# Análisis de políticas públicas

Antonio Garrido Rubia
Mireia Grau Creus
Jaume López Hernández
Mónica Méndez Lago
Marc Pons Aguilar

PID_00200729

UOC
Universitat Oberta de Catalunya

*Los textos e imágenes publicados en esta obra están sujetos –excepto que se indique lo contrario– a una licencia de Reconocimiento-Compartir igual (BY-SA) v.3.0 España de Creative Commons. Se puede modificar la obra, reproducirla, distribuirla o comunicarla públicamente siempre que se cite el autor y la fuente (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), y siempre que la obra derivada quede sujeta a la misma licencia que el material original. La licencia completa se puede consultar en: http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/es/legalcode.ca*

# Índice

**1. La esfera privada y la esfera pública** ..... 5
1.1. ¿Por qué políticas? ..... 5
1.1.1. El conflicto inherente de la sociedad ..... 5
1.1.2. Soluciones colectivas a problemas colectivos ..... 6
1.1.3. Política y políticas: prioridades y problemas ..... 8
1.2. ¿Por qué públicas? ..... 9
1.2.1. ¿Qué quiere decir público? ..... 10
1.2.2. Distintas concepciones del ciudadano y del papel del Estado ..... 11
1.2.3. Características del sector público ..... 14
1.2.4. Razones para la intervención del Estado ..... 15
1.3. ¿Qué puede hacer el Estado? ..... 20
1.4. La competencia no es exclusiva del mercado ..... 21
1.5. Ámbitos de las políticas públicas ..... 22

**2. Perspectivas de análisis: los actores** ..... 24
2.1. Actores: definición del concepto ..... 24
2.1.1. Definición de actor ..... 24
2.1.2. El papel de los actores políticos ..... 25
2.1.3. La clasificación de los actores ..... 28
2.2. Actores, grupos y poder: la influencia de los actores en los procesos de políticas públicas ..... 30
2.2.1. Los grupos y los procesos gubernamentales ..... 30
2.2.2. Los grupos y la estructura del poder: los pluralistas y sus críticos ..... 31
2.2.3. El poder, el Estado y los grupos de interés: el corporativismo ..... 32
2.3. Actores, interacción e interdependencia: los enfoques de redes ..... 34

**3. Las instituciones en el análisis de las políticas públicas** ..... 37
3.1. Ámbito de estudio y marco teórico ..... 37
3.2. Factores o variables estructurales y sistémicas ..... 38
3.2.1. Soberanía como institución ..... 38
3.2.2. Los efectos de la cultura política sobre las instituciones ..... 42
3.2.3. El peso de la Historia ..... 44
3.2.4. La influencia de la economía sobre los procesos institucionales ..... 46
3.3. Factores y variables que afectan a las organizaciones ..... 49
3.3.1. Cultura del grupo en la organización. La subcultura policial ..... 51

3.3.2. Los efectos de la estructura organizativa sobre las instituciones. Organizaciones policiales ..... 54
3.3.3. Disposición de recursos en las organizaciones ..... 58
3.4. Factores y variables individuales ..... 60
3.4.1. Procesos de socialización ..... 61

**4. Definición del problema y configuración de la agenda**..... 65
4.1. ¿Qué es un problema? ..... 65
4.2. Ejemplos: de Carcassona a la inmigración ..... 68
4.2.1. El asedio de Carcassona ..... 68
4.2.2. Drogas: salud pública o control policial ..... 69
4.2.3. Inmigración: expulsión o integración de los "sin papeles" ..... 70
4.3. ¿Quién define el problema? ..... 71
4.3.1. La agenda pública ..... 72
4.3.2. La agenda política (o agenda institucional) ..... 74
4.4. ¿Quién toma la iniciativa? ..... 75

**5. Escenarios decisionales y estilos de elaboración**..... 76
5.1. Racionalidad absoluta: la mejor solución posible ..... 76
5.1.1. El análisis de costes y beneficios ..... 77
5.2. Racionalidad limitada: una solución satisfactoria ..... 79
5.3. El incrementalismo: una solución compartida ..... 82
5.4. Modelo papelera: soluciones sin un plan ..... 83
5.5. Una visión de conjunto: ¿falsa polémica? ..... 83
5.6. Escenarios decisionales ..... 86
5.7. La alternativa 0 ..... 89

**6. La implementación de las políticas**..... 91
6.1. Desarrollo del objeto de estudio y definiciones de implementación ..... 91
6.2. La perspectiva racional (*top down*) ..... 94
6.3. Las críticas al enfoque racionalista y la aparición del enfoque de abajo arriba (*bottom up*) ..... 97

**7. La evaluación de políticas públicas**..... 100
7.1. Definición de evaluación: ¿en qué consiste evaluar las políticas públicas? ..... 100
7.2. Tipo de evaluación ..... 103
7.3. Fases y metodología de la evaluación ..... 107
7.4. Evaluación, objetividad y política ..... 118

**Bibliografía**..... 121

# 1. La esfera privada y la esfera pública

Este capítulo introduce diferentes razonamientos que llevan a explicar y a justificar teóricamente la existencia de políticas públicas. Estos razonamientos están estrechamente ligados a la justificación de la intervención estatal. A lo largo del módulo se exploran los diferentes aspectos vinculados a la necesidad de intervención por parte de las autoridades públicas: los argumentos (la necesidad de regular los conflictos, la existencia de problemas que no se pueden resolver en el mercado o en el ámbito de la sociedad civil, las externalidades), los conceptos (¿qué se entiende por público?, ¿cuáles son las características de los servicios y de los bienes públicos?) y la relación que se pueda establecer entre público y privado en la provisión de servicios a los ciudadanos.

## 1.1. ¿Por qué políticas?

**¿Por qué son necesarias las políticas públicas?** ¿Cuáles son las razones de fondo del hecho de que sea necesaria una intervención pública? ¿Por qué el gobierno debería actuar sobre ámbitos tan variados? Antes de analizar el ciclo operativo de las políticas públicas y prestar atención sobre cada uno de los momentos en los que éstas se van formando, deberíamos tener una idea clara de la razón de ser de una política pública. Es decir, antes de estudiar cómo se generan y aplican, deberíamos saber por qué se aplican.

Para llevarlo a cabo, en primer lugar, debemos fijarnos en **dos rasgos básicos que caracterizan al mundo de la política**: el conflicto social inherente y la necesidad de soluciones colectivas a los problemas colectivos.

### 1.1.1. El conflicto inherente de la sociedad

Quizá no siempre es lo bastante evidente, y menos aún si las políticas públicas del país en el que vivimos tienen una cierta eficacia, pero el hecho es que en el trasfondo de cualquier sociedad siempre podemos encontrar un conflicto inherente al hecho mismo de vivir en sociedad. No podemos negar que, a pesar de vivir juntos en comunidad, nuestra posición en ésta no es idéntica a la de los demás y, por lo tanto, todos tenemos intereses divergentes, o no siempre coincidentes. Esta idea ha sido señalada de maneras muy distintas por varias corrientes de pensamiento social.

**La lucha de clases**

El marxismo es una de las corrientes de pensamiento social que más ha enfatizado en sus explicaciones este conflicto al que se ha referido al acuñar el término *lucha de clases*, que refleja su particular visión sobre este conflicto.

Sin embargo, no es necesario compartir la visión de ninguna de estas corrientes para reconocer que sólo el hecho de disponer de ocupaciones profesionales diferentes, de recursos diferentes, de vivir en lugares distintos, incluso de tener edades diferentes, etc. configura una multiplicidad de objetivos e intereses particulares que, tanto si están organizados mediante asociaciones como si no, se deben armonizar de alguna manera porque no son coincidentes de una

manera evidente. La política se puede entender como la arena en la que se intenta resolver este conflicto. Dicho con otras palabras, la política es la arena de gestión del conflicto social.

Este conflicto no siempre es explícito o fácilmente visible. Cuando esto sucede, decimos que el conflicto está **latente**, pero esto no quiere decir que no exista. Así, por **conflicto** no entendemos en este caso la existencia de disturbios, de violencia física, de agresiones. *Violencia* y *conflicto*, en este sentido, no son sinónimos. El hecho de que haya intereses contradictorios es la causa de este conflicto y, por lo tanto, siempre estará presente aunque no se manifieste de una manera violenta. Precisamente, las instituciones sociales y las políticas públicas tienen un papel crucial para que estas contradicciones básicas acaben o no deriven hacia desajustes sociales o manifestaciones de signo violento.

**Intereses divergentes**

La contraposición de intereses se produce entre múltiples colectivos sociales. Por ejemplo, entre consumidores y productores, entre asalariados y propietarios, entre el mundo rural y el mundo urbano, entre los jóvenes y los mayores, etc. Es probable que, de entrada, los intereses de estos colectivos no coincidan.

La ausencia de violencia no equivale a la ausencia de conflicto en el sentido que se ha apuntado aquí.

Las instituciones pueden contribuir a hacer más o menos explícitas (visibles) estas contradicciones y pueden ofrecer o no canales más o menos adecuados para resolver las contradicciones que estos intereses divergentes generan.

Se podría citar como ejemplo de conflicto latente extremo, dado su alto grado de invisibilidad, el que se produce entre los intereses de las generaciones actuales y los de las generaciones futuras que no tienen voz y, por lo tanto, difícilmente pueden hacer visible su posición. Por lo tanto, es tarea del gobierno velar por la defensa de sus intereses legítimos, algo que estas mismas generaciones no pueden llevar a cabo. Por ejemplo, fomentar un consumo sostenible o defender los recursos naturales con vistas a un futuro.

En la medida en que este conflicto es inherente al hecho mismo de vivir en sociedad, no podemos decir que tenga propiamente solución. Se puede gestionar, reconducir, modular, etc., pero no se puede hacer desaparecer. Por todo esto, y de acuerdo con la definición de *problema* que vincula estrechamente la identificación de éste con la posibilidad de solución, este conflicto no lo debemos conceptualizar como un problema, sino como un hecho.

### 1.1.2. Soluciones colectivas a problemas colectivos

Otro rasgo propio de la arena política es que gestiona problemas que podemos considerar **públicos** porque afectan al mismo tiempo a un colectivo de gente. Se podría decir que la sociedad tiene necesidades colectivas, problemas que se dan en el espacio público, aquel que no pertenece a nadie en particular o que pertenece a muchos al mismo tiempo. Las problemáticas que se generan en

esta esfera pública piden muchas veces intervenciones centralizadas o, cuando menos, coordinadas por un único actor. En estos casos, se podría decir que lo que es colectivo se debe resolver colectivamente.

Intentar caracterizar e identificar con claridad estas situaciones ha sido una tarea importante de las ciencias sociales durante años, especialmente de la economía y la ciencia política. Básicamente, hay dos maneras de explicar la existencia de estas situaciones en las que la presencia del Estado y de su poder de intervención resulta inexcusable:

**1)** Desde la economía, se nos proponen las explicaciones que apuntan a las **quiebras de mercado**, aquellas situaciones en las que el mercado resulta incapaz de conseguir resultados eficientes. En otras palabras, hay situaciones en las que resulta muy difícil que los individuos, de una manera espontánea y sin una organización que supere la acción unilateral de cada uno de ellos, consigan determinados objetivos. Se trata normalmente de objetivos comunes, compartidos o que afectan a un colectivo de personas.

**Ved también**

Podéis ver más detalladamente las quiebras de mercado en el apartado 1.2.4 de este módulo.

**2)** Por otra parte, desde la ciencia política se ha puesto el acento en el estudio de aquellas situaciones en las que la racionalidad individual y la colectiva pueden divergir. Por *racionalidad individual* se entiende aquello que haría un individuo de acuerdo con sus propios intereses, los medios de los que dispone para actuar y teniendo en cuenta el impacto **esperable** de sus acciones. En algunos casos, aquello que un individuo racional haría unilateralmente y aquello que querría que todos hicieran, o que él haría si estuviera seguro de que los demás también lo harán, puede ser muy diferente. La ciencia política ha estudiado estos dilemas y ha intentado identificar las situaciones en las que es más probable que aparezcan.

**La teoría de juegos**

La teoría de juegos, mediante el análisis de las posibles estrategias de actuación de individuos que interaccionan en un contexto dado, es una de las herramientas más útiles de las que disponen los científicos sociales para descubrir estas situaciones en las que la racionalidad individual y la colectiva pueden ir por caminos diferentes.

Por estas razones, en algunos casos se hace plenamente necesario que haya un agente central que mediante una serie de posibilidades de intervención –que estudiaremos– actúe, es decir, haga políticas. En definitiva, es necesaria una unidad de decisión centralizada que reúna informaciones dispersas, que tenga en cuenta diferentes puntos de vista e intereses variados, y que actúe de una manera coherente de acuerdo con una visión general.

**Coordinación**

Pagar impuestos, ir a una manifestación o no contaminar pueden ser ejemplos de situaciones en las que aquello que querríamos que hiciera todo el mundo puede divergir de aquello que nosotros haríamos, cuando menos si no estuviéramos seguros de que los demás actuarán de la misma manera que nosotros. Por ello es necesaria una cierta coordinación, para que todo el mundo no piense que "ya lo hará el otro".

Alguien podría decir que las desavenencias entre racionalidad individual y colectiva son, finalmente, también la expresión de un conflicto que se debe gestionar y que justifica la intervención del Estado, esta vez no entre los intereses de colectivos diferentes, sino entre los intereses del individuo y los del colectivo. Esto es cierto, pero meter en la idea del conflicto social estas situaciones puede resultar poco preciso dado que incluso si las dos racionalidades apuntaran en la misma dirección, es decir, si no hubiera ningún tipo de tensión entre éstas, igualmente haría falta una actuación coordinada de ámbito colectivo orientada a dar soluciones de tipo global. La buena voluntad o el interés por el

bienestar del conjunto no garantizan una solución eficiente si esta actuación se lleva a cabo desde posturas unilaterales. En otras palabras, hay un tipo de problemas que, dada su naturaleza, requieren soluciones colectivas.

**Soluciones colectivas**

Hay problemas a los que difícilmente se les puede dar respuesta de manera individual, cada uno por su cuenta. ¿Os imagináis cómo se podría hacer una política redistributiva unilateral? ¿Os imagináis una política lingüística en el ámbito privado? Muchos de los problemas de los que se trata en la política requieren una acción conjunta y coordinada con una visión global.

### 1.1.3. Política y políticas: prioridades y problemas

Aunque hemos empezado este módulo afirmando que para explicar el porqué de las políticas públicas debemos fijarnos en algunos rasgos básicos del mundo de la política, debemos decir, una vez visto esto, que **las políticas públicas** y **la política** no son exactamente lo mismo aunque compartan un mismo escenario y unos mismos rasgos básicos. Así, conviene distinguir entre aquello que denominamos propiamente la *política* y las *políticas públicas*.

En el mundo anglohablante, esta distinción tiene una larga tradición académica y queda reflejada, quizá con más claridad, en el uso de dos términos: ***politics*** para 'política' y ***policy*** para 'políticas públicas'.

Aquello que denominamos **política** (*politics*) hace referencia al reino de la discusión sobre las preferencias públicas, sobre cuáles deben ser las prioridades globales que deben articular la acción de gobierno. Es, por lo tanto, el ámbito en el que debemos situar la acción de los partidos políticos, sus programas electorales, los debates parlamentarios y la orientación general del gobierno, que se podría identificar, finalmente, de una manera más concreta haciendo referencia a los presupuestos del Estado. En ella quedan reflejadas negro sobre blanco cuáles son las prioridades del gobierno de un país.

En cambio, las **políticas públicas** (*policy*) manifiestan, como ya se ha visto, la acción de gobierno, mediante la Administración Pública, encaminada a resolver los diferentes problemas que se le encargan. Sean las que sean las prioridades generales, queda claro que en los distintos ámbitos de actuación del gobierno, la Administración se verá obligada a dar respuesta a diferentes demandas de parte de la sociedad. Estas acciones configuran las políticas públicas que estudiaremos a lo largo de este módulo.

Se podría decir que la política expresa la dimensión democrática del Estado, de discusión de objetivos generales, mientras que las políticas públicas manifiestan el papel de la Administración como instrumento del Estado que debe actuar para dar respuesta a demandas sociales concretas. En un caso, se plan-

tean objetivos, en el otro, soluciones. Las primeras están dominadas por la cuestión "¿qué queremos?", las segundas, por el interrogante "cómo lo hacemos?", "¿cómo debe actuar el gobierno?".

***politics***: expresión de preferencias, reino de los objetivos, de los programas, dimensión democrática del Estado. ¿Qué queremos?

***policy***: expresión de solución a problemas concretos (particulares o generales), tiene que ver con la Administración Pública. ¿Cómo lo hacemos?

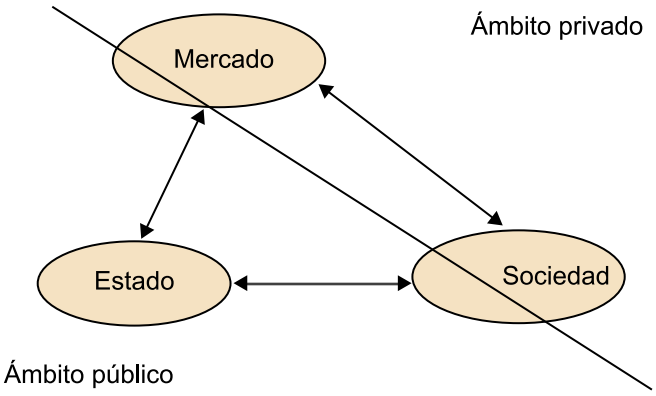
### 1.2. ¿Por qué públicas?

Hemos hablado del conflicto social inherente en un sentido amplio, pero podríamos concretar un poco más. Se podría decir que este conflicto se da en el seno de tres ámbitos diferentes o en la interacción que se produce entre éstos en el marco de la esfera pública. Estos tres ámbitos son los siguientes:

- El mercado.
- El Estado.
- La sociedad.

Cada uno de estos ámbitos se rige por unas lógicas y valores propios, por un conjunto de reglas e instituciones diferentes que entran en contacto en la esfera pública de una manera no siempre fácil. Así, además de la diversidad de intereses que confluyen en la sociedad –a la que ya nos hemos referido–, debemos señalar estas diferencias también como generadoras de tensiones y contradicciones.

Las políticas públicas se pueden entender como la superficie de contacto entre el Estado, el mercado y la sociedad.




Como queda reflejado en el gráfico anterior, tanto el mercado como la sociedad tienen una doble vertiente pública y privada. El Estado, en cambio, por definición lleva a cabo todas sus acciones en la esfera pública. De hecho, se podría decir al revés: los límites de la esfera pública llegan hasta allí donde se

**Los objetivos de las políticas**

Buscar un provecho económico, actuar de manera igualitaria, sin hacer distinciones, y prestar atención al que más lo necesita son objetivos que, de entrada, difícilmente son alcanzables en una misma acción. Su importancia relativa como orientadores de actuaciones varía dependiendo de los ámbitos –mercado, Estado o sociedad– en los que estemos.

**Institución**

En las ciencias sociales, el término *institución* tiene un sentido más preciso que en el lenguaje habitual. Una institución es un conjunto de reglas o rutinas que marcan pautas de comportamiento. Se contrapone al término *organización*, que hace referencia a un conjunto de individuos que presenta en algún sentido una unidad de acción o decisión. Para algunos científicos sociales, todo lo que ocurre en la esfera pública se puede explicar atendiendo exclusivamente a estas dos variables.

reconoce la capacidad legítima de intervención del Estado. Sin embargo, este espacio varía dependiendo de los países. ¿De qué depende, entonces, dónde se sitúa la frontera entre la esfera pública y la privada? Dar respuesta a esta pregunta es un paso importante para comprender el sentido de las políticas públicas, el porqué de la actuación del Estado, que inevitablemente interactúa con el mercado y la sociedad, y las afecta. Por ello, conocer cómo se define esta frontera en cada caso nos puede ayudar a explicar el tipo de políticas públicas que encontramos en un país determinado.

### 1.2.1. ¿Qué quiere decir público?

Antes debemos prestar un poco de atención a la palabra ***público***, que utilizamos constantemente a lo largo de este curso y que, como ya habéis podido apreciar, tiene un carácter polisémico. **¿Qué quiere decir público?**

- En el sentido más amplio del término, por *esfera pública* entendemos simplemente el espacio compartido, colectivo.

- En un sentido un poco más estricto, lo relacionamos con el Estado y su capacidad de intervención.

- Finalmente, en sentido aún más estricto, entendemos por *público* de titularidad estatal, cuando la propiedad es del Estado.

**Ejemplo**

La comunicación es, por definición, un ámbito público (en sentido amplio). Un medio de comunicación (una televisión, una red de telefonía) puede ser regulado o ser intervenido de alguna manera por el Estado y tener así un carácter público (en sentido un poco más estricto), aunque el Estado no sea el propietario. También puede tener su propiedad y así convertirse en un medio de comunicación público (en sentido más restringido).

Por otra parte, **a menudo el término *público* se presenta en oposición a *mercado***, especialmente en las discusiones sobre cuál es el mejor agente para dar un determinado servicio. Ésta es la discusión que, finalmente, nos interesa más en el marco del estudio de las políticas públicas. En estos casos, se suele hacer referencia al ámbito público con el término **sector público**.

Cuando planteamos la cuestión de hasta dónde debe llegar el Estado con su intervención, nos referimos a la segunda acepción del término *público*. En este sentido, ¿qué debemos considerar que es susceptible de ser intervenido por el Estado? ¿Por qué razones?

**Ejemplo**

"La educación es demasiado importante para dejarla en manos del Estado". Esta expresión, muy recurrente en Estados Unidos –y sobradamente compartida desde posiciones políticas diferentes–, es un reflejo de la concepción que en este país se tiene del Estado y de su ámbito de intervención.

¿Es la educación un bien privado, que debe proporcionar el mercado y no el Estado y los individuos deben conseguir por su cuenta? ¿Los maltratos familiares, son un asunto privado? ¿Y la discriminación racista en un bar donde hay derecho de admisión? ¿Hasta qué punto las drogas son un problema de ámbito público?

En otras palabras, ¿dónde (en qué ámbitos) y cómo (con qué instrumentos) se deben llevar a cabo las políticas públicas?

### 1.2.2. Distintas concepciones del ciudadano y del papel del Estado

En el mundo encontramos distintos modos de entender el respectivo papel que deben tener los ciudadanos y el Estado en el proceso de provisión de servicios que responden a las demandas ciudadanas. Hasta un cierto punto, se podría decir que estas concepciones tienen un carácter no del todo explícito por el hecho de ser sobradamente compartidas y no ser objeto de debate público. Constituyen, muchas veces, parte de la cultura política de un país y son fruto de su tradición histórica. Por ello, no nos debe sorprender que fuerzas de signo político muy diferente coincidan, en cambio, en considerar que una determinada cuestión debe quedar dentro de o fuera de las manos del Estado, como en el ejemplo sobre la visión que se tiene en Estados Unidos del papel del Estado en la educación.

**Ejemplo**

Igualmente, en España, el hecho de que hasta muy recientemente no se haya planteado la conveniencia de que el Estado se haga cargo de la educación infantil antes de los tres años puede responder a una cierta visión compartida por diferentes fuerzas políticas de que la educación de los más pequeños es un problema familiar que se debe resolver en el seno de las familias: es decir, debe quedar fuera del ámbito de actuación público. Es necesario un cambio de visión para darse cuenta de que los argumentos que se esgrimen en favor de la intervención del Estado en la educación general de los niños también son aplicables a los menores de tres años, aunque no haya sido así hasta ahora.

Así pues, el ámbito de actuación del Estado y el tipo de institución (público o privado) que se hará cargo de la provisión de un determinado servicio depende de la concepción que se tenga del papel que puede tener la ciudadanía, de cuál debería ser el papel del Estado y de las interrelaciones entre los dos.

Si intentamos realizar una taxonomía tan simple como sea posible de los tipos de concepción del ciudadano que encontremos en el panorama de las democracias occidentales, podemos distinguir cuatro concepciones básicas: la que equipara el papel del ciudadano con el del súbdito, la que identifica el papel de éste con el de un accionista, la que lo ve más bien como un consumidor y, finalmente, la que podemos decir que lo posiciona verdaderamente como un ciudadano. Veamos qué significan estas metáforas:

**Lectura recomendada**

Sobre adaptación libre podéis ver: **Q. Brugué y otros** (1994, septiembre-diciembre). "La Administración Pública y sus clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica?". En: *Gestión y análisis de Políticas Públicas* (núm. 1). Madrid. [Adaptación libre].

**1)** El **ciudadano súbdito** toma la postura más pasiva posible, acata sin quejas las actuaciones del Estado. Podríamos decir que por su naturaleza se trata de una visión poco común en las democracias.

**2)** Al **ciudadano accionista** se le reconoce la capacidad de crítica, como la de cualquier accionista que puede vender sus acciones, pero no puede intervenir en la gestión directa de la empresa. Esta concepción del ciudadano se suele tener cuando se defiende que la mejor o la única manera de garantizar los derechos de los ciudadanos en relación con los servicios públicos consiste en

facilitar una oferta privada que concurra paralelamente a la del Estado, de manera que el ciudadano pueda elegir a cuál se acoge y ejerza de esta manera velada su derecho a la crítica. Ciertamente, estos planteamientos dejan en un segundo plano las diferencias en las rentas de los ciudadanos.

**3)** La idea del **ciudadano consumidor** significa un paso más hacia el reconocimiento pleno del papel activo del ciudadano. En este caso, se trata de un ciudadano a quien no sólo se le reconoce la capacidad de reclamación, sino también de opinión en tanto que cliente de un servicio. Ahora bien, sólo se entiende que opine en aquello que le afecta directamente. Como consumidor, se entiende que pueda protestar y opinar sobre el servicio recibido, pero no que quiera participar en la configuración de servicios que no van dirigidos a él directamente. Para realizar esta tarea, ya están los políticos.

**4)** Finalmente, la concepción más activa del papel del ciudadano, que podríamos llamar –recalcándolo con una reiteración– del **ciudadano ciudadano**, le reconoce su total capacidad para intervenir, mediante la participación activa o de la crítica, en la formación de un servicio prestado por el Estado. En este caso, no se trata sólo de garantizar así sus derechos individuales como consumidor de este servicio, sino también de reconocer sus derechos colectivos como partícipe de una comunidad. Considerarlo ciudadano de esta comunidad quiere decir –podríamos decir que "equivale a"– reconocer su derecho a participar en todos los asuntos que afectan a esta comunidad, aunque no le afecten directamente. En otras palabras, y por poner un ejemplo, no es necesario que alguien sea un usuario de los servicios sociales para reclamar su derecho a opinar y participar en el diseño de éstos.

En estrecha relación con estas distintas visiones del papel del ciudadano, nos encontramos también con diferentes concepciones del papel del Estado en cuanto a su manera de intervenir en la esfera pública. Así, siguiendo con el uso de las metáforas, podríamos distinguir entre tres concepciones diferentes:

**1)** El **Estado autoridad** entiende el papel del Estado como absolutamente predominante en la esfera pública y la relación que éste establece con los ciudadanos es básicamente unidireccional. Es fácil de relacionar esta concepción con la del ciudadano súbdito.

**2)** El **Estado supermercado** ve al Estado sobre todo como el principal responsable de la provisión de unos servicios que puede suministrar o no en concurrencia con la oferta privada. Esta visión la podemos encontrar en asociación con las concepciones del ciudadano como cliente o accionista.

**3)** El **Estado incentivador** entiende que su misión principal es garantizar que la sociedad disfrute de unos servicios que no deben ser fruto necesariamente de la iniciativa exclusiva del Estado. Esta visión, a su vez, requiere unos ciudadanos conscientes de sus responsabilidades colectivas y plenamente activos en la esfera pública.

**Partidos políticos**

Para distinguir partidos políticos no siempre resulta suficientemente revelador el eje bipolar izquierda-derecha. Alternativamente, se podría proponer clasificarlos en un eje tripolar según si su modelo de la esfera pública es más bien estadocéntrico, mercadocéntrico o sociocéntrico. Podría ser que posiciones de partidos, en principio, encabalgadas así se distinguieran más claramente.

Podríamos decir que la posición de la frontera entre la esfera pública –entendida como el ámbito de intervención del Estado– y la privada, y que tan importante resulta para explicar el tipo de políticas públicas de un país, se explica, en una parte importante, por la combinación de estas distintas concepciones del papel del Estado y de los ciudadanos. Asimismo, dependiendo de qué ámbito resulta predominante en la provisión de los servicios básicos que pide una sociedad –el Estado, el mercado o la sociedad misma–, podemos hablar de modelos diferentes de configuración de la esfera pública:

- **estadocéntricos**
- **mercadocéntricos**
- **sociocéntricos**

Además de la concepción global que se tenga sobre el respectivo papel que deben interpretar los ciudadanos y el Estado, hay razones de distinto tipo para justificar la actuación del Estado en un ámbito determinado. Ahora bien, no debemos confundir el papel de estas razones que surgen en el marco de reflexiones teóricas normativas y las verdaderas causas que explican una determinada formación de la esfera pública. Posiblemente, hay que buscarlas más bien en las distintas evoluciones institucionales que han experimentado los diferentes países y que han formado sus tradiciones políticas. De todos modos, estas razones también pueden tener un carácter causal si son asumidas por los poderes públicos y éstos obran en consecuencia. Sea como sea, resulta importante que las veamos con vistas a continuar con nuestra reflexión sobre el porqué de las políticas públicas.

Sin embargo, antes debemos examinar los rasgos distintivos generales de los sectores público y privado que quedan en el trasfondo de estas argumentaciones sobre la conveniencia o no de la intervención del Estado en un ámbito determinado.

En este sentido, debemos remarcar que para valorar esta intervención es tan importante el objetivo que se quiere conseguir como de qué manera se conseguirá. Los sectores público y privado, como veremos a continuación, se pueden distinguir en su manera de conseguir las cosas, en sus respectivos mecanismos de actuación y en las constricciones a las que deben hacer frente por dirigirse a un objetivo.

### 1.2.3. Características del sector público

Para empezar, se pueden apuntar unas características muy generales con las que tradicionalmente se han diferenciado el sector público y el privado:

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Sector público** | igualdad | autoridad | vinculante | colectividad |
| **Sector privado** | libertad | competencia | elección | individuo |

Efectivamente, el sector público siempre se ha caracterizado por el predominio del trato igualitario, ejercido desde posiciones de autoridad que han subrayado el aspecto vinculante de las decisiones tomadas y que afectan al conjunto del colectivo implicado. En cambio, es más característico del sector privado actuar bajo criterios de libertad que enfatizan la competencia y la capacidad de elección del individuo. De todos modos, estas características sólo se pueden tomar en un sentido muy general, como una primera aproximación a las diferencias entre el sector público y el privado. De una manera un poco más precisa se pueden citar los siguientes rasgos distintivos del sector público, que lo diferencian del privado:

**1)** Los organismos públicos no eligen su ámbito de actuación, sino que les es dado estatutariamente, mientras que el sector privado se sitúa donde ve posibilidades de beneficio.

**2)** Las instituciones gubernamentales tienen algunos privilegios y posibilidades coercitivas que no son usuales en el sector privado.

**3)** El entorno de la gestión pública es mucho más complejo que el de cualquier organización privada por importante y voluminosa que sea, lo que incrementa la necesidad de negociación y transacción.

**4)** Los organismos gubernamentales son mucho más vulnerables a las presiones de carácter político, que dado su carácter electoral son a corto plazo, lo que dificulta la adopción de estrategias o planificación a medio o largo plazo.

**5)** La determinación de objetivos es mucho más confusa, ambigua y plural en el sector público.

**6)** Hay pocas presiones estructurales internas en el sector público que conduzcan a más eficiencia de la gestión. Estas presiones son básicamente externas (políticas, fiscales, etc.).

**7)** Es difícil medir o evaluar el rendimiento de las organizaciones públicas, dada la no-existencia de "números rojos", de cuenta de resultados objetivable. No resulta fácil saber si se ha conseguido lo que se pretendía.

**8)** El tipo de resultados que se deben conseguir (salud, medio ambiente, etc.) dificulta la segmentación de los destinatarios de la actividad pública, y ello implica problemas en el uso de muchos instrumentos de mercado.

**9)** El grado de visibilidad y control del sector público es mucho más alto, y está sometido a más presión de transparencia.

**10)** Las distintas administraciones públicas están obligadas, a diferencia del sector privado, a actuar con respeto a los principios de equidad, con criterios temporalmente constantes y con la constante presencia del control jurisdiccional sobre sus actuaciones, lo que conduce a más centralización y burocratización.

**11)** La gestión de los recursos humanos está mucho más condicionada en el sector público, tanto en la selección, como en la exclusión o promoción del personal, y es muy difícil premiar la excelencia de la tarea de cuadros y gestores.

**12)** También en la gestión de los recursos financieros es mucho menos flexible, dadas las formalidades presupuestarias y la existencia de controles de legalidad del gasto.

**13)** La inexistencia de la sensación de riesgo, el predominio de lo que es perenne o estructural sobre aquello que es coyuntural.

### 1.2.4. Razones para la intervención del Estado

Un rápido vistazo a las características señaladas como propias del sector público nos podrían hacer pensar que, mirándolo bien, el sector privado presenta bastantes ventajas. Esto nos podría llevar a afirmar que quizá se debería limitar el ámbito de actuación del Estado y, así, sus políticas públicas. Es cierto que el Estado debe hacer frente a una serie de constricciones que juegan en su contra en cuanto a la comparación entre el sector público y el sector privado en sus respectivas maneras de hacer. No obstante, la evolución de los recursos humanos y de las técnicas financieras, y también la descentralización, moderan estas diferencias. Pero allí donde la diferencia puede ser máxima es en relación con los objetivos, con aquello que puede conseguir el Estado y que resulta más difícil que nos lo proporcione el sector privado. Es aquí donde posiblemente encontramos las máximas ventajas de la intervención pública.

Así, alrededor de esta cuestión, giran los principales argumentos en favor de la intervención estatal, que se pueden dividir en dos grandes grupos.

**1)** Las que podríamos llamar **razones ideológicas** y que conectan con unas determinadas visiones de la sociedad (normalmente defendidas desde modelos estadocéntricos o sociocéntricos de la esfera pública).

**2)** Las que podríamos denominar **razones técnicas**, que hacen referencia a las quiebras de mercado y que son las que fundamentalmente se utilizan para justificar la intervención del Estado desde concepciones mercadocéntricas.

### Las razones de tipo ideológico

¿Por qué debería intervenir el Estado mediante políticas públicas en la esfera pública? Una respuesta contundente es que no nos gustan los resultados que nos proporciona el mercado. Ahora bien, esto se puede deber a diferentes causas. Pueden ser varias las cosas que no nos gustan. De esta manera, podemos distinguir varios tipos de argumentos en favor de la intervención del Estado dependiendo de qué aspecto se resalta más en la crítica en el mercado.

**1)** Un primer bloque de argumentos se centra en destacar la **falta de equidad y justicia social** que genera el mercado sin ninguna intervención externa. Estos criterios o principios son del todo ajenos a la lógica del mercado y, por lo tanto, no podemos esperar que sus resultados se ajusten a él. Por lo tanto, es necesario compensarlo mediante intervenciones de signo diverso que aseguren una cierta redistribución de acuerdo con los principios señalados. Es decir, son necesarias políticas públicas. Este tipo de argumentos, que aquí sólo anunciamos de una manera muy general, suelen encontrarse sobre todo en visiones estadocéntricas de la esfera pública.

**2)** Un segundo bloque de argumentos destaca que **la lógica que mueve el mercado y sus resultados se oponen a una reproducción eficaz de la sociedad**. Estos argumentos parten de la distinción básica entre producción y reproducción. El mercado puede resultar una herramienta muy eficaz para asegurar buenos resultados en el ámbito de la generación de bienes –producción–, pero tiene menos eficacia con respecto a la reproducción de los recursos humanos necesarios para la continuidad de esta producción. Ámbitos como la educación, la sanidad o los servicios sociales son estrictamente necesarios para que el mercado continúe funcionando correctamente y, sin embargo, el mercado no suele atenderlos adecuadamente. Por ello, las necesidades que genera la reproducción son aquellas que, no por casualidad, quedan cubiertas más claramente en las políticas públicas de los estados del bienestar. Este tipo de argumentos los encontramos más a menudo en concepciones sociocéntricas de la esfera pública.

Ambos tipos de argumentaciones discuten sobre todo la incapacidad del mercado de conseguir ciertos resultados ajenos a su lógica y que podemos relacionar con una determinada visión de cómo debería funcionar la sociedad. Por ello remarcamos el cariz ideológico, en contraposición con las razones que veremos a continuación, que tienen más que ver con incapacidades técnicas del mercado para conseguir aquello que se le presupone.

## Las razones técnicas: las quiebras de mercado

Desde concepciones mercadocéntricas, cuando se quiere argumentar en favor de la intervención del Estado se hace básicamente apelando a una serie de razones técnicas que destacan la imposibilidad de que el mercado consiga resultados eficientes en determinadas situaciones. Es lo que se ha denominado **quiebras de mercado**.

**La eficiencia**

La eficiencia, en el sentido de Pareto, se consigue cuando es imposible reasignar los recursos para mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de alguna otra. En cuanto a la producción, es eficiente cuando se produce con el coste más bajo posible. En las situaciones de quiebra de mercado, éste no es claramente el caso.

