los «innovadores», que representan una minoría muy activa mucho

más porosa a las ideas novedosas. Se trata de gente joven, muy proclive al cambio y de clases sociales elevadas. A continuación están los «seguidores», que se limitan a imitar a los innovadores. Los mayores líderes de opinión son jóvenes de clase media-alta y sin miedo al riesgo, y la adopción de una idea novedosa les puede permitir mantener su estatus social avanzado dentro de su grupo de referencia. Luego Rogers identifica lo que llama la «mayoría precoz», es decir, la que está en contacto con los dos primeros grupos y no quiere quedarse atrás. Suelen ser personas de mayor edad y provenientes de categorías sociales inferiores respecto a los miembros de la categoría precedente. Se «empapan» de las ideas nuevas gracias a los seguidores. No muy lejos anda la «mayoría tardía», que engloba al resto de la población. Escépticos frente a la innovación, los individuos de la mayoría tardía son más viejos y menos ricos que los demás. Se dejan convencer a regañadientes. Por último se encuentran los «rezagados», una minoría que no tiene otro remedio que adoptar las ideas novedosas cuando éstas consiguen una «masa crítica» de usuarios suficiente. Por ejemplo, vivir sin teléfono móvil en 1995 era perfectamente posible; es mucho más complicado en 2012, cuando la mayoría de la población lo usa a diario. Lo mismo se podría decir del matrimonio entre personas del mismo sexo. Lo que parecía un sacrilegio contra el modelo de familia tradicional judeocristiana hace veinte años, ya es una realidad en muchos Estados. Los rezagados disponen del estatus social más bajo y se trata de los individuos más viejos de la muestra. Obviamente, este modelo tiene que ser considerado con cautela, ya que la realidad suele distar mucho de la teoría en función del contexto y de la propia naturaleza de las ideas transmitidas. Sin embargo, no deja de ser interesante para entender cómo circulan las ideas, sean políticas o no.

## II. LA INFLUENCIA DE LAS IDEAS SOBRE LA ACCIÓN PÚBLICA

Ahora bien, determinar el origen de las ideas y sus formas de difusión no explica si tienen impacto o no en la vida pública. Mientras varios autores, como Michel Crozier (1964) o James Coleman (1990), las ignoran simplemente y reducen la acción pública a una serie de alianzas y conflictos de intereses (Sabatier y Schlager, 2000, 209-234), otros autores les otorgan tanta importancia como a los intereses y las instituciones (Palier y Surel, 2005, 7-32). Entre los enfoques más sólidos que postulan el cambio político a través de la influencia de las ideas (y viceversa) está el del cambio paradigmático propuesto por Peter Hall y el marco de las coaliciones de expertos de Paul Sabatier. El primero recurre a la epistemología, mientras que el segundo se basa en los resultados experimentales de la psicología cognitiva. La elección de estos dos

autores no es casual, ya que existe entre ellos una oposición ontológica profunda. Hall pertenece al grupo de autores que defienden las explicaciones en términos de cognición «blanda» (las ideas como categoría filosófica), mientras que Sabatier se inscribe en la tradición de los que prefieren centrarse en un tipo de cognición «dura» (basada en ensayos clínicos) (Gouin y Harguindéguy, 2007, 369-393).

#### *A) Los paradigmas de acción pública*

Peter Hall es famoso por su trabajo sobre el cambio de las políticas macroeconómicas en Gran Bretaña durante los años ochenta. La novedad que Hall aporta es la descripción minuciosa del proceso de cambio. El enfoque de Hall está íntimamente relacionado con la teoría del cambio científico del libro *The Structure of Scientific Revolutions* de Thomas Kuhn (1962). Según Kuhn, una teoría es una serie de postulados que explica un cierto número de fenómenos. Por tanto, una buena teoría permite explicar muchos fenómenos. Por ejemplo, gracias a la teoría de la gravedad se sabe por qué un cuerpo tirado al aire es atraído de forma inevitablemente hacia el suelo.

Ahora bien, los científicos suelen adoptar las teorías dominantes y relegar los fenómenos inexplicados al rango de «excepciones». Es lo que Kuhn llama la «ciencia normal», y presupone que el mundo funciona según marcos conceptuales estables. Estos marcos son los «paradigmas». Sin embargo, la multiplicación de excepciones a la regla (las llamadas «anomalías») y la imposibilidad de explicarlas puede romper esta dinámica incremental. Es en estos momentos de crisis intelectual cuando aparecen individuos que apuestan por un cambio de paradigma. Es lo que Kuhn llama la «ciencia revolucionaria» y que desemboca hacia el monopolio de un nuevo paradigma que permita restablecer la coherencia. Quizás el mejor ejemplo es el de la revolución científica inducida por Copérnico<sup>5</sup>. Resumiendo, los «cambios de paradigma» ocurren en tres pasos. El primer paso es la fase «precientífica» y ocurre cuando se establece progresivamente un paradigma. Luego se encuentra la fase de la «ciencia normal», que se corresponde con el proceso de difusión del paradigma al conjunto de las ciencias. Por último se impone la fase de la «ciencia revolucionaria», cuando después de la aparición de anomalías, siempre más numerosas, aparece un nuevo paradigma capaz de explicar dichas excepciones a la regla inicial.

Hall considera la política económica del gobierno británico desde el enfoque paradigmático elaborado por Kuhn. Hall (1993, 275-298) delimita los paradigmas de políticas públicas como conjuntos de: 1) principios metafísicos generales, 2) hipótesis, 3) metodologías, y 4) instrumentos científicos. En otras palabras, un paradigma propone

a la vez una solución y un tipo de problema. Centrándose en el caso de la transición de la política económica británica del keynesianismo al monetarismo, ocurrida a finales de la década de los setenta, Hall intenta demostrar que este cambio paradigmático se desarrolló en tres fases distintas. En el contexto intelectual de la época —dominado por los ideólogos del Estado de bienestar (como Beveridge, Galbraith o Keynes)— el cambio de primer orden consistió en modificar el nivel de uso de los instrumentos del gobierno británico para frenar la crisis industrial (por ejemplo, se intentaron modular los tipos de cambio y de interés). Pero el déficit presupuestario y el descontento social provocado por este «cambio de primer orden» pronto favorecieron la sustitución de aquellos instrumentos por otros nuevos (uno de ellos fue la privatización de empresas públicas)<sup>6</sup>. Es lo que Hall llama el «cambio de segundo orden» y que precedió al «cambio de tercer orden». Este último cambio ocurrió cuando los líderes políticos decidieron cambiar de estrategia al sustituir los objetivos keynesianos por objetivos monetaristas (la lucha contra la inflación pasó a sustituir a la lucha para el pleno empleo). Esta transición se completó y acabó con la renovación total de la política económica (instrumentos, técnicas y objetivos) bajo el mando de los conservadores elegidos en 1979 (Hall, 1992, 90-113).

Consideradas bajo el ángulo del cambio, estas investigaciones tratan ante todo de la noción de «aprendizaje social»<sup>7</sup>. Un concepto que mezcla las ideas, los juegos de poder y los agentes de socialización (políticos, militantes, periodistas y líderes de opinión en general) como cabezas de puente de los partidos en la población. En el caso presente, Hall plantea claramente la cuestión de la reacción de una comunidad política frente a la acumulación de incoherencias intelectuales respecto a su marco mental tradicional (¿por qué el keynesianismo ya no funciona?). Tal y como demuestra Hall, el cambio de paradigma se produjo por dos razones. Por una parte, las políticas keynesianas habían fracasado y se mostraban incapaces de luchar contra el paro, el déficit, la deuda y la inflación. Por la otra, la incompatibilidad teórica entre los componentes del paradigma keynesiano (inflación y, a la vez, estancamiento) favorecieron la expansión de un discurso alternativo y coherente.

Hay que ser consciente de que abandonar un marco conceptual representa una tarea difícil y costosa. Se trata, pues, de un proceso que empieza al rechazar los márgenes intelectuales de un paradigma (sus herramientas y sus técnicas) mientras su núcleo se mantiene firme. Al fin y al cabo, los mecanismos mentales que impiden abandonar aquella primera posición intelectual acaban cediendo ante la acumulación de pruebas empíricas negativas. Ello constituye el último paso antes de la «conversión» al nuevo paradigma (cuando se adoptan nuevos objetivos). El papel de los líderes políticos y de

los medios de comunicación es fundamental en este proceso de interacción social, ya que suelen ser los agentes que difunden y consolidan el nuevo saber legítimo.

### *B) Las coaliciones promotoras*

En la misma línea que Peter Hall, el «marco de coaliciones promotoras» (MCP) intenta reintroducir las ideas en el estudio de las políticas públicas. El profesor Sabatier<sup>8</sup> pretende proponer un enfoque apto para estudiar cambios a medio plazo (al menos diez años), y en casos muy localizados. El origen de su modelo se remonta a la década de los ochenta, cuando empezó a analizar las políticas medioambientales en Estados Unidos. Desde entonces el MCP se ha convertido en una obra colectiva difundida a través de toda la comunidad científica internacional por sus seguidores (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999, 117-168).

Buena parte del enfoque defendido por Sabatier consiste en describir a los actores de las políticas públicas y las dinámicas que les animan a hacer lo que hacen y a pensar lo que piensan. En términos generales, Sabatier afirma que todo nace del conflicto. Pero, para explicarlo, rechaza la perspectiva economicista de la racionalidad instrumental y prefiere fundamentar su marco sobre experimentos de psicología cognitiva. Al igual que en el modelo de racionalidad limitada de Simon (1947), Sabatier cree firmemente que los actores sociales sufren muchas limitaciones a la hora de actuar de forma racional. Por ejemplo, en la realidad la asimetría de la información o la imposibilidad de jerarquizar claramente las preferencias individuales y colectivas distan mucho de las condiciones de aplicaciones del modelo racional puro.

En segundo lugar, Sabatier (1998, 129-168) considera que los actores sociales interpretan la realidad según sus creencias previas. Para apoyar su tesis, cita los resultados de la experiencia realizada por los psicólogos sociales Lord, Ross y Lepper (1979, 2098-2109) con individuos a favor y en contra de la pena de muerte. Después de haberles proporcionado informaciones relacionadas con la pena capital, Lord, Ross y Lepper demostraron que sus «cobayas» sólo habían memorizado las informaciones compatibles con sus opiniones personales previas. Ello demuestra que el ser humano es extremadamente impermeable a la novedad y muy receptivo a los datos que le confirman lo que ya sabe —o que cree saber—.

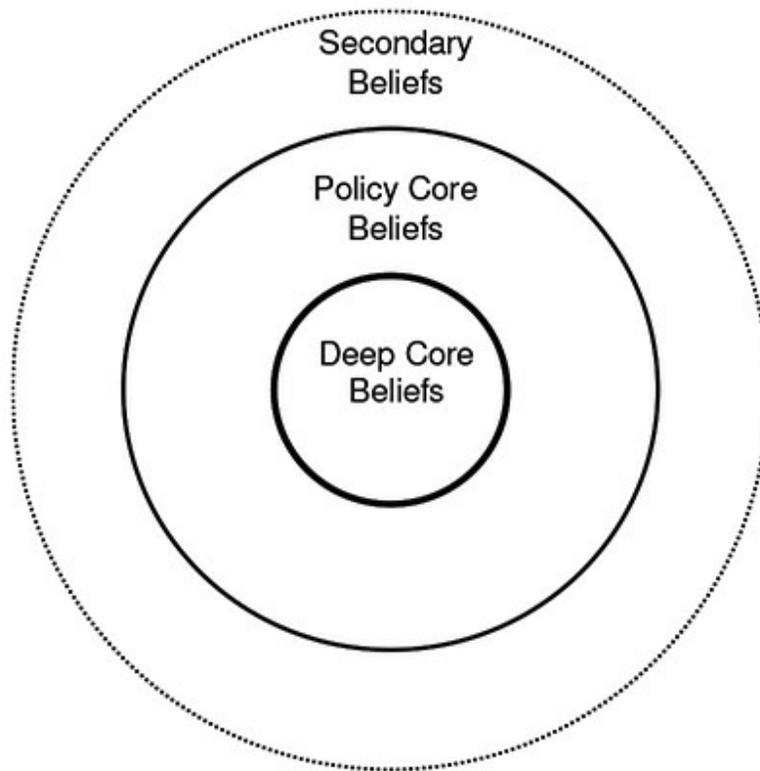
De la misma forma, Sabatier se refiere a la famosa experiencia de Festinger (1957), que demostró la existencia del fenómeno de «disonancia cognitiva». Este sesgo incita al ser humano a ignorar sus propias inconsistencias. En el caso de las políticas públicas, ello significa que los actores que sufren una derrota prefieren generalmente atribuir su fracaso a la superioridad de sus adversarios más que a su propia incapacidad para

resolver problemas, ya que de lo contrario significaría que sus creencias no tienen ninguna relevancia y les abocaría a abandonarlas (Sabatier, 1998, 129-168).

Finalmente, Sabatier transfiere varios resultados establecidos por Quattrone y Tversky (1988, 719-736) a su propio modelo. Estos dos psicólogos sociales demostraron que los individuos —en este caso, un grupo de electores que debía decidir a quién votar entre un panel de candidatos— identificaban mejor las pérdidas que las ganancias. Dicho de otro modo, los actores sociales recuerdan mejor los aspectos negativos (derrota en una guerra, déficit público o corrupción) que los positivos (como la organización de eventos internacionales relevantes o victorias militares). Un año antes, Sabatier, Hunter y McLaughlin (1987, 447-496) habían demostrado que, en el campo de las políticas públicas, el debate político favorecía la desconfianza entre actores y la constitución de coaliciones enfrentadas. Cada coalición tiende a percibir a sus oponentes como más poderosos y más malvados de lo que son en realidad. Este «sesgo maléfico» explica por qué la confrontación entre coaliciones suele favorecer la integración de cada grupo —como entidades unidas en torno a unas creencias comunes y en contra de las demás coaliciones—. Permite entender también los mecanismos de escalada de la violencia, tanto física como simbólica, cuando los diferentes actores critican las creencias profundas de la coalición adversa, es decir, el corazón de su sistema de creencias.

Según Sabatier (1998, 98-130), un subsistema de políticas públicas se compone de diferentes tipos de actores del gobierno y de la sociedad civil. Dicho subsistema se forma cuando un asunto se convierte en problema, y este problema entra en la agenda política bajo la presión de un colectivo organizado. Estos actores se suelen dividir y organizar en varias coaliciones. Cada coalición defiende una posición ideológica diferente de las demás. Según Sabatier, las preferencias y las estrategias de las coaliciones de actores dependen de tres círculos concéntricos (gráfico 3). El primer círculo, o círculo de las «creencias de base», concentra las convicciones más arraigadas de los actores (como el dilema autonomía/seguridad o libertad/igualdad); dichas creencias son prácticamente inalterables ya que se cristalizan durante la primera fase del proceso de socialización. En segundo lugar, y a un nivel más superficial, se ubican las «creencias sobre el núcleo de la política», que están relacionadas con una política particular y que suelen ser relativamente estables. En tercer lugar, los actores comparten también «creencias secundarias» superficiales sobre temas muy concretos, aplicables a la política en cuestión —por ejemplo, las reglas de nombramiento de una comisión de especialistas— y que son fácilmente intercambiables.

## *Los tres tipos de creencias de los actores según Sabatier*



Fuente: Elaboración propia.

Según Sabatier, el cambio aparece bajo la forma de un proceso de «aprendizaje orientado hacia las políticas», canalizado por «intermediarios de políticas públicas» encargados de representar a su propia coalición y de negociar con las demás para encontrar soluciones satisfactorias. La oposición entre las coaliciones genera una serie de «golpes» contra los que cada una intenta inmunizarse. Cuanto más fuerte sea el golpe (por ejemplo, una declaración antisemita recibida por una asociación contra la xenofobia), más fuerte suele ser la respuesta, ya que ataca directamente el núcleo duro de las creencias del grupo en cuestión. Por ello la propuesta de Sabatier es, ante todo, una teoría del aprendizaje social.

Dicho esto, los cambios pueden ser de dos tipos. Por un lado, pueden ser exógenos. Tal y como se pensaba hasta hace poco, el cambio se suele basar en una coalición minoritaria que toma el poder contra una coalición mayoritaria. Por efecto de una perturbación externa al subsistema de políticas públicas, el orden interno cambia. Por ejemplo, la coalición antitabaco que lideran médicos, víctimas de cáncer y periodistas consiguió tomar el poder en los años setenta contra la coalición protabaco de las tabacaleras (aunque controlara perfectamente el subsistema), en una sociedad donde la vida sana había pasado a ser una prioridad política. Este nuevo marco había generado

una perturbación externa que hacía inviable la postura de la coalición protabaco.

Por otro lado, desde finales de los noventa, los investigadores del MCP han demostrado que una coalición dominante se puede adaptar progresivamente a los acontecimientos, estableciendo acuerdos con sus contrincantes. Se trata, pues, de un tipo de cambio que puede ser calificado de «endógeno». En este caso se necesita una situación donde el *statu quo* no le convenga a nadie y no haya más remedio que pactar una solución. Es el caso de la política contra las drogas duras en Suiza, donde, desde la aparición del sida (síndrome de inmunodeficiencia adquirida), la «coalición prohibicionista» (policía, electores y políticos conservadores) ha tenido que escuchar la nueva «coalición de reducción del riesgo» (médicos, familiares de infectados y servicios sanitarios) ya que la política represiva no había conseguido ningún resultado concreto. Se pactó entonces una solución que consistió en aceptar la drogodependencia y distribuir agujas limpias. Desde entonces, una «coalición de vecindario» (tiendas y negocios) ha ido creciendo para desplazar el problema de la droga a espacios periféricos. Resultado: se acepta considerar a los drogadictos como víctimas (y ya no como delincuentes) y se ha puesto en marcha un programa de tratamiento de la adicción pero lejos del centro de las ciudades (Kübler, 2001).

---

<sup>1</sup> El análisis cualitativo de datos textuales se realiza cada vez más a través del uso de programas informáticos como NVivo o ATLAS/ti.

<sup>2</sup> Muy cercano a los conceptos de Lasswell, el ruso emigrado en Francia Serge Tchakhotine (1939) dedica su libro *Le viol des foules par la propagande politique* («La violación de las masas por la propaganda política») a I. P. Pavlov y a H. G. Wells.

<sup>3</sup> Se habla entonces de una relación de «homofilia». El grado de homofilia (por oposición a heterofilia) puede ser definido como el grado de parecido entre dos individuos (educación, trabajo, nivel socioeconómico o creencias). Según Lazarsfeld y Merton (1955), la gente suele creer con más facilidad a las personas de su misma condición antes de aceptar las ideas provenientes de otras.

<sup>4</sup> Un concepto forjado por Kurt Lewin en 1935 en *A Dynamic Theory of Personality*.

<sup>5</sup> En la Grecia y el Egipto de Ptolomeo (100-170) se explicaba el movimiento de las estrellas en el cielo pensando que giraban de forma circular y que el centro del universo era la Tierra (visión geocéntrica), que era un ente perfectamente inmóvil. Pero, a medida que fueron mejorando las herramientas de observación del cielo, empezaron a aparecer numerosas anomalías (por ejemplo, algunas estrellas no se encontraban donde tenían que estar en determinadas fechas, lo que dificultaba los cálculos de los marineros). Copérnico (1473-1543) propuso rehacer estos cálculos basándose en el Sol como centro del universo y en el movimiento circular de la Tierra (visión heliocéntrica). Este paso permitía explicar nuevos fenómenos pero dejaba otros irresueltos. La gran aportación de Galileo Galilei (1564-1642) consistió en afirmar que todos los astros se movían en función de los demás y que no había nada fijo en el cielo. Kepler (1571-1630) añadió luego que los movimientos de los planetas eran elípticos y no circulares, lo que permitió a Newton resolver el conjunto del problema a través de su teoría del movimiento planetario.

<sup>6</sup> Para una discusión a fondo del concepto de instrumento de política pública, léase el capítulo 14.

<sup>7</sup> El concepto de aprendizaje ha sido utilizado por multitud de autores (Bennett y Howlett, 1992, 275-294). El trabajo

pionero en la materia es el de Hugh Hecló (1974) sobre el «aprendizaje político». En su comparación de las políticas sociales en Gran Bretaña y en Suecia, Hecló demuestra que los gobiernos aprenden a adaptarse a su entorno de forma natural y casi imperceptible. En 1983, Etheredge y Short (1983, 41-58) ampliaron esta definición a través del concepto de «aprendizaje gubernamental» aplicado a las organizaciones privadas, donde también circulan ideas que permiten cambiar o mantener determinadas situaciones. Por su parte, Peter Hall (1992, 90-113) insiste en que el proceso de aprendizaje es colectivo y que no se limita a las fronteras de la esfera gubernamental, como lo sostiene Hecló. A diferencia de Hecló, Hall percibe el aprendizaje como un fenómeno consciente y deliberado orientado a lidiar con la incertidumbre. Rose (1983) también realizó una propuesta insistiendo en la capacidad de «sacar lecciones del pasado» de los gobiernos, especialmente de las experiencias traumáticas. Finalmente, tal como se explicará a continuación, Sabatier (1988, 129-168) intenta sintetizar este legado a través del concepto de aprendizaje orientado hacia las políticas, insistiendo en que el aprendizaje de las coaliciones movilizadas en torno a una política no conlleva directamente el abandono del núcleo de sus creencias, sino sólo los aspectos más marginales de su forma de pensar.

8 Para una lista no exhaustiva de las publicaciones que utilizan el marco de análisis de Paul Sabatier, véase <http://www.des.ucdavis.edu/faculty/Sabatier/Sabatier.htm> (última consulta el 25 de mayo de 2012).

## CAPÍTULO 10

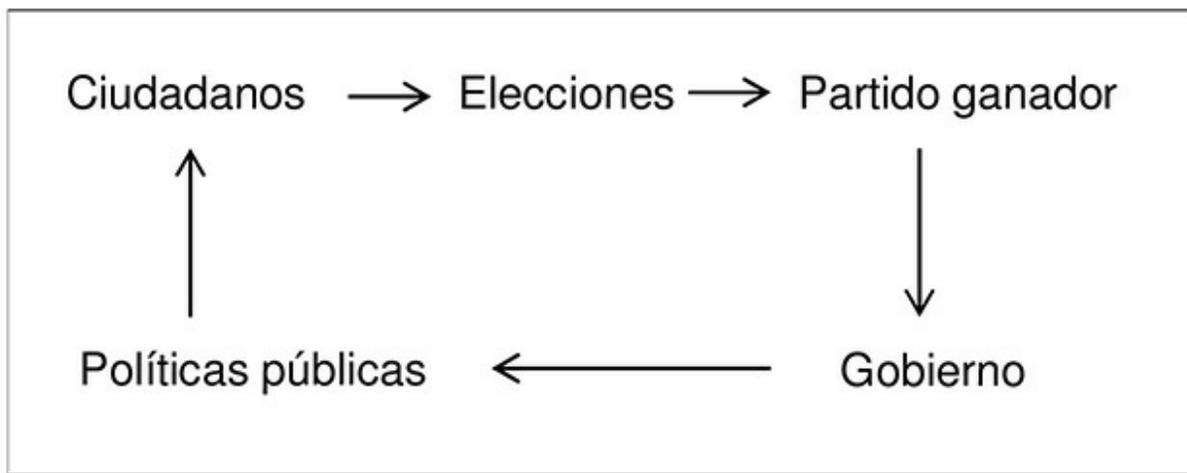
# ¿CÓMO LA *POLITICS* INFLUENCIA LA *POLICY*?

### INTRODUCCIÓN

El término *politics* en inglés significa «juego político», y se refiere a las dinámicas de alianza y conflicto establecidas entre actores políticos. Así pues, la elección de un gobierno conservador es un acto de *politics*. Al contrario, el concepto de *policy* se refiere a la acción gubernamental expresada en términos de programas públicos, como, por ejemplo, la política antitabaco o la política de defensa de un Estado. *A priori*, la relación entre estas dos nociones es muy simple. En los sistemas democráticos liberales, las preferencias de los ciudadanos se reflejan supuestamente a nivel gubernamental a través de las elecciones. En teoría, los gobiernos elegidos deben poner en marcha las políticas públicas apoyadas por sus electores (Schneider y Frey, 1988) (gráfico 1). Siguiendo semejante lógica, este bucle debería permitir explicar por qué se generan políticas específicas y por qué cambian a lo largo del tiempo. Las elecciones serían el mejor sistema de «rendición de cuentas», castigando a los gobiernos que incumplen las expectativas de la ciudadanía y premiando a los que realizan los deseos de sus votantes.

#### GRÁFICO 1

*El circuito de producción de la acción pública en una democracia liberal*



Fuente: Elaboración propia.

En la realidad este ciclo virtuoso no parece tan claro ni tan fluido. El efecto del juego político sobre la acción pública va mucho más allá del simple juego institucional. Numerosos actores políticos influyen sobre la toma de decisiones y, por ende, sobre el diseño final de las políticas públicas. ¿Quiénes son estos actores?, ¿y cómo influyen sobre el desarrollo de la acción pública? Éstas son dos de las preguntas centrales a las que se enfrentan los científicos sociales. Tres debates ayudarán a entender esta relación. El primer debate se centrará en el efecto de las burocracias sobre la acción pública, el segundo versará sobre el impacto de los partidos políticos y el tercero tratará del peso de los actores no convencionales sobre la toma de decisiones.

## I. LA BUROCRACIA COMO ACTOR POLÍTICO

Concebida en un primer momento como el símbolo del proceso de racionalización del mundo por Max Weber (1925), la burocracia se rige por unas reglas en un entorno de legitimidad legal-racional<sup>1</sup>. Asimismo, según la teoría clásica (Wilson, 1887, 197-222), la burocracia es un ente neutro al servicio del ejecutivo y que se limita a aplicar las decisiones políticas que se le transmiten sin cuestionarlas. Sin embargo, en la realidad esta relación es más compleja y numerosos autores han cuestionado la supuesta imparcialidad de la administración pública para insistir al contrario en su autonomía respecto al poder político.

### *A) Dentro de la burocracia*

En su libro para la Fundación RAND *Inside Burocracy*, Anthony Downs (1967) pretende demostrar que el comportamiento de las burocracias puede ser analizado desde la perspectiva del actor racional. En este sentido, se inspira más en la perspectiva de la burocracia de Mises (1944) que en los escritos de Weber. Se trata, pues, de una aplicación de la teoría de la elección pública al campo burocrático (Buchanan y Tullock, 1962). Tres hipótesis fundamentan el razonamiento de Downs. Primero, los burócratas intentan conseguir sus metas de forma racional; segundo, los burócratas persiguen su interés propio (poder, sueldo y prestigio); tercero, el comportamiento de una burocracia hacia el exterior depende estrechamente de sus dinámicas internas (y viceversa).

Downs identifica en su estudio tres variables que moldean la personalidad de los burócratas: el perfil psicológico del individuo (más o menos valiente, más o menos calculador), su posición en la jerarquía administrativa y su posibilidad de ascender. A partir de ahí, cinco tipos-ideales aparecen. El primero es el «trepador», que está dispuesto a todo para conseguir sus fines. El segundo es el «conservador», que prefiere la seguridad de su empleo y evita cualquier acción que pudiera poner su situación en peligro. Por su parte, los «fanáticos» son fieles a una única política (por ejemplo, la guerra contra otra nación) y no dudarían en sacrificar el resto para conseguir su meta. Los «promotores» tienden a intentar promover cualquier asunto que permita asentar su servicio. Están dispuestos a apostar por el cambio y son administradores imparciales. Su lealtad es más amplia que la de los fanáticos pero se limita a su propia agencia. Finalmente, los «estadistas» tienen un gran sentido del deber y del bien común. Son defensores de los intereses de la nación en su totalidad y toman en cuenta a la totalidad de la administración a la hora de decidir.

En otro capítulo, Downs insiste para que se tenga en consideración el ciclo de vida de las burocracias para entender su comportamiento. Según este autor, las burocracias buscan exclusivamente la expansión de sus servicios ya que, al igual que en la teoría de la evolución de Darwin, las burocracias se enfrentan para conquistar nuevos recursos y asentar su dominio. Durante la fase de aparición de un servicio administrativo (por escisión de otra burocracia o por creación *ex nihilo*) dicho servicio tiende a centrarse en sus objetivos de forma escrupulosa y a realizar las acciones de forma eficiente guiado por los fanáticos. El objetivo es el de conseguir el tamaño suficiente para poder administrar más recursos y competir con las demás burocracias. Cuando una burocracia se convierte en un servicio importante (tanto por el aumento de su presupuesto como por la dependencia que ha creado por parte de sus usuarios) significa que ha creado un conjunto de rutinas que han mejorado su eficacia. Con la liberación de una parte de sus fuerzas productivas, la burocracia tiende a reorientar su acción. Suele intentar acumular

nuevas competencias. Sin embargo, a pesar de la voluntad de los líderes de conquistar nuevos recursos, aparece una gran inercia interna generada por el aumento del tamaño. Los subalternos ya no responden como el primer día y tienden a frenar la innovación. Mientras que en la fase de expansión inicial dominaban los fanáticos, son los conservadores quienes toman el relevo en la fase de asentamiento.

Esta primera aplicación de la teoría de la elección pública a la burocracia es interesante ya que aporta una visión crítica de un fenómeno en pleno apogeo durante los años en los que Downs redactó su libro. No obstante, hay que reconocer que esta obra carece de evidencias empíricas. Quizás tampoco sea su objetivo. Planteada en un primer momento como una serie de informes para la Fundación RAND, la ambición de Downs era la de romper con las teorías del Estado de bienestar. La historia le dio la razón, ya que a partir de la crisis petrolera de los años setenta sus teorías empezaron a alimentar los programas de los republicanos en Estados Unidos y los de la Nueva Derecha en la Europa continental.

### *B) La maximización presupuestaria*

Sin lugar a dudas, el heredero natural de Downs en el campo del estudio de la burocracia es William Niskanen (1975, 617-643). A la manera de Downs, Niskanen parte de la idea de que las burocracias intentan maximizar su interés propio. Este objetivo se plasma en varios elementos, como el salario, el prestigio, la expansión burocrática, las ventajas del puesto o el poder, que son las variables que componen su función de utilidad. Todas estas variables son funciones crecientes del presupuesto (o del aumento del presupuesto) que reciba la administración. En otras palabras, la existencia y el incremento de estas variables dependen del presupuesto que maneje el servicio administrativo. Por tanto, tendrá interés en maximizarlo.

Niskanen afirma que, en un mercado competitivo, las empresas actúan teniendo en cuenta la oferta y la demanda. En función del nivel de cada una de ellas, se fijará un coste a los bienes y servicios que producen hasta encontrar el equilibrio. Sin embargo, en el sector público este sistema no puede funcionar puesto que el gobierno atribuye recursos a sus administraciones de forma unilateral. Cada año, distribuye una parte de la recaudación de los impuestos entre los servicios administrativos del Estado para proveer diferentes tipos de bienes y servicios a sus usuarios. La flexibilidad presupuestaria es escasa en estas condiciones.

En el modelo de Niskanen —basado en el caso de Estados Unidos, donde los servicios públicos son gestionados mayoritariamente por agencias administrativas independientes— una agencia administrativa trabaja de forma exclusiva con el poder

político, y viceversa. Se trata de una relación monopolística en la que cada año la administración rinde cuentas al poder político (al Congreso estadounidense en este caso) y al mismo tiempo le pide dinero para continuar su tarea. Según Niskanen, esta relación genera un efecto perverso. Por una parte, los congresistas que participan en los comités de control de las tareas de la administración están muy interesados en maximizar su posición —captando más presupuesto para aumentar su peso político—. Por otra parte, la administración goza de un amplio margen de maniobra a la hora de presentar su presupuesto anual al Congreso. El resultado es que las administraciones tienden a presentar un presupuesto igual o superior al coste mínimo esperado por el poder político que las controla. Esta dinámica provoca un aumento paulatino pero constante de los presupuestos dedicados a ciertos servicios administrativos.

La autonomía de la administración es muy amplia en el modelo de Niskanen. Por ejemplo, el burócrata es el único que puede definir la plusvalía que aporta a la ciudadanía a través del servicio que controla. La búsqueda del interés propio y la colusión entre burócratas y políticos hacen que los primeros estén constantemente proponiendo nuevos proyectos y pidiendo más recursos públicos a los segundos. En otras palabras, intentan maximizar su «presupuesto discrecional», es decir, la diferencia entre el presupuesto otorgado por el Congreso y el coste que conlleva producir bienes y servicios para los usuarios.

A pesar de su popularidad y de confirmar estudios previos (Wildavsky, 1964), esta aproximación al fenómeno burocrático como fuente de expansión del gasto público no ha generado consenso en la comunidad científica. Las principales críticas se centran en la falta de análisis de los criterios de control de la administración por parte del poder político. Tal y como afirman Kiewiet y McCubbins (1991), la delegación de un cierto poder discrecional a la administración no significa que el poder político haya abdicado. Frente a esta exageración, McCubbins y Schwartz (1984, 16-79) insisten en que el Congreso prefiere un sistema de control basado en la «alerta al fuego» más que en el «control policial». El primer tipo se refiere a un control pasivo, indirecto y descentralizado de las disfunciones burocráticas, mientras que el segundo implica una actitud mucho más proactiva, directa y centralizada. La razón de esta elección radica principalmente en el coste del sistema. Resulta mucho más fácil reaccionar a raíz de la queja de un tercero (por ejemplo, un conjunto de ciudadanos perjudicados por una campaña de vacunación) que monitorizar constantemente la acción administrativa.

### *C) La redefinición burocrática*

Al igual que Niskanen, Dunleavy (1985, 299-328) considera a los burócratas como

individuos racionales que intentan maximizar su postura dentro del marco institucional en el que desempeñan su labor. Sin embargo, estos autores difieren en varios puntos. Primero, según Dunleavy, el interés propio de «la burocracia» no existe. En realidad, cada escalón del aparato burocrático tiene sus intereses propios y el interés del jefe de servicio no tiene por qué coincidir con el del agente de ventanilla. Segundo, la burocracia es un conjunto de administraciones en lucha entre sí para conseguir dinero, prestigio y poder. Por ello, ver la administración como un ente uniforme y todopoderoso es poco realista. Tercero, el presupuesto de la administración —tal y como Niskanen lo entiende— no existe. En realidad existen varios tipos de dotaciones presupuestarias, como el presupuesto básico (que alimenta a todos los agentes administrativos pagando las nóminas y el material), el presupuesto por divisiones (que financia unas unidades concretas) y el presupuesto de determinados programas (para financiar a los agentes que implementan políticas específicas). Mientras el primero beneficia a todos, el aumento del segundo sólo beneficia a unos pocos, y el tercero beneficia a la elite burocrática que dirige los programas en cuestión. Cuarto, cada agente tiende a privilegiar el tipo de presupuesto que más le beneficia, lo que introduce una línea de fractura entre los intereses de los agentes de una misma administración.

La teoría de Niskanen permite explicar las dinámicas incrementales de crecimiento burocrático, pero pierde su capacidad de explicación frente a ciertas situaciones críticas. Es el caso de la transición hacia la nueva gestión pública en el Reino Unido, que consistió en aplicar los preceptos de esta corriente a la administración pública a partir de la victoria de los conservadores en las elecciones generales de 1979<sup>2</sup>. Contra todo pronóstico, numerosos altos funcionarios apoyaron estas medidas, aunque a primera vista iban claramente en contra de los intereses de la burocracia tradicional al recortar su presupuesto y limitar el número de sus agentes. Entonces, ¿cómo explicar esta incongruencia?

Dunleavy (1991) subraya que la ambición de los altos funcionarios no consiste en captar un presupuesto cada vez más importante o en ampliar la plantilla de agentes a su cargo, ya que dicha evolución les generaría más trabajo de gestión de recursos humanos y más tareas rutinarias. En realidad, los líderes administrativos prefieren trabajar codo con codo con el poder político en agencias de pequeño tamaño donde puedan participar activamente en la toma de decisiones. Precisamente para marcar este estatus elevado, los altos funcionarios británicos apoyaron las medidas de «agencialización» en los años ochenta. Esta forma de elitismo burocrático privilegió claramente el modelo de nueva gestión pública, ya que servía a los intereses de las elites burocráticas. En paralelo, perjudicó a la masa de agentes de base de la burocracia clásica, que vio sus

puestos peligrar después de la merma conservadora impuesta por el programa de *Next Steps* de Margaret Thatcher. Este proceso toma el nombre de «redefinición burocrática» y, según Dunleavy, se fundamenta en nuevos comportamientos que consisten en separar claramente las tareas de control de las tareas de gestión rutinarias y en externalizar todas las tareas subalternas. En otras palabras, se trata de una forma de adaptación de las elites administrativas al nuevo entorno burocrático de los años ochenta.

## II. LA INFLUENCIA DE LOS PARTIDOS

Los autores de la Nueva Economía Política han sido particularmente activos en analizar el impacto de los partidos políticos sobre la acción pública<sup>3</sup>. Según ellos, el comportamiento de los políticos es racional y éstos buscan ante todo una victoria en las elecciones. Por otro lado, los votantes también esperan conseguir algo a cambio de su voto. Por consiguiente, tanto los primeros —que conforman oferta política— como los segundos —que constituyen la demanda política— desarrollan estrategias racionales para conseguir sus objetivos. Sin embargo, muchas de estas teorías sufren problemas a la hora de ser aplicadas a casos reales.

### *A) El elector mediano*

En su libro *An Economic Theory of Democracy*, Anthony Downs (1957, 135-150) intenta analizar el comportamiento de los partidos políticos con las herramientas de la economía neoclásica. Downs plantea varios dilemas a los cuales intenta encontrar una solución. El «teorema del elector mediano», planteado en un primer momento por Hotelling (1929, 41-57) y Black (1948, 23-34), es, sin lugar a dudas, uno de los más famosos y su desenlace conlleva importantes consecuencias sobre las políticas públicas. El votante mediano es el que se encuentra en una situación tal que la mitad de los votantes respalda un tipo de política y la otra mitad la política inversa. En otras palabras, sus intereses se encuentran en el punto medio entre los dos bandos. En la tabla 1 aparecen los diferentes votantes potenciales y sus preferencias: el elector 3 es el votante medio.

TABLA 1  
*Preferencias de los votantes*

**Tipos**

**Recortes**

de política	presupuestarios drásticos	Recortes leves	Statu quo	Inversión limitada	Inversión masiva
Electores	1	2	3	4	5

Fuente: Elaboración propia.

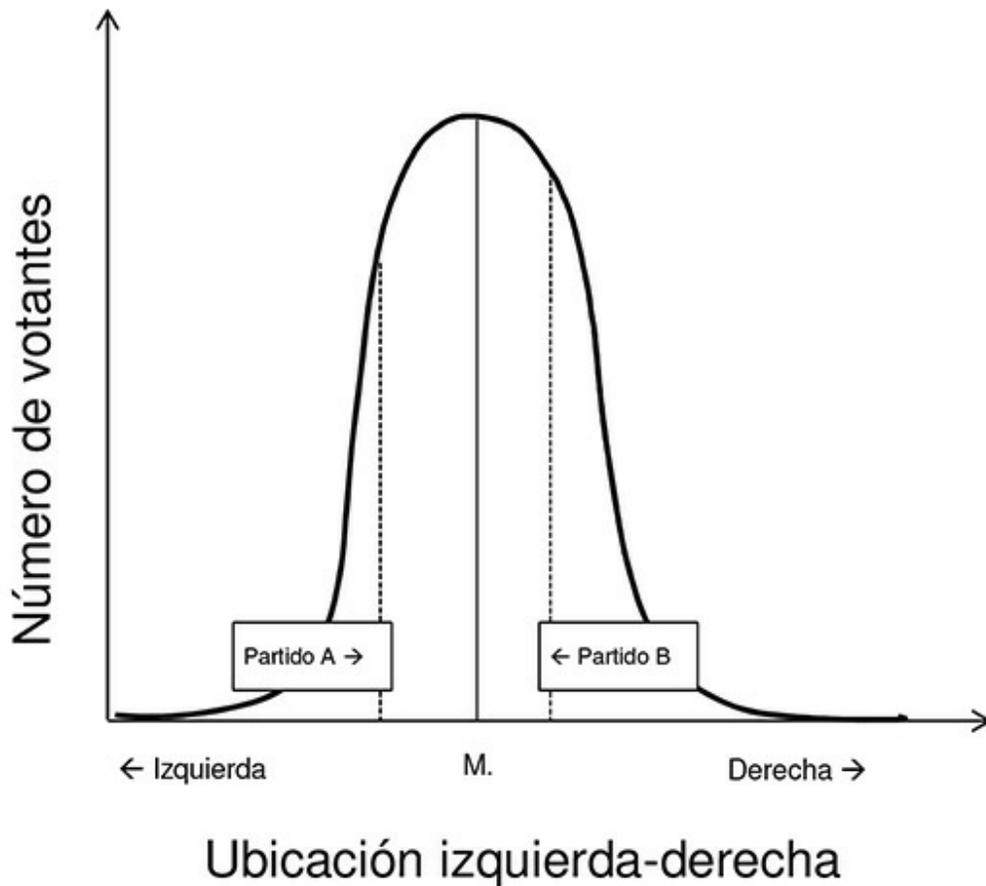
Según el teorema de Downs, en unos comicios mayoritarios (sin posibilidad de formar una coalición), unidimensionales (basados en un único tema, como, por ejemplo, la política fiscal), bipartidistas y donde cada elector elige la opción más cercana a sus intereses, el candidato elegido será el candidato cuyo programa se acerca más a las preferencias del «votante o elector medio». La razón es muy simple. Si un partido propone recortar el presupuesto nacional de forma drástica para limitar el déficit, sólo captará el voto del elector 1, mientras que, si propone el *statu quo*, podrá captar el voto de los electores 2, 3 y 4.

El resultado es que los partidos tienen que proponer el programa electoral más «mediano» posible para captar así el máximo número de votantes. En estas condiciones, las políticas públicas diseñadas por los partidos estarán pensadas ante todo para agradar al votante mediano y permanecer en el poder el mayor tiempo posible. En el gráfico 3 se puede observar la distribución de los electores a lo largo del eje izquierda-derecha, y la estrategia de los partidos A y B para hacerse con la masa de electores flotantes agrupados en torno al centro (M).

En realidad, las cosas ocurren de forma más compleja. Primero, suelen existir más de dos partidos. Luego, dichos partidos no se enfrentan sobre un único asunto. Además, el voto es un acto sumamente complejo que no siempre lleva a apoyar al partido que defiende los intereses de uno mismo. Aun así, el teorema de Downs es importante para entender la lógica subyacente de la oferta política y el diseño de las políticas públicas (Mathis y Zech, 1989, 79-87; Krugman y Wells, 2006)<sup>4</sup>.

## GRÁFICO 2

*Representación gráfica del teorema del elector mediano de Downs*



Fuente: Elaboración propia.

### B) Los ciclos partidarios

De los años sesenta hasta los ochenta, una de las herramientas favoritas de la macroeconomía ha sido la curva de Phillips —del nombre del economista neozelandés William Phillips (1958, 283-299)— (gráfico 3)<sup>5</sup>. Dicha curva ilustra el (supuesto) dilema entre inflación y desempleo. Si un gobierno intenta luchar contra la primera, aumenta el segundo, y viceversa. Cualquier intento de limitar la inflación a través de políticas de austeridad (baja inversión, tipos altos y recortes sociales) provocaría un auge del paro. Al contrario, la implementación de políticas contracíclicas (inversión en infraestructuras, tipos de interés bajos y aumento de las políticas redistributivas) para luchar contra el desempleo generaría un aumento incontrolable de los precios. No obstante, la aparición en los años setenta del fenómeno conocido como «estanflación» (inflación alta y estancamiento) a raíz de la crisis petrolera propició el abandono de este modelo.

La teoría del ciclo partidario de Douglas Hibbs (1977, 1467-1487) tiene que ser entendida en este contexto. Según Hibbs, los ciclos económicos, es decir, la sucesión

de fases de expansión y de contracción de la economía, serían explicables por la presencia en el poder de un determinado partido. Se supone que los partidos de derechas favorecen el control de la inflación y la disciplina presupuestaria, lo que puede causar un aumento brusco del paro (crédito caro, poca inversión, poca creación de empleo). Esta preferencia se debe a que los partidarios «naturales» de los partidos de derechas suelen provenir de las clases altas de la sociedad. Al ser propietarios, estos individuos rechazan cualquier tensión inflacionista que acabaría reduciendo el valor futuro de sus bienes. Al mismo tiempo, el paro les afecta poco pues sus profesiones no están tan expuestas a la competencia como las de los trabajadores más pobres. En cambio, se supone que los partidos de izquierdas favorecen el pleno empleo y el crecimiento, lo que puede causar problemas vinculados con la inflación (crédito barato, inversión alta y pérdida de valor del dinero). Esta tendencia inflacionista es razonable si se supone que los votantes de izquierdas provienen de las clases menos favorecidas de la sociedad y que su única forma de crecer es a través del crédito. Al desempeñar profesiones muy expuestas a la competencia y al paro, mantienen una fuerte aversión por el desempleo.

En definitiva, cada partido propone un tipo de solución que constituye el núcleo duro de su identidad política. Por ello, el resultado de las elecciones influiría profundamente en los ciclos económicos de expansión y contracción, de crecimiento y de recesión. Pero, por muy razonable que parezca este enfoque, las evidencias empíricas que lo fundamentan son limitadas (Sheffrin, 1989, 239-259). Por una parte, las medidas económicas adoptadas por el partido previamente elegido dejan una herencia institucional a sus sucesores que limita su margen de maniobra. Hay que tener en cuenta también el pragmatismo de los gobernantes. Por ejemplo, en el caso español el gobierno socialdemócrata de Felipe González realizó hasta setenta y siete privatizaciones de entes previamente públicos entre los años ochenta y noventa (Royo, 2000).

### *C) El ciclo electoral*

En la misma línea teórica que Hibbs, William Nordhaus (1975, 169-190) considera que las políticas públicas varían en función del calendario electoral. Los partidos son ante todo empresas políticas dirigidas por actores racionales que buscan asegurar su propia supervivencia de una elección a otra. Ello significa que su horizonte temporal nunca va más allá de los cuatro o cinco años de su mandato. Por ello no dudan en usar su poder institucional para conseguir ser reelegidos, aunque ello signifique producir políticas públicas únicamente para ganar votos. Este comportamiento generaría

variaciones económicas en función del calendario electoral.

