

Anàlisi i avaluació de polítiques públiques en la política criminal

Albert Padró-Solanet

PID_00190816



Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. Què és l'anàlisi de polítiques públiques?	7
1.1. L'anàlisi de polítiques públiques com a subdisciplina de la ciència política	7
1.1.1. L'anàlisi de polítiques públiques i les ciències socials ...	8
1.1.2. L'anàlisi de polítiques públiques i el pluralisme	9
2. El model sistèmic d'Easton	12
3. El model de fases de l'elaboració d'una política	15
3.1. Fase 1. Identificació dels problemes i establiment de l'agenda ...	15
3.1.1. Els mitjans de comunicació en la construcció de problemes	18
3.2. Fase 2. Formulació d'alternatives o solucions	23
3.2.1. Definició de la problemàtica	24
3.2.2. El paper de les teories criminològiques en les respostes de la política criminal	25
3.3. Fase 3. L'adopció i legitimitació de les alternatives	29
3.3.1. El paper dels experts en la presa de decisions	33
3.3.2. La presa de decisions de política criminal a l'Estat espanyol	34
3.4. Fase 4. La posada en pràctica de les polítiques (la implementació)	35
3.4.1. El model <i>top-down</i> (de dalt a baix)	35
3.4.2. El model <i>bottom-up</i> (de baix a dalt)	36
3.5. Fase 5. Avaluació	37
3.5.1. Què és avaluar les polítiques públiques?	37
3.5.2. Tipus d'avaluació	38
3.5.3. La metodologia de l'avaluació. El mesurament i la construcció d'indicadors	39
3.5.4. Problemes específics de l'avaluació de programes i accions de política criminal	41
3.5.5. La causalitat	44
3.5.6. Els dissenys d'avaluació	45
Resum	61
Glossari	63

Bibliografia..... 65

Introducció

L'objectiu d'aquest mòdul és presentar als estudiants de criminologia de l'estat del coneixement sobre l'avaluació de polítiques públiques des de l'àmbit de l'anàlisi de polítiques públiques. En les seves tasques professionals futures, els estudiants de criminologia hauran de ser, amb tota probabilitat, consumidors i, en molts casos, també productors d'anàlisis de programes, d'activitats o de polítiques criminals. Aquest mòdul vol ajudar a assolir les competències necessàries per entendre les característiques, els condicionants i les limitacions d'aquests tipus d'anàlisis.

El mòdul es divideix en dues parts:

- La primera presenta els dos trets característics de l'anàlisi de les polítiques públiques a partir de la introducció de la perspectiva pluralista i de les ciències socials en l'estudi de l'activitat dels governs. Es presenta el model del cicle de les polítiques públiques i les diferents fases de què consta.
- La segona part se centra en un dels elements transversals en les diferents modalitats de l'anàlisi de les polítiques públiques, l'avaluació de polítiques públiques. Per a fer-ho, es presenten amb un cert detall les característiques del model experimental, que en el corrent quantitativista és considerat el patró or de la recerca dels impactes de les polítiques. Finalment es confronta aquest model amb les formes qualitatives alternatives d'avaluació.

Objectius

En aquest mòdul didàctic s'ofereixen els continguts necessaris per a assolir els objectius següents:

- 1.** Comprendre les característiques de l'enfocament de l'anàlisi de les polítiques públiques com a aplicació del programa de les ciències socials a l'activitat de l'administració.
- 2.** Entendre la utilitat del model de sistema polític d'Easton en la comprensió de l'activitat de producció i implementació de polítiques públiques.
- 3.** Conèixer el model cíclic de fases de l'elaboració de les polítiques públiques.
- 4.** Entendre la importància de la identificació i la definició del problema en la formulació de les polítiques públiques.
- 5.** Reconèixer el procés essencialment conflictiu d'introducció dels problemes en l'agenda pública.
- 6.** Comprendre els models de preses de decisions i de legitimació de les polítiques públiques.
- 7.** Identificar les restriccions que inevitablement apareixen en la posada en pràctica de les polítiques públiques: l'enfocament de la implementació.
- 8.** Entendre el concepte de l'avaluació de les polítiques públiques, els diferents tipus i les dificultats que plantegen.

1. Què és l'anàlisi de polítiques públiques?

Les polítiques públiques són la part de la política que hauria d'interessar més a la gent. Les polítiques públiques són els resultats del procés polític i, per tant, tenen un impacte sobre la societat. L'anglès diferencia entre *politics*, que és la política tal com apareix als mitjans de comunicació –amb els candidats i els partits, les coalicions en els governs i els debats al parlament–, i *policy*, que és la política com a pla d'acció adoptat per un individu, un negoci o un govern.

Com quan es diu que en Pere té la política de no comprar res a crèdit o que la política d'IKEA és mantenir baixos els preus dels productes per tal de continuar sent competitiva.

En aquest sentit, la **política pública** (*public policy*) s'hauria d'entendre com les decisions formals o explícites fetes pels diferents nivells de govern.

La política pública, però, pot ser entesa a partir dels **objectius** que es proposa, a partir de les **accions** que du a terme per a assolir aquests objectius, i a partir de les **conseqüències** d'aquestes accions.

L'anàlisi de les polítiques públiques es preocupa pel procés per mitjà del qual es decideixen fer polítiques públiques, per la forma com s'elaboren, per com es duen a terme i, finalment, s'encarrega d'avaluar-les per a poder millorar-les.

L'anàlisi de les polítiques es preocupa per la capacitat de tirar endavant les diferents polítiques, és a dir, per l'efectivitat i l'eficiència d'aquestes polítiques. Però també es preocupa de què s'ha de fer, per què i per a qui. Per tant, es vincula inevitablement amb qüestions de tipus normatiu o ideològic.

1.1. L'anàlisi de polítiques públiques com a subdisciplina de la ciència política

Per a entendre el que és característic de l'enfocament de l'anàlisi de polítiques públiques s'han de tenir en compte **dues característiques definitòries** en comparació amb altres enfocaments:

- És un **plantejament científic**.
- És un **plantejament pluralista**.

1.1.1. L'anàlisi de polítiques públiques i les ciències socials

L'anàlisi de polítiques públiques s'ha d'entendre com la introducció dels **mètodes de les ciències socials** en l'activitat de l'estat, és a dir, en l'elaboració de polítiques públiques.

L'activitat dels governs s'ha incrementat, especialment d'ençà la postguerra mundial, amb el desenvolupament d'unes polítiques del benestar que implicaven una intervenció governamental molt més intensa i directa dins de la societat. Ja fos amb finalitats utopistes o transformadores, per a millorar la societat calia conèixer quins eren els elements bàsics que podien ser manipulats i quins efectes tindrien aquestes manipulacions. Per a millorar la utilització d'uns recursos públics sempre limitats i escassos, es va aguditzar la necessitat d'analitzar l'activitat dels estats, les polítiques públiques que duïen a terme, i de quina manera podien ser establerts els seus efectes sobre la societat.

Les ciències polítiques contemporànies són una disciplina sobretot nord-americana. Cap als anys quaranta del segle passat van fer un salt respecte de les tradicionals ciències de les administracions. La vella tradició d'estudi de l'administració era majoritàriament institucionalista. El seu objectiu era, sobretot, classificar i descriure les institucions, regles i estructures organitzatives, de les administracions públiques. Aquest punt de vista era adequat per al tipus d'activitat que duïa l'administració pública fins aleshores. La responsabilitat de l'administració en la societat era vista com a limitada i la tasca que duïa a terme era percebuda com a trivial.

Segons aquesta perspectiva, l'administració de l'estat no representa una dificultat insalvable. Se suposa que existeix un coneixement suficient dels recursos o instruments de què disposa l'estat i dels impactes d'aquests en la societat. Hi poden haver problemes de coherència lògica o mecànica en les lleis i les regulacions, però se suposa que es coneixen els objectius que es volen assolir i que es disposa del coneixement suficient per a resoldre'ls.

En canvi, la perspectiva de l'anàlisi de les polítiques públiques es planteja les activitats polítiques del govern com a essencialment problemàtiques.

Com veurem al llarg d'aquest mòdul, els problemes als quals vol donar resposta són complexos, les respostes no estan clares i les formes com han de ser aplicades tampoc no estan lliures de dubtes. En aquestes condicions, el disseny i l'aplicació de les polítiques públiques es troba associat amb el plantejament de la ciència empírica.

La visió de Lenin

I això no solament per als liberals, que tenen una visió característicament limitada del paper de l'estat a la societat. Segons una cita famosa de Lenin, fins i tot les cuineres podrien aprendre a conduir l'estat.

V. Mayakovsky (2003). *Vladimir Ilyich Lenin: A Poem*. Honolulu: University Press of the Pacific.

L'elaboració de les polítiques és una ciència aplicada on s'utilitzen les **eines desenvolupades per les ciències socials** bàsiques per a trobar respostes als problemes que es plantegen en cada moment. Les polítiques públiques equivalen conceptualment a la formulació d'hipòtesis que han de ser provades amb el contrast de la realitat.

Aquesta perspectiva ha d'incorporar de forma natural els **estudis d'avaluació**. S'ha d'esbrinar fins a quin punt s'assoleixen els objectius plantejats i, si no és així, per quina raó no s'aconsegueixen.

Entendre l'activitat de l'administració com a aprenentatge i ajustament continuat és bàsic per a aquesta perspectiva.

El punt de vista dels estudis criminològics casa perfectament amb l'enfocament científic i aplicat de l'anàlisi de les polítiques públiques. No n'hi ha prou amb el disseny de les lleis i de les institucions per a assolir els objectius. Aquestes institucions o regulacions han d'afectar el món real de preferències i comportaments dels individus en la societat. Per tant, s'han d'estudiar i descobrir les millors formes d'assolir els objectius desitjats per la societat.

Per exemple, la recerca pot descobrir la relació que existeix entre les situacions en les que es produeixen els crims i la criminalitat. La psicologia del delinqüent que cerca l'oportunitat per cometre els delictes. Pot veure com la prevenció pot tenir molt més impacte i, alhora, ser més eficient en termes de costos.

1.1.2. L'anàlisi de polítiques públiques i el pluralisme

L'anàlisi de les polítiques públiques es caracteritza respecte d'altres enfocaments dirigits a entendre l'activitat dels poders governamentals, en el fet que suposa que existeix una **diversitat legítima** de les visions i de les valoracions de l'activitat dels governs.

La perspectiva de l'anàlisi de les polítiques públiques és **pluralista** en dos sentits:

- Suposa que hi ha un conflicte essencial en la definició dels objectius de l'activitat governamental. Els objectius no són simples i estàtics, sinó que es defineixen en un **procés complex de deliberació** més o menys explícit en el que interactuen una diversitat d'actors amb diferent capacitat d'influència i de resistència. La política convencional dels partits i de les institucions representatives té un pes en aquest procés, però hi ha molts altres actors més o menys reconeguts formalment que també hi tenen un paper. No solament existeixen uns canals formals perfectament identifi-

Observació

Aquest punt de vista correspon a la perspectiva teòrica del pluralisme i del neopluralisme que són dominants en l'anàlisi de les polítiques públiques.

cats que introdueixen demandes i suports al sistema polític, sinó que les pressions apareixen arreu del sistema.

- Les polítiques públiques són plurals en el sentit que la seva realització no és responsabilitat d'una estructura organitzativa perfectament identificada que puguin ser entesa de forma unitària. En l'anàlisi de les polítiques públiques, la **unitat d'anàlisi** que serveix per a entendre el que fa el govern són les **polítiques públiques** (el que en anglès anomenen *policies*). Les polítiques es duen a terme per **xarxes de polítiques** (Heclo). Aquestes xarxes consten d'una gran varietat d'organitzacions i d'actors amb interessos i punts de vista diversos: organitzacions de les diferents administracions públiques i parapúbliques de diversos nivells, organitzacions privades amb i sense ànim de lucre, grups de pressió, associacions i grups socials... Totes elles vinculades per una gran varietat de lligams més o menys formals o reconeguts públicament.

Les polítiques que finalment es duen a terme són el resultat d'equilibris complexos entre les institucions (regles, procediments, organitzacions constituïdes) i les preferències de la multiplicitat d'actors implicats.

En l'anàlisi de les polítiques públiques, el focus d'atenció és més ampli i plural que en altres enfocaments. Típicament, la perspectiva jurídica suposa que existeix un bé públic o col·lectiu al qual vol donar resposta la regulació. Els arguments que justifiquen l'existència d'una llei o d'una regulació es troben en l'exposició de motius de les lleis. Es parla de la voluntat del legislador com d'un punt de vista simple i no problemàtic. La qüestió és la qualitat tècnica i la coherència general dels procediments administratius i de les lleis. De la mateixa manera, en els enfocaments econòmics típics, es dóna per fet que les polítiques públiques responen a l'existència d'uns objectius que maximitzen la utilitat de la societat (o de l'organització des de la qual s'adopta el punt de vista) i s'estudia fins a quin punt s'estan assolint aquests objectius tenint en compte les diferents alternatives i costos.

L'anàlisi de les polítiques públiques vol estudiar què fan els governs però anant més enllà del que és purament tècnic o burocràtic. Per a fer-ho se centra en les qüestions següents:

- S'estudien els **determinants** de les polítiques públiques. Com és que alguns problemes són tinguts en compte per l'activitat dels governs i d'altres no? Per què alguns problemes són considerats públics i d'altres no? No sempre i a tot arreu els problemes públics són els mateixos.
- S'estudia **com es prenen les decisions** per a elaborar les polítiques. Quins són els decisors que intervenen? Quins són els criteris que s'utilitzen per a prendre-les?

Referència bibliogràfica

H. Heclo (1978). *Issue Networks and the Executive Establishment. The Political System*. Washington DC: The American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Citació

Les polítiques no són altra cosa que una extensió de la política tal com la definia Lasswell: "qui guanya què, per què i quan" a la societat.

H. D. Lasswell (1990). *Politics Who Gets What, When and How*. Magnolia: Peter Smith Pub Inc.

- S'estudia **com es posen en marxa i s'apliquen** les polítiques. Com es resolen els problemes de coordinació entre les organitzacions i els actors implicats en la implementació de les polítiques?
- S'intenta esbrinar quins són els **efectes** de les polítiques. Són els efectes esperats? L'avaluació de les polítiques públiques serveix per a conèixer-ne l'èxit o el fracàs.

Aquestes qüestions defineixen diferents **fases** successives en el procés d'elaboració i aplicació de les polítiques públiques. Aquestes fases formen un **cicle** que idealment segueixen totes les polítiques públiques.

El model del cicle de les polítiques, que es basa en l'influent **model del sistema polític d'Easton**, és el model formal que organitza la forma d'entendre l'activitat pública.

Resum

En resum, l'enfocament de l'anàlisi de polítiques públiques es caracteritza per una dimensió aplicada perquè vol contribuir a la millora de l'activitat governamental. Primer, a través d'una millor capacitat de diagnosticar els problemes que es plantegen a partir d'una anàlisi científica i teòricament fonamentada de la realitat política i social. En segon lloc, aquesta millor comprensió de la realitat també ha de permetre dissenyar alternatives de polítiques a partir de les quals es podran prendre millors decisions. Clarament, aquest enfocament és útil per a entendre la política criminal que també té aquest component aplicat.

2. El model sistèmic d'Easton

David Easton va utilitzar el plantejament de la **teoria de sistemes** per a fer un model conductista del sistema polític. De forma molt simplificada, tot sistema polític té unes fronteres precises i consisteix en un corrent de presa de decisions en diferents fases que és fluït. En la primera fase, els canvis en l'entorn social o físic del sistema polític (per exemple, una crisi econòmica) produeixen "demandes" per a un determinat tipus d'accions o "suports" per a algunes accions o per a l'*statu quo*. Aquestes demandes i suports són els *inputs* (o entrades) al sistema polític que es produeixen per mitjà del comportament polític dels ciutadans. Aquests *inputs* estimulen la competició en el sistema polític que generen *outputs* (o productes) dirigits a resoldre alguns dels aspectes problemàtics de l'entorn físic o social. Els *outputs* són les polítiques públiques que interactuen amb l'entorn i hi provoquen canvis, els *outcomes* (o resultats). Els *outcomes* de les noves polítiques poden generar noves demandes i suports, o oposició a les polítiques que els han produït. Aquesta fase és l'anomenat *feedback* (o retroalimentació) que vincula la primera fase i la darrera en un llaç interminable.

Comparem aquest sistema polític amb el funcionament d'una estufa amb termòstat (sistema) dins d'una habitació. L'aire de l'habitació (l'entorn del sistema) envia informació (els *inputs*) al sistema per mitjà dels sensors de calor de l'estufa (el canal de recepció del sistema –en el sistema polític els partits polítics i els grups d'interès–). Quan baixa la temperatura i s'arriba a un determinat llindar, els sensors ho detecten i l'estufa es posa en marxa. Quan comença a enviar escalfor a l'habitació (*output* o producte), l'aire de l'habitació s'escalfa (*outcome* o resultat). Quan s'arriba a un cert llindar de temperatura, l'aire s'ha escalfat prou, els *inputs* que arriben al sistema canvien, ho detecta el sensor i l'estufa s'atura. Aquest és el llaç del *feedback* o retroalimentació. Amb aquest cicle funcionant ininterrompudament, es manté la temperatura de l'habitació dins d'uns llindars predeterminats de confort per a les persones que hi viuen.

El sistema polític és comparable amb aquest sistema, però no cal dir que és enormement més complicat. Una diferència clau és que el mateix sistema té la capacitat de modificar-se (són sistemes autopoietics), de proveir-se de regles que afecten el seu propi funcionament.

Per exemple, els sistemes polítics es donen constitucions, o lleis electorals que serveixen per a modificar la manera com l'entorn afecta el sistema.

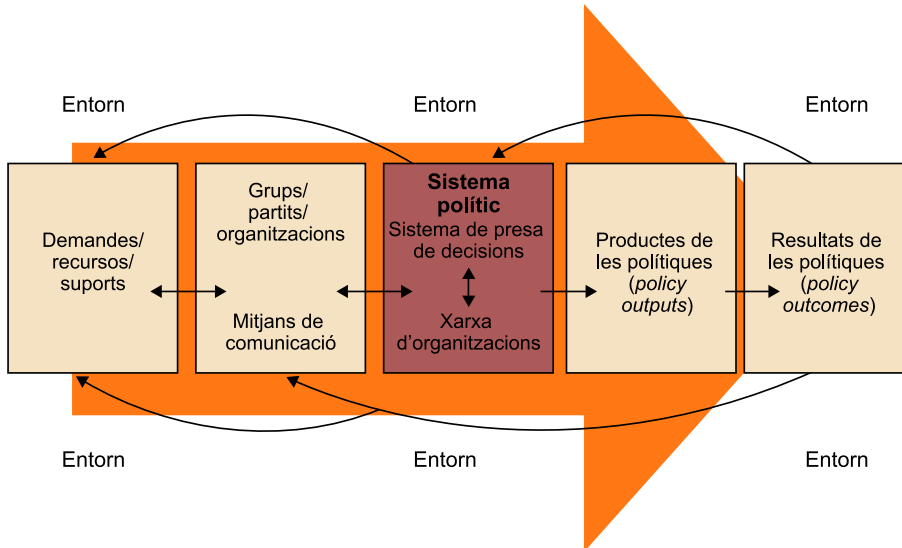
La figura 1 representa el sistema polític per a mostrar el procés de formació, elaboració i implementació de les polítiques públiques. Es passa dels suports, demandes i recursos, a les diferents polítiques a les organitzacions socials, partits polítics i mitjans de comunicació de masses que fan de filtres i articuladors d'algunes de les demandes socials. Aquestes demandes socials s'introdueixen al sistema polític i es converteixen en decisions (lleis, regulacions, polítiques...) que s'han d'implementar a través d'una xarxa d'organitzacions. Les polítiques introdueixen elements que modifiquen l'entorn social, algunes vegades de for-

Referència bibliogràfica

D. Easton (1953). *The Political System*. Nova York: Alfred Knopf.

mes inesperades. En el vincle retroactiu, els resultats d'aquestes polítiques en l'entorn social afecten de nou les demandes, els suports i els altres subsistemes o fases del sistema polític.

Figura 1. Model de sistemes adaptat al procés de polítiques públiques



Variables de l'entorn (ambient): socioeconòmiques, físiques, polítiques, ambientals... (Font: Jenkins (1978), cap. 1, fig. 3).

El model d'Easton és molt útil com a mapa per a situar els diferents elements de la política i les polítiques en un procés únic amb diferents fases. Per aquesta raó ha tingut un èxit durador dins de l'anàlisi de les ciències polítiques i de la ciència política en general. Però l'enfocament de la teoria de sistemes tendeix a tenir un biaix conservador: els sistemes responen als canvis de l'entorn per a adaptar-se i sobreviure. La teoria de sistemes s'ha vinculat més aviat als models de la planificació clàssica de l'activitat dels governs, que no pas a la ciència política.

El marc teòric dominant en l'anàlisi de polítiques públiques ha estat el **pluralisme** polític. En el pluralisme es reconeix que l'essència de la política és el **conflicte** d'una pluralitat d'**actors** definits per una combinació d'interessos diferents. Aquests interessos de vegades són compartits i de vegades estan conraposats. Això els porta, mitjançant l'acció estratègica dels emprenedors polítics, a la confrontació entre faccions oposades o a la formació de coalicions. Els actors polítics també difereixen en el seu poder, en la seva capacitat d'accedir als recursos i, per tant, tenen diferent capacitat d'influència política.