¿Qué entendemos por *quiebras de mercado*? Aquellas situaciones en las que mediante el mercado no se consigue un resultado (Pareto) eficiente. El Estado, por lo tanto, debe intervenir para asegurar esta eficiencia que no proporciona el mercado. Fijémonos en que estos razonamientos implican una visión positiva del mercado sobre el que sólo se debe intervenir para asegurar su correcto funcionamiento en condiciones de competencia perfecta. Las quiebras de mercado son de tipo variado y podemos destacar cuatro tipos:

### 1) Bienes públicos

**Empezaremos por definir qué es un bien privado. Un bien privado** es aquél que se caracteriza por **la rivalidad en el consumo** y **la posibilidad de exclusión**. Por **rivalidad en el consumo** se entiende que lo que consume a una persona no puede ser consumido por nadie más. Por **posibilidad de exclusión**, que alguien puede ejercer el control exclusivo –tener la propiedad plena– de este bien. La mayoría de los bienes que se intercambian en el mercado responden a estas características.

**Ejemplo**

Una manzana: lo que yo me como de una manzana no puede ser comido por nadie más (rivalidad en el consumo) y es perfectamente posible hacer que nadie más tenga acceso a esta manzana, que sea de mi propiedad exclusiva.

Pero no todos los bienes comparten estas características. Cuando esto no es así, se plantean problemas para que mediante el mercado se pueda hacer una producción o asignación eficientes de este bien. En el extremo opuesto a los bienes privados, encontramos los denominados **bienes públicos**, aquellos que presentan **oferta conjunta** (o no-rivalidad en el consumo) e **imposibilidad de exclusión**. Aunque son menos numerosos que los bienes privados, suelen tener una gran importancia social.

**Ejemplo**

Es el caso de la defensa de un Estado, o de la limpieza del aire, etc. Se trata de bienes imprescindibles que, cuando se analizan, se nos presentan con unas características completamente contrapuestas a las de los bienes privados. El hecho de que un individuo disfrute de la seguridad que supone el aparato de defensa de un Estado no reduce en absoluto la posibilidad de que otra persona pueda disfrutar de esta misma seguridad. Al contrario, posiblemente un buen sistema de defensa implica que ambos ciudadanos disfrutan de un mismo nivel de seguridad (que no hay "agujeros"). Por otra parte, dado un sistema de seguridad nacional, nadie puede ser excluido mientras esté dentro de sus límites, como tampoco puede ser excluido nadie de respirar aire limpio cuando se ha conseguido hacer desaparecer la contaminación. Se trata, por lo tanto, de bienes públicos. Estos bienes plantean problemas en su provisión. Es difícil que se den por iniciativa privada, ya que nadie paga por ellos si su compra fuera voluntaria. ¿Por qué pagar cuando, si pagan los otros, uno, inevitablemente, también se beneficia? Por ello, es necesaria una autoridad que se encargue de la producción y obligue a pagar su consumo, que es lo que puede hacer el Estado por medio de los impuestos.

**Racionalidad individual y bienes públicos**

La existencia de bienes públicos está en el origen de un número importante de situaciones en las que la racionalidad individual y la colectiva pueden divergir y que, como ya habíamos visto, reclaman la intervención del Estado.

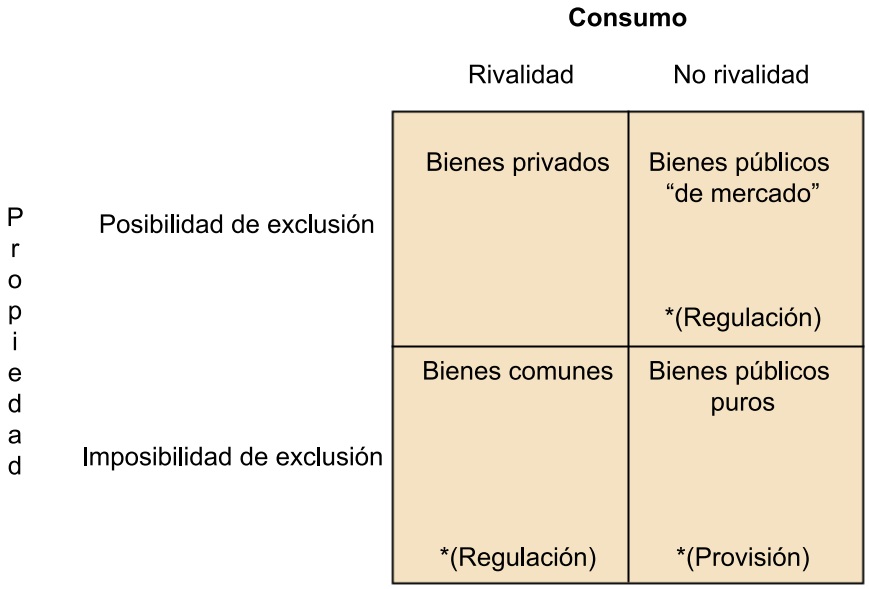
No todos los bienes que no son privados son estrictamente públicos. Entre los bienes públicos y los bienes privados encontramos todavía otros tipos de bienes que se distinguen de los bienes privados o bien por su imposibilidad de exclusión, o bien por su rivalidad en el consumo. En estos casos, a pesar de ser menos evidente, el mercado tampoco acaba de funcionar del todo eficientemente y la intervención pública también puede ser de ayuda. Si bien la denominación no es tan unánimemente compartida como en el caso de los bienes públicos, podemos hablar de:

- **Bienes públicos de mercado**: oferta conjunta y posibilidad de exclusión. En ocasiones, la oferta conjunta se mantiene hasta un cierto nivel a partir del que también se pierde, por ello decimos que son bienes congestionables. Un ejemplo de este tipo sería una autovía por la que puede circular mucha gente y que se puede convertir en una autopista si se aplica un precio de paso, o un canal de televisión de pago. En este caso, la intervención se debería producir para corregir la tendencia de estos bienes o bien a ser infrautilizados o bien a presentar una oferta inferior a la óptima.

- **Bienes comunes (o comunales)**: en este caso, se mantiene la imposibilidad de exclusión a pesar de la rivalidad en el consumo. Un ejemplo de estos bienes podría ser un bosque o unos pastos comunales, un banco de pesca, o un acuífero o yacimiento petrolero. Todo el mundo los puede consumir, pero lo que consume uno no lo puede consumir el otro. En estos casos, se tiende hacia una sobreexplotación del bien o una inversión insuficiente para su provisión y, de nuevo, se hace evidente una divergencia entre la racionalidad individual, que explica los niveles de consumo observados fruto de los cálculos unilaterales de los consumidores, y la racionalidad colectiva, que los situaría a un nivel inferior por el bien de estos mismos consumidores. Este hecho reclama, una vez más, la intervención del Estado.

Presentamos un cuadro resumen de los tipos de bienes formados por dos variables: consumo y propiedad. Fijaos en que la rivalidad en el consumo es una característica de la naturaleza del bien, mientras que la posibilidad de exclusión a pesar de tener relación con ésta depende también de las regulaciones legales. Entre paréntesis está el tipo de intervención pública más habitual para superar la quiebra de mercado que implican.

**Tipos de bienes**




*Soluciones que pueden aportar las administraciones públicas

### 2) Externalidades

Por **externalidad** entendemos el impacto positivo o negativo que la producción de un bien tiene sobre los que no son consumidores y no han pagado por él. Se trata de un subproducto de esta actividad económica que inevitablemente está asociada a ésta, pero que no constituye su objetivo.

**Ejemplo**

Ejemplos de externalidades negativas son los humos de una fábrica y todo tipo de contaminación asociado a un proceso productivo que afecta a unos ciudadanos que no consumen este bien y que probablemente no incorpora en su precio los costes del perjuicio que les genera, del que el consumidor es totalmente ajeno. En cuanto a las externalidades positivas, podemos citar como ejemplo el impacto social que puede tener una buena educación de los niños y jóvenes que no solamente repercute directamente en sus personas, sino en el conjunto de la sociedad. Lo mismo se podría decir de un proceso de vacunación, etc.

En estos casos, los precios de los bienes no incorporan ni todos los costes –en el caso de externalidades negativas– ni todos los beneficios –en el caso de externalidades positivas– y la provisión de éstos puede no ser óptima, por lo que vuelve a ser necesaria la intervención pública. Cuando se trata de externalidades negativas, mediante la regulación; en el caso de las positivas, mediante la promoción.

### 3) Monopolios naturales

Se trata de actividades económicas con costes fijos altos y costes medios decrecientes que tienden, por lo tanto, a acabar siendo dominadas por un único productor. Éste, así, consigue un gran poder y puede fijar unos precios por encima de los que habría en una situación de competencia. En estos casos, tam-

bién se impone la intervención estatal, y más aún teniendo en cuenta, que, en muchos casos, los monopolios se dan en actividades estratégicas para un país, como los transportes, la generación de energía, los sistemas de comunicación, etc.

**4) Asimetrías en la información**

Hay actividades que, por su naturaleza, implican que o bien los consumidores o bien los vendedores tienen un grado de información sobre la transacción mucho más alto que la otra parte.

**Ejemplo**

Cuando se vende un coche de segunda mano, el vendedor siempre dispone de más información sobre su estado que el comprador. En cambio, al suscribir un seguro, el comprador dispone de mucha más información sobre el estado del bien que se va a asegurar que el vendedor.

En las situaciones de fuerte asimetría en la información se suelen dar precios más altos y posiblemente un consumo inferior al que se produciría en condiciones de simetría. Por lo tanto, el Estado puede actuar buscando reducir la asimetría (haciendo de informador o de garante) o interviniendo sobre los precios.

## 1.3. ¿Qué puede hacer el Estado?

Ya han sido citadas varias maneras de intervenir que tiene el Estado para evitar las quiebras de mercado. De una manera más sistemática, podríamos decir que para hacer políticas públicas, el Estado tiene varios instrumentos de intervención, que se pueden agrupar en cuatro grandes grupos:

**1) Regulación (o desregulación)**: el Estado obliga al cumplimiento de una normativa en la producción de un bien o provisión de un servicio, o las posibilita al establecer su legalidad.

**2) Prestación**: otras veces, el Estado se encarga directamente de la producción de un bien o de la provisión de un servicio.

**3) Promoción**: el Estado facilita por distintos medios que sea el mercado el que se encargue de dar este bien o servicio mediante subvenciones, exenciones fiscales, etc.

**4) Redistribución**: el Estado compensa las desigualdades en los recursos mediante subsidios o transferencias a los sectores o colectivos menos favorecidos de la sociedad o que presenten unos problemas focalizados.

**Subsidio y subvención**

No es lo mismo un subsidio que una subvención. El beneficiario de una subvención lo es dependiendo de una determinada actividad económica que deberá realizar con esta ayuda del Estado. En cambio, el subsidio no tiene este carácter finalista.

### 1.4. La competencia no es exclusiva del mercado

Al hablar de las quiebras de mercado como justificación para la intervención del Estado, se puede extraer la conclusión precipitada de que la competencia es exclusiva del mercado y de que el Estado se debe limitar a compensar los déficits de ésta que se puedan producir y que en el resto de situaciones se da por sentada.

La idea de que la competencia perfecta es la mejor manera de conseguir una asignación de recursos eficiente se puede considerar como una de las pocas leyes de las ciencias sociales. Efectivamente, la competencia perfecta implica lo que denominamos **disciplina de mercado**, que obliga a los agentes económicos a establecer unos precios de equilibrio que resultan en una asignación (Pareto) eficiente.

Ahora bien, sin entrar a discutir si verdaderamente el mercado garantiza en cualquier situación –a excepción de las descritas– la competencia, sí que querríamos, en cambio, recalcar que la competencia no debe ser necesariamente exclusiva del mercado, sino que también se puede dar en el sector público, aunque por vías diferentes.

La fuerza positiva que representa la disciplina de mercado también se puede dar en el sector público, lo que repercute en la elaboración de las políticas públicas. La titularidad pública de un servicio no debe equivaler necesariamente a la renuncia de la búsqueda de la competencia, si bien ésta se deberá hacer por mecanismos diferentes de los que actúan en el mercado. A modo de ejemplo, se pueden citar las experiencias siguientes:

- **Competencia para recursos públicos**: por ejemplo, las escuelas públicas de una ciudad reciben recursos según el número de alumnos que solicitan cursar estudios en éstas. Las escuelas tienen autonomía para generar sus propios programas y son públicas las evaluaciones que realizan los alumnos, y también los resultados conseguidos por éstos en las pruebas de acceso a la universidad.

- **Ofertas concurrentes**: los organismos públicos están obligados a competir con empresas privadas que presentan sus ofertas cuando se producen concesiones de servicios como, por ejemplo, líneas de autobuses, gestión de centros cívicos, etc.

En ambos casos se entiende que la competencia tiene como principal protagonista al cliente o usuario del servicio. Sin embargo, en el sector público se puede producir también un tipo de competencia propio y exclusivo de éste: el que se da entre políticos o burócratas para conseguir la máxima financiación para sus respectivos departamentos o administraciones. En la medida en que la satisfacción de los ciudadanos se pueda reflejar en la asignación de recursos públicos entre las administraciones encontraremos una forma más de incentivar la competencia también fuera del mercado.

**Prioridades**

En ocasiones, la obsesión por la eficiencia hace olvidar que no sirve de nada ganar en eficiencia si se pierde en eficacia.

Es legítimo preguntarse si sustituir a la policía por empresas privadas de seguridad con las que se puede ganar en eficiencia perjudica a la eficacia.

Más barato no quiere decir mejor. Más eficiente no quiere decir más eficaz.

Sin embargo, no debemos olvidar que la disciplina de mercado y la competencia sólo garantizan eficiencia en las asignaciones, pero no la equidad ni la eficacia.

**Diferencias entre eficiencia, eficacia y equidad**

Un servicio puede resultar eficiente –en la relación entre sus costes y beneficios– pero no conseguir objetivos importantes que se le asignan.

De la misma manera, ¿se puede conseguir la eficiencia en un servicio sin que ello signifique que se está afectando a la distribución desigual de recursos en la población?

## 1.5. Ámbitos de las políticas públicas

Para terminar este apartado, incorporamos una lista de los ámbitos en los que se llevan a cabo políticas públicas para comprobar su gran diversidad.

- Políticas macroeconómicas
- Políticas de bienestar
- Políticas laborales
- Políticas lingüísticas
- Políticas de medio ambiente
- Políticas de telecomunicaciones
- Políticas de inmigración
- Políticas de igualdad de género
- Políticas agrícolas
- Políticas culturales
- Políticas sanitarias
- Políticas educativas
- Políticas de defensa
- Políticas industriales
- Políticas de vivienda
- Políticas de juventud
- Políticas energéticas
- Políticas de seguridad

Recuperando lo que se decía al principio del módulo, al observar esta lista podemos distinguir con claridad dos grandes categorías de políticas: las políticas socioeconómicas y las políticas culturales. Estas dos categorías responden a

dos ejes fundamentales de conflicto social inherente que los poderes públicos, de manera más o menos directa, buscan gestionar por medio de las políticas públicas: un conflicto socioeconómico y un conflicto cultural.

# 2. Perspectivas de análisis: los actores

Este capítulo presenta las perspectivas de análisis que, centradas en la variable actores, se han utilizado para explicar aspectos relacionados con las políticas públicas. Se distinguen dos tipos: las perspectivas arraigadas en el estudio del poder y las perspectivas basadas en la idea de la interdependencia de los actores. El capítulo arranca con una definición del concepto de actor dentro de la ciencia política. A continuación, se presenta el primer tipo de perspectivas de análisis que podríamos denominar *actores y poder*. Dentro de este tipo, se enfatiza el debate entre pluralistas y elitistas en la determinación de quién puede tener capacidad de influencia en los procesos de políticas. El segundo tipo de perspectivas, que se centra en la interdependencia entre actores, se explica a continuación. Dentro de estas perspectivas, se subraya la importancia del concepto de redes y se definen sus características.

## 2.1. Actores: definición del concepto

### 2.1.1. Definición de actor

En la mayoría de los diccionarios lingüísticos, la definición de la palabra *actor* normalmente está asociada al mundo del teatro y no al de la ciencia política. No obstante, en el lenguaje cotidiano y periodístico, cuando se habla de la vida política es muy común hablar de *escenario político*, o del papel que este ministro o que esta institución tuvo en el desarrollo de un determinado conflicto o de una negociación. Más allá del lenguaje cotidiano, la misma ciencia política ha adoptado la terminología teatral como metáfora que señala, describe y enfatiza los procesos políticos. Esta adopción terminológica no es fruto de la casualidad: de la misma manera que las piezas teatrales se sustentan en los actores y en los papeles que ejercen e interpretan, podemos entender que los protagonistas del mundo de la política, los actores individuales y colectivos con sus interpretaciones, con los papeles que hacen[1] y con las réplicas que se dan los unos a los otros, son los elementos que caracterizan y dan forma al desarrollo de las políticas[2].

(1)Intermediarios, promotores, opositores, consultores, etc.

(2)Capano (1996, pág. 35).

**Actores**

Un actor individual es, por ejemplo, "el alcalde" o "el líder sindical", mientras que un actor colectivo es, siguiendo el mismo ejemplo, "el ayuntamiento" o "el sindicato". Hablar de un actor colectivo significa asumir una premisa: la existencia de cohesión interna o, lo que es lo mismo, la existencia de unos valores y de unos intereses propios en cada organización que son compartidos y seguidos por la mayoría de sus miembros (o que, cuando menos, no se cuestionan en público). Veamos un ejemplo de ello: si hablamos de los intereses defendidos por un determinado ayuntamiento en un conflicto con la Consejería de Medio Ambiente, con parte de los vecinos del municipio por la instalación de una depuradora de aguas, estamos dando por supuesto que, por un lado, la mayoría de los actores relevantes que forman parte de este ayuntamiento comparte el punto de vista y/o los intereses defendidos por éste en el proceso y se comporta de acuerdo con

estos intereses y, por otro lado, que si hay opiniones contrarias, éstas están en absoluta minoría.

Así pues, es importante recalcar que cuando se habla de los protagonistas individuales y colectivos de los procesos políticos como "actores", se considera que:

> Los distintos protagonistas que podamos identificar, individuales y colectivos, actúan en los procesos dependiendo de los papeles que cumplen.

Por ello, cuando se efectúan análisis sobre acontecimientos políticos, resulta tan importante identificar a **quién** ha tomado parte en ellos como **qué papel** ha ejercido. Esto nos lleva a ver con más detenimiento el concepto del papel o del rol que ejercen los actores.

### 2.1.2. El papel de los actores políticos

Cuando hablamos de **papeles**, hacemos referencia al hecho de que los distintos actores que toman parte en un conflicto político, en unas negociaciones o en cualquier proceso político actúan, plantean sus estrategias y sus intercambios, a partir de unas pautas de comportamiento concretas.

**Función del actor**

El papel de un actor también se puede plantear como la "función" que este actor tiene en un determinado proceso. No obstante, la idea de que los actores tienen unas determinadas "funciones" en los procesos políticos supone unas claras connotaciones formalistas y normativas; es decir, se está asumiendo que cada institución, cada actor individual y colectivo tienen una particular razón de ser en el sistema político (una función) al formar parte de él. Esta visión de los sistemas políticos y del papel de las instituciones y de los actores dirige la mirada hacia la dimensión más formal de la política y tiene el riesgo de hacer olvidar que la política se juega en unas dimensiones que escapan a las reglas y funciones formales, las transforman y sacan partido de ellas.

Estas pautas de comportamiento que guían la acción de los actores en los procesos políticos están establecidas por una diversidad de factores; es evidente que podemos encontrar factores de carácter institucional que definen formalmente el rol de determinados actores en el juego político, como el papel de árbitro ejercido por el Tribunal Constitucional en los conflictos de competencia entre las comunidades autónomas y las instituciones del Estado. Sin embargo, un análisis más fino de la realidad política nos señalará que si bien los papeles atribuidos formalmente tienen su importancia para entender los comportamientos de los individuos, los papeles que ejercen los actores en los procesos políticos tienen mucho que ver con los distintos intereses y los objetivos que están en juego y, por ello, los actores pueden ejercer roles diferentes dependiendo del contexto. Siguiendo con la metáfora teatral con la que empezábamos este apartado, cuando hablamos de actores en el ámbito de la ciencia política, no sólo hablamos de los papeles que ejercen, sino también de sus registros. Para entenderlo mejor, se puede reanudar el ejemplo del Tribunal Constitucional que mencionábamos más arriba: aunque la Constitución le atribuya un papel de árbitro, es un error analítico pensar que, en cualquier

**Lectura recomendada**

Para obtener más información sobre el tema de actores, los papeles que ejercen y otros aspectos relacionados con ello, podéis el capítulo "Estudios de caso: objeto y técnicas de análisis" (pág. 99-112) de Núria Font en el libro *Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible*, editado por S. Aguilar, N. Font y J. Subirats (1999) y publicado por la editorial Tirant lo Blanch (Valencia).

conflicto político en el que aparezca este tribunal, su papel será el de árbitro; a veces, su papel habrá sido el de filtro y, en otros, el de intermediario, por ejemplo. En definitiva, y según Dente (1998), el papel que ejerzan los distintos actores en los procesos políticos estará establecido, al menos, en relación con dos aspectos:

**1) Los objetivos de cada actor en un determinado proceso**

El tipo de objetivos que persigan los diferentes actores en un conflicto político concreto y la importancia que tengan para los diferentes actores llevarán a estos últimos a ejercer un rol más o menos activo, con más o menos implicación y, sin duda, un tipo de papel u otro: como opositor, como promotor, como intermediario o mediador, como filtro, etc.

Veamos estos aspectos con un ejemplo: imaginemos un conflicto sobre la construcción de una autovía que enfrente al ministerio que proyecta la obra (por lo tanto, a favor de ésta) con el gobierno autonómico que no está de acuerdo con el trazado de la autovía (pero no con la autovía en sí) y con grupos de personas afectadas y con las asociaciones ecologistas. En este conflicto sobre la autovía, habrá actores cuyos objetivos estarán directamente relacionados con los beneficios o las pérdidas generadas por la construcción o la no-construcción de la autovía –lo que se denomina **objetivos de contenido**–, como los vecinos a los que se expropiará las viviendas por las que pasará la autovía, los grupos ecologistas que se opondrán a todo o a algunos puntos del trazado por los desastrosos impactos que tendrá la autovía para el medio ambiente, o los habitantes de pueblos mal comunicados que ven en la autovía una solución a sus problemas de acceso a infraestructuras básicas de salud, educación, ocio, etc. Estos **objetivos de contenido** harán que los actores implicados planteen sus acciones en el conflicto a partir de su oposición o su defensa del proyecto, por ejemplo. Sus papeles de opositor o de defensor estarán también influidos por la importancia que le den a aquello que está en juego: es decir, cuanto mayor sea la importancia, mayor será su implicación y su radicalidad en el conflicto.

Además de los objetivos de contenido, también se pueden distinguir los **objetivos de proceso**: los objetivos de los actores pueden estar relacionados con aquello que pueden ganar o perder al participar en el conflicto, con aquello que pueden ganar o perder en términos de reputación social o política, imagen política o ventajas electorales. En este sentido, imaginemos que en este conflicto sobre la autovía que hemos planteado, el gobierno autonómico (que está de acuerdo con el hecho de que se construya la autovía, pero discrepa con el trazado proyectado por el Ministerio) está en manos del partido de la oposición al gobierno central. En este caso, nos encontramos ante un conflicto que se puede desarrollar en clave de partidos: el partido de la oposición representado por el gobierno autonómico hace frente al partido en el gobierno central, representado por el Ministerio de Obras Públicas. En consecuencia, los objetivos que puedan llegar a tener tanto el gobierno autonómico como

el ministerio en el desarrollo y en el desenlace del conflicto pueden estar más relacionados con el desarrollo del proceso que con los contenidos en sí del conflicto (autovía), y ello influirá en el papel que deban ejercer en él. De esta manera, aunque el ministerio pueda tener un papel de promotor de la política (ya que lo ha definido y lo ha querido poner en marcha), el gobierno autonómico puede estar mucho más interesado en cumplir un papel no tanto de opositor (si lo que plantea la oposición es un bloqueo al contenido de la política) como de "director de orquesta del conflicto"; es decir, como aquel actor que ejerce el papel más comprometido del proceso al querer dirigir y mover todas las piezas hacia un desenlace concreto. En este sentido, las estrategias del gobierno autonómico podrían pasar por organizar la oposición vecinal y ecologista a partir de sus propios objetivos, por ejemplo.

**2) Los recursos disponibles[3] y la posibilidad real de activarlos**

[(3)]Económicos, organizativos, simbólicos, cognitivos, etc.

Es evidente que la disponibilidad de **recursos** influirá en el tipo de acciones que los actores se planteen llevar a cabo, aunque más relevante que disponer de unos recursos es la posibilidad real de activarlos. Los recursos se deben entender en un sentido amplio:

- Hay recursos directamente **relacionados con la posibilidad de disponer de dinero y organizar una campaña de opinión**, pero los recursos a disposición de los actores van mucho más allá.

- Hay **recursos legales**, que, reanudando el conflicto de la autovía, quedarían ilustrados con la posibilidad que pueda tener el gobierno autonómico de declarar parque natural parte de los terrenos por los que el ministerio ha proyectado la autovía y, así, por las restricciones impuestas a aquello que puede haber en un parque natural, desviar el trazado a otra parte; un recurso legal es, también, la posibilidad que tienen los vecinos afectados de acudir a los tribunales para frenar el proceso de expropiación.

- Los recursos también pueden ser **de naturaleza técnica**: el Ministerio se puede escudar en las razones geotécnicas que imponen que el trazado de la autovía deba pasar por un determinado lugar y no por otro (la naturaleza del terreno puede dificultar la estabilidad de la autovía, por ejemplo), hecho difícilmente rebatible por el resto de actores.

- Otro tipo de recursos son los **derivados de la información disponible** o de la posibilidad de intercambiar esta información; o los recursos **derivados de las mismas organizaciones**: capacidad de llegar a los foros públicos, capacidad de movilización de los simpatizantes, etc.

En todo caso, lo que es importante de esta distinción entre recursos es indicar que el tipo de recursos de los que se disponga influirá en el papel que ejerza cada actor, pero también que estos recursos disponibles estarán sujetos a la posibilidad real de activarlos.

Aunque el recurso a la autoridad que pueda tener el ministerio se podría ver como un recurso de poder de naturaleza definitiva, la posibilidad real de ponerlo en marcha dependerá del cálculo de las consecuencias políticas y sociales que pueda traer. Muchas veces, la situación impide que los recursos de los que disponen los actores no se puedan movilizar, lo que influye directamente en las acciones que los actores llevarán a cabo y, hasta cierto punto, en el papel que ejercerán: en este sentido, la disponibilidad de determinados recursos y la potencialidad de activarlos puede suponer que un actor involucrado en un conflicto y con voluntad de dirigirlo (rol director), se plantee tener otro tipo de papel menos importante al ver limitadas sus posibilidades de éxito.

### 2.1.3. La clasificación de los actores

Además del papel que ejercen los actores, en el análisis de las políticas públicas también se suele distinguir entre **clases de actores**, como actores institucionales y actores sociales, cuando el **criterio de clasificación** hace referencia al lugar que los actores ocupan en el sistema político eastoniano (es decir, dentro o fuera de la "caja negra"). De hecho, los criterios que se siguen para clasificar a los actores pueden responder a una variedad de aspectos:

- Podemos utilizar características propias de los actores como criterio clasificador y tomar, por ejemplo, su situación general en el sistema político (institucionales/sociales) o,

- Si hilamos más fino, su situación particular, lo que daría más detalle a la clasificación: actores parlamentarios, actores de partido, actores gubernamentales, actores sindicales, etc.

Además de las características propias de los actores, hay otros criterios de clasificación, por ejemplo, **la disponibilidad y el potencial de los recursos** de los que disponen (podríamos hablar, entonces, de una clasificación dependiendo del grado de poder que puedan tener los actores) o también de sus **objetivos**.

**Clasificar**

El hecho de que se quiera clasificar a los actores responde a la necesidad que tiene todo análisis de manejar la complejidad; *clasificar* significa 'añadir un orden a una realidad', lo que nos puede facilitar la comprensión de aquello que queremos estudiar. Una buena clasificación debe estar basada en dos elementos: el primero es la relevancia del criterio en el análisis y el segundo es que el criterio de clasificación se pueda aplicar a la mayoría de los casos. Con respecto a la relevancia del criterio, es importante pensar que no toda clasificación ayuda a analizar la realidad. Los criterios deben estar relacionados con aquello que se quiere analizar. Y, por ello, hay unos criterios más o menos establecidos para llevar a cabo un análisis, como que se clasifiquen los actores dependiendo de sus papeles o de las arenas en las que toman parte. En cuanto al hecho de que los criterios se puedan

aplicar a todos los casos, queremos decir que no hay muchos casos que queden fuera de la clasificación (aunque a veces esto se pueda resolver con la categoría de "otros").

Las clasificaciones más complejas de actores responden al cruce de criterios de clasificación; por ejemplo, el cruce de criterios referidos a la posición del actor dentro del sistema político y a los objetivos perseguidos. Normalmente, esta manera de clasificar se realiza a partir de una tabla de doble entrada que permite distribuir en ella a los distintos actores.

| **Clasificación de los actores** | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Actores gubernamentales** | | **Actores parlamentarios** | | **Actores sociales** | |
| | **Individuales** | **Colectivos** | **Individuales** | **Colectivos** | **Individuales** | **Colectivos** |
| **Objetivos de contenido** | Alcalde de *X* | Ayuntamiento de *X* | | | | Plataforma ciudadana de defensa |
| **Objetivos de proceso** | Secretario de Estado | Ayuntamiento de *Y* | Senador MT del grupo popular | Grupo socialista en el parlamento regional | | Greenpeace |

Hasta aquí, hemos tratado de explicar el significado del concepto de actores en el ámbito de la ciencia política en general y de las políticas públicas en particular. En la explicación del significado se han destacado una serie de aspectos e ideas:

- El uso en ciencia política de una metáfora propia del lenguaje teatral para poder captar y ofrecer unos matices clave que otros conceptos, como personas, colectivos, sujetos o seres humanos no tienen: la idea de la acción de los individuos o grupos a partir de unas pautas y estrategias de comportamiento relacionadas con el papel que ejercen en los procesos políticos.

- La importancia de los objetivos y los recursos de los actores como variables que inciden en el rol o papel que cumplen.

- La relevancia analítica de ofrecer clasificaciones de los actores de acuerdo con unos criterios más o menos establecidos.

Esta explicación del significado del concepto actores y la aclaración de su uso podrá permitir pasar a los dos siguientes apartados. En estos dos apartados, se presentarán aquellas perspectivas analíticas que han enfatizado los actores como variables independientes, es decir, explicativas, de los procesos de políticas públicas.

## 2.2. Actores, grupos y poder: la influencia de los actores en los procesos de políticas públicas

El estudio de las políticas públicas en tanto que relacionado con la capacidad de influencia de los actores tiene un origen relativamente difuso, sobre todo porque el campo de las políticas públicas, como subdisciplina de la ciencia política, tuvo un desarrollo tardío si se compara con otros ámbitos como el estudio de las instituciones o del comportamiento electoral.

No obstante, la preocupación para entender el funcionamiento de los procesos de gobierno llevó a algunos de los autores[4] pioneros de la ciencia política a plantear y definir relaciones explicativas entre los procesos gubernamentales y la acción de los actores.

[(4)]Quienes, por otra parte, no se definirían nunca a sí mismos como estudiosos de las políticas públicas.

**Los elitistas**

La etiqueta *elitistas* comprende, cuando menos, dos grandes corrientes: los elitistas de raíz marxista, que argumentan que la concentración de poder a manos de una minoría se basa en el control que esta minoría tiene sobre los recursos económicos y los medios de producción; y los elitistas de raíz weberiana, que estipulan que el poder está concentrado en manos de aquellos que poseen el control de recursos organizativos e institucionales clave, especialmente del Estado, como los burócratas.

La mayoría de estos estudios sobre la relación entre actores y políticas públicas se llevaron a cabo desde perspectivas analíticas que se preguntaban sobre la naturaleza del poder; por ello, podemos distinguir entre aquellas perspectivas que enfatizaron que el poder está repartido entre los distintos grupos de interés y que, en consecuencia, el ejercicio de influencia es plural (pluralismo), y aquellas que enfatizaron todo lo contrario: la influencia de los actores en la vida política está estructurada a partir de la capacidad de control de unos cuantos (elitistas).

### 2.2.1. Los grupos y los procesos gubernamentales

Entre los pioneros de los estudios sobre los procesos de gobierno encontramos a Bentley, que en 1908 publicó el libro *The governmental process* (El proceso de gobierno), un análisis de los procesos gubernamentales de los Estados Unidos de América a partir de una idea clave:

Los grupos (de actores) son, según Bentley, los elementos básicos de la vida política y son las interacciones que se dan entre éstos, y no las instituciones del Estado, las que definen y explican los procesos gubernamentales y sus productos. En definitiva, la idea clave de Bentley es que los procesos de gobierno y la política en general se explican dependiendo de las relaciones, las alianzas, los compromisos y los conflictos que se establecen entre los distintos grupos.

**Concepto de grupos**

Un aspecto común a estas primeras perspectivas es el uso del término *grupos* (grupos de interés, grupos de presión, grupos fácticos o, simplemente, grupos) para referirse a aquello que nosotros hemos llamado *actores colectivos*. El concepto de grupos nos indica la importancia que estas perspectivas dan a una idea: el hecho de que los actores importen al interactuar asociados; así, subrayarán la importancia de las alianzas, las coaliciones forjadas a partir de valores e intereses comunes y de objetivos compartidos.

De esta propuesta de Bentley se desprende otra idea fundamental:

Si la unidad básica de la política son los grupos (y, no, por ejemplo, los individuos o las instituciones), la importancia del Estado o de sus instituciones como actores autónomos se difumina: son las interacciones entre los grupos de la Administración y los grupos económicos, sociales, parlamentarios y/o de partido, los que forjan y articulan los procesos gubernamentales.

Ante esta idea, la concepción tradicional del Estado como actor unitario se rompe; analíticamente, el Estado se fragmenta en grupos y, por lo tanto, se abandona la distinción estricta entre "estado" y "sociedad".

### 2.2.2. Los grupos y la estructura del poder: los pluralistas y sus críticos

#### Los pluralistas y los procesos de políticas públicas

Las ideas de Bentley sobre la importancia de los grupos en la articulación de la política y de la fragmentación del Estado en grupos fueron recogidas más adelante por la **corriente pluralista**, que tiene en Dahl su máximo exponente. La idea clave del pluralismo expuesto por Dahl radica en el hecho de que en la mayor parte de los países occidentales de su época[5], **el poder está distribuido sobradamente entre los distintos grupos**[6].

(5)Finales de los años cincuenta.

(6)Se reanuda, de esta manera, la idea de Bentley de que la unidad política básica son los grupos.

Dado que el poder está extendido y no concentrado en pocas manos, todos los grupos tienen capacidad de influencia (de poder) en los procesos gubernamentales y, además, ningún grupo se puede entender como dominante. En este sentido, y según los pluralistas, las características de los sistemas políticos occidentales permiten y aseguran que cualquier grupo pueda conseguir imprimir sus preferencias en los procesos políticos si realmente quiere[7]. Por esto, el estudio de Robert Dahl sobre New Haven plasmado en uno de sus libros más conocidos, *Who governs?*[8], se puede considerar como un análisis sobre los procesos que ofrece un sistema político basado en la dispersión del poder para que los distintos grupos tengan la capacidad de influir en la agenda gubernamental (es decir, en los asuntos que merecen atención pública) y, sobre todo, en el contenido de las alternativas de acción.

(7)Hill (1997, pág. 32).

(8)Dahl (1961).

### Los críticos al pluralismo y los procesos de políticas

Los críticos a los pluralistas centraron sus trabajos en dos direcciones:

**1)** Por una parte, en demostrar las desigualdades en la estructura del poder y, por lo tanto, la **existencia de grupos dominantes** (élites de poder) con más capacidad, no sólo de imprimir sus intereses particulares en los contenidos de las políticas, si no, y sobre todo, con capacidad de evitar sutilmente y sin ejercer presión evidente que determinados asuntos se perciban y se conviertan en temas de atención social y política.

En este sentido, la relación entre grupos y políticas públicas se trabajó desde la perspectiva de que, efectivamente, los procesos de toma de decisiones y el establecimiento de la agenda ilustraban las desigualdades en la distribución del poder. Como ejemplo del tipo de estudios que se llevaron a cabo en este sentido, haremos referencia al caso sobre la contaminación atmosférica de Crenson: el poder de unos grupos concretos se manifestaba con toda su fuerza no tanto en la constatación de que los contenidos de algunas políticas seguían los intereses específicos de grupos como éstos, sino en la capacidad de estos grupos de ahogar la identificación y la definición de problemas.

**2)** Por otra parte, los trabajos de los críticos al pluralismo pasaron por cuestionar que el Estado y sus instituciones no fueran otra cosa que, como se manifestó con Bentley, Truman y Dahl, grupos de interés como otros, o simplemente una "caja negra" que transformaba las demandas en respuestas. Así, en la explicación de los procesos de políticas públicas, en la búsqueda de variables explicativas, se subrayó no ya la actividad de los grupos, sino la **autonomía de los actores estatales en la elaboración y puesta en marcha de políticas**.