La fase de luna de miel que se abre el día después de una victoria electoral suele ser la de mayor apoyo al gobierno. Este período suele durar unos cuatro meses. Al acabar este período arranca la fase de contracción del gasto público. Esta fase de reajuste económico sirve para controlar las tensiones inflacionistas. Es el momento en que los partidos victoriosos empiezan a aplicar medidas impopulares, como el recorte del presupuesto de varios sectores de acción pública. Esta política de austeridad puede provocar más paro al subir los tipos de interés. Lógicamente significa también un descenso de la popularidad. Con la perspectiva de las próximas elecciones, se abre una fase de expansión del gasto en sectores estratégicos para atraer a los votantes (por ejemplo, con inauguraciones de infraestructuras, una bajada de los tipos de interés o un aumento de las pensiones), que provoca una subida de la popularidad seis meses antes de los comicios pero puede generar una subida de la inflación a medio plazo.

Para mitigar los efectos del calendario electoral sobre el rendimiento económico existen varias soluciones. Sin embargo, ninguna es definitiva y todas tienen efectos colaterales. Una de ellas consiste en educar mejor a la ciudadanía. Se trata de una política que supone un gasto importante. Además, sólo obtendría resultados (inciertos) a largo plazo. También se pueden crear agencias independientes, como las agencias de regulación de los sectores de la telefonía, del transporte aéreo o de la bolsa. Estas agencias agrupan a tecnócratas desvinculados de los partidos políticos. No obstante, ello plantea una pregunta de fondo sobre su legitimidad como actores no elegidos por la ciudadanía. Entre los varios estudios dedicados a buscar evidencias empíricas que soporten esta teoría, destaca la síntesis de Blais y Nadeau (1992, 389-403), que han demostrado que el presupuesto para las carreteras tendía a aumentar en Canadá justo antes de las elecciones entre 1951 y 1984. Por otra parte, no hay que subestimar la influencia de factores externos, como las presiones internacionales (guerras, invasiones, subida o bajada del precio del petróleo, crisis de la deuda soberana), que pueden empujar a un partido a tomar decisiones bajo presión y a perder el control de la agenda gubernamental. En definitiva, no está claro que la acción gubernamental fluctúe en función del calendario electoral (Alesina *et al.*, 1997).

### III. LOS ACTORES NO CONVENCIONALES Y LA ACCIÓN PÚBLICA

Más allá de la influencia que puedan tener los burócratas y los partidos sobre el proceso de creación e implementación de la acción pública, cabe resaltar el peso de los actores no institucionales provenientes de la sociedad civil sobre las decisiones

gubernamentales (Burnstein y Linton, 2002, 381-408). Esta cuestión ha adquirido una relevancia creciente en los últimos años, en un contexto de apertura del juego político provocado por la creciente europeización y descentralización de los Estados europeos (Richardson, 2000, 1006-1025). Las líneas de investigación se han centrado en los grupos de presión y en su relación con la adopción de medidas sociales, así como en el papel creciente que desempeñan los movimientos sociales y la opinión pública sobre las políticas públicas sectoriales<sup>6</sup>.

#### A) *La teoría de grupos*

En su versión norteamericana, la «teoría de grupos» fue iniciada por autores estadounidenses como Truman (1951) y Bentley (1967). El punto de partida era el carácter pluralista de la política estadounidense, donde se supone que el Estado es un simple espacio político de confrontación entre grupos de ciudadanos que defienden sus intereses. Considerando la neutralidad del Estado, se espera que las relaciones de poder entre grupos vayan cambiando a medida que unos se vayan debilitando y otros reforzando. Por ejemplo, la relación de fuerzas entre consumidores de tabaco y empresas tabacaleras no es la misma hoy en día que hace cincuenta años. Ahora los consumidores pesan más en la toma de decisiones.

Sin embargo, a finales de los años sesenta Theodor Lowi (1969), en su libro *The End of Liberalism*, acusó a Estados Unidos de haberse convertido en un «liberalismo de grupos de interés». Según Lowi, el crecimiento del Estado federal en Estados Unidos a raíz de la depresión del 1929 habría generado un crecimiento espectacular de las agencias burocráticas de todo tipo. Dichas agencias habrían recibido progresivamente más poderes en la toma de decisiones políticas en determinados sectores. Al ser prácticamente autónomas, esas agencias serían una diana fácil para los grupos de interés de todo el continente. Esta situación no habría ocurrido si, en lugar de gestionar la acción pública a través de terceros, el Congreso hubiese asumido sus responsabilidades. El resultado de este proceso de «abdicación» de las instituciones políticas controladas por los representantes de los ciudadanos es que, según Lowi, Estados Unidos estaría viviendo una «Segunda República» basada en la primacía de la voluntad de algunos sectores de la sociedad sobre el interés general. El clientelismo generado por el propio sistema se vería reflejado de tres formas diferentes en función del tipo de política analizada<sup>7</sup>.

El caso de las políticas distributivas es muy esclarecedor. Se trata de las políticas que reparten ventajas materiales a grupos concretos, como, por ejemplo, contratos de obras públicas a ciertas empresas. En principio estas políticas producen ganancias

concentradas (una empresa gana un contrato público) y pérdidas que se diluyen socialmente (se basan en los impuestos de los ciudadanos)<sup>8</sup>. Por ello, en este ámbito los grupos de interés suelen trabajar en armonía entre ellos, repartiéndose las tareas. Cada uno se centra en un objetivo y se esfuerza en sacarle el máximo partido. El problema, subraya Lowi, es que los congresistas tienen un fuerte incentivo para aprobar estas políticas, ya que su reelección depende en gran medida de los fondos que podrán conseguir por parte de las empresas que favorecen. Esta dinámica favorece los apoyos mutuos entre políticos y empresas para que cada uno apoye el programa de los demás y hacerse con los recursos públicos. Según Lowi, la imagen del «comedero de cerdos» es la que mejor caracteriza este tipo de programas ya que cada actor tiene interés en vaciar el comedero sin preocuparse por los recursos<sup>9</sup>.

Las políticas reguladoras son otra vía de entrada de los intereses privados en el sistema de toma de decisiones colectivas. Estas políticas regulan un cierto ámbito, como el derecho del trabajo o las reglas de emisión de CO<sub>2</sub>. Conстриñen la acción individual y colectiva autorizando o desautorizando ciertas clases de comportamiento. Por ello, tienden a generar ganadores y perdedores. Por ejemplo, un simple cambio de norma de seguridad en la legislación sobre el equipamiento de los coches puede tener grandes consecuencias sobre los costes de producción de las empresas fabricantes. Las que consigan imponer sus normas como normas estándar no tendrán que modificar nada, mientras que las que tengan que realizar cambios en sus procesos de fabricación perderán tiempo y dinero. Por ello, las políticas reguladoras suelen generar coaliciones de grupos de interés y negociaciones para presionar directamente al legislador para que adopte reglas a favor de las compañías implicadas. Por su parte, los legisladores no siempre disponen de la información necesaria y se dejan influenciar por los grandes grupos que les presionan. Al final, las decisiones suelen tomarse por consenso; lo que no significa que se trate de decisiones que beneficien necesariamente a la ciudadanía.

Por último, las políticas redistributivas son las políticas que permiten repartir mejor la riqueza entre ciudadanos. En este caso interviene otro factor, que son los grupos de interés de clase y/o étnicos que piden mejoras para sí mismos. El carácter ideológico del debate suele ser más pronunciado que en los dos primeros casos, y los bienes redistribuidos no tienen por qué ser únicamente monetarios: los derechos civiles, el reconocimiento de grupos específicos o la mejora del sistema de salud entran también en este marco. Estas políticas suelen ser gestionadas de forma más centralizada. En este caso, el gobierno actúa más por motivos ideológicos que bajo la presión de un grupo concreto. A diferencia de las políticas distributivas, tanto el coste de los programas redistributivos como el de sus beneficios son difusos. Por una parte, se basan en la

recaudación de los impuestos y de las tasas y, por otra, están pensados para ayudar a colectivos amplios (mujeres, inmigrantes, negros)<sup>10</sup>.

### *B) Los recursos de poder*

En su versión europea, ampliamente dominada por el papel central del Estado, el estudio de los grupos de presión se ha centrado más en las interacciones de las clases sociales (entendidas como grupos también) con el propio aparato del Estado, y no tanto con sus agencias administrativas semiautónomas. La «teoría de los recursos de poder» desarrollada por el sueco Walter Korpi (1983) es una de las primeras teorías que intenta analizar la relación entre grupos de interés y políticas públicas en Europa. Este enfoque tiene en cuenta la relación entre política y políticas públicas, pero añade un elemento importante, que son los grupos de presión, todo ello en el contexto de la lucha de clases para la creación de un Estado de bienestar. En su estudio sobre el auge del Estado de bienestar, Korpi se pregunta por qué un mismo movimiento (el movimiento obrero) ha dado lugar a tantos modelos de protección social en los países occidentales<sup>11</sup>.

Para contestar a esta pregunta, Korpi identifica como variable dependiente la consecución de un proceso de «desmercantilización» que permita que la supervivencia de los individuos no dependa únicamente de su fuerza de trabajo sino de otras variables como las políticas sociales. La desmercantilización varía en función del grado de intensidad de las políticas (más o menos protección) y de su cobertura (más o menos universal). Korpi se basa en un estudio comparativo e histórico de los recursos de poder al alcance de los actores sociales. Por un lado, los actores que reclaman más políticas sociales disponen de recursos, como, por ejemplo, la capacidad de movilización, el número de afiliados o el acceso a sus propios medios de comunicación. En una palabra, cuentan con la posibilidad de organizar acciones colectivas. Por el otro, los actores que disponen de los medios de producción suelen acumular mucho poder económico, social e incluso político. Sin embargo, son poco numerosos (Korpi y Shalev, 1980, 299-332).

Según Korpi, existiría una relación entre la organización del movimiento obrero y su capacidad para obligar al Estado a producir políticas de bienestar. Un movimiento fuerte y organizado tiene más «recursos de poder» para presionar. Según este autor, la irrupción en la política decimonónica de los movimientos sociales permitió poner en marcha políticas sociales que respondían a amplios ciclos de protesta. El gran éxito del movimiento obrero consistió precisamente en el cambio de estrategia, que permitió convertir una oposición económica en conflicto político, pasando de la manifestación

callejera a la negociación institucional<sup>12</sup>. En un primer momento, los sindicatos obreros decidieron proponer a la clase propietaria la paz social a cambio de políticas de bienestar. Cada bando habría ganado seguridad y capacidad productiva. En una segunda fase, las alianzas estratégicas de los movimientos obreros con actores provenientes de otras clases sociales, como los agricultores o la clase media, permitieron lanzar y asentar la hegemonía de los partidos socialdemócratas en algunas áreas geográficas, como Escandinavia, por ejemplo (Esping-Andersen, 1985).

### *C) Contención y movimientos sociales*

A diferencia del estudio de los grupos de interés, el análisis del impacto de los movimientos sociales sobre la acción pública se ha homogeneizado considerablemente en los últimos años. Aunque todavía poco explotada en España (Ramos Rollón, 1997, 247-263), esta línea de investigación novedosa abre interesantes perspectivas teóricas al juntar el estudio de los movimientos sociales y el de las políticas públicas (Dupuy y Halpern, 2008). Ante todo cabe resaltar que el uso de la acción colectiva (huelga, manifestación, petición o cacerolada) se ha normalizado y ya no es el monopolio de determinados grupos sociales (McAdam, Tarrow y Tilly, 2001). Hoy en día, los cuadros, las enfermeras, los jubilados o incluso los padres de alumnos son activistas potenciales que pueden retar a las instituciones a través de la movilización social. Ésta es la razón por la cual algunos autores hablan ahora de «sociedad del movimiento de protesta» (Meyer y Tarrow, 2001, 29-57).

De esta forma, se va estrechando la frontera entre los actores que actúan dentro de los cauces oficiales de producción de la acción pública y los colectivos afectados por una política pública y que no tienen un acceso directo a las instituciones. Según los especialistas de este campo (Rochon y Mazmanian, 1993, 75-87; Ibarra *et al.*, 2002, 23-57; Giugni, 2004), la capacidad de influencia de un movimiento social sobre una política pública depende de, al menos, tres factores<sup>13</sup>. El primero es la capacidad de movilización de los recursos entendiendo que un movimiento bien estructurado con un liderazgo fuerte es más eficiente que los demás. Al mismo tiempo el apoyo social es esencial al igual que la existencia de objetivos claros. El hecho de utilizar un repertorio de contención adaptado a la situación favorece también la consecución de las metas perseguidas.

La estructura de las oportunidades políticas representa el segundo factor clave. Este concepto se refiere a las oportunidades que pueden surgir y permitir el éxito o fracaso de un grupo. Un grupo organizado y poseedor de un saber experto puede aprovechar las oportunidades a raíz de una apertura del sistema de acceso al poder (elecciones,

encuentros con los ministerios), una limitación de la represión, una división entre las elites en el poder y unas alianzas estratégicas con actores poderosos. Por ejemplo, en España la alianza de colectivos de defensa de los derechos de los homosexuales con partidos de izquierdas permitió la adopción de una ley que permitiese las bodas entre individuos del mismo sexo en 2005 bajo el gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero (Calvo, 2010, 137-167)<sup>14</sup>.

El tercer factor de éxito suele ser la posición de la opinión pública sobre un tema dado, ya que puede que reciba los favores del público o no (Burnstein, 1999, 3-22). El peso de la opinión pública es una de las grandes líneas de investigación reciente en materia de acción pública. ¿Cómo los líderes lidian con la opinión pública? ¿Hasta qué punto la construyen y/o se ven presionados por ella? El ejemplo de la guerra de Vietnam y el cambio radical de la política exterior norteamericana en los años setenta es uno de los ejemplos más llamativos de interacción entre opinión pública y líderes políticos (Jentleson, 1992, 49-74; Baum, 2002, 91-109; Canes-Wrone, 2006). En pocos meses, el vuelco de la opinión favoreció la retirada de las tropas estadounidenses por parte del gobierno y bajo la presión popular y mediática.

Estos elementos explican el éxito de los movimientos sociales en algunos casos y su fracaso en otros. Explica sobre todo cómo algunas políticas públicas aparecen, desaparecen o son modificadas bajo la presión de colectivos organizados, como, por ejemplo, la política nuclear en Estados Unidos, mermada después del accidente de Three Miles Island en 1979, y de las movilizaciones multitudinarias organizadas a raíz de la catástrofe.

#### *D) Opinión pública y acción pública*

En las democracias contemporáneas, buena parte de los debates políticos tienen lugar en un «espacio público» (Habermas, 1981), donde la *vox populi* está omnipresente a través de la prensa, la radio, la televisión, Internet y los sondeos de opinión. El concepto de espacio público, tal y como lo define Habermas, es el equivalente de un ágora virtual que apareció en los principios de la Ilustración a raíz de la organización de encuentros políticos en casa de nobles influyentes. Con la aparición de la prensa y el desarrollo de los medios de comunicación audiovisuales, el espacio público ha ido creciendo hasta convertirse en un lugar donde circulan y se intercambian las ideas, noticias y opiniones sobre un amplio abanico de temas. Por esta razón, Dominique Wolton (1991, 95-114) prefiere hablar de espacio público mediatizado, como parte esencial de la democracia contemporánea. De alguna forma, se entiende que en los regímenes representativos el espacio público es vital, y que los sondeos son

particularmente relevantes para mantener un vínculo entre las preferencias de los ciudadanos y las elites políticas.

Esta herramienta ha sido muy criticada en el pasado por una serie de razones técnicas (muestreo insuficiente, falta de independencia de los institutos demoscópicos, personal no cualificado) y sustantivas<sup>15</sup>. Sin embargo, para los miembros de un gobierno la «opinión pública» se ha convertido en un instrumento fundamental a la hora de adoptar decisiones y/o de hacer aceptar sus decisiones previas por la población. Existen dos «escuelas» principales que tratan este asunto. Por un lado están los autores que perciben la opinión pública como un potente instrumento de presión sobre los gobiernos (Manza y Cook, 2002, 630-667); por el otro, numerosos investigadores se muestran reticentes a aceptar este postulado (Burstein, 2003, 29-40).

Las preguntas de investigación que tratan son dos. La primera se centra en una supuesta conexión entre opinión pública y acción pública. La respuesta más acertada parece ser la de Sharp (1999), quien afirma que se trata de una «conexión circunstancial». La opinión pública se suele manifestar cuando se abordan asuntos simples de interés general, como el aborto, el fin de la segregación racial o el envío del contingente norteamericano a Vietnam (Monroe, 1979, 3-18; Childs, 1965)<sup>16</sup>. La preocupación por estos temas suele ser fruto de un evento traumático e incontrolable (ataque militar o explosión de una central nuclear) (Burstein y Freudenberg, 1978, 99-122). Por ello, estos temas se imponen de por sí en la agenda mediática y resultan difícil de obviar tanto para el político como para el ciudadano.

La segunda línea de investigación se interroga en torno a la relación causal de la opinión pública sobre la acción pública. Dicha influencia se puede producir a favor o en contra de las políticas del gobierno. En general, la opinión pública es bastante estable cuando se trata de asuntos «secundarios», como la política fiscal o reglamentaria, en gran parte a causa de sus aspectos técnicos. En estos casos, los programas públicos suelen figurar en la agenda antes de que se movilice la opinión pública. La presión sobre el gobierno aparece cuando los movimientos sociales, grupos de presión y partidos políticos empiezan a fomentar una opinión pública desfavorable sobre asuntos sensibles como los ya citados (guerra, derechos civiles). El grado de presión es variable, ya que suele depender de la relación de fuerzas de los actores en presencia. Un conjunto de ciudadanos organizados en movimiento social o en grupo de presión podrá imponer más fácilmente un asunto en la opinión pública que una comunidad de vecinos sin líder. En regla general, se puede observar el llamado «efecto termostático» (Wlezien, 1995, 981-1000), que permite regular las decisiones de las elites gracias al contrapeso de la opinión pública. El gobierno propone una solución

que recibe un cierto tipo de acogida pública. En función de esta acogida, tiende a corregir su primera propuesta. Este sistema de regulación es el más corriente; no obstante, existen casos en los que no funciona debido a que el gobierno se niega a dar marcha atrás. En este caso, la presión de la opinión pública aumenta hasta que se organicen nuevas elecciones.

En resumen, la naturaleza de los asuntos tratados es fundamental para entender estas dinámicas. Salvo excepciones, las elites políticas suelen liderar el proceso, aunque puedan sufrir la presión de la opinión en un momento determinado. Dicho esto, la investigación sobre el impacto de la opinión pública se enfrenta a dos escollos importantes. En primer lugar, a veces resulta muy complejo saber si la opinión pública «moldea» la acción pública o si, al contrario, son las políticas del gobierno las que influyen la opinión pública. Se trata, pues, de una relación circular (Page y Shapiro, 1983, 175-190) parecida a la de la gallina y el huevo. El segundo sesgo es que los sondeos se suelen llevar a cabo precisamente sobre asuntos que interesan al público (pena de muerte, terrorismo), lo que reflejaría una falsa imagen de la «voz del pueblo» (Burstein, 2002, 2273-2289).

---

1 El carácter legal de las normas y de los reglamentos; el carácter formal de las comunicaciones; la racionalidad en la división del trabajo; la impersonalidad en las relaciones con los administrados; la jerarquía en las relaciones, las rutinas y los procedimientos de trabajo estandarizados; la competencia técnica y meritocrática; la especialización de la administración y de los administradores; el carácter profesional de los participantes y la completa previsibilidad del funcionamiento son algunos de los rasgos que caracterizan la burocracia moderna según Weber (1925).

2 Entre otras medidas, se privatizaron numerosas empresas públicas para acabar imponiendo la subcontratación de entes privados como norma de funcionamiento. Al abrir ciertos sectores a la competencia, se creó también una serie de agencias de regulación semipúblicas e independientes para controlar y garantizar la competencia en estos nuevos mercados (un proceso conocido como «agencialización»). La burocracia clásica vio su presupuesto reducirse y fue obligada a competir proponiendo proyectos en concursos competitivos para captar recursos. Se limitó también el número de agentes funcionarios al mínimo al mismo tiempo que se imponía la figura del personal laboral contratado. Por último, se reforzaron los controles sobre la administración a través de un proceso de monitorización constante basado en indicadores de rendimiento en nombre de la transparencia y la rendición de cuentas. En paralelo, varias técnicas del sector privado fueron impuestas, como, por ejemplo, la gestión por objetivos.

3 Este término engloba a varias «escuelas» de economistas que interpretan la política con las herramientas de la ciencia económica, como, por ejemplo, la «economía institucional» (Douglas North) o la «teoría de la elección pública» (Anthony Downs y James Buchanan).

4 Esta teoría tiene importantes consecuencias sobre la estrategia de los partidos tal y como demuestra el juego serio *The Political Machine* (Stardock Entertainment, 2011), que trata de ganar las elecciones a la presidencia de Estados Unidos. Los jugadores tienen que convencer al máximo número de electores en el país ajustando el contenido de su discurso a los intereses de los votantes [<http://www.politicalmachine.com/> (última consulta el 26 de mayo 2012)].

5 Una curva ampliamente inspirada en la obra de Irving Fischer (1926, 785-791 y 1973, 496-502).

6 También llamados «grupos de interés» o *lobbies*, los grupos de presión son organizaciones que buscan influenciar a los detentadores del poder institucional a través de la persuasión y de su saber técnico. Para más detalles sobre el caso

español, léanse Rubio Núñez (2002, 165-188) y Del Campo (1995, 85-96). Por su parte los movimientos sociales luchan para «pesar» sobre las decisiones de los gobiernos. Su «repertorio de acción» suele incluir varios tipos de manifestaciones basadas en el número (peticiones, desfile, huelga, bloqueo). Independientemente de que se trate de grupos de presión o de movimientos sociales, las diferentes clasificaciones suelen utilizar como unidad de base su capacidad de acceso al proceso de toma de decisión. Por ello se pueden identificar «grupos centrales», «grupos especializados» y «grupos periféricos» (Grant, 1989; Maloney *et al.*, 1994, 17-38).

7 Este tipo de política ha dado lugar a un interesante debate entre los miembros de la llamada «teoría de la regulación». Por una parte, Stigler (1971, 3-21) afirma que cuanto más grande sea un *lobby*, más presión puede ejercer sobre los políticos y más provecho puede sacar de las nuevas leyes adoptadas. En concreto, los grupos de presión suelen buscar la adopción de medidas proteccionistas que les otorguen posiciones de monopolio. La respuesta de Peltzman (1976, 211-240) es más matizada. Para Peltzman, el objetivo del legislador es mantenerse en el poder. Por ello está dispuesto a adoptar la legislación que haga falta. El problema es que sus decisiones pueden hacerle ganar apoyo económico por parte de los *lobbies*, pero a la vez pueden hacerle perder los votos de la ciudadanía. Al otorgar una posición de monopolio a una empresa, el legislador induce indirectamente una subida de precios para el consumidor, lo que le haría perder votos en los próximos comicios. Por ello no se puede hablar de Segunda República.

8 Según Gary Becker (1985, 329-347), aquí radicaría la fuerza de un grupo de presión. Cuanto más concentrado sea un grupo, más eficaz se vuelve a la hora de presionar a las instituciones políticas. Según Becker, los grandes grupos de interés experimentan problemas para movilizar a sus miembros. Al igual que los movimientos sociales o los partidos, los grupos de presión se enfrentan también al dilema de la acción colectiva definido por Mancur Olson (1965). Los grupos pequeños juegan con la ventaja de poder controlar a sus miembros a través de un sistema de castigo (exclusión) e incentivos (las ganancias conseguidas) mucho más directo que en los grupos difusos, donde los seguidores siempre pueden caer en la tentación de comportarse como polizones esperando a que sus coetáneos se movilicen en su lugar.

9 De la misma forma, los autores de la escuela de la elección pública afirman que los propios ciudadanos no siempre tienen conciencia de los gastos realizados por sus representantes. Basándose en la obra del economista italiano Amilcare Puviani (1897), sostienen que se produce un fenómeno de «ilusión fiscal» en las democracias industrializadas. Según ellos, la complejidad del sistema impositivo hace muy difícil la identificación entre ingresos y gastos públicos y, por ende, hace posible que el gobierno gaste dinero público sin control (Buchanan y Wagner, 1977).

10 Algunos autores insisten también sobre el papel que desempeñan los tribunales en este tipo de políticas (Landes y Posner, 1975, 875-901).

11 Según Gøsta Esping-Andersen (1990), existen al menos tres modelos de Estados de bienestar: el liberal (prestaciones bajas y fuerte presencia del mercado, como en Estados Unidos), el conservador (cobertura mediana y vinculación a través del trabajo, como en Alemania o Francia) y el socialdemócrata (prestaciones altas y cobertura universal, como en los países nórdicos). Algunos autores, como Sarasa y Moreno (1995), añaden que el sistema de protección social mediterráneo es un modelo *sui generis* basado en prestaciones bajas y una fuerte solidaridad familiar.

12 Sobre los modos de negociación entre grupos de interés y gobiernos, léase Maloney (*et al.*, 1994, 17-38), quien separa los procesos de consulta, intercambio y negociación en función del poder de presión de los que disponen los grupos de presión.

13 En *Amnesty Game*, la organización Amnistía Internacional propone precisamente convertirse en activista para luchar contra la pena de muerte en varios países y conseguir modificar la legislación al respecto (Amnistía Internacional/Hellenic Game Developers Association, 2008) [<http://amnestygame.com/> (última consulta el 26 de mayo de 2012)].

14 En este y otros casos existe un valor real añadido a esa colaboración, ya que es mutuamente beneficiosa para ambas organizaciones (Baumgartner y Mahoney, 2005).

15 Según Bourdieu (1973, 1292-1309) en su famoso artículo «L'opinion publique n'existe pas» (La opinión pública no existe), existen tres grandes sesgos que limitan la legitimidad de los sondeos. Primero, no todos los ciudadanos tienen una opinión sobre los problemas de la nación. Segundo, la acumulación de opiniones individuales para reflejar una supuesta opinión general no tiene sentido. Tercero, el hecho de plantear la misma pregunta de la misma forma a todos

los entrevistados presupone que existe un consenso previo sobre el enfoque a adoptar sobre dicha pregunta. En realidad, la propia pregunta del entrevistador encauza la respuesta del entrevistado (básicamente «a favor», «en contra» o «no sabe, no contesta»). Zaller (1992) añade que buena parte de las opiniones suelen estar influidas por el telediario del día anterior.

16 Aparecen entonces estos asuntos como «los problemas más importantes del momento» en los sondeos de opinión.

## CAPÍTULO 11

# ¿SE PUEDEN COMPARAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

### INTRODUCCIÓN

Comparar políticas públicas no es una práctica nueva. Los informes realizados por Aristóteles para Alejandro Magno ya versaban sobre superioridad militar, recursos disponibles y diseño institucional de los ejércitos extranjeros. Más tarde, los estudios de autores como Montesquieu o Tocqueville se convirtieron en clásicos del comparatismo. Así pues, hace tiempo que la ciencia política contemporánea incluye una vertiente comparativa internacional (Lijphart, 1971, 682-693), especialmente en materia de análisis de macroprocesos, como la formación del Estado, las revoluciones o las dinámicas de los regímenes políticos (Tilly, 2006; Skocpol, 1979; Moore, 1993).

Desde los años ochenta se trata de un recurso siempre más usado en el campo del análisis de políticas públicas —incluso en España— por las informaciones que proporciona y la posibilidad de fundamentar hipótesis teóricas sobre evidencias empíricas<sup>1</sup>. De esta forma, la comparación sustituye a veces la experimentación (Castles, 2002; Hassenteufel, 2005, 113-132). Desde entonces, prácticamente todos los aspectos de las políticas públicas han sido comparados: la formulación de los problemas y su inclusión en la agenda, su implementación, su evaluación, los instrumentos usados o incluso el liderazgo. Hoy en día existen múltiples foros y revistas dedicados al análisis comparado de políticas públicas<sup>2</sup>.

La comparación de políticas públicas tiene dos vertientes, implícita y explícita. Por una parte, permite describir, es decir, contestar a la pregunta «¿en qué estado se encuentra un programa respecto a otro?». Puede que hayan convergido o no. En este caso, se trata de adoptar una visión estática para elaborar clasificaciones y tipologías. Por otra parte, la comparación permite explicar fenómenos. Explicar supone centrarse en los factores que motivan las diferencias o similitudes observadas. Se trata de una visión mucho más dinámica que favorece la comprensión de las causas de un fenómeno.

La comparación está presente a diario en el discurso político, especialmente entre países de la Unión Europea, donde los líderes suelen recurrir con frecuencia al *benchmarking* científico para clasificar a su país respecto a los demás y aplicar las «buenas prácticas» supuestamente observadas en los Estados vecinos. Sin embargo, tal y como se verá a continuación, la comparación de políticas conlleva varios problemas metodológicos con los que el/la investigador/a tiene que lidiar de alguna forma. El problema de la comparación no científica es que suele caer en una de las dos trampas siguientes. La primera consiste en comparar todo sin distinción. Es lo que algunos autores llaman «comparación barata» (Hassenteufel, 2000, 105-124) o «turismo inteligente» (Smith, 2000, 7-19), ya que ambos están basados en la generalización de observaciones no científicas<sup>3</sup>. La segunda trampa consiste en no comparar nada bajo el pretexto de que las observaciones obtenidas de una comparación no son congruentes con algunos casos límite (como, por ejemplo, Afganistán o Zimbabue)<sup>4</sup>.

Al igual que otras técnicas de recogida y tratamiento de datos empíricos, la comparación se basa en ciertas reglas; especialmente en un ámbito tan delicado como el análisis de políticas públicas, en el que las unidades de análisis son tan borrosas. Estos elementos serán analizados a continuación a través de tres partes, referentes al método comparativo, los sesgos que lo afectan y las líneas de investigación del análisis comparado de las políticas públicas.

## I. LA COMPARACIÓN COMO MÉTODO DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS

Al igual que el estudio de caso (Coller, 2000), el comparatismo dispone de su propia «caja de herramientas» teórica. Dicha caja incluye elementos relacionados con las unidades de comparación, las categorías analíticas o el número de variables. El comparatismo es un conjunto de métodos fundamentales para el análisis de las políticas públicas ya que permite descubrir nuevos fenómenos o confirmar/rechazar teorías previas sin tener que recurrir a la experimentación<sup>5</sup>.

### A) La comparabilidad

El primer paso que hay que dar para realizar una comparación de políticas públicas consiste en identificar las unidades de comparación. Al contrario de la comparación de instituciones, la comparación de políticas públicas no se basa siempre en elementos formales (como pueden ser, por ejemplo, las competencias de un parlamento frente al

ejecutivo), sino en redes más o menos organizadas de actores, resultados de programas, dinámicas de inclusión en la agenda o cambios sectoriales. Dicho de otra forma, las unidades de comparación de políticas públicas pueden ser de tres tipos: «actores» (por ejemplo, cuando se investiga sobre el papel de los líderes y/o instituciones en el proceso de acción pública), «procesos» (por ejemplo, cuando se trabaja sobre el cambio en las políticas públicas) y «resultados» (por ejemplo, cuando el investigador se centra en los logros conseguidos por varios programas).

Es fundamental trazar claramente las fronteras de estas unidades y caracterizar los elementos constitutivos de un programa de acción pública. Sin este esfuerzo previo, la comparación caería en el «sesgo de la selección», es decir, que la propia elección de los casos influiría sobre el resultado de la investigación. Por ejemplo, si un investigador compara cinco políticas de lucha contra la delincuencia juvenil y cuatro fallan, puede ser porque en realidad dichos programas no son eficaces, o porque ha elegido las más disfuncionales. Una comparación que no tomaría en serio estas advertencias no sería lo suficientemente sólida como para poder sacar conclusiones científicas.

Otro asunto de la máxima importancia es la definición de criterios de comparación. Tal y como explica Giovanni Sartori (1970, 1033-1053), las categorías analíticas que se toman en consideración para comparar unas unidades tienen que respetar dos cláusulas en la medida de lo posible. Primero, deben ser «conjuntamente exhaustivas», es decir, deben cubrir el conjunto de los caracteres del fenómeno. En el caso de una comparación entre frutas, habría que tener en cuenta todos los aspectos que las definen y que pudieran ser de interés para el estudio: forma, color, sabor, origen o código genético. Segundo, las categorías analíticas elegidas deben ser «mutuamente exclusivas», es decir, deben enfatizar un aspecto del fenómeno sin solaparse con los demás. Por ejemplo, para comparar dos frutas se puede tomar en consideración el color (categoría analítica 1) y/o la forma (categoría analítica 2) y/o el sabor (categoría analítica 3). Lo importante es que esté clara la división entre categorías analíticas.

A título de ejemplo, para poder comparar las políticas de descentralización en varios países (España, Reino Unido, Francia y Alemania) un observador debería describir los rasgos más significativos de cada uno de estos casos a través de categorías analíticas globales, como el contexto institucional (Estado unitario o federal, centralizado o descentralizado), el volumen financiero de las transferencias de competencias entre el Estado central y las periferias (en millón de euros), el listado de las competencias transferidas (sanidad, educación, transporte), los instrumentos utilizados para realizar las transferencias (contratos, decretos unilaterales, conferencias sectoriales, negociación parlamentaria, referéndum) y la identidad de los receptores de

las transferencias (ciudades, provincias, regiones, organismos intermedios, administración funcional del Estado central). En este caso, se puede afirmar que las categorías analíticas cubren el abanico completo de rasgos que definen las políticas estudiadas, pero que, a la vez, no se solapan entre ellas.

En caso de no establecer categorías bien adaptadas al objeto de estudio, Sartori (1970, 1033-1053) propone realizar un ajuste de las categorías analíticas llamado «estiramiento conceptual». Por ello, el investigador puede aumentar su «denotación» para que el concepto sea aplicable a más casos y al mismo tiempo restringir su «connotación», es decir, las variables tomadas en cuenta para cada caso. Por ejemplo, en el caso de la comparación precedente, la categoría «Líderes del Partido Socialista Obrero Español» no tendría ningún sentido en el caso alemán para explicar un determinado programa de descentralización, y debería ser estirada hasta convertirse en «Partido de origen de los líderes» para saber si el color político influye sobre los resultados (una hipótesis podría ser que la izquierda es más proclive a la descentralización que la derecha).

#### *B) ¿Comparar por casos o por variables?*

Aunque esté pasado de moda (King *et al.*, 1994), se trata de un debate clásico que opone a los defensores de las «comparaciones basadas en casos», como Ragin (1987), y los autores que defienden las «comparaciones basadas en las variables», como Przeworski y Teune (1970). Mientras los primeros piensan que existen conjuntos que tiene sentido comparar, como, por ejemplo, «Estados Unidos» o «Portugal» (visión holística), los segundos defienden que sólo se pueden comparar fenómenos transversales, como el colesterol entre los hombres de treinta y cuarenta años, o la producción de coches entre 1978 y 1982 (visión particularista). El estudio de las políticas públicas no escapa a estos dos tipos de comparación, aunque en realidad existen tres soluciones prácticas para lidiar con este dilema (Rihoux y Grimm, 2006).

La primera solución es la llamada «comparación de estudios de casos». Esta técnica ideográfica consiste en saber mucho sobre pocos casos. Se trata de un tipo de estudio intensivo de cuño weberiano. La comparación de estudios de casos permite conocer de cerca unos casos en profundidad, en una perspectiva histórica. En este tipo de estudios, el investigador limita su análisis a unos pocos casos (seis o siete a lo sumo), que desglosa en función de una serie de variables. Por ejemplo, en su comparación de las políticas de construcción nacional-territorial en Cataluña, Quebec y Escocia, Michael Keating (1996) explora estos tres casos según una batería de indicadores, como el desarrollo económico, el tipo de liderazgo o el peso de los partidos nacionalistas. El

inconveniente de este método es que la extrapolación de los resultados al conjunto de los casos potenciales es complicada, ya que los casos estudiados son particulares y las mismas causas pueden causar efectos diferentes en otros contextos (no tiene por qué observarse una relación de determinismo del tipo «A siempre se produce cuando B interviene»). Por ello hay que tener mucho cuidado con la selección de los casos para que sean lo más representativos posible.

La segunda solución consiste en comparar por variables. Esta aproximación nomotética permite abarcar muchos casos y entender la lógica general de un fenómeno, pero limita el conocimiento individual de cada uno de ellos. Se trata de un tipo de estudio extensivo de tipo durkheimiano (al menos en su vertiente de sociólogo de fenómenos sociales como el suicidio). Aquí el investigador busca las regularidades y diferencias más destacables entre un gran número de casos que analiza de forma transversal. Por ejemplo, en su informe PISA (*Programme for International Student Assessment*), los especialistas de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo) (2011) compararon el rendimiento de los estudiantes en numerosos países en función de pocos ítems (competencias en lectura, matemáticas y ciencia). Esta forma de comparar tiene una capacidad heurística muy potente, ya que introduce una relación de probabilidad en la observación («*ceteris paribus* A tiene más probabilidad de suceder si B interviene»). El problema es que este tipo de estudios tiende a «encapsular» los diferentes casos seleccionados en un período histórico determinado como si no tuvieran consistencia histórica. Da a conocer los *inputs* y los *outputs* pero se olvida de los mecanismos sociopolíticos propios de cada caso, como si de una caja negra se tratara. Por ello, captar la esencia de la evolución global de un fenómeno no está reñido con el hecho de entrar en detalle en los casos más significativos.

Tercero, existe también una vía media entre los análisis a fondo de pocos casos y los análisis superficiales de muchos casos. Para las investigaciones de unos veinte casos, Charles Ragin<sup>6</sup> (1987) propone realizar un tipo de análisis llamado «comparación cuali-cuantitativa», que permite estudiar en profundidad más casos que la comparación cualitativa clásica. Basado en el álgebra booleana (que traduce todas las variables independientes de un fenómeno en «0» o «1») y la teoría de los «conjuntos difusos» (un fenómeno puede ser más o menos algo, lo que se traduce en valores de 0 a 1, por ejemplo 0,4), este método permite entender cuáles son las condiciones necesarias (y la combinación de condiciones necesarias) para que un fenómeno ocurra. Por ejemplo, se puede comparar el grado de eficacia de las políticas de democratización entre varios Estados. Por ello, hay que rellenar una «tabla de verdad» donde aparecen las variables constitutivas de cada Estado (algunos siendo democracias plenas: 1; otros,

semidemocracias: 0,5, y otros, dictaduras: 0). Este tipo de análisis permitiría indicar qué combinación de variables independientes son necesarias para tender hacia la democracia (como más educación, más desarrollo o más clase media).

### C) *La dimensión temporal*

La comparación puede ser territorial —entre dos países, por ejemplo— pero puede también ser realizada a nivel temporal. Esta línea de investigación ha ganado más adeptos desde los años noventa, con la publicación de varios estudios dedicados a la perspectiva temporal en política comparada (Bartolini, 1993, 131-167; Pierson, 1994). Existen dos grandes debates acerca de la comparación temporal. El primero es el que opone a los defensores de la comparación de momentos puntuales a los que prefieren comparar procesos largos. Por una parte, se pueden analizar momentos puntuales, como, por ejemplo, la política exterior soviética en la crisis de los misiles de 1962 en Cuba y la crisis de los euromisiles de 1977 en Alemania Occidental. Se trata, pues, de estudiar fenómenos ocurridos en un período de tiempo muy breve. Es la tarea que vienen realizando autores que se dedican a analizar el papel de las emociones en las políticas públicas sobre asuntos puntuales como la crisis de las «vacas locas», la eutanasia, las participaciones en guerras o el control de las armas (Thompson y Hoggett, 2012). Por otra parte, se pueden tener en cuenta períodos más largos, como lo haría un estudio de la evolución de las políticas de envejecimiento activo en Noruega y Suecia de 1990 al año 2000. Es la solución adoptada por los autores que se inspiran en la historia para entender el desarrollo de ciertas políticas, como, por ejemplo, el grupo que se agrupa en torno a la revista *Journal of Policy History*<sup>7</sup>.

El otro debate central es el que opone comparatistas sincrónicos y diacrónicos. La comparación sincrónica consiste en comparar al menos dos fenómenos en un mismo período. La comparación de las políticas antiterroristas en Italia, España y Francia en los años setenta podría ser un buen ejemplo de este tipo de estudios. Es la estrategia de comparación más empleada y no faltan autores para defenderla (Otenyo y Lind, 2006). Sin embargo, es posible también realizar comparaciones diacrónicas para centrarse en fenómenos ocurridos en dos momentos distintos, como las políticas bélicas norteamericana (años 2000) y soviética (años ochenta) en Afganistán, la respuesta norteamericana a las crisis financieras de 1929 y 2008 o incluso las políticas lingüísticas en Quebec y Ontario en los años setenta y 2000, respectivamente (Paillé, 2010, 297-328). En ambos casos es esencial que el objeto de estudio justifique el método elegido.

## D) Entender la causalidad

Existen varios métodos básicos de comparación que ayudan a entender las causas de un fenómeno. Los más famosos fueron creados por el filósofo británico John Stuart Mill<sup>8</sup> (1843) y actualizados por Adam Przeworski y Henry Teune (1970). Todos se enfrentan a serios problemas de aplicación. El primero de ellos es el «método de la semejanza». Dicho método se puede aplicar cuando dos casos estudiados presentan resultados idénticos pero variables independientes diferentes, salvo una. En este caso se puede lógicamente pensar que esta semejanza en el resultado es fruto de la semejanza en, al menos, una de las variables independientes:

$$\begin{array}{l} \text{si } A + B + C = X \\ \text{y} \\ \text{si } A + D + E = X \\ \text{entonces parece que } A \text{ es la causa de } X \end{array}$$

En lenguaje común se podría legítimamente pensar que ambos casos han llegado al mismo resultado a través de dos caminos diferentes. Un estudio puede intentar explicar las razones del desarrollo económico de los Estados a través de múltiples variables independientes, como la religión, la presencia de recursos naturales o la ubicación geográfica en varios casos de éxito económico, como Estados Unidos y Japón. Dado que las variables independientes que constituyen estos casos son muy diferentes entre sí, se supone que, si se encuentra al menos una que sea común (por ejemplo, la presencia de personas emprendedoras y un cierto ascetismo religioso), será la que explique el desarrollo económico en ambos casos.

El segundo método es el llamado «método directo de la diferencia». A la inversa, este método es el más adecuado para comparar dos casos con variables dependientes distintas pero variables independientes muy parecidas. Según esta dinámica, se achacará la diferencia de resultados entre los casos a la presencia de una variable independiente que difiere de un caso a otro:

$$\begin{array}{l} \text{si } A + B + C = Y \\ \text{y} \\ \text{si } B + C = X \\ \text{entonces parece que } A \text{ impide que } X \text{ aparezca} \end{array}$$

Por ejemplo, puede que dos regiones con características parecidas (en número de habitantes, tasa de urbanización, geografía y patrimonio histórico) hayan conseguido

atraer a un número muy diferente de turistas durante el año 2012. El observador debería centrarse en los factores que difieren de un caso a otro para entender esta asimetría. A lo mejor, la región exitosa ha implementado un programa de captación de clientes mucho más eficaz que su vecina. Allí radicaría la clave del éxito.

A pesar de su interés, estos métodos sufren de un problema de base: la realidad social no se puede examinar en laboratorio y los contextos sociales nunca pueden llegar a ser idénticos en dos casos. En el ámbito de las políticas públicas, resulta imposible afirmar científicamente que un programa ha funcionado en un sitio y no en otro, achacando este logro a una variable independiente, ya que todas las variables de un caso están interrelacionadas y se contaminan mutuamente. Pero quizás el mayor problema lógico al que se enfrenta Mill se deba a su exceso de atención por los resultados y a su falta de atención por la propia naturaleza de los casos a comparar. Según Przeworski y Teune (1970), es fundamental fijarse en los casos para elegir los más representativos, ya que este carácter representativo sustentará las conclusiones finales del estudio.

Inspirándose en el «método de la semejanza» y de las «variaciones concomitantes» de Mill, proponen Przeworski y Teune (1970) un diseño de investigación basado en los «sistemas más semejantes», que consiste en elegir los casos más parecidos posibles para identificar de dónde provienen sus diferencias. Aquí la selección no debe nada al azar, ya que el investigador elige a posta los casos que va a comparar en función de una hipótesis de base. Según Lijphart (1971, 682-693), este tipo de diseño de investigación está muy adaptado a los estudios comparativos de diferentes sectores de políticas públicas dentro de un mismo Estado (ya que el trasfondo institucional es el mismo) o a los análisis diacrónicos de un caso en diferentes momentos. Por ejemplo, se puede estudiar la variación del nivel de consumo interno en dos regiones razonablemente parecidas (Valencia y Murcia) después de la crisis de 2008. La hipótesis que guía el estudio podría ser que cuanto mayor sea la función pública, más estable será la economía gracias al consumo interno realizado por los agentes públicos.

*A contrario*, Przeworski y Teune proponen comparar los sistemas más diferentes — es decir, elegir los casos más opuestos— para poder identificar de dónde provienen sus diferencias. Según el método de los «sistemas más diferentes», se trata de desechar las hipótesis formuladas hasta encontrar la más robusta. Por ello se pueden comparar varios países que se hayan industrializado a través de procesos históricos muy diferentes, como Estados Unidos, China y Rusia. Las causas del desarrollo serán las pocas variables comunes entre ellos tres, ya que la mayoría de los factores explicativos identificados desaparecerán de un caso a otro. Aquí, la variación entre los casos no está controlada y sólo interesan las variables necesarias que permitan explicar el

resultado final<sup>9</sup>. A pesar de su relativa sencillez, los métodos de Przeworski y Teune se enfrentan a las mismas limitaciones que los métodos de Mill y, además, sufren de su carácter «fabricado» pues el investigador los construye en función de los casos que quiere analizar.

## II. LOS SESGOS DEL MÉTODO COMPARATIVO

La tentación de la comparación es muy grande en ciertos casos. Pero no tomar las precauciones necesarias puede provocar resultados incontrolados. Entre los sesgos más clásicos a los que se enfrentan los comparatistas —en el ámbito de las políticas públicas y más allá— se encuentran los siguientes.

### *A) Peras, manzanas, gatos y perros*

La comparación no tiene por qué ser la metodología adecuada en todas las ocasiones. El estudio de casos proporciona numerosas ventajas a la hora de analizar un fenómeno. Aun así, comparar no tiene sentido si no se justifica la selección de los casos adoptados. Es la moraleja que transmite el famoso dicho inglés «comparar peras y manzanas». Se puede comparar cualquier cosa, pero no cualquier comparación tiene sentido si no es debidamente justificada (Coller, 2000)<sup>10</sup>.