El pluralisme

Bentley i Truman són els autors seminals del pluralisme que teoritzen l'impacte dels grups d'interès en el procés polític. Robert Dahl i Charles Lindblom són els referents moderns del pluralisme. Dahl caracteritzà les democràcies liberals contemporànies com a poliàrquies (govern de molts) per l'existència d'un conjunt d'élits que estan en competència en el control de l'Estat. El resultat és que, en les societats poliàrquiques, l'activitat de l'Estat tendeix a afavorir els diferents interessos socials d'acord amb els pesos que tenen; per això, els resultats socials tendeixen a ser harmònics. Aquest punt de vista és òbviament polèmic amb el marxisme, que suposa que el govern només reflecteix els interessos de la classe capitalista. També ha estat posat en dubte des de la dreta pels corrents institucionalistes del *rational choice*. Així, per a Olson, l'existència d'un interès a la societat no és suficient per a explicar que aquest es pugui mobilitzar i que acabi tenint influència en l'activitat del govern. La lògica de l'acció col·lectiva afavoreix alguns grups d'interès so-

bre els altres i, en conseqüència, els resultats socials estan esbiaixats a favor dels primers. D'altra banda, les reformulacions **neopluralistes** d'autors com el mateix Dahl han tendit a rebaixar l'optimisme del primer pluralisme i concedeixen en l'existència de desigualtats i desequilibris en els resultats de les poliarquies modernes.

A. F. Bentley (1908). *The process of government; a study of social pressures*. Chicago: The University of Chicago press.

D. B. Truman (1971). *The governmental process: political interests and public opinion*. Nova York: Knopf.

R. A. Dahl (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

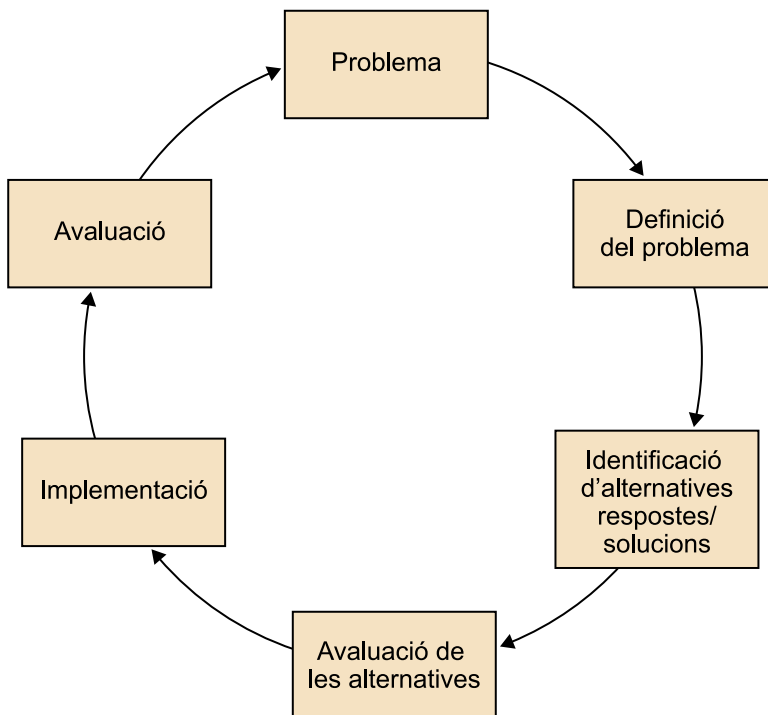
M. J. Olson (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.

R. A. Dahl (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.

3. El model de fases de l'elaboració d'una política

El procés d'elaboració de les polítiques pot ser representat amb un esquema per fases que segueix el model de sistema polític d'Easton (figura 2). Es tracta d'un cicle que esquematitza i idealitza el procés d'elaboració de les polítiques públiques indicant uns orígens, unes fases intermèdies de desenvolupament i una finalització.

Figura 2. Les fases del procés d'elaboració de les polítiques públiques



3.1. Fase 1. Identificació dels problemes i establiment de l'agenda

La primera fase és la d'identificació de problemes i d'establiment de l'agenda governamental. Només algunes de les demandes que sorgeixen a la societat s'acaben convertint en problemes reconeguts i, dins d'aquests problemes, només uns quants acaben requerint una resposta per part dels poders públics.

Els problemes no són qüestions objectives i inerts, sinó que depenen de la definició que se'n faci. Tant l'entrada del problema en l'agenda pública com la definició dels problemes són el producte d'una interacció i lluita entre diferents actors polítics.

Els **problemes de les polítiques** poden ser definits, en paraules de Dunn, com a:

“necessitats no realitzades, valors o oportunitats de millora que poden ser obtinguts per mitjà de l’acció pública”.

W. N. Dunn (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs: Prentice Hall (pàg. 138).

En la terminologia de Dente, els **problemes** són les **demandes** de la societat, però també les **necessitats** (que equivalen a les demandes encara no percebudes pels beneficiaris) i les **oportunitats insatisfetes**.

Alternativament, els problemes poden ser entesos com la discrepància entre l’estat actual insatisfactori de la realitat social i el seu estat desitjat. Les polítiques públiques serien els mitjans proposats per a salvar aquesta discrepància entre el que és i el que es desitjaria que fos.

Per exemple, volem disminuir la percepció d’inseguretat d’un determinat barri respecte d’un nivell d’inseguretat que considerem acceptable o la victimització de la població juvenil en relació amb un determinat tipus de delictes. Les mesures de la inseguretat percebuda o de la victimització ens permetran comprovar si els objectius de disminuir-les s’han acomplert o no amb la posada en marxa de les polítiques de seguretat que s’han endegat.

Els problemes són, en definitiva, un dels elements centrals en l’avaluació de les polítiques públiques.

Però no es pot perdre de vista que els problemes tenen un **component subjectiu o social**. L’existència dels problemes depèn de la seva interpretació. Els problemes, de la mateixa manera que la bellesa, estan en els ulls dels qui els veuen. Són construccions creades, mantingudes i transformades per la societat; no existeixen a part dels individus o grups que els defineixen.

Els **problemes socials** són el producte de la política i del poder.

Un autor seminal en la **interpretació constructivista** dels problemes socials és Howard Becker. Becker argumenta que és incorrecte entendre els problemes de desviació social com a patologies socials, tal com ho fan el coneixement comú o la sociologia funcionalista (per exemple, Merton i Nisbet). En realitat, els comportaments desviats són molt més freqüents del que ens imaginem.

Referència bibliogràfica

C. W. Mills (1959). *The sociological imagination*. Oxford University Press.

Versió en català: C. W. Mills (1987). *La Imaginació sociològica*. Barcelona: Herder.

Becker mostra com el problema social del consum de marihuana fou el resultat d'un procés d'**etiquetatge (labelling)** d'un grup que té un comportament amb el qual s'està en desacord o que està malvist. Més que l'amenaça a l'estabilitat social, el problema va ser el resultat d'un procés polític en què els "emprenadors morals" van orquestrar una campanya per a convèncer els mitjans de comunicació que s'havia d'etiquetar aquest fenomen com a problema.

Lectura suggerida

L'obra de referència sobre la posició constructivista des de la sociologia del coneixement és:

P. L. Berger; T. Luckmann (1975). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Harmondsworth: Penguin Books.

L'entrada de nous problemes socials en les agendes públiques després de la lluita política duta a terme pels nous moviments socials és una mostra de com els problemes socials són constructes.

La violència domèstica en les societats tradicionals era entesa com un problema privat que havia de ser resolt a l'àmbit familiar. Així, el policia de guàrdia feia tornar cap a casa seva la dona que arribava a comissaria plena de blaus, amb la recomanació de "no tornar-ho a fer". Però l'esforç del moviment feminista ha convertit la violència domèstica – que reflecteix una situació de dominació de la dona en l'àmbit familiar– en un problema públic, en un mal públic que, en comptes de ser tolerat per les institucions polítiques, ha de ser combatut. Precisament la consigna feminista ha estat "el privat és públic". El resultat és que, en general, en els sistemes polítics occidentals s'han aprovat i implementat polítiques que volen resoldre diferents aspectes relacionats amb l'existència de violència domèstica. Ara el policia no solament accepta la denúncia de la dona, sinó que té uns protocols d'actuació per tal de protegir-la.

La capacitat dels problemes de ser introduïts en el sistema polític fluctua segons algunes variables que caracteritzen el sistema polític, l'entorn social on es troba aquest sistema i el tipus de polítiques públiques que es volen introduir. S'han formulat models que mostren les diferents etapes o fases que segueix un tema per a passar a ser considerat un problema social.

L'enfocament constructivista dels problemes socials és molt útil per a entendre com els temes poden entrar i sortir de l'agenda i les dinàmiques dels enfrontaments polítics sobre el paper que ha de tenir en aquestes qüestions. Però, en el moment de gestionar les polítiques s'ha d'intentar establir quins són els objectius desitjats per la política i veure fins a quin punt s'estan assolint. S'han de mesurar els objectius, si és possible quantificant-los, per a conèixer els costos i els beneficis que s'estan obtenint amb la realització d'aquestes polítiques. Això vol dir que els problemes no solament poden ser reduïts a una simple lluita retòrica sense correlat empíric. Sinó que també tenen un correlat empíric, real-objectiu que, tot i ser interpretable, no és només una fantasia. Sinó que pot ser investigat i interrogat i que pot contradir, matisar, enriquir, els esquemes que tenim sobre aquesta realitat.

Referències bibliogràfiques

H. S. Becker (1966). *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*. Nova York: Simon and Schuster.

Merton, R. K.; Nisbet, R. A. (1961). *Contemporary social problems: an introduction to the sociology of deviant behavior and social disorganization*. Nova York: Harcourt, Brace & World.

La necessitat d'avaluar les polítiques és una de les raons que el paradigma constructivista no sigui el dominant en l'anàlisi de les polítiques públiques, especialment entre els professionals de la gestió pública.

3.1.1. Els mitjans de comunicació en la construcció de problemes

Els mitjans de comunicació tenen un paper important en la construcció de problemes. Sensibilitzen el públic de l'existència de determinats problemes i amplifiquen el procés d'etiquetatge (*labelling*) de grups i d'individus.

Diversos treballs han estudiat el paper que tenen els mitjans de comunicació a l'hora de "manufacturar" les onades de delinqüència. Per exemple, Cohen, en la seva obra de 1972 *Folk Devils and Moral Panics*, descriu com les baralles entre colles de joves *mods* i *rockers* als anys 60 es va convertir en un problema social a partir de la manipulació i la distorsió duta a terme per la premsa.

Referència bibliogràfica

S. Cohen (2002). *Folk Devils and Moral Panics*. Londres: Routledge.

Els mitjans fan la funció de porters dels temes de l'agenda que apuntava Easton en el seu model de sistema polític. Seleccionen alguns temes i no d'altres. Però, a més, poden manipular els temes, destacant-ne alguns trets i amagant-ne d'altres, en el seu objectiu de fer negoci amb la informació.

L'Agenda Setting

Als anys 70 va aparèixer l'interès en l'impacte dels mitjans en el procés polític i la relació que existeix entre els mitjans, l'opinió pública i les polítiques públiques. El treball més important sobre el procés d'Agenda Setting és el de McCombs i Shaw. Segons aquests autors, tot i que els mitjans de comunicació no són capaços d'influir en la direcció o en les intensitats de les actituds que té el públic en relació amb un problema, sí que tenen la capacitat d'establir l'agenda de les campanyes electorals i d'influir en la rellevància de les actituds cap als problemes polítics.

M. E. McCombs; D. L. Shaw (1972). "The Agenda-Setting Function of Mass Media". *Public Opinion Quarterly*, 36(2) (pàg. 176-187). doi:10.1086/267990

Downs va publicar un article explicant el cicle d'atenció als problemes públics a partir del cas de les polítiques mediambientals. En aquest cicle els temes comencen en una fase latent (preproblema) en la qual el tema només és conegut pels experts. Després passen a una fase de descobriment alarmat per part del públic a partir d'un desastre o esdeveniment que centra la preocupació del públic i que condueix a demandes d'acció per part del govern. En la fase següent, tant els polítics com el públic s'adonen dels costos que significaria que es duguessin a terme les polítiques necessàries per a fer un progrés notable. Això porta a un declivi gradual de l'interès públic i finalment es passa a la fase de post-problema on el tema surt de l'agenda pública i és substituït per nous temes.

Referència bibliogràfica

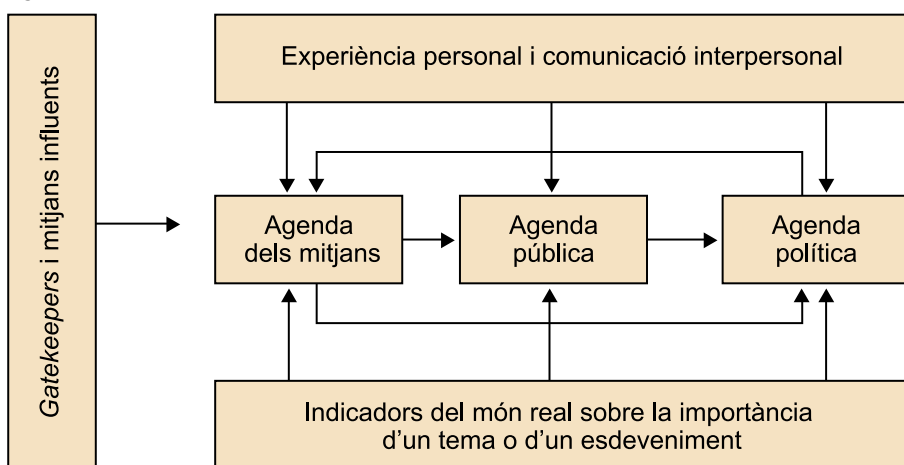
A. Downs (1972). "Up and Down with Ecology - the "Issue-Attention Cycle". *The Public Interest*, 28 (pàg. 38-50).

Rogers i Dearing (1987) proposaren un model més complex per a entendre els processos que permeten que determinats problemes s'incorporin en l'agenda pública. Distingeixen entre tres tipus d'agendes:

- La dels mitjans de comunicació.
- La pública.
- La de les polítiques públiques.

Segons aquests autors, es tracta d'un procés interactiu i iteratiu; totes tres agendes s'afecten recíprocament, no es tracta d'un procés unidireccional. A més, en aquest model es mostra que tant els mitjans de comunicació, com els ciutadans i els decisors polítics es troben afectats pels esdeveniments del món real.

Figura 3



Els *gatekeepers* són els “porters”, els “guardians de les portes”, aquells individus que tenen capacitat de fer entrar els temes en l'agenda. En la figura 3 es veu com un tema, un cop ha entrat en qualsevol de les agendes, “ressona” a totes les altres.

Cobb i Elder proposaren un model alternatiu per a explicar el procés d'expansió i de control de les agendes. La idea principal consisteix en el fet que un tema entra en l'agenda quan passa de ser el focus d'atenció d'un grup concret a ser-ho d'un públic més ampli; quan, a més, té interès en la política, i quan, finalment, conté líders d'opinió. A partir d'aquí el tema pot arribar al públic més ampli.

D'acord amb aquests autors, els temes tenen més capacitat per a arribar a formar part de l'agenda política quan:

- Poden ser definits sense ambigüitat i no són tècnicament complexos.
- Afecten gran part del públic.
- Tenen rellevància a llarg termini.
- No tenen precedents clars.

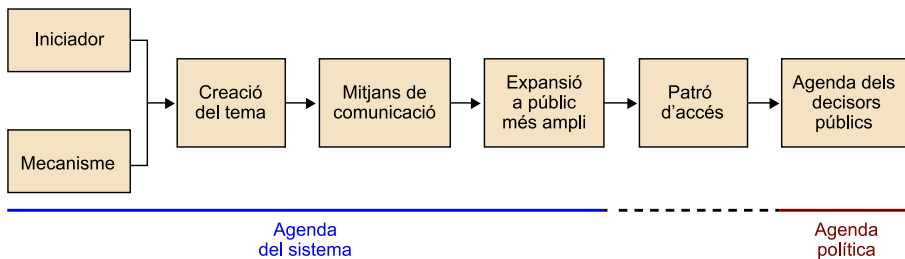
Referència bibliogràfica

E. M. Rogers; J. W. Dearing (2007). “Agenda-Setting Research: Where Has It Been, Where Is It Going?”. A: D. A. Graber (ed.). *Media Power in Politics*. Cq Press.

Referència bibliogràfica

R. W. Cobb; C. D. Elder (1972). *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*. Boston: Allyn and Bacon.

Figura 4



L'opinió pública sobre la política criminal a l'Estat espanyol ha estat àmpliament estudiada pels especialistes (Díez Ripollés, Larrauri Pijoan). Segons Varona (2008), es tracta d'un dels desencadenants de la política criminal, ja que els polítics utilitzen les demandes socials com una de les raons per a dur a terme mesures de política criminal. Per altra banda, també s'ha estudiat el paper dels mitjans de comunicació en conformar l'opinió pública. Per exemple, Medina-Ariza mostra que el creixement de la preocupació per la delinqüència per part de la població (mesurada amb la pregunta d'enquesta sobre "el principal problema que enfronta el país") durant anys va restar estable i només va repuntar quan els polítics i els mitjans es van interessar pel tema. Altres autors arriben a conclusions similars (Rechea Alberola, Fernández Molina i Benítez Jiménez; Soto Navarro). D'altra banda, l'estudi comparat de l'enquesta de victimització de Catalunya mostra que l'Estat espanyol és un dels llocs amb menor taxa de victimització i, alhora, un dels llocs amb més percepció d'inseguretat (Bouten, Goudriaan i Nieuwbeerta). Si la inseguretat viscuda no és la font de la sensació d'inseguretat, aquesta relació s'ha d'explicar a través dels mitjans de comunicació i dels polítics.

Referències bibliogràfiques

- J. L. Díez Ripollés (2004). "El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*.
- E. Larrauri Pijoan (2009). "La economía política del castigo". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (11, 6).
- C. Rechea Alberola; E. Fernández Molina; M. J. Benítez Jiménez (2004). *Tendencias sociales y delincuencia*. Centro de Investigación en Criminología, Informe núm. 11.
- J. Medina-Ariza (2006). "Politics of Crime in Spain, 1978-2004". *Punishment & Society* (vol. 8, núm. 2, pàg.183-201). doi:10.1177/1462474506062103.
- S. Soto Navarro (2005). "La influencia social de los medios en la percepción social de la delincuencia". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (núm. 7, pàg. 1-46).
- E. Bouten; H. Goudriaan; P. Nieuwbeerta (2003). "Victimación delictiva en 17 países industrializados". *Revista Española de Investigación Criminológica* (núm. 1, 5).

Lectures recomanades

Sobre la influència dels mitjans de comunicació en la percepció social de la delinqüència, vegeu:

M. García Arán; J. Botella Corral (editors). (2008). *Malas noticias. Medios de comunicación, política criminal y garantías penales en España*. València: Tirant lo Blanch.

Per a una anàlisi experimental de l'impacte dels mitjans en les actituds davant les mesures de la política criminal, vegeu:

N. Marteache, N. (2012). "Deliberative Processes and Attitudes Toward Sex Offenders in Spain". *European Journal of Criminology* (vol. 9, núm. 2, pàg. 159-175). doi:10.1177/1477370811424400.

N. Marteache Solans; M. Martínez García; F. Pérez Ramírez (2010). "Comparación entre opinión pública y «opinión pública meditada» en relación a la delincuencia sexual". *Revista Española de Investigación Criminológica* (núm. 8).

A l'Estat espanyol, s'han produït experiències de pànics morals que han tingut un impacte en la forma d'elaborar i aplicar la política criminal.

Un exemple menor de pànic fou el provocat per alguns casos d'atacs de gossos que va provocar l'elaboració de la llei de races perilloses de gossos de 2002. Es tracta d'un exemple paradigmàtic perquè, com a mostra de la transformació de la vida moderna, s'havia convertit en notícia i que segons la dita clàssica no tenia cap valor de notícia. Per a il·lustrar que un esdeveniment té valor de notícia, a les escoles de comunicació es diu que "un gos mossega un home" no és notícia, mentre que "un home mossega un gos", sí, i en aquest cas, els atacs dels gossos als homes van passar a ser notícia. Tot va començar per la coincidència fortuïta d'uns quants casos especialment dramàtics de gossos que van matar nadons en la temporada d'estiu, quan tradicionalment no hi ha gaires notícies i els mitjans de comunicació tenen l'increment de centrar l'atenció en les "serps d'estiu" per a continuar venent. El tema dels atacs dels gossos també estava vinculat amb la preocupació sobre les baralles il·legals de gossos per part d'alguns col·lectius marginals. El resultat fou que els mitjans de comunicació van veure el negoci i van enfocar en aquesta direcció reportant tots els casos que es produïen i que, sense aquesta sensibilització en el públic, no haurien passat les barreres dels consells editorials per a ser publicats. Això va donar als polítics l'oportunitat de fer una regulació que era força atractiva ja que afectava molt poca gent i no tenia costos. L'aprovació de la regulació podia donar la imatge que s'estaven fent coses per a resoldre el problema. Però de fet, la regulació que van fer ajuntaments, parlaments autonòmics i finalment el Parlament espanyol, només va fer una llista de races perilloses.