El Estado se ve como un actor que ejerce un papel director en los procesos de políticas públicas, sin que eso implique "pensar" los procesos de políticas en términos formalistas. De esta manera, se mantiene la idea de que la política es el resultado de la acción de los grupos, si bien se atribuye al Estado y a sus instituciones el papel de actor colectivo altamente cohesionado y con capacidad de actuar autónomamente. La capacidad de acción autónoma de los actores estatales radica en su disponibilidad y acceso a unos recursos clave[9] que, además, están fuera del alcance del resto de grupos. El control de estos recursos permite al Estado y a los grupos que forman parte de él tener una autonomía de acción en la consecución de sus propios intereses.

**Las críticas al corriente pluralista**

Las críticas al corriente pluralista vinieron principalmente con los llamados estructuralistas. Desde el estructuralismo se entiende que la acción política está determinada por fuerzas de poder que escapan al control humano (Hill, 1997, pág. 49). En consecuencia, se deduce que las estructuras determinan la acción política (por|para vinieron principalmente con los llamados estructuralistas). Desde el estructuralismo se entiende que la acción política está determinada por fuerzas de poder que escapan al control humano (Hill, 1997, pág. 49). En consecuencia, se deduce que las estructuras determinan la acción política (por *estructuras* se entienden los macrofactores económicos y sociales que dan lugar a expresiones bien conocidas: *la estructura social de un país, la estructura económica, industrial, comercial*, etc.).

[9]Organización, información, instituciones, etc.

**Lectura recomendada**

Sobre la autonomía del Estado, podéis ver la obra de **Nordlinger** (1981). *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.

### 2.2.3. El poder, el Estado y los grupos de interés: el corporativismo

Las críticas que se hicieron a las teorías pluralistas sobre la dispersión del poder y la igualdad en las que se movían los grupos de interés modificaron algunas de sus premisas. La aceptación de que algunos grupos tenían más capacidad de

influencia que otros quedó también ilustrada en los sistemas corporativistas de representación y canalización de los intereses. Ahora lo veremos con un poco más de detalle:

Por *corporativismo* se entiende el sistema de representación de intereses que, **organizado por el Estado**, caracterizó los procesos de políticas (*policy-making*) de algunos países de la Europa occidental después de la Segunda Guerra Mundial. El corporativismo se basa en una idea del Estado como actor colectivo que demuestra, persigue y ejerce sus propios intereses y estructura, para su propia conveniencia, la influencia que determinados grupos de interés puedan llegar a tener en los procesos de políticas.

El corporativismo se caracteriza, consiguientemente, por la voluntad del Estado de institucionalizar la relación con algunos grupos de interés con vistas a la elaboración y la implementación de políticas.

Dado el momento histórico en el que se sitúa el corporativismo, después de la Segunda Guerra Mundial y en plena reconstrucción económica y social, el tipo de grupos de interés que verá institucionalizada su capacidad de influencia en los procesos de políticas son, precisamente, los grupos de interés económico: las organizaciones empresariales y los sindicatos.

**Lectura recomendada**

Uno de los autores que más trabajaron el tema del corporativismo es Schmitter. Podéis ver, por ejemplo, su artículo **Ph. Schmitter** (1974). "Still the century of corporatism". *Review of Politics* (núm. 36, pág. 85-131).

El corporativismo, más que una perspectiva de análisis, es una descripción analítica de un tipo de estado en un momento histórico concreto: ofrece una interpretación sobre el funcionamiento de los procesos de políticas organizados por el Estado y participados por un reducido número de actores con acceso privilegiado. Los principios básicos de esta interpretación se aplicaron para explicar el funcionamiento de los procesos de políticas públicas en unos estados[10] en los que sí que se daba una estructura de representación de intereses corporativista, pero también para explicar los procesos de políticas en países en los que el trío estado-sindicatos-empresarios no se estableció como pilar institucionalizado. El eje de análisis no fue tanto determinar un tipo u otro de estado como explicar los procesos de políticas.

[10]Como Austria, los Países Bajos, los países escandinavos.

Lo que se derivó de ello es la idea de que los procesos de políticas eran el resultado de la interacción estable entre grupos de actores reducidos e identificables (burócratas, representantes políticos y grupos de interés), cuyas actividades quedaban cerradas a la influencia de otros y explicaban el desarrollo, el cambio y las variaciones de las políticas públicas.

De estas interpretaciones sobre los procesos de elaboración de políticas vinculados a la interacción entre actores, surgieron metáforas como "los triángulos de hierro", "subsistemas de políticas" (*policy sub systems*) y "comunidades de políticas" (*policy community*), utilizadas para describir los procesos de *policy-making* a partir de las relaciones de unos cuantos.

**Triángulo de hierro**

La metáfora del "triángulo de hierro" fue acuñada por un autor norteamericano, H. Heclo, para hacer referencia a las interacciones establecidas informalmente pero totalmente estables, consolidadas e impermeables, entre tres grupos de actores: los representantes políticos electos, los burócratas y los grupos de interés para cada sector de políticas. De esta manera, cada sector de políticas se estructuraba a partir de las relaciones triangulares y cerradas entre los grupos identificados. Estas relaciones, basadas en la necesidad mutua y en los intercambios de recursos, explicaban el funcionamiento de los procesos de políticas igual que la evolución, el cambio y la variación en los contenidos de las políticas.

Desde la perspectiva que hemos tomado en este módulo, la más relevante de estas propuestas explicativas de los procesos de elaboración e implementación de políticas es que se alejan de las explicaciones basadas en el poder y en la influencia de los actores para acentuar la importancia de las interacciones entre ellos.

Son los distintos tipos de relaciones entre grupos que se forjan en cada sector de políticas los que explican los procesos de políticas públicas y las variaciones que hay tanto entre estados como entre sectores.

Esto nos lleva a ver el segundo grupo de perspectivas de análisis que habíamos señalado al principio de esta unidad:

Las perspectivas que otorgan a la interacción y la interdependencia entre actores como factores y variables explicativas de las políticas públicas.

## 2.3. Actores, interacción e interdependencia: los enfoques de redes

El cambio de óptica que se produce para explicar los procesos de políticas públicas (de fijarse en la capacidad de ejercer poder a la importancia de las relaciones de interdependencia entre grupos de actores) en los años setenta no se puede entender sólo como una derivación teórica de las críticas al pluralismo[11]. La realidad misma se impuso: los procesos de *policy-making* habían tendido a la **fragmentación y a la especialización** sectorial a causa del impacto de dos claras tendencias: el aumento de la complejidad que tomaron los asuntos públicos y la formidable expansión de las actividades estatales[12].

(11)Los debates entre pluralistas y elitistas tuvieron lugar a finales de 1950 y durante la década de los sesenta.

(12)Smith (1993, pág. 76).

En este sentido, los estudios sobre políticas sectoriales que se realizaron en los años setenta demostraron que las políticas públicas resultaban de la interacción entre grupos relativamente estables de actores públicos y privados que, además, se desarrollaba en el plano de la interdependencia; es decir, la interacción se producía porque los diferentes actores necesitaban los recursos de los demás para conseguir alcanzar sus propios objetivos.

En este sentido, lo que se destacó de todo esto fue la existencia de unas tramas más o menos estables de relaciones de interdependencia entre actores de distinta índole que tenían lugar en torno a problemáticas y asuntos políticos concretos. El término que se utilizó para expresar analíticamente esta realidad empírica fue el de *redes de políticas (policy networks*).

**Otros conceptos**

Aunque el concepto utilizado más comúnmente para hacer referencia a estas tramas de relaciones de interdependencia entre actores es el concepto de redes de políticas, ciertamente hay una cierta variedad conceptual. Así, nos encontramos con conceptos como comunidades de políticas, subsistemas de políticas, subgobiernos, mesocorporativismo o redes temáticas. En el fondo, esta variedad responde al hecho de que cada uno de estos conceptos enfatiza algún atributo concreto de aquellas redes. En este sentido, el término *subsistemas de políticas* da más importancia a la *fragmentación y especialización* de los sectores de políticas, mientras que el de *comunidades de políticas* hace más referencia a la *exclusividad* del grupo; es decir, a la idea de un reducido grupo de actores poco abierto a la participación e influencia de actores ajenos.

El estudio de los procesos de políticas a partir de las lentes conceptuales de las **redes de políticas** significa tener en cuenta una serie de aspectos:

- Las redes de actores indican una manera, un tipo de relaciones entre los grupos de presión y los grupos gubernamentales y de la Administración basado en la *interdependencia de recursos*; esta interdependencia es la variable que forja, modela y estructura las políticas públicas. Es decir, la red existe porque hay interdependencia entre los actores.

- Las redes de políticas consisten en una variedad de actores que, al mismo tiempo, tienen objetivos, intereses y lógicas diferentes, a menudo contradictorios. Así pues, lo que los lleva a formar parte de la red no es tanto que compartan objetivos o valores como la necesidad de intercambiar información sobre problemas, preferencias, instrumentos, favores y todo tipo de recursos.

- Los procesos de políticas públicas son el resultado de la interacción dentro de cada red. En consecuencia, cada sector, cada ámbito de las políticas, se caracteriza por el tipo de red de actores que lo estructura.

- Analíticamente, las redes se pueden observar a partir de la distinción de una serie de elementos:
  - Sus participantes (miembros): número y tipo.

- La apertura de la red a otros participantes.
- La distribución de los recursos entre los participantes.
- La forma que toma la interacción entre los participantes (coordinación, confrontación, colaboración, etc.).
- El grado de estabilidad de las interacciones.

- La variación que se observa de las características de estos elementos permite **ofrecer tipos de redes**. En este sentido, y tomando como punto de referencia la estabilidad de las interacciones entre los actores, podemos distinguir entre las redes siguientes:
  - Aquellas redes cuyas interacciones son más bien **puntuales y poco estructuradas** y que responden a situaciones críticas (las denominadas *redes de asuntos* o *issue networks*).

  - Aquellas redes de políticas cuyas interacciones se caracterizan por su casi **institucionalización y su constancia en el tiempo** (las llamadas *comunidades de políticas* o *policy communities*).

El número y el tipo de actores puede dar pie a otras distinciones: de la misma manera, se ha observado que las comunidades de políticas suelen ser redes con un número relativamente reducido de actores especializados, cerradas a la participación de otros, mientras que las redes de asuntos se caracterizan por un número elevado y difuso de participantes.

El enfoque de redes ha permitido dar cuenta de la fluidez y de la variedad que caracterizan los procesos de elaboración e implementación de políticas mucho mejor que otras perspectivas. La idea de la fragmentación y de la especialización de los procesos de políticas llevó a la realización de una gran cantidad de trabajos de campo destinados a descubrir el tipo de redes existentes, para después, en una segunda parte, comparar redes y estilos tanto entre políticas sectoriales similares en distintos países (por ejemplo, la política de sanidad), como entre países.

Este destino más bien clasificatorio que al final ha tenido el enfoque de redes ha sido el foco de la mayor parte de las críticas que se le han hecho. Las críticas han señalado la incapacidad teórica del enfoque: si bien se trata de una buena perspectiva para explicar la estabilidad de las políticas (relacionada con la existencia de redes permanentes y estables), no puede explicar por qué surgen las políticas y por qué cambian, preguntas que organizan el desarrollo teórico de la subdisciplina de las políticas públicas.

# 3. Las instituciones en el análisis de las políticas públicas

## 3.1. Ámbito de estudio y marco teórico

A pesar de la gran diversidad de corrientes teóricas que giran en torno al papel de las instituciones a la hora de analizar sus dinámicas, naturaleza, evolución y, por supuesto, ejecución de políticas públicas, podríamos decir que todas ellas pivotan sobre dos grandes ejes. Aquellas corrientes teóricas que se centran en los aspectos estructurales y/o organizacionales y aquellas que lo hacen sobre la capacidad de decisión de los individuos.

De manera breve, cabe citar cuáles son estas corrientes teóricas que surgen del neoinstitucionalismo. Este apareció como respuesta al supuesto fracaso de enfoques anteriores, que estaban más orientados al funcionalismo, el conductismo y el marxismo. Dentro del neoinstitucionalismo encontramos los enfoques sociológico, histórico y económico o de elección racional.

**Lectura recomendada**

Para una lectura sobre corrientes teóricas institucionalistas y neoinstitucionalistas:

**José G. Vargas Hernández** (2008). "Perspectivas del Institucionalismo y neoinstitucionalismo". *Ciencia Administrativa* (núm. 1). Universidad Veracruzana.

De todos modos, aquí no centraremos el análisis en las bases teóricas de estas corrientes institucionalistas, sino que se hará un relato de esos aspectos que los diferentes teóricos de diferentes disciplinas consideran como determinantes para entender la naturaleza de la institución y el porqué de determinadas decisiones. Acompañaremos el análisis de estos aspectos con ejemplos que ayuden a comprender la dimensión que toman en el ámbito de la seguridad pública.

Para centrar el ámbito de análisis, solo indicar que se tratarán hasta tres niveles:

- **Macro**. Esto incluye los aspectos estructurales que afectan a las instituciones y los sistemas institucionales, más concretamente, trataremos el concepto de soberanía como institución. Posteriormente se tratará el efecto de la cultura política sobre el funcionamiento del sistema institucional. En tercer lugar explicaremos el peso de la historia en el análisis de estos sistemas, y finalmente, la influencia de los factores económicos.

- **Meso**. En un segundo nivel, trataremos los factores y variables que inciden sobre la organización o institución propiamente dicha. En primer lugar analizaremos los efectos de la cultura organizacional poniendo énfasis en el concepto de cultura policial. En un segundo apartado hablaremos de los efectos de la estructura organizativa sobre las instituciones y finalmente, trataremos la importancia que tiene la disposición de recursos para una organización pública con relación a los servicios prestados.

- **Micro**. Finalmente, analizaremos el nivel que incluye los factores que inciden sobre el individuo y que afectan a la organización y al sistema institucional. Focalizaremos el análisis en los ámbitos de socialización y en los procesos de toma de decisiones.

Para finalizar, debemos añadir que en el análisis de sistemas y organizaciones, nos centraremos en aquellos que responden a una naturaleza pública y que corresponden al nivel estatal de análisis, sin entrar al detalle de sistemas institucionales de carácter internacional.

### 3.2. Factores o variables estructurales y sistémicas

En primer lugar consideraremos como factores o variables estructurales y sistémicas aquellas que, sin ser estrictamente una institución, sí que determinan las interacciones entre ellas e inclusive influyendo en sus procesos internos, ya sea organizativamente o en la toma de decisiones.

En este grupo de factores incluiremos, sin ser los únicos pero sí los más reconocibles e importantes, los aspectos de soberanía, cultura política, marco normativo y legal, elementos históricos y económicos.

A pesar de que en el presente documento son tratados cada uno por separado, ninguno de ellos puede ser explicado sin el otro y evidentemente no se excluyen, ya que forman parte de un mismo sistema que determinan la propia configuración institucional y las políticas públicas que puedan derivar.

#### 3.2.1. Soberanía como institución

Una de las acepciones más comúnmente aceptadas de soberanía es aquella que la define como una característica o atributo propio del estado. En las democracias occidentales es un atributo que le llega conferido de los ciudadanos, es decir, el depositario final de tal soberanía es la ciudadanía o la nación, que en un ejercicio democrático se la ceden al Estado, dejando constancia de ello en una constitución.

**Teoría política**

En la teoría política, se dio un primer paso hacia el concepto de ciudadano individuo poseedor de esa soberanía para posteriormente desgajarlo de esa individualidad e inserirlo en un cuerpo social al que se denomina nación. Emmanuel-Joseph Sieyès, en su escrito *Qué es el tercer estado,* da ese salto e incluye al individuo en un cuerpo social, el *tercer estado-no privilegiados*, que define los intereses de toda la nación y donde finalmente reside la soberanía. Al dar ese paso, la soberanía se concebirá como una, indivisible e inalienable, que no debe confundirse con los individuos que la conforman.

Evidentemente esto no siempre ha sido así, y ya en muchas constituciones hay algunos elementos o reminiscencias de quien fue en el pasado depositario de la soberanía. Por ejemplo, las monarquías parlamentarias, que conservan en sus constituciones la institución que en su momento tuvieron en su posesión la soberanía y su ejercicio.

Pero más allá de dónde reside la soberanía y cuáles son las bases teóricas y de pensamiento que la justifican, es preciso, en este punto, desgranar cuál es la naturaleza misma del concepto y de qué forma incide en el entramado institucional y la ejecución de políticas públicas.

Desde el institucionalismo, se define la soberanía como una institución que pone el ejercicio del poder en manos del Estado. De todos modos hay que matizar esta afirmación y Janice E. Thomson y John Ruggie concretan que la soberanía es la "institucionalización de la autoridad pública dentro de un dominio jurisdiccional exclusivo", o dicho de otro modo, un grupo de instituciones que ejercen la autoridad jurisdiccional, ejecutiva y legislativa en un territorio. Esta visión incluye en el concepto dos acepciones, institucionalización y reclamo o ejercicio de la autoridad.

**Lecturas complementarias**

**J. Ruggie** (1998). *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. Londres: Routledge.

**J. E. Thomson** (1995). "State sovereignty in International Relations: Bridging the gap between Theory and Empirical Research". *International Studies Quartely* (núm. 39, págs. 213-233).

**S. D. Krasner** (1988). "Sovereignty: An Institutional Perspective". *Comparative Political Studies* (núm. 21, págs. 66-94).

A partir de esta primera aproximación se puede afirmar, como hace Krasner, que la soberanía está firmemente institucionalizada desde una doble vertiente:

- **Profundidad vertical**: Entendida como la manera en que se define la situación del individuo. En este caso el individuo define su relación con las instituciones a través de su ciudadanía.

- **Conexión horizontal**: La medida en que el sistema o entramado institucional se ve alterado o afectado por la propia soberanía. Ya sea la diplomacia, el comercio, la organización territorial, etc.

Con relación a la autoridad, esta se reclama sobre su territorio y sobre su población. Esta noción está bien definida por Janice E. Thomson (1995), cuando dice:

> "... con la soberanía, los estados no tienen solo la última autoridad sobre los aspectos políticos, también sobre las actividades, temas y prácticas derivadas en el ámbito económico, social, cultural y científico, de forma directa o delegada".
>
> J. E. Thomson (1995).

Otra acepción del término, y no menos importante como veremos, es la interpretación como valor absoluto, es decir, la capacidad o no de ser compartida o ejercida por una o más autoridades. Desde el institucionalismo, por el contrario, se le considera multidimensional y de naturaleza variable. Por ejemplo, se puede distinguir entre la dimensión constitutiva y funcional[13], o sobre su dimensión interna y externa[14].

(13)La dimensión constitutiva es aquella en la que el Estado se reclama como última autoridad en un espacio político particular (organización del territorio y monopolio de la violencia) y la funcional aquella en la que el Estado delimita aquellas actividades sobre las cuales puede ejercer su autoridad.

(14)La dimensión interna es aquella en la que otros Estados no pueden hacer injerencias y la externa las obligaciones como Estado en la arena internacional y bajo qué normas pueden actuar.

A partir de la definición que le hemos dado, podemos empezar a considerar de qué modo la conceptualización de la soberanía ejerce su influencia sobre el proceso de construcción del sistema institucional y las interacciones y relaciones que se pueden generar en este sistema.

Para ejemplarizarlo exponemos dos ejemplos, uno acerca de la defensa militar y otro de seguridad interior. El primero nos será útil para cuestionar la idea de que el Estado ejerce el monopolio de la violencia a partir de la ya citada delegación que hace la nación de su soberanía al Estado. A pesar de que la idea parece establecida como inamovible, esta ha evolucionado a lo largo de la historia y no siempre el Estado ha sido el único depositario de ese monopolio. El segundo ejemplo cuestiona el modo como se ejerce esta soberanía en términos de seguridad interior, y cómo esta no siempre tiene unos parámetros estándar ni se reproducen en cada país.

En primer lugar hablaremos del caso de las milicias estatales en Estados Unidos, que acabaron derivando en las actuales guardias nacionales. Cuando nos referimos a cómo se institucionaliza la soberanía, no solo nos referimos a las instituciones políticas, las fuerzas armadas también son una buena expresión de cómo se distribuyen responsabilidades, y en el caso de Estados Unidos, esta distribución se articula de forma dual, la Federación y los Estados. Los orígenes de esta dualidad hay que buscarla en las milicias estatales.

La creación de estas milicias respondía a una doble preocupación a raíz de su experiencia histórica con el Imperio Británico, el despotismo en el que puede caer el gobierno y la concentración de poder por parte de la Federación. A esta doble preocupación le dieron varias soluciones que se podrían resumir con una doble respuesta respecto a las milicias.

Ante la primera preocupación recurrieron a una voluntad de modelar más un estado comunidad que un estado administrativo. Así pues, respondieron dando a estas milicias una naturaleza de ejército no profesional, formado por ciudadanos voluntarios que combinan sus obligaciones cotidianas con la milicia, a la que acuden por determinados periodos de tiempo, en contraposición a un ejército profesional y permanente, los llamados en ese momento por los ingleses *standing army*.

¿Qué conseguían con esto? Una mayor capacidad de resistencia ante posibles abusos de un gobierno que pudiera caer en el despotismo, la supremacía del poder civil ante un poder militar hostil (ya sea del exterior o de la propia federación) y por supuesto, un contrapoder frente al Gobierno federal.

Ante la segunda preocupación recurrieron a una tradición política que configura el poder político de abajo hacia arriba. Así pues respondieron, dando al Estado la capacidad de disponer de una milicia propia, que a pesar de no ser regular sino de ciudadanos armados no profesionales, podía ser usada para acabar con insurrecciones armadas dentro de su propio Estado. Esto *de facto* actuaba como un contrapoder al Estado federal, al cual el Congreso habilitó para reclutar su propio ejército permanente, pero que a la vez facultaba a los Estados a disponer de estas milicias de ciudadanos armados para velar por sus intereses y libertades.

**Lectura recomendada**

**M. Ballbé; R. Martínez** (2003). *Soberanía dual y constitución integradora* (págs. 105-137). Barcelona: Ariel Derecho.

Como ejemplo de seguridad interior, no retrocederemos tan lejos en el tiempo. La discusión de fondo es cómo, desde la soberanía del Estado, este interpreta que se ejerce la violencia. La división entre la defensa y la seguridad ciudadana no siempre ha ido acompañada de una división clara entre instituciones. Lucía Dammert nos indica cómo, en muchos estados en América Latina, que tienen una gran diversidad de cuerpos policiales con estatutos muy diferenciados, se desdibujó claramente la diferencia entre seguridad interna y externa. Según Dammert,

> ".. las fuerzas militares han jugado (y en algunos países aún lo mantienen) un papel central en el mantenimiento del orden interno. Esta situación se consolida con la estructura militarizada de los cuerpos de policías que, en diversos países de la región, mantienen incluso dependencia administrativa y funcional del área militar. ..."

**Lectura recomendada**

**L. Dammert** (2007). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina* (pág. 108). Quito: FLASCO.

Nos pone como ejemplos Honduras y el Salvador en los años noventa. El primero con las Fuerzas de Seguridad Pública que estaban bajo el mando del ejército y el segundo con tres instituciones policiales que dependían del Ministerio de Defensa. Esto, según Dammert, planteaba un doble dilema, unos cuerpos policiales con una formación militar que normalmente se dirigían exclusivamente a enfrentarse ante insurgencias armadas y a un uso desmesurado de la fuerza cuando a quien se trataba de controlar era a la población.

Esta situación se explicaba por la complicada situación interna de guerras civiles en algunos estados de la zona. De todos modos, a partir de los años noventa se inició un proceso de cambio con la creación de instituciones policiales prácticamente nuevas. En el Salvador, fruto de los pactos del Tratado de Paz en 1992, se intentó redefinir las atribuciones de los cuerpos policiales alejándolos, por ejemplo, de su participación en servicios con fines políticos. A su vez, se intentó cambiar su naturaleza militarizada. A pesar de todo esto, Dammert apunta a que uno de los motivos que llevó al fracaso fue el reclutamiento de

antiguos veteranos de la guerrilla y de la armada, las dos partes contendientes durante el conflicto civil. El inicio fue exitoso pero posteriormente el intento fracasó.

Dammert también advierte que, curiosamente, en algunos países latinoamericanos se puede ver cómo hay un regreso de los militares en algunas funciones policiales, como el orden público o la lucha contra el crimen organizado, alegando la percepción que hay entre la población de inseguridad y la incapacidad de los cuerpos de policía de naturaleza civil de hacer frente a esta situación. Y nos ofrece un claro ejemplo:

> "El 11 de diciembre del 2006, 10 días después de asumir la Presidencia de México, Felipe Calderón envió una fuerza federal de casi 7.000 efectivos al estado de Michoacán, para controlar la violencia entre bandos criminales vinculados con el tráfico de drogas."
>
> L. Dammert (2007, pág. 119).

### 3.2.2. Los efectos de la cultura política sobre las instituciones

En este punto analizaremos la misma definición del término, los niveles de análisis a los cuales se puede referir y, finalmente, a si como concepto define por completo una comunidad política o es posible que esta misma contenga diferentes grupos con diferentes culturas políticas.

**Lecturas complementarias**

**M. L. Morán** (1999). "Los estudios de cultura política en España". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (núm. 85 págs. 97-129).

**A. Mateos Díaz** (2004). "Actitudes de votantes y de abstencionistas. El caso de las elecciones españolas de 2000". *Elecciones* (núm. 3, págs. 159-189).

En referencia a la definición del término, en primer lugar sería interesante indicar que el estudio de la cultura política gana un importante empuje a partir de la Segunda Guerra Mundial, a pesar de que la noción del concepto ya fue esbozado por diversos autores clásicos, como veremos en el caso de Tocqueville. Serán Almond y Verba, con su libro *The civic Culture*, los que darán un impulso decisivo al estudio sistemático de la cultura política y serán el referente de todos los estudios posteriores, que, a partir del uso sistemático de las encuestas, se han diferenciado a partir de dos modelos, el comparativo de grandes sistemas y el sociológico, que busca profundizar más en cómo se vertebran culturas, modos de acción social y esferas de lo público.

**Lectura recomendada**

**G. A. Almond; S. Verba** (1965). *The civic culture, political attitudes and democracy in five nations. An Analytic study.* Boston: The Little, Brown series in comparative politics.

Hay también una versión de 1980 revisada por los mismos autores. **G. A. Almond; S. Verba** (eds.) *The civic culture revisited*

En su definición destacan que la cultura política de una nación consiste en

> "… la particular distribución de las pautas/patrones de orientación hacia objetivos políticos entre los miembros de esta nación".
>
> Almond y Verba (1965, pág. 33).

Es decir, la cultura política engloba al conjunto de significados compartidos de la vida política, siendo alguna cosa más que algo individual o de suma de individualidades[15].

[15]Los estudios de cultura política no se han apartado mucho de esta definición, de todos modos, sí que han añadido algunos matices, poniendo más énfasis en aspectos históricos compartidos por un colectivo o dándoselos a los valores y las actitudes que se transmiten generación tras generación.

El conjunto de estos significados compartidos eran el resultado de una interiorización de los objetos políticos y de las relaciones entre ellos. En la adquisición de estas orientaciones o significados tiene un papel principal el proceso de socialización, actuando esta a un nivel micro. Así pues, ya tendríamos dos

niveles de análisis: un nivel macro y un nivel micro de socialización. Finalmente, podría identificarse lo que algunos autores han denominado *mesonivel*, que hace referencia a las reglas de juego aceptadas por el conjunto que actúan de conexión entre el sistema político y los individuos. En otro apartado analizaremos los niveles meso y micro, los cuales corresponden a factores y variables más de carácter organizativo e individuales.

Un elemento que queda por discernir es, ¿la cultura política define sistemas e instituciones o son estos los que definen la cultura política?

**Lecturas complementarias**

**J. R. Gibbins** (1989). *Contemporary political culture. Politics in a postmodern age*. Londres: Sage.

**A. de Tocqueville** (2002). *La democracia en América* (tomo 1). Madrid: Alianza Editorial.

Un ejemplo ilustrativo de cómo la cultura política define sistemas, instituciones y finalmente la organización social es la reflexión que hacía Tocqueville ya en 1830 acerca del modelo federal mejicano, que a pesar de ser una copia de la Constitución federal de los Estados Unidos, no se pudieron reproducir los resultados. Tocqueville lo relaciona con el hecho de no poseer la misma idea de soberanía y la constante injerencia, entre estados federales y el Gobierno federal, de sus respectivos espacios.

Esto nos lleva a un curioso paralelismo con lo que puede suceder en Alemania y España. Con sus matices, pero compartiendo un modelo federalizante, ninguno de los dos comparte la estabilidad política y el respeto de los espacios de cada uno de sus niveles administrativos con poder político. Y a partir de esa cultura política, puede verse afectada no solo la división de poderes vertical, sino también la división de poderes horizontal que consagró en el S. XVIII Montesquieu: poder legislativo, ejecutivo y judicial.

**Lectura recomendada**

Una interesante reflexión sobre las culturas políticas anglosajonas y latinas con relación al ejercicio y conceptualización de la soberanía se encuentra en el libro *Soberanía dual y constitución integradora*, de Manuel Ballbé y Roser Martínez.

**Ballbé y Martínez** (2003). *Op. Cit.*

Por otro lado, desde la aproximación institucionalista del término, concretamente desde el institucionalismo económico y de elección racional, se consideraría que no es una aproximación amorfa al concepto de cultura lo determinante para entender los valores y el comportamiento político.

Según esta corriente teórica, es el entramado normativo e institucional, en el que el individuo transcurre y en el que él, a partir de una identificación de sus objetivos, toma decisiones racionales, lo que condiciona al mismo individuo. Este planteamiento lo desarrolla Josep M. Colomer en su libro *Instituciones políticas*, donde afirma, a partir de la base de la elección social en un entorno democrático, que:

"… Diferentes fórmulas institucionales pueden producir diferentes grados de eficiencia social en la provisión de bienes públicos. En otras palabras, decisiones sociales realizadas mediante diferentes procedimientos institucionales pueden satisfacer las demandas de diferentes grupos de ciudadanos y producir diferentes niveles de utilidad social. Concretamente, los regímenes democráticos organizados en esquemas institucionales simples promueven la concentración del poder y la alternancia de sucesivos ganadores absolutos y perdedores absolutos. Favorecen de este modo la satisfacción política de grupos relativamente pequeños, así como la inestabilidad de las políticas públicas. En cambio, las instituciones pluralistas producen múltiples ganadores, lo cual induce la cooperación y los acuerdos multipartidistas. Favorecen de este modo políticas estables, moderadas y consensuadas, que pueden satisfacer los intereses de grupos grandes en un alto número de temas. ..."

J. M. Colomer (2001). *Instituciones políticas* (pág. 14). Barcelona: Ariel.

Como podemos ver, el orden de los factores queda invertido, siendo el sistema institucional lo determinante, que incide directamente en lo que sería parte de la configuración de la cultura política en términos de cooperación y capacidad para llegar a acuerdos.

### 3.2.3. El peso de la Historia

En este punto no se desgranará el concepto a partir de las diferentes corrientes historiográficas, sino que nos centraremos en la aportación y los métodos del estudio histórico para ofrecer una mejor explicación de los procesos institucionales y de los sistemas que lo conforman.

**Lecturas recomendadas**

Para un buen análisis de las corrientes historiográficas y metodologías de estudio, podéis consultar:

**J. Aróstegui** (2001). *La investigación histórica: teoría y método*. Barcelona: Crítica.

**J. Fontana Lázaro** (1996). *La historia después del fin de la historia*. Barcelona: Crítica.

En primer lugar, indicar que el estudio histórico de los procesos institucionales y sistémicos se centran en los niveles macro y meso, de los cuales ya hemos hablado cuando nos referíamos a la cultura política en este mismo capítulo. Eso es así por el tipo de argumentaciones, teorías y resolución a preguntas, que el estudio de diferentes períodos históricos puede ofrecer a las ciencias sociales.

**Nivel macro y nivel meso**

Por nivel macro nos referimos a las causas que operan a niveles interinstitucionales y que responden a grandes procesos, como por ejemplo la formación del Estado. Cuando nos referimos a niveles meso, se orienta más hacia procesos interorganizacionales y suelen focalizar la atención en procesos de un área más particular o cambios en áreas organizacionales.

**Lectura complementaria**

**P. Pierson; T. Skopol** (2002). "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science". En: I. Katznelson; H. Milner (eds.). *Political Science: The State of the Discipline*. Nueva York: W. W. Norton.

Así pues, esto nos lleva a considerar cuáles son esas características que aporta el estudio histórico a las ciencias sociales. Paul Pierson y Theda Skocpol nos indican como gran aportación el buscar respuestas a grandes preguntas y enigmas del mundo real, es decir, el rastreo de la historia permite trascender escenarios aislados para poner sobre la mesa contextos más amplios y procesos que interactúan. La voluntad de responder al porqué de las revoluciones, la aparición de los estados del bienestar y sus sustanciales diferencias, cómo se desarrollan las democracias estables, y un largo etcétera. En muchos casos, el estudio de secuencias históricas largas permite rastrear aquellos episodios que explican

situaciones presentes, sin esta perspectiva, las respuestas pueden ser parciales o simplemente erróneas. A la vez, desde la perspectiva de la ciencia social, no se trata solo de mirar hacia atrás, sino también de disponer el rango de experiencia disponible para poder ser examinada, corroborada o desmentida.

**Nota**

Ya hemos indicado al inicio de este capítulo la crítica que se realiza a algunas de las corrientes a cargo del estudio de las instituciones, entre ellos el uso de variables, que a menudo se encuentran en niveles diferentes y superiores al propio fenómeno. En el estudio histórico es cuando más se acentúa esta metodología, como veremos.

¿Cómo se desarrollan las explicaciones? Parece lógico que, al incorporar el estudio histórico de las interacciones institucionales y organizacionales, se vinculen estos estudios (sociológicos, politológicos, etc.) sólidamente a teorizaciones que incluyan elementos causales y que busquen los orígenes a través de secuencias y procesos temporales. Esto se traduce en las siguientes aproximaciones, que en ningún caso son excluyentes sino complementarias:

**Lectura recomendada**

En este punto hacemos referencia a los argumentos desgranados por Paul Pierson y Theda Skopol (2002).*Op. Cit.*

**1) *Path dependence***

En la lógica del *path dependence*, desde el punto de vista de las interacciones institucionales, se refieren a dinámica de los procesos de retroalimentación positiva en un sistema político.

Esto quiere decir que en una determinada coyuntura se activan diversos mecanismos que, al tomar un camino en particular, producen unos procesos de retroalimentación y de rendimientos crecientes que hacen muy difícil que los actores y las instituciones involucradas puedan dar pasos atrás o corregir el camino tomado. Todo esto se da dentro de un proceso secuenciado con unas determinadas reglas de juego institucionales, que los mismos teóricos deben indicar en sus estudios.

**Lectura complementaria**

**J. Hacker** (2002). *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*. Cambridge University Press.

En este punto, la secuenciación del proceso concede una gran importancia al orden de los acontecimientos. Por ejemplo, Jacob Hacker, a partir de un estudio que engloba prácticamente todo el siglo XX, indica que en función de la intervención pública y privada en determinados ámbitos de las políticas sociales, se generaron grupos de interés muy diferentes y esto determinó la configuración de algunos servicios. Pone los ejemplos de la sanidad y las prestaciones por jubilación (pensiones). En la primera, el Estado actúa como apoyo a un grupo de instituciones privadas de salud ya existentes con anterioridad al interés del Estado de proveer el servicio. Por el contrario, en el ámbito de las prestaciones por jubilación, cuando el Estado empezó a impulsar políticas en este sentido, no existían tales instituciones o actores privados, por tanto, es el sector privado que surgió con posterioridad el que actúa como apoyo al sistema público.

Estos cambios pueden ser pequeñas perturbaciones iniciales, imperceptibles si el estudio se limita a un período corto o a una fotografía de un momento, como puede suceder en determinados estudios conductistas o funcionalistas.

**2) *Slow-moving causal processes*** (procesos causales lentos y prolongados.)

En esta aproximación teórica se incide en los procesos sociales de larga duración y que implican lentos y grandes cambios, a pesar de que tengan momentos de explosión social que pueden llamar la atención. No dejan de ser procesos históricos causales, como en la teorización del *path dependence*, pero de un largo recorrido.

Según esta aproximación, existe un conjunto de precondiciones estructurales y lo que se llama *threshold efects* (efectos en el límite o en el umbral). Estas precondiciones estructurales pueden tener muy diversa naturaleza, ser multivariables y desarrollarse en diferentes etapas, causando, por tanto, procesos con varias conexiones, que requieren de un tiempo indeterminado para resolverse. Los *threshold efects* son, por el contrario, aquellos aspectos que suponen un cambio radical de estado dentro de un sistema y que se asocian más a la consecuencia de los procesos en esas precondiciones estructurales.

Así pues, como conclusión tenemos que el peso de la historia en los procesos institucionales, especialmente en aquellos que implican sistemas complejos, concibe la historia como un proceso en el que las interdependencias, yuxtaposiciones y el análisis del contexto se consideran primordiales para entender no solo los procesos, sino también los cambios.

La idea de cambio ha sido una de las grandes críticas al estudio de las instituciones. Es decir, se incide en el potencial de las ciencias sociales para analizar el funcionamiento de sistemas institucionales complejos, pero en su incapacidad para analizar los cambios que se dan en ellos. La perspectiva histórica y el análisis del contexto intentan explicar estos cambios.