En una comparación entre dos fenómenos totalmente diferentes la analogía entre ambos se pierde. Por ejemplo, la expulsión de los moriscos en la España renacentista y la expulsión de los gitanos rumanos por el gobierno francés en el verano de 2010 plantean serias limitaciones a la hora de realizar un estudio comparativo en términos de ideologías y partidos. Dichas variables independientes serían lo que Sartori (1991, 243-257) llama conceptos «gato-perro», o sea, inventos absurdos fruto de un análisis mal planteado. Por tanto, las conclusiones que se podrían sacar de esta comparación no tendrían base alguna. Sin embargo, podría tener sentido en el marco de un estudio de sociología histórica sobre las políticas de expulsión de minorías en la historia. En este caso, la comparación podría servir para entender las condiciones necesarias para que se realizara dicho tipo de política. Es el camino emprendido por estudiosos como Tilly (1978) o Skocpol (1994) sobre el origen y las dinámicas de las revoluciones sociales. Resumiendo, se puede comparar cualquier elemento siempre que sea justificado adecuadamente; o, como afirma Sartori (1991, 243-257), no tiene sentido comparar peras y manzanas... ¡hasta que se introduzca el concepto de «fruta» en la discusión!

## *B) El problema de Galton*

En 1889, Sir Francis Galton formuló unas duras críticas contra los resultados de un estudio presentado por un colega suyo, Edward Tylor, en el Instituto Antropológico Real del Reino Unido. Según Galton, existía un sesgo en el análisis comparativo de Tylor, ya que había tomado en cuenta unidades no independientes culturalmente. Al depender estrechamente las unas de las otras, estas unidades «autocorrelacionaban» (es decir, se contaminaban mutuamente) y falseaban los resultados de la observación. Se trataba, pues, de un sesgo de selección de los casos (Braun y Gilardi, 2006, 298-322).

Este sesgo metodológico ocurre, por ejemplo, cuando un investigador quiere comparar los resultados de la política sanitaria en dos cantones suizos y una región italiana. Puede intentar calcular el rendimiento de cada unidad, y a continuación las causas de estas diferencias (o similitudes) en función de la inversión, el marco jurídico o el liderazgo de los políticos regionales. El problema es que los cantones suizos responden a dinámicas comunes impuestas por el gobierno federal en términos de presupuesto, marco legal e incluso cultural. Por tanto, será muy complicado sacar conclusiones basadas en el mérito propio de cada territorio, ya que las decisiones adoptadas en Ginebra van a afectar a dos de los tres casos. Quizás entonces la solución consista en agrupar los casos en dos grupos, o simplemente deshacerse de uno de los casos suizos, para poder sacar conclusiones en firme comparando una unidad suiza y otra italiana.

## *C) Mantener los prejuicios a distancia*

Una de las principales dificultades de la comparación —pero también de sus principales intereses— es el distanciamiento del investigador respecto a sus propias creencias (Dogan y Pélassy, 1990). Para elaborar un marco analítico eficiente que le permita entender las dinámicas de los programas de acción pública en varios países, es preciso no caer en la trampa del etnocentrismo. Así pues, comparar las políticas sociales norteamericanas bajo el prisma de las políticas sociales en Suecia llevará al autor a concluir que no hay mecanismos de solidaridad en Estados Unidos. Sin embargo, puede que dichos mecanismos no se encuentren «empaquetados» en las políticas estatales producidas por el gobierno político de turno, sino que sean fruto de la acción de otros actores, como las iglesias, los ayuntamientos o las asociaciones de vecinos.

El fallo aquí consiste en analizar un programa público en un contexto concreto con un marco analítico forjado en un contexto totalmente diferente. Para evitar este tipo de

malentendido cultural, hay que desconfiar de las categorías de «sentido común» como el «clivaje izquierda/derecha», o «el Estado», que son conceptos que esconden realidades muy diferentes de un país a otro (por ejemplo, ¿el clivaje izquierda/derecha sigue teniendo sentido en Botsuana? ¿Se puede hablar de Estado en Afganistán?). Por ello, comparar políticas públicas requiere abstraerse de sus propios prejuicios para entender el sentido profundo de cada programa en su propio contexto<sup>1</sup>. Esta tarea supone que las categorías analíticas utilizadas tengan que mantener un cierto valor semántico en todos los casos elegidos.

#### D) El problema del «BIG-V, SMALL-N»

Formalizado por Arend Lijphart (1971, 682-693), este sesgo se refiere a los estudios que toman en consideración un gran número de variables independientes («V») y muy pocos casos («N»). En estas situaciones se habla de estudios indeterminados, ya que no permiten asentar las conclusiones del análisis sobre evidencias razonables (Collier, 1991, 7-31). Este fenómeno suele ocurrir cuando un investigador analiza un fenómeno comparando Estados.

Por ejemplo, es muy arriesgado pretender comparar cuantitativamente las políticas de igualdad a favor de la mujer en Argentina y España en función de una batería de variables independientes como el nivel del producto interior bruto, el nivel de estudio medio, el tipo de régimen político, la ley electoral, la estructura de partidos, la cultura política de sus habitantes, la dureza del código penal, la estructura de la justicia, el número de políticos mujeres, el código civil, la existencia de asociaciones de protección de la mujer, la permeabilidad a los ejemplos extranjeros, el papel de la religión, la estructura social y la estructura demográfica (por citar algunas variables). En lenguaje estadístico se diría que el grado de libertad es demasiado grande como para dar una conclusión en firme en cuanto al efecto de las variables independientes sobre la variable dependiente. Dicho de otro modo, el investigador corre el riesgo de sobredeterminar su explicación, demostrando que el fenómeno observado tenía que ocurrir obligatoriamente, considerando el contexto dado. Para paliar esta limitación no queda otro remedio que «reequilibrar» el estudio añadiendo más casos o, si son los casos que sobran, añadiendo variables (Anduiza Perea *et al.*, 1999).

---

<sup>1</sup> Léanse, por ejemplo, los trabajos de Colino (1997, 33-76) y Brugué y Goma (1998).

<sup>2</sup> Como, por ejemplo, el *International Comparative Policy Analysis Forum* y su *Journal of Comparative Policy Analysis* en Canadá.

3 El discurso político está repleto de comparaciones a medias. Por ejemplo, comparar políticas públicas implementadas en España y en Noruega puede ser interesante, pero poco funcional a causa de las grandes diferencias que separan estos contextos (Spurk, 2003, 75-98).

4 Por ejemplo, es absurdo negar el proceso de expansión mundial del modelo del Estado-nación desde el siglo XVII bajo el pretexto de que algunos territorios árticos no están organizados de esta forma.

5 Por ejemplo, el concepto de «régimen autoritario» inventado por Juan Linz (1964, 291-341) para entender la naturaleza de la dictadura franquista en España; o el «familismo amoral» identificado en el sur de Italia por Banfield (1958).

6 La aplicación informática de Charles Ragin para realizar análisis comparados puede descargarse gratuitamente en: <http://www.u.arizona.edu/~cragin/cragin/>, donde también está disponible la documentación para usarla, así como consejos y noticias sobre la actualidad del análisis cuali-cuantitativo comparado.

7 Esta revista puede ser consultada en: <http://journals.cambridge.org/action/displayJournal?jid=JPH>.

8 En realidad Mill define cinco métodos de comparación: el «método de la semejanza», el «método directo de la diferencia», el «doble método de la semejanza y de la diferencia», el «método de los residuos» y el «método de las variaciones concomitantes».

9 El debate sobre los métodos de comparación no acaba con Przeworski y Teune. Levi-Faur (2004, 3-29) defiende un enfoque comparativo «compuesto» en el que intenta validar hipótesis comparando cuatro niveles de un mismo caso: a nivel estatal, a nivel sectorial, a nivel internacional y a través del tiempo.

10 Cabría resaltar, sin embargo, la comparación entre manzanas y naranjas realizada con mucho humor por Scott Sandford (1995, 2-3), investigador de la NASA (Administración Nacional de la Aeronáutica y del Espacio), a partir de un espectrograma de las dos frutas.

11 Lo que lleva a otro riesgo que consistiría en caer en el relativismo cultural absoluto.

## CAPÍTULO 12

# ¿CÓMO GESTIONAR LOS BIENES COMUNES?

## INTRODUCCIÓN

La problemática de la gestión de los «bienes comunes» merece un capítulo aparte. El número creciente de artículos escritos por economistas, sociólogos, biólogos, juristas y politólogos en este campo, el Premio Nobel de Economía otorgado a Elinor Ostrom en 2009 (ex presidenta de la Asociación Americana de Ciencia Política), o el Manifiesto a Favor de la Recuperación de los Bienes Comunes en el Foro Social Mundial en 2009 en Belem (Brasil), son sólo algunas muestras del interés creciente que levanta este tema en la comunidad científica.

El análisis de la gestión de los bienes comunes es hoy en día una línea de investigación más que asentada en políticas públicas, razón por la cual se decidió incluir este capítulo. Para empezar, los bienes comunes son bienes que pertenecen a una comunidad. Pueden ser tangibles, como el aire, el agua o un bosque; también pueden ser abstractos, como la biodiversidad o una lengua. Por tanto, este concepto cubre un amplio abanico de bienes. Pero si definir lo que es el interés privado es fácil, entender lo que es el interés público no lo es tanto. Es más, ¿cómo gestionar estos bienes en el beneficio de todos?

Por la propia naturaleza de los bienes comunes, este campo de estudio es muy popular entre los especialistas en políticas públicas medioambientales. Sin embargo, los cambios tecnológicos están revolucionando el derecho de propiedad junto con nuevos bienes que se han añadido a esta lista, como, por ejemplo, los programas informáticos en fuente abierta (tipo Linux). El debate sobre la piratería de obras musicales y cinematográficas entra en este marco: por una parte, los autores quieren poder beneficiarse de su trabajo y percibir dinero por ello; por otra parte, numerosas personas prefieren descargarse gratuitamente sus obras en nombre de la difusión de la cultura hacia un mayor número de ciudadanos<sup>1</sup>.

Las soluciones clásicas basadas en la gestión estatal o la gestión a través del

mercado se enfrentan a numerosas limitaciones a la hora de encargarse de los bienes comunes. Por esta razón, algunos autores, como Elinor Ostrom, trabajan sobre la elaboración de soluciones de gestión por las comunidades locales que viven en contacto directo con dichos bienes. ¿Significa ello que a veces es mejor que la fuerza pública no intervenga en los asuntos locales? En parte sí, aunque no intervenir como gestor no significa que no desempeñe ningún papel como regulador. En otras palabras, en determinadas ocasiones las mejores políticas públicas que puedan ser implementadas son las que consisten en dejar libertad a los actores locales para gestionar sus recursos a su manera.

Pero ¿cómo definir con exactitud los bienes comunes?, ¿a qué peligros se enfrentan?, ¿y qué hacer para preservarlos? Este capítulo intentará contestar a estas preguntas centrándose respectivamente en la naturaleza de los bienes comunes, en los problemas vinculados con su gestión y en las soluciones potenciales propuestas por la literatura.

## I. ¿QUÉ ES UN BIEN COMÚN?

Un error muy frecuente a la hora de definir los bienes comunes consiste en confundirlos con los bienes públicos. Tal como se verá a continuación, existe una diferencia entre estos dos conceptos que tiene importantes implicaciones en materia de gestión, ya que la propia naturaleza de cada uno de ellos influye sobre las políticas públicas implementadas para administrarlos.

### *A) Los bienes comunes como categoría aparte*

Tal y como refleja la tabla 1, existen dos grandes criterios de clasificación de los bienes, que delimitan cuatro clases de bienes según los economistas Paul Samuelson (1954, 387-389) y Richard Musgrave (1959)<sup>2</sup>. El primer criterio es el de «rivalidad». Es el hecho de que dos individuos no puedan gozar del mismo bien simultáneamente. El consumo de una unidad por un individuo implica que otro individuo tenga que renunciar a dicha unidad. Los bienes rivales son limitados, lo que implica que cada unidad consumida desaparezca irremediabilmente. Por ejemplo, cada trozo de pastel que come Miguel se resta a los trozos de pastel potenciales que podría comer Pablo. Así pues, el pastel es un bien rival.

El otro criterio es la «exclusividad», que consiste en poder excluir a individuos del consumo de un bien. Un bien exclusivo implica que sólo una persona lo pueda consumir a la vez, ya que existen mecanismos que permiten establecer barreras al consumo. Por

el contrario, un bien no exclusivo permite que muchos individuos se puedan aprovechar de él al mismo tiempo. Por ejemplo, por mucho que se esfuerce Pablo, su uso del alumbrado público no le resta un ápice de luz a Miguel. Significa que el bien «alumbrado público» no implica una relación de exclusividad.

En función de estas características, se pueden identificar varias categorías de bienes. Los primeros son los bienes privados. Un coche, una zanahoria, la ropa, un bolígrafo, un ordenador son ejemplos de bienes privados. Su uso implica exclusividad, ya que se puede impedir que más de una persona a la vez los use. Además se trata de bienes rivales, puesto que su uso por una persona limita el consumo de los demás. El consumo de una lechuga resta una unidad de lechuga al mercado (rivalidad) e impide que otras personas la disfruten al mismo tiempo (exclusividad).

TABLA 1  
*Resumen de los cuatro tipos de bienes*

	<b>Exclusividad</b>	<b>No exclusividad</b>
<b>Rivalidad</b>	Bienes privados	Bienes comunes
<b>No rivalidad</b>	Bienes de club	Bienes públicos

Fuentes: Samuelson (1954, 387-389); Musgrave (1959).

Los bienes de club (o «bienes de peaje») engloban el cine, la televisión por satélite, las autopistas o los campos de golf, ya que son bienes que implican pagar una cuota para tener acceso a ellos. Son exclusivos porque existen mecanismos que permiten excluir a los individuos que no pagan, pero son también bienes no rivales porque todos sus consumidores tienen supuestamente un acceso total a ellos. Ir al cine implica pagar una entrada para disfrutar de un bien al que la gente que no ha pagado no tiene acceso (criterio de exclusividad), pero sin que el consumo de uno perjudique al otro (criterio de no rivalidad).

La tercera categoría es la de los bienes públicos, como el aire, el alumbrado público, los puentes, la televisión pública o la lluvia. Estos bienes no son rivales ni tampoco exclusivos. En otras palabras, todo el mundo los puede disfrutar al mismo tiempo y «pertenece» a todos en general y a nadie en particular. Los oyentes de la radio pública pueden escucharla todos a la vez (no se trata de un bien exclusivo) y la escucha de una hora de programación no resta ninguna unidad a los demás (no rivalidad).

Finalmente, están los bienes comunes. Aunque se solapen parcialmente con los bienes públicos por ser no exclusivos (cualquiera puede tener acceso a ellos), los bienes comunes tienen un carácter rival que implica que su uso por parte de un individuo restrinja mecánicamente el uso de los demás. Los pastos, los sistemas de irrigación, el agua de un río, un bosque, la atmósfera o los bancos de pescados ilustran bien este matiz. Por ejemplo, si las vacas de un pastor invaden un prado comunal (no exclusivo), dejarán menos hierba a las vacas de los demás pastores (rivalidad).

### *B) Las diferentes formas de gestionar los recursos*

Existen varias opciones a la hora de gestionar los bienes en función del tipo de derecho de propiedad: individual, estatal o comunitario (Ostrom *et al.*, 1999, 278-282). Todas tienen ventajas e inconvenientes (Kiser y Ostrom, 1982, 179-222; Streeck y Schmiter, 1985, 119-138; Miller, 1991). La primera forma de gestión es la regulación estatal y se refiere a un tipo de gobernanza basado en la burocracia. La regulación estatal consiste en que un determinado asunto está regulado por las instituciones representativas (el parlamento vota una ley, el gobierno la aplica a través de la administración, y los jueces verifican si está bien implementada). Es un sistema eficaz, pero suele ser muy costoso en tiempo y dinero; además, la ciencia administrativa ha demostrado que muchas veces una decisión tomada a nivel central puede convenir en determinadas zonas periféricas, pero no en todas. Por ejemplo, anular los derechos de aduana entre dos países puede beneficiar a sus capitales respectivas, pero no a su zona fronteriza si su economía se basa en la presencia de los servicios aduaneros.

El segundo tipo de regulación se efectúa a través del mercado. En este caso se supone que existen derechos de propiedad claramente delimitados y regulados por el mercado. El mercado es una institución virtual que indica qué producir, cuándo, por qué precio, en qué cantidad y para quién. Puede ser muy útil para intercambiar bienes o servicios. No obstante, no todos los servicios pueden transitar por el mercado, sea porque es inmoral (caso de la prostitución o de la esclavitud), sea porque es ineficaz cuando el mercado gestiona recursos finitos (como la carne de ballena o el petróleo) ya que tenderá a sobreexplotarlos hasta su desaparición.

La tercera forma de gestionar los recursos es la regulación cooperativa. En determinados ámbitos —como el de los bienes comunes— puede ser la más adaptada. Algunas comunidades locales autogestionan sus propios recursos. Es un tipo de gestión muy flexible, poco costosa, pero que necesita que los participantes se fíen los unos de los otros, y que haya reglas perfectamente definidas y compartidas. Suele funcionar mejor en pequeñas comunidades. Así, una comunidad de regantes tendrá que ponerse de

acuerdo sobre la cantidad de agua que cada socio podrá utilizar para regar sus campos y qué mecanismos de control permitirán limitar las infracciones.

Obviamente, existen muy pocos ejemplos reales puros de regulación de los recursos. En los casos extremos, como el de la Unión Soviética de los años sesenta, dominaba ampliamente el tipo de regulación social estatal. La sociedad y el mercado dependían totalmente del gobierno soviético, que era el que fijaba los precios, las normas, el tipo de producción y su reparto. Aun así, existía el mercado negro y las familias desempeñaban el papel de amortiguadores sociales de la escasez poniendo en común sus recursos. De esta forma, se mezclaban las regulaciones estatal, de mercado y cooperativa.

## II. LA GESTIÓN DE LOS BIENES COMUNES Y SUS SESGOS

Al no pertenecer a nadie en particular y a todos en general, los bienes comunes se enfrentan a varios retos que hacen peligrar su propia existencia (Thompson y Barton, 2000, 241-278). Se suelen clasificar estos sesgos en tres categorías (Portney, 2003): la «tragedia de los bienes comunes» (*tragedy of the commons*), el síndrome NIMBY («no en mi jardín», *not in my back yard*) y los impactos medioambientales transfronterizos (*transboundary environmental impacts*).

### A) La tragedia de los bienes comunes

El primer sesgo es la llamada «tragedia de los bienes comunes», una situación identificada por el biólogo Garrett Hardin (1968, 1243-1248) en la revista *Science* en 1968<sup>3</sup>. La tragedia de los bienes comunes es una de las múltiples aplicaciones del dilema del prisionero, en el que dos ladrones son atrapados por la policía y cada uno de ellos tiene que decidir si delata al otro durante un interrogatorio individual para salir libre (Tucker and Kuhn, 1950, 51-72) (para más información léase el capítulo 4). En este caso, nadie se fía de nadie (cada compinche podría delatar a su compañero), así que en un contexto de incertidumbre los prisioneros tienden a intentar salvarse a sí mismos en lugar de salvar al grupo. Este resultado subóptimo es fruto del cálculo racional, es decir, del egoísmo puro.

Según Hardin, esta paradoja ocurre en otros campos cuando unos bienes comunes (como el aire o el agua) son utilizados por actores individuales para su beneficio propio. El ejemplo clásico que ilustra este dilema es el de unos pastores que comparten el mismo pasto. La tragedia sucede cuando no existen incentivos individuales que

permitan regular el consumo del recurso compartido (tabla 2). Por una parte, si cada pastor es libre de dejar pastar a todo su ganado en un prado comunitario, es muy probable que la hierba desaparezca a muy corto plazo ya que se sobreexplotará el pasto de forma egoísta. En este caso, el ganado morirá de desnutrición<sup>4</sup>. Cada pastor se habrá guiado por su interés propio. Por otra parte, ningún pastor está dispuesto a reducir su número de vacas, ya que esta decisión permitiría que los demás añadiesen más cabezas de su propio ganado. Cada uno teme que los demás no respeten las reglas.

Por supuesto, a medio plazo, una gestión a través del mercado podría corregir algunos aspectos de esta situación. Por una parte, se puede dejar bajar el número de vacas a medida que la hierba disponible escasea; con el aumento del precio de cada animal, los consumidores deberían buscar proveedores alternativos. El mercado lanzaría así una señal contundente a los pastores para que administraran mejor sus recursos durante la temporada siguiente. Sin embargo, algunos bienes son difíciles de recuperar una vez que han desaparecido (la capa de ozono, por ejemplo), y otros desaparecen pura y simplemente (como las especies protegidas). En el caso presente, aunque nadie esté dispuesto a pagar el mantenimiento general o a reducir su consumo, todos dependen estrechamente de este bien a largo plazo<sup>5</sup>. Por otra parte, se puede establecer un régimen de propiedad (público, individual o comunitario) que permita generar un incentivo para que los usuarios tengan interés en proteger su entorno natural (a través de tasas modulables, por ejemplo). Sin embargo, esta solución está sometida a condiciones muy estrictas de aplicación (Coase, 1960, 1-44)<sup>6</sup>.

TABLA 2  
*La tragedia de los comunes*

	<b>Pastor 1 mantiene el número de vacas</b>	<b>Pastor 1 baja el número de vacas</b>
<b>Pastor 2 mantiene el número de vacas</b>	El pasto se acaba	El pastor 2 se aprovecha
<b>Pastor 2 baja el número de vacas</b>	El pastor 1 se aprovecha	Ambos se aprovechan

Fuente: Hardin (1968, 1243-1248).

De la misma forma, un tipo de gestión burocrática podría teóricamente evitar la tragedia, aunque la realidad indica que las únicas herramientas de las que dispone la administración para gestionar este tipo de casos son las cuotas y las multas impuestas a

través de sus agentes. Las políticas basadas en cuotas son lentas de aplicar, no responden siempre a las necesidades locales y su aplicación depende estrechamente de la buena voluntad de los agentes locales. El ejemplo de la política agrícola común demuestra que, para garantizar los precios del mercado, la Unión Europea tiene que congelar ciertas parcelas agrícolas durante varios años retribuyendo a los agricultores para no cultivarlas. Sea como sea, se trata de un reto para las teorías de la gobernanza y de la organización.

### *B) El síndrome NIMBY*

Con los bienes comunes se plantea otro dilema de difícil solución: el síndrome NIMBY, acrónimo de *Not In My Back Yard* («no en mi jardín») <sup>7</sup>. Este dilema es un efecto colateral del problema del «polizón», teorizado por Mancur Olson (1965) desde una perspectiva racional pura. Básicamente, los polizones son actores que quieren obtener un cierto beneficio sin asumir los costes que implica este proceso. Es el llamado «dilema de la acción colectiva» (tabla 3).

TABLA 3

#### *El dilema de la acción colectiva*

Según Mancur Olson, la acción colectiva genera un verdadero dilema: es mucho más rentable para un individuo no hacer nada cuando los demás se movilizan. Primero, no tiene que asumir el coste de la movilización (como el desplazamiento, recorte de sueldo en caso de huelga o el posible despido). Segundo, puede lograr las mismas ventajas que los actores movilizados si el resultado de la acción colectiva es positivo (por ejemplo, un aumento de sueldo). En estas condiciones, la única forma de movilizar a los individuos consiste en proporcionarles «incentivos selectivos» para que tengan un interés claro en participar en el movimiento (como el calor humano o un seguro médico).

Fuente: Olson (1965).

El nimbyismo se suele aplicar a los casos de movilizaciones en contra de algún tipo de bien común. Por ejemplo, la mayoría de los ciudadanos está a favor de que su ayuntamiento recoja la basura cada mañana; sin embargo, nadie está dispuesto a vivir al lado de un basurero, aunque dicha infraestructura sea vital para el bienestar de la ciudad (Nicolson, 1981, 417-438; Brion, 1991; Portney, 1991). Detrás de este comportamiento existe un problema fundamental: todos los ciudadanos están dispuestos a recibir las ventajas proporcionadas por ciertos bienes comunes, pero no a asumir su coste. En este punto concreto suelen empezar las movilizaciones para impedir la instalación de incineradoras, desalinizadoras, plantas de producción de electricidad y

su reubicación posterior en zonas alternativas (donde las movilizaciones volverán probablemente a suceder).

A primera vista, pues, la gestión burocrática debería ser la más aplicable para lidiar con estos fenómenos. Un alcalde legítimamente elegido y su administración deberían poder imponer su autoridad a los ciudadanos en nombre del interés general. Empero, el síndrome NIMBY se declina también a nivel de las elites políticas en síndrome NIMTO (*not in my term office*, «no durante la duración de mi mandato»), lo que tiende a bloquear la toma de decisiones sobre los asuntos polémicos (O'Hare, 2010).

De la misma forma, el mercado parece incapaz de responder a este reto. Primero, porque la rentabilidad de determinadas actividades no está nada clara; segundo, porque una empresa no tiene más potestad para instalarse en un territorio que su capacidad para comprar la paz social. No obstante, desde el principio de la crisis de 2008, la escasez de recursos y de empleo en algunas zonas ha generado un nuevo fenómeno llamado YIMBY (*yes in my back yard*), exactamente contrario del primero. Según esta nueva tendencia, se estaría desarrollando una carrera entre municipios y barrios para captar grandes infraestructuras que —a pesar de sus aspectos negativos— podrían generar empleo y riqueza para las comunidades locales. Se trata, pues, de un fenómeno de «carrera hacia abajo» donde cada grupo de actores está dispuesto a ofrecer más para conseguir algo a cambio (básicamente dinero para las arcas municipales y empleo), por muy poco que sea (Schram, 2000).

### C) *El impacto ecológico transfronterizo*

El último gran sesgo que suele ocurrir con la gestión de los bienes comunes es consecuencia del síndrome NIMBY. En algunos casos, la instalación de determinadas actividades en un sitio resulta ser imposible. Por ello —y siempre que dichas actividades lo permitan— se suelen exportar los aspectos negativos de un bien común más allá de las fronteras de la comunidad de referencia. Es el gran problema del impacto ecológico transfronterizo (Ingram *et al.*, 1994, 28-38). Por ejemplo, una ciudad puede abastecerse de agua en un río y dejar que sus aguas usadas sigan por el mismo camino río abajo. Es la solución más fácil y económica, ya que construir una estación de depuración del agua costaría dinero, esfuerzos, tiempo y se enfrentaría probablemente a movilizaciones tipo NIMBY. En estas condiciones la mejor decisión puede consistir en no hacer nada al respecto.

Existen mecanismos de mercado que permiten —en teoría— regular estos comportamientos. El ejemplo de los «bonos carbono» creados en 1997 por el Protocolo de Kioto para reducir la emisión de gases causantes del calentamiento global va en este

sentido (Chichilnisky y Heal, 1995). Pero la historia reciente ha demostrado que el tráfico de bonos y el no respeto de estos «derechos a contaminar» todavía no habían permitido zanjar el asunto. Por tanto, la única forma de gestionar este sesgo desde la administración parece ser a nivel metropolitano (o a nivel internacional si la contaminación se efectúa de un Estado a otro). Sin la existencia de un escalón de gobernanza superior, las medidas sólo pueden estar basadas en arreglos bilaterales entre vecinos, sin garantía de éxito. Por estas razones, algunos economistas insisten hoy en día en la necesidad de incluir a las poblaciones locales en las políticas de gestión de los bienes comunes.

### III. EL MARCO DE DESARROLLO Y ANÁLISIS INSTITUCIONAL

La perspectiva del «desarrollo y análisis institucional» (DAI) es uno de los marcos teóricos contemporáneos más utilizados en análisis de políticas públicas. Fue creado por Elinor Ostrom (1990) a través del Taller de Teoría Política y Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Indiana, creado en 1973. Politóloga y especialista de la gestión de los bienes comunes, Ostrom abogó toda su vida por un uso más razonable y una gestión localizada de los recursos naturales. La particularidad de Ostrom es que no se limitó a analizar bases de datos en su despacho, sino que realizó mucho trabajo de campo comparando estudios de casos de gestión comunitaria de bienes comunes. Su trabajo está siendo muy utilizado en el campo de las políticas públicas de desarrollo y de las políticas medioambientales<sup>8</sup>.

#### *A) Matizar la racionalidad instrumental*

Ostrom (2008, 8-21) se opone parcialmente a los marcos racionales de las políticas públicas ya que, como demuestra el ejemplo de la gestión de los bienes comunes, la gestión racional-egoísta puede generar un uso desmesurado y cortoplacista de los mismos y la burocracia carece de reactividad. Por ejemplo, el Amazonas está siendo destruido por los propios brasileños para poder cultivar la tierra, sin que los poderes públicos consigan actuar de forma contundente. Pero lo que puede ser racional a nivel individual (como comer su cosecha para sobrevivir) no lo es necesariamente a nivel colectivo (se supone que el Amazonas es un bosque fundamental para el equilibrio medioambiental del planeta).

Según Ostrom, a veces los lugareños que viven en contacto con los bienes comunes desarrollan sistemas de gestión mucho más eficaces que los que podrían imponer

expertos del Estado o de instituciones internacionales. Mejores incluso que las propias reglas del mercado (Baland y Platteau, 1986). En resumen, la comunidad puede gestionar recursos de forma más eficiente que la burocracia o el mercado porque tiene un interés directo en ello. Pero, llegados a este punto, se plantean tres problemas. El primero tiene que ver con las reglas que hay que seguir para compatibilizar racionalidad individual y colectiva. El segundo está relacionado con el modo en que todos los actores implicados respeten las reglas y nadie se aproveche de los demás. El último se centra en la adaptación de las reglas al entorno para adecuarse a los cambios de la forma más eficaz.

Para contestar a estas preguntas, Elinor Ostrom (1999, 35-72) y su equipo no rechazan del todo el análisis racional, sino que le añaden más elementos y definen el propio DAI como un «institucionalismo de la elección racional». El postulado de base es que en un «escenario político» determinado los actores (individuales o colectivos) son racionales. Tienen objetivos y son capaces de calcular el coste y el beneficio de todas las opciones que barajan para conseguir sus metas. Sin embargo, sus preferencias dependen en gran parte de sus limitaciones cognitivas: no lo saben todo (carencia de información), y se limitan espontáneamente a algunas opciones (su entorno cultural y físico sesga sus propios análisis de la situación en la que se encuentran).

Las propuestas teóricas del modelo de Ostrom no se basan en simples conjeturas, sino en evidencias empíricas cosechadas en todo el mundo por investigadores colaboradores. Entre los primeros estudios de casos realizados cabe resaltar el de la gestión de las tierras agrícolas en Japón (McKean, 1984), el del uso comunitario de los bancales y andenes en Perú (Gilles y Jamtgaard, 1981, 129-141), el de la gestión de los campos en los Andes y en la Inglaterra de la Edad Media (Campbell y Godoy, 1985), el de las tensiones entre modelos de gobernanza de las tierras en Botsuana (Peters, 1983) y en la India (Wade, 1986), el del caso de los pastos alpinos en Suiza (Netting, 1972, 132-144) o el del uso del agua para regadío regulado por el Tribunal de las Aguas de Valencia (Becker y Ostrom, 1995, 113-133).

## *B) El diseño de las reglas*

Según Ostrom (1990), un escenario de políticas públicas se define por tres elementos. El primero de ellos es el «entorno físico». Antes de centrarse en cualquier sistema de políticas públicas, es importante entender la relación del hombre con la naturaleza que le rodea (el ecosistema). Por ejemplo, para lanzar una política de promoción de las energías renovables es imprescindible realizar un diagnóstico del viento, de las corrientes marítimas o de las zonas soleadas del territorio para saber de

cuántos recursos se dispone.

Segundo, es fundamental conocer los «atributos de la comunidad». El tamaño de la comunidad (pequeña o grande), su composición (una etnia o varias) o sus flujos (mucha emigración, mucha inmigración) influyen. En general, es más fácil desarrollar soluciones duraderas y sostenibles en comunidades pequeñas y estables (Copeland y Taylor, 2008, 725-749).

Por último, las «reglas» tienen que permitir que los actores establezcan contratos vinculantes entre ellos con el fin de tomar decisiones acertadas en tres ámbitos: las decisiones operacionales en el día a día, las decisiones colectivas pactadas entre todos los miembros de la comunidad y las decisiones «constitucionales» sobre las formas de decidir y los mecanismos de elección. En resumen, hay ocho reglas básicas para que la gestión de los recursos funcione correctamente en cada uno de estos niveles (tabla 4).

#### TABLA 4 *Las ocho reglas del DAI*

Estas ocho reglas son las siguientes:

- Unas fronteras claramente definidas: es decir, el territorio de actuación de la comunidad y la localización exacta de sus recursos.
- Normas de apropiación y provisión congruentes con las condiciones locales: tienen que ser coherentes con las condiciones climáticas, por ejemplo.
- Las personas afectadas pueden participar en la modificación de las normas de explotación: es un sistema de ensayo-error incluyente.
- Los gestores son responsables ante los demás: no vale decidir sin rendición de cuentas.
- Sanciones graduales contra los individuos que no respeten las reglas: el límite es necesario.
- El acceso cómodo a los mecanismos de resolución de conflictos: este coste tiene que ser bajo.
- Las autoridades gubernamentales externas (Estado, región, provincia y municipio) deben permitir que los autóctonos se autoorganicen libremente: la libertad de movimiento es una condición básica.
- Si los recursos comunes que se han de gestionar se salen del marco de la comunidad, se tiene que poner en marcha un régimen de cooperación entre comunidades: es el precio que hay que pagar para conservarlos.

Fuente: Ostrom (1990).

Ahora bien, el mundo cambia constantemente y las comunidades locales no son ninguna excepción. Ellas también tienen que adaptarse al cambio. Tanto el entorno natural como las características de la comunidad son elementos que vienen dados de antemano; por ello, la única forma de adaptación al entorno pasa a través del retoque gradual de las reglas. Así pues, las reglas evolucionan, y lo hacen siguiendo una lógica de experimentación por ensayo-error (o de olvido cuando la comunidad está en crisis). Siempre que aparece una limitación, se modifican las reglas (y la combinación de

reglas, ya que no hace falta que las ocho estén presentes) para asegurar la supervivencia del grupo. En resumen, la práctica acaba afectando a la propia naturaleza del grupo a través de un proceso de aprendizaje colectivo.

---

1 Aquí hace falta separar lo que es el «derecho de autor» (retribuido) y el «derecho moral» (el simple reconocimiento de la autoría de una obra). Por ello existe una amplia gama de licencias, como, por ejemplo, las licencias *Creative Commons* (<http://creativecommons.org/>).

2 Obviamente existen más criterios de clasificación, como, por ejemplo, la movilidad de los bienes (un árbol no se mueve, un banco de pescados sí) (Schlager *et al.*, 1994, 194-317). Sin embargo, rivalidad y exclusividad suelen ser los criterios más usados.

3 Este concepto está relacionado con la noción de «huella ecológica», creada por Wackernagel y Rees (1996), que es una forma de medir el impacto que causa cada habitante en la Tierra. Se supone que los hábitos de consumo de los países desarrollados son insostenibles dado que para mantenerlos a largo plazo harían falta varios planetas (para cultivar, cazar, pescar, beber y filtrar los residuos). Cada habitante quiere disfrutar de un entorno natural placentero sin por ello renunciar a un estilo de vida altamente contaminante. Existen numerosas aplicaciones informáticas que permiten evaluar su propia huella ecológica en Internet, como, por ejemplo, *My Footprint* (<http://myfootprint.org/es/>) o el *Footprint Network* (<http://footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/calculators/>).

4 Es el gran debate en torno a la isla de Pascua. Según algunos biólogos, como Jared Diamond (2005), los antiguos pascuenses habrían desaparecido como civilización por trastornar su entorno ecológico. La tala sistemática de los árboles de la isla para la calefacción, la construcción de casas y el desplazamiento de las estatuas moái habría acabado con los bosques de la isla. Esta hipótesis está criticada por Hunt y Lipo (2008, 140-148).

5 Es lo que reflejan ciertos experimentos digitales, como *World Without Oil*, un macrojuego serio que simuló un mundo sin petróleo durante un mes en 2007 movilizándolo a jugadores de todo el planeta (Independent Lens, 2007) [<http://www.worldwithoutoil.org/> (última consulta el 26 de mayo de 2012)].

6 Según el teorema del premio nobel de economía Ronald Coase, esta solución permite eliminar (o limitar) las externalidades negativas sólo si los costes de transacción entre los actores presentes son nulos y los derechos de propiedad están perfectamente definidos. En la realidad no suele ocurrir, ya que las negociaciones legales son costosas (en tiempo, esfuerzo y dinero) y pocas veces los propietarios de los bienes en cuestión tienen la posibilidad legal de impedir que las externalidades cesen de un día para otro.

7 SPAN («Sí, Pero Aquí No») en su versión española.

8 El reconocimiento explícito del carácter colectivo de algunos procesos no es monopolio del equipo de Ostrom (Ostrom, Gardner y Walker, 1994). Se trata más bien de una corriente general que entró a formar parte del bagaje teórico de la ciencia política a mediados de los ochenta (Axelrod, 1981, 306-318).

## CAPÍTULO 13

# ¿CÓMO CAMBIAN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

### INTRODUCCIÓN

La palabra «cambio» viene del latín *cambium*, que significa «hacer trueque», es decir, «dar una cosa por otra». El cambio es una mudanza, una modificación, una sustitución. Se puede considerar que la palabra «cambio» tiene dos dimensiones etimológicas fundamentales. La primera se refiere al cambio como *tabula rasa*, que puede ser entendido como una ruptura de la rutina. La segunda se refiere al cambio como transición hacia otro estado; o sea, que el cambio es transitorio y permite llegar a otro período de estabilidad.

En materia de acción pública, el cambio suele generar incertidumbre. Sin embargo, no significa que no pueda ser administrado. La reflexión sobre el cambio en las políticas públicas se ha puesto muy de moda desde el principio de los años noventa. Hoy en día es una de las líneas de investigación más importantes en esta subdisciplina (Real-Dato, 2009, 117-143), liderada, entre otros, por politólogos como Giliberto Capano (2009, 7-31; con Howlett, 2009), Ben Cashore y Michael Howlett (2007, 532-551)<sup>1</sup>.

Al igual que los líderes políticos, las rutinas políticas, las instituciones o las ideologías cambian también. De hecho, existen muchos ejemplos de cambios políticos en el mundo, como la creación de tribunales especiales para luchar contra la violencia de género en 2008 en España, o la abolición de la esclavitud en 1865 en Estados Unidos. El mayor interés del estudio del cambio es que se trata de un tema transversal que abarca todas las dimensiones de las políticas públicas. Por ello, reflexionar sobre el cambio implica plantearse varias preguntas: ¿qué es lo que cambia?, ¿por qué cambia?, ¿cómo se realiza el cambio?, ¿cuándo se realiza el cambio? Para explicar estas dimensiones, este capítulo se centrará primero en la excepcionalidad del cambio político, antes de exponer las causas y efectos del cambio en las políticas públicas. Finalmente concluirá con la presentación del marco analítico de Jones y Baumgartner.

## I. ANATOMÍA DEL CAMBIO

Durante muchos años, el cambio en las políticas públicas no constituía un objeto de estudio relevante. La cuestión del cambio ni siquiera se planteaba, ya que se daba por hecho que una política pública se desarrollaba siguiendo el ciclo de políticas ideado por Lasswell (1956) (definición del problema, puesta en la agenda, desarrollo, implementación y evaluación). En este marco teórico no cabía nada relacionado con el cambio ya que lo que se analizaba era precisamente la reproducción de las políticas públicas. A lo sumo, cuando se hablaba de cambio, se trataba del cambio que generaban las políticas públicas (como sacar a la gente de la pobreza, fomentar la actividad económica o proteger áreas naturales). Este período pertenece hoy al pasado.

### *A) El cambio y la herencia política*

Aunque parezca obvio, los momentos de crisis suelen ser puntuales y, si no lo son, es que existe un grave problema de inestabilidad del sistema (por ejemplo, con los cambios de gobierno en Italia entre los años setenta y ochenta). A nivel de políticas públicas, Richard Rose (1990, 263-291) y Philip Davies (con Rose, 1994) demostraron en la década de los noventa que los programas gubernamentales casi nunca cambiaban de verdad. A pesar de las promesas electorales de cambio profundo, los políticos nuevamente elegidos se enfrentan a un problema estructural cuando empiezan su mandato: ¡las decisiones más importantes a medio y largo plazo ya han sido tomadas por el gobierno precedente!

En su estudio del «legado» de los gobiernos británicos, Rose y Davies se centraron en unos 360 programas adoptados después de la Segunda Guerra Mundial (por ejemplo, los programas sociales, de transporte o de vivienda). Se dieron cuenta de que existía una fuerte inercia —la «herencia política»— que parecía impedir cualquier cambio. En la mayoría de los casos estudiados, la evolución presupuestaria de los programas de posguerra no había sufrido casi ningún cambio desde su creación. Por ejemplo, cinco de cada seis políticas adoptadas antes de 1945 seguían existiendo en 1979 cuando Margaret Thatcher llegó al poder. Además, un 10 por 100 de ellas habían sido adoptadas antes de 1836, y el 42 por 100 antes de 1918.

Existen tres tipos de políticas heredadas, según Rose y Davies. Primero estarían las políticas creadas por los gobiernos precedentes, luego las políticas decididas por los gobiernos precedentes y finalmente las políticas retocadas por los gobiernos precedentes. En todos los casos se observa una gran estabilidad. Significa sobre todo que un nuevo gobierno que entra en función no tiene elección en cuanto a sus primeras

decisiones. La situación le viene impuesta por la mayoría anterior y su margen de maniobra es escaso. El presupuesto, las leyes y las instituciones ya han sido establecidos por sus predecesores y no queda más remedio que aceptarlos.

Por esta razón, Rose y Davies hablan de «cambio sin decisión», ya que las decisiones de cambio de los líderes tienen más que ver con la necesidad de ampliar o limitar el efecto de las políticas que han heredado que con su capacidad para aplicar su programa electoral. En otras palabras, se limitarían a retocar pragmáticamente lo existente en lugar de crear nuevos programas. La actuación al margen y la no decisión serían las normas de la actividad política; la decisión sería la excepción. La «inercia» basada en rutinas heredadas tiene un coste mucho menos elevado que el cambio, por muy necesario que sea. El resultado es que pocas veces se aprende realmente de los errores pasados. En general los actores se quedan atrapados en sus rutinas diarias (Le Galès, 1997, 235-238)<sup>2</sup>. Con todo, algunos programas serían más proclives al cambio que otros. Los programas sociales, al depender de las necesidades básicas de la población, serían los más estables. En cambio, las políticas vinculadas con el mercado serían las que más cambian para poder adaptarse al entorno económico.

De hecho, por muy malas que sean las políticas, pocas veces desaparecen. Además, cuanto más se demora un gobierno en modificarlas, más complicado se vuelve el cambio. A medida que avanza el tiempo, dichas políticas públicas se van enquistando, creando una red de intereses a su alrededor (trabajadores contratados para asumir una tarea, línea presupuestaria específica, grupos de presión o edificios afectos a su uso). Por ejemplo, la segunda enmienda de la Constitución de Estados Unidos garantiza el derecho de los ciudadanos a poseer armas de fuego. En un principio, esta decisión tenía por objetivo permitir que los ciudadanos americanos lucharan contra los británicos y pudieran sobrevivir en zonas aisladas. Sin embargo, con el paso del tiempo esta decisión ha generado un comercio muy lucrativo, con unos 350 millones de armas de fuego en circulación, 4.000 ferias en todo el Estado y un poderoso *lobby* federal agrupando a cuatro millones de miembros (la Asociación Nacional del Rifle). Las evidencias empíricas demuestran de forma reiterada la peligrosidad de las armas de fuego (como las matanzas ocurridas en centros educativos: en Columbine en 1999, en Virginia-Tech en 2007 o en Newtown en 2012, por citar algunas). Sin embargo, resulta muy complejo prohibir las armas de fuego en Estados Unidos dado que requeriría una amplísima mayoría en el Congreso. Además, el Estado federal sólo regula ciertos aspectos de este negocio y comparte esta competencia con los estados federados (bajo la vigilancia de la Corte Suprema). En algunos de ellos —especialmente los del centro-sur— el sistema mayoritario tiende a frenar la determinación de los políticos locales

con aspiraciones federales (Combeau, 2007). En definitiva, en ciertas circunstancias el cambio es costoso y poco probable a corto plazo.

### *B) El cambio como revelador*

Según el politólogo Michel Dobry (1986), los momentos de cambio rápido —las llamadas «crisis»— comparten tres características. Ante todo son períodos de «desectorización del espacio social», ya que las fronteras entre sectores sociales se vuelven más permeables. El militar se codea con el político, quien entra en contacto con los jefes de empresas y los representantes de grupos de presión. Ya no se trata de áreas que funcionen de forma separada. En segundo lugar, se trata también de momentos de «incertidumbre estructural», en los que resulta muy difícil prever el futuro cercano y ajustar su comportamiento en función de dichas previsiones. Por último, se fundamentan en «procesos de desobjetivación», en los que algunos aspectos de la vida social parecen más frágiles que de costumbre. Así, el sistema bancario español —tan celebrado antes del 2008— ha acabado hundiéndose después de la caída de Lehman Brothers, generando muchas dudas sobre su futuro entre la ciudadanía. De la misma forma, el euro o la clase política ya no parecen tan sólidos como antaño (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2012). En definitiva, los períodos de cambio se caracterizan por una gran fluidez coyuntural social y política.

El estudio de las crisis resulta fascinante, ya que se suele pensar que en período de cambio los individuos se vuelven irracionales, o sea, que no actúan tal y como lo harían en tiempo normal. Sin embargo, la sociología nos enseña que es precisamente en los momentos de cambio brusco cuando los individuos demuestran su verdadera personalidad. En otras palabras, es en los períodos de crisis aguda cuando los actores sociales se muestran tal y como son. Así pues, es en aquellas fases donde se expresa el *habitus* más profundo de cada uno (Bourdieu, 1980) (tabla 1).

TABLA 1  
*El concepto de habitus*

El término *habitus* se refiere a dos dimensiones. Por una parte, incluye las cosas que un individuo sabe empíricamente, es decir, el saber adquirido conscientemente, como, por ejemplo, que el sol sale cada mañana. Por otra, se basa en las cosas que aquel individuo da por hecho, el saber «innato» inculcado por su entorno, como, por ejemplo, que la libertad es mejor que la seguridad, o viceversa. En otras palabras, el *habitus* refleja varios aspectos pedagógicos profundamente interiorizados por un individuo, que han pasado a formar parte de su personalidad como auténticos rasgos de carácter. Estos rasgos se articulan en sí para formar un todo coherente.