L'impacte dels mitjans de comunicació en la consolidació d'un tema com la violència domèstica ha estat important:

"Tot i que la violència domèstica ha estat objecte de polítiques públiques des de mitjans dels anys 80, no va ser fins l'episodi xocant de la mort d'Ana Orantes el desembre de 1997 que la majoria de la societat espanyola no va passar a tenir en compte la situació de les dones maltractades. La mort particularment violenta i previsible d'Orantes va provocar una reacció emocional a la societat i els govern espanyols. Uns quants mesos després, el Govern espanyol va aprovar un pla nacional per tractar el maltractament domèstic i l'oficina del defensor del poble va publicar un informe sobre l'abús en el matrimoni. Tal com establia el pla es reformà el codi i els procediments penals es reformaren per a introduir com a delictes l'abús psicològic i s'admeté de forma explícita la possibilitat d'obtenir ordres d'allunyament. [...] Es feren esforços per a millorar la xarxa de refugis per a les víctimes d'abús. El Govern del País Basc, per exemple, va establir un 'salari social' per a les víctimes d'abús, mentre que l'Institut d'Afers de la Dona, en col·laboració amb el Ministeri d'Interior i amb organitzacions de veïns van desenvolupar un pla per a entrenar voluntaris de la comunitat per a actuar com a lligam entre les víctimes i la policia."

J. Medina-Ariza, R. Barberet (2003). "Intimate Partner Violence in Spain Findings From a National Survey". *Violence Against Women* (vol. 9, núm. 3, pàg. 303-34). doi:10.1177/1077801202250073.

Els autors creuen que aquestes mesures es prengueren amb molt poc coneixement de la realitat sobre la qual volien actuar. Això demostra encara més la característica reacció emocional davant el problema.

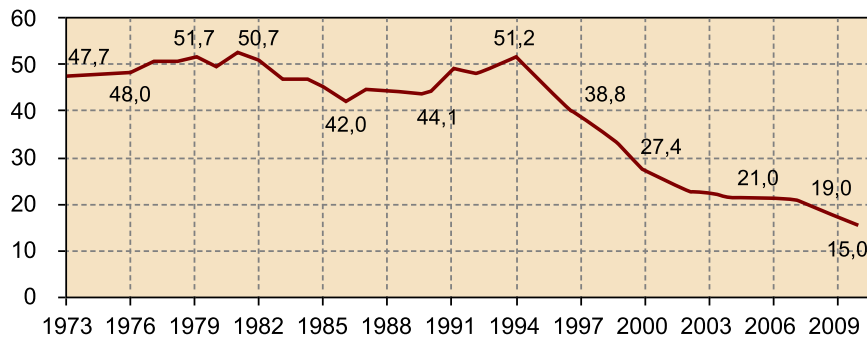
D'altra banda, quan s'han realitzat estudis de la prevalença de la violència domèstica a la societat espanyola s'ha observat que aquesta no és superior a la que existeix en altres societats veïnes semblants. Com recorda la mateixa Barberet, es constata que un cop s'ha introduït aquest tema a l'agenda, no n'ha desaparegut. Hi ha un procés de reforçament continuat en els mitjans de comunicació. La violència domèstica o de gènere ha estat la política que ha dominat en la darrera dècada l'agenda dels mitjans i l'agenda dels poders públics en qüestions de política criminal.

Referència bibliogràfica

R. Barberet (2005). "Spain". *European Journal of Criminology* (vol. 2, núm. 3, pàg. 341-368). doi:10.1177/1477370805054101

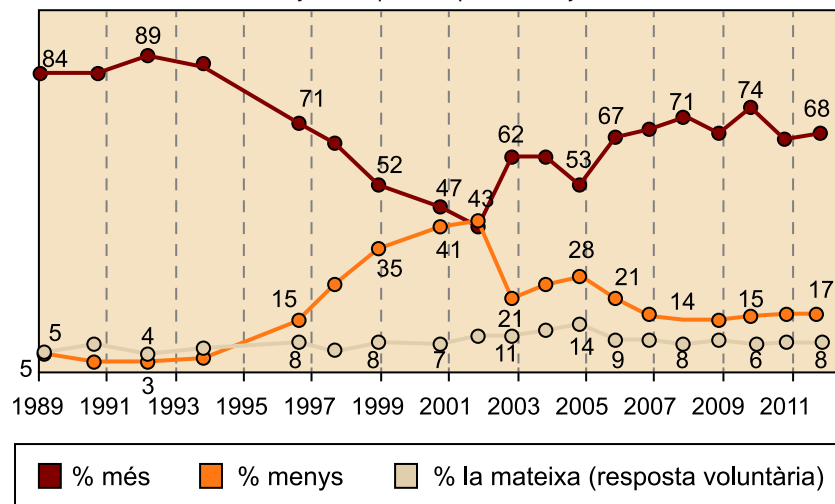
En els gràfics 1 i 2 es pot veure com les percepcions de la població sobre les tendències de la criminalitat als EUA no es corresponen amb la realitat d'una taxa de criminalitat que no ha deixat de disminuir des de mitjan anys noranta. La utilització dels temes relacionats amb l'àrea de llei i ordre en les eleccions americanes i l'atenció dels mitjans de comunicació als anomenats *soft news*, explicarien el repuntament de la preocupació a la primera dècada del 2000.

Gràfic 1. Ràtio de crim violent a la UE, 1973-2010. Nombre de víctimes per 1.000 persones més grans de 12 anys



Font: Oficina d'Estadístiques Judicials

Gràfic 2. Percepcions de la tendència de la delinqüència com a problema nacional 1989-2011. "Hi ha més o menys delinqüència que fa un any a la UE?"



El tema del **control de l'agenda** és un dels més polítics en l'estudi de les polítiques públiques. Filòsofs de la política i del poder com Marx i Gramsci han assenyalat que aquest poder és ideològic i que el poder suprem és aconseguir que la gent pensi d'una manera determinada, que consideri com acceptable o no un determinat tipus de conducta. Radicals americans com Schattschneider han remarcat el biaix del sistema d'influències de les nostres societats i com aquest biaix s'aconsegueix controlant i limitant el conflicte i eliminant àrees socials del control polític. En la política criminal, els comportaments

Referència bibliogràfica

E. E. Schattschneider (1960). *The Semisovereign People. A Realist View of Democracy in America*. Nova York: Holt, Rinehart and Winston.

identificats com a delictius i el tipus de tractaments i de càstigs que reben varia al llarg del temps i en les diferents societats, reflectint aquest tipus de lluita ideològica i política de fons en la definició de quin és el comportament correcte o acceptable dins de la societat. En els dies de crisi del sistema que vivim, aquesta relativitat de les perspectives es fa molt visible i es reflecteix en les mostres del conflicte social i en el desencís respecte de la política (és a dir, en la incapacitat del sistema de canalitzar les demandes socials).

3.2. Fase 2. Formulació d'alternatives o solucions

Un cop que un tema ha passat a estar a l'agenda política, cal un procés detallat d'elaboració i d'anàlisi per a **desenvolupar propostes de polítiques públiques**. Aquesta fase pot ser vista com una de les més importants ja que implica la transformació d'unes propostes generals o vagues en unes recomanacions més detallades. En aquest procés es pot produir una reformulació del problema que pot afectar els interessos que finalment surten guanyant en el procés polític de les polítiques.

Els problemes de polítiques es vinculen a solucions. Cada definició d'un problema, està prenyat de diferents jocs d'alternatives de solucions.

El cas del director d'hotel que està rebent queixes per la lentitud dels ascensors pot ser una bona il·lustració d'aquesta mal-leabilitat dels problemes. Si defineix el tema com un problema d'envelliment dels ascensors, la solució passa per renovar les instal·lacions, canviar el motor, tot l'ascensor... Aquestes solucions segur que són costoses i és possible que tècnicament no sigui possible dur-les a terme. En canvi, si defineix el problema com d'avorriments dels hostes quan esperen l'ascensor, el ventall de solucions que se li obren és tot un altre: posar miralls en els rebedors, una terminal d'Internet, etc. Aquestes alternatives són, en general, molt més accessibles i fins més eficaces que les anteriors, atès que el temps d'espera sempre existirà, per molt que millorem la velocitat de l'ascensor.

En un exemple de política pública, una mateixa situació problemàtica, com que el jovent es quedi bevent i celebrant pels carrers dels barris residencials, pot ser definida de formes diferents. Si és un problema d'ordre públic, llavors les alternatives que sorgeixen són repressives. De quina manera s'ha de reprimir aquest oci? Les alternatives poden ser els reglaments de ciutadania que incrementen els càstigs per als comportaments relacionats amb l'oci nocturn als carrers. Si és un problema de coincidència d'activitats, els joves que volen fer festa i els veïns que volen descansar, llavors es plantejaran respostes de tipus de zonificació. Es definiran zones on els joves podran fer aquesta activitat sense molestar els veïns. En algunes zones es permetran negocis vinculats amb l'oci nocturn, mentre que en d'altres es limitarà la seva activitat. Si el problema és de manca d'alternatives d'oci pel jovent, llavors es tractaria de promoure d'activitats que atraguin els joves més enllà del consum de begudes alcohòliques pels carrers. No totes les alternatives són igualment costoses o viables.

El fet que els problemes i les solucions es trobin relacionats, implica que també hi haurà un conflicte potencial per a definir els problemes. El **procés de definició dels problemes** és un punt crucial en qualsevol lluita política. Les definicions dels problemes estan compostes per ideologies o cosmovisions. Els actors polítics i socials dediquen esforços per a definir quins són els problemes que s'han de resoldre.

El grau d'obertura dels sistemes de decisions polítiques a la participació dels diferents actors relacionats amb la producció de polítiques és un punt de disputa entre els diferents enfocaments polítics en la presa de decisions. Per als **pluralistes**, l'existència i reconeixement de les xarxes de polítiques públiques amb una composició dinàmica d'actors que entren i surten a partir de temes concrets, són una forma de garantir que les polítiques tinguin presents tots els interessos en joc. De fet, en aquest context els especialistes en l'anàlisi de les polítiques públiques, més que com a tecnòcrates, haurien de servir com a mediadors o facilitadors que milloressin el procés de presa de decisions, a partir d'un coneixement més aprofundit de les alternatives disponibles i de les conseqüències probables de les polítiques públiques empreses.

En canvi, per a les visions **crítics i neolítistes**, el paper preponderant dels tecnòcrates a la presa de decisions representa un perill per a l'obtenció de polítiques que no siguin esbiaixades a favor de determinats grups d'interessos. En la política criminal, de la mateixa forma que en altres àrees de polítiques, el pes dels experts és important.

Hi ha una pluralitat d'enfocaments que han tractat la forma de prendre decisions respecte de les polítiques públiques que s'han de dur a terme. Moltes disciplines han contribuït en l'anàlisi de la presa de decisions: la ciència política, la sociologia, la teoria de les organitzacions, l'economia, la psicologia o la gestió.

3.2.1. Definició de la problemàtica

Abans de poder formular solucions s'ha de fer una definició de la problemàtica que es vol resoldre amb la política pública.

Tota política pública porta associada una teoria que explica un determinat fenomen.

En el model de les ciències naturals explicar equival a identificar les causes que produeixen un fenomen. Per exemple, en la física newtoniana, l'explicació de la força gravitacional són la massa dels cossos i la distància que els separa.

De la mateixa manera, en les ciències socials, una teoria intenta explicar un fenomen social a partir d'identificar els factors que s'hi troben relacionats i són capaços de predir-lo.

Per exemple, la caiguda generalitzada de la delinqüència als EUA des de mitjan anys noranta és un fenomen que no es posa en dubte, però hi ha diferents teories que competeixen en explicar-la. Una teoria postula que les influències socials en el crim han canviat, per exemple, les patrulles de policia tenen en compte les faltes (no solament els delictes). Altres criminòlegs troben el factor en una transformació en els mercats de les drogues. D'altres consideren la caiguda del consum de l'alcohol, la reducció en la disponibilitat de les armes de foc, o l'increment en les taxes d'emprisonament.

La idea és que, per a poder desenvolupar una política, uns programes o unes accions, que serveixin per a reduir un problema, s'haurà de disposar d'una teoria que entengui el fenomen que es vol tractar i que identifiqui amb quins factors causals està relacionat.

3.2.2. El paper de les teories criminològiques en les respostes de la política criminal

La teoria és una fase essencial a les ciències socials, ja estiguem parlant de ciència que funciona de forma inductiva o deductiva (Maxfield i Babbie). Les diferents disciplines que s'han dedicat a estudiar la delinqüència han influït en els estudis de com l'activitat del govern i la gent responen a la delinqüència com a problema de la política.

Teoria, recerca i polítiques públiques

La delinqüència és un problema social important. No es tracta d'un artefacte social que interessi només als investigadors. És normal, per tant, que gran part de la recerca criminològica estigui íntimament relacionada amb l'elaboració de polítiques públiques.

Diferents punts de vista sobre la delinqüència

Reconèixer que el problema de la delinqüència no és un artefacte no significa que no hi hagi diferències ideològiques o paradigmàtiques importants en la forma d'entendre la delinqüència. Per exemple, sobre la forma com s'han d'avaluar els diferents tipus de delictes (com es tracten els delictes de tipus econòmic en comparació dels delictes de disturbis civils). O diferències sobre la funció que compleixen els càstigs als que són sotmesos els delinqüents i sobre què els legitima: la rehabilitació (que suposa que els càstigs serveixen per a canviar les conductes), la retribució (que suposa que el càstig és una forma d'expressar la desaprovació social al comportament delictiu) o la incapacitació (que suposa que la funció del càstig és allunyar els elements perillosos de la societat).

Val la pena estudiar el comportament delictiu per ell mateix. Però aquesta recerca és encara més important perquè amb aquest coneixement es poden formular i desenvolupar polítiques públiques. La **recerca en política criminal** és un exemple de **recerca aplicada**: els resultats de la recerca són aplicats a problemes específics sobre la forma com els càrrecs oficials i el públic general haurien de respondre al crim.

La recerca criminològica bàsica i l'elaboració de polítiques públiques s'assemblen conceptualment. Les hipòtesis que es desenvolupen en la recerca bàsica a partir de les teories, per tal de testar-les, són semblants als programes específics que es dissenyen a les polítiques públiques.

Referència bibliogràfica

M. G. Maxfield; E. R. Babbie (2008). *Basics of Research Methods for Criminal Justice and Criminology*. Belmont: Wadsworth.

Les hipòtesis científiques no són altra cosa que expectatives sobre com haurien de comportar-se les variables que formen part de la teoria si aquesta fos correcta. En la recerca empírica, és a dir, en el treball d'observar i mesurar la realitat, la ciència no fa altra cosa que comprovar que les explicacions que fa sobre la realitat són certes.

Per exemple, el desenvolupament del telescopi Hubble va permetre mesures d'algunes radiacions provinents de l'univers que fins llavors no havien estat possibles. Les noves dades no van encaixar amb algunes de les prediccions de les teories científiques que fins llavors havien estat acceptades, i el resultat va ser que les teories van haver de canviar.

Això mateix passa amb els programes de les polítiques públiques. Són expectatives de com serà la realitat empírica després d'executar una determinada acció de política pública. A partir de qualsevol teoria que expliqui la criminalitat, se'n poden deduir proposicions del tipus: "si passés això, llavors passaria allò".

Per exemple, la teoria de les finestres trencades diu: si a un veïnat es veuen signes que hi ha desordre i que no hi ha vigilància (a través dels vidres trencats), llavors es produeix una escalada de delinqüència (perquè el barri és percebut com un lloc on hi ha poc risc per a delinquir). La proposta de política pública basada en aquesta teoria diria: si es fa un programa que redueixi els signes que puguin ser interpretats com a desordre social (neteja de *graffiti*, reparació de mobiliari urbà, etc.), llavors la delinqüència disminuirà.

La justificació de les polítiques públiques que es duen a terme es fa per mitjà d'aquest tipus de proposicions complementàries. Primer hi ha una proposició teòrica que explica un fenomen a partir d'uns factors o variables independents, i després hi ha una proposició pràctica que proposa un pla d'acció o un programa que manipula aquests factors explicatius i que ha de produir un canvi en el fenomen d'interès.

A partir d'aquestes hipòtesis es poden fer **estudis d'avaluació** que estableixin si un programa o acció de política pública està assolint els objectius pels quals s'aplica.

La principal diferència entre la recerca teòrica i l'anàlisi de polítiques és l'orientació aplicada d'aquesta darrera, que està centrada a **donar respostes a uns clients** (polítics, grups d'interès o, en general, ciutadans). Totes dues disciplines utilitzen mètodes rigorosos per a especificar lògicament i per a testar empíricament teories. Però l'anàlisi de polítiques públiques o d'avaluació no busca donar respostes a problemes generals plantejats per la curiositat dels acadèmics o, en tot cas, per l'interès del gran públic.

L'anàlisi de polítiques públiques intenta identificar la combinació de variables que caracteritzen un problema social i quines són les que poden ser manipulades per a tractar-lo o per a mitigar-lo.

Les ciències socials (especialment les quantitatives) intenten trobar les causes generals d'un fenomen, mesurar-les i testar-les. El desenvolupament i la comprovació de les teories és la principal activitat acadèmica. L'orientació pràctica, en canvi, fa que s'estudii alguna cosa més que les teories.

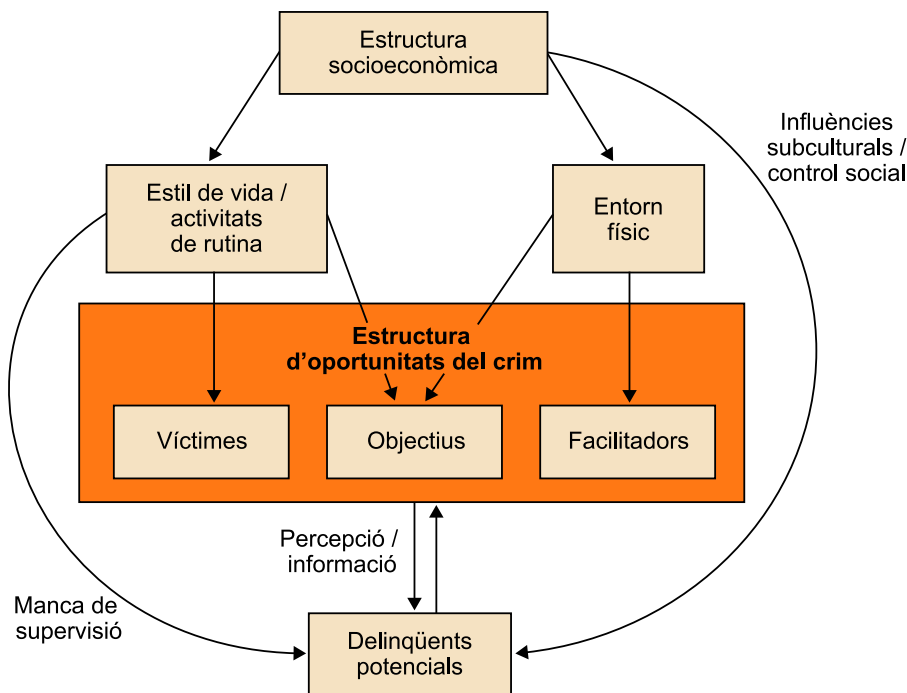
Maxfield i Babbie exemplifiquen el pas de la teoria a la definició de les polítiques o programes específics amb les **teories situacionals de la delinqüència**.

La dita popular diu que "l'oportunitat fa el lladre". Les teories situacionals de la delinqüència poden ser considerades una versió sofisticada d'aquesta idea. Les teories situacionals estan relacionades amb les teories ecològiques de la delinqüència que expliquen que la delinqüència, de la mateixa manera que ho fan els organismes biològics, apareix en un entorn social i físic determinat. De fet, però, aquestes teories situacionals són una extensió de les teories econòmiques de la delinqüència (*rational choice*) que troben l'explicació de les variacions en la delinqüència en els costos i els beneficis del crim. Per les teories situacionals, a l'hora de cometre un delictes, els delinqüents estudien els diferents objectius i prenen la decisió de cometre el delictes en funció de l'existència d'una **oportunitat**, encara que realment no facin un càlcul de cost/benefici.

A partir d'aquesta teoria de la delinqüència, que es basa en els estils de vida (els costums) de les possibles víctimes i delinqüents i l'estructura de l'entorn físic on es troben aquests, és possible identificar els elements que conformen l'**estructura d'oportunitat** de la delinqüència (figura 5) i, per tant, es pot plantejar un programa polític per a combatre-la.

Referència bibliogràfica
 M. G. Maxfield; E. R. Babbie (2008). *Basics of Research Methods for Criminal Justice and Criminology*. Belmont: Wadsworth (pàg. 8).

Figura 5. Teoria situacional del crim: L'estructura d'oportunitats del crim



Font: Adaptat de R. V. Clarke (1997). *Situational crime prevention*. Monsey: Criminal Justice Press.

La **prevenció situacional del crim** es pot definir com:

“les mesures de reducció d'oportunitats que estan (1) dirigides a formes particulars de delinqüència (2) impliquen la gestió, el disseny o la manipulació de l'entorn immediat de forma tan sistemàtica i permanent com sigui possible (3) de manera que s'incrementin els esforços necessaris i els riscos incorreguts de cometre els delictes i reduir les recompenses percebudes per un gran rang de delinqüents.”

R. V. Clarke (1997). *Situational crime prevention*. Monsey: Criminal Justice Press (pàg. 4).

Hi ha molts exemples de tècniques de prevenció situacional del crim. En el cas del robatori de cotxes, el bloqueig de la direcció o d'encesa del cotxe incrementen els costos per al delinqüent. Els sistemes d'àudio que poden ser extrets dels cotxes disminueixen els guanys del robatori. En el cas de robatoris i de furtus a les ciutats, l'increment de l'enllumenat públic o la instal·lació de circuits tancats de televisió. En el cas d'excés de velocitat, posar policies dorments a les vies (cosa que planteja problemes ètics ja que s'aplica a tothom, malgrat que no tingui intenció de cometre un crim!).