Por lo que respecta al valor añadido, el hecho de incorporar el estudio de los procesos históricos deviene la posibilidad de analizar mejor los cambios: explicaciones a partir de una visión mucho más relacional entre procesos e instituciones, que dan forma a procesos o resultados de interés. Algo que resulta imposible si el prisma de análisis se hace desde niveles micro (individuos).

### 3.2.4. La influencia de la economía sobre los procesos institucionales

A pesar de que muchos pensadores clásicos ya tenían como referentes algunos de los aspectos que hoy entenderíamos como económicos, antes del capitalismo no existía una disciplina específica que se encargara de la economía.

Algunos autores asociarán la aparición del estudio de la economía al capitalismo debido a diversos factores, entre los cuales se encuentra la necesidad de aquellas nuevas clases sociales beneficiarias del cambio del modelo productivo de justificar y homologar el nuevo sistema de acumulación de capital. A esto hay que añadirle que en paralelo surge la revolución científica moderna, en especial con relación al campo de las ciencias exactas o naturales, las cuales ejercerán un efecto imitación sobre el resto de disciplinas de las ciencias sociales. El estudio de la economía no escapará a ese efecto de imitación.

**Lectura complementaria**

**P. Míguez** (2009). *El nacimiento del estado moderno y los orígenes de la economía política*. Argentina: Publicación electrónica de la Universidad Complutense de Buenos Aires.

En el estudio de la economía, será con la aparición de la economía política como disciplina cuando por primera vez se separen los aspectos económicos y los políticos, y sendas disciplinas se desarrollarán en la especificidad de lo económico, y el pensamiento político en lo político. Estos primeros economistas, en el S. XVIII, tratarán aspectos de manufactura con relación a elementos económicos más amplios, como el crecimiento de la producción, la relación campo-ciudad e industria y agricultura. El más destacado de los economistas de este siglo será Adam Smith, con su *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, comúnmente conocida como, *The Wealth of Nations*, publicada por primera vez en 1776.

**Lectura complementaria**

**M. Berg** (1983). "Political economy and the principles of manufacture 1700-1800". En: M. Berg; P. Hudson; M. Sonenscher. *Manufacture in town and country before the factory*. Cambridge.

De todos modos, no es este el tema central que nos ocupa. Desde la economía política se discute el factor de influencia que tiene la economía sobre la política, es decir, ¿las instituciones políticas son determinantes en crear y moldear los modelos económicos o bien el proceso es a la inversa?

Para responder a esta pregunta, Pablo Míguez, en su ensayo, cita al historiador Maurice Dobb para reforzar la idea de que una pieza central para el surgimiento del modelo capitalista como modelo de producción fue el mismo Estado.

Para sostener este argumento, Dobb pone sobre la mesa tres puntos, en primer lugar, la dimensión nacional de la acción del Estado a diferencia de la dimensión atomizada del modelo feudal; en segundo lugar, la capacidad regulatoria del Estado, especialmente con relación al mercado de trabajo y al refuerzo del monopolio a favor de un grupo capitalista, y finalmente, al hecho de que la nueva clase emergente de burgueses no ejerciera de contrapoder a la aristocracia, sino más bien de copartícipe. Muchos autores, ya sean historiadores o economistas, defienden que en el tránsito del modelo feudal al capitalista, aquellas que fueron las clases dirigentes, más que actuar como baluarte del antiguo modelo, se adaptaron a las nuevas condiciones y en un proceso de mimetismo se coaligaron con la nueva clase emergente, que al mismo tiempo y en muchos casos se dedicaron a comprar títulos nobiliarios, así como a propiciar matrimonios con la nobleza para conseguir esos mismos títulos.

**Lecturas recomendadas**

**M. Dobb** (1971). *Estudios sobre el desarrollo del capitalismo*. Buenos Aires: Siglo XXI.

**R. H. S. Crossman** (1939). *Biografía del Estado Moderno* (págs. 138-139). México: Fondo de Cultura Económica.

Más allá de la discusión sobre el surgimiento del sistema capitalista, en la actualidad aún se mantiene un debate intenso acerca de Estado frente a Mercado, siendo el Estado la máxima expresión de la organización político-institucional y siendo el Mercado el máximo exponente del sistema capitalista y económico.

En este debate se ha generalizado la idea de que es el mercado quien gobierna y regula, por lo general, la actividad económica, dando una imagen negativa a la intervención del Estado y dejando atrás las actividades propias que Milton Friedman delegaba al Estado[16].

(16)La lista de Friedman de las funciones legítimas del Estado es: 1) salvaguardar la ley y el orden; 2) definición de los derechos de propiedad y actividades relacionadas con la modificación de estos derechos y otras reglas del juego; 3) arbitraje en las disputas sobre la interpretación de reglas; 4) reforzamiento de los contratos; 5) promoción de la competencia; 6) provisión de una infraestructura para la moneda; 7) promoción de actividades para contrarrestar los monopolios y para aminorar problemas generados por las externalidades en las que la intervención estatal sea considerada abiertamente como necesaria; 8) promoción de actividades de apoyo a la familia y a las actividades de caridad.

M. Friedman (1966). *Capitalismo y libertad*. Ediciones Rialp

A partir de esta visión convencional del Mercado, se induce que este es un sujeto que de algún modo actúa con conciencia y voluntad. ¿Pero acaso puede afirmarse que el Mercado es un sujeto? ¿Cuál sería la naturaleza del concepto de Mercado?

En este debate, a las instituciones del Estado se les da un papel más o menos importante:

- En su versión más convencional, que se vincula con el pensamiento liberal y neoliberal, Samuelson (premio Nobel en Economía) y Nordhaus, definen el Mercado como el mecanismo mediante el cual los productores y consumidores fijan el precio y las cantidades producidas de un bien. En su manual *Economía*, hacen la siguiente reflexión, muy ilustrativa.
  "No caos, sino orden económico: El Mercado es como una maraña de compradores y vendedores. Parece casi un milagro que se produzcan alimentos en cantidades adecuadas, que sean transportados a los lugares exactos y que lleguen en buen estado a la mesa. Pero basta analizar más de cerca lo que ocurre en Nueva York o en otras economías para tener una prueba convincente de que un sistema de mercado no es ni un caos ni un milagro. Es un sistema con su propia lógica interna. Y funciona."
  En esta concepción del Mercado es inherente la idea de que a través de él es la mejor forma de servir a los intereses de la sociedad. A partir de esta idea, la teoría económica liberal mantiene que la intervención estatal consiste en la interferencia de las actividades del Mercado.

**Lectura recomendada**

**P. Samuelson; W. D. Nordhaus** (1997). *Economía* (pág. 25). Madrid: McGraw-Hill. (Disponible en: http://es.scribd.com/doc/35368070/ECONOMIA-SAMUELSON-NORDHAUS).

- A este debate, se le ha añadido una nueva perspectiva, basada en la visión institucional y evolucionista, la del acuerdo social. De algún modo es la confirmación de que las esferas económicas, políticas y sociales convergen completamente sin que se puedan desprender unas de otras, en contra

de lo que en su momento esbozó Adam Smith. La visión institucional y evolucionista entiende el Mercado como un conjunto de instituciones que facilitan el intercambio.

Se induce que el Mercado no es un sujeto o agente y, por lo tanto, no tiene la facultad de regular, sino que es un mecanismo social para facilitar el intercambio. El Mercado no es quien establece la regulación, sino una institución a la que los actores acuden ya sea para regular o intervenir creando un orden dinámico.

En esencia y volviendo al inicio, lo que se discute es el hecho de haber separado la "cosa" económica de la "cosa" política, dando a entender que son dos sistemas autónomos con su propia dinámica. Quien enfatizó explícitamente este cambió fue Adam Smith con su ensayo *The Wealth of Nations*, y sobre el cual Carl Polanyi ya destacó que Smith dibujó un proyecto social que en ese momento no tenía nada de real. La creación de un mercado de tierra, de dinero y de mano de obra no fue un resultado del despliegue espontáneo del capital, sino algo instrumentado desde el Estado, como institución omnipresente.

**Ejemplo**

Un buen ejemplo de cómo la economía se infiere en los aspectos políticos y sociales es lo que algunos historiadores y economistas españoles han denominado como **capitalismo castizo**. Un fenómeno que remarca cómo determinados sistemas institucionales pueden configurar un modelo económico, así como la ejecución de determinadas políticas públicas como la de las infraestructuras de un país entero.

**Lecturas complementarias:**

**G. Bel** (2011). *Espanya, capital París* (5.ª ed.). Edicions la Campana.

**C. Molinas** (2012). Secuencia de 4 artículos publicados en el dosier de Economía del diario *El País*.

http://economia.elpais.com/economia/2012/03/02/actualidad/1330712282_179577.html

http://economia.elpais.com/economia/2012/03/09/actualidad/1331323462_121650.html

http://economia.elpais.com/economia/2012/03/16/actualidad/1331928798_165067.html

http://economia.elpais.com/economia/2012/03/23/actualidad/1332525426_698077.html

### 3.3. Factores y variables que afectan a las organizaciones

En este apartado centraremos nuestros esfuerzos en discernir aquellos aspectos que más que influir sobre sistemas institucionales, centran su área de influencia sobre las mismas organizaciones o instituciones.

Veremos cómo muchos de estos factores son la expresión en un segundo nivel de aspectos ya tratados a nivel estructural y sistémico. Por ejemplo, la cultura organizacional como derivada de la cultura política y que en el nivel meso centra el estudio en aspectos de interiorización de las normas formales e informales de la propia organización y sistema.

En primer lugar, resulta imprescindible definir el concepto de organización sobre el cual, a pesar de parecer un ejercicio sencillo, siempre ha sido más fácil buscar ejemplos que dar una exacta definición del término. Los teóricos de la organización han intentado dar una definición a partir de la especificación de sus elementos fundamentales.

Una de las definiciones que concita más consenso es aquella que define a la organización como una "unidad social con unos objetivos particulares". Algunos de los elementos que ayudan a delimitar a las organizaciones son:

**1)** Están compuestas por una asociación de personas.

**2)** Tienen un fin u objetivo común.

**3)** Se establecen relaciones formalizadas entre esta asociación de personas.

**4)** Hay voluntad de continuidad en el tiempo.

**5)** Dispone de legitimación dentro del sistema institucional y social.

**6)** Pervive en el tiempo a pesar de un constante proceso de sustitución de miembros y personas.

**Lectura recomendada**

Para una definición de organización, podéis consultar: **B. A. Castro Sáez** (2007). *Análisis organizacional desde la teoría general de sistema* (págs. 35-45). (Tesis doctoral). Chile: Universidad de la Serena.

En segundo lugar, y utilizando el criterio de Carles Ramió, es interesante esquematizar de entrada cuáles son los elementos que influyen de manera directa sobre las organizaciones. Ramió, después de analizar cuáles han sido las aportaciones desde la teoría de la organización, concluye que se pueden discernir hasta tres grandes ámbitos:

**1) Ámbito político-cultural**. Este ámbito es más novedoso respecto al socio-técnico. Aquí se incluyen procesos socio-culturales, donde los parámetros informales tienen mucha importancia. En este ámbito se estudian los grupos humanos que ejercen sus propias dinámicas dentro de la organización, con objetivos propios y métodos de presión, obstrucción y trabajo que se ven influidos no solo por las normas y los elementos organizativos, sino por los valores, los procesos de socialización, la cultura grupal, etc.

**2) Ámbito socio-técnico.** Contiene todos los elementos que la teoría clásica ha analizado en el estudio de las organizaciones. En los años sesenta, con la teoría general de sistemas, ya establecieron que debían analizarse de forma

integral los factores que influyen, entre ellos: el entorno, los objetivos, la estructura administrativa, el proceso administrativo y los recursos humanos, recursos tecnológicos, financieros y materiales.

**3) Ámbito de control y mejora.** Las organizaciones de manera activa ejercen dinámicas de control para facilitar la adaptabilidad de los procesos organizacionales y las exigencias del entorno. Es, por tanto, una dinámica constante en las organizaciones.

**Lectura complementaria**

**C. Ramió** (1999). *Teoría de la organización y administración pública*. Tecnos.

No todas y cada una de las variables serán desarrolladas en este apartado, nos centraremos en las que consideramos más relevantes para el presente capítulo. Estas son:

- Cultura del grupo en la organización, poniendo énfasis en el ámbito de las organizaciones policiales (ámbito político-cultural).

- Estructura organizativa, con diversos ejemplos en el ámbito de la seguridad pública (ámbito socio-técnico).

- Disposición de recursos en las organizaciones (ámbito socio-técnico).

Hemos prescindido del ámbito de control y mejora, por implicar, más que una influencia sobre la organización, una reacción de esta para ejercer control y cambios sobre los demás factores.

### 3.3.1. Cultura del grupo en la organización. La subcultura policial

Como ya indicamos anteriormente en el apartado de cultura política, el concepto cultura dirigido a un colectivo tiene diferentes niveles de análisis, que van del macro (en el que se circunscribe la cultura política), el nivel meso, en el que nos encontramos y el nivel micro, que se asocia a procesos de socialización.

Así pues, en el nivel meso hay que hablar de la institución u organización y la aceptación e interiorización de las normas formales e informales de las organizaciones y sistemas por parte de los que las componen. Nos referimos a un ámbito de carácter político-cultural, en el que se analizan las organizaciones como sociedades que poseen sus propias prácticas políticas, que generan unas organizaciones informales y unos conflictos organizativos. Esa cultura organizativa se edifica sobre mitos, valores e ideología y se manifiesta de formas muy dispares, tales como rituales, costumbres, símbolos y un largo etcétera.

Para ejemplificar un caso de cultura grupal específica, que además tiene relevancia en el ámbito de la seguridad, centraremos el análisis en la organización policial, en lo que se denomina cultura o subcultura policial. En primer lugar haremos una descripción del término, para luego desgranar cuáles son los estudios en este ámbito.

Nos referimos a cultura como aquellas presunciones compartidas que tienen una influencia activa y decisiva sobre las ideas, actitudes y experiencias. En estudios previos sobre policía, principalmente en Estados Unidos, se usa el concepto de *cultura*. De todos modos, y para no confundirlo con culturas nacionales o étnicas, a nivel europeo se refieren al concepto como *subcultura policial*. Analizando la subcultura en un lugar de trabajo, otros conceptos aparecen relacionados, como *professional knowledge* o *local knowledge*, y su relación con los procesos de formación y acción policial.

**Lecturas complementarias**

**P. Brooker** (2003). *A Glossary of Cultural Theory.* Londres: Arnold.

**J. H. Skolnick** (1966). *Justice Without Trial: Law Enforcement in a Democratic Society.* Nueva York: John Wiley and Sons.

Las construcciones, parámetros y normas explícitas e implícitas de los cuerpos policiales conforman y modulan sus respuestas y la ejecución de las políticas públicas en seguridad ciudadana. Se constata que el modo en que la policía ejecuta y ejerce su discrecionalidad se guía más por los valores y actitudes de su cultura policial que por las normas o la jurisprudencia. El concepto de cultura policial puede referirse a las habilidades principales y los aspectos cognitivos que tienen efecto sobre lo que se define como trabajo policial, incluyendo costumbres aceptadas, normas y principios de conducta. Hasta el momento, hay seis características de la cultura policial que son vistas, desde la literatura científica, como dominantes: cinismo, solidaridad a través de la identidad de grupo o bien por la mentalidad *nosotros-ellos*, suspicacia a raíz del hecho de poder ser atacados con violencia, corrupción, uso del engaño para luchar contra la criminalidad y uso coercitivo de la fuerza que incide en los conceptos de bravura y agresividad.

**Lecturas complementarias**

**J. H. Skolnick** (1966). *Justice Without Trial: Law Enforcement in a Democratic Society.* Nueva York: John Wiley and Sons.

**A. Goldsmith** (1990). "Taking Police Culture Seriously: Police Discretion and the Limits of Law". *Policing and Society* (vol. 1, núm. 2, págs. 91-114).

**J. Van Buuren; M. de Boer** (2009). *Security Ethics. A thin Blue-Green-Grey Line*. FP7: INEX WP3 Report.

En cualquier organización es necesario tener estos elementos culturales que refuercen el colectivo ante la naturaleza impersonal del trabajo o actividad que se ejerce. Las características culturales son los aspectos *man-made* (hechos por el hombre), que influyen en la organización grupal como distintivo de la organización desde un punto de vista más normativo y estructural. Pero ambos, estructura y cultura, influyen sobre la personalidad y el comportamiento. De todos modos, la cultura propiamente dicha puede operar de forma implícita e imperceptible.

**Lectura recomendada**

**M. Stevens** (2005). *Police in Society* (Unpublished lecture at California State University) (disponible en: http://faculty.ncwc.edu/mstevens/205/205lect01.htm).

Los estudios académicos sobre la cultura policial han sido llevados a cabo desde la perspectiva de la sociología, la psicología y la psicología social. Los últimos años han aparecido estudios desde la antropología, cosa que implica un cambio de perspectiva y la aparición de nuevos conceptos.

En primer lugar introduce la mentalidad o la orientación cognitiva que afecta en cómo el individuo y el grupo se ven a sí mismos y ven a los otros, el llamado *worldview*. En segundo lugar, y al mismo tiempo, la antropología añade la idea de una fuerza no material en la organización, que se refleja en un sistema no escrito de valores, que determina lo que se llama "Knowledge taken-for-granted[17]". En tercer lugar, junto a este conocimiento que se sobreentiende, aparecen conceptos como *professional knowledge*, aquel conocimiento adquirido de manera formal, o el *local knowledge*, aquel que los alumnos adquieren en la calle, en el día a día, y muy a menudo, no coincidente necesariamente con las normas y regulaciones formales. Finalmente, la antropología añade un nuevo concepto que acompaña al grupo y que ayuda a simplificar una cantidad ingente y compleja de información, los llamados postulados, afirmaciones sencillas que ayudan a sintetizar de forma simple una cultura de grupo que cohesiona y armoniza al colectivo.

(17)*Knowledge taken-for-granted*, podría traducirse como: un conocimiento que se da por hecho o que se sobreentiende, sin necesidad de ser reflexionado ni cuestionado. Este tipo de conocimiento muchas veces sirve como amalgama para ocupar los espacios donde el conocimiento formal no llega al receptor, es decir, al sujeto.

**Lecturas complementarias**

**E. Freidson** (2001). *Professionalism: The Third Logic*. Cambridge: Polity Press.

**O. Jubany** (2008). "Constructing truths in a culture of disbelief; Understanding asylum screening from within". *International Sociology* (vol 26, núm. 1, págs. 74-94).

Habría muchos ejemplos, desde las diferentes ciencias sociales, en diferentes cuerpos policiales acerca de esta subcultura o cultura policial. En el plano de las ciencias policiales y políticas, Abby Peterson nos habla, en su ensayo *El control de las protestas políticas en "tierras fronterizas"*, de diferentes dispositivos policiales en el ámbito de la gestión del orden público y de cómo algunas acciones vienen determinadas por aspectos de la cultura organizacional.

**Lectura recomendada**

**Peterson** (2009). "El control de las protestas políticas en tierras fronterizas". *Revista Catalana de Seguretat Pública* (núm. 21, págs. 13-61).

Peterson nos introduce la acción policial en Dinamarca, durante la segunda mitad de los años noventa y la primera década del presente siglo. Entre alguno de sus ejemplos destaca la atención que presta a alguna de las acciones de las unidades especializadas en orden público. Las considera como parte de una subcultura de grupo dentro de la propia organización, y destaca:

> "... Dentro de la cultura activista de Dinamarca, la «patrulla antidisturbios» se ha convertido en un símbolo de la actuación policial represiva, incluso entre los elementos más moderados de la cultura activista. También dentro de la cultura policial de Dinamarca, se considera que la unidad de control de disturbios está formada por los agentes más rápidos y más duros; sus colegas les dan una imagen un poco aventurera."
>
> Peterson (2009, pág 49).

Peterson indica que las unidades especializadas buscan, entre otras cosas, elementos distintivos de diferenciación, objetivos propios que pueden alejarse incluso del objetivo de la organización en su conjunto y pautas de conducta propias, como masculinidad, dureza, aventurismo, etc. En el caso de una unidad especializada, se traduciría como una organización dentro de la propia organización.

Así pues, desde la perspectiva de la cultura del grupo o corporativa, cuanto más es ignorado, más autónomamente trabajan los mecanismos informales y culturales de los colectivos humanos y las organizaciones.

### 3.3.2. Los efectos de la estructura organizativa sobre las instituciones. Organizaciones policiales

A pesar de que pueda parecer confusa la frontera entre esta variable y la anterior, hay una diferencia sustancial: en la anterior los objetos sobre los que derivaban los efectos eran finalmente los procesos de socialización del individuo o grupo, en este caso, los aspectos organizativos pueden no solo afectar al proceso de socialización del grupo, sino a los resultados en otros ámbitos de esa organización, a nivel de eficiencia, eficacia y viabilidad de la propia institución, entre otros.

**Lectura recomendada**

**M. Baena** (1999). *Curso de ciencia de la administración* (vol.1). Madrid: Tecnos.

En primer lugar, es bueno recordar cuál es el objeto de estudio que nos ocupa, las instituciones que se circunscriben en el sector público, es decir, la Administración pública. Cuando hablamos de estudios sobre la estructura organizativa, no podemos hablar de una ciencia de la administración con un método y un enfoque propio estrictamente, sino de una ciencia de la administración que utiliza métodos y enfoques distintos tomados de diferentes ciencias sociales.

Ya hemos mencionado la teoría de las organizaciones, que proviene del mundo anglosajón. Carles Ramió nos detalla el enfoque de esta disciplina en el estudio de la Administración pública y como hemos comentado, el estudio de la estructura organizativa se circunscribe en el ámbito socio-técnico. En este ámbito se incluirían aspectos como la propia estructura organizativa, los procesos administrativos, así como la gestión de los recursos, que discutiremos más adelante.

¿Qué define a las organizaciones operativas que forman parte de la gestión de la seguridad pública (seguridad ciudadana, emergencias)?

Sin duda, estas organizaciones, con todos los matices, se ajustan a la más clásica de las definiciones de la administración burocrática. Las características más relevantes de la definición son:

**1)** Una jerarquía o escala de mando bien determinada.

**2)** Un sistema de procedimientos y reglas para manejar todas las eventualidades que se presenten en el trabajo.

**3)** Una división del trabajo basada en la especialización[18].

**4)** Promoción y selección basada en las competencias técnicas.

(18)A pesar de que la división territorial también es importante, cuando nos referimos a trabajo, el criterio es de especialización.

**5)** Impersonalización en las relaciones humanas de carácter administrativo[19].

(19)La impersonalización entendida como un proceso de eficiencia al gestionar el día a día de la organización. Es conocido el uso de identificadores policiales a partir de números que despersonalizan al agente.

Estas características son fruto de un proceso de racionalización de la organización que fue definido por primera vez por Max Weber. El modelo burocrático surgió y se perfeccionó en el período de la revolución industrial, según Weber, para racionalizar procesos bajo la premisa de la eficacia. Por tanto, la burocratización podríamos definirla como una invención social que se perfeccionó durante la revolución industrial.

En el caso de organizaciones como la policía o los bomberos, también sería interesante añadir dos aspectos relevantes, los de coordinación y control. Según Ledbetter, cada uno de ellos se traduce en los siguientes mecanismos y fórmulas organizacionales:

- Cuando hablamos de coordinación, esta viene determinada por cómo diferencia sus actividades la organización. Básicamente, los criterios de coordinación dependen de si la estructura es funcional, es decir, a partir de las especializaciones; o divisional, es decir, división de actividades de carácter territorial. Evidentemente, muchas organizaciones comparten en su seno las dos formas de estructura.

- Cuando hablamos de control, los mecanismos que se desarrollan son: centralización, toma de decisiones en la pirámide, formalización y guías para cualquier tipo de toma de decisión, establecimiento de objetivos y finalmente, clonar –compartir valores y expectativas.

**Lectura recomendada**

**R. Ledbetter** (2003). *Organizational Structure: Influencing factors and impact in the Grand Prairie Fire Department* (págs. 10-17). Texas, USA: Executive Fire Officer Program. National Fire Academy.

Aquí podríamos tomar como ejemplo el efecto que tienen los protocolos de actuación en muchas de estas organizaciones. En el caso del Cuerpo de Mossos d'Esquadra (Policía de Cataluña), son bien conocidos los PNT (procedimientos normalizados de trabajo), que regulan, desde la actuación policial en caso de motines en la prisión, hasta la actuación policial en caso de acciones de protesta. Estos procedimientos regulados formalizan cualquier tipo de relación o actuación policial, provocando, entre otras cosas, la falta de flexibilidad en la toma de decisiones, un entorpecimiento del proceso de toma de decisiones y que el funcionario asuma un rol estrictamente burocrático.

**Lectura recomendada**

**F. Guillén** (2012). *Policia i seguretat*. Servei Publicacions UAB.

A pesar de lo dicho hasta el momento, es evidente que estas organizaciones, a raíz de los cambios a los cuales se enfrentan, han iniciado procesos de adaptabilidad al entorno y a los nuevos retos. Pero debemos hacer un inciso, esta adaptabilidad y estos cambios muy a menudo van orientados o bien a la introducción y uso de nuevas tecnologías o a la relación que se establece entre la organización y el exterior. Por ejemplo, cuando hablamos de policía de proximidad, cartas de servicios, atención al ciudadano, actividades activas de prevención, etc., pero cuando hablamos de aspectos organizacionales, esto resulta más difícil y evidentemente no siempre exitoso, como veremos más adelante.

**Cambios en las organizaciones**

Algunos de los fenómenos a los que se enfrentan las organizaciones en general son los cambios en el entorno social y político, el aumento y diversificación de las tareas y funciones exigidas, complejidad en la gestión de los recursos humanos por la introducción de nuevas tecnologías y la necesidad de nuevas habilidades, que cubran la pluralidad de tareas.

A. Castro Sáez (2007, págs. 65-85). *Op. Cit.*

No nos vamos a entretener en una descripción detallada de una organización en el ámbito de la seguridad pública, ya sea de bomberos o de policía, pero sí que citaremos como ejemplo algunas reflexiones sobre los procesos que se dan en ellas y a la vez algunos de los problemas y conflictos que han provocado desajustes en estas organizaciones.

En primer lugar citaremos la reflexión que nos ofrece Francesc Guillén acerca de las fuerzas centrípetas y centrífugas sobre las organizaciones policiales en Europa y de los efectos que tienen estas en su estructura. Guillén indica que las organizaciones policiales encaran dos problemáticas a la vez, y que cada una de ellas requiere de una respuesta organizativa diferenciada.

- **Procesos de democratización**, que exigen una mayor atención por parte de los cuerpos de seguridad a las demandas del ciudadano y a un trato más cercano.

- **La nueva criminalidad**, que surge, entre otros motivos, por las nuevas tecnologías de la comunicación, el transporte y el mayor grado de movilidad en un mundo cada vez más globalizado en lo económico, pero también más cohesionado en lo político.

**Espacio Schengen**

Tenemos el ejemplo del espacio Schengen, que permite la libre circulación de personas y bienes entre los países firmantes, no todos ellos miembros de la Unión Europea, como el caso de Suiza

Estos dos fenómenos provocan dos respuestas organizativas diferenciadas:

- **Procesos de democratización:** Un mayor grado de descentralización, o como bien dice Guillén, como mínimo de desconcentración, y a la vez de proximidad al ciudadano.

- **Nueva criminalidad.** Un mayor grado de centralización o concentración en el ámbito de las unidades especializadas y la lucha contra estos fenómenos.

En su descripción, Guillén cita varios casos ejemplares, pero nos referiremos específicamente al belga por ser muy ilustrativo. En los años noventa la policía belga sufrió algunos reveses que afectaron severamente a su imagen, pero fue el caso Dutroux el que de algún modo desató la crisis institucional subsiguiente.

**Caso Marc Dutroux**

Aunque en la década de los setenta y la década anterior se habían detectado muchas deficiencias, fue el caso de la desaparición de seis jóvenes a manos de Marc Dutroux el que desembocó en una crisis institucional. De las seis jóvenes, solo fueron rescatadas con

vida dos de ellas. Más tarde, y para agravar la situación, Marc Durtoux consiguió fugarse del Palacio de Justicia.

El modelo policial en ese momento era tripartito, con una gendarmería (policía militarizada), una policía judicial y las policías locales. La gestión por parte de la policía fue desastrosa por diferentes motivos que no eran nuevos, la comisión Bourgeois, creada en 1988 a consecuencia de los asesinatos de Brabante, ya detectó, entre otros:

- Una falta de confianza entre justicia y policía.
- Una coordinación deficiente entre los distintos departamentos policiales.
- Una acumulación de rivalidades entre ciertas unidades de departamentos.
- Una ausencia de policía científica y de análisis de la delincuencia adecuados.
- Una falta total de política coherente en materia de litigios.

**Lectura recomendada**

**G. Pyl** (2000). "La reforma de los cuerpos policiales en Bélgica". *Revista Catalana de Seguretat Pública* (núm. 6-7, págs. 131-172).

A estos hay que añadir la ocultación de información entre cuerpos policiales y una constante competición entre ellos.

Para intentar resolver estos problemas acumulados, se llegó al Acuerdo Octopus. ¿En qué consistía? Básicamente, en que los tres servicios policiales existentes se integraran en dos niveles, uno local y uno federal. Una nueva estructura de estatuto único para los dos niveles policiales, tanto administrativo como salarial, en formación y con infraestructuras comunes, y todos sometidos a una inspección general independiente.

El nivel local tiene hasta 196 zonas de policía de base, aunque el propio modelo está siendo revisado en este momento. Y el nivel federal concentra las misiones más especializadas y supralocales en el ámbito de la policía administrativa y judicial.

Así pues, la nueva organización dentro de lo que es la propia policía sufre un doble proceso, uno de centralización en los servicios especializados y descentralización en el territorio. Como comenta Francesc Guillén, cada uno de los dos procesos pretende dar respuesta a dos fenómenos diferenciados. Tampoco debemos olvidar que la relación de la propia organización también sufrió cambios respecto al resto del sistema, especialmente con relación al Ministerio de Justicia y las autoridades locales.

**Órganos conjuntos**

Con relación al Ministerio de Justicia y las autoridades locales, se crean órganos de coordinación y planificación conjuntos.

- El Consejo de Policía y los consejos municipales.
- El Consejo Federal de la Policía.
- El Consejo Consultivo de Alcaldes

- Los consejos zonales de seguridad.

F. Guillén (2012). *Op. Cit.*

### 3.3.3. Disposición de recursos en las organizaciones

En primer lugar, como ya se ha insinuado, cabe comentar que las organizaciones e instituciones que forman parte de la Administración pública tienen lógicas diferentes, y evidentemente, también en la gestión de sus recursos, ya sean logísticos, económicos o humanos.

Joan Subirats cita a Rayner y Galy para centrar los puntos por los cuales la Administración pública es una organización diferenciada. Sin citar cada uno de los puntos, podemos destacar aquellos que afectan al ámbito de la gestión de los recursos:

> "Los organismos públicos no escogen el ámbito de su actuación, sino que les viene definido estatutariamente, mientras el sector privado se sitúa donde contempla posibilidad de beneficio. ..."
>
> "...La determinación de objetivos es mucho más confusa, ambigua y plural que en el sector privado."
>
> "... Es difícil medir o evaluar el rendimiento de las organizaciones públicas, dada la inexistencia de «números rojos», de cuenta de resultados objetivables. No resulta fácil saber si se ha conseguido lo que se pretendía. ..."
>
> "... La gestión de los recursos humanos está mucho más condicionada en el sector público, tanto en la selección, como en la exclusión o promoción de su personal, siendo muy difícil premiar la excelencia de la labor de cuadros y gestores. ..."
>
> "... También la gestión de los recursos financieros es mucho menos flexible, dadas las formalidades presupuestarias y la existencia de controles de legalidad del gasto. ..."
>
> "... La inexistencia de la sensación de riesgo, el predominio de lo perenne o estructural sobre lo coyuntural. ..."

**Lectura recomendada**

**J. Subirats** (1990). "La administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta". *Documentación Administrativa* (núm. 224-225).

A partir de estas premisas, podemos afirmar que los organismos públicos parten de una posición diferenciada con relación a los privados. Aquí no vamos a presentar las bases económicas para comprender las políticas públicas. Lo que sí vamos a indicar es que esta situación ha entrado en un proceso de cambio durante las últimas décadas. Ya en la década de los setenta se inició un proceso que intentaba de algún modo introducir mecanismos de gestión y de organización del ámbito privado al público.

**Lectura recomendada**

Para documentarse sobre las bases económicas de las políticas públicas, podéis consultar:

**X. Ballart; C. Ramió** (2000). C. *Ciencia de la Administración* (págs. 483-498) (Colección Ciencia Política). Valencia: Tirant lo Blanch.

Este proceso se construyó y se construye sobre dos grandes argumentos. El primero se refiere a la falta de distinción entre la dimensión política y administrativa de los organismos públicos, y el segundo sobre la base de la eficiencia en la utilización de recursos cada vez más escasos.

**Distinción entre dimensión política y administrativa.** Generalmente toda organización pública formula objetivos que priorizan unos resultados que se circunscriben en el marco de su misión fundamental. Todo esto significa crear unas preferencias y unas finalidades que van directamente conectadas a unos intereses y son portadoras de unos valores específicos. Es en este punto donde se puede decir que las políticas públicas no son neutrales ni son estrictamente objeto de la racionalidad técnica y económica como tampoco están al margen de la política y la ideología. Este lazo intrínseco ha sido el que de algún modo se ha intentado cuestionar por parte de varios autores con un enfoque economicista y gerencialista, que ven la Administración como neutral con relación a la política, y como un conjunto de instituciones que ejecutan de forma maquinal las políticas sin interferencia o conexión con el nivel político. A partir de esa separación, es posible introducir técnicas e instrumentos del *management* propios del sector privado.

**Lectura recomendada**

**X. Ballart; C. Ramió** (2000). C. *Ciencia de la Administración* (págs. 498-504) (Colección Ciencia Política). Valencia: Tirant lo Blanch.

**Asignación eficiente de recursos.** Es recurrente argumentar que la Administración hace un uso menos eficiente de los recursos y este argumento gana peso si quien lo utiliza equipara la naturaleza de las organizaciones públicas y privadas. Desde esta perspectiva hay dos fórmulas para mejorar esta eficiencia: privatizar o utilizar métodos de gestión propios del sector privado, como por ejemplo, la gestión por objetivos.

**Privatización de la seguridad**

Cada vez hay más voces, tanto dentro como fuera de la Administración, que defienden que la seguridad en eventos deportivos o lúdicos debe ir a cargo de empresas privadas o que los servicios de los cuerpos de seguridad deben ser remunerados.

Todo esto lleva a un intento de equiparar ambas organizaciones, públicas y privadas. Ya sea desde un punto de vista organizacional, como desde la óptica de prestación de servicios. De esta lógica, las organizaciones a cargo de la seguridad pública tampoco han escapado. Andrea Giménez-Salinas, citando a Shearing y Stening, habla de una *quiet revolution*, en la que a diferencia de las transformaciones hacia una estatalización de la seguridad en el S. XIX, se está evolucionando en el sentido inverso en la mayoría de países, sin ser precisos grandes cambios legislativos ni políticos. Alimenta este proceso el hecho de que, desde diferentes niveles de la Administración, se están potenciando los procesos de la triple P, *Public & Private Partership*.

**Lectura recomendada**

**Giménez-Salinas Framis** (2004). "En busca de un modelo público-privado de gestión de la seguridad". *Revista Catalana de Seguretat Pública* (núm. 15, págs. 13-28).

¿Cuáles son los motivos que se expresan para justificar un proceso de privatización de la seguridad o como mínimo de colaboración con la iniciativa privada? Además de los arriba ya mencionados, en el sector de la seguridad pública se argumenta:

- Unos recursos financieros limitados. Los Estados están sufriendo una incapacidad para garantizar un nivel adecuado de la seguridad y el orden público. Especialmente en espacios privados.

- Emergencia de grandes conglomerados económicos privados que pueden sufrir ataques a su seguridad. Muchas grandes compañías ya invierten cantidades importantes de dinero para garantizar la seguridad en sus instalaciones, propiedades y productos.

- El crecimiento en la privatización de grandes esferas o dominios económicos. En este aspecto hablamos de grandes infraestructuras que las últimas décadas han pasado a manos privadas, pero mantienen un uso público, como aeropuertos, puertos, autopistas, el metro, etc. Pero también otros grandes espacios, como centros financieros, centros comerciales, etc.

- Cambios en las tecnologías de la información. Sin duda un ámbito donde la criminalidad es más innovadora y mutable es el de las redes sociales.

Ante estas carencias y hechos consumados, muchos ya consideran como necesario un proceso hacia una transferencia de ciertas obligaciones que estaban en manos públicas a las privadas, o como mínimo, a compartirlas.

En este proceso, los países anglosajones tienen mucha más experiencia. Un buen ejemplo podemos verlo en el sistema penitenciario de Inglaterra y Gales, donde se privatizaron diferentes servicios. Entre ellos, el transporte de detenidos y hasta once prisiones en el 2008.