La regresión al *habitus* más profundo que impone una situación de cambio permite lidiar con la realidad otorgándole un «sentido práctico», un poco a la manera del modelo del cubo de basura descrito en el capítulo 4. Permite percibir, entender, sentir, analizar y sacar conclusiones frente a una situación determinada. Por ejemplo, un líder conservador/neoliberal tenderá a analizar una crisis financiera como un fallo en el mercado que requiere más liberalización si quiere seguir siendo coherente; mientras que un político socialdemócrata propondrá seguramente reforzar los mecanismos de control burocrático. Frente a la misma situación objetiva, cada uno actuará de forma racional, pero interpretando la realidad en función de un filtro psicológico diferente profundamente arraigado en ellos. A pesar del paralelismo obvio, no se trata exactamente de un proceso de programación tal y como se aplica en el campo de la informática. Los individuos no son robots. Es cierto que tienden a repetir los mismos patrones frente a situaciones concretas. No obstante, en algunos casos son capaces de innovar al modificar su comportamiento.

Así pues, también se puede aprender de los momentos de cambio. Un individuo puede modificar marginalmente su *habitus* a través de un proceso de aprendizaje cuando su sentido práctico ya no le permite moverse con soltura en un entorno cambiante. Es el llamado efecto de histéresis o «síndrome Don Quijote», que ocurre cuando aparece un desfase notable entre el *habitus* del actor y la actuación requerida por la situación. En este caso el actor no tiene más remedio que modificar sus creencias bajo pena de no poder «encajar» en su nuevo contexto. No obstante, este mecanismo no deja de tener efectos limitados dado que modificar su propio *habitus* conlleva un coste psicológico elevadísimo y obliga a replantearse el conjunto de su comportamiento (Dobry, 1988). La guerra de Vietnam proporciona un buen ejemplo de histéresis, puesto que la falta de estrategia militar clara por parte de Estados Unidos hasta 1964 (básicamente compuesta por el seguimiento de opositores, detenciones y construcción de bases) deja paso a una escalada de la violencia a partir de 1965. Aquel año, el presidente Lyndon B. Johnson autoriza el envío del contingente y una campaña de bombardeos sistemáticos del territorio. Sin embargo, en un mundo donde los medios de comunicación informan a cada hora de lo sucedido, la administración estadounidense, empeñada en percibir la guerra en Vietnam como una guerra de contención contra el comunismo por todos los medios (lo que implica la muerte de poblaciones civiles), no había previsto el efecto devastador del conflicto sobre su imagen internacional y su política interior. Ante la falta de resultados tangibles, el Congreso ordena la retirada de todos los fondos de apoyo a la guerra a partir de 1975 bajo la presión de la opinión pública (McNamara, 1999).

### C) *Los tipos de cambio*

El concepto de cambio en materia de políticas públicas se refiere a muchos elementos: terminación de un programa, aparición, sustitución de uno por otro, acumulación de un programa con otro o cambio de dirección de la política. Que el cambio sea algo decidido de antemano o algo que sea impuesto por los acontecimientos, siempre tiene dos vertientes: un tipo de desarrollo (será más o menos progresivo) y un nivel de intensidad (fuerte o no). El cruce de estas dimensiones genera cuatro categorías de cambio, tal y como resume la tabla 2<sup>3</sup>.

TABLA 2  
*Tipos de cambio en las políticas públicas*

		Desarrollo del cambio	
		Progresivo	Discontinuo
Intensidad del cambio	Cambio leve	Mantenimiento	Terminación
	Cambio importante	Sucesión	Innovación

Fuentes: Hogwood y Peters (1983); Streeck y Thelen (2005).

En el primer cuadrante aparecen las situaciones de «mantenimiento», que engloban los casos de políticas en los que se refuerza una política creada con anterioridad. Dicho de otra forma, se van añadiendo más elementos a una política considerada como eje central. Este cambio leve y progresivo suele ser el escenario más extendido y responde a una lógica incremental. Es el caso de la política del gobierno español contra la violencia de género. Impulsada en 1993, esta política fue reforzada en 1995 con una ley sobre asistencia, con la inclusión de los Institutos de la Mujer en 2000, el refuerzo de las penas en 2003 y la creación de tribunales especiales en 2004.

En el cuadrante inferior izquierda se ubican los casos de «sucesión», es decir, las situaciones que combinan cambios importantes pero progresivos. Las políticas creadas poco a poco para suceder a otros programas previos entran en esta categoría. Entre los ejemplos de sucesión más recurrentes se encuentra la sustitución de las políticas monetarias estatales por la política común de la Unión Económica y Monetaria Europea. Esta unión está formada por diecisiete países en la actualidad, cuya política monetaria depende de una instancia supranacional ubicada en Fráncfort: el Banco

Central Europeo. Este banco rige el destino del euro (la moneda común) desde el 1 de enero 1999 y se basa en la experiencia previa del Sistema Monetario Europeo de 1979, del Tratado de Maastricht y de sus criterios de convergencia en 1992 y del Instituto Monetario Europeo en 1994.

La tabla 2 hace referencia a casos de «innovación». Aunque no se den con frecuencia, existen situaciones en las que se crean políticas *ad hoc* para lidiar con nuevos problemas públicos que no existían diez años atrás. De vez en cuando, aparecen demandas sociales que piden que el gobierno actúe en nuevas áreas, como, por ejemplo, los niños soldados en África, el calentamiento global, la cooperación transfronteriza entre ciudades europeas o el uso de células madre. En este último caso se trata de regular éticamente la investigación sobre las células madre, unas células que tienen la capacidad de autorregenerarse. En el campo de las terapias génicas, estas células podrían tener múltiples usos. Sin embargo, se debe enmarcar su utilización para evitar abusos (especialmente en materia de clonación).

Por último, Eugene Bardach (1976, 123-131) fue el primero en identificar la importancia de la fase de «terminación» de las políticas públicas. Según Bardach, el final de una política puede ser un «gran portazo» o bien una serie de «lloriqueos agonizantes». En general, pocas políticas acaban por pura inercia: mucha gente trabaja en ellas y no quiere perder su empleo; además, el Estado ha invertido mucho dinero en ellas. Abandonar sería renunciar a todos los esfuerzos anteriores. Así que para que termine una política se deben dar dos circunstancias muy particulares: un cambio radical de gobierno y/o un cambio ideológico profundo (De Leon, 1983, 631-647). Pasa en algunos casos, como, por ejemplo, el de la política militar japonesa. Después de la capitulación incondicional firmada el 15 de agosto de 1945, Japón fue ocupado por las tropas estadounidenses hasta 1952. Se dismanteló el Ejército Imperial durante este período. Tocaban a su fin las aspiraciones imperialistas japonesas. Desde entonces, el ejército japonés —la llamada Fuerza de Autodefensa— ha sido reestructurado bajo la tutela de Estados Unidos y ya no se trata de una prioridad para el gobierno nipón.

## II. EFECTOS Y CAUSAS DEL CAMBIO

El cambio puede ser entendido como interrupción momentánea de la rutina. Aunque sea poco probable y pueda adoptar formas muy variadas, tiene el mérito de obligar a los actores a poner las cartas sobre la mesa. Es un momento de verdad política. Pero ¿a qué se refiere?, ¿cómo afectan las políticas públicas?, ¿y cuáles son sus causas?

## A) La naturaleza del cambio

La cuestión de la formalización de la variable dependiente es de vital importancia cuando se trabaja sobre un objeto tan abstracto como la acción pública (Hogwood y Gunn, 1984, 242-245). Así pues, según Howlett y Cashore (2009, 33-46), lo que cambia en un programa gubernamental se puede descomponer en dos dimensiones, recogidas en la tabla 3.

TABLA 3  
*Los elementos de cambio de la acción pública*

		Nivel de abstracción		
		Nivel de abstracción alto	Nivel operacional	Nivel de base
Tándem objetivos/medios	Fines perseguidos	Fines	Objetivos	Organización
	Medios	Lógica instrumental	Mecanismos	Calibración

Fuente: Howlett y Cashore (2009, 33-46).

La primera dimensión se sustenta en la tensión entre objetivos y medios. Los fines perseguidos son los objetivos que justifican la política en cuestión, la misión fundamental asignada al programa. Los medios son todos los recursos útiles para la creación e implementación como las instituciones implicadas, el personal, el presupuesto asignado o incluso los instrumentos usados (Linder y Guy Peters, 1989; Lascoumes y Le Galès, 2004). La segunda dimensión se refiere al nivel de abstracción. Puede ser alto, cuando lo que cambia es la filosofía que estructura el programa. Puede ser intermedio, cuando el cambio afecta a los elementos relacionados con este programa en general. También puede ser bajo y referirse a las medidas que afectan a los actores de campo que participan en este programa.

Cruzando estas dos variables, se obtienen seis elementos de cambio. Primero, pueden cambiar los fines, que son la filosofía que fundamenta que el objetivo de un programa puede cambiar. A continuación, pueden evolucionar también los objetivos, así como la organización interna del trabajo. Desde otra perspectiva, pueden sufrir cambios la lógica instrumental (es decir, las normas generales de actuación), los mecanismos (los tipos de instrumentos) o la calibración (la manera en que se emplean los instrumentos).

## B) Los motores del cambio

Las causas del cambio en las políticas públicas pueden ser de varios tipos y se clasifican de diferentes formas. La primera subdivisión se basa en la distinción entre macrocausas (explosión de uno de los reactores de la central nuclear de Chernóbil) y microcausas (caso de Monica Lewinsky en la Casa Blanca). La segunda abarca la diferencia entre causas exógenas (como el ataque del 11-S en Nueva York) y causas endógenas (un nuevo líder como Margaret Thatcher impone una nueva cultura interna en la academia británica). Finalmente, existen causas estructurales (como la deuda pública en los Estados occidentales) contra causas coyunturales (el joven que se inmoló en 2010 en Túnez provocó la serie de manifestaciones conocidas como la «primavera árabe») (Capano, 1996, 263-282; 2003, 781-801; Howlett y Cashore, 2007, 50-62; 2009, 33-46).

Pero quizás la taxonomía más interesante sea la que consiste en dividir estas variables independientes en tres categorías (las llamadas «tres íes») (Palier y Surel, 2005, 7-32). La primera «i» se refiere a los «intereses». Esta categoría engloba las variables estratégicas, es decir, las redes en el poder, las alianzas y los conflictos e, incluso, la propia psicología de los líderes. Ciertos individuos pueden liderar el cambio y hacer que las cosas se modifiquen en profundidad. Indira Gandhi, Adolf Hitler, Harvey Milk o Martin Luther King realizaron grandes cambios gracias a su perseverancia y carisma (Peters y Waterman, 1982). Lo mismo se podría decir de los grupos de presión, que pueden conseguir cambios importantes si se lo proponen (Richardson, 2000, 1006-1025). Estos actores se suelen agrupar bajo el título de *policy entrepreneurs*, literalmente «emprendedores de políticas públicas», dispuestos a apostar su capital político a favor del cambio (Mintrom, 1997, 738-770; Hogan y Feeney, 2012, 1-24).

La segunda «i» tiene que ver con las «instituciones». Nuevamente hay que entender esta palabra en un sentido amplio. No se refiere solamente a las instituciones formales (parlamentos, partidos, gobierno o senado), sino también a las informales (grupos de amigos o red de individuos). Así, una institución puede modificar su acción y su entorno si consigue un cambio cultural interno. Por ejemplo, el cambio cultural producido en el ejército español entre el franquismo y la democracia ha permitido legitimar a este grupo en un nuevo entorno democrático. Este cambio organizacional (Deal y Kennedy, 1982) ha sido fructífero si se considera que las Fuerzas Armadas son de las instituciones más respetadas en la España contemporánea (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2007).

La tercera «i» es la de «ideas». El término «ideas» es muy extenso e incluye tanto

los paradigmas como las ideologías, los nuevos datos científicos y las creencias en general. La palabra «idea» debe ser concebida como una mezcla de elementos objetivos (el coche mata cada año a X personas) y subjetivos (el coche es sinónimo de libertad). En algunos casos, el peso de las ideas es muy fuerte y consigue derrumbar las políticas dominantes. Los procesos de aprendizaje colectivos son complejos pero pueden conseguir modificar en profundidad un subsistema de políticas públicas. De hecho, no puede haber cambio real si no se produce primero un cambio psicológico (Schön, 1971; Bennett y Howlett, 1992, 175-194; Busenberg, 2001, 173-189). De esta manera, resulta imposible entender las causas de la política lingüística en Quebec si no se presta atención al valor sentimental e histórico que reviste el francés en este territorio canadiense (Corbett, 1990).

Obviamente, en la realidad estas causas se combinan. El caso de la política antitabaco es muy llamativo porque hasta los años setenta se trataba de un subsistema perfectamente estable, dominado por las grandes compañías con el beneplácito del Estado. En muy poco tiempo empezaron a quejarse pacientes, que llevaron a juicio a las tabacaleras; los médicos y sus centros de investigación les prestaron apoyo demostrando que el tabaco provocaba cáncer; y los candidatos políticos abrazaron esta causa convirtiéndola en un problema que les ayudara a ganar elecciones. Así empezó el cambio: nuevos individuos que impusieron una nueva relación de poder; nuevas instituciones que reemplazaron a las antiguas, y nuevas ideas que se impusieron a todos.

### *C) El cambio y sus consecuencias*

El economista Albert Hirschman (1970) es uno de los grandes renovadores de la sociología de las movilizaciones. Aunque su teoría haya sido pensada en un primer momento para entender el comportamiento de los actores en el marco de la empresa, tiene fácil extrapolación al campo de las políticas públicas. Según Hirschmann, el comportamiento individual tiene dos facetas: privada (que agrupa las acciones domésticas que no tienen mayor trascendencia social) y pública (que se expresa a través de la acción colectiva). En contra de lo que afirma Mancur Olson (1965)<sup>4</sup>, cualquier cambio político (adopción de un decreto por el gobierno, noticias económicas negativas o amenaza externa) puede generar tres tipos de estrategia: «voz, lealtad y salida».

La primera es la llamada «estrategia de voz», que consiste en tomar la palabra para quejarse del cambio ocurrido. Por ejemplo, las manifestaciones organizadas en Grecia en contra de las condiciones de rescate impuestas por la Unión Europea en 2011 son una ilustración de queja pública frente a una situación considerada insoportable. La

segunda estrategia posible consiste en mantener la «lealtad». La lealtad implica un apoyo al cambio propiciado o al *statu quo*. Es la estrategia que suelen emplear la mayoría de las fuerzas sociales. Sin esta aceptación de las condiciones dadas la política se volvería altamente inestable. Así, los partidos de la oposición, grupos de presión y movimientos sociales pueden decidir respaldar mayoritariamente una decisión tomada por el gobierno (como los Pactos de la Moncloa en la España de los setenta, o la operación «manos limpias» en la Italia de los ochenta). Finalmente, existe una tercera estrategia: la «salida». Dicha estrategia supone abandonar la partida saliéndose del juego o de la organización. Gerhard Schröder ilustra bien esta configuración al dejar la política después de la elección de la conservadora Angela Merkel en 2005. En lugar de agarrarse al poder y liderar una campaña de reconquista del electorado, optó por dedicarse a otros asuntos en la empresa privada.

Aunque este marco sea extremadamente útil para entender las reacciones al cambio, mantiene una cierta ambigüedad en torno al concepto de lealtad. Tal y como afirma Guy Bajoit (1988, 325-345), la lealtad pasiva no puede ser asimilada a la lealtad activa. En otras palabras, existen numerosas «malas» razones para aceptar el orden establecido, como el miedo al aislamiento, la desmotivación o el desinterés. Por ello algunos autores insisten en la importancia de la noción de «apatía política» (Deluca, 1995) para comprender el conformismo.

### III. EL MODELO DE EQUILIBRIO PUNTUAL

Creado en un principio para matizar las teorías darwinistas y explicar el proceso de diferenciación entre especies, el MEP (Modelo de Equilibrio Puntual) es hoy en día un modelo de análisis de las políticas públicas muy popular desde su adaptación en los años noventa por Brian Jones y Frank Baumgartner. Su objetivo consiste en explicar los cambios incrementales y los cambios bruscos con un único marco teórico. De esta forma, permite entender por qué algunos subsistemas de políticas públicas se mantienen fijos durante años antes de evolucionar de forma brusca en un momento determinado.

#### *A) Un modelo basado en la psicología cognitiva*

Los fundamentos del MEP están muy influenciados por la psicología cognitiva (Jones, 2003, 395-412). Sus autores, Brian Jones y Frank Baumgartner, hacen explícitamente referencia al concepto de racionalidad limitada de Simon al considerar a los individuos como seres «previsiblemente racionales». De esta forma, se da por

entendido que el MEP rechaza los axiomas de los defensores de la elección racional (en particular los de información perfecta y preferencias jerarquizadas y estables). En cambio, el comportamiento humano se enfrenta a límites de «procedimiento» (es decir, problemas de atención y de emoción) y límites «sustantivos» (ya que los individuos no siguen necesariamente su interés propio).

A causa de su capacidad limitada de memorización a corto plazo<sup>5</sup> y tomando en cuenta el contexto de incertidumbre, el ser humano se enfrenta a serias dudas a la hora de planificar largas secuencias de acciones. Por ello los individuos tienden a tratar sus asuntos de forma secuencial más bien que de forma simultánea. En resumen, los individuos deben ser considerados como actores que buscan algún tipo de resultado satisfactorio respecto a unas metas más o menos definidas, y no como actores que buscan una solución óptima para cada situación.

Para pasar del nivel de análisis individual al colectivo, Jones y Baumgartner usan un razonamiento causal (y no una simple metáfora). Según ellos, las organizaciones humanas siguen las mismas rutinas que los individuos que actúan dentro de ellas. Por eso tienen las mismas virtudes y los mismos defectos que ellos. En consonancia con los resultados obtenidos por el grupo de Cohen, March y Olsen (1972, 1-25) en sus investigaciones sobre el modelo de toma de decisiones del «cubo de basura», Jones asegura que las organizaciones disponen también de una memoria organizacional. Esta capacidad permite explicar por qué las organizaciones actúan de forma rutinaria e inercial cuando se enfrentan a problemas de sobra conocidos. Permite explicar también por qué siguen recurriendo a estos mismos viejos patrones cuando se enfrentan a problemas totalmente nuevos, aunque dichos patrones hayan demostrado ser totalmente ineficaces.

Según el MEP, las representaciones de un problema político se componen de pruebas tangibles y de emociones<sup>6</sup>. Eso significa que los sentimientos y los instintos desempeñan también un papel en las políticas públicas. Primero, porque la identificación de los individuos con la organización a la que pertenecen no se puede entender sin recurrir a las emociones (el «espíritu de equipo»). Segundo, porque el proceso de «contagio emocional» que opera durante el colapso de un subsistema — especialmente después de un evento traumático— tiende a modificar el equilibrio del poder dentro de ese subsistema (Jones, 2003, 395-412).

### *B) Un único marco para explicar el cambio*

La tendencia al inmovilismo de la mayoría de los subsistemas de políticas públicas es la razón por la que la mayoría de los autores defienden una explicación en términos

de incrementalismo para describir y predecir la evolución de las políticas públicas. Sin embargo, ¿cómo explicar los cambios bruscos de trayectoria que conocen ciertas políticas? Siguiendo las explicaciones de Baumgartner y Jones (1993), un único proceso podría explicar esta sucesión de estabilidad y giros extremos. Para ellos, un subsector de política pública integra dos vertientes. Por una parte, incluye una «imagen de política pública», que es una mezcla de informaciones empíricas y de emociones relacionadas con valores políticos muy arraigados. Por otra parte, integra «escenarios de acción pública», que son espacios institucionales que agrupan a los actores de una política y que permiten controlarla.

Todo ello explica por qué algunos asuntos políticos (como la energía nuclear o el tabaco) son monopolizados por una red estable de actores durante largos períodos. No obstante, una sociedad pluralista proporciona una multitud de espacios políticos, desde el Congreso hasta los mercados financieros, pasando por las asociaciones de la sociedad civil. Dichos espacios pueden ser utilizados como «vías de acceso al poder» por los ciudadanos que sufren los efectos negativos de una determinada decisión, y ningún asunto político está a salvo de cambios profundos. En el modelo de Baumgartner y Jones (1993), los actores políticos suelen utilizar una doble estrategia, que consiste, primero, en controlar la imagen que prevalece en una cierta área de políticas públicas a través del uso de la retórica, de los símbolos y del análisis racional. Segundo, intentan alterar la lista de los actores que participan en dicha política buscando el escenario más propicio para presentar sus quejas.

Evidentemente, la estabilidad de una política pública varía de un caso a otro. En general, la imagen y el escenario se autorrefuerzan. Cuando la imagen y los escenarios son inestables, el cambio es más fácil de conseguir. Se pone en marcha un «efecto arrastre», donde un actor arrastra a los demás una vez que ha conseguido cierta masa crítica. Al contrario, esta relación favorece la estabilidad cuando la imagen y los escenarios no han variado desde hace tiempo. Existen «fricciones institucionales» que bloquean el cambio debidas a bloqueos reglamentarios y/o oposiciones políticas. Así pues, un subsistema constituido por los actores de una política pública suele conocer varias épocas de estabilidad, basadas en determinadas imágenes y escenarios, bordeadas por crisis históricas (Jones y Baumgartner, 2005).

---

<sup>1</sup> Liderar el cambio se ha convertido en un mantra muy de moda en los ámbitos empresariales y el servicio público. Algunos juegos serios, como *CityOne* (IBM, 2010), permiten a sus jugadores enfrentarse a los cambios ocurridos en las grandes ciudades gestionando sus recursos hídricos, el comercio o las redes de energía (<http://www-01.ibm.com/software/solutions/soa/innov8/cityone/index.html>).

[2](#) El ejemplo del desastre ecológico ocurrido a raíz del hundimiento del *Prestige* en 2002 en las costas gallegas demuestra que el cambio sigue siendo una excepción. Todavía no ha sido adoptada ninguna legislación que permita evitar este tipo de catástrofe (Viñas, 2009, 121-153).

[3](#) Además del *statu quo* (es decir, cuando nada cambia).

[4](#) En su reflexión sobre el dilema de la acción colectiva, Olson (cf. capítulo 12) afirma que el comportamiento más racional consiste en actuar como polizón, disfrutando de los beneficios de la movilización, sin asumir por ello los costes inducidos.

[5](#) De media, un individuo puede gestionar hasta seis asuntos «en paralelo» (todos a la vez), más allá de este límite los tiene que gestionar «en fila» (uno detrás de otro) (cf. capítulo 4).

[6](#) La relación entre políticas públicas y emociones es una línea de investigación muy en boga (*School of Public Policy*, 2010).

## CAPÍTULO 14

# ¿INFLUYEN LOS INSTRUMENTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

### INTRODUCCIÓN

La reflexión sobre los instrumentos de políticas públicas es relativamente nueva en ciencia política (Lascoumes y Le Galès, 2004). Sin embargo, hace varios años que los historiadores y filósofos trabajan sobre esta temática. Se pueden identificar al menos tres corrientes. Una de las más famosas es la corriente estructuralista seguida por Michel Foucault (1972; 1975). En su obra Foucault analizó la génesis y evolución de varios dispositivos de gobierno, como la cárcel o el hospital psiquiátrico, es decir, dos formas de gestionar políticamente la desviación social alejando a los individuos peligrosos del resto de la sociedad<sup>1</sup>. En definitiva, en su «microfísica del poder» Foucault intenta demostrar que, a pesar de su carácter supuestamente humanista, las herramientas de acción pública son fruto de una evolución tecnológica, histórica y política hacia un control cada vez más estricto de las masas. Prueba de ello, la propia arquitectura panóptica de la cárcel moderna (que permite ver sin ser visto) es la aplicación directa de los preceptos «ilustrados» del filósofo británico Jeremy Bentham (1791). Esta línea de análisis sigue presente en algunos estudios contemporáneos, especialmente en la academia francófona (Piazza, 2004)<sup>2</sup>.

A partir de los años ochenta, numerosos politólogos canadienses empezaron a interesarse por este asunto (Trebilcock *et al.*, 1982; Woodside, 1986, 775-793; Howlett, 1991, 1-21; Salamon, 1981, 257-275; Hood, 1983). Sus estudios se centraron en los mecanismos utilizados por el gobierno para implementar políticas públicas concretas y entender qué factores influían a la hora de usar una herramienta en lugar de otra. Gracias a esta labor pionera, el estudio de los instrumentos de políticas públicas es hoy en día una vertiente muy consolidada del análisis de la acción pública. La gran novedad aquí es que estos análisis no son meramente descriptivos y que se vuelcan de lleno en el debate político, prescribiendo medidas concretas (Pearl Heliadis *et al.*,

2005).

Existe otra corriente vecina que se desarrolló tomando en consideración la importancia de los instrumentos de acción pública: la «escuela» del diseño de las políticas públicas. Su punto de partida es *a priori* muy simple: el diseño de una política influencia enormemente su desarrollo posterior. Por tanto, es esencial diseñar marcos eficientes para evitar efectos indeseados (Bobrow y Dryzek, 1987; Linder y Guy Peters, 1990, 103-119; Schneider e Ingram, 1990, 77-101).

En resumen, la reflexión sobre los instrumentos de las políticas siempre ha estado presente, especialmente en materia de implementación (Schneider e Ingram, 1990, 510-529). Lo importante aquí es que se considera que estos dispositivos no son neutros y que su uso (o desuso) «dice» algo respecto de las políticas públicas y del Estado. Dicho de otra forma, la elección de los instrumentos de políticas públicas no se realiza únicamente en función de criterios técnicos objetivos, sino también de criterios políticos. Para presentar este ámbito de investigación, el presente capítulo se centrará consecutivamente en la definición y clasificación de los instrumentos de acción pública y en los principales debates acerca de dichos instrumentos, antes de abordar finalmente las formas de difusión de estos métodos por el mundo.

## I. LOS INSTRUMENTOS COMO OBJETO POLÍTICO

Existen muchísimos instrumentos de políticas públicas y gestión pública: externalización, privatización, descentralización, «agencialización», *marketing*, gestión de recursos humanos, evaluación del rendimiento, evaluación de los programas y políticas públicas, nuevas técnicas de atención al cliente, cartas de servicios, administración electrónica, sanciones, contratos, becas, arbitraje, estándares, subsidios, gasto público, cofinanciación, incentivos, nacionalización, participación... Trabajar sobre los instrumentos de acción pública significa entender su esencia y ser capaz de clasificarlos. En ambos casos, el proceso de ordenamiento es complejo, ya que hay multitud de instrumentos muy diversos entre sí (Varone, 2001, 3-28)<sup>3</sup>.

### A) Definir los instrumentos

No es fácil encontrar una definición que englobe a todos y cada uno de ellos. Quizás la más sencilla sea la que proponen Howlett y Ramesh (1995) como «los medios o dispositivos de los que disponen los gobiernos para implementar políticas». Se podría añadir que son el conjunto de dispositivos que obligan a los actores a hacer cosas que

de otro modo no habrían hecho. No obstante, es importante tener en cuenta que los instrumentos no son herramientas inertes que se seleccionan en función de criterios universales para implementar medidas determinadas.

En realidad los instrumentos de políticas públicas no son neutros por, al menos, dos razones. La primera es que expresan una cierta visión de la política. En este sentido, son indicadores que marcan la evolución del Estado. Por ejemplo, privatizar la gestión del agua potable puede ser presentado como una medida técnica basada en criterios científicos; pero no deja de ser una medida política, ya que existen alternativas, como la gestión compartida pública-privada o la gestión enteramente pública. La segunda razón es que moldean la política. Al institucionalizarse, los instrumentos modelan nuestra forma de entender la política. Los instrumentos acaban siendo aceptados como obvios aunque no lo sean. Por ejemplo, la lucha continua para que siga creciendo el producto interior bruto (PIB) de un Estado no es obvia. En sí mismo, el PIB no es un indicador de bienestar y aún menos de felicidad<sup>4</sup>. La prueba es que cualquier accidente de carretera provoca un aumento del PIB, ya que se movilizan una serie de recursos (ambulancias, hospitales, talleres de coches y seguros) que producen riqueza basada en la siniestralidad.

### *B) Los diferentes tipos de instrumentos*

Hay multitud de clasificaciones de los instrumentos de políticas públicas, y todas dependen del tipo de variable independiente seleccionada (coerción, cambio comportamental esperado, etc.)<sup>5</sup>. Ello significa que ninguna clasificación tiene en cuenta todas las dimensiones posibles al mismo tiempo. Una de las dicotomías más sencillas es, sin lugar a dudas, el trío «zanahorias, palos y sermones» inventado por Bemelmans-Videc, Rist y Vedung (1998). Para estos autores, los instrumentos pueden ser clasificados en tres categorías. Existirían instrumentos de incentivación (las llamadas «zanahorias»), instrumentos de coerción/regulación (los «palos») e instrumentos de información (los «sermones»).

No obstante, aunque esta clasificación se centre en las herramientas de la acción pública, tiende a olvidarse de los actores que las usan. El binomio «actor-herramienta» es fundamental. No es igual que sea una agencia administrativa la que tome una decisión a que sea el propio parlamento quien decida. Por ello, se propone aquí añadir una dimensión «instrumentos públicos pre/post-Nueva Gestión Pública» a esta clasificación, tal y como refleja la tabla 1.

## *Tipos de instrumentos de políticas públicas*

	<b>Palo</b>	<b>Zanahoria</b>	<b>Sermón</b>
<b>Pre-Nueva Gestión Pública</b>	A	B	C
<b>Post-Nueva Gestión Pública</b>	D	E	F

Fuentes: Bemelmans-Videc, Rist y Vedung (1998) y elaboración propia.

Las seis casillas definidas por el cruce de estas dos dimensiones establecen varios tipos ideales. En el cuadrante A se encuentran las situaciones donde se ejerce una forma de coerción con herramientas administrativas pre-Nueva Gestión Pública. Por ejemplo, el reglamento general de circulación, el reglamento de uso del suelo, etc. Todos ellos generan multas ejecutadas por la administración. En la casilla B están encapsuladas las situaciones donde la coerción deja paso a la incitación. Las becas de estudio, el aumento de sueldo en la función pública negociado con los sindicatos o la inversión en obras públicas son todas invitaciones a generar una plusvalía basadas en el estímulo. En el caso C, en cambio, sólo se trata de convencer a los usuarios a base de mensajes institucionales, como las cartas de derechos del usuario o las campañas de información para grandes causas nacionales. En los cuadrantes siguientes se usan técnicas heredadas de la Nueva Gestión Pública pero con grados de coerción variables. En el cuadrante D cabrían los ejemplos de regulación del sector de la telefonía española por parte de una agencia independiente (la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones) después de su liberalización y apertura a la competencia en 1996. En el sector E se podrían ubicar las subvenciones para equipar a los hogares de placas solares, los préstamos de estudio, las zonas francas para atraer empresas, los incentivos a la productividad en la función pública o la cofinanciación europea de grandes infraestructuras. Finalmente, las campañas publicitarias en Internet para los antiguos monopolios que actúan como operadores privados en los sectores abiertos a la competencia (como las telecomunicaciones o el transporte aéreo) y las «líneas 24 horas» de resolución de dudas pertenecen, sin lugar a dudas, al sector F.

## II. LOS INSTRUMENTOS A DEBATE

Entre las múltiples discusiones acerca de los instrumentos de las políticas públicas, cabe resaltar al menos dos de ellas por su relevancia en un pasado reciente. La primera tiene que ver con la selección de dichos instrumentos, y la segunda está relacionada con la existencia o no de «modelos» de acción pública definidos por el conjunto de instrumentos utilizados.

#### *A) La elección de los instrumentos*

Es tentador pensar que el uso de los instrumentos de acción pública ha seguido un recorrido histórico lineal que ha acompañado el paso del Estado keynesiano de posguerra al Estado neoliberal de los años ochenta. Idealmente las herramientas de acción pública utilizadas en la primera fase (nacionalización, dirigismo estatal y políticas contracíclicas) deberían haber dejado paso a nuevas formas de pensar y actuar (como la «agencialización», la liberalización, la privatización o el control de rendimiento). No obstante, no todos los gobiernos van al mismo paso y no todos han seguido esta evolución. Por ello, numerosos autores han intentado entender las dinámicas de elección de los instrumentos basándose en varios tipos de variables.

En los años ochenta, un reducido grupo de autores liderado por Trebilcock (*et al.*, 1982) se centró sobre este asunto utilizando los postulados de la teoría de la elección racional. En *The Choice of Governing Instrument* estos pioneros, agrupados en torno al concepto de «perspectiva de elección de instrumento», afirman que la elección de determinados instrumentos de acción pública no se basa exclusivamente en evidencias empíricas y objetivas. En realidad, la elección de los instrumentos de gobierno se realiza bajo presión y siguiendo el interés propio de los actores interesados en una política pública determinada<sup>6</sup>. Dicha categoría engloba a tres tipos de actores: los políticos, los burócratas y los grupos de presión. Los actores preponderantes son los líderes políticos; por tanto, la principal motivación a la hora de elegir un instrumento es la posibilidad de reelección de los propios políticos. Por ello los líderes políticos tienden a favorecer los instrumentos que proporcionan beneficios visibles y concentrados en sus propios electores y que disimulan los costes de la acción pública ante los demás públicos. La segunda motivación para elegir un instrumento es la flexibilidad de este instrumento en caso de necesidad. Los políticos tienen que tratar constantemente con burócratas a la hora de implementar programas públicos. Los instrumentos deben permitir asegurarse el respaldo de los burócratas para evitar trabas y demás pérdidas de tiempo.

Este cálculo electoral en un entorno político competitivo es fundamental y —en el caso de Canadá— explicaría el gran volumen de leyes y reglamentos (que no son nada

sino un tipo de instrumentos entre otros) adoptados para favorecer determinados intereses aliados al gobierno de turno. Por ejemplo, un alcalde puede luchar contra la delincuencia en los barrios ricos de su ciudad si sabe que sus electores son ante todo de clase media-alta. A la vez tendrá que evitar que esta política sea costosa para no asustar al resto de sus electores potenciales y dar algo a cambio a los burócratas para que apoyen sus medidas. La principal crítica a este estudio es que el grupo de autores en torno a Trebilcock extrapola conclusiones sacadas de un único estudio de caso que es el canadiense, y con un único instrumento a la vez que es la reglamentación. Se echa en falta, pues, una dimensión más claramente comparativa.

El libro de Trebilcock suscitó una respuesta a mediados de los años ochenta por parte de autores cercanos al neomarxismo, como Woodside (1986, 775-793) o Baxter-Moore (1987, 336-357). En la línea de Schattschneider (1960), estos autores afirmaron que los instrumentos elegidos dependían ante todo de la clase social de los líderes. Los instrumentos eran elegidos por su capacidad a mantener el *statu quo*, es decir, la acumulación del capital y la legitimación de la armonía social. Según ellos, cualquier instrumento susceptible de romper este equilibrio y de cuestionar las posiciones sociales adquiridas era irremediabilmente rechazado por los actores en posición de superioridad<sup>7</sup>. En consonancia con este enfoque, un político llevado al poder por las clases medias-altas difícilmente podría imponer un aumento del impuesto sobre la riqueza sin ser considerado un traidor por su coalición. La adopción de dicho impuesto consistiría en reconocer que el reparto de la riqueza es inequitativo y que la sociedad es injusta. Por tanto, no tendría el empuje político suficiente como para sacar esta medida adelante.

Para los investigadores neoinstitucionalistas (Majone, 1976, 589-613; Atkinson y Nigol, 1989, 107-135) el problema de la elección de los instrumentos es ante todo una cuestión de compatibilidad. Estos autores entienden las instituciones como un conjunto de reglas tácitas, valores compartidos y normas estables. En este sentido, las instituciones tienden a delimitar las fronteras de lo pensable y de lo impensable en la mente de sus actores. Por eso la elección de un instrumento de políticas públicas tiene que ser compatible con este entorno institucional<sup>8</sup>. En un entorno institucional donde impera una lógica de negociación constante con las fuerzas sociales, un líder tendrá dificultades para recurrir frecuentemente al decreto como instrumento de acción pública. Se privilegiarán, al contrario, los comités y las comisiones de concertación. En cambio, los instrumentos de negociación no tienen sentido en un entorno donde prevalecen las decisiones unilaterales del ejecutivo.

Según Wildavsky (1987, 3-21; *et al.*, 1998), las preferencias por una herramienta

política dependen ante todo de la cultura de los actores implicados en un programa público. Aquí la cultura es entendida como el conjunto de valores, creencias y sistemas de relaciones que caracteriza al grupo (políticos, burócratas, científicos, periodistas, activistas y ciudadanos de a pie) (Swedlow, 2002, 267-285). Para Douglas y Wildavsky (1982) existirían varios tipos de cultura política y cada una tendería a facilitar la adopción de medidas acordes consigo misma. Los cuatro tipos de cultura se basan en dos dimensiones. Primero se fundamentan en el «nivel de integración del grupo», que se refiere a la solidez de los lazos entre los miembros del grupo, que pueden ser más o menos fuertes. La segunda dimensión tiene que ver con el «grado de diferenciación interna del grupo». Esta dimensión se refiere a la homogeneidad o especialización de los papeles de los actores del grupo. Los miembros pueden estar especializados en una tarea o, al contrario, poder asumir cualquier tarea. El cruce de estas dimensiones permite identificar cuatro tipos de culturas organizativas (tabla 2).

TABLA 2  
*Tipos de culturas organizacionales*

		<b>Nivel de integración</b>	
		Vínculos frágiles entre miembros	Vínculos fuertes entre miembros
<b>Grado de diferenciación interna</b>	Papeles diferenciados	Fatalismo	Jerarquía
	Homogeneidad	Individualismo	Igualitarismo

Fuente: Douglas y Wildavsky (1982).

Cada tipo de cultura tiende a desarrollar soluciones «obvias» dentro de su marco de pensamiento. Los grupos fatalistas se fundamentan en actores especializados y con pocos vínculos que les conecten. Esta cultura interna suele generar apatía, aislamiento e inmovilidad. Por ello tiende a no actuar y se limita a reaccionar ante los acontecimientos a base de decretos. Los grupos jerárquicos son un colectivo muy diferenciado, donde cada miembro asume una tarea distinta del vecino, pero donde existen vínculos fuertes entre dichos miembros. Estos grupos suelen basar su funcionamiento en relaciones jerárquicas que les permiten funcionar sin interrupción. Las soluciones a las que recurren con frecuencia son la constitución de grupos de expertos y la reglamentación unilateral. Al contrario, en una cultura individualista existe una cierta semejanza entre los perfiles de los actores pero con pocos lazos que

les vinculen. En este caso reinan la competencia, el éxito individual, la regulación y el materialismo. En otras palabras, los grupos que se definen por una cultura individualista tienden a elegir instrumentos de acción pública relacionados con el mercado (contratos, liberalización, regulación, «agencialización», evaluación, incentivos, etc.). Por fin, los igualitaristas representan un grupo cuyos miembros se parecen mucho entre sí y comparten buena parte de su saber-hacer. Esta característica hace de ellos una comunidad compacta pero, a la vez, muy frágil si alguien viene a romper la armonía inicial. Suelen abogar por el uso de herramientas de gestión basadas en la discusión previa, la inclusión de las poblaciones objetivo, la democracia participativa y el consenso.

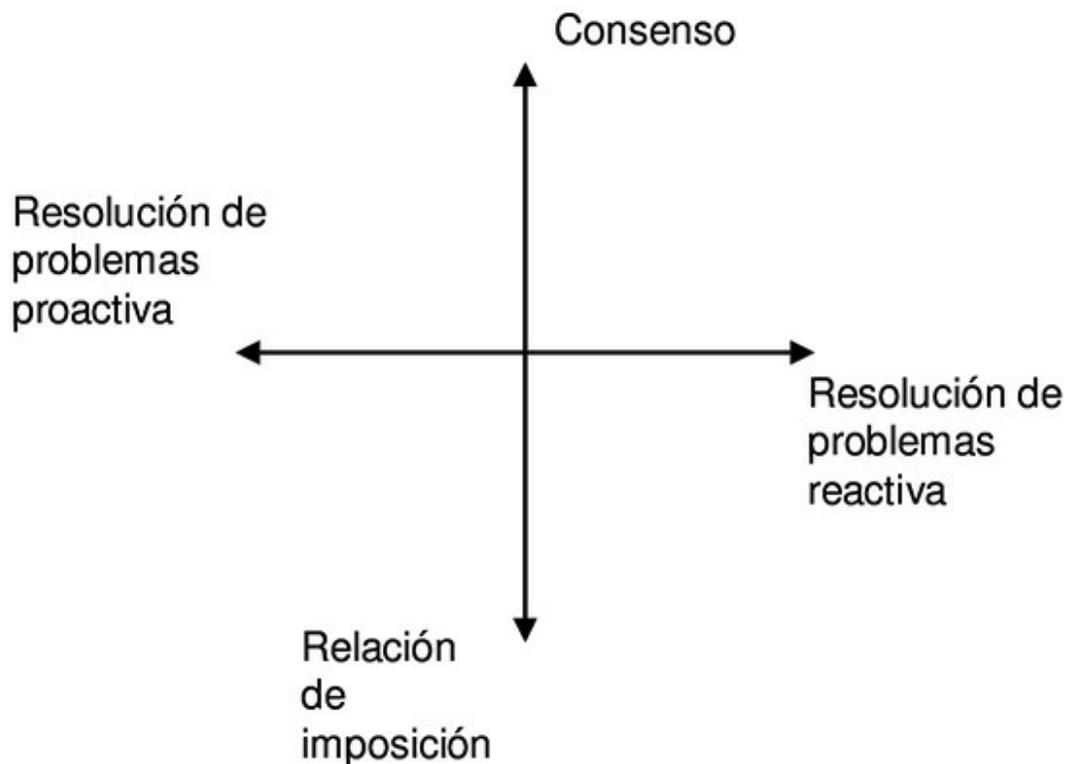
Obviamente, el gran problema de los trabajos sobre la cultura política —por muy interesantes que sean— es que están condenados a caer en la tautología: la cultura política es a la vez explicación del comportamiento de los actores y resultado del comportamiento de los actores. Se trata, pues, de una variable independiente y dependiente. Por ello, quizás el programa de investigación de Wildavsky no haya generado los efectos esperados a pesar de su interés. Sea cual sea la razón, existe un núcleo de autores que todavía sigue esta línea de investigación hoy en día (Thompson *et al.*, 1990).

### *B) Una cuestión de estilo*

En 1982, Jeremy Richardson (*et al.*, 1982, 1-16) inventaba el concepto de «estilo de políticas públicas» para referirse a la manera en la que un gobierno creaba e implementaba sus programas públicos. Basándose en entrevistas a fondo con políticos y burócratas, Richardson definió el «estilo de acción pública» como un conjunto de rasgos institucionales que se repetían en varios ámbitos de producción y aplicación de las políticas públicas. En resumen, los estilos de políticas públicas engloban la manera de hacer política de los gobiernos, es decir, el conjunto de instrumentos que suelen usar. Pero ¿cuáles son las dimensiones que hay que tener en cuenta para evaluar y comparar dichos estilos? La literatura recoge dos criterios principales cuyo cruce aparece en el gráfico 1.

#### GRÁFICO 1

#### *Estilos de políticas públicas*



Fuente: Richardson *et al.* (1982).

La primera dimensión es el carácter más o menos anticipatorio del gobierno. Algunos gobiernos elaboran y aplican los asuntos de su agenda de una forma proactiva, anticipando los problemas antes de que surjan. Otros se limitan a reaccionar ante los acontecimientos que ocurren en su entorno directo. Su actuación se acerca entonces al modelo del cubo de basura presentado por Cohen (*et al.*, 1972, 1-25). La segunda dimensión se basa en el carácter más o menos autoritario del gobierno. No todos los gobiernos actúan de la misma forma respecto a la oposición y a los actores sociales. Algunos tienden a privilegiar la concertación con los demás poderes, tal y como explica la tesis neocorporativista de Philippe Schmitter (1974, 85-131), mientras que otros suelen gobernar por decreto sin discusión previa. A título de ejemplo, Richardson y Jordan (1983, 247-268) definen el estilo de las políticas públicas británicas como un «ajuste burocrático» constante basado en una fuerte sectorialización de las políticas con poca comunicación de un ministerio a otro, un alto nivel de clientelismo entre las burocracias y los grupos de interés, una fuerte tendencia al compromiso y al gobierno por comités, así como fuertes dinámicas de intercambio entre los actores del sistema.

Las dos críticas clásicas a este enfoque se centran en la durabilidad de los estilos de políticas públicas (es decir, si se trata de *modus operandi* congelados en el tiempo o capaces de evolucionar) y su aplicabilidad a escala regional. Pensados en un primer

momento para comparar políticas estatales (Freeman, 1985, 467-496), los estilos de políticas públicas fueron rápidamente utilizados en la literatura sobre las regiones europeas, especialmente en España, para comparar estilos estatales y autonómicos (Subirats, 1992). Aunque esta línea de investigación haya sido abandonada desde la mitad de los años noventa, la reflexión sobre los estilos de políticas públicas enlaza hoy en día con los análisis sobre instrumentos de políticas públicas de forma evidente (Howlett, 1991, 1-21). La reflexión actual sobre transferencia de políticas públicas de una jurisdicción a otra vuelve a plantear preguntas formuladas anteriormente. La cuestión pasa entonces a ser: ¿cómo viajan los instrumentos de acción pública, especialmente en entornos regionales tan integrados como la Unión Europea?

### III. LA DIFUSIÓN DE LOS INSTRUMENTOS

El estudio de las dinámicas de difusión de los instrumentos de políticas públicas (como la liberalización, la creación de agencias reguladoras o la inversión en capital-riesgo) está muy de moda desde los años noventa (Bennett, 1991, 215-233)<sup>9</sup>. Dicho esto, los procesos de difusión son bidireccionales, en el sentido en que pueden ocurrir de forma horizontal entre dos jurisdicciones del mismo nivel (dos Estados, dos regiones o dos ciudades) o bien de forma vertical entre dos gobiernos de nivel diferente (por ejemplo, de un Estado hacia una organización internacional) (Shipan y Volden, 2006, 825-843; Simmons y Elkins, 2004, 171-189). Según Fabrizio Gilardi (2005, 84-101) —muy inspirado por DiMaggio y Powell (1982, 147-160)—, existirían cuatro procesos de difusión, que en realidad se suelen solapar.