D'altra banda, a partir de la teoria situacional del crim, Clarke cita un **sistema inductiu** per a facilitar l'elaboració inductiva de programes concrets de prevenció:

- Recull d'informació sobre la naturalesa i les característiques del problema específic de criminalitat.
- Anàlisi de les condicions situacionals que faciliten que es cometin els delictes que es volen tractar.
- Estudi sistemàtic dels mitjans per a bloquejar les oportunitats de cometre els crims tenint en compte els costos.
- Implementació de les mesures més prometedores, més factibles i més econòmiques.
- Monitoratge i avaluació dels resultats i difusió de l'experiència.

Els dos primers punts comporten la recollida d'informació i la cerca de patrons sobre el comportament delictiu davant de certes circumstàncies. El tercer i quart punts són els equivalents a proposar una conclusió hipotètica i unes hipòtesis operatives basades en els patrons observats. El darrer punt és la part de la recerca aplicada, comparable al contrast d'hipòtesis: el monitoratge fa possible conèixer millor quin efecte de control de la delinqüència ofereix cada una de les diferents alternatives. Aquest pla de treball és una fórmula per a generar alternatives d'accions o de programes de forma inductiva a partir d'un marc teòric (la teoria situacional).

Referència bibliogràfica

R. V. Clarke (1997). *Situational crime prevention*. Monsey: Criminal Justice Press (pàg. 15).

16 tècniques per a reduir les oportunitats

Incrementar l'esforç percebut	Incrementar el risc percebut	Reduir les recom-penses anticipades	Eliminar les excuses
1 Posar l'objectiu més difícil: • Forrellats • Pantalles contra robatoris en taxis	5 Control d'entrades i sortides: • Portes automàtiques • Etiquetes en mercaderies	9 Eliminar l'objectiu: • Ràdios extraïbles dels cotxes • Refugis de dones	13 Establir regles: • Declaració de duanes • Registre hotel
2 Control d'accés: • Barreres de pàrquings • Parcs amb tanques	6 Supervisió formal: • Alarmes de robatori • Guàrdies de seguretat	10 Identificar propietats: • Marcatge de propietats • Llicències de vehicles	14 Estimular la consciència: • Mesuradors de velocitat a carretera • "Si has begut no condueixis"
3 Desviar els delinqüents: • Situació dels locals nocturns • Tancament	7 Vigilància per a emplaçats: • Circuits tancats de TV • Vigilants als parcs	11 Reduir la temptació: • Llistats neutrals al gènere • Aparcament fora del carrer	15 Control dels desinhibidors: • Lleis de venda d'alcohol • Control parental de TV
4 Facilitadors de control: • Fotografia a la targeta de crèdit • Controls d'armes	8 Vigilància natural: • Enllumenat públic • Identificador de taxi	12 Negar els beneficis: • Neteja de <i>graffiti</i> • Mercaderies marcades	16 Facilitar el compliment: • Cubells d'escombraries • Lavabos públics

Font: Adaptat de R. V. Clarke (1997). *Situational crime prevention*. Monsey: Criminal Justice Press.

Resum

La fase de la generació d'alternatives és crucial en el cicle de les polítiques públiques. Moltes vegades el que falta és l'existència d'una teoria explícita i unívoca que fonamenti l'elaboració d'aquestes alternatives. És difícil valorar com són de raonables, factibles i adequades les propostes polítiques si aquestes no es troben vinculades a una bona teoria (en el sentit d'una teoria científica i completa) del fenomen que es vol manipular o transformar. No és fàcil establir la causalitat d'un fenomen. La rutina, els prejudicis i la falsa confiança en les explicacions de sempre ens poden enganyar. Podem pensar que estem resolent un problema amb unes accions quan, en realitat, estem observant l'efecte que tenen unes variables causals que no hem mesurat ni tingut en compte. També necessitem que la teoria sigui completa i que tingui en compte els possibles efectes no volguts de les polítiques dutes a terme o de difusió i contagi dels efectes. L'anàlisi i avaluació de polítiques està inextricably lligada a la recerca de les ciències socials i, en el cas de l'anàlisi i avaluació de la política social, a la criminologia.

3.3. Fase 3. L'adopció i legitimació de les alternatives

Les diferents alternatives al problema han de ser avaluades per tal de ser adoptades. Els criteris d'avaluació són diversos: econòmics, ètics, tècnics o polítics. Típicament, el procés de presa de decisions de les polítiques és complicat, atès que hi intervenen molts actors amb interessos i recursos diversos. En la recerca sobre aquestes qüestions, els models que descriuen de forma més acurada aquest procés de presa de decisions no són els models racionals, on s'avaluen les alternatives en funció dels objectius que volen ser assolits i dels objectius disponibles. L'existència d'una multiplicitat d'actors, amb diferents recursos de poder i amb interessos conflictius en joc, fa que el procés de presa de decisions sigui aparentment més atzarós o irracional.

En totes les fases del cicle de les polítiques s'assumeix que hi intervenen diversos actors. Els actors poden ser individuals o col·lectius (quan els grups d'individus que els formen comparteixen un mateix tipus d'interessos en un determinat tipus de temes se'ls denomina *equips*). Els actors es caracteritzen precisament per les preferències que tenen. D'acord amb la naturalesa de les raons d'intervenir en la política, podem distingir **cinc categories** bàsiques d'**actors**.

- **Representants polítics:** intervenen amb la pretensió de representar els interessos dels votants, amb la pretensió de cercar un consens popular. Però els resultats de les polítiques no els interessen de forma directa; per dir-ho amb paraules de Downs: les polítiques que duen a terme els governants són un subproducte de la seva lluita per l'obtenció del poder polític; en aquest sentit, estan més interessats pels objectius del procés de les polítiques que no pas pels continguts mateixos de les polítiques que s'acaben duent a terme. Els polítics es troben als parlaments i a tots els nivells de govern i tenen competència en l'elaboració o aplicació de la política criminal. Des de la comissió parlamentària que redacta una llei fins a l'alcalde que estableix un pla per a aplicar-la.
- **Burocràcia:** basa la seva intervenció en les normes que li atribueixen poder. Fixem-nos que, d'acord amb aquesta classificació, els càrrecs públics electes dels diferents governs són alhora polítics i buròcrates. Els jutges i policies són actors d'aquesta categoria.
- **Grups d'interessos especials:** la raó de la seva intervenció és que la política afecta directament el seu interès. Les associacions de jutges o de policies entrarien en aquestes categories. Però també les associacions sorgides en sectors de població on existeix un determinat tipus de criminalitat específica. Per exemple, barris antics on hi ha problemes de prostitució.
- **Grups d'interessos difusos:** troben la raó de la seva intervenció en el fet que la política afecta el conjunt dels interessos de la població. Un exemple són els *think tanks*.
- **Experts:** basen la pretensió a intervenir en la política en el que saben, en el seu coneixement tècnic de les alternatives disponibles i de les conseqüències probables dels diferents cursos d'acció.

L'anàlisi de les polítiques públiques (en contraposició clara amb altres perspectives, com la planificació centralitzada) posa en relleu les dificultats i els límits que hi ha perquè les decisions es puguin prendre seguint els criteris racionals. Aquest aspecte és molt important perquè les polítiques reals que en resultaran d'aquests processos de decisió tindran objectius incoherents i fins i

Referència bibliogràfica

A. Downs (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nova York: Harper & Row.

Vegeu també

L'apartat "Actors" del mòdul "La política criminal com a disciplina empírica i valorativa" presenta una classificació detallada amb exemples dels actors rellevants en la política criminal.

tot contradictoris. Fem un breu repàs dels **models de presa de decisions** que s'han plantejat a la literatura i que presenten un grau creixent de realisme i de complexitat:

1) **El model racional.** Com hauria de ser un procés de presa de decisions racional? Segons la teoria de la decisió, primer s'hauria de tenir en compte quins són els mitjans o recursos disponibles per a aconseguir els objectius desitjats. A partir de la relació entre aquests dos aspectes, es plantejarà un conjunt d'alternatives que definiran quins seran els resultats probables seguint diferents cursos d'acció. Finalment, d'entre aquestes alternatives es triarà l'òptima, aquella que ofereixi el màxim de benefici en comparació dels costos que implica.

A primer cop d'ull, ja es veu que aquest model de presa de decisions és **molt exigent**. Requereix, primer, que el decisor tingui una quantitat d'informació il·limitada sobre les alternatives que pot triar, els objectius a l'abast i els recursos mobilitzables. I també requereix una capacitat de computació també il·limitada i instantània per a interpretar tota aquesta informació. En definitiva, es pot afirmar que aquest model és força irreal, **no és un bon descriptor** de com es prenen realment les decisions. En realitat, moltes vegades s'utilitza per a explicar com s'haurien de prendre les decisions; és per tant, un **model prescriptiu** o normatiu, més que no descriptiu.

Una altra característica destacada d'aquest model és que suposa que les decisions les pren **un únic decisor**. Però la mateixa definició de les polítiques públiques indica que es troben en el reialme dels béns col·lectius, de la intersubjectivitat. És, per tant, inversemblant que les decisions s'acabin prenent tenint en compte les preferències i valoracions d'un únic actor sobre els objectius, els mitjans i les alternatives disponibles.

Els altres models de presa de decisió són un esforç per a incrementar la capacitat descriptiva dels models, per ser més realistes.

2) **El model de racionalitat limitada.** Aquest model, desenvolupat per Herbert Simon, posa l'èmfasi en les limitacions dels éssers humans com a processadors d'informació, **limitacions** pel que fa a la quantitat d'informació, a la capacitat de computació i al temps. En la realitat, quan hem de decidir, ens hem de conformar a conèixer una quantitat petita d'alternatives en comparació de les que sabem que potencialment existeixen; hem de prendre una decisió que ens sigui satisfactòria tot i que sapiguem que no és l'òptima.

Aquest model no és radicalment diferent de l'anterior en els criteris que es fa servir per a prendre decisions. El decisor racional limitat, d'entre les diferents alternatives que coneix, tria la que li sembla que és millor; el problema, però, és que no les coneix totes.

Referència bibliogràfica

H. A. Simon (1976). *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administration Organization*. Nova York: Macmillan.

3) **Model incremental.** L'incrementalisme de Charles Lindblom és un model pensat per a ser aplicat en l'àmbit de les decisions polítiques, en concret en l'àmbit pressupostari. La definició del pressupost és la decisió política més important de qualsevol govern. Implica decidir què és el que vol fer l'Administració i qui ho ha de fer en el proper període temporal. Per a Lindblom està molt clar que aquest procés no pot ser entès com un procés racional en sentit estricte, ni tan sols un procés racional limitat. A l'hora de decidir quin és el pressupost per a l'any següent, no es tenen en compte totes les alternatives disponibles. Val a dir que no es parteix de zero i els decisors passen a anar assignant els recursos disponibles a les diferents partides, sinó que es parteix del pressupost anterior i les decisions consisteixen en modificar, augmentant o disminuint, les partides existents. Les decisions polítiques consisteixen precisament en fer prioritària una o altra àrea política, a base d'incrementar o de retallar-ne les partides corresponents.

Què explica que aquest sigui el model que descriu el funcionament de la política pressupostària? L'essencial és que a l'hora de fer el pressupost hi ha molts actors que tenen poder i que influeixen en les decisions.

Per exemple, els caps d'alguns dels departaments (o de les unitats administratives de què es tracti) poden tenir suports polítics fora de l'administració, les anomenades clientele.

D'altra banda, hi ha polítiques que, un cop endegades, no poden ser eliminades de forma sobtada i radical, cosa que dóna una capacitat de pressió per part dels responsables d'aquestes polítiques. Tot això, a més, es produeix en el context d'una competència entre els mateixos responsables polítics. En la lluita pel pressupost, tothom té incentius per a pressionar i intentar mantenir, com a mínim, la quantitat obtinguda en el pressupost anterior, o fins i tot incrementar-la, si és possible. Més pressupost és més poder. L'equilibri resultant d'aquesta situació és d'una forta pressió per a incrementar el pressupost. Ja que tothom vol una part del pastís que sigui com a mínim igual que l'anterior, si es vol prioritzar una política davant la resta, l'única solució és fer més gran el pastís. D'aquí el nom del model: incremental.

El model incremental és, doncs, aplicable en les situacions en les quals hi ha **molts actors amb poder** en el procés de presa de decisions. El procés és complex, però el comportament global encara es pot remetre (tot i que sigui de forma remota) al model racional.

4) **Model paperera** (o *garbage can*). El model paperera (Cyert i March) posa l'èmfasi en com les polítiques i els objectius d'aquestes estan plens d'**incoherències**. La interacció dels actors amb interessos divergents (diverses coalicions) condueix a una situació en la qual les decisions es produeixen **de forma caòtica**. No hi ha uns objectius clars de les polítiques (la solució de problemes), ni uns recursos disponibles, ni un conjunt d'alternatives viables. A l'hora de prendre decisions, els decisors es troben indistintament amb qualsevol de les anteriors categories (problemes, recursos, alternatives, etc.). D'aquí

Referències bibliogràfiques

C. E. Lindblom (1959). "The Science of Muddling Through". *Public Administration Review* (vol. 19, núm. 79-88).

C. E. Lindblom (1965). *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*. Nova York: The Free Press.

Referència bibliogràfica

R. M. Cyert; J. G. March (1992). *A Behavioral Theory of the Firm*. Malden: Blackwell.

la denominació de paperera: és com si tot d'elements de qualsevol d'aquestes categories es trobessin desendregats en una paperera, i el decisor recorre a algun d'aquests elements quan li fa falta. No hi ha cap procés de formació d'alternatives, d'avaluació i de selecció d'aquestes. Tot pot anar al revés del procés lògic.

De vegades hi ha solucions que cerquen problemes; per exemple, una administració local, per tal d'obtenir una subvenció de la UE per un programa de promoció de dones empresàries (solució), haurà de cercar aquestes dones (i potser fins i tot inventar-se-les) i el problema (quan potser el problema real en aquell municipi és el de maltractaments).

En paraules d'aquest autors:

“En el *garbage can* les oportunitats de tria, les solucions als problemes i els decisors arriben a través d'un procés temporal exogen. La lògica de l'ordenació és temporal més que no pas jeràrquica o conseqüent. Els problemes i les solucions es vinculen a les tries i, per tant, els uns als altres, no solament pels lligams mitjans-finalitats, sinó pel fet de coincidir en el temps. En el límit, gairebé qualsevol solució pot ser associada amb gairebé qualsevol problema –suposant que siguin contemporanis.”

R. M. Cyert; J. G. March (1992). *A Behavioral Theory of the Firm*. Malden: Blackwell (pàg. 235). Citat a: W. Parsons (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar (pàg. 302).

3.3.1. El paper dels experts en la presa de decisions

Dins d'aquests sistemes cada cop més complexos i caòtics, com podem entendre el paper de l'analista de polítiques públiques?

Per a Weimer i Vining, l'objectiu de l'anàlisi de polítiques és produir consells i recomanacions per a ajudar a decidir entre diferents polítiques públiques.

Aquests consells de l'anàlisi de polítiques públiques estan relacionats amb decisions públiques que afecten alguns valors socials. Aquesta definició destaca dues característiques:

- L'anàlisi de polítiques públiques té una orientació pràctica que vol resoldre necessitats de **clients**. Aquests clients no cal que siguin públics (organismes o administracions públiques). Les organitzacions privades o empreses també poden requerir estudis que aconsellin què fer si es tenen en compte totes les conseqüències socials de la seva activitat.
- Els **valors socials** tenen un paper central en l'anàlisi de polítiques públiques. Quan aquestes anàlisis tenen en compte les conseqüències de les polítiques més enllà de les que afecten directament al client, tenen en compte el benestar dels altres.

“La bona anàlisi de polítiques públiques requereix una visió completa de les conseqüències i dels valors socials.”

Referència bibliogràfica

D. L. Weimer; A. R. Vining (1992). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Englewood Cliffs: Prentice Hall (pàg. 1).

L'enfocament de l'anàlisi de polítiques públiques a l'hora de tractar l'activitat governamental és diferent del d'altres disciplines.

Per exemple, una teoria social que vol predir les causes de la delinqüència pot suposar que un dels factors explicatius és el tipus d'educació moral que l'individu rep dins de la família. L'objectiu de l'investigador social serà demostrar aquesta relació per mitjà de les dades empíriques de què disposi o que pugui recollir.

En canvi, en els estudis de polítiques, aquest tipus de teories sobre l'origen de la delinqüència són només una de les diverses explicacions de la criminalitat que es poden tenir en compte a l'hora de diagnosticar i proposar un remei al problema concret de delinqüència que s'hagi de resoldre.

Una resposta política que tingués en compte seriosament aquesta relació entre delinqüència i educació familiar a l'hora de proposar una política pública hauria de consistir a fer recaure la culpa de l'activitat delictiva dels delinqüents juvenils en els seus progenitors, tal com s'ha intentat fer en alguns estats dels EUA. Però aquest tipus de política és problemàtic i difícilment acceptable a la nostra societat (en realitat, sovint els pares dels delinqüents apareixen com a víctimes). Per això, l'efecte de l'entorn familiar en l'activitat delictiva, normalment, es prendrà com un element determinat per l'entorn, que no es troba dins del rang de les possibles variables o factors sota el control del govern i que, per tant, no poden ser manipulades per a fer front als problemes de delinqüència.

En canvi, una altra teoria de l'activitat criminal que explica la taxa de delictes per la probabilitat que el sistema pugui castigar efectivament els delictes comesos, planteja un factor que és directament manipulable pels governs. En conseqüència, en aquest cas es pot plantejar una política i avaluar-la. Els detalls de la forma concreta que ha de tenir la política i com ha de ser duta a terme encara s'han de definir. De quina manera s'hauria d'incrementar la taxa d'arrestos i quant costaria? De quina manera afectaria a altres objectius del programa? Com es podrà determinar que la delinqüència s'ha reduït?

L'anàlisi de polítiques públiques dirigida a clients va en aquesta línia d'oferir alternatives polítiques per als responsables de prendre decisions.

3.3.2. La presa de decisions de política criminal a l'Estat espanyol

Segons Larrauri (citada a Medina-Ariza), a l'Estat espanyol, fins fa poc, l'elaboració de legislació penal ha estat duta a terme per grups reduïts de funcionaris propers al govern i fora del debat públic.

Aquest ha estat el cas, per exemple, del Codi penal de 1995 i de la Llei de responsabilitat penal del menor de 2000.

Només en els darrers temps hi ha hagut més visibilitat dels estudis, però encara amb una presència limitada. En resum, es tracta d'una política que ha estat en **mans de la burocràcia, amb poc pes dels especialistes**. I això en gran part perquè els polítics no han tingut interès a explotar el tema de forma electoral.

A la història espanyola recent, hi ha evidència que els pànics morals relacionats amb temes com ara la violència domèstica i la immigració han tingut com a efecte la producció de legislació de forma poc reflexiva, impulsada a base de batzegades.

3.4. Fase 4. La posada en pràctica de les polítiques (la implementació)

L'interès de l'anàlisi de polítiques públiques per la **implementació** de polítiques, és a dir, pel procés que fa que les decisions polítiques es converteixin en accions que afecten la realitat, és relativament recent.

En les obres pioneres d'anàlisi de polítiques semblava com si la part fonamental de les polítiques es reduís a prendre les decisions correctes (des del punt de vista de la racionalitat, la justícia o l'equitat). Semblava com si només pel fet d'haver decidit que es volia resoldre un problema a partir d'un conjunt de mitjans, aquest problema es resoldria. Però més endavant es va veure com, en molts casos, bones i ben intencionades decisions fracassaven quan es duïen a la pràctica.

L'estudi d'aquest *décalage* entre el resultat desitjat d'una política pública i el resultat obtingut és el que intenten omplir els estudis d'implementació.

3.4.1. El model *top-down* (de dalt a baix)

La perspectiva del **model *top-down*** s'ha de vincular amb els models racionals de la presa de decisions i de l'organització. S'intenta esbrinar quins són els factors que incideixen en la posada en marxa de la política i quins d'aquests factors tendeixen a desviar-la respecte dels objectius establerts pels decisors amb l'objectiu d'anticipar el seu impacte i corregir-lo.

Referència bibliogràfica

J. Medina-Ariza (2006). "Politics of Crime in Spain, 1978-2004". *Punishment & Society*, 8(2) (pàg. 183-201). doi:10.1177/1462474506062103.

Per exemple, Pressman i Wildavsky titulen significativament el seu llibre seminal: *Implementació: Com les grans expectatives a Washington són trencades a Oakland; o, perquè és tan sorprenent que els programes federals arribin a funcionar una mica, sent aquest estudi una nissaga de l'administració de desenvolupament econòmic explicada per dos observadors empàtics que intenten treure una moral sobre la base d'unes esperances arruïnades!*

En aquest llibre, identifiquen uns quants factors que poden incidir en la tendència de les polítiques a apartar-se dels seus objectius:

- Els objectius de la política han d'estar clars i ser perfectament compresos.
- Els recursos necessaris per a dur a terme la política han d'estar disponibles en el moment de posar-la en pràctica.
- La línia de comandament ha de ser clara i ha de poder obtenir i controlar els recursos necessaris per a dur a terme la política.
- El sistema s'ha de poder comunicar i ha de controlar tots els individus i organitzacions involucrats en la producció o provisió de la política pública.