El modelo consiste en una supervisión por parte de un organismo público, en este caso el PECS (Prisoner Escort And Custody Service), como parte del Her Majesty Prison Service. La PECS, desde la segunda mitad de la década de los noventa, empezó a hacerse cargo de la contratación de compañías privadas para el traslado de detenidos y prisioneros entre las comisarías y el tribunal, entre las prisiones y el tribunal y a la vez de su custodia mientras están en el proceso judicial. Encontramos el caso de Reliance Security-Group, que ya ofrece servicios a Escocia, Inglaterra y Gales. La PECS las designa para estos servicios. Este proceso hacia un modelo de supervisión y privatización se repitió en las prisiones, que, como ya hemos dicho, en el 2008 llegó a tener hasta once.

***Lay observers***

Los *Lay observers* son voluntarios que comprueban, en el servicio de traslado, que el prisionero recibe un trato y un servicio por parte de las compañías privadas que se ajusta a la legalidad.

**Lectura recomendada**

**M. Pons Aguilar** (2008). "Vigilancia y traslado en las prisiones europeas de nuestro entorno". *Revista Catalana de Seguretat Pública* (núm. 19, págs. 195-216).

### 3.4. Factores y variables individuales

En un primer momento hemos centrado nuestro análisis en aquellos factores que influyen sobre las instituciones desde la perspectiva del sistema, y en un segundo momento en aquellos factores que tienen más incidencia en las propias organizaciones.

En este último apartado describiremos algunos de los factores que de algún modo tienen incidencia sobre los individuos que componen estas organizaciones. En concreto, analizaremos las variables de socialización.

Aquellos aspectos que afectan al proceso de toma de decisiones, a pesar de ser un tema que merecería formar parte de este apartado, será desarrollado en el capítulo "Escenarios decisionales y estilos de elaboración" de este mismo módulo.

Las diferentes teorías institucionalistas han dado un grado de importancia diferente a la capacidad del individuo de incidir sobre las instituciones. De hecho, y como ya hemos comentado, dentro de lo que se conoce como neoinstitucionalismo, solo la aproximación económica de la elección racional ha dado al individuo el eje sobre el que pivotan las decisiones finales que afectan finalmente a las políticas públicas.

Otras disciplinas, como la sociología, la psicología social y la psicología pondrán también, como veremos a continuación, los factores micro o individuales como centro y foco de su atención.

### 3.4.1. Procesos de socialización

Cuando hablamos de socialización, lo hacemos como un doble proceso, uno de aprendizaje y otro como interiorización del otro o los otros, es decir, en los términos en que un individuo interioriza los elementos sociales, culturales de su entorno, que pasan a formar parte y a configurar su personalidad para adaptarse a ese entorno. Es un proceso que tiene lugar a lo largo de toda la vida, con intensidades, procesos y agentes socializantes distintos.

El proceso de socialización aporta al individuo lenguaje, valores, normas, creencias, la comprensión del otro, así como de uno mismo con relación al entorno social. Con relación al origen social de la personalidad, hay varias aportaciones, pero vamos a destacar las teorías sobre la socialización de George Herbert Mead y Charles Horton.

De forma breve podemos decir que en el caso de la teoría del *social self* (el *ser* social), Herbert sostuvo que "el yo social" se desarrolla a partir de las interacciones sociales con los demás. La interacción social implica vernos como nos ven los demás, o tomar el papel del otro. Tomar el papel del otro implica una interacción constante entre el "I" (Yo) y el "me" (mí).

Herbert habla de tres componentes del *social self*. El "I" como elemento subjetivo del ser (*self)* que involucra las experiencias directas de uno mismo y que se desarrolla sin lenguaje. El "me" como elemento objetivo del ser y consistente en cómo vemos a los demás y cómo nos vemos a nosotros mismos y que se desarrolla con el lenguaje. Y finalmente el "mind", que consiste en tomar los roles de los demás, la interacción entre el *"*I*"* y el "me". Los demás pueden ser una persona relevante o grupos, con los que participamos y con los que adaptamos nuestro comportamiento para encajar mejor en sus expectativas.

**Lecturas recomendadas**

**R. M. Lichtman** (1970). "George Herbert Mead's Theory of the Self Open Access Dissertations and Theses". *Paper* (núm. 5775, págs. 1-42).

**D. Rey Grimaldi; M. E. Cardenal** (2006). *Introducción a la sociología* (págs. 81-85). Universidad de las Palmas de Gran Canaria.

Por otro lado, la teoría desarrollada por Charles Horton Cooley en torno al concepto *looking glass self,* indica que la personalidad del individuo se construye sobre la base de la relación con los otros, especialmente la manera como los demás nos ven y aquello que esperan de nosotros. Es decir, hacemos un ejercicio constante de modulación para encajar mejor en las expectativas que los otros tienen de nosotros. Así pues, aprendemos a vernos a nosotros mis-

mos en función de cómo nos ven los demás, y este es un proceso de cambio constante que se da toda la vida, aunque algunos teóricos indican que con la edad puede relajarse o incluso desaparecer.

Con relación al proceso de socialización, podríamos distinguir diferentes tipos de socializaciones. Una socialización primaria, que se asocia la niñez y por la cual nos convertimos en miembros de la sociedad o grupo social. Aquí es donde el individuo asume roles, se hace una abstracción de él mismo y se acaba una vez el concepto que construimos de sociedad o entorno se ha establecido en nuestra consciencia definitivamente. En una segunda fase, entramos en un período de socialización secundaria, que se refiere a todo *input* que recibe el individuo una vez ya socializado. Esta segunda fase adquiere mucha importancia en sociedades complejas y plurales como las actuales, donde conviven distintos grupos, así como diferentes organizaciones.

También se pueden distinguir dos tipos más de socialización, la llamada resocialización y la socialización anticipada. La resocialización es un proceso abrupto y en algunas ocasiones traumático, en el que el individuo se socializa de nuevo en los parámetros que se incluyen en la niñez, pero en período adulto. Respecto a la socialización anticipada, solo cabe añadir que se da cuando un individuo ya socializado quiere cambiar a un grupo distinto en el futuro y para ello empezará a comportarse tal y como se supone que debe hacerse en ese grupo. Este proceso de socialización muchas veces puede ir asociado a aspectos de movilidad social, empleo, grupo de amistades, etc.

A todo esto hay que añadir los ámbitos de socialización como la familia (íntimo), la escuela (como institución), el grupo de iguales (amistades), los medios de comunicación y finalmente, las **agencias de socialización**. Es aquí donde podemos incorporar la idea de procesos de socialización en las organizaciones, como la iglesia, los clubes, la policía, etc.

Recuperando lo dicho en el apartado de las culturas organizacionales, vista esta cultura organizacional como una visión compartida de valores, símbolos y comportamientos, es interesante mostrar aquí cuál es el proceso de socialización que nos lleva hasta este punto. Cuando hablamos de agencias de socialización u organizaciones, podemos utilizar el modelo que nos presenta Robbins, en el que detalla los estadios en el proceso de socialización dentro de una organización.

Robbins no presenta estrictamente organizaciones públicas, pero el modelo es perfectamente adaptable. Vemos las etapas siguientes:

- **Socialización previa**. En la que el aprendizaje que ocurre se da antes de integrarse a la organización y en la que el individuo a socializar prevé realidades, necesidades y sensibilidades de la organización, para ir adaptando

**Lectura recomendada**

**S. P. Robbins; T. Judge** (2012). *Organizational Behaviour* (15.ª ed.). Prentice Hall.

sus habilidades, capacidades, valores y visiones de la realidad. Podríamos equiparar esta fase a la antes mencionada de **socialización anticipada**.

- **Encuentro**. Cuando el individuo empieza a administrar los conflictos que puedan suponer las contradicciones de su socialización previa con la del trabajo, o empieza a discernir los roles grupales, así como intentar familiarizarse con estos. En una organización policial, podríamos equipararlo con el proceso de formación previo a la entrada definitiva al cuerpo policial.

- **Cambio y habilidades**. El individuo ya tiene clara una lectura de los roles, valores, normas y tareas dentro de la organización. Se interiorizan definitivamente estas características llegando a encajar dentro del grupo.

Estos períodos de socialización dentro de la organización, de algún modo forman parte de los procesos con los que la organización garantiza su reproducción y supervivencia como tal. Otros mecanismos son los procesos de selección, y la dirección de la organización, que normalmente lidera los cambios y establece las normas que hay que adoptar.

Haciendo una transposición de este proceso de socialización a una organización policial, podríamos encontrar los siguientes paralelismos y ejemplos.

- **Socialización previa o anticipada**. En este caso podríamos hablar de los procesos selectivos que se dan en los cuerpos policiales. Muchos de ellos, más allá de pruebas de carácter psicotécnico, incorporan como requisitos previos un conjunto de perfiles competenciales que ya se entienden como un primer filtro para acceder a la organización. Estos perfiles muy probablemente serán trabajados y formarán parte del proceso de formación posterior. Aquí encontraríamos conceptos como, motivación e identificación con la organización, capacidad de cooperación, autocontrol y una buena gestión de las emociones, etc. Estas competencias se enmarcarían en las ya mencionadas *professional knowledge*, o los elementos formales que permitirían la socialización. Son los valores que vienen determinados por la dirección de la organización.

- **Encuentro**. Como hemos dicho, este punto del proceso se puede equiparar al momento en que reciben su formación básica. Y es en este momento en el que se les intenta potenciar esas habilidades, visiones, valores y tareas que son características del cuerpo policial. Aquí es donde se genera un importante tema de debate, el proceso formal de formación, ¿socializa correctamente o, al menos, en la dirección que la organización se propone? Los estudios a este respecto son muy críticos. Chappell y Lanza-Kaduce afirman que no es así. En su ensayo sobre la socialización en las aca-

(20)Los *core values* son valores predominantes o primarios que son aceptados por la organización.

(21)Jerárquica, formalización de procedimientos, división del trabajo, promoción por capacidades técnicas e impersonalización de las relaciones

demias de policía, en las policías norteamericanas, presentan el fracaso que supuso querer cambiar los *core values*[20] de una organización, que ya hemos definido como burocrática[21] y a la que ellos añaden el concepto de paramilitar[22]. En ese proceso de cambio pretendían incorporar aspectos de policía de proximidad con aspectos de flexibilidad y eficacia. Después de pasar por el proceso formativo, los alumnos que terminaron su formación reproducían las actitudes, procesos así como los valores ya preexistentes en la organización. Es aquí donde toma relevancia el concepto ya introducido de *local knowledge* o *cantine culture*.

(22)Mentalidad nosotros vs. ellos, visión de un potencial riesgo y peligro del exterior, que implica el uso de la fuerza, formación física, formación bajo presión, uso de las armas, algunos rituales, énfasis en la cadena de mando y, por supuesto, disciplina. Chappell y Lanza-Kaduce (2009) Op.cit

- **Cambio y habilidades**. En este punto, nos referimos al momento en el que se incorporan al lugar de trabajo. Solo cabe destacar que en todas las policías hay procesos de prácticas que o bien pueden situarse al final del proceso formativo teórico, o bien intercalados. Este momento ya podría considerarse como de cambio. También añadir que más allá del proceso de socialización formal, también encontramos los informales. Con relación a los aspectos más informales de este proceso de socialización, tenemos el ejemplo que nos ofrece Olga Jubany. Desde su perspectiva antropológica, nos presenta cómo los aspectos culturales y organizacionales influencian la personalidad y el comportamiento de los funcionarios de inmigración en España y Reino Unido. Según esos mismos funcionarios, ellos no deciden sobre las peticiones de asilo que les llegan. Esta negativa ante la responsabilidad legal al tomar esa decisión es apoyada por las propias instituciones, que mantienen que el rol de los funcionarios es estrictamente burocrático. Esto se rige por una moralidad burocrática que desemboca en obediencia y en cumplir con el deber más que con la empatía o la responsabilidad a nivel personal. Mientras que las organizaciones policiales mantienen que sus agentes tienen un rol estrictamente burocrático, los resultados de la mayoría de estudios indican el alto grado de autonomía, en sus decisiones y consecuentes resultados, que mantienen los agentes. Por esta razón, es muy importante entender cuáles son las prácticas policiales, incluso cuando no son estrictamente reconocidas por la organización.

**Lecturas recomendadas**

**E. Freidson** (2001). *Professionalism: The Third Logic*. Cambridge: Polity Press.

**A. T. Chappel; L. Lanza-Kaduce** (2009). "Police Academy Socialization: Understanding the Lessons Learned in a Paramilitary-Bureaucratic Organization". *Journal of Contemporary Ethnography.*

**O. Jubany** (2008). "Constructing truths in a culture of disbelief; Understanding asylum screening from within". *International Sociology* (vol 26, núm. 1).

**D. Monjardet** (1994). "La culture professionnelle des policiers". *Revue français de sociologie* (núm. 35, págs. 393-411).

# 4. Definición del problema y configuración de la agenda

Con este capítulo se inicia el análisis, fase por fase, del proceso de políticas públicas que se continuará en los siguientes tres capítulos. El capítulo introduce un aspecto básico del análisis de las políticas públicas: la consideración de determinados temas como temas que interesan a las instituciones públicas. La exploración de este aspecto implica que, en primer lugar, se presente y se defina lo que es un problema. De esta definición se deben retener un par de elementos importantes: la subjetividad de las definiciones de los problemas y la relación entre la definición del problema y la solución planteada. Seguidamente, el capítulo gira hacia la consideración de los procesos de elaboración de la agenda política. En este sentido, en primer lugar se definen los conceptos y, en segundo, se presentan los posibles factores y variables que pueden explicar la formación de la agenda política.

## 4.1. ¿Qué es un problema?

Todos sabemos qué es un problema porque es un concepto que utilizamos habitualmente en nuestra vida diaria. Solemos relacionarlo con la idea de una situación que no nos gusta, indeseable. En el contexto del análisis de las políticas públicas, sin embargo, utilizamos este término de una manera un tanto más específica y más adecuada para nuestra actividad. Fijémonos en estas tres definiciones de *problema*:

**1)** Un hecho, una condición, que no nos gusta, nos incomoda. Situación indeseable.

**2)** Un hecho, una condición, que queremos cambiar, que creemos –por alguna razón– que debe cambiar. Situación injusta.

**3)** Un hecho, una condición, que tiene solución, que se puede modificar. Situación mejorable.

Como podemos observar, todas son ligeramente diferentes y, lo que es más importante, cada una de éstas resulta más exigente que las anteriores. Es decir, su rango de posibles casos es cada vez más reducido:

- Situación indeseable
- Situación indeseable + que queremos cambiar
- Situación indeseable + que queremos cambiar + que tiene solución

No siempre estamos en disposición de decir que podemos cambiar lo que no nos gusta. Esto dependerá de las herramientas de las que disponemos para cambiar el mundo y de las posibilidades que nos ofrecen. A nadie le gusta una catástrofe natural, pero es un hecho que muchas veces no podemos evitar, sólo podemos incidir sobre su impacto. Por otra parte, a veces no creemos que lo que nos incomoda deba ser cambiado. Esto depende de nuestra imagen de cómo debería ser el mundo, de si pensamos que lo que no nos gusta es, además, fruto de una injusticia o disfunción que justifica nuestra intervención.

**Ejemplo**

A alguien puede no gustarle el crecimiento urbanístico que experimenta su ciudad y resultarle incómodo, lleno de inconvenientes, pero, sin embargo, no encontrar razones para justificar algún tipo de intervención sobre éste, sea porque le parece una situación inevitable, sea porque ningún principio claro justifique su modificación.

En el análisis de políticas públicas, cuando se habla de *problema* sólo se hace en el tercer sentido. **Un problema siempre debe estar vinculado a una solución**.

**Problemas sociales**

Las distintas escuelas sociológicas que se han ido sucediendo han tratado los problemas sociales de diferentes maneras. Para los positivistas, los problemas eran sobre todo *hechos objetivos* que se debían tratar de una manera científica, como si reclamaran un remedio único que la ciencia podía determinar. Para los funcionalistas, los problemas sociales eran expresiones de un mal funcionamiento del sistema social, es decir, eran síntomas de disfunciones latentes. Por ello, para algunos de estos científicos resultaban inevitables y necesarios al permitir fijar, por comparación, cuáles son las pautas normales de comportamiento social. Los pluralistas, en cambio, subrayaron las contradicciones de intereses y demandas sociales divergentes que los problemas ponen de manifiesto. Los interaccionistas simbólicos hacen énfasis en el aspecto de *construcción social* que los problemas representan como fruto de visiones y definiciones que se entrecruzan. Neomarxistas y estructuralistas, a su vez, han subrayado que cualquier definición de los problemas sociales es una consecuencia de una determinada configuración del poder, en la que quien lo detenta establece qué es un problema social y qué no lo es.

Como vemos, pues, cualquier "problema" que lo es en un análisis de políticas públicas también lo será en un sentido popular, pero no todo aquello que habitualmente llamamos *problemas* serán considerados como tales en un análisis de políticas públicas. De la definición propuesta aquí, debemos destacar una implicación importante y dos reflexiones sobre ésta.

**1) La implicación**. De la definición del problema depende su solución.

**2) Las reflexiones**. Efectivamente, cuando consideramos atentamente la definición que se propone en el análisis de políticas públicas, nos damos cuenta de su utilidad, tanto desde un punto de vista operativo, a la hora de elaborar políticas, como desde el punto de vista analítico, a la hora de analizarlas. En otras palabras, tanto nos permite utilizar esta definición en un contexto normativo –de propuestas de actuación– como desde un punto de vista descriptivo –de investigación sobre cómo funcionan las cosas–.

- Con respecto al primer aspecto, fijémonos en que, ciertamente, resulta muy útil que un político defina siempre un problema de manera que lo pueda tratar y darle una solución. Como decíamos, si no hay solución, no es un problema. A primera vista, puede parecer que aquí se encuentra la mejor excusa para que el político se lave las manos y no intervenga sobre muchas problemáticas que afectan a su entorno. En la medida en que le resulten insolucionables, estará en condiciones de decir, de acuerdo con nuestra definición, que no son un problema. Pero esto, en realidad, es hacer una lectura muy superficial e interesada de esta definición. Al contrario, lo que se sugiere con ésta es que el político se debe ver obligado a definir el problema de una manera que le permita su tratamiento con las herramientas de las que dispone. Eso forma parte de su tarea y conseguirlo es una prueba de su capacidad como político.

**Ejemplo**

Si en un pueblo hay problemas de desempleo, es muy probable que se deban buscar las causas, en gran parte, más allá de los límites municipales. Puede ser un efecto de una recesión económica de ámbito nacional, o incluso internacional. Esto, sin embargo, no es una puerta para que el alcalde diga que como no puede incidir sobre la recesión, el paro no es un problema de su Gobierno, sino un hecho lamentable, indeseable, con el que debemos convivir. Al contrario. Será necesario que los inconvenientes que se derivan de esta recesión y que afectan a su pueblo sean conceptualizados de tal manera que se pueda elaborar una definición del problema tratable desde el ámbito municipal que gestiona. Así, no se tratará de que busque incidir sobre los tipos de interés o la inflación, pero sí sobre los programas de formación laboral que se llevan a cabo en su pueblo, sobre la creación de nuevas oportunidades de inversión en el municipio, etc. Soluciones que se derivan de una determinada definición del problema. Así, nos damos cuenta de que a cada nivel de la Administración le corresponde una definición del problema diferente.

- Es verdad que en el proceso de definición normalmente participan –como veremos– actores muy variados. Sea como sea, lo que observamos con los análisis de las políticas públicas es la gran importancia que tiene este primer peldaño de la elaboración de una política para que, dependiendo de la visión que se llegue a establecer del problema –que siempre es, en definitiva, una construcción social– las políticas, es decir, la búsqueda de soluciones, se orientarán en una u otra dirección.

**Problema técnico**

"Esto no es más que un problema técnico". Con esta expresión los políticos a menudo buscan *despolitizar* los problemas como si no dependieran de una determinada definición que siempre resulta, en cualquier caso, parcial y se fundamenta sobre un sistema de valores y una manera de entender el mundo.

Esto es lo que nos permite ver fácilmente, desde un punto de vista analítico, esta definición. Nos permite, por ejemplo, observar cómo a menudo los decisores políticos a la hora de elaborar una política se encuentran prisioneros de una determinada definición del problema, sin que ellos mismos sean muy conscientes. Y mostrar cómo la mejor manera de modificar el rumbo de unas políticas puede pasar por modificar su definición del problema. Unos ejemplos nos ayudarán a ver todo esto más claramente.

## 4.2. Ejemplos: de Carcassona a la inmigración

### 4.2.1. El asedio de Carcassona

Hay una leyenda sobre la defensa de la ciudad de Carcassona cuando estaba asediada por las tropas musulmanas que es muy apropiada para ilustrar la importancia de la definición del problema que se hace para facilitar más o menos su resolución. Es decir, que nuestros antepasados ya sabían que hay definiciones de problemas más útiles para llegar a una solución que otros. La leyenda decía así:

> Un día se presenta todo preocupado el cabo de la guardia a la reina Carcas y le dice que ya sólo quedan de comestibles dos sacos de trigo y un cerdo en toda la ciudad, y que tendrán que rendirse. La reina, al oír esto, pide al cabo que convoque al consejo de la ciudad para tratar "el problema" y tomar una decisión. Una vez que el consejo se reúne, se escuchan propuestas muy variadas con el fin de repartir estas últimas existencias y alargar así al máximo la resistencia.
>
> Un mandatario propone que se haga pan con el trigo y que junto con el cerdo se reparta a partes iguales entre los más necesitados de la villa, niños y mujeres. Otro, sin embargo, argumenta que lo más importante es que los soldados estén bien alimentados, dado que, al fin y al cabo, serán ellos los que deberán repeler el ataque al que están expuestos y deberán estar fuertes. Otro, finalmente, aboga por que el pan se dé a los más necesitados y el cerdo, a los soldados. Todas las posturas tienen sus partidarios y estalla una fuerte discusión entre ellos.
>
> En medio del estruendo, la reina, finalmente, habla. Manda que le den todo el trigo al cerdo y que cuando esté bien gordo, lo lancen murallas abajo. Todo el mundo la mira con estupefacción, pero acatan sus órdenes y así lo hacen. Al cabo de unos días, el cerdo es lanzado, y unas horas más tarde, desde la ciudad de Carcassona, contemplan cómo las tropas musulmanas levantan el asedio y se van. ¡¿Qué ha pasado?!

Pues, sencillamente, que viendo que los de dentro de la ciudad se podían permitir el lujo de lanzar cerdos bien cebados por las murallas, los asaltantes pensaron que a los de dentro les quedaban muchas provisiones y que podrían resistir muchos más meses de los previstos, por lo que no valía la pena continuar el asedio. La reina Carcas tuvo una buena ocurrencia...

De hecho, estamos en condiciones de decirlo de otra manera. ¿Por qué sorprendieron tanto a los consejeros las órdenes de la reina? Porque la definición del problema que ella hacía era completamente diferente de la suya. Para los consejeros, el problema consistía en repartir de la mejor manera posible –más justa, más eficiente, etc.– los pocos recursos que les quedaban y cada uno proponía soluciones diferentes de acuerdo con esta visión. Las diferencias se establecían sólo en el criterio utilizado para el reparto. En cambio, la reina definía el problema de una manera completamente diferente. Para ella, el problema no era cómo repartir mejor para resistir el asedio, sino cómo hacer que el asedio acabara. Esta definición diferente le daba un abanico alternativo de posibilidades de acción que no podían ser vistas fácilmente por quienes no

compartían su definición del problema. La lección de esta historia es la misma idea que hemos subrayado antes: de la definición del problema que hacemos depende la solución.

### 4.2.2. Drogas: salud pública o control policial

El tema de las drogas nos proporciona constantemente ejemplos de tensión entre dos tipos de definición del problema completamente diferentes que implican, a su vez, respuestas en forma de políticas también completamente divergentes.

Básicamente, hay dos maneras de enfocar el problema: como una cuestión que pide sobre todo control policial, porque las drogas son un negocio ilegal que se debe perseguir, y como un problema de salud pública que deben tratar más bien las autoridades sanitarias, ya que es el resultado de una falta de información y de control sanitario sobre los efectos de las drogas. El problema, desde esta perspectiva, no es cómo se deben combatir las redes criminales que trafican, sino cómo se debe poner fin a la demanda que da vida a este mercado (sea reduciendo el número de consumidores, sea proporcionándoles estas sustancias por vías alternativas).

De hecho, se podría añadir aún otra definición –quizá menos presente en los debates políticos– que también destaca como problema la demanda social, en este caso, al señalar elementos más estructurales (y menos psicológicos) como son las desigualdades sociales. Desde esta otra definición, el problema es que las desigualdades sociales empujan a ciertos colectivos hacia el consumo de sustancias enajenantes con las que pueden escapar de su realidad más próxima e, igualmente, llevan a otros colectivos a especializarse en este mercado ilegal como principal alternativa laboral.

Las medidas políticas que implican cada una de estas visiones son evidentemente muy diferentes. Para unos, una buena respuesta consistirá en un aumento de las dotaciones policiales que persiguen el tráfico de sustancias ilegales. Para otros, quizá la solución pasa por la legalización de estas sustancias como una vía para desvincularlas del entorno criminal y de marginación con la que están asociadas e incidir más fácilmente sobre las problemáticas de sus consumidores. Finalmente, habrá quien busque reducir las desigualdades económicas como la única manera de cortar de raíz que se consuman estas sustancias. Sin duda, todas estas medidas implican políticas públicas muy diferentes. Sin embargo, ¿hasta qué punto son complementarias o son más bien contradictorias?

Alguien podrá decir que todas estas maneras alternativas de definir el problema de las drogas son complementarias porque, en realidad, lo que hacen es señalar condiciones diferentes, muy presentes en distintos grados en el entramado causal que supone el mundo de las drogas. Todo incide en ello de alguna manera: el control policial, el control sanitario, las desigualdades socia-

les, etc. En este sentido, podemos hablar de políticas complementarias. Ahora bien, no podemos olvidar, por otra parte, que en la política –como sucede en la economía– los recursos son limitados y, precisamente, el problema muchas veces se plantea a la hora de asignarlos de la manera más eficiente posible. En otras palabras, se trata de cómo conseguir más por menos, ir más lejos en la solución de problemas con los mínimos recursos, que se podrán utilizar así para otras demandas sociales. De este modo, cuando hablamos de la eficiencia de las políticas públicas, cuando analizamos la relación que se establece entre los beneficios sociales conseguidos y los recursos económicos y humanos empleados, nos podemos dar cuenta de que políticas con definiciones del problema diferentes no son equivalentes en sus resultados. No podemos decir propiamente que sean vías alternativas de conseguir lo mismo porque lo pueden hacer a precios muy diferentes.

Por otra parte, en ocasiones el impacto de una política puede incidir en sentido contrario a lo que se pretende con otra política. Se podría dar el caso de que un incremento en el control policial produjera una invisibilidad mayor del mercado y que esto fuera en contra de campañas de sensibilización e información que pretendieran dirigir a los consumidores hacia el sistema sanitario. Una vez más, observamos que la definición del problema es clave en el proceso de elaboración de una política y en los resultados que se conseguirán.

### 4.2.3. Inmigración: expulsión o integración de los "sin papeles"

El tercer ejemplo de definiciones de problema divergentes nos lo proporciona el tema de la inmigración y las políticas asociadas a ésta. Aquí se vuelve a apreciar una fuerte oposición entre dos maneras de entender en qué consiste el problema de la inmigración. Desde una perspectiva, el problema fundamental es que no hay un control eficaz de los inmigrantes que han entrado en el país de manera irregular. Esto implica que hay más inmigración real que la que está legalmente permitida y este hecho está en el origen de las tensiones y los problemas que genera la inmigración en las poblaciones receptoras. Cualquier sociedad puede absorber con facilidad un porcentaje de inmigración, pero cuando éste se supera por causas ajenas a la planificación del gobierno, se pueden generar toda una serie de problemáticas.

Desde otra perspectiva, el problema se ve radicalmente diferente. La problemática que genera la inmigración se debe a la situación irregular en la que se encuentra una parte importante de ésta. Esto impide una integración plena, ya que el inmigrante se ve obligado a moverse en círculos de marginalidad, sea porque se encuentra en situación irregular o porque se relaciona con personas que están en esta situación. Su presencia, pues, no se hace lo suficientemente visible para que se pueda producir un proceso de integración completo.

Es bastante evidente que cada una de estas definiciones orienta a la intervención pública por caminos muy diferentes y, en este caso, claramente contradictorios. Para los primeros, la problemática asociada a la inmigración se debe

básicamente a las quiebras en el aparato de control legal y policial. Para los segundos, en cambio, es precisamente el excesivo control, la rigidez legal, lo que lo origina. En un caso, la solución pasa por mejorar los mecanismos para identificar y expulsar a los inmigrantes "sin papeles". Si esto se consiguiera, se solucionaría el problema. En el otro, la solución consiste en reducir las exigencias legales para situar a los ciudadanos residentes y los inmigrantes en una situación legal idéntica, compartiendo exactamente los mismos derechos y deberes y, por lo tanto, situándolos a todos en plena condición de ciudadanía.

Las contradicciones entre definiciones alternativas no sólo se dan entre partidos o posiciones ideológicas diferentes, a veces estas tensiones también aparecen entre administraciones diferentes. De hecho, se podría decir que el ámbito de decisión política puede influir tanto como la ideología en la definición del problema que acabe adoptando un político.

Por ejemplo, siguiendo con el tema de la inmigración, no es extraño que un alcalde pueda tener fácilmente una definición que implique la aplicación laxa de las medidas de control. Muchas veces, desde los ayuntamientos se ha promovido que los inmigrantes "sin papeles" se empadronen en los censos municipales, aunque estén en situación irregular, asegurando que esta información no será utilizada por otra administración para favorecer su la expulsión. ¿Por qué?

El ayuntamiento debe hacer frente a los problemas que genera el día a día de la convivencia entre los vecinos de la localidad y, en este sentido, les puede ser prioritario conocer de primera mano la realidad del municipio sin establecer diferencias entre las situaciones reconocidas legalmente y las que no lo están. Esta perspectiva es más difícil de compartir desde ámbitos de la Administración superiores, que tienen unos objetivos de cariz más general, como, por ejemplo, desde una delegación del Gobierno.

Quizá es un poco denodado decirlo, pero, a veces, a corto plazo, puede llegar a ser una muestra de buena gestión política el hecho de que se hagan definiciones del problema diferentes en niveles diferentes de la Administración, a pesar de la contradicción que esto puede representar. De todas maneras, a largo plazo, ciertamente las diferentes definiciones deberían confluir.

### 4.3. ¿Quién define el problema?

Dada la importancia que tiene la definición del problema, es lógico pensar que el máximo de actores posibles querrán participar en ella. Debemos ser conscientes, por lo tanto, de la pluralidad de actores que puede intervenir en la definición del problema en diferentes etapas o momentos y de distintas maneras. Explicar por qué se ha terminado imponiendo una definición sobre

otra pasa por identificar a los distintos actores que han contribuido a esta definición. En otras palabras, es necesaria una visión pluralista del proceso de definición del problema.

En este proceso, destacan dos momentos: la elaboración de la agenda pública y la elaboración de la agenda política.

### 4.3.1. La agenda pública

Muchos procesos de definición de un problema empiezan cuando los medios de comunicación prestan atención a una problemática determinada, de manera que este hecho o situación pasa a ser objeto de debate público. Decimos entonces que pasa a formar parte de **la agenda pública o sistémica** (Cobb y Elder, 1984).

Utilizamos el término **agenda** en el análisis de políticas públicas no como sinónimo de *orden del día*, o de *programa de acción*, sino como conjunto de problemas que son objeto de debate público.

El término inglés ***agenda setters*** hace referencia al conjunto de actores que tienen capacidad para introducir nuevos temas en la agenda, y también reformular los actuales.

Tarde o temprano, esta problemática también acaba ocupando la atención de los políticos. Puede suceder que éstos asuman la definición del problema que los medios han ido elaborando o, en cambio, que se inicie un proceso en paralelo de definición del problema en la arena política. Muchas veces, los medios de comunicación no generan una definición unitaria del problema, pero sí que es cierto que inician el proceso de discusión y empiezan a perfilar los principales aspectos de la problemática sobre los que después se centrará el debate político. Cuando aparecen distintas definiciones en los diferentes medios de comunicación, lo más probable es que observemos una conexión entre la definición del problema que hacen los políticos de una determinada posición ideológica y una línea editorial concreta.

Sea como sea, se debe destacar el importante papel de los medios de comunicación en las democracias contemporáneas por múltiples razones, entre las que destaca su función de "**controladores de la agenda pública**". Son éstos los que muchas veces acaban decidiendo sobre la relevancia de diferentes debates y priorizando los unos por encima de los otros al prestarles más o menos atención. Asimismo, en el tratamiento informativo –al tener que dar una noticia– se ven obligados a ser los primeros que ofrecen una determinada visión

del problema, y ya hemos visto la gran influencia que esta definición puede llegar a tener sobre todo el proceso posterior de elaboración de las políticas públicas que buscan darle solución.

El reconocimiento de esta relevancia ha supuesto que desde la ciencia política también se haya buscado explicar de qué depende el hecho de que una problemática reciba o no la atención de los medios. En otras palabras, **cuáles son los factores que explican la incorporación en la agenda pública de un tema**. Se han destacado los elementos siguientes:

- **Indicadores claros**

  La existencia de indicadores específicos, sencillos de entender, que permitan hablar y tratar de una problemática facilita su camino hacia las páginas de noticias porque facilitan la comparación y los comentarios. La creación de estos indicadores pocas veces se debe a los medios de comunicación, pero son éstos los que sacan un provecho mayor y los que les acaban dando más o menos popularidad a causa del uso que hagan de ellos. La variable clave, por lo tanto, que en este caso explica una facilidad más o menos grande para incorporarse a la agenda pública, es la **claridad y simplificación** con la que se puede hablar gracias a estos indicadores.

**Ejemplo**

Éste es el caso de la tasa de paro, las cifras de muertes en carretera, los precios de consumo, el tiempo de espera para una operación en la Seguridad Social, etc.

- **Estudios específicos**

  El hecho de que haya estudios específicos sobre una determinada problemática facilita que pase más rápidamente a ser tratada por los medios de comunicación. De nuevo, muchas veces estos estudios son fruto de iniciativas dispares que no tienen nada que ver con estos medios, pero su difusión, y también la simplificación y el tratamiento con el que llegarán finalmente a grandes audiencias, sí que depende de los medios. El tratamiento *científico* de la cuestión da un plus de veracidad al conjunto de informaciones que incorpora el medio –más allá del estricto comentario del estudio o informe– y facilita que el medio inicie un proceso propio de definición.

  Se podría decir que la variable que debemos destacar es la **moda informativa** que puede colaborar a generar este tipo de estudios. De hecho, no sólo los estudios, sino también, por ejemplo, la celebración de años internacionales dedicados a las temáticas más variadas actúa en el mismo sentido.

**Ejemplo**

Por ejemplo, un estudio realizado por la universidad sobre la calidad del agua en un área territorial puede ser el desencadenante y núcleo básico sobre el que se construya una determinada perspectiva sobre la problemática del agua en aquel territorio. Lo mismo puede suceder con un estudio sobre la rehabilitación de los núcleos urbanos en Europa, o sobre el empleo femenino, etc.

**Ejemplo**

¿Para qué sirve un año internacional de la juventud, de la familia, del deporte, etc.? Sin entrar a juzgar la eficiencia de estos acontecimientos, sí que se puede decir que, en muchos casos, han contribuido a fijar ciertos temas dentro de la agenda pública.

- **Crisis y accidentes**

  Finalmente, también la emergencia de crisis y accidentes inesperados puede ser un factor clave –quizá el más importante– a la hora de que una problemática pase a formar parte de la agenda pública, ya sea porque pone de manifiesto alguna problemática oculta[23] o porque sus trágicas consecuencias parecen exigir una comprensión más elevada del fenómeno[24]. En estos casos, la variable que debemos destacar como impulsora del proceso de incorporación en la agenda pública es **la emotividad** que rodea estos éxitos.

[23] El derrumbamiento de un piso por aluminosis.

[24] El accidente provocado por una moto acuática.

### 4.3.2. La agenda política (o agenda institucional)

Un segundo estadio en el proceso de definición de un problema pasa por su incorporación a la agenda política, es decir, al debate que se produce en el seno de las instituciones políticas. No siempre se trata de un momento posterior en el tiempo, a veces el proceso de incorporación a la agenda política se produce en paralelo a la incorporación a la agenda pública o, incluso, puede precederlo si son las instituciones las primeras en prestar atención sobre una problemática particular. En general, sin embargo, hay una transferencia de temas desde la agenda pública a la agenda política. ¿Cuáles son, en este caso, los factores que facilitan este traspaso?

Tal como señala Kingdon (1995), se puede afirmar que la coincidencia de tres elementos es la vía que, en general, permite abrir las llamadas ***policy windows*** o ventanas de oportunidad para la generación de políticas. Estos elementos son los siguientes:

**1) Agenda pública**: el hecho de que los medios de comunicación ya presten atención al asunto y lo hayan incorporado a la agenda pública es clave para llegar a producir una *policy window*.

**2) Definición asumible**: no sólo es importante que sea sobradamente reconocida la relevancia de un tema, sino –lo que es más importante– que la manera de definirlo en la agenda pública sea tal que permita un tratamiento asumible por alguna administración pública. Que sea fácilmente capturable para que se corresponda con la manera de hacer, o con los objetivos tipificados de una administración, que, de esta manera, podrá asumir fácilmente como propia la respuesta a este problema.