#### A) *La difusión por aprendizaje*

El aprendizaje es un mecanismo muy común de difusión de las políticas públicas, especialmente en entornos regionales tan integrados como la Unión Europea<sup>10</sup>. La difusión por aprendizaje supone que los actores que controlan una política observen a sus homólogos para copiar su comportamiento. Se habla a veces de *benchmarking*, aunque este mecanismo es muy anterior a los años ochenta. En general, los actores políticos intentan copiar lo que la literatura burocrática llama hoy las «buenas prácticas» o, al menos, las prácticas reconocidas como beneficiosas por la mayoría (Radaelli, 2004, 723-747). Sin embargo, según Hecló (1974) este proceso de «aprendizaje político» tiene rasgos propios<sup>11</sup>.

Así pues, se realiza en un entorno dinámico y de incertidumbre. Por esencia, el ser humano rehúye la incertidumbre pero tiene que aprender a lidiar con ella. Por ello está condenado a aprender. Además, no es un proceso consciente del todo. En el fondo se trata de una forma de adaptación al entorno, igual que en la dinámica de la evolución darwiniana. No es un proceso unidireccional (entre actores «enterados» y actores «ignorantes»), sino que el contenido se co-construye de forma colectiva. Tampoco ocurre por casualidad, sino por la interacción entre organizaciones e individuos. El aprendizaje suele ser promovido por actores externos, tal como los *think tanks* liberales, que promovieron la difusión de políticas neoliberales en los años setenta. Por último, no es un proceso lineal. En algunos casos pueden aparecer resistencias al aprendizaje.

El impuesto sobre el valor añadido —creado por el gobierno de Francia en 1954— es un buen ejemplo de programa público fraguado en un determinado territorio y copiado a continuación después de comprobar su eficacia. De la misma manera, la construcción de distritos de alta tecnología en Europa en los años ochenta se basó en un primer momento en el éxito de la Silicon Valley en California años atrás. Esta medida se adaptó en numerosos países a través de varios polos de competitividad.

### *B) La difusión por competencia*

Es un mecanismo muy particular en el que al menos dos gobiernos reajustan constantemente su comportamiento en función del comportamiento del otro para maximizar su interés propio (Gilardi, 2005, 84-101). Hay dos tipos de difusión de las políticas públicas por competencia. El primero es la «carrera hacia arriba»: en este caso, la carrera genera unos niveles crecientes de inversión en los programas públicos, que se vuelven cada vez más ambiciosos. La carrera armamentística y la carrera espacial entre Estados Unidos y la Unión Soviética durante la guerra fría son dos buenos ejemplos de este tipo de dinámica. El segundo tipo de difusión es la carrera hacia abajo. Al contrario del primer tipo, la competencia entre dos actores puede provocar una inversión decreciente. Es lo que suele pasar a nivel de políticas fiscales de atracción de la inversión extranjera. Para facilitar la instalación de empresas extranjeras, numerosos Estados y regiones no dudan en eximir las del impuesto sobre sociedades, facilitarles terrenos gratuitos, asumir los costes de formación y rebajar el nivel de las cotizaciones sociales. Se trata, pues, de un claro caso de *dumping* social (Volden, 2002, 352-363).

### *C) La difusión a través de la emulación*

A diferencia del aprendizaje, la emulación permite que viajen las políticas públicas de un territorio a otro independientemente de que hayan generado resultados positivos. Aquí no se trata de eficiencia. La emulación se basa ampliamente en la imitación, que consiste en reproducir un programa observado fuera, sean cuales sean sus beneficios. Las razones de este proceso dependen de las ganancias en términos de legitimidad que pueda experimentar el «importador». Así pues, un político decidirá reproducir (o no) en su circunscripción un programa de acción pública, ya experimentado fuera, si este proceso le permite asentar su poder (Radaelli, 2000, 25-43; Levi Faur y Jordana, 2005).

Este proceso no es automático y suele ocurrir en tres pasos (Finnemore y Sikkink, 1998). Primero se plantea la «creación de normas de conducta» por actores periféricos. En un principio estos actores predicen ideas no aceptadas por la comunidad (como el trabajo de las mujeres o el final de la esclavitud). En algún momento su *lobbying* consigue convencer a una pequeña mayoría de la población. La consecución de una masa crítica de seguidores es el punto de inflexión de esta primera fase. Seguidamente se pasa a la fase de la «cascada de normas», que ocurre con la difusión de la norma inicial, y de normas secundarias que se encadenan rápidamente (por ejemplo, la escuela obligatoria implica implícitamente el final del trabajo de los niños pequeños). Por último, se concluye el proceso con la «fase de internalización», que llega cuando las normas iniciales pasan a formar parte del sentido común. A partir de entonces nadie las pone en duda.

#### *D) La difusión por la coerción*

Un último mecanismo de difusión de instrumentos de políticas públicas puede ser identificado. La difusión por coerción ocurre cuando un gobierno está obligado a adoptar medidas por otro actor más potente que él y que ejerce alguna forma de poder sobre el mismo. La historia contemporánea no carece de ejemplos: la política de ajustes estructurales en Argentina impuesta por el Fondo Monetario Internacional en la década de los noventa (Biersteker, 1990, 477-492), la democratización a marchas forzadas de Iraq después de la invasión de 2003, el rescate e intervención de Grecia por la Unión Europea en 2011 después de su bancarrota, las ayudas comunitarias al desarrollo regional condicionadas por reformas estructurales en los nuevos Estados miembros de la Unión Europea (Schimmelfennig y Sedelmeier, 2004, 661-679) y un largo etcétera. Las herramientas de presión son numerosas y su abanico se extiende desde la *soft policy* (a través de la persuasión y las campañas publicitarias) hasta la *hard policy* (que supone el condicionamiento de préstamos, la suspensión de la ayuda

humanitaria o, incluso, la invasión armada).

---

1 El desarrollo de las tecnologías represivas llevaría supuestamente a «disciplinar» a la población (a través de la ley, de la policía, de la escuela o de la fábrica), lo que Foucault analiza a través del concepto de «gubernamentalidad». Dicho término se refiere al conjunto de técnicas que permiten el control físico y mental de la población.

2 Piazza estudia la evolución del dispositivo «documento nacional de identidad», es decir, todos los elementos que este documento ha ido incluyendo a lo largo de la historia a medida que la tecnología se lo permitía: altura, color del pelo, color de los ojos, huella digital, iris, perfil biométrico y, por qué no, código genético. Como todos los dispositivos de acción pública, plantea una serie de debates éticos relacionados con su uso.

3 Para convencerse de ello, el lector puede jugar a *FloodSim*, un juego serio que pone al jugador al mando de una agencia británica encargada de luchar contra las inundaciones en el Reino Unido (Aviva/Playgen, 2008) (<http://floodsim.com/>).

4 Para convencerse de ello, se puede echar un vistazo a indicadores alternativos como el *Better Life Index*, elaborado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (<http://oecdbetterlifeindex.org/>), el *Human Development Index*, de las Naciones Unidas (<http://hdr.undp.org/en/data/build/>), o el *Quality of Life Index*, publicado por *The Economist* ([http://www.economist.com/media/pdf/QUALITY\\_OF\\_LIFE.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/QUALITY_OF_LIFE.pdf)), y que toman en cuenta variables muy diferentes, como la esperanza de vida, la paz, el empleo o la libertad de prensa.

5 Para un buen resumen, léase Guy Peters y Van Nispen (1998). Según Lowi (1964, 677-755), existen cuatro tipos de políticas que conllevarían implícitamente herramientas propias: distributivas, redistributivas, regulatorias y constitutivas; según Doern y Wilson (1974), hay cinco herramientas principales: gasto fiscal, reglamentación, subsidios, propiedad pública y persuasión moral; según Bardach (1979), los instrumentos serían prescriptivos, permisivos, incentivadores y disuasorios; según McDonnell y Elmore (1987, 133-152), la lista se reduciría también a cuatro categorías: los instrumentos reglamentarios, los incentivos, los mecanismos de capacitación y las herramientas de cambio sistémico. Gormley (1989) distingue las herramientas coercitivas, que obligan a adoptar determinados comportamientos; las herramientas catalíticas, que incitan a comportarse de algún modo concreto, y las herramientas de exhortación, que piden que se haga algo. Por su parte, Linder y Guy Peters (1990, 103-119) ordenan los instrumentos en función de la naturaleza de la actividad desempeñada, su visibilidad, su carácter directo o indirecto, su rapidez, el volumen de recursos necesarios (*resource intensity*), su precisión o su carácter coercitivo; Schneider e Ingram (1990, 510-529) separan los instrumentos de autoridad, los instrumentos de incitación, los instrumentos de capacitación, los instrumentos simbólicos y de exhortación y los instrumentos de aprendizaje. Howlett y Ramesh (1995) han clasificado los instrumentos sustantivos de acción pública en función de su carácter gubernamental, reposando más o menos sobre el tercer sector y/o la administración pública; finalmente, Howlett (2000, 412-431) separa los instrumentos de información, de financiación, de reconocimiento e institucionales.

6 Existe, pues, un cierto paralelismo entre el cuestionamiento de Trebilcock *et al.* y el de los miembros de la escuela de la elección pública, como Anthony Downs.

7 En su estudio del tratamiento de las minorías en Estados Unidos, Schneider e Ingram (1993, 334-347) insisten en cómo los «grupos con poder» tienden a producir representaciones sociales positivas de sí mismos mientras que estigmatizan a los «grupos más débiles» para justificar ciertas medidas segregadoras (frente a los negros, a los hispanos, a los pobres, a las mujeres o a los homosexuales).

8 Más información sobre este asunto en el capítulo 8.

9 Hay que diferenciar el concepto de «difusión» (como proceso de exportación/importación de instrumentos) y el de «convergencia» (la adopción efectiva de las medidas difundidas) (Gilardi y Meseguer, 2008, 315-351).

10 En el marco de los estudios sobre difusión de políticas públicas, el tema de la europeización ocupa un lugar destacado. Aunque existan definiciones diferentes de este término, la europeización puede ser definida como el acercamiento entre las políticas de los diferentes Estados miembros (Closa, 2001; Olsen, 2002; Lombardo, 2004).

[11](#) Para una discusión del concepto de aprendizaje, léase el capítulo 9.

**PARTE TERCERA**

**EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS EN LA PRÁCTICA**

Por muy estimulante que resulte la lectura de los dos primeros tercios de este libro, ha llegado el momento de poner en práctica el saber adquirido. Siguiendo los pasos de Confucio (nada menos), esta tercera parte se basa en el lema «Oigo y olvido. Veo y aprendo. Hago y entiendo», ya que existen conceptos que sólo pueden ser asimilados mediante la práctica. Considerando que la exposición visual, auditiva y «física» al saber es la mejor forma de aprender, se propone realizar una serie de actividades relacionadas con las dos primeras partes de *Análisis de Políticas Públicas*. Se han juntado aquí varios ejercicios cosechados a través de varias conversaciones y lecturas con colegas, así como en foros especializados en innovación docente.

El actual marco político-administrativo europeo en materia de educación superior incentiva este tipo de ejercicios. Dicho marco se basa en los preceptos definidos por el llamado «Proceso de Bolonia». Este proceso arrancó con la firma de la Declaración de Bolonia<sup>1</sup> (1999) por los ministros de educación de los Estados miembros de la Unión Europea y de algunos países terceros. Esta declaración incluía varias medidas, como la promoción de la movilidad de los alumnos, la adaptación de los currículos a las demandas sociales, el fomento de las tutorías personalizadas, la creación de agencias de evaluación de la calidad o la aplicación de un sistema integrado de créditos (los famosos ECTS)<sup>2</sup> para facilitar el reconocimiento europeo de los títulos de un país a otro. Todo ello tenía por objetivo facilitar la convergencia de los sistemas educativos de los diferentes Estados miembros hacia un modelo integrado: el Espacio Europeo de Educación Superior o EEES. Más allá de los debates sobre la idoneidad del sistema, una de las características de este nuevo entorno es que otorga un peso muy importante a los aspectos prácticos de la enseñanza.

Para cumplir con estos nuevos requisitos, el lector encontrará a continuación juegos, simulaciones, rompecabezas, estudios de caso, síntesis de documentos, estadísticas básicas; en una palabra, actividades de desarrollo que podrá realizar de forma individual o en grupo para asentar o reforzar las lecturas previas. Al igual que durante el aprendizaje de un idioma extranjero, el análisis de las políticas públicas requiere que el aprendiz se involucre y sea partícipe de su propio aprendizaje.

---

[1](#) Declaración de Bolonia: Declaración conjunta de los Ministros Europeos de Educación, Bolonia, 19 de junio de 1999.

[2](#) *European Credits Transfer System* (Sistema Europeo de Transferencia de Créditos).

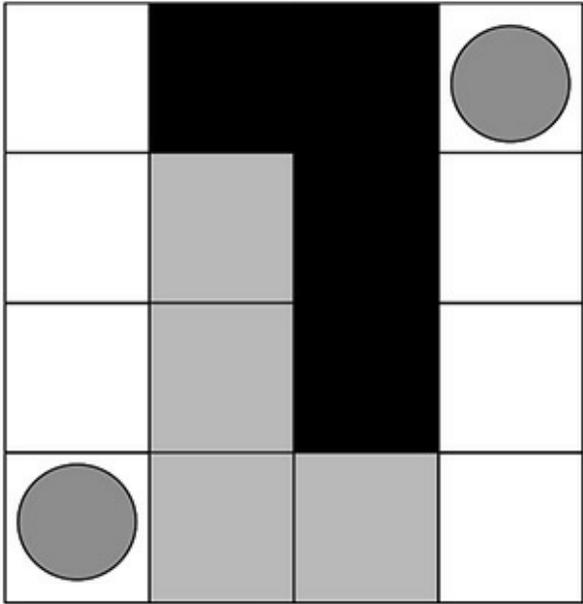
## CAPÍTULO 15

### EL PENSAMIENTO ESTRATÉGICO

#### EJERCICIO

A modo de calentamiento, se plantea al lector el ejercicio siguiente. Ejercitar la mente para conseguir la máxima agilidad es vital en materia de análisis de políticas públicas, y esta competencia está al alcance de todos. En el juego siguiente —el llamado «juego de L»— el objetivo consiste en bloquear al contrincante para que no se pueda mover más. El juego se basa en un tablero cuadrado de cuatro casillas de lado donde cada jugador mueve una pieza en forma de «L» que ocupa tres casillas de largo y una de ancho. Se añaden dos fichas más que cubren una casilla cada una y que son piezas neutras que no pertenecen a ninguno de los dos jugadores. Cada jugador mueve su «L» en cada turno de todas las formas posibles (girándolo, invirtiéndolo o levantándolo; lo importante es que cubra al menos una casilla nueva en cada golpe). Se puede aprovechar también para mover una pieza neutra. El primer jugador que bloquea a su adversario gana.

GRÁFICO 1  
*El juego de L*



Fuente: De Bono (1968),

## CAPÍTULO 16

# LA RETÓRICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### EJERCICIO

Analice el tratamiento que mayoría y oposición dan de una noticia reciente publicada en varios periódicos (terrorismo, economía, etc.). Compare las posturas de cada bando intentando aplicar el esquema de Deborah Stone para entender qué tipo de historias causales utiliza cada uno de ellos.

TABLA 1  
*Tipos de historias causales*

		Consecuencia	
		Intencionada	No intencionada
Acción	No intencionada	Historia causal mecánica	Historia causal accidental
	Intencionada	Historia causal intencionada	Historia causal basada en la inadvertencia

Fuente: Stone (1989, 281-300).

# CAPÍTULO 17

## IDENTIFICAR LA AGENDA

### EJERCICIO

Analice el telediario de su elección cronometrando el tiempo que la redacción dedica a los temas siguientes en la tabla 1.

TABLA 1

*Tiempo impartido por temas en un telediario*

Temas

Tiempo

Deporte

Política

Suceso

Economía

El tiempo

Salud

Seguridad

Medio ambiente

Consumo

Ciencia

Vida de la cadena

Cultura

Publicidad

Otros

Fuente: Elaboración propia.

Compare sus resultados con los de sus compañeros y conteste a las preguntas siguientes:

- ¿Qué diferencias aparecen entre canales?
- ¿Es legítimo que el reparto del tiempo se realice de esta manera?
- ¿Existen otros asuntos que habrían merecido entrar en esta selección y/o recibir más atención mediática?
- ¿Una noticia importante es siempre lo mismo que una noticia interesante?

# CAPÍTULO 18

## ANALIZAR UNA IMAGEN

### EJERCICIO

Al igual que las empresas privadas o las organizaciones no gubernamentales, los entes públicos comunican también a través de ambiciosas campañas de publicidad institucional. La imagen escogida (imagen 1) es el último fotograma del videoclip de la campaña 2012 de la Dirección General de Tráfico (DGT) del Gobierno de España contra el uso de las drogas y el alcohol al volante.

IMAGEN 1  
*Campaña DGT 2012*

# SIÉNTETE DIFERENTE POR MENOS DE LO QUE PIENSAS

Las drogas y el alcohol añaden estas prestaciones a cualquier vehículo.  
Porque afectan a su parte más importante: tu cerebro.  
No conduzcas bajo sus efectos.  
Nadie quiere un coche así.



(\*) Equipamiento de serie



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR



A tu lado vamos todos.

Fuente: Sitio web de la DGT, Ministerio del Interior (2012).

El método de análisis de imagen que viene a continuación fue desarrollado en los años sesenta por el semiólogo francés Roland Barthes (1964, 40-51). Existen muchos otros métodos pero el de Barthes es simple y fácil de utilizar. El método en cuestión intenta analizar el sentido de las imágenes publicitarias de la misma manera que lo haría un experto con una obra de arte. Por ello divide el mensaje global de la publicidad en tres submensajes. Analice la imagen escogida a través de las preguntas siguientes.

## I. EL MENSAJE PLÁSTICO

- ¿De qué formato se trata? (papel en una revista, píxeles en una pantalla, cartel en la calle u otros)

- ¿La imagen dispone de un marco? ¿Cómo es?
- ¿Qué enfoque fotográfico ha utilizado el director?
- ¿Cómo describiría el decorado de la foto?
- ¿En qué composición gráfica se basa? ¿Cuáles son las líneas maestras de la imagen? ¿Hacia dónde guían el ojo?)
- ¿Qué formas geométricas aparecen? (triángulos, cuadrados, círculos)
- ¿Cuáles son los colores usados? (paleta cromática y tonos: brillantes, mates, chillones u otros)
- ¿Qué tipo de luz ilumina la imagen? (fuerte o suave)
- ¿Qué textura tiene la imagen? (lisa, con relieve, áspera)

## II. EL MENSAJE ICÓNICO

- ¿Quién es el personaje central?
- ¿De qué color es?
- ¿En qué postura se encuentra?
- ¿En qué lugar transcurre la acción?
- ¿En qué momento transcurre la acción?

## III. EL MENSAJE LINGÜÍSTICO

- ¿Qué nos dice el lema?
- ¿A qué hace referencia?
- ¿Con qué tipo de letra?
- ¿De qué color?
- ¿En mayúsculas?
- ¿De qué tamaño?

## CONCLUSIÓN

¿Qué dice esta publicidad? ¿Cómo lo dice? ¿A quién lo dice? ¿Cuándo lo dice? ¿Dónde lo dice? ¿Por qué lo dice?

## CAPÍTULO 19

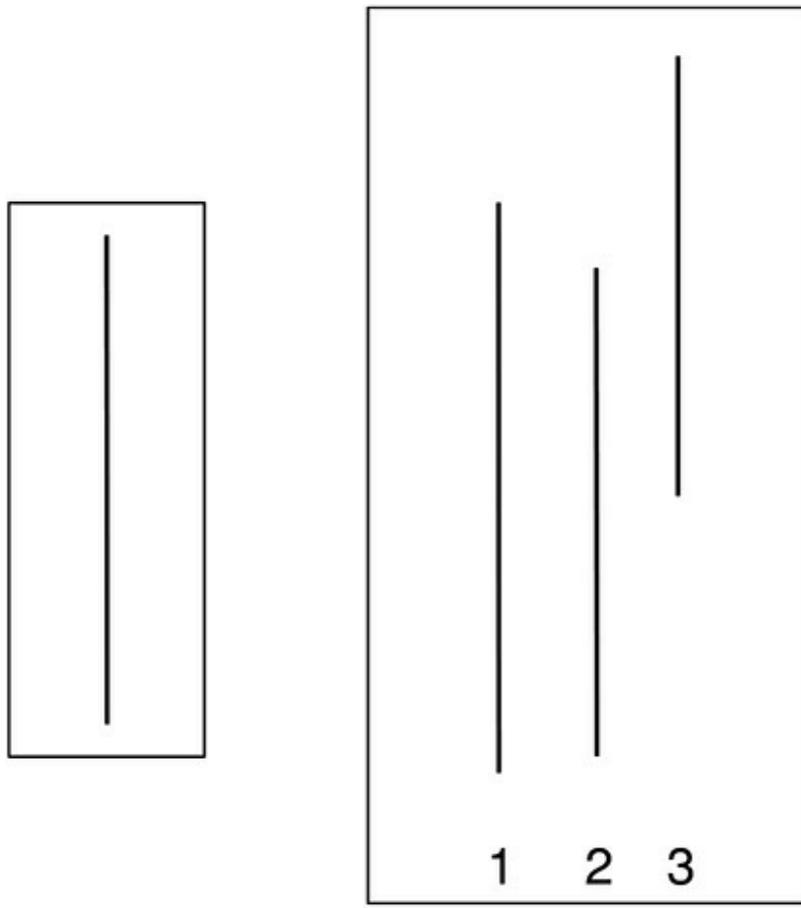
### ENTENDER EL PENSAMIENTO DE GRUPO

#### EJERCICIO

Este ejercicio —el experimento de Asch (1955, 31-35)— se basa en el carácter conformista del ser humano. Se realiza con un grupo de siete personas. Seis de ellas son cómplices y una de ellas es la cobaya. La razón oficial del experimento es que se trata de una prueba de visión. El tutor enseña al grupo una serie de tarjetas donde han sido pintadas unas líneas de diferentes tamaños (imagen 1). En cada tanda se le pide a cada sujeto que indique con claridad qué línea del cuadro derecho es igual a la línea maestra en el cuadro de la izquierda. Los cómplices sólo dan la respuesta correcta durante las dos primeras pruebas; a continuación deben dar una respuesta incorrecta para analizar el comportamiento de la cobaya. ¿La «víctima» será capaz de mantener sus ideas propias sin dejarse influenciar por el grupo? Una vez realizado el experimento, busque situaciones políticas en las que la conformidad haya sido un problema a la hora de la decisión.

#### IMAGEN 1

*Ejemplo de tarjetas del experimento de Asch*



Fuente: Asch (1955, 31-35).

## CAPÍTULO 20

# IMPLEMENTAR PROGRAMAS PÚBLICOS

### EJERCICIO

Con el objetivo de familiarizarse con los procesos de implementación de programas públicos y la complejidad que conllevan, el Programa Mundial de Alimentos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha desarrollado una simulación de programa humanitario llamada *Food Force* (Deepend y Playerthree, 2005)<sup>1</sup>. Este juego serio puede ser descargado gratuitamente en la página de la ONU y/o directamente en línea a través de la red social Facebook (tecleando «*Food Force*» en la ventana de búsqueda). El ejercicio consiste en participar en una partida de *Food Force* sólo o entre varios jugadores y realizar un informe sobre los problemas que se plantean al cooperante en su trabajo de campo. ¿Cuáles son las trabas que sesgan el trabajo del cooperante? ¿Cómo resolverlas?

---

<sup>1</sup> Disponible en <http://www.wfp.org/get-involved/ways-to-help>.

## CAPÍTULO 21

### CUANTIFICAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

#### EJERCICIO

En este ejercicio se propone realizar algunos cálculos estadísticos simples en torno al concepto de políticas públicas. En la tabla 1 aparece el gasto militar (en soldados, material, pensiones y demás) de varios países a lo largo del tiempo. Como analista en políticas públicas, debe contestar a las preguntas siguientes ayudándose del paquete de análisis estadístico SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*) (IBM, 2012).

TABLA 1  
*Gasto militar en ocho países de 1988 a 2012*

Estados	Gasto (en porcentaje del PIB)											
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
España	2,0	1,9	1,7	1,6	1,5	1,6	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,2
Estados Unidos	5,8	5,6	5,3	4,7	4,9	4,5	4,1	3,8	3,5	3,3	3,1	3,0
Federación de Rusia		23,4	19,1		5,3	5,2	5,9	4,4	4,1	4,5	3,3	3,4
Israel	15,6	13,3	12,9	16,0	11,8	12,1	11,0	8,9	9,1	9,1	8,7	8,4
Kuwait	8,2	8,5	48,7	117,4	31,8	12,4	13,3	13,6	10,3	8,1	8,8	7,6
Líbano	1,2		7,6	5,2	8,0	6,0	6,6	6,4	5,4	4,3	4,0	4,8
Luxemburgo	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Suiza	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5	1,4	1,5	1,4	1,3	1,3	1,2
Serbia										4,3	4,0	4,2

Estados	Gasto (en porcentaje del PIB)											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
España	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0

Estados Unidos	3,0	3,1	3,4	3,7	3,9	4,0	4,0	4,0	4,4	4,8	4,8	4,7
Federación de Rusia	3,7	4,1	4,3	4,3	3,9	3,7	3,6	3,4	3,5	4,4	3,9	3,9
Israel	8,0	8,4	9,6	9,6	8,7	8,0	8,1	7,5	7,1	7,0	6,5	6,8
Kuwait	7,1	7,7	7,4	6,5	5,8	4,3	3,6	3,6	3,0	4,1	3,8	3,2
Líbano	5,4	5,4	4,7	4,6	4,4	4,4	4,5	4,6	3,9	4,1	4,2	4,2
Luxemburgo	0,6	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6				
Suiza	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9
Serbia	5,5	4,3	4,5	3,7	3,1	2,5	2,4	2,5	2,3	2,4	2,2	2,1

Fuente: SIPRI (2012).

Conteste ahora a las preguntas siguientes:

- ¿Cómo explicar las cifras que faltan?
- De media, ¿cuáles son las grandes tendencias históricas globales en materia de política militar?
- De media, ¿quién consume más recursos en su política militar? ¿Por qué?
- De media, ¿quién consume menos recursos en su política militar? ¿Por qué?
- Existen variaciones temporales importantes en ciertos países. ¿Cómo explicarlas?
- ¿Se puede afirmar que existe una correlación entre el gasto militar estadounidense y el de la Federación de Rusia? Por tanto, ¿se puede decir que acabó la carrera armamentística?

## CAPÍTULO 22

### GESTIONAR LOS BIENES COMUNES

#### EJERCICIO

El ayuntamiento de su ciudad acaba de construir un huerto colectivo en su barrio. Las 24 parcelas que contiene (de unos 20 m<sup>2</sup> cada una) albergarán unos 80 vecinos (tabla 1). Como experto en bienes comunes, usted es el encargado de redactar el reglamento del huerto. Basándose en la experiencia de Elinor Ostrom, ¿qué reglas va a poner usted en marcha?

TABLA 1  
*Plano del huerto colectivo*

1	2	3	4
5	6	7	8
9	10	11	12
13	14	15	16
17	18	19	20
21	22	23	24

Fuente: Elaboración propia.

## CAPÍTULO 23

# LAS IDEAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### EJERCICIO

En este ejercicio se trata de analizar un discurso político sacando todas las ideas relacionadas con la acción pública. Su tarea consiste en ordenar toda la información para proporcionar un comentario sintético organizado por temas (por ejemplo, «política interior» y «política exterior»). El discurso propuesto (tabla 1) es el discurso de investidura del presidente Barack Obama del 20 de septiembre 2009, pronunciado en Washington. ¿Cómo definiría usted el programa demócrata?

TABLA 1

### *Discurso de investidura de Barack Obama*

Queridos conciudadanos:

Me presento aquí hoy humildemente consciente de la tarea que nos aguarda, agradecido por la confianza que habéis depositado en mí, conocedor de los sacrificios que hicieron nuestros antepasados. Doy gracias al presidente Bush por su servicio a nuestra nación y por la generosidad y la cooperación que ha demostrado en esta transición.

Son ya cuarenta y cuatro los estadounidenses que han prestado juramento como presidentes. Lo han hecho durante mareas de prosperidad y en aguas pacíficas y tranquilas. Sin embargo, en ocasiones, este juramento se ha prestado en medio de nubes y tormentas. En esos momentos, Estados Unidos ha seguido adelante, no sólo gracias a la pericia o la visión de quienes ocupaban el cargo, sino porque Nosotros, el Pueblo, hemos permanecido fieles a los ideales de nuestros antepasados y a nuestros documentos fundacionales. Así ha sido. Y así debe ser con esta generación de estadounidenses.

Es bien sabido que estamos en medio de una crisis. Nuestro país está en guerra contra una red de violencia y odio de gran alcance. Nuestra economía se ha debilitado enormemente, como consecuencia de la codicia y la irresponsabilidad de algunos, pero también por nuestra incapacidad colectiva de tomar decisiones difíciles y preparar a la nación para una nueva era. Se han perdido casas; se han eliminado empleos; se han cerrado empresas. Nuestra sanidad es muy cara; nuestras escuelas tienen demasiados fallos; y cada día trae nuevas pruebas de que nuestros usos de la energía fortalecen a nuestros adversarios y ponen en peligro el planeta.

Éstos son indicadores de una crisis, sujetos a datos y estadísticas. Menos fácil de medir pero no menos profunda es la destrucción de la confianza en todo nuestro territorio, un temor persistente de que el declive de Estados Unidos es inevitable y la próxima generación tiene que rebajar sus miras. Hoy os digo que los problemas que nos aguardan son reales. Son graves y son numerosos. No será fácil resolverlos, ni podrá hacerse en poco tiempo. Pero debes tener clara una cosa, América: los resolveremos.

Hoy estamos reunidos aquí porque hemos escogido la esperanza por encima del miedo, el propósito común por encima del conflicto y la discordia. Hoy venimos a proclamar el fin de las disputas

mezquinas y las falsas promesas, las recriminaciones y los dogmas gastados que durante tanto tiempo han sofocado nuestra política.

Seguimos siendo una nación joven, pero, como dicen las Escrituras, ha llegado la hora de dejar a un lado las cosas infantiles. Ha llegado la hora de reafirmar nuestro espíritu de resistencia; de escoger lo mejor que tiene nuestra historia; de llevar adelante ese precioso don, esa noble idea, transmitida de generación en generación: la promesa hecha por Dios de que todos somos iguales, todos somos libres y todos merecemos una oportunidad de buscar toda la felicidad que nos sea posible.

Al reafirmar la grandeza de nuestra nación, sabemos que esa grandeza no es nunca un regalo. Hay que ganársela. Nuestro viaje nunca ha estado hecho de atajos ni se ha conformado con lo más fácil. No ha sido nunca un camino para los pusilánimes, para los que prefieren el ocio al trabajo, o no buscan más que los placeres de la riqueza y la fama. Han sido siempre los audaces, los más activos, los constructores de cosas —algunos reconocidos, pero, en su mayoría, hombres y mujeres cuyos esfuerzos permanecen en la oscuridad— los que nos han impulsado en el largo y arduo sendero hacia la prosperidad y la libertad.

Por nosotros empaquetaron sus escasas posesiones terrenales y cruzaron océanos en busca de una nueva vida. Por nosotros trabajaron en condiciones infrahumanas y colonizaron el Oeste; soportaron el látigo y labraron la dura tierra. Por nosotros combatieron y murieron en lugares como Concord y Gettysburg, Normandía y Khe Sahn. Una y otra vez, esos hombres y mujeres lucharon y se sacrificaron y trabajaron hasta tener las manos en carne viva, para que nosotros pudiéramos tener una vida mejor. Vieron que Estados Unidos era más grande que la suma de nuestras ambiciones individuales; más grande que todas las diferencias de origen, de riqueza, de partido.

Ése es el viaje que hoy continuamos. Seguimos siendo el país más próspero y poderoso de la Tierra. Nuestros trabajadores no son menos productivos que cuando comenzó esta crisis. Nuestras mentes no son menos imaginativas, nuestros bienes y servicios no son menos necesarios que la semana pasada, el mes pasado ni el año pasado. Nuestra capacidad no ha disminuido. Pero el período del inmovilismo, de proteger estrechos intereses y aplazar decisiones desagradables ha terminado; a partir de hoy, debemos levantarnos, sacudirnos el polvo y empezar a trabajar para reconstruir Estados Unidos.

Porque, miremos donde miremos, hay trabajo que hacer. El estado de la economía exige actuar con audacia y rapidez, y vamos a actuar; no sólo para crear nuevos puestos de trabajo, sino para sentar nuevas bases de crecimiento. Construiremos las carreteras y los puentes, las redes eléctricas y las líneas digitales que nutren nuestro comercio y nos unen a todos. Volveremos a situar la ciencia en el lugar que le corresponde y utilizaremos las maravillas de la tecnología para elevar la calidad de la atención sanitaria y rebajar sus costes. Aprovecharemos el sol, los vientos y la tierra para hacer funcionar nuestros coches y nuestras fábricas. Y transformaremos nuestras escuelas y nuestras universidades para que respondan a las necesidades de una nueva era. Podemos hacer todo eso. Y todo lo vamos a hacer.

Ya sé que hay quienes ponen en duda la dimensión de mis ambiciones, quienes sugieren que nuestro sistema no puede soportar demasiados grandes planes. Tienen mala memoria. Porque se han olvidado de lo que ya ha hecho este país; de lo que los hombres y mujeres libres pueden lograr cuando la imaginación se une a un propósito común y la necesidad al valor.

Lo que no entienden los escépticos es que el terreno que pisan ha cambiado, que las manidas discusiones políticas que nos han consumido durante tanto tiempo ya no sirven. La pregunta que nos hacemos hoy no es si nuestro gobierno interviene demasiado o demasiado poco, sino si sirve de algo: si ayuda a las familias a encontrar trabajo con un sueldo decente, una sanidad que puedan pagar, una jubilación digna. En los programas en los que la respuesta sea sí, seguiremos adelante. En los que la respuesta sea no, los programas se cancelarán. Y los que manejemos el dinero público tendremos que responder de ello —gastar con prudencia, cambiar malos hábitos y hacer nuestro trabajo a la luz del día—, porque sólo entonces podremos restablecer la crucial confianza entre el pueblo y su gobierno.

Tampoco nos planteamos si el mercado es una fuerza positiva o negativa. Su capacidad de generar riqueza y extender la libertad no tiene igual, pero esta crisis nos ha recordado que, sin un ojo atento, el mercado puede descontrolarse, y que un país no puede prosperar durante mucho tiempo cuando sólo favorece a los que ya son prósperos. El éxito de nuestra economía ha dependido siempre no sólo del tamaño de nuestro producto interior bruto, sino del alcance de nuestra prosperidad; de nuestra capacidad de ofrecer oportunidades a todas las personas, no por caridad, sino porque es la vía más firme hacia nuestro bien común.

En cuanto a nuestra defensa común, rechazamos como falso que haya que elegir entre nuestra seguridad y nuestros ideales. Nuestros Padres Fundadores, enfrentados a peligros que apenas podemos imaginar, elaboraron una carta que garantizase el imperio de la ley y los derechos humanos, una carta que se ha perfeccionado con la sangre de generaciones. Esos ideales siguen iluminando el mundo, y no vamos a renunciar a ellos por conveniencia. Por eso, a todos los demás pueblos y gobiernos que hoy nos contemplan, desde las mayores capitales hasta la pequeña aldea en la que nació mi padre, os digo: sabed que Estados Unidos es amigo de todas las naciones y todos los hombres, mujeres y niños que buscan paz y dignidad, y que estamos dispuestos a asumir de nuevo el liderazgo.

Recordemos que generaciones anteriores se enfrentaron al fascismo y el comunismo no sólo con misiles y carros de combate, sino con alianzas sólidas y convicciones duraderas. Comprendieron que nuestro poder no puede protegernos por sí solo, ni nos da derecho a hacer lo que queramos. Al contrario, sabían que nuestro poder crece mediante su uso prudente; nuestra seguridad nace de la justicia de nuestra causa, la fuerza de nuestro ejemplo y la moderación que deriva de la humildad y la contención.

Somos los guardianes de este legado. Guiados otra vez por estos principios, podemos hacer frente a esas nuevas amenazas que exigen un esfuerzo aún mayor, más cooperación y más comprensión entre naciones. Empezaremos a dejar Iraq, de manera responsable, en manos de su pueblo, y a forjar una merecida paz en Afganistán. Trabajaremos sin descanso con viejos amigos y antiguos enemigos para disminuir la amenaza nuclear y hacer retroceder el espectro del calentamiento del planeta. No pediremos perdón por nuestra forma de vida ni flaquearemos en su defensa, y a quienes pretendan conseguir sus objetivos provocando el terror y asesinando a inocentes les decimos que nuestro espíritu es más fuerte y no podéis romperlo; no duraréis más que nosotros, y os derrotaremos.

Porque sabemos que nuestra herencia multicolor es una ventaja, no una debilidad. Somos una nación de cristianos y musulmanes, judíos e hindúes, y no creyentes. Somos lo que somos por la influencia de todas las lenguas y todas las culturas de todos los rincones de la Tierra; y porque probamos el amargo sabor de la guerra civil y la segregación, y salimos de aquel oscuro capítulo más fuertes y más unidos, no tenemos más remedio que creer que los viejos odios desaparecerán algún día; que las líneas tribales pronto se disolverán; y que Estados Unidos debe desempeñar su papel y ayudar a iniciar una nueva era de paz.

Al mundo musulmán: buscamos un nuevo camino hacia adelante, basado en intereses mutuos y mutuo respeto. A esos líderes de todo el mundo que pretenden sembrar el conflicto o culpar de los males de su sociedad a Occidente: sabed que vuestro pueblo os juzgará por lo que seáis capaces de construir, no por lo que destruyáis. A quienes se aferran al poder mediante la corrupción y el engaño y acallando a los que disienten, tened claro que la historia no está de vuestra parte; pero estamos dispuestos a tender la mano si vosotros abris el puño.

A los habitantes de los países pobres: nos comprometemos a trabajar a vuestro lado para conseguir que vuestras granjas florezcan y que fluyan aguas potables; para dar de comer a los cuerpos desnutridos y saciar las mentes sedientas. Y a esas naciones que, como la nuestra, disfrutan de una relativa riqueza, les decimos que no podemos seguir mostrando indiferencia ante el sufrimiento que existe más allá de nuestras fronteras, ni podemos consumir los recursos mundiales sin tener en cuenta las consecuencias. Porque el mundo ha cambiado, y nosotros debemos cambiar con él.

Mientras reflexionamos sobre el camino que nos espera, recordamos con humilde gratitud a esos valerosos estadounidenses que en este mismo instante patrullan desiertos lejanos y montañas remotas. Tienen cosas que decirnos, del mismo modo que los héroes caídos que yacen en Arlington nos susurran a través del tiempo. Les rendimos homenaje no sólo porque son guardianes de nuestra libertad, sino porque encarnan el espíritu de servicio, la voluntad de encontrar sentido en algo más grande que ellos mismos. Y sin embargo, en este momento —un momento que definirá a una generación—, ese espíritu es precisamente el que debe llenarnos a todos.

Porque, con todo lo que el gobierno puede y debe hacer, a la hora de la verdad, la fe y el empeño del pueblo norteamericano son el fundamento supremo sobre el que se apoya esta nación. La bondad de dar cobijo a un extraño cuando se rompen los diques, la generosidad de los trabajadores que prefieren reducir sus horas antes que ver cómo pierde su empleo un amigo: eso es lo que nos ayuda a sobrellevar los tiempos más difíciles. Es el valor del bombero que sube corriendo por una escalera llena de humo, pero también la voluntad de un padre de cuidar de su hijo; eso es lo que, al final, decide nuestro destino.

Nuestros retos pueden ser nuevos. Los instrumentos con los que los afrontamos pueden ser nuevos. Pero los valores de los que depende nuestro éxito —el esfuerzo y la honradez, el valor y el juego limpio, la tolerancia y la

curiosidad, la lealtad y el patriotismo— son algo viejo. Son cosas reales. Han sido el callado motor de nuestro progreso a lo largo de la historia. Por eso, lo que se necesita es volver a estas verdades. Lo que se nos exige ahora es una nueva era de responsabilidad, un reconocimiento, por parte de cada estadounidense, de que tenemos obligaciones con nosotros mismos, nuestro país y el mundo; unas obligaciones que no aceptamos a regañadientes sino que asumimos de buen grado, con la firme convicción de que no existe nada tan satisfactorio para el espíritu, que defina tan bien nuestro carácter, como la entrega total a una tarea difícil.

Éste es el precio y la promesa de la ciudadanía.

Ésta es la fuente de nuestra confianza; la seguridad de que Dios nos pide que dejemos huella en un destino incierto.

Éste es el significado de nuestra libertad y nuestro credo, por lo que hombres, mujeres y niños de todas las razas y todas las creencias pueden unirse en celebración en este grandioso Mall y por lo que un hombre a cuyo padre, no hace ni sesenta años, quizá no le habrían atendido en un restaurante local, puede estar ahora aquí, ante vosotros, y prestar el juramento más sagrado.

Marquemos, pues, este día con el recuerdo de quiénes somos y cuánto camino hemos recorrido. En el año del nacimiento de Estados Unidos, en el mes más frío, un pequeño grupo de patriotas se encontraba apiñado en torno a unas cuantas hogueras mortecinas a orillas de un río helado. La capital estaba abandonada. El enemigo avanzaba. La nieve estaba manchada de sangre. En un momento en el que el resultado de nuestra revolución era completamente incierto, el padre de nuestra nación ordenó que leyeran estas palabras:

«Que se cuente al mundo futuro [...] que en el más profundo invierno, cuando no podía sobrevivir nada más que la esperanza y la virtud [...] la ciudad y el campo, alarmados ante el peligro común, se apresuraron a hacerle frente.»

América. Ante nuestros peligros comunes, en este invierno de nuestras dificultades, recordemos estas palabras eternas. Con esperanza y virtud, afrontemos una vez más las corrientes heladas y soportemos las tormentas que puedan venir. Que los hijos de nuestros hijos puedan decir que, cuando se nos puso a prueba, nos negamos a permitir que se interrumpiera este viaje, no nos dimos la vuelta ni flaqueamos; y que, con la mirada puesta en el horizonte y la gracia de Dios con nosotros, seguimos llevando hacia adelante el gran don de la libertad y lo entregamos a salvo a las generaciones futuras.

Gracias, que Dios os bendiga, que Dios bendiga a América.

Traducción de María Luisa Rodríguez Tapia.

Fuente: *El País* (2009).

## CAPÍTULO 24

# GESTIONAR UN PRESUPUESTO

### EJERCICIO

Tal y como afirma Wildavsky (1986), los presupuestos son esenciales en materia de políticas públicas, ya que recogen todos los datos que van a estructurar un subsistema de acción pública. En este sentido, «expresan» algo acerca de los valores y del liderazgo político. Para apreciar la complejidad de la elaboración de un presupuesto nacional se propone al lector participar en una simulación sobre este tema. Dos posibilidades existen en la actualidad para trabajar sobre el caos estadounidense: *Stabilize the debt* (Committee for a Responsible Federal Budget, 2012)<sup>1</sup> o *Budget hero* (Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2012)<sup>2</sup>. ¡Buena suerte!

---

<sup>1</sup> Disponible en <http://crfb.org/stabilizethedebt/>.

<sup>2</sup> Disponible en <http://budgethero.publicradio.org/widget/widget.php>.

## CAPÍTULO 25

### COMPARAR DE FORMA CUALI-CUANTITATIVA

#### EJERCICIO

La comparación cuali-cuantitativa es una herramienta que puede ser útil en determinados casos. Permite obtener una imagen clara de las grandes tendencias que estructuran un fenómeno social. En el caso presente se propone investigar las razones que favorecen la supervivencia de la democracia en un conjunto de países de América Latina a través de la comparación llevada a cabo por Davide Grassi (2004, 17-33).

Existen varias teorías en este campo de estudio, y cada una de ellas insiste en una variable concreta para explicar el resultado final. Entre las variables independientes más citadas figuran las siguientes con sus abreviaturas correspondientes:

- Una tradición democrática preexistente (TRAD).
- Una represión política severa bajo el régimen autoritario precedente (PACS).
- Una serie de acuerdos políticos durante la transición democrática (AUTH).
- Un sistema de partidos organizado (PART).
- Un sistema de partidos cohesionado y no fragmentado (BIPRT).
- El crecimiento económico (GROW).
- Un sistema de bienestar público eficiente (WELF).
- Un contexto internacional favorable, durante «la segunda ola» de democratización de 1945 hasta los años sesenta (2WAVE) o durante «la tercera ola» de 1974 hasta los años noventa (3WAVE) (Huntington, 1991).

Ahora bien, para determinar qué condiciones (o combinaciones de condiciones) son necesarias, se suelen expresar los datos recogidos en una «tabla de verdad» (tabla 1) donde aparecen los casos positivos (1) y los casos negativos (0) que conforman las diferentes soluciones. En el caso presente, la variable dependiente es la supervivencia democrática (abreviada en SURV).

TABLA 1

<b>Años de transición y períodos cubiertos</b>	<b>TRAD</b>	<b>PACS</b>	<b>AUTH</b>	<b>PART</b>	<b>BIPRT</b>	<b>GROW</b>	<b>WELF</b>	<b>2WAVE</b>	<b>3WAVE</b>	<b>SURV</b>
Chile (1990-2002)	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1
Argentina (1983-1998)	0	0	1	1	1	0	1	1	0	1
Uruguay (1985-2000)	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1
Brasil (1985-2000)	0	1	0	0	0	1	1	1	0	1
Paraguay (1989-2002)	0	0	1	0	1	1	0	1	0	1
Bolivia (1982-1997)	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1
Perú (1980-1992)	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Perú (1995-2002)	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Ecuador (1979-1994)	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Colombia (1958-1973)	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1
Venezuela (1958-1973)	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1
México (1988-2002)	0	0	0	1	1	1	0	1	0	1
Costa Rica (1945-1960)	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1

Fuente: Grassi (2004, 17-33).

Con la ayuda del programa informático fs/QCA desarrollado por Charles Ragin<sup>1</sup>, conteste a las preguntas siguientes: ¿qué combinación de condiciones explica la supervivencia democrática en general?, ¿en las democracias de la segunda ola?, ¿en las de la tercera ola?