En la perspectiva *top-down*, l'administració és una "màquina racional" que s'ha construït per tal d'obtenir-ne uns determinats resultats; si aquests no s'assoleixen, la màquina s'ha d'ajustar tan aviat com es pugui. Es tracta d'una teoria prescriptiva que posa molt d'èmfasi en les definicions dels objectius que es fan des de dalt i que no té gaire en compte què passa en els nivells inferiors. El següent model d'implementació intenta donar resposta a aquest tipus de crítiques.

3.4.2. El model *bottom-up* (de baix a dalt)

El model *top-down* és excessivament simplificador, en el sentit que no té en compte el paper i les interaccions entre els diferents actors i nivells d'administració en el procés d'implementació. La font principal de crítica del model és fins i tot anterior als estudis *top-down*. Lipsky (1979, 1971) va desenvolupar el concepte de *street level bureaucracy* (burocràcia de nivell de carrer) per a posar èmfasi en l'impacte que tenen les interaccions entre els buròcrates i els ciutadans amb els quals s'han de relacionar (clients, en la terminologia d'aquesta literatura). En molts casos, els responsables darrers de què es dugui a terme una política o una altra són els que proveeixen aquests serveis. No hi fa res que hi hagi objectius ben definits, recursos, línies de comandament clares, etc.: si les accions van en contra de les conviccions, les preferències o els incentius dels que han de proveir el servei, aquests serveis no es proveiran (o es proveiran d'una manera distorsionada).

Referència bibliogràfica

J. L. Pressman; A. B. Wildavsky, A. B. (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 Hopes*. Berkeley: University of California Press.

Referències bibliogràfiques

M. Lipsky (1971). "Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform". *Urban Affairs Quarterly* (vol. 6, pàg. 391-409).

M. Lipsky (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nova York: Russell Sage.

Per exemple, per moltes reformes educatives que es facin, finalment, el contingut de les classes queda en gran manera filtrat pel que els mestres pensen que és el contingut d'aquella assignatura. És il·lusori pensar que els recursos de poder es troben concentrats en els nivells jeràrquics superiors de les organitzacions (o, encara menys, en el nivell polític de l'administració). La divertida sèrie de televisió britànica *Sí, ministre* juga en tots els episodis precisament amb la incapacitat del nivell polític, el ministre James Hacker, de controlar efectivament el seu subsecretari permanent Sir Humphrey Appleby.

<http://www.bbc.co.uk/comedy/yesminister>

Per tant, el que ensenya la perspectiva *bottom-up* és que el decisor polític, a l'hora de dissenyar els seus programes, no ha de partir dels objectius, posar recursos per a dur-los a terme i suposar que aquests es realitzaran. Sinó que, a l'inrevés, ha d'entendre els condicionats en què es troben els responsables darrers de dur a terme la política i, a partir d'aquí, ha d'anar pujant de nivell i establint les mesures apropiades per tal d'assegurar que les actuacions de l'administració s'ajusten realment als objectius desitjats de la política.

Un cas aparentment paradoxal pot servir d'exemple. Tot i que la policia del Bronx de Nova York tenia capacitat per a arrestar els petits traficants de drogues, el tràfic de drogues no disminuïa, més aviat s'anava incrementant. Pitjor encara: sembla que hi havia proves que es donaven casos de petita corrupció. Els traficants pagaven els policies perquè no els detinguessin. Els policies amenaçaven detenir els delinqüents si no els donaven diners. La solució d'aquesta situació va ser retirar a la policia la discrecionalitat per a arrestar. Des del punt de vista *top-down* semblaria clar que més recursos de poder per a la policia havia de representar una disminució de la delinqüència. Però, partint de l'estructura dels incentius dels policies de carrer (*bottom-up*), més poder equivalia a corrupció.

La perspectiva *bottom-up* se centra sobretot en el nivell intern de les organitzacions.

3.5. Fase 5. Avaluació

3.5.1. Què és avaluar les polítiques públiques?

La definició d'avaluació de polítiques des de la perspectiva racionalista parteix de la idea positivista que la realitat pot ser mesurada. Si pot ser mesurat l'efecte d'una política, es podrà comparar amb allò que se suposava que havia de produir i es podran posar els mitjans per a reformar-la. De tota manera, l'analista de polítiques públiques va més enllà de saber si els objectius marcats pels decisors s'han assolit: cerca saber si el programa o política pública té o no té les conseqüències previstes. En aquest sentit, l'avaluació es distingeix de l'anàlisi cost-benefici, de l'anàlisi d'impacte ambiental o de les anàlisis multicriteri, ja que, mentre que aquestes es realitzen *ex ante* per a poder decidir entre diferents alternatives, l'avaluació es realitza **després que s'hagin produït les accions del programa o política**.

En un sentit ampli, l'avaluació pot ser produïda en qualsevol punt del cicle de les polítiques públiques (no es refereix estrictament als efectes que produeix l'activitat governamental sobre el medi social). Palumbo suggereix que s'ha de parlar d'un **cicle de la informació vinculat al cicle de les polítiques** (figura

Els estudis intergovernamentals

Hi ha tota una línia d'estudis que se centra en l'efecte de la multiplicitat d'organitzacions i de nivells organitzatius que han de cooperar per tal de poder dur a terme una política pública. Els estudis intergovernamentals posen l'èmfasi en el fet que per a dur moltes polítiques públiques (les polítiques de seguretat són un exemple perfecte) és necessari que molts nivells d'administracions (internacional, europea, estatal, regional, local...) i d'entitats privades i del tercer sector, interactuïn i cooperin. El resultat final de la posada en pràctica de les polítiques es veurà afectada pel tipus d'interacció que es produeixi.

Referència bibliogràfica

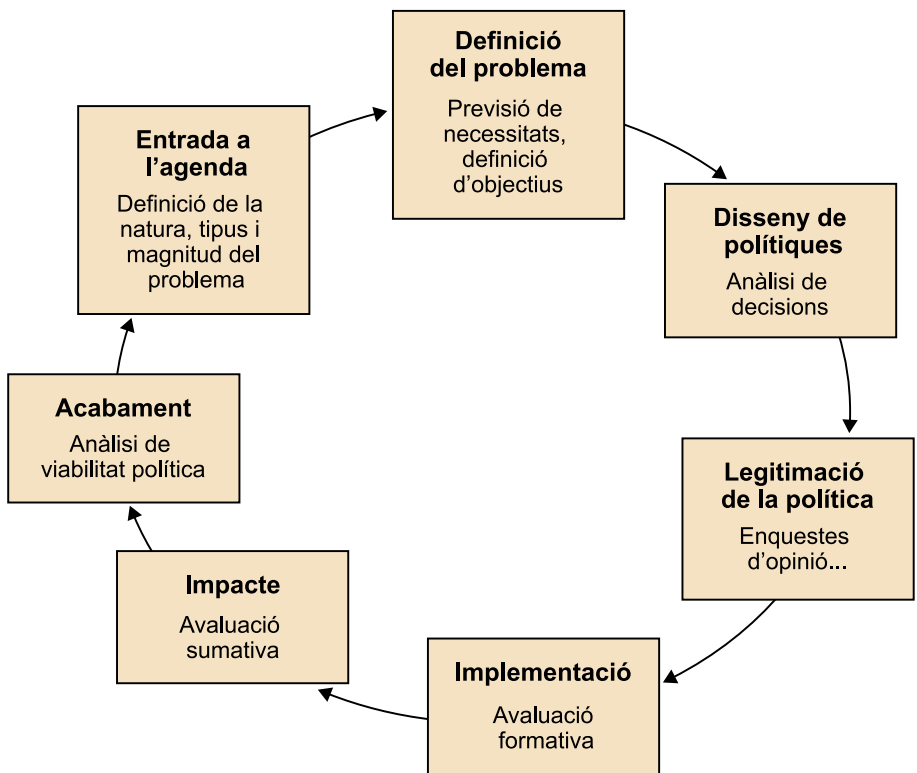
D. J. Palumbo (1987). *The Politics of program evaluation*. Newbury Park: Sage Publications.

6). Hem vist que és necessari recollir informació de l'entorn per a saber quin és el problema que s'està resolent (fase 1) i també s'ha esmentat l'anàlisi cost-benefici com a sistema d'avaluació prèvia de les diferents alternatives disponibles per tal de poder arribar a decisions polítiques racionals. Palumbo afegeix una **fase de legitimació de la política** en la qual intervenen les enquestes d'opinió per a mesurar el grau d'acceptació entre la població de diferents mesures polítiques.

Vegeu també

Hem vist aquest aspectes en els apartats "Fase 1. Identificació dels problemes i establiment de l'agenda i Fase 2. Formulació d'alternatives o solucions".

Figura 6: Cicle de les polítiques i cicle de la informació



3.5.2. Tipus d'avaluació

1) **L'avaluació formativa.** Aquest tipus d'avaluació correspon a la fase d'implementació de la política pública.

Es dedica a estudiar la forma com la política pública arriba a la **població objectiu** i serveix de suport a la millora del procés d'implementació.

L'avaluació formativa es refereix sobretot als **productes (outputs)** de les polítiques públiques, a allò que es du a terme en les accions concretes de l'administració.

Per exemple, en l'anàlisi d'una comissaria de policia és important saber quins són els tipus de persones que realment hi acudeixen. Són les que suposadament haurien d'accedir-hi? Hi ha grups que en queden fora? Per quines raons? Un cop a dins de la comissaria, és important saber quina és la qualitat del servei que reben les persones que hi acudeixen. Quant temps trigen en posar una denúncia? En casos especials com els maltractaments domèstics, se segueixen els protocols reglamentaris amb les víctimes?

Aquest tipus d'avaluació pot detectar els problemes en la gestió dels serveis públics que impedeixen arribar a la població objectiu.

Altres qüestions rellevants a l'avaluació formativa estan relacionades amb la interacció entre els nòduls organitzatius de les xarxes de polítiques entre elles.

Per exemple, quina és la relació entre la comissaria focal i les altres comissaries? Quina és la relació amb els jutjats?

En l'avaluació formativa és important establir un **sistema continu de recollida d'informació** que permeti un **control i monitoratge** de la política pública que s'està duent a terme.

Aquest tipus d'informació és valuosa per als gestors o executors de la política, ja que permeten garantir la qualitat del servei que es du a terme. A més de garantir l'eficàcia de la política, també ajuda a establir mesures que incrementin l'eficiència dels serveis.

2) Avaluació sumativa

Es refereix a l'**impacte** i als **resultats** de la política sobre l'entorn social i econòmic.

És a dir, a les variacions en el món o en els comportaments dels individus que s'han produït com a resultat de l'acció de la política.

Per exemple, com es pot mesurar l'efecte de les campanyes de la Generalitat per a millorar la presència de les empreses catalanes a l'exterior? Hi pot haver dos indicadors de què realment té algun impacte. A nivell macro, correspon a la millora de la balança comercial amb els països on hi ha clients d'empreses catalanes. A nivell micro, el que esperarem és una millora en l'economia de les empreses exportadores catalanes.

3.5.3. La metodologia de l'avaluació. El mesurament i la construcció d'indicadors

La tasca crucial per a poder fer l'avaluació de les polítiques públiques és la de mesurar l'**activitat** i els **efectes** de les polítiques.

Només si som capaços de mesurar de forma correcta els efectes immediats i mediats de les accions del govern, podrem dir si aquestes accions són encertades o no i, si és necessari, corregir-les.

Utilitzant la terminologia pròpia de les tècniques d'investigació social, es tracta de **convertir els conceptes** (invisibles) en **indicadors** (visibles); altrament dit, **operativitzar els conceptes**.

Un exemple quotidià de com un concepte pot ser mesurat és el de prendre la temperatura amb el termòmetre per a saber si es té febre. El metge mesura el concepte de **temperatura corporal** (concepte invisible) en el pacient a partir de l'aplicació d'un instrument (per exemple, un termòmetre oral de mercuri) i un procediment (introduir el termòmetre en la boca pel costat del dipòsit de mercuri i deixar-lo sota la llengua durant cinc minuts com a mínim). A partir d'aquí obté una mesura visible de la temperatura corporal. Aquesta mesura de la temperatura obtinguda pot diferir de la que s'obtingria aplicant altres instruments i/o procediments al mateix pacient (el termòmetre digital a l'orella, per exemple), però la idea és que tots aquests indicadors es troben relacionats amb el concepte de temperatura corporal, és a dir, es tracta d'**indicadors vàlids**. Si amb un d'aquest procediments –per exemple, utilitzant el termòmetre a l'aixel·la– el valor de l'indicador que obtenim no sempre es troba relacionat amb el concepte de temperatura corporal (pel fet que el podem posar malament i obtenir menys valor del que tocaria), direm que aquest **indicador no és fiable**.

La **validesa dels indicadors** es refereix a la seva capacitat de mesurar els conceptes que se suposa que mesuren. La **fiabilitat** és la capacitat d'un indicador d'obtenir resultats similars en aplicacions reiterades de l'instrument de mesura sobre els mateixos objectes.

En el cas de l'avaluació de les polítiques públiques, es tracta tant de mesurar l'activitat de desenvolupada en la política (*outputs* o **productes**), com els **efectes** o **impactes** (*outcomes* o *impacts*) de la política en la societat (els objectius expressos de les polítiques o els resultats no desitjats o col·laterals d'aquestes). Per tal de realitzar uns estudis complets d'avaluació sumativa, també serà important mesurar aquells **canvis** en els factors presents en l'entorn que puguin causar modificacions en els objectius de les polítiques, però que són independents d'aquestes.

De la mateixa manera que amb la temperatura corporal, hi pot haver diversos indicadors de cadascun d'aquests aspectes de les polítiques. Per tal de disminuir el grau d'incertesa i d'inseguretat en què es mou el gestor públic i l'analista de polítiques públiques, el millor és recollir el màxim possible d'informació i, per tant, d'indicadors. Els metodòlegs recomanen fer servir **mesures compostes** de diversos indicadors, els anomenats **índexs** o **escales**, per tal de tenir mesures més vàlides i més fiables dels conceptes que es vol mesurar.

Exemple

Penseu en un índex al qual estem habituats i que s'accepta a la nostra societat per a prendre decisions importants (com els increments de sou en les negociacions col·lectives): l'IPC és l'índex dels preus al consum i es confegeix a partir dels preus mitjans d'una cistella de productes que són pagats per una mostra de les famílies d'un territori determinat. L'IPC pretén mesurar com varien els nivells dels preus en una economia (el concepte invisible). Què passaria si només es basés en un sol producte? Si fos un peix que podem trobar al mercat, per exemple, la sardina, la mesura es veuria afectada per la temporalitat i la inestabilitat dels gustos dels consumidors. Això voldria dir que tindríem una mesura que no és ni vàlida (no varia d'acord amb els preus en general de l'economia), ni fiable (d'acord amb la sort dels pescadors a l'hora de pescar, tindríem preus més alts o més baixos). Com es veu, és molt millor fer servir un índex compost que tingui en compte la distribució conjunta dels preus dels diferents productes consumits per les famílies. Les variacions erràtiques dels productes individuals s'anul·len les unes a les altres en fer el

càlcul de la mitjana i, al final, els canvis en l'IPC corresponen de forma més vàlida i fiable als canvis en els nivells generals dels preus de l'economia.

És important adonar-se que el procés de mesura mai no és simple ni innocu. Sempre és possible que els indicadors presentin problemes de validesa i de fiabilitat.

Per exemple, imaginem que, en la política de control de la qualitat de les aigües, la Conselleria de Medi Ambient ha especificat que en tots els rius de Catalunya el nivell de crom per litre d'aigua no pot superar els x mil·ligrams. El fet d'agafar com a indicador de qualitat de l'aigua la quantitat de tòxic per litre garanteix que no se superi aquesta quantitat, però no impedeix que les indústries aboquin tot el crom que vulguin a les aigües fluvials. Com és això? Com que la mesura és relativa a la quantitat d'aigua, les indústries que volen desfer-se dels residus contaminants de la forma més barata possible, només hauran d'esperar que les aigües dels rius creixin per a abocar-hi la quantitat necessària i no superar el llindar màxim fixat per la llei. Si observem l'evolució de l'indicador mil·ligrams de crom per litre d'aigua comprovarem que es manté estable al llarg del temps. Es respecta la legalitat, però el comportament contaminador de l'aigua per part de les indústries no millora!

En suma, l'indicador de qualitat de l'aigua triat no és vàlid si el que s'intentava mesurar era el concepte de *respecte del medi ambient per part de la indústria química*.

L'avaluador ha de intentar conèixer a fons els mecanismes presents a la política que vol avaluar per tal d'evitar paranys com el que descriu aquest exemple. No es pot donar per fet que els indicadors mesuren el que sembla que han de mesurar a primera vista.

D'altra banda, com hem vist, si els agents implicats saben que s'està utilitzant aquest tipus de mesura i no una altra, això afecta el seu comportament. En l'exemple, construiran dipòsits per a acumular els residus mentre esperen la crecuda dels rius. Això ens il·lustra que aquests agents tindran interessos (convergens o contraposats) en l'adopció d'un tipus d'indicador d'avaluació o d'un altre, en funció de si els afavorirà o no, de si els imposarà uns costos o no. Així, com que és un tema recurrent en aquesta assignatura, també en el tema de l'avaluació hi haurà una política.

3.5.4. Problemes específics de l'avaluació de programes i accions de política criminal

Es pot considerar que l'objectiu de la reducció de la criminalitat és simple i que pot generar el consens suficient per a establir una avaluació dels programes de política criminal però, en realitat, l'avaluació de l'èxit dels programes, les polítiques i les pràctiques pot ser força complex. Les dificultats que s'esmenten a continuació fan que les avaluacions de política criminal rarament estiguin a l'abast dels no especialistes.

1) En primer lloc, com que els delictes es cometen d'amagat i es volen amagar, hi ha **problemes de mesurament** que són molt importants en el cas de la política criminal, tant pel que fa a les dades de registres com a les dades d'enquestes.

Referència bibliogràfica

N. Tilley; A. Clarke (2006). "Evaluation in Criminal Justice". A: I. Shaw; J. C. Greene; M. M. Mark (editors). *Sage handbook of evaluation*. Londres, Thousand Oaks, Nova Dehli: SAGE.

Els **registres** de les dades de criminalitat depenen, per exemple, de decisions sobre quin tipus d'informació s'ha de recollir i què s'ha d'enregistrar. Aquestes decisions acostumen a canviar amb el temps (les lleis i les regulacions canvien en els països) i poden ser diferents en els diferents llocs (cada país té diferents categories per a registrar els diferents delictes). Les definicions dels diferents delictes també poden canviar.

Les taxes de resolució dels delictes (delictes resolts en comparació dels delictes comesos), per exemple, acostumen a ser baixes. Això fa que no es pugui dependre de les dades oficials sobre la participació en actes delictius per part d'individus o grups. Les taxes de resolució locals poden variar significativament amb el temps. Més greus, però possibles quan els sistemes de recollida d'informació no estan ben dissenyats i controlats, són els problemes de registre quan els agents que els han de produir tenen interès en amagar la xifra real de delictes comesos per a millorar en la taxa de resolució de delictes.

Les mesures d'**enquestes** també són problemàtiques. En les enquestes de victimització tenen els problemes normals de no resposta.

Per exemple, s'ha estudiat com els canvis en els instruments de mesura (preguntes) sobre el maltractament familiar produeixen nivells de resposta molt diferents quan són aplicats a una mateixa població.

Tot i que les enquestes poden ser tecnològicament complexes, depenen de la memòria dels enquestats i només cobreixen una petita part dels delictes. Els autoinformes de comportament criminal podrien ser una forma de mesurar si els programes de política criminal tenen èxit o no però obviament són problemàtics. De la mateixa manera, hi ha problemes en mesurar la por al crim o la sensació d'inseguretat entre la població en general, perquè els resultats depenen de la metodologia emprada en fer les preguntes.

La qüestió de la mesura és encara més difícil si l'avaluació vol tenir en compte els **costos econòmics** de la delinqüència i de les mesures per a resoldre-la. Es pot voler fer una **anàlisi cost-efectivitat**, que significa mesurar el cost de cada canvi en la mesura dels *outputs* o dels resultats de les polítiques.

Això vol dir, per exemple, que hauríem de ser capaços de mesurar quin grau de disminució de la sensació d'inseguretat es produeix pels recursos monetaris dedicats a un programa d'increment de les patrulles policials a un barri.

Encara més difícil de resoldre és el problema de fer una **anàlisi cost-benefici**, en què no solament s'han de calcular en diners els costos dels programes, sinó també els beneficis monetaris que reporta la reducció de la delinqüència. Quin impacte té la delinqüència en l'economia d'una regió? Totes aquestes mesures són molt difícils d'obtenir i els mètodes que s'utilitzen són problemàtics i acaben sent arbitraris.

2) Un segon problema a l'hora d'avaluar la política criminal prové de la dificultat en la **interpretació** dels canvis en els índexs o ràtios de criminalitat. Com que, d'una manera versemblant, l'explicació de la delinqüència en una àrea determinada és multicausal (hi ha molts factors que contribueixen a explicar-la), és normal que hi hagi una variació en les taxes de criminalitat que és

Lectura recomanada

Per a una revisió dels pocs estudis rigorosos que s'han fet en aquest camp, vegeu: Swaray i altres (2005).

aleatòria o pseudoaleatòria (perquè en realitat s'explica per unes causes, però nosaltres no som capaços de mesurar-les o de tenir-les en compte totes); per tant, ens poden confondre en les conclusions que extraiem a l'hora d'avaluar les accions que hem dut a terme per a disminuir la delinqüència.