**3) Lucha partisana**: también debemos tener en cuenta la situación política (cambio en el gobierno o en la correlación de fuerzas parlamentarias, elecciones próximas), dado que los partidos utilizarán las distintas problemáticas para enarbolar su bandera y utilizarla como distintivo de su propia posición frente a los demás. La lucha partisana puede ser el desencadenante de la activación o no de ejes de discusión con los que se relacionan varias problemáticas.

En definitiva, se podría decir que aquello que más facilita la incorporación de un problema a la agenda política como primer paso hacia la generación de una política concreta es la existencia de una visión tan compartida como sea posible sobre este problema y que pueda comprender tanto a los políticos, como a los técnicos y los ciudadanos. Cuanto más divergencias haya entre las visiones de estos colectivos, más se retrasará este proceso. En otras palabras, se podría decir que es fácil que se inicie un proceso de elaboración de políticas públicas cuando la definición del problema al que responde es:

- Técnicamente factible.
- Políticamente posible.

- Socialmente aceptable.

### 4.4. ¿Quién toma la iniciativa?

Como ya hemos dicho, y a modo de conclusión, en el proceso de definición de un problema, tan importante puede ser la demanda social que reivindica una respuesta a una problemática que lo afecta, como la oferta política que tiene unas herramientas o recursos más allá de estas demandas y que quiere utilizarlas.

Es decir, la Administración no siempre se queda a la expectativa para dar una respuesta a las demandas que se le presenten. La Administración también toma la iniciativa por distintos motivos y de diferentes maneras.

Quizá la muestra más evidente de esto son los llamados **planes estratégicos**, cada vez más utilizados por las administraciones. En ellos, se busca realizar un diagnóstico de las principales carencias que, en relación con una temática concreta, se dan en un ámbito o territorio. Esta tarea no sólo garantiza más planificación y un uso más eficaz de los recursos, sino que, además, a veces puede resultar estrictamente necesaria dado que es difícil que en ciertos ámbitos se pueda organizar fácilmente una demanda social que presione para obtener respuestas de la Administración.

**Ejemplo**

Si el Ayuntamiento detecta que pronto habrá pocas plazas hoteleras en la ciudad (como sucedió en Barcelona en el año 1992), puede intentar confeccionar un plan para darle una respuesta el problema teniendo presente que es difícil que los potenciales turistas se organicen para reclamar este plan, o que lo hagan los hoteleros, a quienes les va bien el desequilibrio entre oferta y demanda, ya que hace subir los precios.

Otras veces, la iniciativa de la Administración es fruto de unos recursos que ha recibido de manera finalista (es decir, sujetos al cumplimiento de unos fines prefijados) por parte de otra Administración, que lo impulsan a tratar una determinada problemática. En tono de broma, en estos casos a veces se dice que "la solución (en forma de recursos ya destinados a algo) busca al problema".

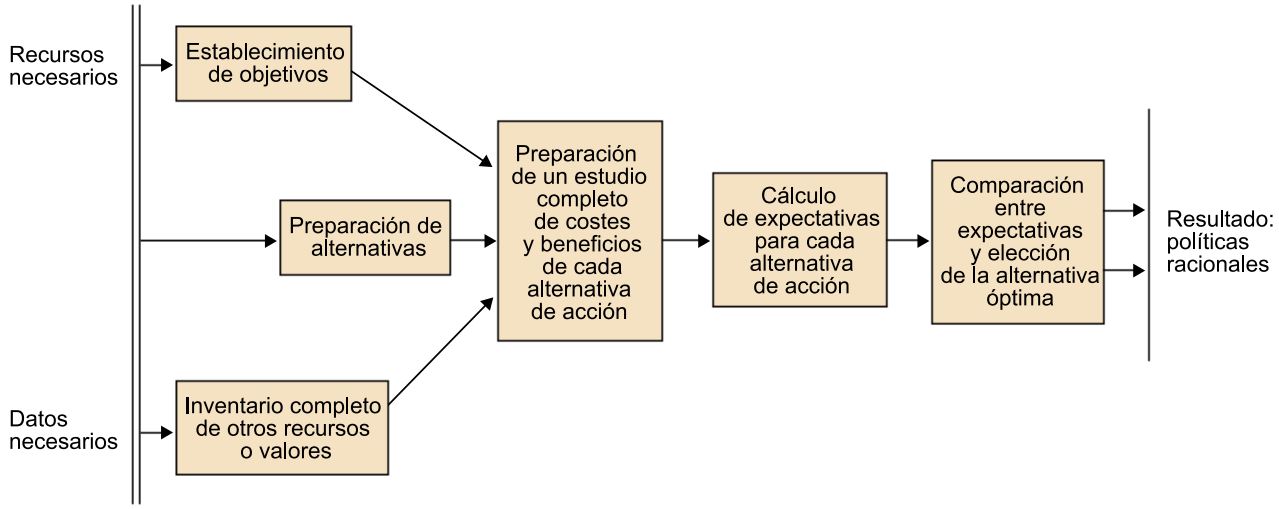
En definitiva, pues, desde una visión pluralista, podemos analizar la procedencia de la iniciativa en el proceso de emprender una política pública que tanto puede venir de una demanda social que busca una respuesta pública, de una oferta política que se adelanta o genera la demanda y, finalmente, de una combinación de las dos que se realimentan en lo que se ha denominado **la espiral politicoadministrativa**. En el seno de esta espiral se van desarrollando políticas públicas que generan nuevas demandas y que hacen que se requieran otras políticas públicas en un proceso que se realimenta.

# 5. Escenarios decisionales y estilos de elaboración

La toma de decisiones ha sido uno de los temas de estudios más tratados dentro del análisis de las políticas públicas. Este capítulo presenta y caracteriza los diferentes modelos analíticos que se han propuesto para explicar cómo se toman las decisiones y, también, como sería necesario tomarlas. En este sentido, el capítulo diferencia entre aquellos modelos que se han propuesto como medio para llegar a la mejor decisión (modelos prescriptivos basados en premisas de racionalidad) y aquellos modelos que se han propuesto para explicar por qué se han tomado las decisiones de la manera que se han tomado (racionalidad limitada e incrementalismo). Vistos los modelos de toma de decisiones, el capítulo considera la relevancia de los contextos de toma de decisiones: es decir, los factores que provocan que las decisiones se tomen dependiendo de unos criterios u otros (criterios ideológicos, de contenido, técnicos, etc.). Finalmente, el capítulo presenta un aspecto más de la toma de decisiones: la no-decisión.

## 5.1. Racionalidad absoluta: la mejor solución posible

El primer modelo de decisión que estudiamos es el más exigente y, por ello, ideal. Presentamos un esquema que reproduce su lógica de actuación:




Fuente: J. Subirats (1989, pág. 79)

Como vemos en este esquema, una vez se tiene claro cuál es el objetivo y cuáles son nuestras preferencias –cuestión que queda abordada en el proceso de definición del problema–, se trata de considerar todas las alternativas recogiendo el máximo de información posible y computar después toda esta información con la máxima objetividad, de manera que la decisión final sea fruto de

la aplicación de un único criterio, casi podríamos decir de acuerdo con una lógica deductiva. El objetivo es conseguir, finalmente, **la mejor solución de entre todas las posibles**.

En resumen, este modelo decisional se caracteriza por lo siguiente:

- Tiene en cuenta todas las alternativas. Máxima información.
- Aplica un único criterio. Máxima objetividad.
- Se busca optimización. La mejor solución posible.

Entiende que la mejor solución posible es la más racional, y la racionalidad se caracteriza por la manera de actuar descrita aquí.

### 5.1.1. El análisis de costes y beneficios

Una técnica que pretende llevar hasta las últimas consecuencias este modelo decisional y que resulta una buena plasmación de éste es el llamado **análisis de costes y beneficios**. ¿En qué consiste este análisis? A pesar de su complejidad en la realización, su esquema de análisis es sencillo y se puede resumir en cuatro pasos fundamentales:

**1)** Se deben identificar todos los impactos relevantes que se derivarían de la aplicación de una determinada decisión, tanto aquellos que consideramos positivos como los que consideramos negativos.

**2)** Se deben contabilizar monetariamente estos impactos en forma de beneficios y costes.

**3)** Después hay que valorar adecuadamente los factores "tiempo" (tiempo de espera para disfrutar de algún beneficio) y "riesgo" (probabilidad de que se den los impactos analizados) para ponderar los distintos impactos previstos. Los beneficios de un impacto se reducen si hay que esperar mucho para disfrutar de ellos o si la probabilidad de que las cosas acaben sucediendo de la manera prevista no es alta.

**4)** Finalmente, las distintas opciones posibles nos aparecen ordenadas cuantitativamente, de modo que sólo debemos elegir la opción que maximiza los beneficios esperados.

Numerosas decisiones de gran alcance se toman teniendo en cuenta los resultados de análisis de costes y beneficios que, a veces, además, se presentan como una pieza clave del proceso de legitimación de la decisión, ya que la dota de la máxima racionalidad y objetividad posibles.

**¿Se deben subir los impuestos sobre las bebidas alcohólicas?**

Si aplicamos el análisis de costes y beneficios para tomar una decisión, lo primero que deberemos hacer es recoger todos los impactos, positivos y negativos, que podría tener esta medida. En este caso, se calcularía la reducción del consumo de estas bebidas debida

a la aplicación de un incremento en las tasas que revertiría como costes sobre el sector productor de bebidas alcohólicas. Por otra parte, se identificarían todos los beneficios que se podrían derivar de una bajada del consumo y de un posible aumento de la recaudación: reducción de accidentes de tráfico, más dinero público, etc. Cada uno de estos posibles impactos se cuantificaría monetariamente y se vincularía con una probabilidad de ocurrencia[25]. Finalmente, se haría una comparación de las distintas alternativas para ver cuál resulta más beneficiosa, cuál da un beneficio neto mayor, y se plasmaría en forma de política pública.

(25)Probabilidad de que, realmente, baje el consumo, o que bajen los accidentes, etc.

Esta técnica, a pesar del entusiasmo que puede despertar desde una concepción racionalista absoluta, presenta importantes dificultades en su aplicación:

- **Dificultades en el proceso de monetarización** o de valoración de los distintos impactos. Muchas veces es difícil valorar cuantitativamente los diversos impactos asociados a una política. Los economistas proponen múltiples artefactos intelectuales para valorar cosas como una vida humana, un aumento de la comodidad, o una disminución de la tranquilidad, pero estos métodos son siempre discutibles y, en todo caso, introducen un elemento de subjetividad al que esta técnica y el modelo de decisión racional quieren ser ajenos.

- **Dificultades para hacer previsiones de futuro**. Para poder valorar correctamente los impactos, hay que asociarlos a una probabilidad de ocurrencia que muchas veces es difícil de calcular sin introducir unos supuestos que, de nuevo, nos alejan de la pretendida objetividad del método.

Así pues, nos damos cuenta de que para poder aplicar con garantías esta técnica, es necesario que los parámetros que se incorporan al análisis estén bastante fijos y que el escenario de decisión sea estable. Para continuar con el ejemplo del incremento en las tasas de las bebidas alcohólicas: ¿cómo podemos saber si en lugar de producirse un descenso del consumo lo que sucederá es que se continuará bebiendo la misma cantidad pero de bebidas más baratas y, por lo tanto, de peor calidad?

Por otra parte, la cuantificación y comparación de los distintos impactos nos permite, en el mejor de los casos, llegar a conclusiones sobre la eficiencia de las distintas opciones posibles. Pero a menudo, con las políticas, se puede buscar satisfacer objetivos diferentes al mismo tiempo. ¿Cómo se debe valorar, por ejemplo, si los beneficios de la política están bien distribuidos socialmente? La equidad de una medida difícilmente se puede valorar con un análisis de costes y beneficios.

Quizá el ámbito en el que la aplicabilidad de este análisis es más clara es cuando se trata de decidir si llevar a cabo o no una determinada política, definida previamente ya. Es decir, cuando se trata de comparar los **costes de oportu-**

**nidad** de una decisión y los costes tangibles. ¿Qué sucedería si no se hiciera la política y se dedicara el dinero a otras cosas? Para este tipo de cuestiones, el análisis de costes y beneficios puede resultar una herramienta útil.

**Costes de oportunidad**

En todo caso, más allá de la problemática particular que podemos asociar al análisis de costes y beneficios, hay que darse cuenta de los supuestos en los que se fundamenta cualquier método decisional basado en un modelo racional. Este modelo representa que:

- En cualquier circunstancia hay un criterio objetivo accesible para quien debe decidir y que es compartido por todo el mundo.
- Las preferencias no son ambiguas, sino estables y explícitas.
- El decisor conoce o puede conocer todas las alternativas posibles, no hay problemas de información.
- El decisor se comporta como una "máquina de decidir": no está sometido a ningún tipo de presión o de objetivos ajenos al problema que gestiona.
- Y, en definitiva, los medios y los objetivos son independientes.

## 5.2. Racionalidad limitada: una solución satisfactoria

Además de estos supuestos, el modelo de racionalidad absoluta plantea una serie de problemas que han hecho que se hayan ido planteando otros modelos decisionales con la intención de superarlos. Los problemas a los que hacíamos referencia al hablar del análisis de costes y beneficios ya nos dan la pauta del tipo de dificultades que, de una manera más general, podemos asociar con el modelo de racionalidad absoluta y que darán pie a la propuesta de un nuevo modelo para hacerles frente, **el modelo de racionalidad limitada**.

Los problemas del modelo de racionalidad absoluta se manifiestan:

- tanto desde una perspectiva normativa, o prescriptiva,
- como desde un punto de vista descriptivo.

En cuanto a la primera cuestión, porque resulta, en muchos casos, de difícil aplicación: no es nada fácil que un político pueda seguir los procedimientos, tan exigentes, propuestos por este modelo racional. Y con respecto a la vertiente descriptiva, porque efectivamente no parece que sea muy seguido en situaciones reales por los decisores políticos y, por lo tanto, no nos puede servir a la hora de buscar explicarlas. Estas dificultades se pueden agrupar en tres ejes diferentes:

**1) Criterio**: no hay un único criterio para decidir.

**2) Información**: la información es escasa y costosa. La información siempre tiene un precio. No se puede recopilar información continuamente o esperar disponer de toda la información posible antes de tomar una decisión porque hacerlo demasiado tarde –aunque sea de la manera más informada posible–

puede ser muy negativo para el problema que se quiere resolver. Por otra parte, la búsqueda de información genera una gran dependencia de terceros que dificulta la neutralidad del tratamiento del problema y, asimismo, no podemos olvidar que cualquier información está mediatizada por valores o visiones subjetivas y parciales.

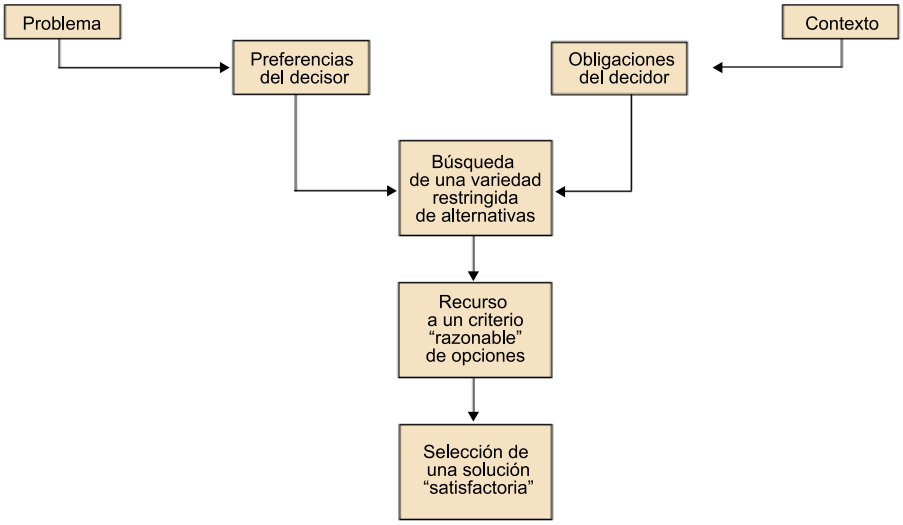
**3) Limitaciones del decisor**: también debemos destacar las limitaciones computacionales de cualquier agente decisor, que, difícilmente, puede tener sobre la mesa y considerar al mismo tiempo todas las opciones posibles en situación de poderlas comparar eficazmente.

> En todo el Departamento de Defensa, la gente compra según el libro. Stone sostiene en alto una simple válvula de vapor que cuesta 100 dólares.
>
> "Cuando la válvula pierde valor –dice–, lo hace por valor de 50 dólares semanales. La lección es que, cuando pierde, es necesario cambiarla enseguida. Pero cambiarla ocupa todo un año, dado que tenemos un sistema que se quiere asegurar que hacemos la mejor compra posible con esta partida de 100 dólares y, quizá, después de esperar un año, compraremos a dos dólares menos. Mientras tanto, hemos perdido vapor por 3.000 dólares".
>
> Extracto de D. T. Osborne (1994). *La reinvención del gobierno* (pág. 37). Barcelona: Paidós.

Todas estas dificultades están en el origen del desarrollo teórico de un nuevo modelo de racionalidad, **el modelo de racionalidad limitada**. El científico social americano Herbert Simon fue uno de sus principales creadores y divulgadores.

> **Herbert A. Simon**
>
> La extensa obra de Simon (premio Nobel de economía en 1978) comprende numerosos campos de las ciencias sociales, desde la psicología hasta la economía, pasando por la ciencia política y la sociología. Uno de los hilos conductores que liga toda su extensa obra es el interés por el análisis de la toma de decisiones en organizaciones, teniendo en cuenta tanto los aspectos más individuales –computacionales– como las condiciones estructurales. En obras hoy clásicas como *Models of Man: Social and Rational* (1957), *The New Science of Management Decision* (1960), *Reason in Human Affairs* (1983), se distancia de los modelos basados en el *homo economicus* y abre el estudio de un abanico amplio de variables que inciden sobre el proceso decisional.

El siguiente esquema nos da una primera idea de cómo es este modelo decisional:




Fuente: Mény y Thoenig (1992, pág. 143)

Lo que el modelo de racionalidad limitada destaca es que la actividad del decisor consiste básicamente en explorar y tener en cuenta un pequeño número de alternativas que conoce bien o que les parecen aceptables a él y a terceros. La decisión se efectuará en este abanico limitado de opciones, y probablemente elegirá la primera opción que resulta satisfactoria para él y los demás; es decir, no necesariamente la mejor. El criterio de optimización aquí ha sido sustituido por un criterio de satisfacción.

**Rules of thumb**

En los modelos de racionalidad limitada se presta mucha atención a las reglas –costumbres, protocolos de actuación, sabiduría popular, etc.– que los individuos acaban siguiendo por ahorrarse costes elevados en la búsqueda de información y en la elección de un criterio de decisión. Quizá son lugares comunes o recetas de la abuela (*rules of thumb*), pero su utilidad no se puede poner en duda.

Con esta lógica se destaca que la decisión suele ser el fruto del seguimiento de una regla, que ya ha demostrado otras veces su utilidad aunque sea sobre problemáticas diferentes, o bien una alternativa preeminente, clara en sus beneficios, o sencillamente la opción más conocida, la que se acerca más a aquello que ya se ha hecho otras veces. En definitiva, alternativas que si bien no garantizan la mejor solución posible, sí que al menos posibilitan que la solución elegida sea buena.

De hecho, la racionalidad del modelo se deriva precisamente del hecho de que el seguimiento de estas pautas de actuación consigue resultados muy destacables e, incluso eficientes, si tenemos en cuenta la cantidad de esfuerzos que el decisor puede llegar a ahorrarse respecto al modelo de racionalidad absoluta, y la rapidez con la que puede hacer frente a los problemas. Si tuviéramos en cuenta los costes ahorrados y el factor tiempo en la elaboración de la decisión, quizá se podría llegar a decir que la solución *satisfactoria* tiene mucho de respuesta *óptima*. Por otra parte, se consigue un nivel de realismo mucho más alto que hace más aplicable el modelo con fines explicativos.

**Ejemplo: ¿cómo decide un alto cargo?**

Quien está en lo alto de una estructura jerárquica tiene muy poco tiempo para analizar todas las alternativas que una decisión implica. Según un estudio de Mintzberg (1980), el alto cargo realiza hasta dieciséis clases diferentes de tareas que van desde jefe de protocolo o líder carismático hasta decisor. Cuando debe decidir, por lo tanto, suele disponer de poco tiempo y utilizar una serie de estrategias que pasan por privilegiar la información verbal por encima de la escrita (no tiene tiempo de leer informes), o la intuición y la visión sinóptica (de conjunto). Por otra parte, Mintzberg muestra que si se trata de un alto cargo político (un ministro, por ejemplo) hasta un 15% de su tiempo se dedica a

actos orientados sólo a legitimar su gestión (inauguración de monumentos, imposición de medallas, etc.). Las dos dimensiones del proceso decisional –decisión y legitimación– se nos aparecen enfrentadas, en este caso, en la disputa por el tiempo del decisor.

### 5.3. El incrementalismo: una solución compartida

A pesar de las diferencias, bastante apreciables, entre los dos modelos de decisión que hemos presentado, ambos aún pretenden que el proceso decisional se enmarque dentro de un proceso racional que sigue una única lógica, coherente y más o menos exigente. Esta manera de proceder, sin embargo, no parece que sea en muchos casos la seguida por los decisores y la que explica, finalmente, la decisión. En contraposición con esta perspectiva racional, el politólogo norteamericano **Charles Lindblom** propuso una visión del proceso decisional que subrayaba, por una parte, el **pluralismo** de los actores implicados en la decisión y, por otra, la tendencia incrementalista de las decisiones.

**Charles Lindblom**

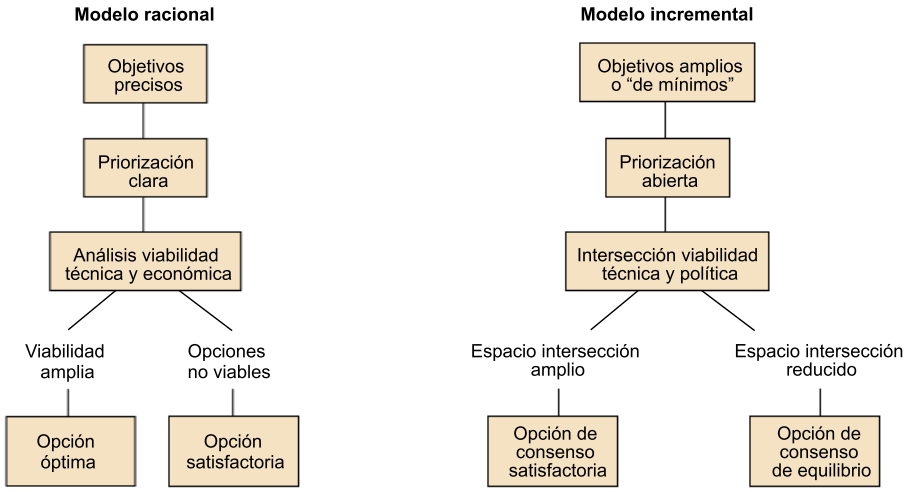
Es el introductor de la perspectiva pluralista en el análisis de las políticas públicas. Sus teorías se fundamentan sobre la imagen de que la política es como un tablero de ajedrez donde juegan piezas muy variadas, cada una con capacidad de influencia diferente y con sus propias reglas. Se trata de una perspectiva muy próxima al neoinstitucionalismo. Entre sus obras, se destacan como clásicas en la materia *Politics and Markets* (1977) y *Policy-Making Process* (1968, con sucesivas reediciones ampliadas: 1980, 1993).

Lindblom niega el carácter unitario del decisor en la mayoría de las tomas de decisión políticas y, por lo tanto, el hecho de que estas decisiones sean el resultado necesario de una lógica subyacente[26] que el analista debe encontrar. En la mayoría de los casos, en cambio, lo que se aprecia según este autor y todos aquellos que han seguido sus planteamientos es una combinación de lógicas muy distintas que, sin embargo, sí que presentan como resultado una tendencia dominante que acaba imponiéndose en muchos casos. Esta tendencia es el **incrementalismo**, la lógica de ir aumentando el presupuesto y el gasto dedicado a la solución de un problema determinado de manera que los cambios o las novedades en las decisiones se den sólo sobre nuevas asignaciones que no cuestionan las anteriores. Se trata de no tocar nada de lo que ya está asignado y decidido previamente, y tratar de orientar las nuevas asignaciones en una dirección u otra, concentrando las discusiones sobre este punto.

(26)Tanto si es de tipo racional absoluto como racional limitado.

Esta tendencia resulta la consecuencia lógica de la pluralidad de actores con índice de poder a veces no muy diferentes que están implicados en una decisión política. Éstos acaban convirtiendo el proceso decisional en una serie de negociaciones que, finalmente, toman una dinámica consensual resumible en un no renunciar a nada y ganar algo. Evidentemente, este tipo de decisiones suelen generar políticas de signo reactivo, que no se adelantan a los problemas, sino que les dan respuesta cuando ya hay una demanda social que así lo reclama. De la misma manera, la definición del problema que se acaba formando suele ser bastante conservadora, es decir, de acuerdo con visiones tradicionales asimilables fácilmente por un amplio conjunto de la población.

El gráfico establece una comparación entre un modelo racional de decisión y un modelo incrementalista:




Fuente: elaborado por Ricard Gomà

### 5.4. Modelo papelera: soluciones sin un plan

Una derivación de este modelo que lleva hasta el extremo el hecho de que el proceso de decisión no siga una lógica determinada y que, en cambio, resulte del compromiso casi casual entre actores con intereses diferentes es el llamado modelo *garbage can* o *papelera*. Lo que se quiere subrayar con esta denominación es que no hay nada más que la casualidad para explicar las decisiones que se han tomado. Éstas han sido fruto de la intersección entre los intereses de los actores, unas determinadas circunstancias, recursos y problemas. No hay ningún proceso lógico para explicar, sino que en todo caso se trata de describir el cúmulo de circunstancias que han llevado a una decisión y no a otra ante una ausencia total de planificación o de orientación en todo el proceso.

Dentro de esta óptica, se entienden mejor ideas o expresiones que se aplican más allá de los estrictos límites de este modelo de decisión (o, de hecho, negación de la existencia de un modelo), como es el caso de "las soluciones que buscan problemas" o "la falta de circunstancias adecuadas" para que se dé un determinado proceso decisional.

### 5.5. Una visión de conjunto: ¿falsa polémica?

Una vez vistos los diferentes modelos, puede resultar útil comparar sus rasgos más característicos, atendiendo al criterio de elección y al tipo de decisor que lo protagoniza:

| Modelo | Decisor | Criterio de elección |
|---|---|---|
| Racional | Unitario | Optimización |
| Racional limitado | Unitario/Coalición | Satisfacción |
| Incremental | Interdependencia partidista | Compromiso |
| *Carbage can* o papelera | Cambiante | Casualidad |

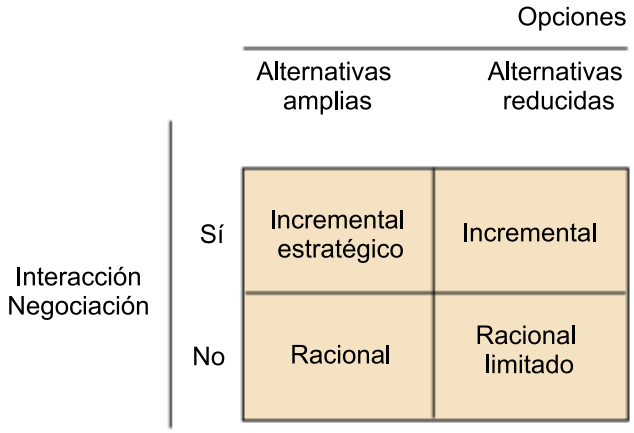
Fuente: J. Subirats (1989, pág. 83)

Los partidarios de los diferentes modelos han establecido varias discusiones sobre cuál es el más adecuado para el análisis del proceso decisional, pero sin duda la polémica principal se ha establecido entre las posiciones **racionales** e **incrementales**, en definitiva, entre partidarios de **Simon** y de **Lindblom**. El análisis atento de esta polémica, sin embargo, lleva más bien a concluir que ambas perspectivas pueden ser igualmente útiles, y que la polémica se puede disolver si conectamos las diferentes visiones adecuadamente a propósitos científicos o ámbitos de aplicación diferentes.

Una primera conclusión que se extrae de la comparativa de modelos es que los unos parecen, más bien, querer proponer métodos para conseguir decisiones adecuadas, mientras que los otros, en cambio, parecen más preocupados por describir el proceso real que siguen determinadas decisiones. A veces puede resultar un tanto incompatible conseguir ambas cosas en un mismo modelo. Así, se podría decir que mientras que en la perspectiva racional los modelos de decisión tienen una vertiente prioritariamente normativa, en el caso de los modelos incrementales la vocación es claramente descriptiva.

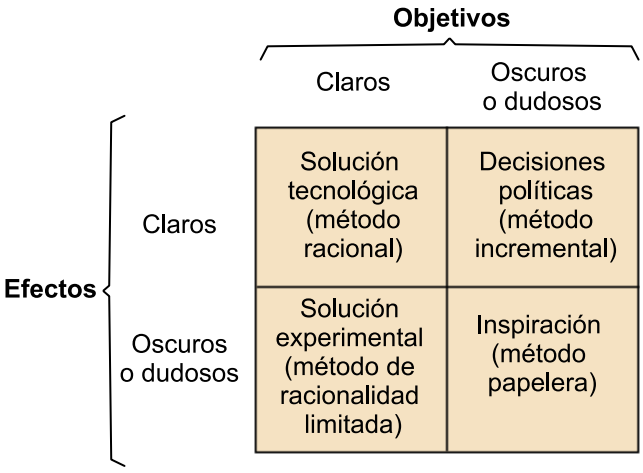
Una segunda constatación al respecto apunta al nivel decisional sobre el que se quiere aplicar cada uno de estos modelos. Probablemente, resulta más útil analizar una decisión extraordinaria o programática desde la óptica que proporcionan los modelos racionales, mientras que las decisiones diarias u ordinarias pueden ser un buen objeto de análisis para perspectivas no racionales.

Igualmente, se puede afirmar que la aplicación de uno u otro modelo puede depender del tipo de panorama que plantea la decisión con respecto a la amplitud de alternativas y las posibilidades reales de negociación entre los actores implicados. Si tenemos en cuenta estas dos variables, podríamos establecer cuatro áreas diferentes de aplicación de estos modelos, como en el siguiente cuadro:



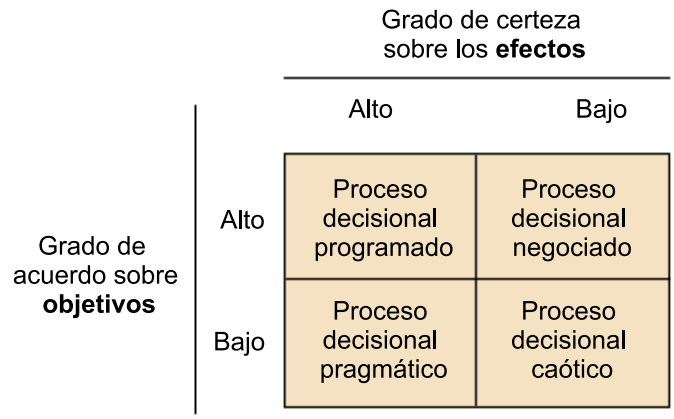

Fuente: Ricard Gomà

Aún puede ser más útil distinguir entre diferentes tipos de decisión que se deben tomar dependiendo del grado de acuerdo sobre los objetivos y valores que se vinculan y el grado de certeza sobre los medios y los efectos de estas decisiones. Estas variables pueden marcar importantes diferencias en la manera de afrontar una decisión situándola más o menos cerca de diferentes modelos decisionales. Así, se puede confeccionar un cuadro como el siguiente:




Fuente: J. Subirats (1989, pág. 82)

Finalmente, también es importante darse cuenta de las conexiones que se pueden establecer entre el talante decisional de los actores implicados y los modelos de decisión. En otras palabras más precisas, entre los estilos y los modelos de decisión. Dependiendo de si predomina una lógica autoritaria o consensual, o una lógica más anticipativa o reactiva, nos encontraremos con diferentes procesos decisionales más o menos de acuerdo con uno u otro modelo:




Fuente: Ricard Gomà

Por todas las razones apuntadas aquí se puede afirmar la compatibilidad de los distintos modelos de decisión propuestos para el análisis de las políticas públicas. Es decir, posiblemente no se trata de estudiar cuál es el mejor, sino cuándo se debe aplicar uno u otro, sea con finalidades descriptivas o normativas.

### 5.6. Escenarios decisionales

Estudiar un proceso decisional no sólo implica analizar hasta qué punto se está siguiendo un determinado modelo de decisión, sino que también debemos prestar atención al contexto dentro del que se toman estas decisiones, como apuntan estas últimas distinciones que hemos presentado. Este marco, además de influir en la elección del modelo, puede condicionar completamente la dinámica decisional y el tipo de actores que estarán involucrados en este proceso. Distinguimos dos tipos de **escenarios decisionales** muy diferentes:

#### 1) El escenario decisional partisano o ideológico

En cuanto al primero, el **escenario partisano** se caracteriza por subrayar el aspecto ideológico de cualquier decisión. Así, los elementos que se destacan para hacer la elección entre distintas alternativas se vinculan con los grandes principios o valores que definen una posición ideológica, y la decisión es vista como una consecuencia necesaria de la posición ideológica que se mantiene.

#### 2) El escenario sustantivo

En cambio, en el **escenario sustantivo** se dejan de lado estas cuestiones y se tiende a situar la decisión en un espectro de opciones que se distinguen por su contenido técnico o pragmático, de manera que la comparación que se establece tiene básicamente en cuenta aspectos como los recursos que se deben utilizar, el impacto que generan, etc.

Cualquier problema y cualquier decisión que se deba vincular presenta las dos dimensiones, la partisana y la sustantiva. La cuestión, por lo tanto, que centra la atención del análisis de las políticas públicas consiste en estudiar

**cómo cada uno de estos contextos influye sobre el proceso decisional y del que depende el hecho de que una decisión acabe formando parte de un escenario u otro**.

Por ejemplo, dos problemas como el paro y las drogas pueden ser tratados de maneras muy diferentes dependiendo de si se vinculan a uno u otro escenario.

Con respecto a las drogas, se puede plantear la discusión sobre sus soluciones estableciendo un debate en torno a la libertad y hasta qué punto estas soluciones afectan más o menos profundamente a la libertad de los individuos: la de los consumidores, la de los productores y la del resto de la sociedad. ¿Podemos afectar a la libertad de estas personas? ¿Hasta qué punto? ¿Qué principios justifican que el Estado pueda intervenir sobre la vida privada de unos ciudadanos? ¿Dónde está la frontera entre la salud pública y la libertad personal? Este tipo de cuestiones y las respuestas que generan son las que orientarían la decisión si ésta se estableciera en un escenario partisano. Muy diferente sería si las preguntas que centran el debate hacen referencia básicamente a cuestiones como cuáles son las mejores técnicas para la rehabilitación de toxicómanos, qué tipo de penalizaciones ha demostrado ser más eficaz en otros países, de qué cariz deben ser las campañas informativas para llegar al máximo de población, etc. En este caso, nos moveríamos dentro de un escenario decisional sustantivo.

En cuanto al tema del desempleo, también puede recibir tratamientos muy diferentes y, por lo tanto, vías de solución distintas, dependiendo del escenario en el que se sitúe la decisión. En un escenario partisano, probablemente el debate se establecerá vinculando el problema del desempleo a un régimen económico determinado, como puede ser el capitalismo contemporáneo, y el análisis de alternativas se centrará en examinar distintos modelos económicos y sociales, estableciendo sus respectivas ventajas e inconvenientes. En cambio, en un escenario sustantivo, el problema del desempleo se vinculará a cuestiones como la financiación de los subsidios, el tipo de formación ocupacional más necesaria, etc. En el primer caso, la definición del problema apunta hacia las causas que lo generan y, en el segundo, hacia los efectos que produce.

Alguien podrá decir que es más fácil resolver la segunda cuestión que la primera. Efectivamente, el tipo de escenario desde el que se busca una solución puede facilitar más o menos la toma de decisiones. Si se busca una solución consensuada, compartida por actores variados, lo más adecuado y lo más probable que suceda es que se tienda a llevar el conflicto entre visiones diferentes del problema hacia un escenario sustantivo donde será más fácil generar una dinámica consensual. El tipo de discusiones que generan un escenario sustantivo permite más fácilmente una negociación entre actores en la que todos puedan salir ganando en algún aspecto, dado que las cuestiones por responder son de menos alcance pero, al mismo tiempo, más numerosas y permiten un abanico de soluciones negociadas más amplio. Esto es más difícil que pase en un escenario partisano en el que en la decisión se busca la máxima coheren-

cia con unos principios y valores que se contraponen frontalmente con otras visiones del problema, de manera que las negociaciones en este tipo de escenario acaban tomando la forma de un juego de suma cero –es decir, lo que pierde uno, lo gana el otro– muy lejos, por lo tanto, de una vía de solución consensual. En estos casos, se hace más probable que en la toma de decisión se recurra a la jerarquía (a las diferencias de poder formal entre los distintos actores) y a prácticas autoritarias.