---

1 Se puede bajar gratuitamente en <http://www.u.arizona.edu/~cragin/fsQCA/>.

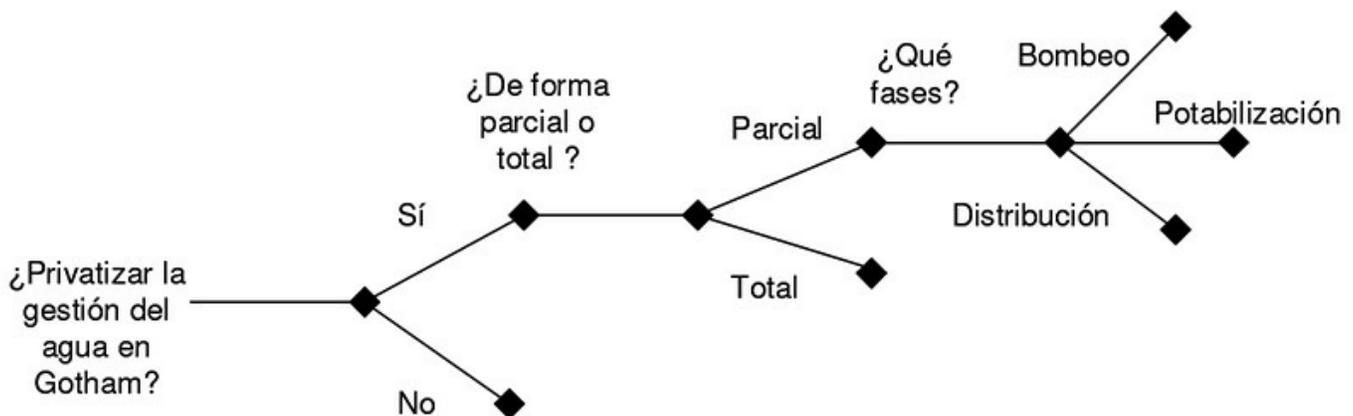
## CAPÍTULO 26

# TOMAR UNA DECISIÓN FUNDADA

### EJERCICIO

Una de las formas de tomar decisiones de forma racional consiste en dibujar un «árbol de decisiones», es decir, un esquema que permita adoptar la decisión más acertada basándose en evidencias empíricas. Los pasos a seguir son muy simples. En la base del árbol se escribe la decisión que uno debe tomar, seguidamente se trazan las diferentes ramas que corresponden a las distintas alternativas posibles. En la medida de lo posible se calcula la probabilidad de que cada escenario ocurra. Idealmente, se escribe también el coste de cada decisión. De esta forma, se puede evaluar el coste de los «nodos de incertidumbre», que son las bifurcaciones en las que no aparece una solución clara *a priori* (gráfico 1).

GRÁFICO 1  
*Árbol de decisiones*



Fuente: Elaboración propia.

El estudio de caso propuesto aquí es el de la gestión del Hospital de la Ribera en Alzira (Valencia, España). Este hospital público fue objeto de una concesión otorgada a una empresa privada que lleva su gestión desde 1999. Esta fórmula ha sido criticada en

numerosas ocasiones. La pregunta es la siguiente: si usted fuera el responsable del sector sanitario valenciano, y considerando los datos disponibles, ¿usted tomaría la misma decisión? Justifique su decisión (sí o no a la concesión a un ente privado) con un árbol de decisiones.

# CAPÍTULO 27

## DIBUJAR REDES DE ACTORES

### EJERCICIO

Los miembros de un subsistema de políticas públicas pueden ser representados gráficamente bajo forma de redes. En el presente ejercicio, usted es el encargado de desenmascarar la red de corrupción del *caso Gürtel*. Con la ayuda de los programas UCINET (2012) y NETDRAW (2012)<sup>1</sup>, represente gráficamente los vínculos entre los actores que aparecen en la tabla 1.

TABLA 1

*La red de corrupción del caso Gürtel*

### ¿Quién es quién en la operación *Gürtel*?

El denominado *caso Gürtel* (correa en alemán) investiga una presunta trama de corrupción y tráfico de influencias dirigida por el empresario Francisco Correa, que se nutría de fondos de entidades públicas de las comunidades autónomas de Madrid y Valencia para «obtener un beneficio propio» y en la que estarían implicados varios cargos del Partido Popular.

El responsable de iniciar la investigación, el magistrado de la Audiencia Nacional Baltasar Garzón, considera que el «conglomerado de empresas» de Correa utilizaba «como norma común y frecuente las dádivas y sobornos a funcionarios y autoridades públicas» y entre los cargos políticos relacionados figuraban el presidente de la Generalitat, Francisco Camps, y varios diputados de la Asamblea de Madrid.

Como consecuencia de estas posibles implicaciones, Garzón se inhibió de la causa en favor de los Tribunales Superiores de Justicia de Valencia (TSJV) y de Madrid (TSJM). Ambos tribunales se declararon competentes para investigar su parte correspondiente de la causa, aunque el valenciano acabó por archivar la causa contra Camps y otros tres cargos del PP valenciano (Ricardo Costa, José Víctor Campos y Rafael Betoret) al entender que «no existía relación directa entre el pago de prendas» y los «agasajos» que pudieron recibir los imputados.

Pese a este archivo de la parte valenciana de *Gürtel* —decisión recurrida por la Fiscalía al entender que sí hubo cohecho—, la polémica volvió al PP de la Comunidad Valenciana al conocerse un informe policial que apunta a la financiación ilegal del partido. La Fiscalía Anticorrupción ha pedido al instructor del *caso Gürtel* en el TSJ de Madrid que investigue los indicios de esta supuesta financiación ilegal del PP valenciano. Además, el levantamiento parcial del secreto de sumario acabó por provocar el cese de Ricardo Costa como secretario general del PPCV, no sin polémica previa.

DOS AFORADOS IMPUTADOS

Garzón pidió que se elevara la causa al Tribunal Supremo al encontrar indicios contra varios aforados nacionales, entre ellos Luis Bárcenas, senador por Cantabria y tesorero del PP, y Gerardo Galeote, eurodiputado popular. El Supremo acabó asumiendo la investigación sólo respecto a Bárcenas y el diputado del PP Jesús Merino el 24 de junio, a los que imputó provisionalmente por los presuntos delitos de cohecho y contra la Hacienda Pública y para los que tanto el Congreso como el Senado concedieron el suplicatorio para que fueran investigados.

Después de que durante el tiempo que instruyó el caso Garzón imputara a un total de 53 personas en relación con esta trama, el TSJ de Madrid imputó a 71 personas, entre ellas la esposa de Bárcenas, Rosalía Iglesias Villar, o el sastre de Camps, José Tomás. Unos días después, el TSJM levantó la imputación a siete de estas 71 personas, la mayoría empleados de las empresas de Correa.

De todos los imputados, sólo tres están en prisión provisional, el presunto cabecilla de la trama, Rafael Correa, y sus presuntos colaboradores, Antoine Sánchez y Pablo Crespo. El 27 de octubre de 2009, ocho meses después de su ingreso en prisión, el juez instructor del caso en el TSJM decretó la puesta en libertad bajo fianza de 600.000 euros de Sánchez.

## LEVANTAMIENTO PARCIAL DEL SECRETO DE SUMARIO

El 6 de octubre de 2009, el TSJ de Madrid levantó un tercio del secreto de sumario del caso y se desvelaron cuestiones como que los dos presuntos cabecillas, Correa y Crespo, intentaron desde la cárcel controlar la investigación, a la vez que se reveló que la trama también se extendía a una presunta financiación ilegal del PP gallego entre 1996 y 1999 por importe de 584.580 euros.

Gracias a las intervenciones telefónicas de la Policía, también se supo que el yerno de José María Aznar, Alejandro Agag, figuraba en la «caja B» de la trama o que Crespo y Álvaro Pérez *El Bigotes*, otro de los imputados, hicieron gestiones para conseguir un coche para el secretario general del PP valenciano, Ricardo Costa, quien acabó cesado de su cargo.

Además, el caso se ha cobrado también varias víctimas políticas y ha provocado una serie de dimisiones de cargos del PP. Entre los imputados vinculados al PP figuran el ex alcalde de Boadilla del Monte (Madrid) Arturo González Panero y los alcaldes de Pozuelo de Alarcón y Arganda del Rey, que dimitieron tras conocerse su imputación. También los tres diputados de la Asamblea de Madrid imputados, Alberto López Viejo, Alfonso Bosch y Benjamín Martín Vasco, acabaron renunciando a pertenecer al grupo parlamentario popular y al grupo mixto.

## LOS PRINCIPALES IMPLICADOS EN LA TRAMA

### **Francisco Correa**

Fue detenido y el juez decretó su ingreso en prisión incondicional preventiva. Presunto jefe de la trama. Es el responsable de la empresa Special Events, que ha organizado diversos eventos para el PP nacional —hasta que Mariano Rajoy prescindió de sus servicios en 2004— y para los de la Comunidad Valenciana y Madrid. Es amigo personal del yerno del ex presidente del Gobierno José María Aznar, Alejandro Agag, y fue testigo de su boda. El presidente del PP, Mariano Rajoy, explicó al saltar la trama que cuando tomó las riendas del partido en el año 2004 dejó de contratar a la empresa Special Events la organización de sus actos porque era consciente de que «algunas personas utilizaban el nombre del PP y de la dirección nacional en algunos ayuntamientos». Sin embargo, precisó que no denunció el caso en los tribunales porque no pensaba que las empresas estuvieran cometiendo algún tipo de actuación delictiva.

### **Pablo Crespo Sirabís**

Fue detenido y el juez decretó su ingreso en prisión incondicional preventiva. Ex secretario de Organización del PP de Galicia hasta 1999 y ex mano derecha de Xosé Cuiña. Es hijo de Manuel Crespo Alfaya, un histórico dirigente de Alianza Popular en Galicia, que era un hombre de confianza de Pío Cabanillas. Ya no está vinculado al

PP, del que dejó de ser militante en 2005. Es administrador único de varias empresas de Correa, como Special Events, Pasadena Viajes y Orange Market, otra de las sociedades investigadas y que ha obtenido numerosos contratos del PP valenciano y de la Comunidad Valenciana, entre ellos el *stand* de Fitur.

### **Antoine Sánchez**

Fue detenido y el juez decretó su ingreso en prisión incondicional preventiva. Empresario y primo de Francisco Correa, se le considera el «tercero» de la trama delictiva. Es administrador de la constructora Catalunya Nord Record y de Inversiones Kintamani. En esta última sociedad, Inversiones Kintamani, también coincide con Pablo Crespo. Según Garzón, Antoine Sánchez es pieza clave en la estrategia de desvinculación de Correa de las sociedades gestionadas. El juez instructor del caso en el TSJM, Antonio Pedreira, decretó su puesta en libertad bajo fianza de 600.000 euros ocho meses después de su ingreso en prisión.

### **Francisco Camps**

Presidente popular de la Generalitat Valenciana. El juez Garzón encontró indicios contra él de cohecho, tráfico de influencias y falsedad y se inhibió en favor del Tribunal Superior de Justicia de Valencia (TSJV) al tratarse de un aforado y cargo gubernamental. El TSJV se declaró competente para investigar su presunta implicación en la trama y abrió diligencias por un presunto delito de cohecho. Finalmente, la Sala de lo Civil y lo Penal del TSJV acordó el 3 de agosto de 2009 archivar la causa al considerar que «no existe relación directa entre el pago de prendas» y los «agasajos» que pudieron recibir los imputados por el *caso Gürtel* y la adjudicación de contratos públicos a la empresa Orange Market.

### **Ricardo Costa**

Diputado autonómico, portavoz popular en las Cortes Valencianas y secretario general del PP de Valencia. Además es hermano del ex ministro popular Juan Costa. El juez Garzón encontró indicios contra él de cohecho, tráfico de influencias y falsedad, y se inhibió en favor del Tribunal Superior de Justicia de Valencia (TSJV) al tratarse de un aforado y cargo gubernamental. El TSJV se declaró competente para investigar su presunta implicación en la trama y abrió diligencias por un presunto delito de cohecho. Finalmente, la Sala de lo Civil y lo Penal del TSJV acordó el 3 de agosto de 2009 archivar la causa al considerar que «no existe relación directa entre el pago de prendas» y los «agasajos» que pudieron recibir los imputados por el *caso Gürtel* y la adjudicación de contratos públicos a la empresa Orange Market. Tras levantarse parte del secreto de sumario, Génova ha presionado a Camps para que prescindiera de Costa, que acabó cesado no sin polémica previa.

### **José Víctor Campos Guinot**

Ex vicepresidente de la Generalitat y ex consejero de Justicia. Secretario de Organización del PP valenciano hasta abril de 2007. No aforado imputado por Garzón, que encontró indicios contra él de cohecho, tráfico de influencias y falsedad, y se inhibió en favor del Tribunal Superior de Justicia de Valencia (TSJV). El TSJV se declaró competente para investigar su presunta implicación en la trama y abrió diligencias por un presunto delito de cohecho. Finalmente, la Sala de lo Civil y lo Penal del TSJCV acordó el 3 de agosto de 2009 archivar la causa al considerar que «no existe relación directa entre el pago de prendas» y los «agasajos» que pudieron recibir los imputados por el *caso Gürtel* y la adjudicación de contratos públicos a la empresa Orange Market.

### **Rafael Berotet Parreño**

Ex jefe de gabinete de la Conselleria de Turismo de la Generalitat Valenciana. No aforado imputado por Garzón, que encontró indicios contra él de cohecho, tráfico de influencias y falsedad y se inhibió en favor del Tribunal Superior de Justicia de Valencia (TSJV). El TSJV se declaró competente para investigar su presunta implicación en

la trama y abrió diligencias por un presunto delito de cohecho. Finalmente, la Sala de lo Civil y lo Penal del TSJV acordó el 3 de agosto de 2009 archivar la causa al considerar que «no existe relación directa entre el pago de prendas» y los «agasajos» que pudieron recibir los imputados por el *caso Gürtel* y la adjudicación de contratos públicos a la empresa Orange Market.

### **Benjamín Martín Vasco**

Diputado de la Asamblea de Madrid y ex presidente de la comisión de espionaje de este órgano. Uno de los aforados sobre los que Garzón halló indicios y se inhibió en favor del TSJ de Madrid (TSJM). El TSJM le impuso una fianza de 955.000 euros y le imputa los delitos de cohecho, tráfico de influencias, fraude fiscal, asociación ilícita, blanqueo de capitales y falsedad. Tras levantarse parte del secreto de sumario y tras pedírselo la presidenta madrileña, Esperanza Aguirre, abandonó el grupo popular en la Asamblea de Madrid y renunció a formar parte del grupo mixto, junto a los otros dos diputados autonómicos imputados.

### **Alfonso Bosch**

Diputado de la Asamblea de Madrid y ex gerente de la Empresa Municipal del Suelo y la Vivienda de Boadilla del Monte. Uno de los aforados sobre los que Garzón halló indicios y se inhibió en favor del TSJ de Madrid. El TSJM le imputa los delitos de cohecho, tráfico de influencias, fraude fiscal, asociación ilícita, blanqueo de capitales y falsedad. Tras levantarse parte del secreto de sumario y tras pedírselo la presidenta madrileña, Esperanza Aguirre, abandonó el grupo popular en la Asamblea de Madrid y renunció a formar parte del grupo mixto, junto a los otros dos diputados autonómicos imputados.

### **Arturo González Panero**

Imputado en el caso por blanqueo de capitales, fraude fiscal, cohecho y tráfico de influencias. Está en libertad bajo fianza de 1,8 millones de euros tras negarse a declarar ante el TSJM hasta que se levantara el secreto de sumario. Ex alcalde popular de Boadilla del Monte, una de las localidades en las que se ha desarrollado la trama. Aunque defiende su inocencia, finalmente dimitió de su cargo, después de que le instara a ello el PP. Tras levantarse parcialmente el secreto de sumario, el alcalde de Boadilla, Juan Siguero, le expulsó del grupo popular municipal, aunque González Panero se negó a devolver el acta.

### **Alberto López Viejo**

Uno de los aforados sobre los que Garzón halló indicios y se inhibió en favor del TSJ de Madrid. El TSJM le impuso una fianza de 750.000 euros y le imputa los delitos de cohecho, tráfico de influencias, fraude fiscal, asociación ilícita, blanqueo de capitales y falsedad. Ex consejero de Deportes de la Comunidad de Madrid, que dimitió, y diputado de la Asamblea de Madrid. Según la presidenta madrileña, Esperanza Aguirre, López Viejo no ha hecho nada «ni ilegal, ni irregular», sino que ha contratado a las empresas investigadas como responsable de organización de actos de la Comunidad de Madrid. No obstante, tras levantarse parte del secreto de sumario y tras pedírselo la presidenta madrileña, abandonó el grupo popular en la Asamblea de Madrid y renunció a formar parte del grupo mixto, junto a los otros dos diputados autonómicos imputados. Aguirre se confesó luego «dolida» porque López Viejo la desobedeció y siguió contratando con empresas de *Gürtel*.

### **Guillermo Ortega**

Imputado en el caso por delitos de cohecho, fraude fiscal, tráfico de influencias y blanqueo de capitales. En libertad sin medidas cautelares tras declarar ante Garzón. Ex director general del Mercado Puerta de Toledo y ex alcalde de Majadahonda. Presentó su dimisión a la presidenta madrileña ante las investigaciones. Durante su mandato como alcalde de Majadahonda tuvo como asesora a Carmen Rodríguez Quijano, esposa de Francisco Correa, ambos detenidos en la operación.

## **Ginés López**

Alcalde del Ayuntamiento de Arganda del Rey desde 2003, presidente del PP de este municipio desde 1990 y miembro del Comité Ejecutivo Regional del PP. Imputado por Garzón por fraude fiscal, cohecho, prevaricación y tráfico de influencias. Según el juez, habría percibido comisiones por importe de 523.439 euros. Ha dimitido tras conocerse su imputación.

## **Jesús Sepúlveda**

Alcalde de Pozuelo de Alarcón desde 2003, presidente local del PP y miembro del Comité Ejecutivo Regional del PP de Madrid. Imputado por Garzón por fraude fiscal, cohecho, prevaricación y tráfico de influencias. Según el juez, se le atribuyen cobros de la «Caja B» de Correa por importe de 422.000 euros. Ha dimitido tras conocerse su imputación. Renunció a su acta de concejal en Pozuelo tras levantarse parte del secreto del sumario del caso.

## **Tomás Martín Moral**

Director general de gestión urbanística de Boadilla del Monte (Madrid) y vicepresidente y consejero delegado de la Empresa Municipal del Suelo y la Vivienda de esta localidad, cuyo ex alcalde Arturo González Panero ha sido uno de los primeros imputados en el caso. Miembro del Comité Ejecutivo local del PP. Imputado por Garzón por fraude fiscal, cohecho, prevaricación y tráfico de influencias. Habría percibido comisiones por unos 378.172 euros, según el magistrado.

## **Clemente Aguado**

Ex diputado de la Comunidad de Madrid, ex viceconsejero de Inmigración del Gobierno de Madrid y ex director de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado. Imputado por Garzón por fraude fiscal, cohecho, prevaricación y tráfico de influencias. Habría percibido unos 16.000 euros de la «Caja B» de Correa, según el magistrado.

## **José Galeote**

Ex concejal de Boadilla. Padre del eurodiputado del PP Gerardo Galeote. Imputado por Garzón por fraude fiscal, cohecho, prevaricación y tráfico de influencias. Habría percibido unos 612.506 euros de la «Caja B» de Correa, según el juez.

## **Ricardo Galeote**

Concejal de Estepona (Málaga) y ex gerente de la Sociedad Municipal de Turismo. Hermano del eurodiputado del PP Gerardo Galeote e hijo de José Galeote. Imputado por Garzón por fraude fiscal, cohecho, prevaricación y tráfico de influencias. Habría percibido unos 42.469 euros de la «Caja B» de Correa, según el juez.

## **Gerardo Galeote**

Eurodiputado del PP desde 1994, el juez Garzón le acusa de haber recibido de manera directa o indirecta más de 600.000 euros en la trama de corrupción. Aunque la Fiscalía desestimó la inhibición ante el Supremo porque «no había elementos suficientes» contra el eurodiputado, finalmente el magistrado lo ha señalado para justificar ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid por qué debe dejar la causa al Supremo, ya que Galeote es un aforado nacional. El TSJ de Madrid ha pedido al Supremo que asuma la causa ante los indicios de delito que encuentra contra él. Es el hermano de Ricardo e hijo de José, ambos imputados.

## **Luis Bárcenas**

Senador y tesorero del PP, cargo del que ha dimitido provisionalmente hasta que se aclare su inocencia. Está acusado por Garzón de recibir 1,3 millones de euros de las empresas vinculadas con Correa a cambio de recibir concesiones de actos públicos del partido. Ha presentado una querrela criminal contra el juez por estas acusaciones y es llamado «el cabrón» por los principales implicados debido a que dejó de concederles contratos en 2003. El TSJ de Madrid pidió al Supremo que asumiera la causa ante los indicios de delito contra la Hacienda Pública y de cohecho que encuentra contra él. Finalmente, el TS acordó investigarle, junto a Jesús Merino, por esos dos presuntos delitos y lo ha citado como imputado provisional. El Supremo pidió el 29 de julio el suplicatorio al Senado para poder seguir investigándole y éste lo concedió el 22 de septiembre.

### **Jesús Merino**

Diputado del PP por Segovia y ex vicepresidente de la Junta de Castilla y León. El TSJ de Madrid pidió al Supremo que asumiera la causa ante los indicios de delito contra la Hacienda Pública y de cohecho que encuentra contra él. Finalmente, el TS acordó investigarle, junto a Luis Bárcenas, por esos dos presuntos delitos y lo ha citado como imputado provisional. El Supremo pidió el 29 de julio el suplicatorio al Congreso para poder seguir investigándole, tras lo que Merino renunció al cargo de coordinador de comisiones del PP, aunque mantiene su escaño. El Congreso concedió el suplicatorio el 15 de septiembre [...].

RTVE.ES — MADRID 09.02.2009

Fuente: RTVE.es (2009).

---

1 En acceso gratuito en [www.analytictech.com/ucinet/](http://www.analytictech.com/ucinet/).

# CAPÍTULO 28

## SINTETIZAR UN EXPEDIENTE

### EJERCICIO

El trabajo de síntesis es esencial para cualquier estudiante que se precie. Ser capaz de sintetizar un gran volumen de documentos a través de un comentario ordenado es la labor de cada día de numerosos asesores. Dicho esto, una síntesis no consiste en explicar lo que contiene cada documento de forma aislada sino más bien en ordenar la información recogida para transmitirla de forma estructurada y eficaz. Aunque no sea obligatorio, se pueden citar las fuentes de los documentos utilizados.

El lector encontrará a continuación varios documentos (tabla 1) que tendrá que sintetizar. El objetivo es muy simple: le acaban de contratar como ayudante parlamentario y le toca leer, entender y organizar estos documentos para su diputado. Dicho diputado tiene una reunión dentro de dos horas y necesita un resumen sintético y completo de unas cuatro páginas manuscritas contestando a la pregunta siguiente: ¿Hay que suprimir el PER en Andalucía?

### TABLA 1

#### *Documentos sobre el Plan de Empleo Rural*

#### Documento 1

### EL PER, TÓPICOS Y MALENTENDIDOS

María Dolores Tortosa | Sevilla

Pedigüños, vagos, gallinas... Son los calificativos despectivos con que se ha tildado a Andalucía a cuenta del subsidio de desempleo agrario en los tres últimos meses. No han sido dichos así, sino con eufemismos que vienen a decir lo mismo. Lo más sorprendente es que a esa mala fama de las ayudas a los jornaleros andaluces han contribuido voces solventes en la vida política y económica. Primero fue Esperanza Aguirre la que criticó que se conceda dinero «de todos los contribuyentes para dar pitas, pitas...». Aunque luego pidió disculpas, sus declaraciones pusieron de uñas a representantes políticos y sindicales de todos los colores en Andalucía. Incluso a su partido, el PP, le hizo poca gracia la alusión. Poco más de dos meses después, el diputado catalán Josep Antoni Duran i Lleida espoleó de nuevo la polémica pidiendo la supresión del PER argumentando que «hoy en día no tiene sentido». El colofón en la retahíla de despectivos se lo ha puesto, por el momento, el presidente de Sacyr

Vallehermoso, Luis del Rivero, quien llegó a comparar esta semana pasada el sistema con las reservas indias y pidió su supresión porque «fomenta la vagancia».

Todas estas frases han recibido un aluvión unánime de críticas en Andalucía. «Son unos ignorantes», sentencia Antonio Perianes, responsable de la Federación Agroalimentaria de CCOO en Andalucía. Igualmente, el secretario general de la Federación de Trabajadores de la Tierra de UGT, Pedro Marcos, muestra su indignación por las «falsedades» que se están gestando. Todos quieren romper con los tópicos y malentendidos cocinados con el axioma de que Andalucía y Extremadura son las de más paro en España. «Estamos cansados de que políticos y empresarios de fuera metan la pata y manifiesten una cuestión que es absolutamente un tópico», clamaba indignado Luis Pizarro, consejero de Gobernación de la Junta.

Tópicos que empiezan por considerar el subsidio agrario como un recurso para obtener votos. El «pitas, pitas...» de Aguirre y las declaraciones de Duran i Lleida iban en ese sentido. Sin embargo, es un argumento sin mucho peso para los gobernantes andaluces. Andalucía, que cuenta con más de ocho millones de habitantes, tiene adscritos al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS) a unos 500.000 trabajadores. De ellos sólo 151.661 constaban como beneficiarios del subsidio eventual agrario y de la renta agraria en marzo.

## EL SELLO DEL CAMPO

El Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social fue creado en 1984 como un seguro específico para Andalucía y Extremadura, dos comunidades atenazadas entonces por la emigración. Los que se den de alta deben pagar una media de 70 euros, el llamado «sello» del campo. A cambio, tienen derecho a una prestación por desempleo para la que deben acreditar 35 peonadas (este año son 20 debido a las lluvias).

Perianes y Marcos recuerdan que lo que reciben es mucho menos que un desempleado de la rama general. «En proporción cotiza más de lo que recibe», explica Perianes. El jornalero cobrará durante un máximo de seis meses 420 euros de media al mes, la mitad de lo que percibiría un desempleado del régimen general de la Seguridad Social. Su base de cotización es menor, por lo que su jubilación también será más pequeña.

El Estado se gasta alrededor de 600 millones de euros al año (52 mensuales) en la cobertura del subsidio agrario en Andalucía. Fuentes de la Junta señalan que «apenas supone el 1,83 por 100 del coste total en prestaciones por desempleo en España» y el 9,93 por 100 del de Andalucía (datos de marzo). Antonio Perianes apunta al gasto este año en subvenciones al automóvil, 800 millones de euros. «Buena parte se han ido a Cataluña», afirma como respuesta a las críticas de Duran i Lleida.

## EL VERDADERO PER

Muchos se preguntan por qué hay desempleo en el campo cuando hacen falta tantos inmigrantes para las cosechas de la fresa o la aceituna. Perianes contesta que la eventualidad en el campo (el 87 por 100 de sus trabajadores) hace que un empresario necesite de golpe mucha mano de obra y en otras épocas ninguna. Otra realidad es que los jornaleros no suelen moverse, tienden a trabajar en lo que hay en su entorno. «Es lo que ha evitado que haya despoblamiento en los pueblos de Andalucía, como sí ha ocurrido en otras comunidades», recuerda Francisco Toscano, presidente de la FAMP. Para contribuir a que los jornaleros alcancen las 35 peonadas se aprobó al mismo tiempo que el subsidio el llamado Plan de Empleo Rural (PER). Ya no se llama así. Ahora recibe el nombre de Programa de Fomento de Empleo Agrario (Profea) y es la inversión que anualmente destinan el Gobierno y la Junta para obras municipales que compense la época de poca actividad agrícola. Este año la cantidad aprobada es de 143,4 millones de euros. Las obras del PER han permitido la dotación de numerosos equipamientos y mejoras urbanísticas a los pueblos andaluces. «Es un gran descubrimiento, un modelo a exportar a países en desarrollo, incluso a Europa, para solucionar los problemas de enraizamiento de la gente a su territorio», argumenta Toscano refiriéndose tanto al subsidio como a las obras del PER.

La Consejería de Empleo advierte de que mientras las solicitudes de prestaciones en general por desempleo han aumentado considerablemente en el último año, es significativo que las altas en el subsidio agrario se van reduciendo. Ello se debe en parte a que desde 2002 se impiden nuevas incorporaciones al subsidio por desempleo

agrario del REASS, y su sustituto, la renta agraria, es poco conocida.

Pero hay un dato más llamativo que contradice la versión de que el subsidio andaluz fomenta el abandono de los estudios en los jóvenes, como dijo Del Rivero. El 63 por 100 de los beneficiarios son mujeres. La mayoría, tanto hombres como mujeres, tienen más de cuarenta y cinco años. En la franja de los cincuenta a sesenta y cinco es donde se concentra el mayor número de perceptores. Muchas mujeres que han estado cuidando a los hijos se van a trabajar al campo mayores con el fin de tener una jubilación. De esta forma contribuyen a la renta familiar. «Es una economía de supervivencia; si no, se tendrían que ir del pueblo», dice Perianes.

Los sindicatos pelean para que los jornaleros andaluces pasen a la rama general, ya que obtendrían mayores beneficios, pero siguen defendiendo el subsidio, aunque con algunas mejoras que acaben con los «trapicheos» del campo. Entre ellos la economía sumergida. Muchos patronos no dan de alta a los trabajadores cuando ya han cotizado las 35 peonadas. Pese a ello, el fraude detectado es mínimo, no supera el 2 por 100.

Fuente: *Ideal* (2010).

## Documento 2

### PLAN DE EMPLEO RURAL

El Plan de Empleo Rural, más conocido como PER, era un subsidio agrario creado por el gobierno de España durante el mandato de Felipe González Márquez, y aplicado en las zonas rurales de Andalucía y Extremadura. Daba derecho a los perceptores a cobrar seis meses de subsidio por haber trabajado en el campo al menos 35 jornadas, siempre que se cumplieran ciertas condiciones en función de la edad, situación familiar e ingresos mínimos. En diciembre de 1996 pasó a denominarse Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agrarios (AEPSA) y pasó a aplicarse a más comunidades autónomas, aunque Andalucía y Extremadura copan el 86,5 por 100 de las ayudas. Para ser subsidiario del PER había que cumplir dos requisitos indispensables para entrar: ser agricultor y vivir en Andalucía o Extremadura. Para darse de alta en el PER había que pagar 70 euros —el llamado sello del campo— y a cambio el subsidiado tenía derecho a seis meses de desempleo por cada 35 días trabajados (no confundir con el paro o el subsidio de desempleo, ya que los perceptores del PER o actual AEPSA no cuentan, en estadísticas, como parados del sistema general). El subsidio equivalente actual, AEPSA, requiere de 20 días trabajados y fue ampliado a seis comunidades autónomas más. En 2008 los fondos dedicados por comunidades del total de 203,65 millones de euros son: Andalucía, 134.458.594,48 euros; Extremadura, 35.742.158,03 euros; Castilla-La Mancha, 8.730.463,30 euros; Comunidad Valenciana, 7.236.708,50 euros; Castilla y León, 3.681.038,60 euros; Murcia, 4.326.554,07 euros; Canarias, 2.699.428,31 euros; Aragón, 774.371,59 euros.

El PER fue polémico desde su creación: sus defensores argumentan que contribuye a mejorar las condiciones de vida en el medio rural y a evitar un éxodo de población de éste a las ciudades; sus detractores argumentan que evita un verdadero desarrollo de los pueblos y que lleva aparejados diversos tipos de fraude (trabajadores que declaran peonadas falsas para alcanzar el subsidio o que continúan trabajando ilegalmente mientras lo reciben). Otro argumento de crítica al PER habla de voto cautivo, en el sentido de que la entrega de subsidios por parte del gobierno favorece el que los subsidiados le voten. Sin embargo, un estudio de la Universidad de Granada apunta a un beneficio de IU frente a un perjuicio del PP, sin que el PER repercutiera en los apoyos al PSOE. La reducción del número de peonadas requeridas para cobrar el subsidio de treinta y cinco a veinte fue duramente criticada por algunos sectores que la tildaron de artefacto para reducir la cifra real de parados en más de 200.000 personas en el segundo trimestre de 2010, de compra de votos o motivo de la posterior subida del IVA. De los fondos destinados al PAC, 5.100 millones de euros (2008), sólo 203 millones fueron destinados a AEPSA, partida reducida en comparación con las ayudas recibidas por otros sectores, como la banca, con 50.000 millones de euros, o el sector del automóvil, con 5.200 millones.

### Documento 3

## DURAN CREE QUE ES EL MOMENTO DE REVISAR EL PER EN ANDALUCÍA Y EXTREMADURA

Barcelona (Agencias)

El portavoz de CiU en el Congreso de los Diputados, Josep Antoni Duran i Lleida, ha abogado por revisar la política de subvenciones y se ha preguntado si no es el momento de plantearse si sigue teniendo sentido el Plan de Empleo Rural (PER). «No sé si no es el momento de reflexionar sobre lo que significa el gasto del PER en Andalucía y Extremadura. Eso tenía sentido hace unos cuantos años, pero hoy no es así», ha asegurado en una entrevista con la Cadena SER, que recoge un comunicado de la emisora.

Duran criticó que en Andalucía y Extremadura hayan reducido de treinta y cinco a veinte los días necesarios para cobrar el subsidio y afirmó que en plena crisis esto «no tiene sentido». «Yo sé que las cosas que no se quieren oír duelen muchísimo», pero cree necesario abrir un debate sobre esta cuestión.

El dirigente democristiano matizó que en el pasado el PER tenía sentido porque Andalucía «había sido objeto de un cierto expolio», pero destacó que esa época ha acabado. Concluyó que España es un país «excesivamente subvencionado» y añadió que las subvenciones se utilizan para captar el voto. «Creo que hay que revisar toda la política de subvenciones, España es un país excesivamente subvencionado, porque esa subvención se utiliza después como instrumento cautivo del voto», ha añadido.

Duran se ha mostrado convencido de que «es imprescindible acometer un plan de ajuste» para recuperar la confianza en nuestra economía, y, pese a que ha matizado que CiU decidirá su voto cuando conozca los detalles, ha añadido: «No me veo votando en contra de algo que está aplaudiendo la UE y el FMI.» Duran ha mostrado su convicción de que en la actual situación política y económica, la salida no puede ser ni la moción de censura ni el adelanto de elecciones. «No veo que el presidente Zapatero esté dispuesto a adelantar elecciones; una moción de censura planteada por el PP seguramente la perderían; y una moción de confianza planteada por el presidente del Gobierno la perdería. Prefiero que el Gobierno gobierne y que estudie a fondo las medidas que presente», ha afirmado. Respecto a las medidas que propone su grupo, ha hecho hincapié en la necesidad de aumentar los ingresos, sin que eso suponga necesariamente subidas de impuestos. Ha mencionado como posibilidades la venta de algunos activos de empresas públicas y el aumento de ingresos a través de la ocupación, de modo que «gente que está cobrando un subsidio pase a tener un trabajo». Para pymes, ha agregado, se debería premiar la creación y el mantenimiento de empleo con una rebaja de dos puntos de las cuotas de la Seguridad Social.

Fuente: *La Vanguardia* (2010).

### Documento 4

## LA GÉNESIS DEL MODELO PER-SUBSIDIO

La formación de este modelo fue a la vez consecuencia de una traición y compensación por ella. En los principios de la reforma del franquismo y la Transición (1974-1978), la reivindicación de la Reforma Agraria —entendida, en primer lugar, como expropiación de los latifundios— estaba de plena actualidad en Andalucía como exigencia nacional y especialmente como demanda social en el medio rural andaluz. Era la vía sentida como natural y legítima para resolver las carencias seculares andaluzas, asegurando trabajo decente y regular a las masas de jornaleros desempleados y la palanca para sostener otro modelo de desarrollo para Andalucía.

Sin embargo, resolver este agravio histórico —atacando a la propiedad privada de la tierra— no era compatible con el proyecto de Transición política estatal pactado entre las jerarquías del régimen franquista y las direcciones de la izquierda reformista española. La nueva democracia española —según habían diseñado— no podía integrar ni la Reforma Agraria ni la autodeterminación de las nacionalidades. La tarea de reconducir esta situación fue asumida en Andalucía por la sucursal andaluza del PCE, entonces ampliamente implantado y hegemónico entre la izquierda. Directamente y a través de su control sobre CCOO, el PCE reorientó y desvió las luchas jornaleras andaluzas en todo lo que

le fue posible, abandonando exigencias calificadas como utópicas o desestabilizadoras y optando por reivindicaciones razonables, que fueran soportables por el régimen al tiempo que paliaran las condiciones de necesidad en el campo andaluz.

De ahí nacieron las protestas en demanda de Fondos de Empleo Comunitario, es decir, fondos que arbitrariamente distribuían los gobernadores civiles entre los pueblos para dar trabajo haciendo faenas y que, repartidos pueblo a pueblo, permitían subsistir a los jornaleros en paro. Otras fuerzas, como el SOC, que intentaron mantener viva la reclamación de Reforma Agraria con luchas radicales u ocupaciones de fincas, fueron superadas finalmente por la alianza entre el gobierno español y el PCE (a la que muy pronto se sumaría el PSOE, anteriormente inexistente). Precisamente iba a ser el PSOE el beneficiario político esencial de este trabajo sucio realizado por el PCE (en el que, por cierto, participaron directamente algunos de los que todavía hoy dirigen su sucursal andaluza).

A la altura de 1980, la Reforma Agraria aún estaba lo suficientemente vigente como para ser incluida en el catálogo retórico de objetivos a cumplir, recogidos en el texto estatutario andaluz; aun a sabiendas de que la proyectada autonomía constitucional no dispondría de competencias políticas para ejecutarla. Fernando Soto —entonces secretario general de la sucursal andaluza del PCE y diputado a Cortes— tuvo entonces el cinismo de explicar expresamente que lo de menos era su viabilidad política y que lo importante era que figurara como referencia, para poder así justificar ante los trabajadores rurales en las plazas de los pueblos el apoyo al texto estatutario consensuado con la derecha que estafaba las aspiraciones nacionales de soberanía del pueblo andaluz.

Todavía en 1982, el primer gobierno del PSOE en Andalucía aprobaba una llamada Ley de Reforma Agraria Andaluza. Esa Ley se reducía a una propuesta de fomento de la productividad, acompañada por mecanismos de arrendamiento temporal del uso de la tierra. Se atenía escrupulosamente a los límites establecidos por UCD en su Ley española de Fincas Manifiestamente Mejorables. Además aparecía encorsetada por la legalidad constitucional y estatutaria que prohíbe al gobierno andaluz la posibilidad de imponer una legislación de expropiación propia, quedando esta competencia en manos del gobierno español. En resumen, una Ley que se limitaba a compilar y agrupar disposiciones precedentes de leyes estatales orientadas a favorecer la productividad agraria, sin afectar a la estructura de la propiedad de la tierra. Aun así, la decisión del presidente Escuredo de impulsar esta Ley condujo a su sustitución por el PSOE. La Ley fue olvidada.

La columna vertebral de la política del PSOE para el campo andaluz va a ser la sustitución del sistema del Empleo Comunitario por el del Subsidio Rural. Este último se concede individualmente, teniendo en cuenta el número de peonadas firmadas por los patrones. Ata pues a los jornaleros a la benevolencia de cada patrón, presionando a la baja los convenios, que se tienden a incumplir. Al ser más vital la firma que el jornal, el trabajo se convierte en instrumento para recibir el subsidio, con lo que prácticamente desaparecen las luchas en las temporadas tradicionales, disminuyendo sustancialmente la conflictividad. Además, la extendida necesidad de completar las firmas con peonadas de los ayuntamientos revierte en extensión clientelar del PSOE, que es quien distribuye las partidas que hacen posible esas peonadas. Si con el [Empleo] Comunitario era usual la lucha colectiva para conseguir un mejor reparto de fondos entre los diversos pueblos, ahora esto acaba, desintegrándose y cambiando de naturaleza la organización sindical y promoviéndose el sometimiento a la fuerza que controla las instituciones de forma hegemónica: el PSOE. No hay que olvidar, sin embargo, que el [Empleo] Comunitario preestablece las condiciones sociales sobre las que se instala el Subsidio: clientelismo local, desvío de la lucha del enfrentamiento con los patrones y por la tierra a la demanda de remesas de fondos, etc.

El sistema —dentro de una extrema heterogeneidad de situaciones locales y comarcales— permite acceder a un cierto ingreso regular —por mísero que sea— a miles de personas que antes carecían de él. Impone la paz social, mantiene bajos los salarios a la vez que fija población en el medio rural; supone de hecho el archivo de la exigencia de Reforma Agraria y permite la reconversión del campo andaluz cara a la entrada del Estado español en

la Unión Europea. El coste económico de esta operación es ridículo; no sólo si se valoran sus resultados cualitativamente —el control social de un país de siete millones de habitantes por el valor anual de unos cuantos aviones— sino incluso si cuantitativamente se compara con las inversiones estatales en otras reconversiones, como la minera o la industrial, que se afrontan en otras naciones del Estado.

Fuente: *Boletín Andalucía Libre* (2002).

## Documento 5

# LA CRISIS ECONÓMICA HA VUELTO A PONER EL PER EN EL DISPARADERO POLÍTICO

Madrid

La crisis económica ha vuelto a poner el PER en el disparadero político. O, para ser exactos, el subsidio agrario del que disfrutaban más de 140.000 andaluces y extremeños (son abrumadora mayoría los primeros) y que supone a las arcas públicas un desembolso que ronda los dos millones de euros diarios.

El último en pronunciarse ha sido Josep Antoni Duran i Lleida. El portavoz de CiU en el Congreso aseguró la semana pasada que ha llegado el momento de «reflexionar serenamente sobre lo que significa el gasto del PER» y denunció el «voto cautivo» que hay detrás de la prestación. A finales de marzo, fue la presidenta de la Comunidad de Madrid, Esperanza Aguirre, quien consideró una «vergüenza» que, a causa del temporal de lluvia, el gobierno decidiera rebajar de treinta y cinco a veinte el número de peonadas para cobrar el subsidio del campo. «Es dar pitas, pitas con dinero público», adujo.

El PP andaluz, con Javier Arenas a la cabeza, se ha quejado reiteradamente del «régimen» tejido por el PSOE en sus casi treinta años de gobierno, basado en una red clientelar de cargos públicos, una gigantesca Administración que extiende sus tentáculos a todos los rincones sociales y, como consecuencia, una abundante bolsa de voto cautivo que taponan el cambio de gobierno en una comunidad a la que sólo supera Canarias en tasa de desempleo. Un 27,2 por 100 de la población activa está sin trabajo.

No obstante, aunque la denuncia de Duran i Lleida sea compartida por numerosos cargos del partido en la región andaluza —sólo en la intimidad, eso sí—, el discurso oficial ha sido de contraataque al dirigente de CiU. En este sentido, Arenas ha hecho frente común con el Partido Socialista y ha reprochado a Duran i Lleida que incurra en un «grave error». «Le invito a conocer a fondo la realidad andaluza para que sepa que el subsidio en Andalucía y en muchas zonas es absolutamente imprescindible.»

La estrategia del PP andaluz es la de no pisar ninguna mina que pueda suponer una pérdida de eventuales votantes, aunque para ello tenga que replegar transitoriamente el discurso del voto cautivo.

Sustituir la cultura del subsidio por la del trabajo fue la principal directriz marcada por Javier Arenas en sus primeros años como ministro, con el entonces secretario general de Empleo, Manuel Pimentel, su segundo de a bordo. A esa aspiración es a la que se refirió la presidenta de la Comunidad de Madrid cuando soltó su «pitas, pitas». Y es la que subyace en el fondo de las palabras del dirigente de CiU.

Fuente: *La Razón* (2010).

## Documento 6

# COMUNIDAD EMPRENDEDORA Y COMPETITIVA

El fracaso de las primeras tentativas de industrialización en el siglo XIX y la pervivencia de unas estructuras agrarias injustas han proyectado durante largo tiempo la imagen de una Andalucía marcada por el atraso y la marginación económica. No obstante, en los tres últimos decenios, coincidiendo con la recuperación de la democracia y el autogobierno, la comunidad autónoma ha conseguido desviarse de ese rumbo gracias a una profunda transformación económica y social, protagonizada por la iniciativa privada y apoyada desde las Administraciones públicas con cuantiosas inversiones en salud, educación, servicios sociales e infraestructuras. Desde mediados de la pasada década y hasta 2008, año que puso fin al ciclo de crecimiento en los países europeos, la economía andaluza mantuvo un fuerte ritmo de convergencia respecto a España y la Unión Europea, con crecimientos sensiblemente mayores en producción, creación de empleo y constitución de empresas, entre otros indicadores. El ajuste de la actividad en 2009 fue de menor intensidad en la región que en las economías de referencia. De este modo, durante el período 1982-2008, la comunidad registró un crecimiento económico acumulado del 142,5 por 100, superior en 67,5 puntos al de la Unión Europea, mientras que la creación de puestos de trabajo fue algo más de tres veces mayor.

Estas tendencias positivas se ven matizadas por las diferencias que, en términos absolutos, aún son patentes en aspectos como el mayor nivel de paro (25,4 por 100, según la Encuesta de Población Activa) o el menor PIB *per capita* (17.606,9 euros en 2009, el 78,3 por 100 de la media española).

La estructura económica de Andalucía se caracteriza por el gran peso de su sector terciario, que representa el 73,6 por 100 del valor añadido bruto regional, mientras que la industria y la construcción suponen un 21,8 por 100 y el sector primario un 4,6 por 100. El turismo y la agricultura —incluyendo la industria agroalimentaria— constituyen hoy día las auténticas locomotoras de la economía andaluza y sus principales bazas en los mercados internacionales.

Los focos de dinamismo se localizan fundamentalmente en torno a la agricultura del valle del Guadalquivir, los cultivos bajo plástico de las costas de Huelva y Almería, el turismo del litoral y las concentraciones industriales de Sevilla, Huelva, Córdoba, Granada, la bahía de Cádiz, el Campo de Gibraltar y el oeste de la provincia de Jaén. A estas zonas se suman espacios de innovación, como las tecnópolis de Cartuja 93 en Sevilla o el Parque Tecnológico de Andalucía en Málaga.

Fuente: Junta de Andalucía (2013).

## Documento 7

# LA CASA DE ALBA DEJARÍA DE PERCIBIR MILLONES EN AYUDAS AGRARIAS SI PROSPERA LA PAC

Olatz Ruiz | Sevilla

La Casa de Alba recibe unos tres millones de euros anuales por ayudas agrarias de la Unión Europea a través de algunas sociedades, como Euroexplotaciones Agrarias, Eurotécnicas Agrarias, Castrofresno o Agrotec. Pero esto podría tener los días contados. Hace unos días, Cayetano Martínez de Irujo, conde de Salvatierra, que en los últimos años ha tomado las riendas de las fincas de la familia, se dejaba caer con unas declaraciones a un programa de televisión en las que consideraba que el subsidio agrario de poco más de 400 euros mensuales que perciben los jornaleros ponía en evidencia que en Andalucía había «pocas ganas de trabajar».