Per exemple, és possible que ens fixem en unes àrees en les quals la delinqüència ha augmentat i volem aplicar algun tipus de mesura de política criminal per a resoldre aquest increment. Si l'increment detectat és producte de la suma de circumstàncies que afavoreixen l'aparició de delinqüència en un determinat moment (i no un canvi real dels factors que expliquen el nivell de delinqüència en un determinat lloc), llavors el normal és que, després que s'hagin registrat aquests valors extrems de delinqüència a la regió en un determinat període, hi hagi uns valors més baixos en els períodes següents.

Aquest és el fenomen conegut com a *regressió a la mediana* i ens pot fer equivocar (en aquest cas, sobreestimar) l'impacte real de les mesures que estiguem utilitzant per a reduir la delinqüència en aquesta àrea.

Un altre element que pot confondre són les fluctuacions estacionals en els nivells de criminalitat, segurament a causa de circumstàncies locals, tot i que la natura d'aquestes causes sovint es desconeix. També les àrees locals es troben a mercè d'una gran quantitat d'influències exteriors que poden afectar la criminalitat i els patrons de criminalitat.

Per exemple, canvis en els transports, desenvolupaments comercials, alteracions en les condicions econòmiques i la migració de famílies i de grups.

3) La complexitat de moltes accions de polítiques criminals és el tercer problema que segons Tilley i Clarke explica la dificultat característica de l'avaluació d'aquesta mena de polítiques. Una mateixa estratègia de prevenció pot ser complexa, en el sentit que pot integrar diferents mesures orientades en un mateix sentit però que fan servir diferents tipus d'enfocaments al control de la delinqüència.

Per exemple, per a evitar la victimització reiterada en un determinat tipus de domicilis es pot intentar detectar els delinqüents que les estan cometent (com es va fer, per exemple, amb les bandes que es dediquen al robatori de domicilis mentre els propietaris dormen, els nomenats *lladres silenciosos*). Al mateix temps, s'instal·len sistemes de forrellats, alarmes o circuits tancats de televisió que poden respondre a aquests problemes des de l'òptica de la prevenció.

En altres casos, hi ha una gradació de mesures contra la delinqüència, primer se n'introdueixen unes de menys costoses i, si aquestes no funcionen, se n'intenten d'altres de forma progressiva. El problema és que la coincidència dels dos tipus de mesures farà difícil o impossible esbrinar quin és l'efecte de cadascuna i, per tant, també n'impedirà l'avaluació detallada. Identificar els patrons d'interacció entre els diferents elements d'un programa i establir quines mesures són responsables dels canvis observats pot ser molt difícil en les avaluacions.

4) El quart problema, que també es dona en altres intervencions socials, és que s'ha de tenir en compte la producció d'efectes **no esperats** de les polítiques de criminalitat.

Per exemple, quan el tractament de la criminalitat en una zona que només limita l'activitat dels delinqüents que fins llavors estan cometent els delictes en aquesta zona, pot produir tot tipus de **desplaçaments** de l'activitat criminal. Hi pot haver un desplaçament a altres zones d'aquest mateix tipus de delicte, o bé, un desplaçament en el tipus de delicte a la mateixa zona, o bé desplaçament del delicte en altres moments i zones.

L'activitat criminal que es veu limitada en un lloc es difon en llocs o formes diferents. L'efecte contrari d'aquest efecte de desplaçament negatiu és la **difusió dels efectes potencials positius** d'un programa o d'una acció de política criminal fora de l'àrea geogràfica o dels objectius que s'havien proposat. En qualsevol programa o pràctica, l'efecte de desplaçament negatiu i de difusió positiva es poden produir simultàniament. El que importa al final són els efectes nets de la política un cop tinguts en compte tant els seus efectes directes o principals com els seus efectes col·laterals o secundaris.

Els efectes col·laterals poden ser produïts igualment a les polítiques criminals dissenyades per a prevenir l'emergència de la criminalitat o per a contenir o tractar la criminalitat dels delinqüents existents. Els efectes d'etiquetatge dels identificats com a delinqüents o delinqüents probables pot crear o confirmar les identitats desviades o tancar les oportunitats per a participar en activitats legals. Les tècniques per a cometre un crim poden ser transmeses quan els delinqüents són agrupats a les presons o altres centres d'internament.

5) Finalment, les iniciatives per a mesurar el crim i criminalitat es poden centrar en els individus, els grups o les àrees com a objectius per a intervenir. Aquests objectius poden incloure gent, cases, propietats, negocis, carrers, residencials, veïnats, ciutats o regions. Atesa aquesta varietat de les unitats, l'anàlisi per a l'avaluació pot variar de forma complexa, cosa que té implicacions metodològiques quan es tracta d'establir l'efectivitat global en la reducció de crim d'una política o polítiques concretes.

3.5.5. La causalitat

La tasca més important dels estudis d'impacte consisteix a distingir entre els efectes nets d'un programa i els resultats observats en brut. Es tracta de veure si hi ha factors externs que afecten simultàniament l'acció o programa polític, de manera que amaguen els resultats reals.

Per exemple, l'impacte d'un programa d'un servei de suport a l'ocupació no pot ser mesurat de la mateixa manera si l'economia es troba en fase expansiva que en plena recessió. En el primer cas, destacar que el 75% dels que han passat pel programa ha trobat feina al cap de mig any pot no ser un gran èxit, si, entre els individus (de les mateixes característiques: edat, formació, capacitat, nivell socioeconòmic, lloc de residència, etc.) que no han passat pel programa, troba feina el 95% en el mateix període. En canvi, és possible que l'èxit del programa es vegi en el fet que la qualitat del treball sigui superior en el grup que ha passat pel programa que en el grup que no.

Per tal d'avaluar l'impacte s'ha de suposar l'existència de **causalitat**: la variable dependent (aquell aspecte interessant de la realitat) s'ha de veure afectada per l'acció de la política pública. Altrament dit, hem de saber si la política causa el canvi.

Per tal que hi hagi causalitat s'han de complir **tres condicions**:

- La causa ha de precedir en el temps la conseqüència.
- L'efecte i la causa han de covariar.
- No s'han de trobar explicacions millors.

La tercera condició és la més important. S'ha de **fonamentar teòricament** la relació entre les accions de la política i allò que s'esdevé a la realitat, és a dir, s'ha d'argumentar la hipòtesi de l'acció de la política sobre la realitat.

Tot seguit fem una ullada als diferents tipus de dissenys utilitzats per a avaluar les relacions de causalitat en les polítiques públiques.

3.5.6. Els dissenys d'avaluació

L'avaluació experimental és lògicament simple, però l'aplicació pràctica pot ser realment complexa. L'experimentació és un enfocament de recerca que encaixa tant en l'explicació teòrica i en l'avaluació. Com hem vist en parlar del disseny de la política, la recerca d'avaluació és conceptualment equivalent al contrast d'hipòtesis de la ciència tradicional. El disseny experimental és un mecanisme útil per a avaluar les polítiques criminals. L'experimentació és indicada quan els conceptes i les proposicions estan ben definits. Té sentit emprendre-la quan sigui possible controlar les condicions en què es produeix la recerca.

Vegeu també

Hem vist l'equivalència de la recerca d'avaluació i del contrast d'hipòtesis en l'apartat "Teoria, recerca i polítiques públiques".

Per exemple, podem voler conèixer l'efecte que fa la informació sobre els riscos que té la conducció a gran velocitat en els conductors. Es pot instal·lar un taquímetre als cotxes d'un grup de conductors per a registrar la velocitat a què condueixen durant una setmana. Després fer-los veure un vídeo on s'alerta dels riscos de la conducció massa ràpida. La setmana següent es pot tornar a mesurar la velocitat i es pot veure si els participants en aquest experiment han reaccionat com s'esperava i han disminuït la velocitat a la què condueixen.

Es poden distingir entre tres famílies de dissenys d'avaluació aplicables a l'anàlisi de les polítiques públiques: els **models experimentals**, els **preexperimentals**, i els **models quasiexperimentals**.

L'experiment clàssic

La definició clàssica d'experiment diu que és

“un intent sistemàtic de provar una hipòtesi causal sobre l'efecte de les variacions en un factor (la variable independent) en una altra variable (la variable dependent) [...] el tret definitori de l'experimentació es troba en el control de la variable independent per part de l'experimentador.”

D. P. Farrington; L. E. Ohlin, J. Q. Wilson (1986). *Understanding and controlling crime: toward a new research strategy* (pàg. 65). Nova York: Springer-Verlag.

L'objectiu de l'experimentador és, per tant, esbrinar l'efecte d'una variable independent en una variable dependent.

Les variables independents són estímuls o tractaments experimentals que poden estar presents o absents.

En el cas de l'estudi sobre l'efecte de la informació en la conducció, la variable independent és l'exposició a la informació sobre els riscos de la velocitat, mentre que la variable dependent és la velocitat a la qual es condueix.

La variable independent és la **causa** i la variable dependent és l'**efecte**.

1) Pretest i posttest. En el disseny experimental més simple, els subjectes són mesurats en una variable dependent (test), després són exposats a l'estímul i finalment tornen a ser mesurats en la variable dependent (posttest). Les diferències entre el primer i el segon mesurament de la variable dependent se suposa que s'ha d'atribuir a la influència de la variable independent.

En el cas de la conducció, la velocitat seria mesurada mitjançant taquímetres. Si la informació sobre els riscos de la velocitat té l'efecte esperat, els participants conduiran més a poc a poc després de rebre aquesta informació.

Aquest experiment per a conèixer l'efecte de la informació sobre els riscos de la velocitat en la conducció té, però, un problema potencial de validesa. Els conductors saben que s'han instal·lat taquímetres en els seus vehicles i probablement saben també que s'estan prenent mesures de la velocitat a la qual han anat durant en el pretest i en el posttest. Això pot fer que els conductors es comportin de manera diferent a l'hora de conduir independentment que s'hagin vist afectats pel contingut informatiu del vídeo, només pel fet que saben que estan sent observats.

Aquest és un exemple dels problemes que afecten la recerca de la política criminal (i les ciències socials en general): el mateix fet d'estudiar un fenomen pot canviar-lo.

L'efecte Hawthorne

En una famosa sèrie d'estudis experimentals pioners de psicologia industrial, els estudis Hawthorne, es va estudiar l'efecte que tenien les variacions en les condicions físiques dels tallers mecànics d'assemblatge de telèfons en l'increment de la productivitat dels treballadors. Els resultats van mostrar que els grups van respondre més al fet de sentir-se observats que a la variació en els estímuls (les condicions del lloc de treball com el canvi en la il·luminació de la sala on treballaven). Aquest efecte de resposta al fet de sentir-se

observat, i no de resposta a la manipulació experimental que s'ha fet servir, s'ha anomenat *efecte Hawthorne*.

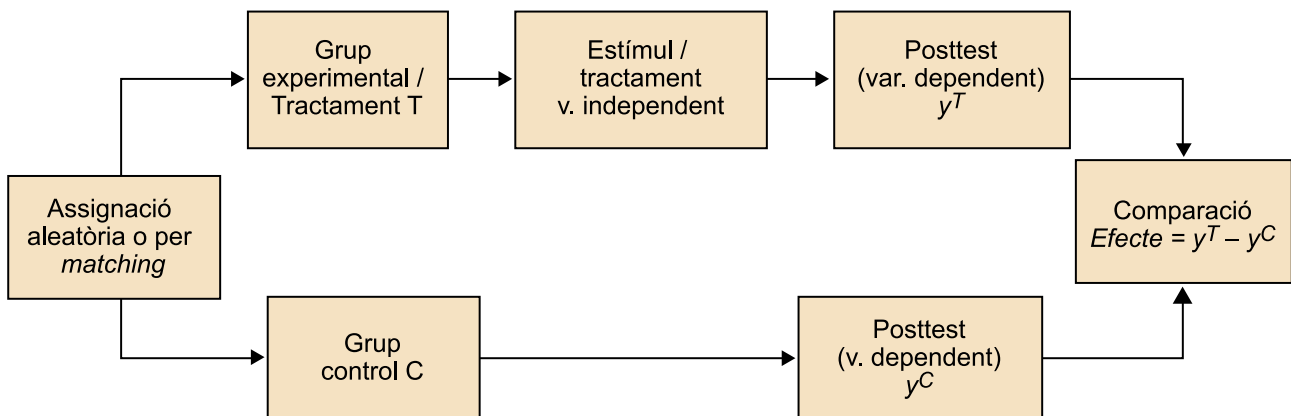
E. Mayo (1993). "El experimento de Hawthorne en la Western Electric Company". A: C. Ramió, X. Ballart (editors). *Teoría de la organización: La evolución histórica del pensamiento organizativo. Los principales paradigmas teóricos*. Madrid: INAP.

En l'elaboració d'experiments, s'han desenvolupat diferents tipus de tècniques que volen resoldre aquest tipus de problemes.

2) El grup experimental i el grup de control. La forma tradicional de tenir en compte l'efecte del procediment d'experimentació és fer servir un grup de control, una pràctica habitual en les ciències socials.

En l'exemple de la velocitat en la conducció, s'examinen dos grups. En tots dos s'instal·len taquímetres en els vehicles que han de conduir, però només a un d'aquests se'ls fa veure el vídeo (que és conegut com a l'estímul o el tractament experimental) amb la informació sobre els riscos de la velocitat excessiva.

Figura 7. El disseny experimental



El **grup de control** permet mesurar els efectes que té l'experiment només **pel fet de participar-hi**. L'efecte de la participació en l'experiment es veurà tant en el grup de tractament com en el de control.

Per exemple, la velocitat dels dos grups baixarà després del pretest. Però, si hi ha diferències entre tots dos grups, aquestes hauran de ser atribuïdes a l'estímul (informació) que ha rebut el grup de tractament però no al grup de control.

En els experiments de política criminal els grups de control són importants perquè són una garantia contra els efectes dels esdeveniments que poden passar fora del laboratori mentre duri l'experiment.

Si mentre s'està fent l'experiment en els conductors, un personatge famós té un accident per l'excés de velocitat, mor i mata un conductor que circulava pel carril contrari, aquest esdeveniment pot afectar la conducció dels participants en l'experiment, però com que l'impacte es produirà tant entre els participants del grup de control com entre els de tractament, encara es podrà comprovar si el vídeo té efecte.

Els experiments **dobles cecs** es fan en medicina per a evitar la tendència dels investigadors a mesurar de forma més favorable els pacients que han rebut el tractament que no pas els que han rebut el placebo. En els experiments dobles cecs ni el pacient ni l'investigador saben qui ha rebut el tractament i qui ha rebut el placebo. Tots dos són cecs. En els experiments de política criminal de vegades és convenient fer experiments de dobles cecs, perquè el fet de saber que un individu està en el grup de control o en el de tractament pot afectar (a vegades inconscientment) la manera de mesurar les diferents variables.

3) La selecció dels participants (subjectes). Els participants dels experiments s'han de seleccionar de manera que sigui possible **generalitzar** els resultats dels experiments a la població que ens interessa (o població objectiu).

Si volem saber si els tractaments de la reeducació psicològica dels maltractadors de dones són eficaços, la nostra població és la dels maltractadors.

Amb això volem garantir la **validesa externa** de l'experiment que hem dut a terme (els resultats són vàlids a la població objectiu).

També s'ha de garantir que els grups de tractament i de control siguin realment comparables. Una forma de garantir que s'assemblin és que l'assignació a un dels dos grups es faci de forma aleatòria. Amb l'aleatorització, els grups experimental i de control són estadísticament equivalents.

La inferència causal i els experiments

Els experiments són una forma forta de garantir que es compleixen els criteris de l'existència de causalitat que hem vist anteriorment:

- En l'experiment es fa un pretest abans que els participants estiguin sotmesos a l'estímul experimental i un posttest després de rebre'l; per tant, hi ha la seguretat que els efectes observats són **posteriors** a la causa, l'estímul experimental.
- La comparació entre els valors del pretest i del posttest ens permeten veure si hi ha **correlació** empírica entre les variables de causa i efecte.
- Els grups experimentals i de control equivalents, excepte pel tractament que rep un d'ells, garanteix que la correlació observada entre les variables **no és deguda** a la influència d'**una tercera variable**.

Els problemes de validesa i els experiments

1) La validesa interna. Segons el tractament clàssic de Cook i Campbell (1979) hi ha dotze problemes potencials de validesa interna dels experiments (seguint Maxwell i Babbie 2001 en l'exposició). Els problemes de validesa interna són els que es produeixen quan no s'interpreta correctament el que ha passat en

un experiment. S'han de tenir presents a l'hora d'analitzar els resultats obtinguts per a veure si és possible que hagin aparegut, o a l'hora de dissenyar els experiments, i evitar que apareguin.

- La **història**. Es poden produir esdeveniments durant l'experiment que poden confondre els resultats experimentals que realment s'han obtingut. L'accident del famós en l'experiment dels conductors n'és un exemple.
- La **maduració**. La gent està contínuament canviant i creixent, hi hagi experiments o no, i aquests canvis afecten potencialment els resultats de l'experiment. En un experiment de llarga durada, els canvis en els individus poden afectar els resultats.
- El **testing**. El procés de testar i retestar influeix en la conducta dels participants i fa confondre els resultats dels experiments. Si en lloc de fer servir taquímetres en el nostre experiment, es fessin qüestionaris preguntant sobre la velocitat a la qual corren habitualment, els participants es podrien **sensibilitzar** a partir del qüestionari fet. També poden voler oferir les respostes que els participants creuen que volen escoltar els investigadors.

Magic town

La pel·lícula *Magic town* (1947) és una paràbola sobre les tècniques demoscòpiques modernes i la democràcia que ens serveix per a il·lustrar el concepte de sensibilització. En la pel·lícula, Rip Smith (James Stewart) dirigeix una empresa de sondeigs d'opinió que és a punt de fer fallida pels costos de fer els estudis. Descobreix per casualitat una ciutat, Grandview, que és el mirall perfecte de l'opinió de tots els EUA. És el cas extrem de l'ideal del sistema de mostreig per conglomerats que serveix, precisament, per a reduir els costos d'elaborar enquestes representatives. En la pel·lícula, James Stewart s'aprofita del seu descobriment i fa prediccions acurades i barates de l'opinió dels EUA en diferents qüestions. Tot es torça quan el públic general descobreix la ciutat i els mateixos ciutadans passen a ser conscients del seu paper. Llavors, davant la responsabilitat de representar l'opinió de tot un país sobre qualsevol qüestió preguntada, comencen a preparar-se les respostes. Al final, les seves respostes deixen de ser representatives del tot. Això es mostra quan el 60% de la població de Grandview diu que podria donar suport a una dona com a presidenta dels EUA! Així s'acaba el miracle de la ciutat perfectament representativa de l'opinió dels EUA. Els participants se sensibilitzen i deixen de respondre espontàniament tal com respondria la població general: les respostes deixen de ser vàlides.

La pel·lícula es basa en els estudis sobre Middletown que van fer la parella de sociòlegs Robert i Helen Lynd.

R. S. Lynd; H. M. Lynd (1937). *Middletown in transition: a study in cultural conflicts*. Harcourt, Brace, World.

- La **instrumentació**. Hi pot haver dificultats en les mesures pels problemes de conceptualització i d'operacionalització de les variables que ens interesen. Les mesures de les variables han d'estar fetes amb els mateixos instruments. S'ha de garantir que es té la mateixa sensibilitat. Les mesures han de ser fiables (els canvis observats poden ser deguts a la manca de fiabilitat de les mesures). En la recerca criminològica sempre hi ha problemes potencials d'instrumentació quan es fan servir dades secundàries (de la policia o dels jutjats): hi pot haver hagut, per exemple, canvis en com es defineixen els delictes o en la forma com es registren en els departaments de policia.

- La **regressió estadística**. De vegades els experiments es fan amb individus que tenen valors extrems a les variables dependents. En el cas de la criminologia, això és típic perquè es tracta de comportaments extrems, anòmals (per exemple, delinqüents crònics). L'efecte de l'empresonament en delinqüents juvenils pot ser inexistent. La caiguda en la taxa de delinqüència pot reflectir tan sols que s'ha passat d'uns nivells extrems a uns nivells normals, s'ha produït una "regressió a la mitjana" en el comportament dels delinqüents sense que en això hi tingui res a veure el tractament (l'empresonament).
- Els **biaixos de selecció**. Si els participants no estan seleccionats de forma aleatòria es pot plantejar una amenaça a la validesa. En els estudis de política criminal es pot triar els individus que millor poden respondre en un experiment sobre l'efecte de diferents mesures de llibertat condicional. Però aquesta operació (denominada *creaming*) els esbiaixa. Els millors per a participar en l'experiment també poden ser els que responen millor als tractaments. No són com la població reclusa general.
- La **mortalitat experimental**. Els subjectes experimentals sovint deixen de participar en els experiments abans que s'acabin. Pot afectar les comparacions estadístiques i les conclusions. Si els que deixen l'experiment s'assemblen (per exemple, els que condueixen més ràpidament en el grup de tractament), llavors el resultat observat serà una reducció de la velocitat que no ha estat produïda per la visió del vídeo informatiu sobre el risc de la velocitat.
- L'**ordre causal del temps**. Pot haver-hi ambigüitat en l'ordre temporal de l'estímul i la variable dependent. Pot ser que les variacions que estem observant i mesurant en la variable dependent s'hagin produït abans que realment s'hagi aplicat el tractament sobre els participants en l'experiment. Per tant, estarem atribuint a l'estímul uns efectes que o bé són aleatoris o bé producte d'altres causes no observades.
- La **difusió o imitació de tractaments**. És possible que, si hi ha comunicació entre el grup de control i el grup de tractament, els del grup de control importin elements del grup experimental al seu grup. Es poden produir efectes de desplaçament de l'activitat criminal. O bé, efectes de *spill over*, difusió de l'efecte d'un major control de la criminalitat.
- El **tractament compensatori**. En experiments de política criminal (com els tractaments de treballs especials per empresonats) els subjectes en el grup de control són privats d'alguna cosa de valor. En aquests casos hi pot haver pressions per a oferir algun tipus de compensació, com ara les patrulles preventives. Els que estaven en zones de control van fer servir més sovint les sirenes i els llums per a compensar la manca de patrulles preventives. La difusió del tractament és com si hagués vessat (*spill-over*) el tractament experimental. És diferent del tractament compensatori, que

és segurament més freqüent en política criminal. Per això en experiments de programes de seguiment intensiu de llibertat provisional es van donar instruccions als càrrecs responsables d'atendre els presos per a explicar per què els dos tractaments havien de ser diferents.