Sin embargo, sería falso afirmar que un problema se puede tratar de una manera completamente neutra, sin ningún tipo de referencia a una concepción general o a unos valores y que ésta es precisamente la mirada que se tiene desde un escenario sustantivo. Esta perspectiva es habitual y es la defendida, desde visiones *tecnocráticas* del poder que se presentan como una superación de los conflictos ideológicos que se encuentran en la sociedad. Cuando aquí distinguimos entre estos dos tipos de escenario no queremos decir que en un caso los valores estén presentes y que toda reflexión se mueva dentro de un ámbito de subjetividad, y que en el otro, en cambio, todo sea una cuestión de discusiones técnicas en un marco de neutralidad. Plantearse, por ejemplo, quién debe recibir un subsidio más alto, o qué tipo de penalizaciones deben tener los toxicómanos son preguntas que, a pesar de formar parte de escenarios sustantivos, difícilmente se pueden contestar sin ningún tipo de posicionamiento ideológico más o menos explícito. Lo que sí que cambia, sin embargo, es el método con el que nos dirigimos. No es lo mismo comparar principios y decidir de acuerdo con ello que examinar resultados y situar la discusión a este nivel.

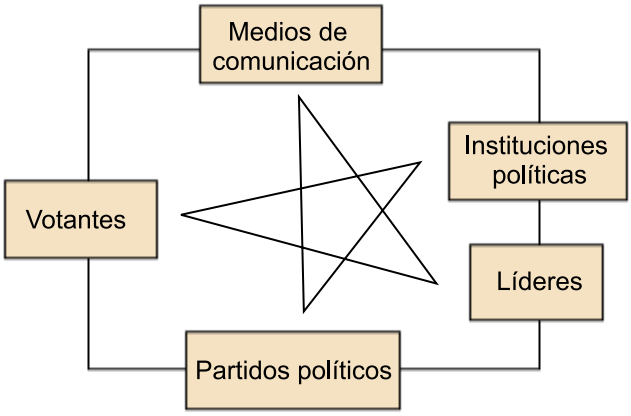
**Juego de suma cero**

No es lo mismo discutir sobre cómo repartir un pastel que intentar hacerlo más grande. En el primer caso, decimos que se establece un juego de suma cero porque claramente lo que se lleve uno, no se lo llevará el otro. A veces, sin embargo, es posible hacer que el pastel pueda tener tamaños diferentes y que ello dependa de los que se lo deben repartir. En este caso, ya no se tratará de un juego de suma cero, ya que dependiendo de lo que hagan, todos pueden salir ganando (si consiguen un pastel más grande) o perdiendo.

De hecho, un mismo proceso decisional puede ir pasando, a lo largo del tiempo, por diferentes escenarios decisionales según cómo se van desarrollando las discusiones y los actores que participan en él. Es decir, es posible que en una misma discusión se alternen momentos en los que se plantea en términos partisanos, con otros en los que se hace en términos sustantivos, como si se tratara de diferentes oleadas que afectan al proceso de toma de decisiones.

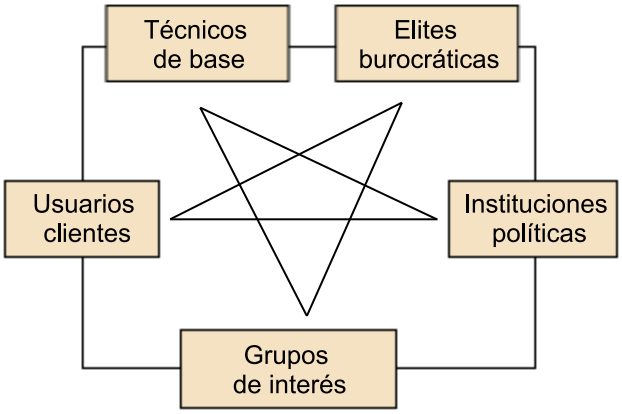
¿Cuáles son los factores que orientan las discusiones hacia un escenario u otro? Se pueden citar como factores potencialmente configuradores de un escenario partisano los siguientes: fuerte carga simbólica, voluntad de desarrollar legalmente el tema, colectivo extenso de afectados. Factores que potencialmente sitúan la cuestión en un escenario sustantivo son: voluntad de hacer frente a una crisis o bancarrota, clara capacidad de respuesta de la Administración, colectivo reducido de personas intensamente afectadas.

Junto con estos elementos, no debemos olvidar el diferente panorama de actores que se vinculan a cada uno de estos escenarios. Así, en un escenario partisano encontramos:




Fuente: elaborado por Ricard Gomà

Y en un escenario sustantivo:




Fuente: elaborado por Ricard Gomà

En estos gráficos se puede apreciar cómo los medios de comunicación pierden protagonismo en el escenario sustantivo a favor de los técnicos y las élites burocráticas. E, igualmente, el peso de los partidos políticos pasa a ser sustituido por el de los grupos de interés de distinto signo.

### 5.7. La alternativa 0

Los modelos de decisión que hemos ido analizando nos podrían llevar a la conclusión de que siempre que hay un problema hay que darle una respuesta activa en forma de política –lo que varía es la mecánica de la elaboración de esta respuesta–. Sin embargo, también hay otra posibilidad: la opción por la alternativa 0, es decir, por la no-decisión como forma de decisión. En otras palabras, se trata, entonces, de no actuar y mantener el *statu quo*. Naturalmente, es una posibilidad que se mueve más dentro de una lógica descriptiva que de una lógica normativa. Aunque solemos observar comportamientos como éste y, por lo tanto, se deben considerar con vistas a la explicación de una política pública, difícilmente nos encontramos con justificaciones explícitas de esta manera de actuar que elude afrontar la problemática que se le presenta.

Sin embargo, la no-decisión no supone una postura tan pasiva como a primera vista se podría pensar. Al contrario, a veces también requiere un conjunto de elementos que pueden ser de una gran complejidad. Una situación de no-decisión encubre un conjunto de actividades que sirven para movilizar actores[27], procedimientos[28], valores y símbolos con la finalidad de legitimar la no-acción efectiva por parte de las autoridades públicas. En este caso, volvemos a encontrar la distinción entre el proceso de formulación de las decisiones (que en este caso es nulo) y el proceso de legitimación de estas decisiones.

[27] Técnicos, debates, etc.

[28] Estudios, creación de distintas comisiones, etc.

# 6. La implementación de las políticas

Este capítulo estudia las distintas perspectivas analíticas que han tratado los procesos en los que las políticas se ponen en marcha. El capítulo empieza presentando el poco interés que la ciencia política tuvo hacia estos procesos y las razones de todo esto: la consideración de que los procesos de implementación eran pura ejecución administrativa. El interés académico por la implementación de políticas se despertó en los años setenta, a raíz de la constatación de que los fracasos de las políticas públicas también podían estar relacionados con una implementación mala o errónea. Así pues, el capítulo presenta las características y las bases de estas primeras perspectivas racionalistas (llamadas *top down*) dirigidas a "corregir" y mejorar los procesos organizativos y administrativos encargados de poner en marcha las políticas. Estas perspectivas fueron duramente criticadas y, precisamente, estas críticas sirven para introducir en el capítulo otra perspectiva sobre los procesos de implementación: la perspectiva *bottom up*. Asimismo, y dentro de las premisas analíticas de esta última perspectiva, el capítulo acaba considerando la capacidad de influencia de los funcionarios en la determinación de los contenidos y de la definición de las políticas públicas.

## 6.1. Desarrollo del objeto de estudio y definiciones de implementación

> Desde la ciencia política, la puesta en marcha de las políticas, la *implementación*, se entiende como un proceso complejo de interacciones entre actores públicos y privados y, por lo tanto, que escapa a las visiones tradicionales que lo relacionan con la "ejecución" neutral y automática de las políticas por parte de la Administración. Así, se considera que la fase de implementación de las políticas es otra forma de conflicto político que se desarrolla en las arenas del poder no electo, es decir, en unas arenas que no son ni las parlamentarias ni las estrictamente gubernamentales[29].

[29] Parsons (1995, pág. 471).

A pesar de la firmeza de esta afirmación, lo que es cierto es que ni siempre se ha considerado así, ni tampoco el interés de la ciencia política por lo que pasaba cuando se ponía en marcha una política fue casi inexistente hasta los años setenta. La causa de todo esto tiene que ver, sobre todo, con una cuestión de perspectiva: hasta aquella fecha, el tema de la implementación de políticas se entendía como una **fase ajena a la ciencia política**.

Esta perspectiva tiene sus raíces en una pretendida pero secundada separación entre el mundo de la política (tanto la *policy* como la *politics*), por un lado, y el mundo de la Administración y de la burocracia, por el otro. De esta manera, el ámbito de las políticas públicas que concernía el politólogo se limitaba al ámbito previo a la implementación, ya que era donde se encontraban los elementos propios de la disciplina. De todo esto se pueden distinguir e indicar una serie de aspectos fundamentales:

- Los estudios tradicionales de la ciencia política, especialmente en los Estados Unidos de América, separaban de su ámbito todo aquello que tenía que ver con la Administración Pública porque consideraban que esta última estaba desprovista de contenido político. Así, la Administración empezaba allí donde acababa la política y las políticas y, de la misma manera, el trabajo del burócrata se consideraba que consistía en **ejecutar** las órdenes y los programas formulados por los políticos. La separación entre política y Administración no sólo se entendía como un hecho, sino que, además, implicaba que esta "fase administrativa" no despertara cuestiones ni preguntas, ya que se asumía que era una fase en la que las políticas se limitaban a "ejecutarse". Esta percepción queda ilustrada en el párrafo siguiente:

  "El problema de la implementación se vincula a una serie de decisiones mundanas e interacciones que no merecen ninguna atención por parte de aquellos académicos que busquen temas interesantes y clave en la política. La implementación es simple de manera decepcionante: no parece que tenga en cuenta ningún gran tema".

  Van Meter; Van Horn (1975, pág. 450), citados en Parsons (1994, pág. 461)

- El interés del politólogo por las políticas públicas se centraba sobre todo en los procesos de toma de decisiones y en todo aquello relativo a éstos: la busca de métodos y protocolos para llegar a la "buena" y a la "mejor" solución, el estudio de las lógicas de los actores en la toma de decisiones, etc. Todo esto contribuía al hecho de que las políticas públicas se relacionaran con decisiones políticas y con los procesos de toma de decisiones, dejando totalmente de lado la puesta en marcha de las políticas.

El poco interés de la ciencia política por lo que ocurría más allá de la toma de decisiones empezó a cambiar, como ya hemos señalado, a partir de los años setenta y a raíz de la búsqueda de respuestas y de causas a los fracasos de políticas de todo tipo (sociales, fiscales, de promoción económica).

A partir de la constatación de estos errores, se empieza a interpretar que los fracasos en la consecución de los objetivos propuestos en las políticas tienen que ver con el momento de la puesta en marcha de la política, es decir, con la fase de la implementación.

La identificación de posibles problemas en la fase de la implementación significó un giro en la percepción que se tenía sobre lo que ocurría: los mecanismos ejecutores, el automatismo de la Administración empezaron a ponerse en duda y, por ello, el tema generó preguntas y cuestiones propias de la investigación politológica.

La poca relación entre objetivos diseñados por los decisores y los resultados a los que se llegaba después de la puesta en marcha de la política se tomaron como indicativos del fracaso de determinadas políticas; así, haciendo referencia a esta brecha entre los objetivos y los resultados, se empezará a hablar de la "brecha de la implementación" (*implementation gap*) y los estudios sobre el tema se dirigirán a lo siguiente:

- Buscar explicaciones sobre los errores en las políticas.
- Intentar buscar soluciones que incrementen la eficacia y la eficiencia de las políticas.

La preocupación por el proceso de implementación como "foco de problemas" llevó a plantearse preguntas como las que hay a continuación:

- ¿Qué factores inciden en el éxito o en el fracaso de la puesta en marcha de una política y hasta qué punto?
- Si la implementación es una fase que puede incidir en el éxito de las políticas, ¿qué papel tienen los actores de la Administración? ¿Qué margen de maniobra tienen en todo esto?
- ¿Cómo afectan a la implementación las estructuras organizativas y por qué? ¿Cómo afectan a todo esto las estructuras institucionales? ¿Y la relación entre varias administraciones? ¿Hasta qué punto la coordinación entre las administraciones afecta a la buena puesta en marcha de las políticas?
- ¿Qué papel tienen los actores ajenos a la Administración en la puesta en marcha de las políticas?

De esta manera, la fase de implementación entró a formar parte de la ciencia política a partir de una perspectiva racional sobre el proceso de políticas públicas: es decir, a partir de una perspectiva claramente prescriptiva, dirigida a buscar respuestas y soluciones que pudieran mejorar y asegurar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas.

Esto nos lleva a ver más de cerca la primera perspectiva de análisis sobre los procesos de implementación de políticas: la perspectiva racional, también llamada *perspectiva top down*.

### 6.2. La perspectiva racional (*top down*)

Los primeros estudios que reorientaron el enfoque de las políticas públicas hacia la implementación[30] tienen como máximos exponentes los trabajos de autores norteamericanos, de entre los que debemos destacar el trabajo de A. Wildawsky y J. Pressman publicado en 1973: el título y subtítulo son tan expresivos que resumen los principales ejes de preocupación del momento.

[30]Cómo las grandes expectativas en Washington se frustran en Oakland; o por qué es sorprendente que los programas federales funcionen, todo ello siendo una zaga del desarrollo económico de la Administración narrada por dos observadores comprensivos que intentan sacar moralidad de unos fundamentos en ruinas.

El libro ilustra la investigación que llevaron a cabo los dos autores entre 1968 y 1971 en Oakland. Además de establecer un precedente en los estudios de implementación, el libro resulta muy interesante para ver el tipo de investigación que llevaron a cabo: un trabajo de campo exhaustivo destinado a producir un estudio de caso.

**Lectura complementaria**

El libro de Pressman y Wildawsky está traducido al español en la editorial Fondo de Cultura Económica: **J. L. Pressman**; **A. Wildavsky** (ed.) (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas en Washington se frustran en Oakland* (estudio introductorio de Alejandro Buendía Vázquez). México: Fondo de Cultura Económica.

Como se puede deducir de este título, las bases del trabajo son, básicamente, dos:

**1) La frustración** (e, incluso, cierta impotencia) ante el abismo existente entre la formulación de las políticas en el ámbito federal y los pobres resultados a los que se llega.

**2) La identificación** de un error: la relación entre la Administración federal (Washington) y la local (Oakland).

[31]Hill (1997, pág. 129).

De todo esto se puede deducir un aspecto clave del análisis de la implementación: si alguna cosa "falla", parece que es la transmisión de la política pública (la *policy*) mediante las distintas administraciones; en este sentido, la incapacidad de establecer un control, una coordinación sobre este proceso de transmisión de las políticas entre las distintas administraciones involucradas, se identificó como la principal causa de los fracasos[31] de la implementación.

Del estudio de caso que Wildavsky y Pressman hicieron sobre Oakland, se siguió una recomendación: para un correcto desarrollo de la implementación, se **requiere un sistema que organice desde arriba el control de los procesos, la información y los recursos necesarios**[32]. Esta indicación es la que da el nombre a la perspectiva de análisis: la perspectiva *top down*, que, en el fondo, está basada en los mismos argumentos que los de la toma racional de decisiones: se parte de la premisa de la posibilidad de controlar todos los recursos políticos, administrativos, organizativos y de información para asegurar el camino a la "mejor" o la "buena" implementación.

[32]Parsons (1995, pág. 464).

**Sistema político federal**

Si tenemos en cuenta que esta investigación se realizó en los Estados Unidos de América y sobre un caso de estudio norteamericano, podemos entender que la conclusión a la que se llegó señalaba un tema mucho más importante: **la complejidad de establecer una coordinación en un sistema político federal**, es decir, un sistema político basado no sólo en varios niveles administrativos sino en varios niveles políticos. Esto llevó a plantear la complejidad de llegar a una "buena" implementación en los estados federales a raíz de la suma de "problemas" de transmisión cada vez que se pasaba de una administración (o agencia) en otra.

El trabajo de Pressman y Wildawsky dio lugar a trabajos que, basados en estudios de caso, identificaron variables explicativas del éxito y fracaso de la implementación y, por lo tanto, derivaron en otro tipo de trabajos que explícita o implícitamente proporcionaron "recetas" destinadas a mejorar el rendimiento de las políticas públicas. Uno de los estudios más conocidos es el artículo de Lewis A. Gunn publicado en 1978 "por el que la implementación es tan difícil".

**Lectura recomendada**

**L. A. Gunn** (1978). "Why implementation is so difficult". *Management Services in Government* (núm. 33, noviembre, pág. 169-76).

En este artículo, Gunn establecía una lista de diez condiciones[33] (ideales) necesarias para conseguir que un determinado programa público se pudiera implementar a la perfección.

[33]Hill (1997, pág. 131); Parsons (1995, pág. 465-466).

**Condiciones de éxito**

Estas condiciones de éxito se pueden también tomar como un listado de aspectos que se deben controlar y sobre los que hay que preguntarse cuando se analiza un proceso de implementación en busca de errores.

**1)** Que las circunstancias externas en la Administración o agencia implementadora no impongan constricciones paralizadoras.

**2)** Que el programa disponga de bastante tiempo y recursos.

**3)** Que no sólo no haya ningún tipo de constricción referente al conjunto de los recursos, sino que en cada etapa del proceso de implementación se disponga de la combinación de recursos adecuada.

**4)** Que la política (o programa) que se deba implementar esté basada en una teoría de causa-efecto.

**5)** Que la relación entre causa-efecto que se plantee sea directa y que si hay otros factores que intervienen, que sean pocos.

**6)** Que haya una única agencia que lleve a cabo la implementación y que ésta no tenga que depender de otros para llevarla a cabo con éxito. Si hubiera otras agencias involucradas, que las relaciones de dependencia que haya entre éstas sean mínimas tanto en número como en importancia.

**7)** Que haya una comprensión completa y un acuerdo total sobre los objetivos que se deban alcanzar y que estas condiciones perduren a lo largo de todo el proceso.

**8)** Cuando se lleve el proceso hacia la consecución de los objetivos, que se especifiquen con total detalle y secuencialización todas y cada una de las tareas de todos los participantes.

**9)** Que haya una perfecta comunicación y coordinación entre las distintas unidades o agencias involucradas en el programa.

**10)** Que los que están en posición de autoridad puedan pedir y obtener una perfecta obediencia.

La lista de Gunn es un claro ejemplo del tipo de perspectiva racional (*top down* o 'desde arriba') aplicada y permite deducir qué se entendía por *implementación*: la fase que consigue ajustar los resultados del programa a los objetivos marcados.

¿Qué implicaciones analíticas tiene esta definición de implementación?

- En primer lugar, este concepto de implementación tiene poco que ver con la definición de implementación que utilizábamos antes: no tiene nada que ver con interacción entre actores, ni con conflictos, ni con intercambios de recursos. Precisamente esta perspectiva asume que lo que se debe hacer es, mediante su estudio, encontrar los focos de problemas y de conflictos para resolverlos. Así pues, desde este punto de vista, la perspectiva racional mantiene una visión muy poco política del proceso de implementación, simplemente asume que no es tan automática como se creía y que, para mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas, hay que fijarse en aspectos como la organización y las relaciones interadministrativas.

- En segundo lugar, esta definición sobre la implementación la relaciona totalmente con la consecución de los objetivos diseñados previamente y, consiguientemente, con una idea de "política pública" como algo evidente, definible y como producto de los decisores políticos; es decir, también allí se revela que esta perspectiva continúa estableciendo una línea divisoria entre los procesos políticos (*politics* y *policy*) y los procesos más gestión y administración de las políticas. Pero, a pesar de que esta perspectiva suponía el mantenimiento de que las políticas públicas son cosa de los decisores "de arriba" y que siguen una dirección unilineal de arriba abajo, lo cierto es que los distintos estudios de caso que se llevaron a cabo dejaron una pista que después reanudaron los críticos en la perspectiva racional: en la identificación de "errores" y "fallos" cometidos en los procesos de implementación, los estudios empíricos dejaron constancia de la importancia que había que prestar a los burócratas, a los administrativos que están en contacto con el público y a otros agentes, no ya como "agentes ejecutores", sino como actores cuyo papel tiene relevancia **en el conjunto de los procesos de políticas públicas**.

#### Contribución de los estudios sobre implementación en la ciencia política

Una de las mayores contribuciones a la ciencia política que han ofrecido los estudios sobre implementación ha sido la profusión de estudios de caso y, por ello, la riqueza empírica que éstos han proporcionado sobre el funcionamiento real de los sistemas políticos. Los estudios sobre implementación difícilmente pueden escapar al trabajo de campo y

éste, al contrario de lo que ocurre en otras fases como la definición del problema o la toma de decisiones, es relativamente más asequible. Veamos sus razones: por una parte, debemos recordar que los estudios sobre implementación de las políticas están estrechamente relacionados con la preocupación por la eficacia de éstas; el problema, tal como se define, reside en el hecho de que en el momento de la puesta en marcha "algo" falla. Es evidente que la investigación sobre estos errores se debe basar en la realidad, en casos concretos, lo que lleva al estudio de caso.

### 6.3. Las críticas al enfoque racionalista y la aparición del enfoque de abajo arriba (*bottom up*)

Una de las críticas que recibió el enfoque racional de la implementación derivó de la misma realidad: a pesar de los esfuerzos gubernamentales por "modelar" y "controlar" los procesos de políticas públicas, la transmisión de ideas, objetivos e intereses de arriba abajo, a pesar de los cambios organizativos y de reelaboración de tareas, la complejidad de los procesos de políticas dejaba corta cualquier pretensión racionalizadora; la eficiencia y la eficacia de las políticas seguían en duda, por lo que la factibilidad de los modelos racionalistas se cuestionó seriamente. Como dicen Mény y Thoenig, la constatación del fracaso de las iniciativas racionalistas, más que señalar un problema de gestión y control de los aparatos administrativos, puso en duda el enfoque *top down* y sus postulados[34]. Los gobiernos y los politólogos dirigieron sus esfuerzos hacia la búsqueda de marcos prescriptivos y explicativos de los procesos de políticas más basados **en la factibilidad que en las recetas perfectas pero ideales**.

[34]Mény y Thoenig (1992, pág. 163).

La reacción analítica a las perspectivas racionalistas propias del enfoque *top down* se articuló a partir de una visión de la política mucho más realista y basada en las dos premisas siguientes:

**1)** Las políticas públicas **no son procesos lineales** coordinados por unas autoridades (los decisores políticos) que ejercen su control sobre el resto de los procesos.

En este sentido, la idea de la división entre fases políticas y fases ejecutoras o administrativas queda completamente desarticulada, como también sucede con la concepción de "olítica pública" como decisión definida a partir de unos objetivos claros.

**2)** Derivada de la primera, la segunda premisa tiene que ver con la definición de lo que sí que son las políticas públicas. Éstas son procesos en los que entran a formar parte una **multiplicidad de actores**, ya no sólo los "decisores". En los procesos de políticas entran cargos electos, parlamentarios, técnicos, expertos y profesionales, grupos de interés, los burócratas y administrativos relacionados con el público (los llamados *street level bureaucrats*), altos funcionarios, etc. Todos ellos tienen un papel en los procesos y este papel surge de la misma interacción que se desarrolla entre éstos (conflictos, negociaciones, intercambios, confrontaciones, alianzas, etc.). Por lo tanto, ni los conflictos

ni los intercambios son vistos como disfunciones a las que se deba poner fin para "poder implementar eficazmente", sino que son elementos constitutivos de los procesos de políticas.

Esta definición de lo que son las políticas públicas refuerza el aspecto mencionado en el punto 1: no hay líneas divisorias entre las dimensiones políticas y las dimensiones administrativas y, en todo caso, lo que se enfatiza es la **dimensión de juego político que recurre todos y cada uno de los procesos de elaboración, formulación e implementación de políticas**.

Lo que es político y sus manifestaciones se extienden a todos los actores y a todas las interacciones, por lo que **la implementación se entiende**, de la misma manera que la fase de decisión o la de formación de la agenda, **como una cuestión de poder**.

Estas dos premisas contribuyen a explicar el giro que dan los estudios de implementación:

> En caso de ser estudios destinados a detectar y diagnosticar problemas, errores y a prescribir soluciones vinculadas al cumplimiento de los objetivos (desde arriba), pasan a ser estudios que pretenden plantear soluciones a partir del análisis de las lógicas y las dinámicas de interacción **que hay** (desde bajo).

Esta perspectiva, conocida como *de abajo arriba* (*bottom up*), asume que la realidad política es conflicto, negociación, cooperación, traición, compromisos, acuerdos e intercambios, y que estas dimensiones y no otras (decisiones, objetivos) deben ser la base para analizar y entender las políticas públicas. En definitiva, el tipo de trabajo de análisis que plantea esta perspectiva es, precisamente, partir del final para reconstruir el conjunto; es lo que se conocerá por *backward mapping*.

Los planteamientos de esta perspectiva hicieron que buena parte de los trabajos se centraran en el análisis del papel que tenían aquellos actores durante mucho tiempo ignorado por la ciencia política en los procesos de políticas: los funcionarios, sobre todo aquellos funcionarios dedicados a prestar servicios públicos y con un contacto directo con los ciudadanos, los asistentes sociales, los médicos, los maestros de escuela, los abogados de oficio, etc. Una cuestión estructura este tipo de trabajos:

> ¿Qué margen de maniobra y qué grado de discreción tienen estos funcionarios cuando prestan sus servicios, es decir, cuando implementan parte de los programas y políticas públicas?

***The implementation game***

La relación entre implementación y juego político está argumentada en la obra de Bardach (1977) *The implementation game*, en la que el autor argumenta que la implementación es un juego de negociaciones, persuasión y maniobras en condiciones de incertidumbre. En la implementación, los actores juegan para obtener la capacidad de control posible, y su participación en el juego se explica porque deviene el medio con el que pueden conseguir sus pretensiones y objetivos.

**Lectura recomendada**

La apuesta por una reconstrucción retrospectiva de los procesos de políticas o por el *backward mapping* tiene un autor clave: **R. Elmore**. Fue este autor quien acuñó el término *backward mapping*. Podéis ver como ejemplo su artículo de 1980: "Backward mapping: implementation research and policy decisions". *Political Science Quarterly* (núm. 94, pág. 601-616).

Una de las primeras y mejor conocidas respuestas a esta pregunta la dio el politólogo norteamericano M. Lipsky en su libro *Street-level bureaucrats* (1980). En este libro, Lipsky argumenta que las decisiones de los burócratas *street-level*, las rutinas que establecen y las estratagemas que inventan para actuar ante las incertidumbres y las presiones de su trabajo se convierten en las políticas públicas que ellos llevan a cabo[35]. En este sentido, para Lipsky, los burócratas, los funcionarios que tienen trato directo con el ciudadano sea en el nivel de la Administración que sea (sea un empleado de Correos, un policía o un enfermero), "hacen" políticas públicas, ya que ejercen un papel político al determinar la distribución de ciertos bienes y servicios a la sociedad[36]. Según Lipsky, la clave para entender el rol de los funcionarios como "elaboradores de políticas" (es la traducción más aproximada de *policy-makers*) es su capacidad de maniobra en el trabajo diario: su trabajo diario, la prestación de servicios públicos, implica que deban tomar una serie de decisiones a partir de un criterio que no es otro que los juicios y las opiniones de un ser humano; este tipo de criterios de toma de decisiones escapan a cualquier control y son totalmente imprevisibles, ya que ni pueden estar programados ni se pueden tomar por ordenadores[37].

**Veamos un ejemplo que puede ilustrar mejor los argumentos de Lipsky**

El trabajador social (un funcionario *street-level*) que decide si una mujer de un determinado entorno social marginal y con problemas conyugales es o no una mujer maltratada, con todo lo que esto implica, es un actor con capacidad de maniobra que reelabora y adapta la política de ayudas a la mujer maltratada y la política de lucha contra la exclusión social dependiendo de los criterios y las situaciones concretas de su trabajo diario. En otro contexto y en otro lugar, quizá el trabajador social habría decidido que el problema de la mujer en cuestión estaba sólo vinculado a su situación social.

De hecho, un ejemplo de los planteamientos de Lipsky está en una investigación que se llevó a cabo sobre la implementación de una reforma en la política de educación especial en el estado de Massachusetts (Estados Unidos). La reforma se aprobó con una nueva ley que obligaba a las escuelas a trabajar con unos procedimientos mucho más sofisticados con vistas a evaluar las necesidades de educación especial, y a desarrollar programas individualizados para los niños. El problema con el que se enfrentaron la mayoría de las escuelas fue que para llevar a cabo los objetivos planteados en la reforma, se requerían muchos más recursos humanos de los que el presupuesto se podía hacer cargo. La Administración del Estado se encontró con un dilema: si bien querían cumplir con una ley que había surgido de un gran consenso, sabían que para hacerlo a rajatabla debían subir los impuestos, ya que no disponían de presupuesto. La respuesta a este dilema no tiene gran misterio: las exigencias de la nueva ley se adaptaron a cada situación y las escuelas cumplieron con la ley sin necesidad de cambiar sus maneras de trabajar.

(35) Hill (1997, pág. 201).

(36) Lipsky (1980, pág. 84).

(37) Lipsky (1980, pág. 161).

# 7. La evaluación de políticas públicas

Este capítulo presenta un instrumento analítico: la evaluación de las políticas. El capítulo presenta, en primer lugar, definiciones sobre la evaluación de políticas y sobre la finalidad de las evaluaciones. A continuación, se pasa a considerar y a caracterizar los distintos tipos de evaluaciones que se han distinguido en los ámbitos especializados en el tema. De estos tipos se destacan dos: la evaluación tradicional por objetivos (sumativa) y la evaluación de procesos (formativa). La metodología que se debe seguir para diseñar y llevar a cabo estas dos formas de evaluación es objeto de estudio en el capítulo. Así pues, el capítulo presenta y especifica los pasos que se deben seguir para elaborar un proceso de evaluación, como la especificación de los objetivos, la elaboración de indicadores o el tipo de información que se deben consultar y los problemas que se pueden derivar. El capítulo acaba refiriéndose a la relación entre procesos de evaluación y política.

## 7.1. Definición de evaluación: ¿en qué consiste evaluar las políticas públicas?

La evaluación es un proceso mediante el que se valora la medida en que una política o un programa de actuación pública ha alcanzado los objetivos que tenía previsto. La evaluación, definida desde una perspectiva restringida, hace referencia fundamentalmente al hecho de analizar los resultados e impactos de un programa o política pública. Desde una perspectiva más amplia, podemos evaluar no sólo los resultados o impactos de una política o programa de actuación pública, sino todas sus fases.

Así, podemos evaluar el modo como se ha diseñado el programa, cómo se ha implementado, lo que da lugar a una evaluación del proceso, más que de los resultados. Sobre este punto volveremos en el epígrafe siguiente cuando se revisen los distintos tipos de evaluación dependiendo del aspecto de las políticas sobre el que centran su atención.

Estas dos concepciones –uno más delimitada a los objetivos concretos de las políticas y programas, y otra más amplia– están presentes en las definiciones del proceso de evaluación.

**Definiciones del proceso de evaluación**

"La evaluación de las políticas públicas consiste en el examen objetivo, sistemático y empírico de los efectos de políticas y programas públicos en términos de sus objetivos".

Dye, 1992

"La aplicación sistemática de procedimientos de investigación social para valorar la conceptualización y diseño, implementación y utilidad de los programas de intervención social".

Rossi y Freeman, 1985, citado en Ballart, 1992, pág. 73

"Evaluar es emitir juicios de valor, adjudicar valor o mérito a un programa/intervención, basándose en información empírica recopilada sistemática y rigurosamente".

Alvira, 1991, pág. 11

De estas definiciones, debemos destacar:

- La identificación de distintos aspectos que se pueden evaluar, desde el diseño y la planificación, hasta los efectos de la política pública, pasando por el análisis de su implementación.

- El énfasis en la aplicación de métodos y procedimientos propios de las ciencias sociales en los procesos de evaluación para garantizar su rigor e imparcialidad.

- Los juicios de valor están presentes en todo proceso de evaluación. Esto nos remite a la existencia de criterios de valor y a la necesidad de determinar cuáles son y quién establece en cada proceso de evaluación estos criterios.

La finalidad de evaluar es múltiple. Se evalúa para:

- Determinar el éxito de una política/programa.

- Identificar si la adecuación de medios a finalidades ha sido correcta.

- Inferir a partir de las conclusiones alcanzadas enseñanzas útiles para el diseño de futuros programas/políticas.

Además, la evaluación no sólo puede intentar averiguar el grado de consecución de los objetivos previstos y el impacto de éstos en la sociedad, sino que también puede pretender analizar las causas de que los objetivos alcanzados hayan sido los encontrados y no otros. Nos situamos así en un tipo de evaluación muy parecida en sus propósitos a la investigación social, ya que pretende identificar las condiciones que facilitan la consecución de un tipo de resultados determinados. Estas condiciones no sólo hacen referencia al tipo de programas y políticas, sino también al contexto en el que éstas se desarrollan y en el que intentan intervenir.

La idea de evaluar está relacionada con una concepción racional de las políticas, en la medida en que refleja la preocupación para medir sus resultados y, en muchos casos, de relacionarlos con los recursos y medios utilizados para alcanzarlos.

Como mínimo, la previsión de un proceso de evaluación indica que hay una inquietud por identificar los efectos de las medidas contenidas en estas políticas, que pueden ser complementados por la intención de utilizar esta información para mejorar en el diseño y la implementación de futuras políticas y programas.

La práctica de evaluar programas y políticas está asociada al incremento de actuaciones de intervención social durante los años sesenta en las democracias occidentales avanzadas, fundamentalmente en Estados Unidos y Canadá, y también a la creciente racionalización en el proceso de toma de decisiones y funcionamiento de las administraciones públicas.

**Lectura complementaria**

**Ballart** (1992) desarrolla más detalladamente el nacimiento y la generalización de la evaluación de las políticas públicas.

El crecimiento de programas de intervención en áreas como la salud, la educación, en general el bienestar social, generaban la necesidad de conocer si estas políticas daban el resultado esperado, los costes que representaban, así como el impacto que tenían en la sociedad. Por otra parte, la creciente disponibilidad de datos estadísticos de organismos nacionales e internacionales fue haciendo más fácil el objetivo de evaluar las políticas y los programas de actuación de los distintos gobiernos.

**Informe de evaluación**

Coleman y su equipo realizó en 1966 uno de los primeros informes de evaluación en el que se aplicó la metodología y la lógica de investigación propias de las ciencias sociales para analizar el impacto de una política educativa en la igualdad de oportunidades con respecto a la educación.

En todo caso, a pesar de que la práctica de evaluar las políticas públicas se ha extendido a buena parte de los sistemas políticos democráticos occidentales, hay grandes variaciones con respecto al grado de institucionalización de esta práctica tanto entre países como dentro del mismo país y existen diferencias en el enfoque desde el que se lleva a cabo la evaluación. En ocasiones, la evaluación se efectúa desde una perspectiva meramente económica, mientras que, otras, se lleva a cabo con una visión más amplia.

En este sentido, como señala Ballart[38], resulta importante distinguir entre el concepto de evaluación de programas/políticas y el de inspección o control administrativo.

[38]Ballart (1992, pág. 75).

La inspección administrativa no identifica la adecuación de medios a finalidades perseguidas, sino que se centra en comprobar que en el diseño y en la ejecución de una política se haya respetado la normativa vigente, y también en vigilar que los recursos asignados a una política hayan sido utilizados de una manera correcta.

La propuesta de sistematizar e institucionalizar la evaluación no siempre fue impulsada desde sectores que no favorecían la intervención del Estado en ámbitos como la sanidad o el bienestar social, mediante políticas y programas, sino también por sus detractores. Evidentemente, cada sector esperaba resultados diferentes de los procesos de evaluación: mientras que los partidarios de este tipo de intervención esperaban reforzar sus argumentos a partir de una evaluación positiva de este tipo de intervención, los detractores buscaban encontrar argumentos para criticarlos y evitar su consolidación. En todo caso, la idea que nos interesa es que tanto para los partidarios como para los detractores, la evaluación era una herramienta útil en la que basar sus demandas. Para ser considerada útil por los dos sectores, resultaba fundamental la cuestión de la objetividad e imparcialidad en el proceso de evaluación.

### 7.2. Tipo de evaluación

Hay varios tipos de evaluación, dependiendo de los criterios que se utilicen para su elaboración. La tipología más utilizada toma como criterio el momento en el que se lleva a cabo la evaluación y los objetivos que persigue. De acuerdo con estos criterios, podemos distinguir dos tipos:

**1) La evaluación sumativa (*summative evaluation*)**, dependiente de **resultados**, que se efectúa generalmente una vez concluye la implementación del programa/política pública. La atención se dirige a evaluar en qué medida los objetivos se transforman en resultados concretos (*outputs*) y en el impacto de éstos en la sociedad (*outcomes*).

**2) La evaluación formativa (*formative evaluation*)**, dependiente del **proceso**, que incluye la valoración de las distintas fases de desarrollo de una política (diseño, implementación, etc.), y que generalmente se efectúa mientras ésta se lleva a la práctica.