Aunque en las últimas horas Martínez de Irujo ha explicado a través de un comunicado sus «matizaciones», como él se refiere a su nuevo discurso, en las que afirma sentir «admiración por Andalucía y por los andaluces», lo cierto es que sobre las fincas de la familia se cierne el riesgo de perder la mayor parte de las ayudas comunitarias si prospera la actual propuesta de reforma de la Política Agraria Común (PAC) que debe entrar en vigor a partir de 2014 una vez la aprueben el Parlamento Europeo y los países miembros de la UE.

Las ayudas percibidas por la Casa de Alba, como por el resto de los propietarios agrícolas y ganaderos, se reciben en función de la cantidad de hectáreas, no de la producción, algo que recibe muchas críticas por parte de

los ciudadanos europeos. Es por eso que en la Comisión Europea se plantea la posibilidad de poner un tope de 300.000 euros por perceptor, lo que podría reducir en unos 2,5 millones de euros los ingresos de la Casa de Alba por este concepto. Además, se propone eliminar de la lista de perceptores los titulares de tierras que no reciban al menos un 5 por 100 de sus ingresos por la agricultura para eliminar lo que denominan en Bruselas como «agricultores de sofá».

## UN REPARTO DESIGUAL

El reparto de las ayudas de la PAC es bastante desigual. España es el segundo país de la UE perceptor de ayudas, por detrás de Francia, con unos 6.500 millones de euros anuales y sólo el 1,41 por 100 de los productores españoles percibe ayudas agrícolas directas por un importe superior a los 50.000 euros y acapara el 25 por 100 del total de los fondos, según un informe publicado por la Comisión Europea.

Unos 3.580 titulares de explotaciones reciben pagos directos superiores a los 100.000 euros. En los listados de mayores perceptores siempre han estado las empresas de la Duquesa de Alba y sus hijos. Durante varios años se han hecho públicos los listados de los perceptores de ayudas de la PAC y la cuantía de los fondos, pero a partir de este ejercicio sólo puede hacerse con entidades jurídicas y no con personas físicas, según decisión del Tribunal Europeo de Luxemburgo, que respondía así a las quejas de particulares que no querían ver difundidos sus ingresos.

Sin embargo, se sabe que la empresa Euroexplotaciones Agrarias percibió 1,16 millones de euros en ayudas en 2010, y Cayetano Martínez de Irujo admitía en el programa de televisión *Salvados* emitido la pasada semana que la Casa de Alba cobraba un total próximo a los 3 millones por las 34.000 hectáreas repartidas por toda España. En todo caso los ingresos de la Casa de Alba en concepto de subvención no se reducen a las ayudas agrarias aunque también se origina en sus tierras, ya que en algunas explotaciones han cambiado los cultivos por los huertos solares, una actividad de producción fotovoltaica fuertemente subvencionada aunque ahora se ven recortadas estas ganancias.

## LOS QUE MÁS RECIBEN

No es sólo la Casa de Alba. La aristocracia terrateniente europea también es tradicional perceptora de grandes ayudas. En las listas de subvenciones siempre aparecen entre los que más reciben la Reina de Inglaterra, Isabel II, que percibe más de medio millón de euros a través de la firma Sandringham Farms, mientras que el Príncipe Carlos recaudaba más de 200.000 euros por sus granjas de Cornwall. Otros destacados aristócratas subvencionados son el Duque de Westminster, con más de un millón de euros, o el Príncipe Joaquín de Dinamarca.

En España siempre ha figurado entre los más favorecidos por la PAC la familia Mora Figueroa Domecq (con un total de 2.793.942,55 euros, que cobra su sociedad Complejo Agrícola, S.A., domiciliada en la localidad gaditana de Vejer de la Frontera), el Duque del Infantado o la inmobiliaria Osuna. Casi la mitad de los cien principales beneficiarios tienen propiedades en la provincia de Sevilla. Y el ex ministro Miguel Arias Cañete también es asiduo de los puestos altos entre los perceptores.

También aparecen los nombres de conocidas explotaciones agrarias y ganaderas, como las de los empresarios Hernández Barrera, López de la Puerta o Martínez Sagrera. Las subvenciones europeas han llevado a invertir en tierras a empresarios de otros sectores. Uno de los casos más conocidos es el del ex banquero Mario Conde, que recibía unos 60.000 euros por los olivos de la finca Los Carrizos de Castiblanco y otra importante cantidad por los de La Salceda, en Sevilla y Toledo respectivamente. Otra sociedad inmobiliaria radicada en Madrid y con actividad inmobiliaria, León Urquijo, suele encabezar las listas de ayudas.

Dentro de los treinta mayores perceptores de ayudas de la PAC encontramos a las empresas Azucarera Ebro (ahora en manos de British Sugar), Corporación Peñasanta (Central Lechera Asturiana), García Carrión (zumos y vinos Don Simón), Nutrexpá (Colacao, Nocilla...) o Pastas Gallo. Llama la atención encontrarse como beneficiarios de la PAC a grandes superficies como Mercadona o incluso a la Cría Caballar de las Fuerzas Armadas españolas, además de numerosas entidades públicas (también propietarias de tierras, desde ayuntamientos a comunidades

autónomas) y grandes cooperativas, aunque en este caso representan a sus socios agricultores o ganaderos.

## REFORMA DE LA PAC

El sector agrario español rechaza mayoritariamente la propuesta de la reforma de la PAC pero tan sólo en la organización agraria Asaja han mostrado su oposición frontal al tope de ayudas planteado por Bruselas, según defendía recientemente el presidente nacional, Pedro Barato, en una jornada de debate celebrada en Sevilla. Sin embargo, no sería la primera vez que los agricultores que perciben grandes ayudas y las sociedades en que se incluyen sus tierras buscan una manera de eludir estas normativas con maniobras como la división de tierras y empresas, tal y como sucedió cuando se quiso aplicar la reforma agraria en Andalucía en los años ochenta por parte del gobierno socialista.

## LA RESPUESTA JORNALERA

Mientras tanto, Cayetano Martínez de Irujo ha tenido que enfrentarse a las denuncias y los intentos de ocupación de tierras del Sindicato Andaluz de Trabajadores (SAT). Su representante legal, Luis Ocaña, advertía hace unos días que la Casa de Alba podría estar cometiendo delitos contra Hacienda y contra los derechos de los trabajadores. Unos veinte trabajadores presentaron denuncia al encontrarse presuntamente trabajando en estas fincas de manera irregular, por lo que se han enviado a la Fiscalía una denuncia acompañada de «documentos laborales e informes contables y económicos». Es de suponer que estas denuncias sean tratadas en el encuentro que Cayetano Martínez de Irujo ha aceptado mantener el próximo martes con los dirigentes del SAT, un compromiso adquirido tras la irrupción de jornaleros adscritos a este sindicato en la finca La Arroyuela, ubicada en la localidad sevillana de Carmona, reclamando trabajo.

Fuente: *El Mundo* (2011).

## Documento 8

# EL GOBIERNO PROLONGA LA INCERTIDUMBRE SOBRE EL PAGO DEL SUBSIDIO AGRARIO

Ginés Donaire | Jaén

El Ministerio de Empleo y Seguridad Social ha decidido prolongar la agonía que viven miles de jornaleros andaluces y sus familias, que siguen sin saber si podrán cobrar este año el subsidio o la renta agraria después de no haber completado los treinta y cinco jornales que se exigen.

En la reunión mantenida esta tarde con la secretaria de Estado de Empleo, Engracia Hidalgo, los sindicatos y las organizaciones agrarias mostraron su frustración después de que el ministerio no sólo rechazara de plano la exoneración total de las peonadas, sino que siga sin concretar la anunciada modulación por comarcas del número de peonadas exigibles. En la puerta de Empleo, medio centenar de alcaldes andaluces pertenecientes al PSOE tampoco quisieron ocultar su decepción y acusaron a la ministra, Fátima Báñez, de «reírse de la desgracia de miles de familias».

El Ministerio de Empleo ha constatado ya la drástica reducción de jornales en la campaña de la aceituna, con un descenso medio por encima del 70 por 100. Ese reconocimiento implícito tendría consecuencias directas para las provincias de Jaén, Córdoba, Granada, Málaga y Sevilla, pero dejaría fuera de regulación a las de Cádiz, Almería y Huelva. Por eso, los sindicatos pidieron que también se tenga en cuenta el descenso productivo y en materia de empleo en cultivos como los cítricos, otros frutales e incluso la vid.

El ministerio baraja reducir las peonadas desde las treinta y cinco que se exigen actualmente a veinte, en sintonía con las dos últimas ocasiones en que se adoptó una medida extraordinaria similar, en los años 2005 y 2010. Ese recorte fue también el que reclamó el Parlamento andaluz en la proposición aprobada —con la abstención del PP— a finales del pasado mes de septiembre. Sin embargo, los aforos de cosecha en el olivar realizados en su día por la Consejería de Agricultura se han quedado cortos y la pérdida de empleo es mucho mayor de lo que se calculó. Los sindicatos estiman que, sólo en el olivar, se han perdido nueve millones de jornales, la mitad de ellos en la provincia de Jaén. «El posible recorte de peonadas es ahora insuficiente, queremos la exoneración total», señaló el secretario de la Federación Agroalimentaria de UGT en Andalucía, Pedro Marcos, contrariado también porque el ministerio no haya accedido tampoco a negociar un plan de empleo extraordinario en la comunidad.

La decepción fue mayor entre los alcaldes socialistas desplazados hasta Madrid para intentar presionar al Ministerio de Empleo. Y no sólo por el resultado del encuentro, sino por la ausencia en el mismo de la ministra, Fátima Báñez. «Ni siquiera ha sido capaz de dar la cara, está demostrando una insensibilidad que roza lo inhumano y no hace más que reírse de miles de familias», señaló el alcalde de Arjona (Jaén), Javier Sánchez, en representación del medio centenar de ediles socialistas que protestaron a las puertas de la sede ministerial y que tuvieron el respaldo de la portavoz socialista en el Congreso, Soraya Rodríguez.

A la reunión con los sindicatos UGT y CCOO y las organizaciones Asaja, Coag y UPA sí asistió la delegada del Gobierno en Andalucía, Carmen Crespo. A su término, Empleo reiteró que ningún jornalero se quedará sin cobrar el subsidio por circunstancias excepcionales de sequía, pero sin concretar más detalles.

Fuente: *El País* (2013).

# BIBLIOGRAFÍA

- ADORNO, T. W.; FRENKEL-BRUNSWIK, E.; LEVINSOM, D. S., y SANFORD, R. N. (1950): *The Authoritarian Personality*, Harper, Nueva York.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1996): *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- AKERLOF, G. (1970): «The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism», *Quarterly Journal of Economics*, 84, 488-500.
- ALESINA, A.; ROUBINI, N., y COHEN, G. (1997): *Political Cycles and the Macroeconomy*, Massachusetts Institute for Technology Press, Cambridge.
- ALLISON, G. (1971): *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little Brown, Nueva York.
- ALMOND, G. (1988): «Separate Tables: Schools and Sects in Political Science», *PS: Political Science and Politics*, 21 (4), 828-842.
- ALMOND, G. A., y VERBA, S. (1965): *The Civic Culture*, Little, Brown and Company, Boston.
- ÁLVAREZ-BENITO, G.; FERNÁNDEZ-DÍAZ, G., e ÍÑIGO-MORA, I. (eds.) (2009): *Discourse and Politics*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle.
- ALVIRA MARTÍN, F. (1991): *Metodología de la evaluación de programas*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL/HELLENIC GAME DEVELOPERS ASSOCIATION (2008): *AmnestyGame*, Atenas <http://amnestygame.com/> (última consulta el 30 de junio de 2012).
- ANDERSON, J. E. (1975): *Public Policy-Making*, Holt Reinhart and Winston Inc., Nueva York.
- (2003): *Public Policymaking: An Introduction*, Boston, Wadsworth.
- ANDUIZA PEREA, E.; CRESPO MARTÍNEZ, I., y MÉNDEZ LAGO, M. (1999): *Metodología de la ciencia política*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- ARROW, K. J. (1951): *Social Choice and Individual Values*, John Wiley Sons Inc., Nueva York.
- ASCH, S. E. (1955): «Opinions and Social Pressure», *Scientific American*, 193 (5), 31-35.
- ASCHER, W., e HIRSCHFELDER-ASCHER, B. (2005): *Revitalizing Political Psychology*.

- The Legacy of Harold D. Lasswell*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah.
- ATKINSON, M., y NIGOL, R. (1989): «Selecting Policy Instruments. Neo-institutional and Rational Choice Interpretations of Automobile Insurance in Ontario», *Canadian Journal of Political Science*, 22, 107-135.
- ATLAS/ti (2012): <http://www.atlasti.com/es/productintro.html> (última consulta el 20 de agosto de 2012).
- AVIVA/PLAYGEN (2008): *FloodSim*, Londres <http://floodsim.com/> (última consulta el 25 de mayo de 2012).
- AXELROD, E. (1981): «The Evolution of Cooperation among Egoists», *American Political Science Review*, 75, 306-318.
- BACHE, I. (1998): *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?*, UACES/Sheffield Academic Press, Sheffield.
- BACHRACH, P., y BARATZ, M. (1962): «The Two Faces of Power», *The American Political Science Review*, 56 (4), 947-952.
- (1963): «Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework», *American Political Science Review*, 57 (3), 632-642.
- BAJOIT, G. (1988): «Exit, voice, loyalty... and apathy. Les réactions individuelles au mécontentement», *Revue Française de Sociologie*, 29 (2), 325-345.
- BALAND, J. M., y PLATTEAU, J. P. (1996): *Halting Degradation of Natural Resources: Is There a Role for Rural Communities?*, Clarendon Press, Oxford.
- BALLART, X. (1992): *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- BANFIELD, E. C. (1958): *The Moral Basis of a Backward Society*, Free Press, Nueva York.
- BARDACH, E. (1976): «Policy Termination as a Political Process», *Policy Sciences*, 7, 123-131.
- (1977): *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law?*, MIT Press, Cambridge.
- (1999): *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, CIDE/Porrúa, México.
- BARREIRO, B.; FERNÁNDEZ MELLIZO-SOTO, M.; LEÓN, S., y URQUIZU, I. (2003): «La selección adversa en los partidos», *El País*, 4 de julio.
- BARRETT, S., y FUDGE, C. (eds.) (1981): *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*, Methuen, Londres.
- BARROW, C. W. (1993): *Critical Theories of the State: Marxist, Neo-Marxist, Post-Marxist*, University of Wisconsin Press, Nueva York.
- BARTHES, R. (1964): «Rétorique de l'image», *Communications*, 4 (4), 40-51.

- BARTOLINI, S. (1993): «On Time and Comparative Research», *Journal of Theoretical Politics*, 5 (2), 131-167.
- BATOR, F. M. (1958): «The Anatomy of Market Failure», *Quarterly Journal of Economics*, 72 (3), 351-379.
- BAUM, M. (2002): «Sex, Lies and War: How Soft News Brings Foreign Policy to the Inattentive Public», *American Political Science Review*, 96, 91-109.
- BAUMGARTNER, F., y MAHONEY, C. (2005): «Social Movements, the Rise of New Issues and the Public Agenda», en D. Meyer, J. Jenness y H. Ingram (eds.), *Routing the Opposition. Social Movements, Public Policy and Democracy*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 65-87.
- BAUMGARTNER, F. R., y JONES, B. D. (1993): *Agendas and Instability in American Politics*, University of Chicago Press, Chicago.
- BAXTER-MOORE, N. (1987): «Policy Implementation and the Role of the State. A Revisited Approach to the Study of Policy Instruments», en R. J. Jackson, D. Jackson y N. Baxter-Moore (eds.), *Contemporary Canadian Politics: Readings and Notes*, Prentice-Hall Canada, Scarborough, 336-357.
- BECK, U. (1986): *Risikogesellschaft*, Suhrkamp, Fráncfort del Meno.
- BECKER, D. B., y OSTROM, E. (1995): «Human Ecology and Resource Sustainability: The Importance of Institutional Diversity», *Annual Review of Ecology and Systematics*, 26, 113-133.
- BECKER, G. S. (1985): «Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs», *Journal of Public Economics*, 28, 329-347.
- BECKER, H. S. (1963): *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*, The Free Press, Nueva York.
- BELL, D. (1960): *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*, Harvard University Press, Cambridge.
- (1988): «Afterword. The End of Ideology Revisited», en D. Bell (ed.), *The End of Ideology*, Harvard University Press, Cambridge, 409-447.
- BEMELMANS-VIDEC, M. L.; RIST, R. C., y VEDUNG, E. (eds.) (1998): *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- BENNETT, C. J. (1991): «Review Article. What is Policy Convergence and What causes it?», *British Journal of Political Science*, 21, 215-233.
- BENNETT, C., y HOWLETT, M. (1992): «The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change», *Policy Sciences*, 25, 275-294.
- BENNETT, C. J., y RAAB, C. D. (2003): *The Governance of Privacy. Policy Instruments in Global Perspective*, Ashgate, Aldershot.
- BENTHAM, J. (1780): *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, T.

- Payne and Son, Londres.
- (1791): *Panopticon or the Inspection-house*, T. Payne, Londres.
- BENTLEY, A. [1967 (1908)]: *The Process of Government*, Harvard University Press, Cambridge.
- BERGER, P., y LUCKMAN, T. (1965): *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Anchor Books, Nueva York.
- BERMAN, P. (1978): «The Study of Macro and Micro Implementation», *Public Policy*, 26 (2), 157-184.
- BEVIR, M., y RHODES, R. A. W. (2003): *Interpreting British Governance*, Routledge, Londres.
- (2006): *Governance Stories*, Routledge, Abingdon.
- BIERSTEKER, T. J. (1990): «Reducing the Role of the State in the Economy: A Conceptual Exploration of IMF and World Bank Prescriptions», *International Studies Quarterly*, 34 (4), 477-492.
- BLACK, D. (1948): «On the Rationale of Group Decision-making», *Journal of Political Economy*, 56, 23-34.
- BLAIS, A., y NADEAU, R. (1992): «The Electoral Budget Cycle», *Public Choice*, 74 (4), 389-403.
- BLUMER, H. (1971): «Social Problems as Collective Behaviour», *Social Problems*, 18 (3), 298-306.
- BOBROW, D. B., y DRYZEK, J. S. (1987): *Policy Analysis by Design*, Pittsburgh University Press, Pittsburgh.
- BOLETÍN ANDALUCÍA LIBRE (2002): «La génesis del Modelo PER-Subsidio», n.º 115.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2011): n.º 254, viernes 21 de octubre.
- BOLOGNINI, M. (2001): *Democrazia elettronica: Metodo Delphi e politiche pubbliche*, Carocci Editore, Roma.
- BOURDIEU, P. (1973): «L'opinion publique n'existe pas», *Les Temps Modernes*, 318, 1292-1309.
- (1980): *Le sens pratique*, Les Éditions de Minuit, París.
- (1982): *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Fayard, París.
- (1984): «La délégation et le fétichisme politique», *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 52, 49-55.
- (1994): *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Seuil, París.
- (1996): *Sur la télévision*, Liber-Raisons, París.
- BOVENS, M., y 'T HART, P. (1996): *Understanding Policy Fiascoes*, Transactions Publishers, Nueva York.
- BRAUN, D., y GILARDI, F. (2006): «Taking “Galton's Problem” Seriously: Towards a

- Theory of Policy Diffusion», *Journal of Theoretical Politics*, 18 (3), 298-322.
- BREWER, G. (1974): «The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline», *Policy Sciences*, 5 (3), 239-244.
- BRINT, S. (1994): *In an Age of Experts. The Changing Role of Professionals in Politics and Public Life*, Princeton University Press, Princeton.
- BRION, D. J. (1991): *Essential Industry and the NIMBY Phenomenon*, Quorum, Nueva York.
- BROGAN, J. V. (1996): «A Mirror of Enlightenment: The Rational Choice Debate», *The Review of Politics*, 58 (4), 793-806.
- BRUGUÉ, Q., y GOMÀ, R. (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- BUCHANAN, J., y TULLOCK, G. (1962): *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- BUCHANAN, J., y WAGNER, R. E. (1977): *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press, Nueva York.
- BURNHAM, W. D., y WEINBERG, M. W. (eds.) (1978): *American Politics and Public Policy*, MIT Press, Cambridge, 307-335.
- BURNSTEIN, P. (1999): «Social Movements and Public Policy», en M. Giugni, D. McAdam y C. Tilly (eds.), *How Social Movements Matter?*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 3-22.
- (2003): «The Impact of Public Opinion on Public Policy: A Review and an Agenda», *Political Research Quarterly*, 56, 29-40.
- (2006): «Why Estimates of the Impact of Public Opinion on Public Policy are too High: Empirical and Theoretical Implications», *Social Forces*, 84 (4), 2273-2289.
- BURSTEIN, P., y FREUDENBERG, W. (1978): «Changing Public Policy: The Impact of Public Opinion, Antiwar Demonstrations, and War Costs on Senate Voting on Vietnam War Motions», *American Journal of Sociology*, 84, 99-122.
- BURSTEIN, P., y LINTON, A. (2002): «The Impact of Political Parties, Interest Groups, and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns», *Social Forces*, 81 (2), 381-408.
- BUSENBERG, G. J. (2001): «Learning in Organizations and Public Policy», *Journal of Public Policy*, 21 (2), 173-189.
- BUSTELO RESTA, M. (2003): «¿Qué tiene de específico la metodología de la evaluación?», en R. Bañón (ed.), *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Díaz de Santos, Madrid, 13-32.
- CALVO, K. (2007): «Sacrifices that Pay: Polity Membership, Political Opportunities and the Recognition of Same-Sex Marriage in Spain», *South European Society and Politics*, 12 (3), 295-314.

- (2010): «Movimientos sociales y reconocimiento de derechos civiles: la legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo en España», *Revista de Estudios Políticos*, 147, 137-167.
- CAMP, R. (1989): *Benchmarking: The Search for Industry Best Practices that Lead to Superior Performance*, ACQC Quality Press, Milwaukee.
- CAMPBELL, B., y GODOY, R. (1985): «Common-field Agriculture: The Andes and Medieval England Compared», Geography Department, *Paper Queens University of Belfast*.
- CAMPBELL, D. T. (1969): «Reforms as Experiments», *American Psychologist*, 24 (4), 404-429.
- CAMPBELL, D. T., y STANLEY, J. C. (1963): *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*, Rand McNally, Chicago.
- CANES-WRONE, B. (2006): *Who Leads Whom? Presidents, Policy, and the Public*, University of Chicago Press, Chicago.
- CAPANO, G. (1996): «Political Science and the Comparative Study of Policy Change in Higher Education: Theoretico-methodological Notes from a Policy Perspective», *Higher Education*, 31, 263-282.
- (2003): «Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform during the 1990s», *Public Administration*, 81 (4), 781-801.
- (2007): «Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem», *Journal of Contemporary Policy Analysis*, 11 (1), 7-31.
- CAPANO, G., y HOWLETT, M. (eds.) (2009): *European and North American Policy Change*, Routledge, Londres.
- CASEY, M. (2009): *Che's Afterlife: The Legacy of an Image*, Vintage Books, Nueva York.
- CASHORE, B., y HOWLETT, M. (2007): «Punctuating which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry», *American Journal of Political Science*, 51 (3), 532-551.
- CASTLES, F. G. (2002): *The Comparative History of Public Policy*, Polity Press, Cambridge.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (2007): *La defensa nacional y las Fuerzas Armadas*, 2680, Madrid.
- (2012): *Barómetro 2012*, 2966, Madrid.
- CHELIMSKY, E. (1985): *Program Evaluation: Patterns and Directions*, American Society for Public Administration, Washington.
- CHEN, H., y ROSSI, P. H. (1987): «The Theory-Driven Approach to Validity», *Evaluation and Program Planning*, 10, 95-103.

- CHICHILNISKY, G., y Heal, G. (1995): «Markets for Tradeable CO<sub>2</sub> Emission Quotas Principles and Practice», *Economics Department Working Paper of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)*, 153.
- CHILDS, H. L. (1965): *Public Opinion: Nature, Formation, and Role*, Van Nostrand, Princeton.
- CHOMSKY, N. (1969): *American Power and the New Mandarins: Historical and Political Essays*, Pantheon Books, Nueva York.
- CLOSA, C. (2001): *La europeización del sistema político español*, Istmo, Madrid.
- COASE, R. H. (1960): «The Problem of Social Cost», *Journal of Law and Economics*, 3 (1), 1-44.
- COBB, R., y ELDER, C. (1972): *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- COBB, R.; ROSS, J. K., y ROSS, M. H. (1976): «Agenda Building as a Comparative Political Process», *American Political Science Review*, 70 (1), 126-138.
- COHEN, M.; MARCH, J., y OLSEN, J. (1972): «A Garbage Can Model of Organizational Choice», *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25.
- COLEMAN, J. S. (1990): *Foundations of Social Theory*, Belknap Press, Cambridge.
- COLINO, C. (1997): «El estudio comparativo de las políticas públicas: una subdisciplina en la encrucijada de la Ciencia Política», en L. López Nieto (ed.), *Democratización y políticas sociales: estudios sobre España, Hungría y México*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 33-76.
- COLLER, X. (2000): *Estudio de casos*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- (2003): *El canon sociológico*, Tecnos, Madrid.
- COLLER, X., y Garvía, R. (2004): *Sociología de las organizaciones*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- COLLIER, D. (1991): «The Comparative Method: Two Decades of Change», en D. A. Rustow y K. P. Erickson (eds.), *Comparative Political Dynamics*, Harper Collins, Nueva York, 7-31.
- COMBEAU, D. (2007): *Des Américains et des armes à feu. Violence et démocratie aux États-Unis*, Belin, París.
- COMBESQUE, M. A., y Deleury, G. (2002): *Gandhi et Martin Luther King: leçons de la non-violence*, Autrement, París.
- COMMITTEE FOR A RESPONSIBLE FEDERAL BUDGET (2010): <http://crfb.org/stabilizethedebt/> (última consulta el 1 de marzo de 2012).
- COMPARATIVE MANIFESTOS PROJECT (2010): <https://manifestoproject.wzb.eu/information/information> (última consulta el 1 de marzo de 2012).
- CONRAD, K. (1958): *Die beginnende Schizophrenie. Versuch einer Gestaltanalyse des*

Wahns, Thieme, Stuttgart.

- COOK, T., y CAMPBELL, D. (1979): *Quasi-experimentation: Design and Analysis for Field Setting*, Houghton Mifflin, Boston.
- COOK, T. D. (1985): «Postpositivist Critical Multiplism», en R. L. Shotland y M. M. Mark (eds.), *Social Science and Social Policy*, Sage, Newsbury Park, 21-62.
- COPELAND, B. R., y TAYLOR, M. S. (2008): «Trade, Tragedy, and the Commons», *American Economic Review*, 99 (3), 725-749.
- CORBETT, N. (1990): *Langue et identité. Le français et les francophones d'Amérique du Nord*, Presse de l'Université Laval, Quebec.
- CRONBACH, L. J. (1982): *Designing Evaluations of Educational and Social Programs*, Jossey-Bass, San Francisco.
- CROZIER, M. (1964): *Le Phénomène bureaucratique*, Le Seuil, Paris.
- DAHL, R. (1961): *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, Yale.
- DANEKE, G. A., y STEISS, A. W. (1979): «Policy Analysis: The Undisciplined Discipline», *International Journal of Public Administration*, 1 (1), 79-113.
- DASGUPTA, P., y STIGLITZ, J. (1996): «Uncertainty, Industrial Structure, and the Speed of RD», *Bell Journal of Economics*, 11 (1), 1-28.
- DE BONO, E. (1968): *The Five Day Course in Thinking*, Signet Books, Nueva York.
- DE LEON, P. (1983): «Policy Evaluation and Policy Termination», *Policy Studies Review*, 2 (4), 631-647.
- DE LEON, P., y Overman, E. S. (1989): «A History of the Policy Sciences», en J. Rabin, W. B. Hildreth y G. J. Miller (eds.), *The Handbook of Public Administration*, Marcel Dekker, Nueva York, 405-442.
- DEAL, T. E., y KENNEDY, A. A. (1982): *Corporate Cultures*, Addison-Wesley, 1982.
- DEEPEND y PLAYERTHREE (2011): *Food Force* <http://www.wfp.org/get-involved/ways-to-help> (última consulta el 28 de noviembre de 2011).
- DEL CAMPO, E. (1995): «¿En el corazón del mercado? Sindicatos y empresarios en la democracia española», *Política y Sociedad*, 20, 85-96.
- DELEON, L., y DELEON, P. (2002): «What Ever Happened to Policy Implementation. An Alternative Approach», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12 (2), 467-492.
- DELEON, P. (1997a): «Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier», *Gestión y Política Pública*, 6 (1), 5-17.
- (1997b): *Democracy and the Policy Sciences*, State University of New York Press, Albany.
- DELPORTE, C. (2009): *Une histoire de la langue de bois*, Flammarion, París.
- DELUCA, T. (1995): *The Two Faces of Political Apathy*, Temple University Press,

Filadelfia.

- DENTE, B., y RADAELLI, C. (1996): «Evaluation Strategies and Analysis of the Policy Process», *Evaluation*, 2 (1), 51-66.
- DIAMOND, J. (2005): *Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed*, Viking Books, Nueva York.
- DIMAGGIO, P. J., y POWELL, W. W (1983): «The Iron-cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields», *American Sociological Review*, 38 (2), 147-160.
- DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁFICO (2012): «Campana contra el uso de las drogas y el alcohol al volante», Madrid, [http://www.dgt.es/was6/portal/contenidos/visor\\_multimedia/#app=7f51c92cselectedIndex=0](http://www.dgt.es/was6/portal/contenidos/visor_multimedia/#app=7f51c92cselectedIndex=0) (última consulta el 17 de enero de 2013).
- DOBRY, M. (1988): *Sociología de las crisis políticas*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- DOERN, G. B., y WILSON, V. S. (eds.) (1974): *Issues in Canadian Public Policy*, Macmillan, Toronto.
- DOGAN, M., y Pelassy, D. (1990): *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*, Chatham House Publishers, Chatham.
- DOMHOFF, G. W. (1967): *Who Rules America? Power, Politics, and Social Change*, McGraw-Hill, Nueva York.
- DOUGLAS, M., y Wildavsky, A. (1982): *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*, University of California Press, Berkeley.
- DOWDING, K. (1995): «Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach», *Political Studies*, 43, 136-158.
- DOWNES, A. (1957a): *An Economic Theory of Democracy*, Harper, Nueva York.
- (1957b): «An Economic Theory of Political Action in a Democracy», *Journal of Political Economy*, 65, 135-150.
- (1964): *A Theory of Bureaucracy*, P. 3031, RAND Corporation, Santa Monica.
- (1967): *Inside Bureaucracy*, Little Brown, Boston.
- (1972): «Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle», *Public Interest*, 32, 38-50.
- DROR, E. (1968): *Public Policymaking Reexamined*, Chandler, Scranton.
- DRUCKER, P. (1954): *The Practice of Management*, Harper and Row, Nueva York.
- DUNLEAVY, P. (1985): «Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing an Instrumental Model», *British Journal of Political Science*, 15, 299-328.
- (1991): *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Pearson Education, Londres.

- DUNLEAVY, P., y O'LEARY, B. (1987): *Theories of the State*, Macmillan, Londres.
- DUNSIRE, A. (1978): *Implementation in a Bureaucracy*, Martin Robertson, Oxford.
- DUPUY, C., y HALPERN, C. (2008): «Les politiques publiques et leurs “challengers”: état des lieux et propositions pour une approche intégrée des logiques de recomposition de l'action publique», *Working Paper du CEVIPOF*, 24.
- DURAN, P. (1993): «Les ambiguïtés politiques de l'évaluation», *Pouvoirs*, 67, 137-149.
- DYE, T. R. (2000): *Top Down Policymaking*, Chatham House Publishers, Nueva York.
- [2002 (1.<sup>a</sup> ed., 1972)]: *Understanding Public Policy*, Upper Saddle River, Prentice Hall.
- EASTON, D. (1953): *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, Alfred Knopf, Nueva York.
- EDELMAN, M. (1964): *The Symbolic Uses of Politics*, University of Illinois Press, Urbana.
- ELIAS, N. (1939): *Über den Prozess der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, Verlag Haus zum Falken, Basilea.
- EL IDEAL (2010): «El PER, tópicos y malentendidos», 20 de junio.
- ELMORE, R. (1980): «Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions», *Political Science Quarterly*, 94 (4), 601-616.
- (1985): «Forward and Backward Mapping», en K. Hanf y T. Toonen (eds.), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 33-70.
- (1987): «Instruments and Strategy in Public Policy», *Policy Studies Review*, 7-1, 174-186.
- EL MUNDO (2011): «La Casa de Alba dejaría de percibir millones en ayudas agrarias si prospera la PAC», 17 de diciembre.
- EL PAÍS (2009): «Discurso inaugural del presidente Barack Obama en español», 20 de enero.
- (2012): «Las enfermedades de transmisión sexual se elevan al perderse el miedo al VIH», 13 de febrero.
- (2013): «El Gobierno prolonga la incertidumbre sobre el pago del subsidio agrario», 16 de enero.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1985): *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Princeton University Press, Princeton.
- (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Cambridge.
- ETHEREDGE, L. M., y SHORT, J. (1983): «Thinking about Government Learning», *Journal of Management Studies*, 20, 41-58.
- ETZIONI, A. (1961): *A Comparative Analysis of Complex Organizations: On Power,*

- Involvement, and their Correlates*, Free Press, Nueva York.
- EUROPAID (2012): [http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/index_en.htm) (última consulta el 3 de marzo de 2012).
- EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D., y Skocpol, T. (1985): *Bringing the State Back In. Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge University Press, Cambridge.
- FAIRCLOUGH, N. (1989): *Language and Power*, Longman, Londres.
- FARR, J.; HACKER, J. S., y KAZEE, N. (2006): «The Policy Scientist of Democracy: The Discipline of Harold D. Lasswell», *American Political Science Review*, 100 (4), 575-583.
- FELSTINER, W.; ABEL, R., y SARAT A. (1980): «The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming», *Law and Society Review*, 15 (3-4), 631-654.
- FESTINGER, L. (1957): *A Theory of Cognitive Dissonance*, Stanford University Press, Stanford.
- FETNER, T. (2008): *How the Religious Right Shaped Lesbian and Gay Activism*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- FINNEMORE, M., y SIKKINK, K. (1998): «International Norm Dynamics and Political Change», *International Organization*, 52 (4), 887-917.
- FISCHER, G. N. (1987): *Les concepts fondamentaux de la psychologie sociale*, Dunod, París.
- FISCHER, I. (1926): «A Statistical Relation between Unemployment and Price Changes», *International Labour Review*, 13 (6), 785-792.
- FISCHOFF, B., y BEYTH, R. (1975): «“I Knew it Would Happen”. Remembered Probabilities of Once-future Things», *Organizational Behaviour and Human Performance*, 13, 1-16.
- FISHER, I. (1973): «I Discovered the Phillips Curve», *Journal of Political Economy*, 81 (2), 496-502.
- FLIGSTEIN, N. (1990): *The Transformation of Corporate Control*, Harvard University Press, Cambridge.
- FLYVBJERG, B., y Stewart, A. (2012): «Olympic Proportions: Cost and Cost Overrun at the Olympics 1960-2012», *Saïd Business School Working Paper*, Londres.
- FOOTPRINT NETWORK (2012): <http://footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/calculators/> (última consulta el 21 de agosto de 2012).
- FOUCAULT, M. (1972): *Histoire de la folie à l'âge classique*, Gallimard, París.
- (1975): *Surveiller et punir: Naissance de la prison*, Gallimard, París.
- (1976): *La volonté de savoir. Histoire de la sexualité*, t. 1, Gallimard, París.

- FOWLER, J. H.; BAKER, L. A., y DAWES, C. T. (2008): «Genetic Variation in Political Participation», *The American Political Science Review*, 102 (2), 233-248.
- FREEMAN, G. (1985): «National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation», *Journal of Public Policy*, 5 (4), 467-496.
- FREEMAN, L. (1955): *The Political Process: Executive Bureau-Legislative Committee Relations*, Doubleday, Garden City.
- FRIEDMAN, M. [2012 (1.<sup>a</sup> ed., 1962)]: *Capitalismo y libertad*, Síntesis, Madrid.
- FS/QCA (2012): *Fuzzy sets/Qualitative Comparative Analysis* <http://www.u.arizona.edu/~cragin/fsQCA/> (última consulta el 21 de agosto de 2012).
- FUKUYAMA, F. (2004): «The Neo-Conservative Movement», *The National Interest*, 76, 57-68.
- GALBRAITH, J. K. (1967): *The New Industrial State*, Houghton Mifflin Company, Boston.
- GAMSON, A., y MODIGLIANI, W. A. (1989): «Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach», *American Journal of Sociology*, 95 (1), 1-37.
- GÉNÉREUX, J. (2003): «La quête illusoire d'une fonction de bien-être social», *Alternatives Économiques*, 218, 24-26.
- GENIEYS, W., y SMYRL, M. E. (2008): *Elites, Ideas, and the Evolution of Public Policy Political Evolution and Institutional Change*, Palgrave Macmillan, Londres.
- GENIEYS, W. (2011): *Sociologie des élites*, Armand Colin, París.
- GILARDI, F. (2005): «The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe», *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 598, 84-101.
- GILARDI, F., y MESEGUER, C. (2008): «Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas», *Política y Gobierno*, 15 (2), 315-351.
- GILLES, J. L., y JAMTGAARD, K. (1981): «Overgrazing in Pastoral Areas: The Commons Reconsidered», *Sociologia Ruralis*, 21, 129-141.
- GIUGNI, M. (2004): *Social Protest and Policy Change: Ecology, Antinuclear and Peace Movements in Comparative Perspective*, Rowman Littlefield Publishers, Oxford.
- GOFFMAN, E. (1961): *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*, Doubleday, Nueva York.
- (1974): *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*, Harvard University Press, Cambridge.
- GOMÀ, R., y SUBIRATS, J. (1998): *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel, Barcelona.

- GÓMEZ LLANOS, J. L. (2010): «La evaluación de las políticas públicas en España: a la búsqueda de una identidad», *Análisis Local*, 88 (1), 28-38.
- GOODIN, R.; REIN, M., y MORAN, M. (2008): *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- GORMLEY, W. (1989): *Taming the Bureaucracy: Muscles, Prayers, and Other Strategies*, Princeton University Press, Princeton.
- GOUGH, I. (1979): *The Political Economy of the Welfare State*, Mcmillan, Londres.
- GOUIN, R., y HARGUINDÉGUY, J. B. (2007): «De l'usage des sciences cognitives dans l'analyse des politiques publiques», *Swiss Political Science Review*, 13 (3), 369-393.
- GRAMSCI, A. (1975): *Quaderni del carcere 1948-1951*, Einaudi, Turín.
- GRANT, W. (1989): *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, Philip Allan, Londres.
- GRASSI, D. (2004): «La survie des régimes démocratiques: une AQQC des démocraties de la "troisième vague" en Amérique du Sud», *Revue Internationale de Politique Comparée*, 11 (1), 17-33.
- GRAU, M., y MATEOS, A. (2002): *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- GREEN, D. P., y SHAPIRO, D. (1994): *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*, Yale University Press, New Haven.
- GUBA, E. G., y LINCOLN, Y. S. (1989): *Fourth Generation Evaluation*, Sage, Beverly Hills.
- GUSFIELD, J. (1996): *Contested Meanings. The Construction of Alcohol Problems*, University of Wisconsin Press, Madison.
- GUY PETERS, B. (1999): *Institutional Theory in Political Science. The «New Institutionalism»*, Pinter, Londres.
- GUY PETERS, B., y VAN NISPEN, F. K. M. (eds.) (1998): *Public Policy Instruments. Evaluating the Tools of Public Administration*, Edward Elgar, Cheltenham.
- HAAS, P. M. (1989): «Do Regimes Matter? Epistemic Communities and the Mediterranean Pollution Control», *International Organization*, 43 (3), 377-403.
- HABERMAS, J. (1968): *Technik und Wissenschaft als «Ideologie»*, Suhrkamp, Fráncfort del Meno, 1968.
- (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp, Fráncfort del Meno.
- (1987): *The Theory of Communicative Action: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*, Beacon, Boston.
- HALL, P. (1992): «The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s», en S. Steinmo, K. Thelen y F. Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative*

- Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 90-113.
- (1993): «Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policy-Making in Britain», *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296.
- HALL, P., y TAYLOR, R. (1996): «Political Science and the Three New Institutionalisms», *Political Studies*, 44, 936-957.
- HANF, K. (1982): «Regulatory Structures: Enforcement as Implementation», *European Journal of Political Research*, 10, 159-172.
- HANF, K.; HJERN, B., y PORTER, D. (1978): «Local Networks of Manpower Training in the Federal Republic of Germany and Sweden», en K. Hanf y F. Scharpf (eds.), *Interorganizational Policy-making: Limits to Coordination and Central Control*, Sage, Londres, 303-344.
- HANF, K., y SCHARPF, F. (eds.) (1978): *Interorganizational Policy-making: Limits to Coordination and Central Control*, Sage, Londres.
- HARDIN, G. (1968): «The Tragedy of the Commons», *Science*, 162, 1243-1248.
- HARGREAVES, J. (2000): *Freedom for Catalonia? Catalan Nationalism, Spanish Identity and the Barcelona Olympic Games*, Cambridge University Press, Cambridge.
- HARGROVE, E. C. (1975): *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy*, Urban Institute, Washington DC.
- HARGUINDÉGUY, J. B. (2006a): «Majority cycles», en M. Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance*, Sage, Berkeley, 541-542.
- HARGUINDÉGUY, J. B. (2006b): «Cycle (Policy Cycle)», en L. Boussaguet, S. Jacquot y P. Ravinet (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, París, 148-152.
- HARGUINDÉGUY, J. B., y Echavarren, J. M. (2011): «¿Como una ola? La institucionalización del *policy analysis* en España», S2011/01, Documento de Trabajo del Centro de Estudios Andaluces, Sevilla.
- HASSENTEUFEL, P. (2000): «Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes», en CURAPP (ed.), *Les méthodes au concret*, Presses Universitaires de France, París, 105-124.
- (2005): «De la comparaison internationale à la comparaison transnationale», *Revue Française de Science Politique*, 55 (1), 113-132.
- HAURIOU, M. (1925): «La théorie de l'institution et de la fondation», *Cahiers de la Nouvelle Journée*, 4, 2-45.
- HECLO, H. (1974): *Modern Social Policy in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*, Yale University Press, New Haven.
- (1978): «Issue Networks and the Executive Establishmen», en A. King (ed.), *The New Political System*, The American Enterprise Institute for Public Policy,

- Washington DC, 87-124.
- HECLO, H., y WILDAVSKY, A. (1974): *The Private Government of Public Money*, Macmillan, Londres.
- HERNÁNDEZ GUERRERO, J. A., y GARCÍA TEJERA, M. C. (1994): *Historia breve de la retórica*, Síntesis, Madrid.
- HIBBS, D. (1977): «Political Parties and Macroeconomic Policy», *American Political Science Review*, 71 (4), 1467-1487.
- HILGARTNER, S., y BOSK, C. (1988): «The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arena Model», *American Journal of Sociology*, 94 (1), 53-76.
- HILL, M., y HUPE, P. (2002): *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*, Sage, Londres.
- HIRSHMANN, A. (1970): *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge.
- HJERN, B., y HULL, C. (1987): *Helping Small Firms Grow: An Implementation Approach*, Croom Helm, Beckenham.
- HJERN, B., y PORTER, D. (1981): «Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis», *Organization Studies*, 2 (3), 211-227.
- HOGAN, J., y FEENEY, S. (2012): «Crisis and Policy Change: The Role of the Political Entrepreneur», *Risk, Hazards and Crisis in Public Policy*, 3 (2), 1-24.
- HOGWOOD, B., y GUNN, L. (1984): *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, Oxford.
- HOGWOOD, B. W., y PETERS, B. G. (1983): *Policy Dynamics*, St. Martin's Press, Nueva York.
- HOOD, C. C. (1983): *The Tools of Government*, Macmillan, Londres.
- HOTELLING, H. (1929): «Stability in Competition», *The Economic Journal*, 39, 41-57.
- HOWLETT, M. (1991): «Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation. National Approaches to Theories of Instrument Choice», *Policy Studies Journal*, 19 (2), 1-21.
- (2000): «Managing the “Hollow State”: Procedural Policy Instruments and Modern Governance», *Journal of Canadian Public Administration*, 43 (4), 412-431.
- HOWLETT, M., y CASHORE, B. (2007): «Re-Visiting the New Orthodoxy of Policy Dynamics: The Dependent Variable and Re-Aggregation Problems in the Study of Policy Change», *Canadian Political Science Review*, 1 (2), 50-62.
- (2009): «The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem», *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11 (1), 33-46.
- HOWLETT, M., y RAMESH, M. (1995): *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Ontario.