- La **rivalitat compensatòria**. En els experiments reals, els subjectes privats de l'estímul miren de compensar-ho treballant més fort. Els del grup de control poden treballar més per a mantenir el pas del grup de tractament.
- La **desmoralització**. La privació en el grup de control pot fer que els subjectes es desmoralitzin. Això pot fer que les diferències en el posttest s'hagin d'atribuir més a la baixada de rendiment del grup de control per la desmoralització que ha produït el mateix experiment!

2) Problemes de generalització:

a) **La validesa construïda**. El problema de la validesa construïda apareix quan hi ha dubtes que el procés que s'ha produït en l'experiment correspon al tipus de fenomen del món real que es vol explicar.

En el nostre experiment, veure un vídeo sobre els perills de la velocitat s'assembla a la forma com pensem que la població arriba a la informació sobre el perill de la velocitat? Probablement, la població de conductors arriba a un coneixement sobre els riscos de la velocitat a través de molts més canals que a través d'un vídeo informatiu o un fullet.

La informació pot venir d'esdeveniments reals, tal com són recollits i tractats en els mitjans de comunicació o per mitjà de la interacció amb els coneguts, familiars o companys de la feina.

Per tant, el tractament que hem realitzat en el nostre experiment recull (mesura) només de manera limitada la forma real d'adquirir informació en la població de conductors. Això vol dir que el nostre experiment pot haver recollit de manera limitada l'efecte de la informació sobre els riscos de la velocitat en la conducció (les nostres variables independent i dependent).

Els problemes de validesa construïda estan relacionats amb els problemes de mesurar empíricament els fenòmens que centren l'estudi.

b) **La validesa externa**. La validesa externa es pregunta si els resultats dels experiments, que s'han obtingut en un lloc i moment determinat, també poden ser obtinguts en altres llocs. El tractament que s'ha trobat que és efectiu en una mostra experimental, també ho és a la població?

Les amenaces a la validesa externa són més grans en experiments fets en condicions molt controlades.

Si en el nostre experiment hi ha canvis en la velocitat de conducció, podem estar confiats que és un efecte del vídeo, però podem tenir dubtes de si la informació pot afectar un altre tipus de població.

Molts experiments en el camp de la política criminal es fan en ambients força naturals, i per tant, hi ha menys amenaces a la validesa externa. Però s'ha de recordar que existeix un conflicte fonamental entre la validesa interna i la validesa externa.

Mentre que les amenaces a la validesa interna es resolen amb més control, com més control més amenaça hi ha a la validesa externa.

c) **Validesa estadística de les conclusions.** Un dels problemes dels experiments és que es fan amb pocs individus pel costos que representen. El tamany de la mostra afecta a la capacitat de trobar efectes estadísticament significatius; quan la mostra és petita, només es poden detectar amb certesa (dins dels intervals de confiança) correlacions fortes entre les variables d'interès. D'altra banda, fer créixer la mostra no resol tots els problemes ja que, a part dels costos, pot fer més difícil assegurar que se segueixen les condicions experimentals en mostres petites que en mostres grans.

El problema de tenir mostres massa petites per a poder detectar petits efectes s'intenta resoldre amb les metaavaluacions, que resumeixen tots els estudis experimentals que s'han fet amb dissenys similars.

Vegeu també

Vegeu més endavant, "Les revisions de les avaluacions".

Variacions en el disseny experimental clàssic

El disseny experimental bàsic es pot adaptar a diferents circumstàncies.

Els elements que canvien són quatre:

- El nombre de grups experimentals i de control.
- El nombre i la variació dels estímuls experimentals.
- El nombre de mesuraments de pretest i posttest.
- Els procediments de selecció dels subjectes i la forma d'assignar-los als grups.

En el sistema de notació de Campbell i Stanley (1966) el símbol *O* representa observacions o mesuraments i les *X* representen un estímulo o tractament experimental. Diferents punts en el temps es representen amb un *t* amb un subscript. *O* a t_1 és pretest, *O* a t_2 és posttest.

El disseny factorial serveix per a comparar els efectes de diferents intervencions, diferents quantitats de tractament. Un disseny experimental pot tenir més d'un grup rebent diferents versions del tractament experimental. Es pot variar el nombre de mesures de la variable dependent. El disseny s'ha de mantenir simple per a evitar amenaces a la validesa.

El **disseny preexperimental** és el plantejament més simple per a avaluar l'impacte d'una política pública. Després del tractament del programa o de l'acció (X) s'observa el que ha passat (O).

$$X \rightarrow O$$

Simplement s'observa si allò que s'espera ha esdevingut. Moltes vegades és l'únic mètode que pot ser aplicat a la valoració, ja que no es disposa d'informació anterior o alternativa de la política. Els dissenys només amb posttest només són apropiats per a les situacions en què es pensa que el procés de mesurar pot esbiaixar les respostes del subjecte. Si es fa un disseny de només posttest, l'assignació aleatòria dels subjectes es converteix en crucial.

El model següent és una variant més completa (tot i que encara és preexperimental), ja que té en compte el punt de partida en la política: l'observació anterior a l'acció de la política (O^1) i l'observació posterior a la política (O^2).

$$O^1 \rightarrow X \rightarrow O^2$$

La diferència entre les dues observacions és l'efecte net de l'acció o impacte del programa. Però aquesta argumentació és feble, ja que no sabem –no ho controlem– si altres factors són els responsables reals dels canvis observats.

Per exemple, si volem saber l'impacte d'una política d'aplicació estricta de les lleis de limitació de la velocitat (tolerància zero = X) en la reducció de l'accidentalitat en el trànsit, primer observarem el nombre d'accidents en el període previ a l'aplicació de la llei (O^1) i el moment posterior (O^2). La diferència en el nombre d'accidents, l'impacte Y , de la política serà:

$$Y = O^1 - O^2$$

Si la diferència és positiva, es presumeix que la política d'aplicació estricta de la llei ha tingut èxit i ha aconseguit disminuir el nombre d'accidents (o la taxa d'accidentalitat, és a dir, el nombre d'accidents per vehicle en circulació) en aquesta quantitat.

Però si s'aprofundeix una mica es pot veure que hi pot haver molts altres factors que afectin l'accidentalitat i que poden estar confonent els resultats de l'anàlisi. Per exemple, un canvi en la capacitat dels conductors gràcies a una millora en la seva formació, o bé una millora en els automòbils, que han incorporat tecnologies que els han fet més segurs. Fins i tot, les diferències de clima en el període d'aplicació de la política ha estat més favorable que no pas en el període anterior.

En els **models quasiexperimentals** els dissenys anteriors poden ser millorats amb la utilització de grups de control (per a indicar que els grups de control i tractament els individus no són assignats aleatòriament, se separen amb una barra “_”).

$$\frac{X \rightarrow O}{O'}$$

$$\frac{O^1 \rightarrow X \rightarrow O^2}{O' \quad O''}$$

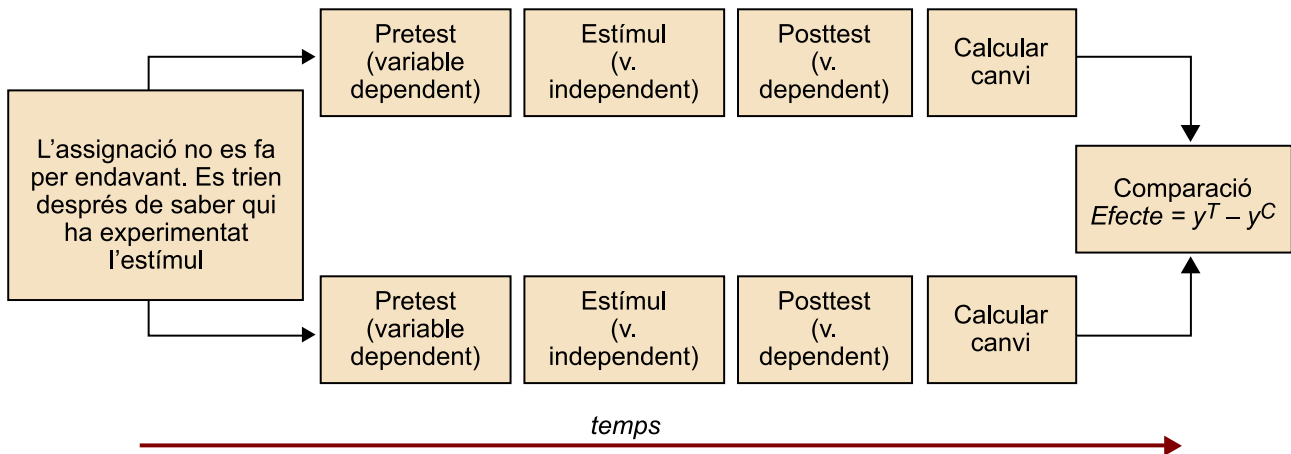
En tots dos dissenys, una part dels casos d'anàlisi no reben l'acció de la política, són els grups de control (O' i O''). La diferència entre el grup de tractament i el grup de control permet establir l'impacte de la política.

S'ha de tenir en compte que el grup de control en els models quasiexperimentals no està construït per l'investigador de manera aleatòria, si no que ve donat per la realitat. Això fa que les conclusions de l'anàlisi d'impacte siguin discutibles.

En l'exemple de l'impacte de l'aplicació estricta de les lleis del trànsit, mentre que O^1 i O^2 són l'àrea territorial en què s'ha dut a terme la política; aquesta àrea podrien ser les comarques gironines. Els grups de control (O' i O'') podrien ser la resta de comarques catalanes. El resultat, l'impacte del tractament X sobre el resultat, la disminució del nombre d'accidents en les comarques gironines, en relació amb el nombre d'accidents a altres comarques catalanes, només es pot tenir en compte en la mesura que les comarques siguin semblants. Si les comarques gironines són diferents en alguns aspectes que afecten l'accidentalitat, a part de l'existència o no del tractament, no podrem saber del cert quin ha estat l'efecte de la política.

Les tècniques de l'anàlisi estadística multivariant pretenen resoldre aquest problema mesurant una gran quantitat d'unitats d'anàlisi (casos o individus), tant en el grup de tractament com en el grup de control. Així, si es tenen en compte tots els factors que versemblantment poden afectar la variació en l'impacte de la política, podrem estar més convençuts que l'efecte observat és degut precisament a l'acció de la política X .

Figura 10. El disseny quasiexperimental

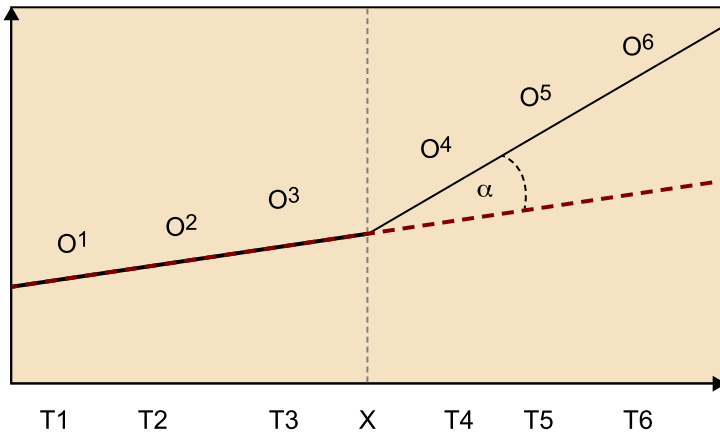


Per exemple, si es vol veure si el nivell d'inseguretat ciutadana s'ha incrementat o disminuït amb el desplegament dels mossos d'esquadra en les poblacions catalanes en substitució de la guàrdia civil (X), es pot prendre com a unitat d'anàlisi els municipis catalans. En cadascun d'aquests es mesurarà la variació en el nombre de delictes de diferent tipus que es produeixen per habitant i any abans i després del desplegament dels mossos d'esquadra en una part d'aquests municipis, aquesta serà la variable dependent o ($Y = O^1 - O^2$). Les variables explicatives que s'hauran d'introduir en l'anàlisi seran, d'una banda i per descomptat, l'existència o no de desplegament dels mossos en el municipi; però, de l'altra, també tota una altra plèiade de variables que poden haver contribuït a un comportament diferenciat de la variació del nombre de delictes: la grandària de la població, el nombre de població juvenil, la renda per càpita de la població, la taxa d'atur, etc. D'aquesta manera, es dirà que hi ha un efecte de la variable de tractament (X) sobre la variable dependent (Y), si és possible detectar aquest efecte quan es tenen en compte de forma simultània tots els altres factors que poden estar afectant el nivell de la Y a cada municipi català.

Un model més complet que els anteriors és la **sèrie temporal interrompuda** on s'intenta esbrinar quina és la tendència anterior en l'evolució d'una política (això es pot obtenir realitzant una anàlisi de regressió en el temps) i establir l'impacte a partir del canvi de tendència.

En el gràfic 3, l'eix horitzontal (de les ordenades) representa el pas del temps i s'hi destaquen els moments (T_1 a T_6) en què s'han realitzat les observacions dels diferents nivells de l'indicador de resultats (representat en l'eix vertical o de les Y). A partir de les observacions anteriors a l'aplicació de la política o el programa (observacions O^1 a O^3) s'estima la tendència de la variable dependent en el temps. A partir de les observacions la variable dependent després de l'aplicació de la política (O^4 a O^6), s'obté l'estimació de la nova tendència. L'impacte de la política es mesura a partir de l'angle que és la diferència entre les dues tendències al llarg del temps.

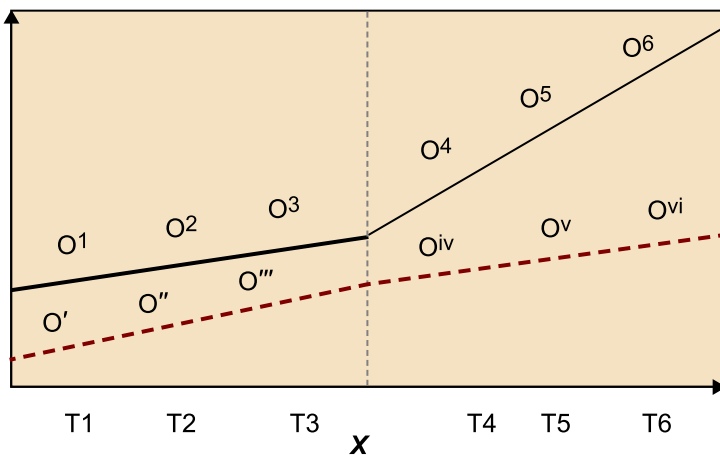
Gràfic 3



Imaginem que estem estudiant l'impacte de les mesures d'igualtat d'oportunitats de gènere en el món laboral. El nostre indicador de la igualtat és la proporció del salari masculí mitjà que obté una dona per desenvolupar el mateix tipus de treball que l'home. Com més elevada és aquesta proporció, més igualitari en termes de gènere és la població. En el gràfic 4, la tendència anterior a la introducció del programa X és positiva en el temps. Això vol dir que hi havia una tendència a què els salaris dels homes i les dones tinguessin el mateix nivell. A partir de l'aplicació del programa (per exemple, avantatges fiscals a la contractació de dones, obligació de paritat en els consells d'administració de les empreses...), s'observa que la convergència és molt més ràpida. L'efecte de la política pública en aquest cas ha estat aquesta acceleració en el procés de convergència entre els sous dels dos gèneres. La diferència entre els dos ritmes en el procés de convergència (l'angle α) és l'impacte de la política.

El model anterior encara es pot fer més complicat a base d'afegir observacions de control, és a dir, llocs on la política o programa no s'hagi aplicat, i a partir de les quals es pugui tenir una estimació més sòlida encara de l'efecte que l'aplicació de la política ha tingut sobre els resultats (gràfic 4).

Gràfic 4



Aquest és el disseny quasiexperimental més potent, però també el més difícil d'aplicar, ja que requereix dues coses: informació coherent al llarg del temps i l'existència d'un grup de control.

Resum: els dissenys experimental i quasiexperimental

El millor és entendre quins són els elements fonamentals del disseny de recerca i mirar d'adaptar-los de manera convenient a les diferents situacions, més que no pas intentar aplicar el mateix disseny a totes les situacions i avaluacions.

Els dissenys experimentals i quasiexperimentals tenen una varietat infinita de formes. A part dels dissenys experimentals, els estudis longitudinals de cohorts d'edat de vegades són el millor mètode per a examinar les carreres criminals. Molt sovint no és possible fer estudis experimentals amb assignació aleatòria o bé amb sèries temporals. Els experiments són adequats per temes que tenen conceptes i proposicions ben definides, quan es pot tenir control sobre els estímuls experimentals i quan es pot establir l'ordre temporal dels tractaments experimentals i les observacions de la variable dependent.

L'ortodòxia metodològica de l'avaluació de la política criminal defensa l'avaluació experimental com l'estàndard d'or amb el qual s'haurien de comparar tots els altres tipus d'avaluacions de les intervencions de política criminal.

La història de l'avaluació de les intervencions de la política criminal usant mètodes experimentals sobretot als EUA és llarga. A més els experiments s'han fet servir per a una gran quantitat de temes. Però l'enorme dificultat de ser duts a terme fa que el nombre total d'estudis d'avaluació experimental sigui molt petit en comparació de totes les avaluacions que s'han produït.

Citació

"La història dels experiments aleatoritzats a criminologia són oasis en un desert de recerca no aleatoritzada."
Farrington (2003a) (pàg. 219).

Les limitacions de l'experimentalisme

Els requeriments metodològics del disseny experimental són molt exigents. La natura i situació de les intervencions de la política criminal fan problemàtic mantenir la integritat del disseny experimental. Hi ha dificultats en l'establiment de mètodes aleatoris d'assignació i de fer experiments de doble cec, per a eliminar els efectes d'expectatives conscients o inconscients tant en l'experimentador com en el subjecte. Els problemes pràctics són encara més grans quan les intervencions se centren en veïnats o en ciutats senceres. Portar a terme els programes requereix la cooperació i la col·laboració de les parts implicades locals, que han d'estar al corrent del programa. Hi ha la possibilitat de filtracions del grup experimental a les àrees de control, erosionant la validesa dels llocs de comparació local.

Qualsevol canvi en el context, l'estructura, la implementació o el lliurament de la política en el període experimental pot invalidar la integritat científica del disseny de recerca.

Si el fenomen que es vol estudiar varia de forma normal, l'atribució de la magnitud de l'efecte d'un instrument a un estudi és força arbitrari. La complexitat dels contextos socials en els quals les intervencions de la justícia criminal s'avaluen fan difícil establir la validesa interna, i la situació és més complexa quan es refereix a programes amb moltes facetes inductores potencials de canvi. Dissenyar inferències de troballes experimentals no és un tema fàcil o immediat.

D'altra banda, hi ha limitacions en l'ús dels mètodes experimentals en la política criminal ja que el que es prova en l'experiment són instruments concrets i controlats. Si el que es vol és reproduir aquests instruments estàndard als llocs on sigui necessari, aquest fet no planteja cap problema. Però si es creu que les intervencions s'acabaran portant a terme contenen discrecionalitat i variacions locals, llavors és possible que el que haguem vist que funciona en l'experiment no acabi funcionant enlloc més.

L'avaluació realista

L'avaluació realista és una de les moltes etiquetes d'avaluacions alternatives a l'ortodòxia experimental. Vol millorar els problemes que presenta l'experimentalisme.

La clau del plantejament dels realistes és la comprensió del que anomenen "patrons de configuracions de context-mecanisme-resultat", és a dir, un canvi en la idea de com funciona la causalitat.

A l'avaluació experimental clàssica hi ha una idea de la causalitat restrictiva, o de "conjunció constant" entre causa i efecte. A l'avaluació realista, en canvi, se suposa una idea més complexa de la causalitat (o interpretació generativa de la causalitat), en la qual l'activació dels poders causals és requerit per a produir el patró de respostes. Les explicacions realistes reconeixen que la mateixa mesura pot activar diferents poders causals en diferents situacions o contextos i entre diferents subgrups, i produir resultats diferents.

El principal objectiu de l'avaluació realista és entendre, provar i refinar les configuracions de patrons de context-mecanisme-resultat.

Aquests consisteixen teories de mig rang (ni específiques localment ni incondicionalment universals) testables que lliguen les condicions i els tipus de mecanismes que generen les "empremtes" del resultat específic (Pawson, 2000; Pawson i Tilley, 2004).

Referències bibliogràfiques

- R. Pawson; N. Tilley (1997). *Realistic Evaluation*. SAGE.
- R. Pawson (2006). *Evidence-based policy: a realist perspective*. SAGE.

L'avaluació realista s'hauria de construir sobre la base de la recerca prèvia, la teoria de la ciència social i l'opinió dels experts, és a dir, hauria de desenvolupar una teoria testable o un conjunt de teories de les respostes potencials a una determinada política criminal.

Aquesta posició és marcadament diferent de la d'una comprovació experimental ateorètica que consistiria a dissenyar experiments ben controlats, aplicar les diferents mesures de política criminal, i veure què funciona i què no. Com en la cibernetica, observar els *inputs* (tractaments) i veure quins són els productes (*outputs*) i resultats (*outcomes*), sense preocupar-nos per conèixer la caixa negra. D'aquesta manera automàtica podríem trobar els millors mecanismes de reducció de la delinqüència.

Però naturalment, l'avaluació experimental ben feta, hauria de ser teòrica: tenir un bon coneixement dels mecanismes que hi ha darrera dels tractaments (si no, no els podrà dissenyar i aplicar correctament). D'altra banda, l'avaluació realista també es pot beneficiar dels dissenys experimentals i quasiexperimentals per a posar a prova algunes de les seves troballes.

Les revisions de les avaluacions: les metaanàlisis d'avaluacions

L'estratègia de recerca d'avaluació metaanalítica agrega les troballes fetes pels estudis experimentals semblants que s'han dut a terme anteriorment. D'aquesta manera podrà trobar efectes significatius petits que poden no haver aparegut en els estudis individuals fets amb mostres relativament petites. També són capaços de desagregar els efectes per subconjunts per a identificar les variacions dels efectes entre els subgrups. Institucions com la Campbell Collaboration o la Cochrane Collaboration es dediquen a promoure la realització de metaanàlisis de diferents alternatives polítiques en diferents camps de polítiques però amb una atenció especial a les accions de política criminal.

La revisió sistemàtica a l'avaluació realista no privilegia els resultats experimentals. Una síntesi realista utilitza el conjunt d'estudis, adequats per a qualsevol dels estàndards apropiats pels mètodes usats per a desenvolupar i posar a prova les teories que lliguen el context, els mecanismes i els resultats (Pawson i altres, 2005).

L'avaluació qualitativa

La perspectiva de l'avaluació qualitativa és diferent de la quantitativa. Els mètodes qualitius no són adequats a les avaluacions sumatives, on es vol veure el resultat o l'impacte d'una intervenció o política. En canvi, són rellevants per a trobar explicacions de les maneres com les intervencions han produït els diferents efectes.

Observació

Sembla ser que aquest tipus de plantejament és el que hauria guiat l'administració de diferents tipus i combinacions de tortures als presos de Guantánamo.

Enllaços recomanats

Campbell Collaboration: <http://campbellcollaboration.org/>
Cochrane Collaboration: <http://www.cochrane.org/>

Referència bibliogràfica

R. Pawson; T. Greenhalgh; G. Harvey; K. Walshe (2005). "Realist review-a new method of systematic review designed for complex policy interventions". *Journal of Health Services Research & Policy* (vol. 10, supl. 1, pàg. 21-34).

Les recerques qualitatives en les ciències socials s'orienten al descobriment dels mecanismes causals dels fenòmens d'interès, i a la creació de teories sobre aquests fenòmens.

De la mateixa manera, l'avaluació qualitativa se centra a descobrir les causes de l'èxit o fracàs de les intervencions de política.

Els mètodes qualitatiu o naturalistes aporten una dimensió important al disseny de la recerca d'avaluació i fan possible examinar la natura de les relacions de procés-resultat, identificant les conseqüències no volgudes, establint els mecanismes causals i fent el mapa de la dimensió temporal dels esdeveniments crítics.

Des de la perspectiva dels programes de prevenció de la criminalitat és important no solament saber quin tipus d'intervenció pot tenir més èxit, sinó entendre com es pot aconseguir el resultat volgut en altres contextos i situacions. Les tècniques de recerca qualitatives es poden usar per a entendre els processos socials presents en la formulació i implementació de les polítiques de prevenció del crim.

Els problemes ètics i de rendició de comptes en l'avaluació de la política criminal

Finalment, l'avaluació no solament hi ha problemes metodològics. Com en qualsevol avaluació o recerca de ciències socials, hi ha problemes ètics per considerar.

Els debats ètics a la recerca social dominant estan relacionats amb el consentiment informat, la seguretat dels participants, la invasió de la privacitat i l'ús de l'engany.

Com que moltes avaluacions de política criminal les fan les agències estatals i com que de les troballes de l'avaluació es poden seguir accions i decisions, tot el procés de l'avaluació es fa en un ambient polititzat. Els avaluadors necessiten tenir en compte el benestar dels afectats pels resultats i confrontar els problemes amb la seva relació amb els que encomanen els estudis.

D'altra banda, moltes vegades s'han de dir coses que no volen sentir els clients que han encarregat l'avaluació i és normal que es rebin pressions. En general, hi ha raons per a pensar que a qui ha encarregat l'avaluació li val la pena conèixer la veritat, i que, a qui l'ha feta, li val la pena dir aquesta realitat. En el primer cas, perquè podrà respondre de la millor manera als reptes que li planteja la realitat. En el segon cas, perquè es juga el prestigi com a avaluador dins de la comunitat d'avaluadors i pot posar en perill el seu futur professional.

Resum

En aquest mòdul s'ha descrit l'especificitat de l'enfocament de l'anàlisi de les polítiques públiques: la utilització dels mètodes de les ciències socials i la perspectiva pluralista aplicats a l'estudi de l'activitat de les polítiques públiques. El model de sistema polític d'Easton ens ha servit com a marc general que ens permet ubicar els diferents processos i actors que intervenen en l'elaboració de les polítiques públiques. El model de les fases idealitza el procés d'elaboració i posada en pràctica de les polítiques públiques presentant-los com un cicle en què les diferents fases se succeeixen ordenadament. La realitat és indubtablement força més complexa, però el model ens permet tractar analíticament els temes clau.

En primer lloc, hi ha la fase d'identificació dels problemes que han de ser tractats pels poders públics per mitja de les polítiques públiques. Aquest és un procés essencialment conflictiu i argumentatiu en què els diferents actors definits pels interessos que tenen utilitzen els seus recursos per a fer prevaler els seus punts de vista. La fase de formulació de les alternatives està estretament connectada amb la primera fase de definició del problema, ja que les solucions es visualitzen en relació amb els problemes. La definició del problema pot ser vista com el desenvolupament d'una teoria o explicació del problema. La posada en pràctica de les polítiques o la implementació és una fase sovint oblidada en el debat polític, però que s'ha de tenir en compte si volem conèixer per què algunes polítiques no arriben a assolir els resultats desitjats.

Finalment, hem dedicat una atenció especial a l'avaluació de les polítiques públiques. L'avaluació formativa se centra en el procés d'elaboració de les polítiques públiques, mentre que l'avaluació sumativa ho fa en els impactes i resultats de les polítiques. Hem vist que la metodologia de l'avaluació no és simple, perquè consisteix a aplicar tots els recursos que s'han desenvolupat a les ciències socials per a capturar la realitat evitant el biaix. En el mòdul hem vist les beceroles del mètode experimental i quasiexperimental aplicat a l'avaluació. Hem destacat l'existència d'un compromís bàsic entre la validesa interna i externa dels mètodes, cosa que implica que normalment no podrem esperar una solució única, òptima i automàtica a la qüestió del mètode d'avaluació; sinó que haurem d'estar sempre alerta a les possibles fonts d'error en els nostres models. En aquest mateix sentit, s'han tractat l'avaluació qualitativa i realista, i la revisió de les avaluacions o la metaanàlisi de les avaluacions.

Glossari

actor *m* Aquell que intervé en una política pública. Pot ser un individu o un grup. Els grups són definits per tenir uns mateixos tipus d'interessos i poden ser classificats d'acord amb la relació que mantenen amb la política.

agenda governamental *f* Conjunt de temes sobre els quals es posen en marxa polítiques públiques. L'entrada en l'agenda governamental moltes vegades passa per l'entrada prèvia en l'agenda dels mitjans de comunicació.

anàlisi de polítiques públiques *f* Anàlisi que intenta respondre a les preguntes següents: qui obté què en la política? Per què? I de quina manera afecta el contingut de la política?

avaluació *f* Procediment de recerca que serveix per a determinar si un programa o política pública ha obtingut o no els efectes o conseqüències previstes.

avaluació formativa *f* Avaluació que es fa en el moment de la implementació i consisteix a estudiar la manera en què s'administra o gestiona un programa, es pregunta fins a quin punt s'està accedint a la població objectiu, si els serveis que s'ofereixen concorden amb els dissenys del programa i si s'estan usant els recursos apropiats.

avaluació sumativa *f* Avaluació que cerca mesurar quin ha estat l'efecte (impacte) de la política o programa sobre els problemes als quals s'adreçava.

cicle (procés) de les polítiques públiques *m* Esquema d'anàlisi de les polítiques públiques que les divideix en una seqüència de fases diferenciades que van des de la definició dels objectius i alternatives de la política fins a l'avaluació dels impactes de l'activitat governamental sobre el conjunt social.

fiabilitat *f* Indicador que té la capacitat d'obtenir resultats idèntics en mesures reiterades.

garbage can *m* Vegeu **model "paperera"**.

implementació *f* Posada en marxa de les polítiques des del punt de vista de l'anàlisi de polítiques públiques. És un procés complex i potencialment conflictiu, en què s'interrelacionen una gran varietat d'actors amb interessos i recursos diversos.

implementació (estudi d') *m* Estudi de com el procés de posada en marxa d'una política afecta els objectius que s'han plantejat inicialment.

legitimació de les polítiques *f* Esforç retòric que exigeix tota decisió política per convèncer la major part (o la part "suficient") de la societat que aquesta és l'alternativa que s'ha de dur a terme.

model "paperera" *m* Model de presa de decisions d'arrel conductista que posa l'èmfasi en les incoherències entre objectius i decisions preses pels actors en les organitzacions complexes (per tant, també en l'administració pública).
en garbage can

model bottom-up *m* Model per a l'estudi de la implementació que parteix de l'estructura d'interessos i d'objectius dels actors que intervenen a diferents nivells d'una política (dins de les organitzacions i entre les organitzacions), per tal de determinar quines reformes poden ajudar a minimitzar les discrepàncies entre els objectius de la política i els resultats reals.

model de racionalitat limitada *m* Correcció (realista) del model racional de presa de decisions que té en compte les restriccions en recursos, temps, capacitat de processar la informació de tots els decisors reals. El criteri per a triar les diferents alternatives serà la satisfacció (no l'optimalitat).

model incremental *m* Quina és la tria quan en comptes d'un sol decisor n'hi ha molts i tenen uns interessos contraposats? Segons el model incremental, els decisors tindran en compte les decisions preses anteriorment i miraran de modificar-les "incrementalment", només en petita mesura.

model racional *m* Model (ideal i normatiu o prescriptiu) de presa de decisions en què es tenen en compte els objectius que es volen assolir, es plantegen les alternatives viables i es trien les que siguin òptimes (les millors atesos els objectius assolibles i els recursos necessaris per a obtenir-los).

model top-down *m* Model per a l'estudi de la implementació que parteix dels objectius polítics del nivell decisiu superior de l'estructura administrativa (d'aquí el nom: de dalt a

baix) i planteja la discrepància entre objectius i resultats reals com un problema de falta de control.

non-decision making *f* Vegeu **presa de no-decisions**.

pluralisme *m* Doctrina política que manté que el poder polític es troba repartit entre diferents grups dins la societat. Les democràcies liberals modernes han estat denominades per Dahl *poliarquies*, amb referència a aquesta distribució del poder.

polícies *f* Vegeu **polítiques públiques**.

policy *f* En un sentit ampli, política en l'accepció de curs d'acció decidit. Com quan afirmem de nosaltres mateixos: "he decidit la política de no fer cas de cap de les seves insinuacions; la meva política és callar". En un sentit més estricte, *policy* (o *public policy*) és la política pública, com quan diem "la política monetària del govern és mantenir controlada la quantitat de diner" o "la política sanitària és molt deficitària".

politics *f* Política en el sentit de discussió sobre com es pensa que ha de ser la societat i la interacció entre els seus membres. Com quan diem "la política al Parlament de Catalunya s'ha embrutit".

polítiques públiques *f* Tot allò que els governs decideixen fer o no fer i que pot ser caracteritzat com un procés. Les polítiques públiques poden ser definides com "el conjunt d'accions vinculades a la resolució d'un problema definit com a públic".
en polícies

presa de no-decisions *f* Una de les formes més eficaces de control de les polítiques públiques (és a dir, de poder polític) consisteix en impedir, bloquejar o vetar, que es prenguin decisions sobre alguns temes.
en non-decision making

problemes *m pl* Demandes, necessitats (demandes no percebudes pels beneficiaris) i oportunitats insatisfetes. Els problemes, però, no vénen mai resolts de manera unívoca, es transformen amb la societat i cal que siguin definits pels decisors públics.

recursos *m pl* La capacitat d'acció, d'influència dels diferents actors dependrà de l'accés que tinguin als diferents recursos. Aquests poden ser molt variats. Els més evidents són els diners, però també hi ha recursos legals (la capacitat de modificar les normes), recursos tècnics derivats del control dels mitjans tecnològics o de coneixement necessaris per a dur a terme les polítiques, recursos de mobilització o incidència en els mitjans de comunicació, etc.

revisió d'avaluacions (o metaanàlisi d'avaluacions) *f* En estadística, mètode que es fa servir per a combinar els resultats de més d'un estudi de manera que hi puguin ser descoberts alguns patrons generals. És a dir, s'utilitzen els diferents estudis com a casos (ponderats per la quantitat d'individus que han fet servir) de manera que es puguin identificar les relacions que no havien aparegut per falta de mostres més grans. Aquest tipus de metaanàlisi s'utilitza freqüentment en els estudis experimentals d'avaluació, ja que els experiments normalment es basen en mostres reduïdes que pretenen garantir la seva validesa interna.

validesa *f* Capacitat dels indicadors per a mesurar els conceptes que se suposa que mesuren.

xarxes de polítiques *f pl* Enfocament en l'anàlisi de polítiques públiques que posa l'èmfasi en la interacció i la interdependència de diferents categories d'actors polítics en qualsevol política, més enllà de les meres relacions formals.

Bibliografia

- Barberet, R.** (2005). "Spain". *European Journal of Criminology* (vol. 2, núm. 3, pàg. 341-368). doi:10.1177/1477370805054101.
- Becker, H. S.** (1966). *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*. Nova York: Simon and Schuster.
- Bentley, A. F.** (1908). *The process of government; a study of social pressures*. Chicago: The University of Chicago press.
- Berger, P. L.; Luckmann, T.** (1975). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Bouten, E.; Goudriaan, H.; Nieuwbeerta, P.** (2003). "Victimación delictiva en 17 países industrializados". *Revista Española de Investigación Criminológica* (núm. 1, 5).
- Chauhan, P.; Cerdá, M.; Messner, S. F.; Tracy, M.; Tardiff, K.; Galea, S.** (2011). "Race/Ethnic-Specific Homicide Rates in New York City". *Homicide Studies* (vol. 15, núm. 3, pàg. 268-290). doi:10.1177/1088767911416917.
- Clarke, R. V.** (1997). *Situational crime prevention*. Monsey: Criminal Justice Press.
- Cobb, R. W.; Elder, C. D.** (1972). *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*. Boston: Allyn and Bacon.
- Cyert, R. M.; March, J. G.** (1992). *A Behavioral Theory of the Firm*. Malden: Blackwell.
- Dahl, R. A.** (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. A.** (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Díez Ripollés, J. L.** (2004). "El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana". *Revista electrónica de ciencia Penal y criminología*.
- Downs, A.** (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nova York: Harper & Row.
- Downs, A.** (1972). "Up and Down with Ecology - the "Issue-Attention Cycle". *The Public Interest* (núm. 28, pàg. 38-50).
- Dunn, W. N.** (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Easton, D.** (1953). *The Political System*. Nova York: Alfred Knopf.
- Farrington, D. P.; Ohlin, L. E.; Wilson, J. Q.** (1986). *Understanding and controlling crime: toward a new research strategy*. Nova York: Springer-Verlag.
- García Arán, M.; Botella Corral, J.** (editors) (2008). *Malas noticias. Medios de comunicación, política criminal y garantías penales en España*. València: Tirant lo Blanch.
- Heclo, H.** (1978). *Issue Networks and the Executive Establishment. The Political System*. Washington D. C.: The American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Larrauri Pijoan, E.** (2009). "La economía política del castigo". *Revista electrónica de ciencia Penal y criminología* (núm. 11, 6).
- Lasswell, H. D.** (1990). *Politics Who Gets What, When and How*. Magnolia: Peter Smith Pub Inc.
- Lindblom, C. E.** (1959). "The Science of Muddling Through". *Public Administration Review* (vol. 19, pàg. 79-88).
- Lindblom, C. E.** (1965). *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*. Nova York: The Free Press.
- Lipsky, M.** (1971). "Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform". *Urban Affairs Quarterly* (vol. 6, pàg. 391-409).
- Lipsky, M.** (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nova York: Russell Sage.

- Marteache, N.** (2012). "Deliberative Processes and Attitudes Toward Sex Offenders in Spain". *European Journal of Criminology* (vol. 9, núm. 2, pàg. 159-175). doi:10.1177/1477370811424400.
- Marteache Solans, N.; Martínez García, M.; Pérez Ramírez, F.** (2010). "Comparación entre opinión pública y 'opinión pública meditada' en relación a la delincuencia sexual". *Revista Española de Investigación Criminológica* (núm. 8).
- Maxfield, M. G.; Babbie, E. R.** (2008). *Basics of Research Methods for Criminal Justice and Criminology*. Belmont: Wadsworth.
- Mayakovsky, V.** (2003). *Vladimir Ilyich Lenin: A Poem*. Honolulu: University Press of the Pacific.
- Mayo, E.** (1993). "El experimento de Hawthorne en la Western Electric Company". A: C. Ramió, X. Ballart (editors). *Teoría de la organización: La evolución histórica del pensamiento organizativo. Los principales paradigmas teóricos*. Madrid: INAP.
- McCombs, M. E.; Shaw, D. L.** (1972). "The Agenda-Setting Function of Mass Media". *Public Opinion Quarterly* (vol. 36, núm. 2, pàg. 176-187). doi:10.1086/267990.
- Medina-Ariza, J.** (2006). "Politics of Crime in Spain, 1978-2004". *Punishment & Society* (vol. 8, núm. 2, pàg.183-201). doi:10.1177/1462474506062103.
- Medina-Ariza, J.; Barberet, R.** (2003). "Intimate Partner Violence in Spain Findings From a National Survey". *Violence Against Women* (vol. 9, núm. 3, pàg.302-322). doi:10.1177/1077801202250073.
- Merton, R. K.; Nisbet, R. A.** (1961). *Contemporary social problems: an introduction to the sociology of deviant behavior and social disorganization*. Nova York: Harcourt, Brace & World.
- Mills, C. W.** (1987). *La Imaginació sociològica*. Barcelona: Herder.
- Mills, C. W.** (1959). *The sociological imagination*. Oxford University Press.
- Olson, M. J.** (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Palumbo, D. J.** (1987). *The Politics of program evaluation*. Newbury Park: Sage Publications.
- Parsons, W.** (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Pawson, R.** (2006). *Evidence-based policy: a realist perspective*. SAGE.
- Pawson, R.; Greenhalgh, T.; Harvey, G.; Walshe, K.** (2005). "Realist review-a new method of systematic review designed for complex policy interventions". *Journal of Health Services Research & Policy* (vol. 10, supl. 1, pàg. 21-34).
- Pawson, R.; Tilley, N.** (1997). *Realistic Evaluation*. SAGE.
- Pressman, J. L.; Wildavsky, A. B.** (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 Hopes*. Berkeley: University of California Press.
- Rechea Alberola, C.; Fernández Molina, E.; Benítez Jiménez, M. J.** (2004). *Tendencias sociales y delincuencia*. Centro de Investigación en Criminología, Informe núm. 11.
- Rogers, E. M.; Dearing, J. W.** (2007). "Agenda-Setting Research: Where Has It Been, Where Is It Going?". A: D. A. Graber (ed.). *Media Power in Politics*. Cq Press.
- Schattschneider, E. E.** (1960). *The Semisovereign People. A Realist View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Simon, H. A.** (1976). *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administration Organization*. Nova York: Macmillan.
- Soto Navarro, S.** (2005). "La influencia social de los medios en la percepción social de la delincuencia". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (núm. 7, pàg. 1-46).

Swaray, R. B.; Bowles, R.; Pradipto, R. (2005). "The Application of Economic Analysis to Criminal Justice Interventions: A Review of the Literature". *Criminal Justice Policy Review* (vol. 16, núm. 2, pàg. 141-163). doi:10.1177/0887403404265631

Tilley, N.; Clarke, A. (2006). "Evaluation in Criminal Justice". A: I. Shaw, J. C. Greene, M. M. Mark (editors). *Sage handbook of evaluation*. Londres, Thousand Oaks, Nova Dehli: SAGE.

Truman, D. B. (1971). *The governmental process: political interests and public opinion*. Nova York: Knopf.

Weimer, D. L.; Vining, A. R. (1992). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