- HUNT, T. L., y LIPO, C. P. (2008): «Evidence for a Shorter Chronology on Rapa Nui (Easter Island)», *The Journal of Island and Coastal Archaeology*, 3 (1), 140-148.
- HUNTER, F. (1953): *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*, University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- HUNTINGTON, S. (1992): *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman.
- IBÁÑEZ MACÍAS, A. (2005): *El régimen jurídico del referéndum local en España*, Diego Marín, Murcia.
- IBARRA, P.; MARTÍ, S., y GOMÀ, R. (eds.) (2002): *Creadores de democracia radical: movimientos sociales y redes de políticas públicas*, Icaria, Barcelona.
- IBM (2012): *CityOne* <<http://www-01.ibm.com/software/solutions/soa/innov8/cityone/index.html> (última consulta el 23 de agosto de 2012).
- IMMERGUT, E. M. (1992): *Health Care Politics: Ideas and Institutions in Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- (1998): «The Theoretical Core of the New Institutionalism», *Politics and Society*, 26 (1), 5-24.
- INGRAM, H., y MANN, D. (eds.) (1980): *Why Policies Succeed or Fail?*, Sage, Londres, 1980.
- INGRAM, H.; MILICH, L., y VARADY, R. G. (1994): «Managing Transboundary Resources: Lessons from Ambos Nogales», *Environment*, 36 (4), 28-38.
- ITVS INTERACTIVE (2012): *World Without Oil*, <http://www.worldwithoutoil.org/> (última consulta el 21 de agosto de 2012).
- IYENGAR, S. (1987): «Television News and Citizen's Explanations of National Affairs», *American Political Science Review*, 81, 815-831.
- JANIS, I. L. (1972): *Victims of Groupthink*, Houghton Mifflin, Boston.
- JENTLESON, B. (1992): «The Pretty Prudent Public: Post Post-Vietnam American Opinion on the Use of Military Force», *International Studies Quarterly*, 36 (1), 49-74.
- JERVIS, R. (1968): «Hypotheses on Misperception», *World Politics*, 20, 454-479.
- JOBERT, B., y MULLER, P. (1987): *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Presses Universitaires de France, París.
- JOHN, P. (2003): «Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?», *The Policy Studies Journal*, 31 (4), 481-498.
- JONES, B., y BAUMGARTNER, F. (2005): *The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*, University of Chicago Press, Chicago.
- JONES, B. D. (2003): «Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public

- Administration and Public Policy», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (4), 395-412.
- (2005): *Policy Dynamics. The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*. University of Chicago Press, Chicago.
- JONES, C. (1970): *An Introduction to the Study of Public Policy*, Wadsworth, Belmont.
- JONES, E. E., y HARRIS, V. A. (1967): «The Attribution of Attitudes», *Journal of Experimental Social Psychology*, 3, 1-24.
- JORDAN, G., y SCHUBERT, K. (1992): «A Preliminary Ordering of Policy Networks Labels», *European Journal of Political Research*, 21, 7-27.
- JORDANA, J. (1995): «El análisis de los *policy networks*: una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 3, 77-90.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2012): «Comunidad emprendedora y competitiva», [http://www.juntadeandalucia.es/andalucia/economia/comunidad\\_empre](http://www.juntadeandalucia.es/andalucia/economia/comunidad_empre) (última consulta el 17 de enero de 2013).
- KAHNEMAN, D., y TVERSKY, A. (1979): «Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk», *Econometrica*, 47, 263-291.
- KAPLAN, R., y NORTON, D. (1992): «The Balanced Scorecard. Measures that Drive Performance», *Harvard Business Review*, 70 (1), 71-79.
- KAPLAN, T. J. (1986): «The Narrative Structure of Policy Analysis», *Journal of Policy Analysis and Management*, 5, 761-778.
- KATZ, E., y LAZARSFELD, P. (1955): *The Personal Influence: the Part Played by People in the Flow of Mass Communication*, The Free Press, Nueva York.
- KEATING, M. (1996): *Nations against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, Macmillan, Londres.
- KEELER, J. (1993): «Opening the Window for Reform Mandates, Crises, and Extraordinary Policy Making», *Comparative Political Studies*, 25 (4), 433-486.
- KERTZER, D. (1996): *Politics and Symbols. The Italian Communist Party and the Fall of Communism*, Yale University Press, New Haven.
- KESSLER, M. C.; LASCOUMES, P.; SETBON, M., y THOENIG, J. C. (1998): *Évaluation des politiques publiques*, L'Harmattan, París.
- KEYNES, J. M. [2002 (1.ª ed. en 1936)]: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica de España, Madrid.
- KIEWIET, R., y MCCUBBINS, M. (1991): *The Logic of Delegation*, University of Chicago Press, Chicago.
- KING, G.; KEHOANE, R. O., y VERBA, S. (1994): *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton University Press, Princeton.
- KINGDON, J. (1984): *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little Brown, Boston.

- KISER, L. L., y OSTROM, E. (1982): «The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches», en E. Ostrom (ed.), *Strategies of Political Inquiry*, Sage, Beverly Hills, 179-222.
- KNOKE, D. (1998): «The Organizational State: Origins and Prospects», *Research in Political Sociology*, 8, 147-163.
- KORPI, W. (1983): *The Democratic Class Struggle*, Routledge Kegan Paul, Londres.
- KORPI, W., y SHALEV, M. (1980): «Strikes, Power, and Politics in the Western Nations, 1976-1980», en M. Zeitlin (ed.), *Political Power and Social Theory*, Jai Press, Greenwich, 299-332.
- KRUGMAN, P., y WELLS, R. (2006): *Microeconomics*, Worth Publishers, Nueva York.
- KÜBLER, D. (2001): «Understanding Policy Change with the Advocacy Coalition Framework: An Application to Swiss Drug Policy», *Journal of European Public Policy*, 8 (40), 623-641.
- KUHN, T. S. (1962): *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, Chicago.
- LA VOZ DE GALICIA (2010): «Hacienda reclama el “cheque-bebé” de siete niños que nacieron en Andorra», 5 de marzo.
- LANDES, W. M., y POSNER, R. A. (1975): «The Independent Judiciary in an Interest Group Perspective», *Journal of Law and Economics*, 18, 875-901.
- LANE, T., y PHILLIPS, S. (2001): «Financiamiento del FMI y riesgo moral», *Finanzas y Desarrollo*, 38 (2), 50-52.
- LA RAZÓN (2010): «La crisis económica ha vuelto a poner el PER en el disparadero político», 23 de mayo.
- LASCOUMES, P., y Le Galès, P. (eds.) (2004): *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po, París.
- (2007): *Sociologie de l’action publique*, Armand Colin, París.
- LASSWELL, H. (1927): *Propaganda Techniques in the World War*, Garland Publishing, Nueva York.
- (1930): *Psychopathology and Politics*, University of Chicago Press, Chicago.
- (1936): *Politics: Who Gets What, When, How*, McGraw-Hill, Nueva York.
- (1948): *Power and Personality*, Norton Company, Nueva York.
- (1956): *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, Bureau of Governmental Research/University of Maryland Press, College Park.
- LA VANGUARDIA (2010): «Duran cree que es el momento de revisar el PER en Andalucía y Extremadura», 20 de mayo.
- LA VAQUE-MANTY, M. (2006): «Bentley, Truman, and the Study of Groups», *Annual Review of Political Science*, 9 (1), 1-18.
- LAZARSFELD, P.; BERELSON, B., y GAUDET, H. (1944): *The People’s Choice: How the*

- Voter Makes up his Mind in a Presidential Campaign*, Columbia University Press, Nueva York.
- LE GALÈS, P. (1997): «Recension: Inheritance in Public Policy. Change without Choice in Britain», *Revue Française de Science Politique*, 47 (6), 835-838.
- LE GALÈS, P., y THATCHER, M. (1995): *Les réseaux de politiques publiques. Débat autour des policy networks*, L'Harmattan, París.
- LEVI-FAUR, D. (2004): «On the “Net Policy Impact” of the European Union Policy Process: The EU’s Telecoms and Electricity Industries in Comparative Perspective», *Comparative Political Studies*, 37 (1), 3-29.
- LEVI-FAUR, D., y JORDANA, J. (2005): «The Rise of Regulatory Capitalism: The Global Diffusion of a New Order», *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n.º especial, 598.
- LEWIN, K. (1935): *A Dynamic Theory of Personality*, McGraw Hill, Nueva York.
- (1947): «Frontiers in Group Dynamics», *Human Relations*, 1 (2), 145-157.
- LIJPHART, A. (1971): «Comparative Politics and the Comparative Method», *The American Political Science Review*, 65 (3), 682-693.
- (1999): *Patterns of Democracy*, Yale University Press, New Haven, 1999.
- LIM, J. C. (2008): *Kim Jong Il’s Leadership of North Korea*, Routledge, Nueva York.
- LINDBLOM, C. (1958): «Policy Analysis», *American Economic Review*, 48 (3), 298-312.
- (1959): «The Science of Muddling Through», *Public Administration Review*, 19, 79-88.
- (1979): «Still Muddling, not yet through», *Public Administration Review*, 39, 517-526.
- LINDER, S., y GUY PETERS, B. (1987): «A Design Perspective on Policy Implementation: the Fallacies of Misplaced Prescription», *Review of Policy Research*, 6 (3), 463-465.
- (1989): «Instruments of Government: Perceptions and Contexts», *Journal of Public Policy*, 9 (1), 35-58.
- (1990): «The Design of Instruments for Public Policy», en S. S. Nagel (ed.), *Policy Theory and Policy Evaluation. Concepts, Knowledge, Causes, and Norms*, Greenwood Press, Nueva York, 103-119.
- LINSTONE, H. A., y TUROFF, M. (1975): *The Delphi Method: Techniques and Applications*, Addison-Wesley, Reading.
- LINZ, J. (1964): «An Authoritarian Regime: The Case of Spain», en E. Allardt e Y. Littunen (eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems: Contributions to Comparative Political Sociology*, The Academic Bookstore, Helsinki.
- LIPSET, S. (1988): «Neoconservatism: Myth and Reality», *Society*, 25, 29-37.

- LOMBARDO, E. (2004): *La europeización de la política española de igualdad de género*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- LÓPEZ, L. (2004): *¿Se puede prevenir el sida?*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- LORD, C.; ROSS, L., y LEPPER, M. R. (1979): «Biased Assimilation and Attitude Polarization: The Effects of Prior Theories on Subsequently Considered Evidence», *Journal of Personality and Social Psychology*, 37, 2098-2109.
- LOWI, T. J. (1964): «American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory», *World Politics*, 16, 677-755.
- (1969): *The End of Liberalism*, W.W. Norton Company, Nueva York.
- LYNN, L. E. (1999): «A Place at the Table: Policy Analysis, Its Postpositive Critics, and Future of Practice», *Journal of Policy Analysis and Management*, 18 (3), 411-425.
- MAJONE, G. (1976): «Choice among Policy Instruments for Pollution Control», *Policy Analysis*, 2, 589-613.
- (1992): *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, New Haven.
- (1996a): «Public Policy and Administration: Ideas, Interests and Institutions», en R. E. Goodin y H. D. Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, Oxford, 610-627.
- (1996b): *Regulating Europe*, Routledge, Londres.
- MALONEY, W. A.; Jordan, G., y McLaughlin, A. (1994): «Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited», *Journal of Public Policy*, 14, 17-38.
- MANIN, B. (1995): *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, París.
- MANZA, J., y COOK, F. L. (2002): «A Democratic Polity? Three Views of Policy Responsiveness to Public Opinion in the United States», *American Politics Research*, 30, 630-667.
- MARCH, J. G., y OLSEN, J. P. (1984): «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life», *The American Political Science Review*, 1978 (1), 734-749.
- MARCH, J. G., y SIMON, H. A. (1958): *Organizations*, Blackwell, Oxford.
- MARIN, B., y MAYNTZ, R. (eds.) (1991): *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Campus Verlag, Fráncfort del Meno.
- MARSH, D. (ed.) (1998): *Comparing Policy Networks*, Open University Press, Buckingham.
- MARSH, D., y Rhodes, R. A. W. (1992): *Policy Networks in British Government*, Clarendon Press, Oxford.
- MARX, K. (1852): «Der Achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte» [El 18 Brumario de Luis Bonaparte], *Die Revolution*, Nueva York.
- MAS, J., y Ramió, C. (1998): *La auditoría operativa en la práctica. Técnicas de*

- mejora organizativa*, Marcombo Boixareu Editores, Barcelona.
- MATHIS, E. J., y Zech, C. E. (1989): «The Median Voter Model Fails an Empirical Test: The Procedure, Useful in the Absence of a Better One, Is not Valid for Multidimensional Issues», *The American Journal of Economics and Sociology*, 48 (1), p. 79-87.
- MAYNARD-MOODY, S., y MUSHENO, M. (2003): *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*, University of Michigan Press, Cambridge.
- MAZMANIAN, D., y SABATIER, P. (1980): «The Role of Attitudes and Perceptions in Policy Evaluation by Attentive Elites: California Coastal Commissions», en H. Ingram y D. Mann (eds.), *Why Policies Succeed or Fail?*, Sage, Beverly Hills, 107-133.
- (1981): *Effective Policy Implementation*, Lexington Books, Nueva York.
- (1989): *Implementation and Public Policy*, University Press of America, Washington.
- MCADAM, D.; TARROW, S., y Tilly, C. (2001): *Dynamics of Contention*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MCCOMBS, M. E., y SHAW, D. L. (1993): «The Agenda-setting Function of Mass Media», *Public Opinion Quarterly*, 36, 176-187.
- MCCOMBS, M. E., y ZHU, J. H. (1995): «Capacity, Diversity, and Volatility of the Public Agenda: Trends from 1954 to 1994», *Public Opinion Quarterly*, 59, 499-525.
- MCCUBBINS, M., y SCHWARTZ, T. (1984): «Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms», *American Journal of Political Science*, 28, 16-79.
- MCDONNELL, L., y ELMORE, R. (1987): «Getting the Job Done. Alternative Policy Instruments», *Educational and Evaluation Policy Analysis*, 9 (2), 133-152.
- McFARLAND, A. (1987): «Interest Groups and Theories of Power in America», *British Journal of Political Research*, 17, 129-147.
- McKEAN, M. (1984): «Management of Traditional Common Lands in Japan», *Paper of the Department of Political Science*, Duke University, Durham.
- McNAMARA, R. S. (1999): *Argument without End. In Search of Answers to the Vietnam Tragedy*, Public Affairs, Nueva York.
- MCRAE, D. (1975): «Policy Analysis as an Applied Social Science Discipline», *Administration Society*, 6 (4), 363-388.
- MEADE, J. E. (1952): «External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation», *The Economic Journal*, 62 (245), 54-67.
- MEDINA, J. (2003): «Inseguridad ciudadana, miedo al delito y policía en España», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 5 (3), 3-21.
- MÉNY, Y., y THOENIG, J. C. (1989): *Politiques publiques*, Presses Universitaires de France, París.

- (1992): *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- MEYER, J. W., y ROWAN, B. (1977): «Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony», *American Journal of Sociology*, 83 (2), 341-363.
- MEYER, J. W., y SCOTT, W. R. (1983): *Organizational Environments: Ritual and Rationality*, Sage, Beverly Hills.
- MEYER, M. W., y ZUCKER, L. G. (1989): *Permanently Failing Organizations*, Sage, London.
- MICHELS, R. (1911): *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, Klinkhardt, Leipzig.
- MILGRAM, S. (1963): «Behavioral Study of Obedience», *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 67 (4), 371-378.
- (1974): *Obedience to Authority: An Experimental View*, Harper Collins, Nueva York.
- MILIBAND, R. (1969): *The State in Capitalist Society*, Basic Books, Nueva York.
- MILL, J. S. (1843): *A System of Logic, Ratiocinative and Inductive and Inductive, Being a Connected View of the Principles of Evidence, and the Methods of Scientific Investigation*, 8.<sup>a</sup> ed., Harper Brothers, Nueva York.
- MILLER, D. (1991): *Market, State, and Community. Theoretical Foundations of Market Socialism*, Clarendon Press, Londres.
- MILLER, D., y ROSS, M. (1975): «Self-serving Biases in the Attribution of Causality: Fact or Fiction?», *Psychological Bulletin*, 82, 213-225.
- MILLER MOYA, L. M. (2006): «Experimentos de orientación teórica. Una discusión metodológica», *IESA Working Paper Series*, 0605.
- MILLS, C. W. (1956): *The Power Elite*, Yale University Press, Yale.
- MINTROM, M. (1997): «Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovations», *American Journal of Political Science*, 41 (3), 738-770.
- MISCHEN, P., y SINCLAIR, T. (2009): «Making Implementation more Democratic through Action Implementation Research», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19 (1), 145-164.
- MISES, L. von (1944): *Bureaucracy*, Yale University Press, New Haven.
- MONROE, A. D. (1979): «Consistency between Policy Preferences and National Policy», *American Politics Quarterly*, 7 (1), 3-18.
- MOORE, B. (1966): *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Beacon Press, Boston.
- MORATA, F. (2000): *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona.
- MORGENSTERN, O., y VON NEUMANN, J. (1947): *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton University Press, Nueva York.
- MULLER, P., y Surel, Y. (1998): *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien,

París.

- MUSGRAVE, R. (1959): *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, Nueva York.
- MY FOOTPRINT (2012):<http://myfootprint.org/es/> (última consulta el 21 de agosto de 2012).
- NAKAMURA, R. (1987): «The Textbook Policy Process and Implementation Research», *Policy Studies Review*, 7, 142-154.
- NASH, J. (1950): «Equilibrium Points in N-person Games», *Proceedings of the National Academy of the USA*, 36 (1), 48-49.
- NELSON, B. J. (1998): «Public Policy and Administration. An Overview», en R. E. Goodin y H. D. Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, Oxford, 551-592.
- NETDRAW (2012):[www.analytictech.com/ucinet/](http://www.analytictech.com/ucinet/) (última consulta el 2 de septiembre de 2012).
- NETTING, R. (1972): «Of Men and Meadows: Strategies of Alpine Land Use», *Anthropological Quarterly*, 45 (31), 132-144.
- NEUMAN, W. R. (1990): «The Thresholds of Public Attention», *Public Opinion Quarterly*, 54, 159-176.
- NEUMANN, F. L. (1942): *Behemoth: The Structure and Practice of National Socialism, 1933-1944*, Harper Torchbooks, Nueva York.
- NICOLON, A. (1981): «Oppositions locales à des projets d'équipement», *Revue Française de Science Politique*, 31 (2), 417-438.
- NISBET, M. C. (2009): «A Two-step Flow of Influence? Opinion-leader Campaigns on Climate Change», *Science Communication*, 30 (3), 328-354.
- NISKANEN, W. A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago.
- (1975): «Bureaucrats and Politicians», *Journal of Law and Economics*, 18, 617-643.
- NORDHAUS, W. (1975): «The Political Business Cycle», *Review of Economic Studies*, 42, 1975, 169-190.
- NORTH, D. C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- NOZICK, R. (1974): *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, Nueva York.
- NVIVO (2012):[http://www.qsrinternational.com/other-languages\\_spanish.aspx](http://www.qsrinternational.com/other-languages_spanish.aspx) (última consulta el 20 de agosto de 2012).
- O'CONNOR, J. (1973): *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press, Nueva York.
- O'HARE, M. (2010): «NIMBY and ROW», *Working Paper of the UCB Center for Environmental Public Policy*, University of Berkeley, Berkeley, CEPP003.
- O'TOOLE, L. J. (1989): «Policy Recommendations for Multi-actor Implementation: An

- Assessment of the Field», *Journal of Public Policy*, 9 (1), 181-210.
- OCDE (2011): *Informe PISA 2009. Lo que los estudiantes saben y pueden hacer. Rendimiento de los estudiantes en lectura, matemáticas y ciencias*, Santillana, Madrid.
- OFFE, C. (1979): *Contradictions of the Welfare State*, Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge.
- OLSEN, J. (2002): «The Many Faces of Europeanization», *ARENA Working Papers*, 02.
- OLSON, M. (1965): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2012a): <http://hdr.undp.org/en/data/build/> (última consulta el 25 de mayo de 2012).
- (2012b): *Food Force*, <http://www.wfp.org/get-involved/ways-to-help> (última consulta el 25 de mayo de 2012).
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2012): <http://oecdbetterlifeindex.org/> (última consulta el 25 de mayo de 2012).
- ORWELL, G. (1949): *1984*, Harcourt, Brace and Co., Nueva York.
- OSTROM, E. (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- (1999): «Institutional Rational Choice: An Assessment of the IAD Framework», en P. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder, 35-72.
- (2005): *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, Princeton.
- (2008): «The Challenge of Common-pool Resources», *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 50 (4), 8-21.
- OSTROM, E.; BURGER, J.; FIELD, C.; NORGAARD, R., y POLICANSKY, D. (1999): «Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges», *Science*, 284, 278-282.
- OSTROM, E.; GARDNER, R., y WALKER, J. (1994): *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- OTENYO, E. E., y LIND, N. S. (2006): «Special Issue on Comparative Public Administration», *Research in Public Policy Analysis and Management*, 15.
- OWEN, D. (2004): *Criminal Minds: The Science and Psychology of Profiling*, Barnes Noble Books, Nueva York.
- PAILLÉ, M. (2010): «Canada's Official Languages in the Provinces of Quebec and Ontario: A Demographic Comparison», en M. A. Morris. (ed.), *Canadian Language Policies in Comparative Perspective*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 297-328.
- PAGE, B. I., y SHAPIRO, R. Y. (1983): «Effects of Public Opinion on Policy», *The*

- American Political Science Review*, 77 (1), 175-190.
- PAL, L. (1985): «Consulting Critics: A New Role for Academic Policy Analysis», *Policy Sciences*, 18, 357-369.
- PALIER, B., y SUREL, Y. (2005): «Les “trois i” et l’analyse de l’État en action», *Revue Française de Science Politique*, 55 (1), 7-32.
- PALUMBO, D. J. (1987): *The Politics of Program Evaluation*, Sage, Beverly Hills.
- PARSONS, W. (1995): *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, Londres.
- PATTON, M. Q. (1980): *Qualitative Evaluation Methods*, Sage, Beverly Hills.
- PEARL ELIADIS, F.; HILL, M. M., y HOWLETT, M. (2005): *Designing Government: From Instruments to Governance*, McGill-Queen Press, Ottawa.
- PELTZMAN, S. (1976): «Toward a more General Theory of Regulation», *Journal of Law and Economics*, 19, 211-240.
- PEMBERTON, H. E. (1936): «Curve of Culture Diffusion Rate», *American Sociological Review*, 1 (4), 547-556.
- PÉREZ, M., y GINER, S. (1988): *El corporativismo en España*, Ariel, Barcelona.
- PÉREZ SÁNCHEZ, M. (2006): *Análisis de políticas públicas*, Universidad de Granada, Granada.
- PETERS, B. G., y HOGWOOD, B. W. (1985): «In Search of the Issue-Attention Cycle», *The Journal of Politics*, 47 (1), 238-252.
- PETERS, B. G., y WRIGHT, V. (1996): «Public Policy and Administration, Old and New», en R. E. Goodin y H. D. Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, Oxford, 628-643.
- PETERS, P. (1983): *Cattlemen, Borehole Syndicates and Privatization in the Kgatlang District of Botswana*, tesis doctoral, Boston University, Boston.
- PETERS, T., y WATERMAN, R. H. (1982): *In Search of Excellence*, Harper and Row, Nueva York.
- PIAZZA, P. (2004): *Histoire de la carte nationale d’identité*, Odile Jacob, París.
- PIERSON, P. (2000): «Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics», *The American Political Science Review*, 94 (2), 251-267.
- (2004): *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, Princeton.
- POLICY AGENDA PROJECT (2012): <http://www.policyagendas.org/> (última consulta el 24 de agosto de 2012).
- POLLITT, C.; LYNN, E. L., y FERLIE, E. (eds.) (2005): *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Londres.
- PORTER, M. E. (1980): *Competitive Strategy*, Free Press, Nueva York.
- PORTNEY, K. E. (1991): *Siting Hazardous Waste Treatment Facilities: The NIMBY*

- Syndrome*, Auburn House, Nueva York.
- (2003): *Taking Sustainable Cities Seriously: Economic Development, the Environment, and Quality of Life in American Cities*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.
- POULANTZAS, N. (1980): *Repères, hier et aujourd'hui. Textes sur l'État*, François Maspero, París.
- PREMAT, C. (2006): «Direct Democracy in a Comparative Perspective», *Taiwan Journal of Democracy*, 2 (1), 137-142.
- PRESSMAN, J., y WILDAVSKY, A. (1973): *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All. This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hope*, University of California Press, Berkeley.
- PRZEWORSKI, A., y TEUNE, H. (1970): *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Wiley, Nueva York.
- PULVIANI, A. (1897): *Teoria della illusione nelle entrate pubbliche*, Unione Tipografica Cooperativa, Perugia.
- PUNSET, E. (2010): «La pendiente resbaladiza de la maldad», *Redes*, 54, <http://www.redesparalaciencia.com/2559/redes/2010/redes-54-la-pendiente-resbaladiza-de-la-maldad> (última consulta el 28 de noviembre de 2011).
- PUTNAM, R. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, Nueva York.
- QUATTRONE, G. A., y TVERSKY, A. (1988): «Contrasting Rational and Psychological Analyses of Political Choice», *American Political Science Review*, 82, 719-736.
- RADAELLI, C. (2000): «Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy», *Governance*, 13 (1), 25-43.
- (2004): «The Diffusion of Regulatory Impact Analysis. Best Practice or Lesson-drawing?», *European Journal of Political Research*, 43, 723-747.
- RAGIN, C. (1987): *The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, University of California Press, Berkeley.
- (2012): *Qualitative Comparative Analysis*, <http://www.u.arizona.edu/~cragin/cragin/> (última consulta el 23 de agosto de 2012).
- RAMOS ROLLÓN, L. (1997): «La dimensión política de los movimientos sociales: Algunos problemas conceptuales», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79, 247-263.

- (2012): [http://www.rand.org/international\\_programs/pardee/pubs/futures\\_method/del](http://www.rand.org/international_programs/pardee/pubs/futures_method/del) (última consulta el 25 de agosto 2012).
- RAWLS, J. (1971): *A Theory of Justice*, Belknap Press, Cambridge.
- REAL DATO, J. (2009): «Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework», *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11 (1), 117-143.
- REIN, M., y RABINOVITZ, F. (1977): «Implementation: a Theoretical Perspective», *Working Paper*, 43, Joint Center for Urban Studies, Cambridge.
- REVUE FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE (2002): «Les approches nationales des politiques publiques», n.º especial, 52 (1).
- RHODES, R. A. W. (1986): *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Aldershot, Gower.
- RICHARDSON, J., y Jordan, A. G. (1983): «Overcrowded Policymaking: Some British and European Reflections», *Policy Sciences*, 15 (3), 247-268.
- RICHARDSON, J. (2000): «Government, Interest Groups and Policy Change», *Political Studies*, 48 (5), 1006-1025.
- RICHARDSON, J.; GUSTAFSSON, G., y JORDAN, A. G. (1982): «The Concept of Policy Style», en J. Richardson (ed.), *Policy Styles in Western Europe*, George Allen Unwin, Londres, 1-16.
- RICHARDSON, J., y JORDAN, A. G. (1979): *Governing under Pressure*, Marton Robertson, Oxford.
- RIHOUX, B., y GRIMM, H. M. (eds.) (2006): *Innovative Comparative Methods for Policy Analysis: Beyond the Quantitative-Qualitative Divide*, New York, Gulf Professional Publishing.
- ROBERT, C. (2008): «Expertise et action publique», en Borraz, O. y Guiraudon, V. (eds.), *Politiques publiques*, Presses de Sciences Po, París, 309-335.
- ROBERTS, N., y KING, P. (1991): «Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1 (2), 147-175.
- ROCHON, T. R., y MAZMANIAN, D. A. (1993): «Social Movements and the Policy Process», *Annals of the Academy of Social and Political Science*, 528, 75-87.
- RODRÍGUEZ, J. A. (2005): *Análisis estructural y de redes*, Cuadernos Metodológicos del Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- ROGERS, E. M. (1962): *Diffusion of Innovations*, Free Press, Glencoe.
- ROLLER, E. (1995): «Political Agendas and Beliefs about the Scope of Government», en O. Borre y E. Scarrbrough (eds.), *The Scope of Government*, Oxford University Press, Oxford, 57-87.

- ROSE, R. (1990): «Inheritance before Choice in Public Policy», *Journal of Theoretical Politics*, 2 (3), 263-291.
- (1993): *Lesson-Drawing in Public Policy. A Guide to Learning across Time and Space*, Chatham House Publishers, Chatham.
- ROSE, R., y DAVIES, P. H. (1994): *Inheritance in Public Policy. Change without Choice in Britain*, Yale University Press, New Haven.
- ROSS, L.; GREENE, D., y HOUSE, P. (1977): «The False Consensus Effect: An Egocentric Bias in Social Perception and Attribution Processes», *Journal of Experimental Social Psychology*, 13, 279-301.
- ROSSI, P. H., y FREEMAN, H. E. (1982): *Evaluation: A Systematic Approach*, Sage, Beverly Hills.
- ROTHSCHILD, M., y STIGLITZ, J. (1976): «Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information», *Quarterly Journal of Economics*, 95, 629-649.
- ROTHSTEIN, B. (1998): *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge.
- ROYO, S. (2000): *From Social Democracy to Neoliberalism: The Consequences of Party Hegemony in Spain, 1982-1996*, St. Martin's Press, Londres.
- (2002): «A New Century of Corporatism?»: *Corporatism in Southern Europe. Spain and Portugal in Comparative Perspective*, Praeger Publishers, Londres, 2002.
- RTVE.ES (2013): *¿Quién es quién en la «operación Gürtel»? <http://www.rtve.es/noticias/20090209/quien-quien-operacion-gurtel/230127.shtml>* (última consulta el 19 de enero de 2013).
- RUBIO, R. (2002): «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente», *Revista de las Cortes Generales*, 55, 165-188.
- RUSSELL, B. W. (1959): *Common Sense and Nuclear Warfare*, George Allen Unwin, Londres.
- RYAN, B., y GROSS, N. (1943): «The Diffusion of Hybrid Seed Corn in Two Iowa Communities», *Rural Sociology*, 8 (1), 15-24.
- SABATIER, P. (1986): «Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis», *Journal of Public Policy*, 6, 21-48.
- (1988): «An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein», *Policy Sciences*, 21, 129-168.
- (1993): «Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research», en M. Hill (ed.), *The Policy Process. A Reader*, Harvester-Wheatsheaf, Londres, 266-296.
- (ed.) (2000): *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder.

- (2005): «From Policy Implementation to Policy Change: A Personal Odyssey», *Reform and Change in Higher Education, Higher Education Dynamics*, 8, 17-34.
- SABATIER, P.; HUNTER, S., y McLAUGHLIN, S. (1987): «The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents», *The Western Political Quarterly*, 40 (3), 449-476.
- SABATIER, P., y JENKINS-SMITH, H. (1999): «The Advocacy Coalition Framework: an Assessment», en P. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder, 117-168.
- SABATIER, P., y MAZMANIAN, D. (1995): «The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework», *Administration Society*, 6 (4), 445-488.
- SABATIER, P., y SCHLAGER, E. (2000): «Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines», *Revue Française de Science Politique*, 50 (2), 209-234.
- SALAMON, L. M. (1981): «Rethinking Public Management. Third-party Government and the Changing Forms of Government Action», *Public Policy*, 29, 257-275.
- SALISBURY, R. H. (1968): «The Analysis of Public Policy. A Search for Theories and Roles», en A. Ranney (ed.), *Political Science and Public Policy*, Markham, Chicago, 151-175.
- SAMUELSON, P. (1954): «The Pure Theory of Public Expenditure», *Review of Economics and Statistics*, 36 (4), 387-389.
- SANDFORD, S. A. (1995): «Apples and Oranges. A Comparison», *Annals of Improbable Research*, 1 (3), 2-3.
- SARASA, S., y MORENO, L. (eds.) (1995): *El Estado del bienestar en la Europa del Sur*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- SARTORI, G. (1970): «Concept Misformation in Comparative Politics», *The American Political Science Review*, 64 (4), 1033-1053.
- (1991): «Comparing and Miscomparing», *Journal of Theoretical Politics*, 3 (3), 243-257.
- SCHARPF, F. W. (1978): «Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives», en K. Hanf y F. W. Scharpf (eds.), *Interorganizational Policy-making: Limits to Coordination and Central Control*, Sage, Londres, 345-370.
- (2003): «Problem-solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU», *MPIfG Working Paper*, 03/1.
- SCHATTSCHEIDER, E. E. (1960): *The Semi-Sovereign People. A Realist's View of Democracy in America*, Rinehart and Winston, Nueva York.
- SCHIMMELFENNIG, F., y SEDELMEIER, U. (2004): «Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe», *Journal of European Public Policy*, 11 (4), 661-679.
- SCHLAGER, E.; BLOMQUIST, W., y YAN TANG, S. (1994): «Mobile Flows, Storage, and

- Self-organized Institutions for Governing Common-pooled Resources», *Land Economics*, 70 (3), 294-317.
- SCHMIDT, V. (2008): «Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse», *Annual Review of Political Science*, 11, 303-326.
- SCHMITTER, P. (1974): «Still the Century of Corporatism?», *The Review of Politics*, 36, 85-131.
- SCHNEIDER, A. L., e INGRAM, H. (1990a): «Behavioural Assumptions of Policy Tools», *The Journal of Politics*, 52 (2), 510-529.
- (1990b): «Policy Design. Elements, Premises, and Strategies», en S. S. Nagel (ed.), *Policy Theory and Policy Evaluation. Concepts, Knowledge, Causes, and Norms*, Greenwood Press, Nueva York, 77-101.
- (1993): «Social Construction of Target Populations. Implications for Politics and Policy», *American Political Science Review*, 87, 334-347.
- (1997): *Policy Design for Democracy*, University Press of Kansas, Lawrence.
- SCHÖN, D. A. (1982): *Beyond the Stable State*, Random House, Nueva York.
- SCHÖN, D. A., y REIN, M. (1994): *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, Basic Books, Nueva York.
- SCHOOL OF PUBLIC POLICY (2010): «The Role of Emotions in the Public Policies: A Survey», *Walter Gordon Massey Symposium*, University of Toronto, Toronto.
- SCHRAM, S. F. (2000): *After Welfare: The Culture of Postindustrial Social Policy*, New York University Press, Nueva York.
- SCHWARTZ, M. (ed.) (1987): *The Structure of Power in America: The Corporate Elite as a Ruling Class*, Holmes Meier, Nueva York.
- SCOTT, J., y CARRINGTON, P. J. (2011): *The Sage Handbook of Social Network Analysis*, Sage, Londres.
- SCRIVEN, M. (1967): «The Methodology of Evaluation», en R. Tyler, R. Gagne y M. Scriven (eds.), *Perspectives of Curriculum Evaluation*, Rand McNally, Chicago, 39-83.
- (1980): *The Logic of Evaluation*, Edgepress, Inverness.
- SELZNICK, P. (1949): *TVA and the Grass Roots*, University of California Press, Berkeley.
- SHADISH, J.; WILLIAM, R.; COOK, T., y LEVITON, L. (1991): *Foundations of Program Evaluation: Theory and Practice*, Sage, Londres.
- SHARP, E. B. (1999): *The Sometime Connection: Public Opinion and Social Policy*, State University of New York Press, Albany.
- SHEFFRIN, S. (1989): «Evaluating Rational Partisan Business Cycle Theory», *Economics Politics*, 1, 239-259.
- SHEPSLE, K. (2005): *Rational Choice Institutionalism*, Harvard University Press,

- Cambridge.
- SHIPAN, C., y VOLDEN, C. (2006): «Bottom-up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from US Cities to States», *American Journal of Political Science*, 50 (4), 825-843.
- SHOEMAKER, P. J., y REESE, D. S. (1991): *Mediating the Message. Theories of Influences on Mass Media Content*, Longman, Nueva York.
- SIMMONS, B., y ELKINS, Z. (2004): «The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy», *American Political Science Review*, 98 (1), 171-189.
- SIMON, H. (1947): *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, The Free Press, Nueva York.
- (1957): *Models of Man: Social and Rational*, Wiley, Oxford.
- SIPRI, STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (2012): *Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security*, Stockholm.
- SKOCPOL, T. (1979): *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge University Press, Cambridge.
- (1992): *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.
- (1994): *Social Revolutions in the Modern World*, Cambridge, University Press, Cambridge.
- SMITH, A. (2000): «L'analyse comparée des politiques publiques: une démarche pour dépasser le tourisme intelligent?», *Revue Internationale de Politique Comparée*, 7 (1), 7-19.
- [2002 (1.<sup>a</sup> ed., 1776)]: *La riqueza de las naciones*, Alianza, Madrid.
- SMITH, M. (1993): *Pressure Power and Policy*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- SNOW, D. A., y BENFORD, R. D. (1988): «Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization», *International Social Movement Research*, 1, 197-217.
- SORKIN, A. R. (2008): *Too Big to Fail: The Inside Story of How Wall Street and Washington Fought to Save the Financial System, and Themselves*, Penguin Books, Nueva York.
- SOTO NAVARRO, S. (2005): «La delincuencia en la agenda mediática», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 112, 75-130.
- SPENCE, M. (1973): «Job Market Signalling», *Quarterly Journal of Economics*, 87, 355-374.
- SPURK, J. (2003): «Épistémologie et politique de la comparaison internationale: quelques réflexions dans une perspective européenne», en M. Lallement y J. Spurk (eds.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Presses du Centre National de

- la Recherche Scientifique, París, 75-98.
- STAKE, R. E., y EASLEY, J. A. (1978): *Case Studies in Science Education*, University of Illinois, Champaign.
- STARDOCK ENTERTAINMENT (2012): *The Political Machine*, <http://www.politicalmachine.com/> (última consulta el 30 de junio de 2012).
- STEINMO, S.; THELEN, K., y LONGSTRETH, F. (eds.) (1992): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- STIGLER, G. J. (1971): «The Theory of Economic Regulation», *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2, 3-21.
- STIGLITZ, J. (1986): *Economics of the Public Sector*, W. W. Norton, Nueva York.
- STREECK, W., y SCHMITTER, P. C. (1985): «Community, Market, State, and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order», *European Sociological Review*, 1 (2), 119-138.
- (1991): «From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market», *Politics and Society*, 19 (2), 133-164.
- STREECK, W., y THELEN, K. (eds.) (2005): *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- SUBIRATS, J. (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- (1992): *Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España. Exploración sobre los elementos distintivos de nuestro «policy style» (una aportación al análisis del sistema político español)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C., y Varone, F. (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- SUBIRATS, J., y MOTA CONSEJERO, F. (2000): «El quinto elemento: el capital social de las Comunidades Autónomas: su impacto sobre el funcionamiento del sistema político autonómico», *Revista Española de Ciencia Política*, 2, 123-158.
- SWEDLOW, B. (2002): «Toward Cultural Analysis in Policy Analysis: Picking up Where Aaron Wildavsky Left off», *Journal of Comparative Policy Analysis*, 4 (3), 267-285.
- TAMAYO, M., y CARRILLO, E. (2004): «La agenda pública en España», *Revista Internacional de Sociología*, 38, 35-59.
- TARDE, G. (1890): *Les lois de l'imitation*, Félix Alcan, París.
- TARROW, S., y MEYER, D. S. (eds.) (1998): *The Protest Movement Society: Contentious Politics for a New Century*, Rowman and Littlefield Publishers,

- Oxford.
- TCHAKHOTINE, S. (1939): *Le viol des foules par la propagande politique*, Gallimard, París.
- THATCHER, M. (1998): «The Development of Policy Network Analysis», *Journal of Theoretical Politics*, 10 (4), 389-416.
- THE ECONOMIST (2012): *Quality of Life Index*, [http://www.economist.com/media/pdf/QUALITY\\_OF\\_LIFE.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/QUALITY_OF_LIFE.pdf) (última consulta el 22 de agosto de 2012).
- THELEN, K. (1999): «Historical Institutionalism in Comparative Politics», *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.
- THOMPSON Jr., B. H. (2000): «Tragically Difficult: The Obstacles to Governing the Commons», *Environmental Law*, 30, 241-278.
- THOMPSON, M.; ELLIS, R., y Wildavsky, A. (1990): *Cultural Theory*, Westview Press, Boulder.
- THOMPSON, S., y HOGGETT, P. (eds.) (2012): *Politics and Emotions. The Affective Turn in Contemporary Political Studies*, Continuum International Publishing Group, Nueva York.
- THORNGAT, W. (2001): «The Social Psychology of Policy Analysis», *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3 (1), 85-112.
- TILLY, C. (1978): *From Mobilization to Revolution*, Addison-Wesley, Menlo Park.
- (2006): *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, Russell Sage Foundation Publications, New York.
- TOUCHARD, J. (1959): *Histoire des idées politiques*, Presses Universitaires de France, París.
- TREBILCOCK, M. J.; HARTLE, D. G.; ROBERT, J.; PRITCHARD, S., y DEWES, D. N. (1982): *The Choice of Governing Instruments*, Canadian Government Publishing Centre, Ottawa.
- TRUMAN, D. (1951): *The Governmental Process. Political Interest and Public Opinion*, Knopf, Nueva York.
- TUCKER, A. W., y KUHN, H. (eds.) (1950): «Contributions to the Theory of Games», *Annals of Mathematical Studies*, 24, 51-72.
- TUROFF, M. (2012): *Policy Delphi*, <http://is.njit.edu/pubs/delphibook/ch3b1.html> (última consulta el 24 de agosto de 2012).
- UCINET SOFTWARE (2012): [www.analytictech.com/ucinet/](http://www.analytictech.com/ucinet/) (última consulta el 2 de septiembre de 2012).
- UNESCO (1988): *Proposed International Standard Nomenclature for Fields of Science and Technology*, UNESCO/NS/ROU/257 rev.1, París.
- VALLESPÍN, F. (1995): *Historia de la teoría política*, Alianza, Madrid.

- VAN DIJK, T. A. (1988): *News as Discourse*, Erlbaum, Hillside.
- VAN METER, D., y Van Horn, C. (1975): «The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework», *Administration and Society*, 6, 445-488.
- VAN WAARDEN, F. (1992): «Dimensions and Types of Policy Networks», *European Journal of Political Research*, 21, 29-52.
- VARONE, F. (2001): «Les instruments de la politique énergétique: analyse comparée du Canada et des États-Unis», *Canadian Journal of Political Science*, 34, 3-28.
- VEDUNG, E. (1996): *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Publishers, Londres.
- VIÑAS, V. (2009): «Catástrofes y cambio de políticas públicas. *Prestige*, seis años después. Un análisis de marcos interpretativos», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 127, 121-153.
- VOLDEN, C. (2002): «The Politics of Competitive Federalism: A Race to the Bottom in Welfare Benefits?», *American Journal of Political Science*, 46 (2), 352-363.
- WACKERNAGEL, M., y REES, W. (1996): *Our Ecological Footprint. Reducing Human Impact on the Earth*, New Society Publishers, Gabriola Island (Canadá).
- WADE, R. (1986): *Village Republics: Economic Conditions for Collective Action in South India*, Cambridge University Press, Cambridge.
- WAHNICH, S.; CUMINAL, I.; WATHIER, V., y SOUCHARD, M. (1998): *Le Pen, les mots: Analyse d'un discours d'extrême-droite*, La Découverte, París.
- WARREN, M. (1999): «What is Political?», *Journal of Theoretical Politics*, 11, 207-231.
- WEBER, M. (1921): *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tubinga.
- [1954 (1924)]: *Max Weber on Law in Economy and Society*, trad. de E. Shils y M. Rheinstein, Simon and Schuster, Nueva York.
- WEINGAST, B. (1996): «Political Institutions: Rational Choice Perspectives», en R. E. Goodin y H. D. Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, Oxford, 167-190.
- WEISS, C. H. (1987): «Evaluating Social Programs: What Have We Learned?», *Society*, 25 (1), 40-45.
- (1998): «Have We Learned Anything New about the Use of Evaluation?», *American Journal of Evaluation*, 19 (1), 21-33.
- WHITE, D. M. (1950): «The Gatekeeper? A Case Study in the Selection of News», *Journalism Quarterly*, 27, 383-390.
- WHOLEY, J. S. (1983): *Evaluation and Effective Public Management*, Little Brown, Boston.
- WIKIPEDIA (2013): «Plan de Empleo Rural», [http://es.wikipedia.org/wiki/Plan\\_de\\_Empleo\\_Rural](http://es.wikipedia.org/wiki/Plan_de_Empleo_Rural) (última consulta el 19

- de enero de 2013).
- WILDAVSKY, A. (1964): *The Politics of Budgetary Process*, Little Brown, Boston.
- (1986): *Budgeting: A Comparative Theory of Budgeting Processes*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- (1987a): «Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation», *American Political Science Review*, 81 (1), 3-21.
- [1987b (1.<sup>a</sup> ed., 1979)]: *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- WILDAVSKY, A.; CHAI, S. K., y SWEDLOW, B. (eds.) (1998): *Culture and Social Theory*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- WILLIAMSON, O. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, Nueva York.
- WILLIAMSON, P. J. (2010): *Varieties of Corporatism: A Conceptual Discussion*, Cambridge University Press, Cambridge.
- WILSON, J. Q. (1980): *The Politics of Regulation*, Basic Books, Nueva York.
- (1981): «Policy Intellectuals and Public Policy», *The Public Interest*, 64, 31-46.
- WILSON, J. Q., y Kelling, G. L. (1982): «Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety», *The Atlantic Monthly*, 249, 29-38.
- WILSON, W. (1885): *Congressional Government: a Study in American Politics*, tesis doctoral, Johns Hopkins University, Baltimore.
- (1887): «The Study of Administration», *Political Science Quarterly*, 2 (2), 197-222.
- WIRSCHING, A. (2010): «Violence as Discourse? For a “Linguistic Turn” in Communist History», *Twentieth Century Communism*, 2 (1), 12-39.
- WLEZIEN, C. (1995): «The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending», *American Journal of Political Science*, 39 (4), 981-1000.
- WODAK, R. (1996): *Orders of Discourse*, Addison Wesley Longman, Nueva York.
- WOLTON, D. (1991): «Les contradictions de l’espace public médiatisé», *Hermes*, 10, 95-114.
- WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS (2012): Budget Hero, <http://budgethero.publicradio.org/widget/widget.php> (última consulta el 1 de marzo de 2012).
- WOODSIDE, K. (1986): «Policy Instruments and the Study of Public Policy», *Canadian Journal of Political Science*, 19, 775-793.
- YANOW, D. (1996): *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*, Georgetown University Press, Nueva York.
- (2000): *Conducting Interpretive Policy Analysis*, Sage, Newbury Park.
- ZALLER, J. (1992): *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Cambridge University

Press, Cambridge.

ZIMBARDO, P. G. (1969): «The Human Choice: Individuation, Reason, and Order versus Deindividuation, Impulse, and Chaos», *Nebraska Symposium on Motivation*, 17, 237-307.

— (1971): «The Power and Pathology of Imprisonment», *Congressional Record*, Serial 15.

— (2007): *The Lucifer Effect: Understanding How Good People Turn Evil*, Random House, Nueva York.

Edición en formato digital: julio de 2013

© Jean-Baptiste Harguindéguy, 2013  
Diseño de cubierta: J.M. Domínguez y J. Sánchez Cuenca

© De esta edición: Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 2013  
Calle Juan Ignacio Luca de Tena, 15  
28027 Madrid  
[infotecnos@tecnos.es](mailto:infotecnos@tecnos.es)

ISBN ebook: 978-84-309-5849-8

Está prohibida la reproducción total o parcial de este libro electrónico, su transmisión, su descarga, su descompilación, su tratamiento informático, su almacenamiento o introducción en cualquier sistema de repositorio y recuperación, en cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, conocido o por inventar, sin el permiso expreso escrito de los titulares del Copyright.

Conversión a formato digital: calmagráfica

[www.tecnos.es](http://www.tecnos.es)