La finalidad y los aspectos de las políticas en las que los dos tipos de evaluación centran su atención son diferentes. Mientras que la evaluación *sumativa* valora los resultados de un programa una vez realizado, generalmente con la intención de decidir si mantenerlo, con modificaciones o sin ellas, o suprimirlo, la evaluación formativa se desarrolla mientras el programa o la política se lleva a cabo, con la intención de analizar la medida en que este programa se está implementando y las condiciones que facilitan una puesta en práctica satisfactoria de sus contenidos. Rossi y Freeman (1985) distinguen tres puntos de interés de la evaluación formativa:

**1)** El grado de cobertura de un programa o política, es decir, la medida en que llega a la población apropiada.

**2)** Si los contenidos y las actividades que se desarrollan son consistentes con los inicialmente especificados.

**3)** Los recursos que son utilizados en el desarrollo de la implementación.

Como señala el cuadro resumen que aparece a continuación, los destinatarios de la evaluación formativa suelen ser gestores y ejecutores de las políticas, interesados en conocer el modo como se lleva a cabo, y también posibles problemas que puedan impedir la consecución de los objetivos previstos, mientras que la sumativa resulta de más interés para los políticos o altos cargos que toman decisiones sobre futuras políticas.

Para llevarla a cabo, la evaluación formativa requiere una interacción entre las personas a cargo de la implementación de la política en cuestión y el evaluador, que generalmente obtiene la información a partir de la cual llevar a cabo la evaluación mediante entrevistas con este personal y mediante la observación de distintos aspectos de su trabajo. En cambio, en la evaluación sumativa, el evaluador suele tener una posición independiente, incluso puede no interactuar de ninguna manera con las personas que han estado a cargo de la elaboración e implementación de la política. Éste sería el caso de las evaluaciones que se ciñen más estrictamente al análisis de los resultados y efectos de una política.

En la evaluación formativa, la búsqueda de información se desarrolla de una manera continua, a medida que se ponen en práctica las políticas objeto de evaluación, mientras que en la sumativa, los datos se piden en un momento concreto, generalmente después del fin del programa/política. Aunque los dos tipos de evaluación pueden utilizar datos cuantitativos y cualitativos, generalmente en la evaluación formativa predominan estos últimos, dada la dificultad para cuantificar algunos aspectos de la implementación de los programas. También hay algunas diferencias con respecto al formato en el que se plasma la evaluación: mientras que es habitual que la evaluación de los resultados y el impacto de un programa (sumativa) se refleje en informes escritos, en el caso de la información formativa es frecuente que se comuniquen los resultados de la evaluación mediante reuniones formales o informales con los distintos equipos encargados de la ejecución e implementación de una política y no sólo mediante informes escritos.

Finalmente, en el cuadro se enfatiza la importancia del rigor científico y la imparcialidad a la hora de evaluar los resultados e impactos de una política. Aunque estos valores también son importantes para llevar a cabo una evaluación de la implementación de una política, en este caso se valora más el conocimiento y la familiaridad con los distintos aspectos de una política/programa, y también la relación del evaluador con los diferentes equipos encargados de ejecutarla.

| Resumen de las características de la evaluación formativa y de la evaluación sumativa | | |
|---|---|---|
| | **Formativa** | **Sumativa** |
| **Destinatarios principales** | Gestores<br>Ejecutores de programas/políticas | Políticos y altos cargos (*policy makers*) |
| **Tipo de información que se subraya en la evaluación** | Información sobre los objetivos<br>Datos sobre la implementación, participación de actores en ésta y problemas encontrados | Resumen de las características de la implementación<br>Datos sobre los resultados e impacto de la política |
| **Papel del evaluador** | Interactivo con los gestores y personas a cargo de la implementación | Independiente |
| **Metodología** | Cualitativa y cuantitativa (cierto predominio de la primera) | Cuantitativa y cualitativa |
| **Frecuencia de la recogida de información** | Continua | Puntual |
| **Formado de la evaluación** | Informes y reuniones informales con distintos participantes en la implementación | Informes |
| **Requisitos de credibilidad en la evaluación** | Conocimiento del programa<br>**Relaciones con los gestores e implementadores** | Rigor científico<br>Imparcialidad |

Fuente: Inspirada en Herman, Lyons Morris y Taylor Fitz-Gibbon (1987, pág. 26)

Hay otras propuestas para identificar tipos de evaluación. Ballart (1992) propone la clasificación siguiente, de acuerdo con la fase o el aspecto de una política en la que se centra la evaluación. En el fondo, no es una tipología diferente de la que distingue entre proceso y resultado, simplemente identifica distintas fases dentro de la evaluación del proceso que van desde la conceptualización hasta la implementación de la política.

**1) Evaluación de la conceptualización/diseño**, que implica analizar la manera como una política o un programa concreto ha sido concebido, los objetivos que se han marcado y los instrumentos que se han diseñado para llevarlo a cabo. Se tienen en cuenta las necesidades de la población a la que va dirigida el programa o la política en cuestión, y también las medidas y actividades de las que se compone este programa, así como los recursos destinados a éste.

**2) Evaluación de la implementación**. Se incluye la evaluación de dos aspectos fundamentales, el modo como una política o programa se lleva a cabo, y también su cobertura, es decir, si incluye la población o área geográfica a la que estaba destinada.

**3) Evaluación de la eficacia o impacto**. Se incluyen en esta evaluación tanto la valoración de los productos, de los resultados de un programa (*outputs*), como su impacto en la sociedad. El análisis de los resultados hace referencia a los productos directos de la política o programa llevado a cabo. Por ejemplo,

en política educativa un *output* podría consistir en un incremento del número de plazas de enseñanza secundaria, o en política sanitaria, en el número de camas de hospital disponibles.

Los *outcomes* o impactos de una política son las consecuencias intencionadas o no intencionadas de un plan de acción gubernamental deliberado en una determinada sociedad. Aquello que se quiere averiguar mediante el análisis de los impactos de una política es la medida en que la producción de una serie de resultados (*outputs*) produce cambios sociales, es decir, se pretenden identificar las transformaciones sociales asociadas a la implementación de programas y políticas públicas[39].

(39)Dye (1972, pág. 355).

En este sentido, se deben considerar los impactos o las consecuencias esperadas (buscadas) de una política, pero también las inesperadas o no intencionadas, es decir, aquellas que no estaba previsto conseguir. Los efectos inesperados pueden ser de naturaleza positiva o negativa, pueden ser evitables o inevitables. Por ejemplo, una campaña para la promoción del uso del casco entre los motoristas puede tener como consecuencia imprevista la disminución de los órganos disponibles para transplantes, dado que la mayor parte de éstos provienen de accidentes de tráfico. Retomando un caso sobre la contaminación de las aguas planteado ya, la implantación de un impuesto obligatorio en las empresas contaminantes, cuya cuantía dependerá de los niveles de contaminación de las empresas, podría tener como consecuencia no deseada la deslocalización industrial. A las empresas les podría resultar más conveniente cambiar el emplazamiento de la industria a una comunidad autónoma limítrofe con una legislación medioambiental menos exigente.

**4) Evaluación de la eficiencia**. Este tipo de evaluación hace referencia a la valoración de la adecuación de los medios utilizados con las finalidades previstas, es decir, a un análisis de los costes y beneficios obtenidos mediante un programa o política pública. Los costes y beneficios se pueden restringir a los de naturaleza económica, o plantearse una definición más amplia que incluya los de naturaleza política, social y otros.

Otras clasificaciones distinguen entre evaluación externa, cuando la evaluación es realizada por personas ajenas a la organización a cargo del diseño y la implementación de la política, y evaluación interna, cuando ésta se lleva a cabo dentro de la organización gestora del proyecto/política[40].

(40)Cohen y Franco (1992, pág. 112).

Finalmente, otra clasificación distingue entre evaluaciones centradas en los objetivos marcados en las propias políticas y la medida en que estos objetivos se han cumplido, ante una evaluación libre de objetivos (*goal-free*) que enjuicia las políticas dependiendo de las necesidades de sus destinatarios[41].

(41)Scriven (1973).

La dificultad en este tipo de evaluación reside en identificar las necesidades y los actores relevantes para cada política. En realidad, la propuesta de Scriven no era tanto hacer todo el proceso de evaluación ignorando los objetivos fijados en la misma política o programa, sino evitar ceñirse única y exclusivamente a éstos, y tener en cuenta la visión de otros actores afectados por las políticas. Volveremos sobre este punto cuando se presenten las propuestas de los defensores de la llamada *evaluación pluralista*.

### 7.3. Fases y metodología de la evaluación

En la revisión de la metodología no nos centraremos en todos los tipos mencionados, sino fundamentalmente en los dos grandes tipos: la evaluación tradicional, que se centra en analizar los resultados e impactos de una política/intervención[42], y la evaluación que se centra en el proceso de implementación[43].

(42)Evaluación sumativa.

(43)Evaluación formativa.

**1) Evaluación clásica (objetivos-resultados)**

La evaluación clásica es aquella que se propone medir los efectos de una política o un programa concreto con relación a los objetivos que se propone alcanzar (evaluación sumativa). Las fases[44] que se deben seguir para hacer este tipo de evaluación son las siguientes:

(44)Weiss (1972, pág. 24).

**a)** Familiarización con el programa/política en cuestión. Identificación de los objetivos generales y específicos de un programa/política.

**b)** Búsqueda de indicadores útiles para "medir" el grado de cumplimiento de estos objetivos.

**c)** Provisión de información y datos de los indicadores señalados.

**d)** Análisis de los datos para alcanzar conclusiones con respecto al grado de cumplimiento de los objetivos.

Veamos, una por una, las distintas fases enumeradas.

**a)** Familiarización con el programa/política en cuestión. Identificación de los objetivos generales y específicos de un programa/política

Si la evaluación de una política o programa se define como el grado de consecución de una serie de objetivos que se pretendían alcanzar, resulta esencial identificar estos objetivos y definirlos de una manera precisa, ya que constituyen los elementos de juicio a la hora de valorar el grado de éxito de este programa o política.

La tarea de identificar los objetivos de una política es compleja. Para empezar, surgen dificultades cuando nos planteamos los objetivos de qué actores se deben determinar: ¿los que aparecen como objetivos explícitos en la misma definición del programa de intervención/política pública? ¿Los de las personas que diseñan y toman las decisiones con respecto al contenido de las políticas? ¿Los de los grupos afectados? ¿Debemos considerar sólo los objetivos manifiestos o se deben buscar objetivos "ocultos"?

Además, es frecuente que los objetivos de las políticas sean muy generales y abstractos, lo que dificulta la evaluación cuando se quieren estudiar los resultados. Ejemplos de esta generalidad pueden ser objetivos como "mejorar la calidad de la enseñanza secundaria", o "mejorar la asistencia sanitaria". También es habitual que este tipo de objetivos se acompañen de otros más específicos, que son los que suelen ser objeto de evaluación.

Las estrategias para identificar los objetivos, definirlos y establecer una "jerarquía" entre éstos según su grado de abstracción varía dependiendo de los casos. Cuando los objetivos se hayan hecho explícitos en leyes y documentos de distinta naturaleza, ésta será nuestra principal fuente de información. Incluso cuando haya objetivos "ocultos" o "no explícitos" que la evaluación debe tener en cuenta, disponer de una serie de objetivos plasmados en un documento resulta un punto de partida fundamental. Otras veces, no existe esta formalización de los objetivos y es necesario que el evaluador entre en contacto con los creadores del programa o de la política para averiguar los objetivos que se pretenden alcanzar con éste o ésta.

¿Qué fuentes se tienen normalmente para identificar los objetivos de un programa, un plan de actuación o una política?

- **Consulta de documentos oficiales** en los que se detalla el programa, plan o política. Puede ser desde una ley, hasta un plan concreto de una institución o Administración Pública.

- **Realización de entrevistas con las personas a cargo del diseño de las políticas**. Uno de los problemas de utilizar únicamente las entrevistas con los actores implicados es que, si éstas se desarrollan una vez haya finalizado el plan o programa, la información que obtengamos puede estar sesgada, ya que los entrevistados, intencionada o conscientemente, pueden intentar ajustar los objetivos iniciales a los conseguidos finalmente. De esta manera, resulta preferible combinar la realización de entrevistas con actores clave con la consulta de documentos oficiales elaborados en la fase de planificación de una política o plan.

Los objetivos pueden hacer referencia a los productos inmediatos de las políticas o a su impacto en la sociedad (podéis ver la distinción realizada anteriormente entre *outputs* y *outcomes*). En una política destinada a la promoción de los hábitos de lectura, los objetivos específicos relativos a los productos o

resultados de la política podrían ser la mejora de los fondos bibliográficos, del conocimiento de los servicios que ofrecen las bibliotecas públicas y el incremento de su uso, mientras que el impacto perseguido es conseguir un incremento en el índice de lectura en la población.

A modo de resumen, para identificar y definir los objetivos, de carácter general o específico, de una política debemos tener en cuenta:

- El contenido y la posible multiplicidad de objetivos.
- La existencia de una jerarquía de los objetivos (existencia de objetivos y subobjetivos ligados a los anteriores, etc.).
- La población a la que va dirigida la política/programa de actuación.
- El plazo de tiempo en el que se prevé obtener resultados/efectos.
- La magnitud de los resultados esperados y el impacto de éstos.
- La duración y estabilidad de los efectos.
- La posible existencia de consecuencias o impactos no esperados. En ocasiones, como su propio nombre indica, estos efectos de las políticas no se prevén en el momento de su planificación, pero otras veces, aunque no se definan de una manera tan precisa como los objetivos, sí que se tienen en cuenta impactos potenciales no previstos o no buscados.

**b) La búsqueda de indicadores**

Una vez se han identificado y definido de una manera precisa tanto los objetivos generales como los objetivos más específicos, resulta necesario operacionalizar estos objetivos, es decir, encontrar indicadores que nos permitan medir su grado de consecución. Operacionalizar consiste en especificar una serie de procedimientos o de operaciones que se deben hacer para obtener uno o varios indicadores empíricos de la manifestación de una propiedad o variable en un caso determinado. En resumen, operacionalizar significa establecer los pasos que se deben dar para medir los conceptos/las propiedades que queremos observar.

El indicador es la unidad que permite medir el grado de consecución de un objetivo específico de un programa: las variaciones en los valores de aquellos indicadores servirán para efectuar esta medición[45]. Si el objetivo de un determinado programa de actuación pública es incrementar la movilidad laboral de los trabajadores, se deberá pensar en maneras de medir, observar y, si se tercia, cuantificar, este objetivo. En el caso propuesto, se puede cuantificar el número de personas que se desplazan de una ciudad a otra por motivos laborales y decidir cómo se puede expresar este dato, de manera que lo podamos

[45] Cohen y Franco (1992, pág. 155).

comparar a lo largo del tiempo y en distintos espacios (países, regiones, etc.). Optaremos por utilizar el porcentaje de la población activa de una región que se desplaza a otras regiones por motivos laborales. Si estamos interesados en el saldo neto de movilidad laboral, también deberemos tener en cuenta el porcentaje de población activa de la región que estemos estudiando que proviene de otras regiones.

**Ejemplos**

| Objetivo principal y plano de actuación | Operacionalización: indicadores de resultados y de impacto |
|---|---|
| Ejemplo 1. Campaña para prevenir embarazos entre adolescentes.<br>Objetivo principal:<br>• Reducir el número de embarazos entre adolescentes.<br><br>Medidas adoptadas:<br>• Campaña de promoción de uso del preservativo.<br>• Puesta en marcha de línea telefónica de consulta. | El objetivo descrito es muy específico, por lo que resulta fácil obtener indicadores de resultado y de impacto.<br>También pueden ser indicadores de los resultados del programa:<br>• Número de consultas en los centros de planificación familiar (medida en proporción por *x* habitantes).<br>• Número de llamadas a los teléfonos de atención sobre planificación familiar (o proporción por *x* habitantes).<br>• Número de máquinas dispensadoras de preservativos (o proporción).<br><br>Como indicador del impacto del programa:<br>Proporción de embarazos por cada mil mujeres entre doce y dieciocho años (u otro intervalo de edad según se defina en cada caso). |
| Ejemplo 2. Campaña para la promoción de la lectura.<br>Medidas propuestas:<br>• Reparto de libros gratuitos en el autobús municipal.<br>• Abaratamiento de los impuestos de los libros.<br>• Campaña de creación de nuevas bibliotecas y de mejora de recursos de las existentes. | Indicadores de resultados:<br>• Número de bibliotecas/mil habitantes.<br>• Distancia media de la población en la biblioteca más próxima.<br>• Variedad del fondo bibliográfico y oferta (videoteca, fonoteca, etc.).<br><br>Indicadores de impacto:<br>• Porcentaje de la población que va a las bibliotecas (frecuencia y tipo de uso).<br>• Porcentaje de la población que ha leído un libro en el último mes. |

**Los indicadores deben tener validez y fiabilidad**. La validez es el grado en el que nuestros indicadores reflejan los conceptos que queremos medir. Interrogarnos sobre la validez de un indicador significa preguntarnos si en realidad estamos midiendo lo que pensamos medir cuando lo utilizamos. Tener un aparato de televisión en los años sesenta podía ser un indicador de bienestar económico de una familia, mientras que actualmente no es un indicador adecuado para medir este concepto. Nunca podremos conseguir una validez completa porque al operacionalizar los conceptos de alguna manera también los empobrecemos.

La fiabilidad mide hasta qué punto un indicador o instrumento de medición proporciona los mismos resultados si se repite su aplicación en varias ocasiones. Por lo tanto, la fiabilidad mide el grado en el que los valores que presenta una variable que hemos medido se corresponden con los valores reales de esta

variable. Por ejemplo, podemos medir la temperatura con un termómetro o sacando la mano por la ventana. Evidentemente, el termómetro consigue más fiabilidad a la hora de medir la temperatura que la mano.

### c) Los tipos y las fuentes de datos

La información que es necesaria para evaluar el grado de cumplimiento de unos objetivos puede estar disponible o tener "que generar" para el evaluador. Cuando se utiliza información ya disponible, se habla de **datos secundarios**, mientras que cuando el evaluador genera la información, se trata de **datos primarios**.

**Definiciones de datos primarios y secundarios**

- Los **datos primarios** son aquellos que obtenemos directamente mediante distintos procedimientos, y no han sido elaborados ni analizados previamente por otras personas o instituciones. A la hora de obtener los datos, la atención se centrará en diseñar lo mejor posible el instrumento de medición (las preguntas, en el caso de un cuestionario cerrado).

- Los **datos secundarios** son recopilados y sistematizados por otras instituciones. No hay mucha flexibilidad a la hora de "diseñar" el instrumento de medición, sino que se debe adaptar a los datos disponibles, y sólo hay un cierto margen para transformar los datos de manera que sean tan útiles como sea posible.

La distinción entre los dos tipos de datos no hace referencia a su naturaleza, sino al modo como se producen. Aquello que en un caso es un dato primario porque somos quienes sistematizamos la información, por ejemplo, sobre el grado de asistencia a los cursos ofrecidos por un centro cultural, deviene un dato secundario si es utilizado posteriormente por otra institución o autor.

Cuando generamos nuestros propios datos, tenemos más margen para obtener la información en el formato que nos es más útil, pero también es un proceso costoso desde la perspectiva del tiempo y los recursos que son necesarios. Cuando utilizamos datos ya elaborados, tenemos un margen más pequeño de maniobra para transformar estos datos y disponer exactamente de la información que necesitamos (porque ésta no sea del interés de la institución que los pidió o porque los datos no estén disponibles con la agregación que queremos).

Las principales fuentes de datos secundarios son los documentos e informes que producen las instituciones, organizaciones y administraciones públicas en distintos formatos: anuarios, informes, estadísticos. Los sondeos que realizan institutos de opinión, en cuyo diseño no hemos intervenido directamente, también se clasifican como información de carácter secundario.

En cuanto a la generación de datos primarios, debemos resaltar las siguientes técnicas de obtención de éstos:

- Observación directa.
- Entrevistas en profundidad.

- Grupos de discusión.
- Encuestas y cuestionarios.

La **observación directa** consiste en observar de manera guiada y estructurada una serie de aspectos de una determinada realidad. Es necesario que sea sistemática, de manera que se sepa con antelación exactamente qué aspectos se quieren tener en cuenta. Una observación se basa en anotaciones, lo que se denomina un *diario de campo*. Cuanto más pensada y estructurada sea la actividad que se debe observar, más fácil será posteriormente la sistematización y el tratamiento de esta información.

Imaginemos que se aprueba un plan de reforma de la Administración Local y se quiere analizar en qué medida los cambios realizados se llevan a la práctica. Se decide optar por la observación, de manera que los evaluadores acuden al puesto de trabajo con un plan detallado de la observación de acuerdo con los objetivos planteados a la reforma. Su misión durante la observación será pedir datos relativos a estos objetivos.

El riesgo más relevante que plantea la observación, sobre todo cuando no se trata de información sobre hechos concretos (como el número de asistentes a una reunión o el número de reuniones de una unidad administrativa en un período concreto de tiempo), es que se introducen muchas valoraciones y este componente subjetivo reduce la fiabilidad de este tipo de técnica. Por otra parte, a veces, la mera presencia del observador modifica la conducta de los observados, sin que sea fácil prever hacia qué dirección y con qué intensidad se está alterando la conducta. La observación pierde así parte de su razón de ser.

En las **entrevistas en profundidad**, mediante una conversación enfocada científicamente, se intentan desgranar las claves que permiten obtener información sobre un fenómeno o tema de nuestro interés. Se trata de identificar y analizar procesos y configuraciones sociales gracias al relato personalizado que hace un individuo que explica su experiencia particular en un terreno concreto. No interesa tanto el relato en sí como los aspectos de éste en los que describen y descubren situaciones y contextos sociales, en este caso relativos al diseño y la implementación de políticas y programas de actuación pública.

Hay varios formatos de entrevistas en profundidad, dependiendo de su grado de estructuración y de ajuste a un guión. En principio, cuanto más estructurada sea la entrevista, más fácil será sistematizar y tratar la información de muchas entrevistas. Al mismo tiempo, a veces conviene "salirse del guión" para obtener información más rica que permita completar nuestros datos sobre una política.

La principal ventaja de la entrevista en profundidad es la riqueza en los datos que se obtienen, y también su complementariedad con otras técnicas de obtención de datos. Es una técnica especialmente utilizada en el análisis de las políticas públicas y en el campo de la evaluación, ya que permite abordar

esta tarea desde la perspectiva de los distintos actores que intervienen en la formulación y el desarrollo de una política. Una de las desventajas de este tipo de técnica es que requiere una inversión notable de tiempo para conseguir la información, es decir, para entrevistar a los actores relevantes en el desarrollo de una política. Por otra parte, la información obtenida resulta más difícil de sistematizar que la obtenida por formatos más estandarizados como cuestionarios con preguntas cerradas.

Otra técnica que permite obtener información cualitativa sobre distintos aspectos de las políticas, como los objetivos que se pretenden alcanzar o el grado de cumplimiento de éstos, es el **grupo de discusión**. El objetivo de un grupo de discusión es estudiar las representaciones sociales que surgen a partir de la confrontación discursiva de sus miembros. Se basa en el supuesto de que los contenidos del discurso de los componentes del grupo reflejan los elementos que constituyen la realidad social. En definitiva, el valor de esta técnica se establece sobre el supuesto de que el grupo escenifica y reproduce lo que sucede en el mundo real.

Hay una serie de cuestiones que se debe tener en cuenta a la hora de utilizar esta técnica:

- Determinar el número de participantes, que no puede ser muy elevado para facilitar la participación de sus integrantes (5-10 personas).

- Criterios de selección de los componentes, de manera que se elijan personas que presenten determinados perfiles que los hagan representativos de relaciones sociales sobre las que queramos indagar.

- Preparación por parte del moderador de la estructura del debate (temas que se van a abordar, secuencia, etc.).

- Selección del espacio físico donde tendrá lugar la sesión del grupo, que es preferible que sea un espacio "neutro", sin una significación específica para los miembros del grupo.

El grupo se reúne durante un tiempo convenido, durante el que se establece un debate conducido por el moderador, que lo abre. El moderador interviene sólo para sugerir temas y conducir la discusión, pero no muestra opiniones. Posteriormente, aparece la fase de análisis, que es la más compleja y sobre la que resulta complicado establecer unas pautas. En el análisis se trata de sintetizar los distintos discursos, demandas, opiniones que han ido apareciendo a lo largo de la discusión.

La **encuesta por cuestionario** es una de las técnicas de obtención de datos más utilizadas en investigación social, a causa del buen equilibrio que consigue entre la información obtenida y los recursos utilizados para conseguirla. Las encuestas se pueden hacer:

- A una muestra representativa de la población que nos interesa estudiar.

- Al universo de la población que nos interesa: usuarios de un hospital, de un centro de atención a gente mayor, de un centro cultural, etc.

Los pasos que se deben seguir para realizar una encuesta se pueden resumir en los siguientes:

- **Determinación de la muestra** (en caso de que sea necesario y no se entreviste a toda la población).

- **Diseño del cuestionario**. Se deben tener claros los aspectos/dimensiones de la población que se deben analizar sobre los que se quiere obtener información. Cuanta más atención se preste a la tarea de elaborar un cuestionario, más fácil resultará el análisis posterior de la información y más útil será la información recopilada.

Algunas pautas que se deben seguir podrían ser las siguientes:

- **Limitar el número de preguntas al máximo**. Los cuestionarios excesivamente largos fatigan al encuestado, que, a veces, rechaza colaborar y llenar el cuestionario por esta razón.

- **Es preferible que la mayor parte de las preguntas sean cerradas**, ya que su análisis es más fácil. Es más sencillo codificar una respuesta entre una serie de posibilidades prefijadas y sólo recurrir a la categoría "otros" para casos realmente excepcionales. Siempre se puede incluir alguna pregunta abierta, pero de una manera complementaria, para obtener información sobre aspectos poco conocidos para quien hace la encuesta (por ejemplo, "señalad alguna carencia del servicio de atención sanitaria que no se haya mencionado en el cuestionario").

- **Las preguntas deben ser sencillas y estar redactadas de manera que resulte fácil entenderlas y contestarlas**. Se debe huir de los enunciados equívocos, de preguntar por dos cosas al mismo tiempo, o de formulaciones confusas en el uso de la negación y la afirmación.

- A ser posible, debemos **evitar preguntar sobre aspectos personales o íntimos**, dado el rechazo que la inclusión de este tipo de preguntas puede provocar en el encuestado.

- Debemos **formular las preguntas de manera "neutral"**, sin prejuzgar o inducir a producir una respuesta concreta.

- En la medida del posible, debemos **diseñar preguntas con un formato similar**, de manera que se facilite la cumplimentación del conjunto del cuestionario.

- Si los cuestionarios se repiten a lo largo del tiempo, debemos **mantener las mismas preguntas y la misma redacción**, lo que favorece la comparabilidad de los resultados.

- **Aplicación del cuestionario en los encuestados** (puede ser personalmente, por vía postal o por teléfono; cada una de estas opciones tiene costes diferentes y también tiene implicaciones diferentes con respecto a las tasas de respuesta).

- **Grabación de los datos** obtenidos en un programa de explotación de datos estadísticos.

- **Análisis e interpretación de los datos**.

**En resumen, hay distintas técnicas de obtención de datos**. Como principio general, debemos insistir en el valor añadido que significa disponer de diferente tipo de información a la hora de evaluar los resultados de un programa. Una vez disponemos de los datos relativos a los indicadores elegidos para hacer la evaluación, la fase siguiente consiste en analizar toda la información recaudada.

**d) El análisis de los datos obtenidos para hacer la evaluación de los resultados y del impacto**

Podemos tener en cuenta dos tipos de finalidad en el análisis de los datos recaudados en un proceso de evaluación sobre los resultados e impactos de un programa:

**1)** La primera de estas finalidades es de carácter **descriptivo**. Se identifican los objetivos que se planteaba una política, se diseñan unos indicadores del grado de cumplimiento de estos objetivos, se obtienen datos para estos indicadores y se hace un análisis sobre la información que proporcionan estos indicadores con respecto a la consecución de objetivos.

**2)** Otra finalidad, más ambiciosa, es la de **explicar** por qué éstos han sido los resultados y el impacto de una política y no otros, y también determinar el grado en el que las medidas y actuaciones contenidas en una política han contribuido a provocar un cambio en el estado de cosas, ante otros factores que pueden haber influido en la misma dirección. Si se observa una disminución

de la incidencia de embarazos entre adolescentes, ¿cómo podemos saber en qué medida este cambio se debe a una política que tenía este objetivo o se debe a otros factores?

En definitiva, se trata de analizar la vinculación entre objetivos y resultados, y entre éstos y los impactos. La principal dificultad radica en hacer un diseño de la evaluación que permita identificar los efectos del programa o de la política en la modificación de uno o varios aspectos de una sociedad o un grupo determinado, con la máxima certeza de que los cambios observados en estos aspectos se deben a la aplicación del programa/política y no a otros factores ajenos a éste. Se pretende:

**1)** Alcanzar la máxima certeza posible de que los efectos de la política/programa son realmente resultados de éstas y no de otros factores.

**2)** Identificar las condiciones que han dado lugar a estos resultados con la idea de poder trasladar estas conclusiones a otros contextos parecidos.

Son cuestiones complicadas, ya que implican encontrar causalidad entre la aplicación de un programa y la obtención de unos resultados. Para poder estar razonablemente seguros de que una disminución en el número de embarazos no deseados entre adolescentes se debe a una campaña de concienciación sobre los métodos anticonceptivos entre esta población, se deberá "controlar" que la disminución se debe a la campaña y no a otros factores.

El tipo de diseño idóneo para alcanzar esta seguridad en los efectos de una política es el diseño experimental, pero no siempre es fácil de aplicar en los procesos de evaluación.

**Lectura complementaria**

**D. T. Campbell; J. C. Stanley** (1963). *Experimental and quasi-experimental designs for research*. Chicago: Rand McNally. Fueron los principales impulsores de los diseños experimentales y casi experimentales en la evaluación de las políticas.

**Ejemplo**

En un experimento sobre los efectos de un detergente se eligen dos conjuntos de piezas de ropa del mismo tejido que se lavan a la misma temperatura, con el mismo tipo de agua. Uno de estos grupos se lava con un nuevo tipo de detergente (grupo experimental), mientras que el otro se lava con un detergente tradicional (grupo de control), de manera que se pueda comprobar la efectividad del nuevo detergente. Lo que se está haciendo, en definitiva, es mantener "controlados", "neutralizar" el efecto de variables que influyen en la efectividad del detergente, de manera que se pueda estar razonablemente seguro de que las variaciones en la limpieza de las piezas se deben al nuevo tipo de detergente usado y no a otros factores como la temperatura o la dureza del agua o el tejido de las piezas.

Aplicando la lógica del ejemplo a la evaluación de una política o programa de actuación, se debería tener un grupo experimental al que se aplica una política determinada, y un grupo de control, que no disfruta de estas medidas. Siguiendo con el ejemplo de antes con respecto a los embarazos en edad adolescente, el grupo experimental de mujeres adolescentes sería aquel que seguiría una campaña de concienciación y formación en la utilización de métodos anticonceptivos, mientras que el grupo de control, de características tan parecidas como sea posible al grupo experimental, no seguiría esta formación. Si efectivamente se han elegido dos grupos muy similares, en todas las variables que pueden afectar a la propensión a quedarse embarazada, o tener compor-

tamientos de riesgo, las diferencias de comportamiento y actitud entre los dos grupos de adolescentes se podrían atribuir al hecho de que uno de los grupos haya sido expuesto a una campaña de formación y el otro, no.

El problema de este tipo de diseño de evaluación radica en el hecho de que muchas veces resulta muy complicado, si no imposible, hacer este tipo de experimentos. Hay toda una serie de diseños de investigación y técnicas de análisis que intentan reproducir la lógica del método experimental cuando éste no se puede aplicar, pero no las podemos repasar todas aquí. Por ejemplo, el análisis de series temporales, que consiste en comparar los datos de una población antes, durante y después de la realización de un plan, programa o política. Las diferencias entre estos momentos en el tiempo se atribuirán a los contenidos de la política aplicada, aunque también en este caso se deberá controlar la influencia de otros factores ajenos al programa que se pueden haber modificado a lo largo del tiempo y, por lo tanto, pueden haber tenido un impacto en los datos analizados.

Cuando se dispone de datos cuantitativos, las técnicas de análisis estadístico multivariable son útiles para introducir controles, con la idea de neutralizar el efecto de algunas variables y así poderse centrar en el análisis del peso explicativo de la aplicación de un programa o política en una transformación del estado de cosas. En todo caso, lo que se debe remarcar es que, mediante varios diseños de evaluación, lo que se intenta es siempre parecido: identificar la medida en que una política y las actuaciones concretas contenidas en ésta son las responsables de un cambio en el estado de cosas, ante otros factores.

**2) Evaluación de la implementación (formativa)**

Como se ha dicho antes, la evaluación de la implementación se refiere a dos aspectos:

**a) La cobertura de un programa**, es decir, hasta qué punto llega a la población objeto de este programa, y también la investigación sobre los posibles sesgos. Por ejemplo, una campaña para fomentar el uso de los servicios culturales entre los mayores que se haga sobre soporte escrito podrá sesgar la cobertura en lugares donde haya un índice elevado de analfabetismo funcional. Para medir el grado de cobertura, se tendrá en cuenta el número absoluto de personas afectadas por una intervención, pero también el porcentaje que este número absoluto representa con respecto a la población destinataria, de manera que esta cifra se pueda comparar a lo largo del tiempo y entre distintas unidades territoriales (no verse así afectada por las fluctuaciones en el volumen de la población destinataria).

**b) La monitorización y el seguimiento de la implementación de un programa o una política**. Se trata de identificar los actores, las unidades gubernamentales y/o administrativas y las organizaciones encargadas de la puesta en marcha de una política, y recopilar información sobre el modo como se llevan

a cabo las medidas contenidas en ésta. De la misma manera que se explicaba antes para la evaluación de objetivos resultados (sumativa), resulta necesario identificar cuáles son estos aspectos de la implementación a la que interesa conocer e identificar indicadores para observar, medir y, en definitiva, caracterizar este proceso.

En el ejemplo anterior sobre la política para reducir el número de embarazos no deseados entre adolescentes, una evaluación de la implementación supondría analizar las actividades llevadas a cabo por los distintos actores implicados en el proceso (administraciones en diferentes niveles de gobierno, asociaciones y organizaciones no gubernamentales, institutos de enseñanza secundaria), los recursos humanos y financieros destinados a cada actividad, y también el ajuste de éstas en el calendario previsto.

### 7.4. Evaluación, objetividad y política

Las distintas propuestas de evaluación sobre los resultados e impactos de una política desde una perspectiva científica han sido objeto de críticas desde posiciones que consideran que esta objetividad es imposible de conseguir. Desde estas posiciones críticas se ha planteado la necesidad de reconocer abiertamente la pluralidad de criterios posibles a la hora de evaluar una política o programa, y la naturaleza política del proceso de evaluación. Como resultado de estas críticas, surgió la propuesta de hacer una evaluación pluralista. Esta propuesta desarrolla aspectos ya planteados en la "evaluación libre de objetivos" propuesta por Michael Scriven.

La evaluación pluralista "rechaza la idea de evaluación imparcial y objetiva de los resultados de un programa para centrarse en la importancia de los valores y de las opiniones de la pluralidad de actores que tienen que ver con un programa[46]". De acuerdo con el modelo pluralista, los distintos actores que intervienen en un programa o política tienen visiones diferentes de los criterios de evaluación que se deben adoptar, por lo que resulta complicado alcanzar indicadores objetivos que satisfagan estos diferentes puntos de vista. Lo más importante, desde la perspectiva de los partidarios de la evaluación pluralista, es fomentar la participación de los diferentes actores en el proceso de evaluación y facilitar el diálogo entre estas perspectivas diferentes.

(46) Ballart (1992, pág. 154-155).

Como señala Subirats (1995), resulta difícil mantener una separación estricta entre las evaluaciones y la política, y evitar que ésta las contamine. La razón radica en el hecho de que el proceso de evaluación forma parte del clima político en el que se toman decisiones, de manera que los criterios de evaluación son asimismo criterios políticos. El mismo proceso de evaluación puede ser utilizado con finalidades políticas[47]. Mediante la evaluación pluralista no se eliminan estos aspectos, pero se tienen en cuenta en el proceso de evaluación en la medida en que ya no es suficiente respetar una serie de pautas metodológicas para hacer una evaluación correcta. El enfoque pluralista pretende que

(47) Subirats (1995, pág. 9).

(48) Subirats (1995, pág. 11).

la evaluación de la política no enfatice únicamente la medida en que se alcanzan los objetivos internos definidos en una política determinada, sino que este proceso incluya la discusión sobre sus valores básicos, el proceso analítico y las conclusiones de éste, haciendo participar a los principales actores (y receptores) de la política en el proceso de evaluación[48].

De esta manera, en el modelo pluralista, la evaluación no la hacen de manera exclusiva los técnicos que están a cargo del desarrollo de una política, sino que participan también otros actores. El evaluador en este tipo de modelo "deja de ser el juez objetivo e imparcial que le otorgaba su competencia técnica, para pasar a adoptar la posición de negociador que valora las necesidades de información, aclara las cuestiones, explica sus posibles consecuencias e intenta alcanzar un acuerdo sobre criterios y prioridades[49]".

(49)Ballart (1992, pág. 155).

Las aportaciones del modelo pluralista se pueden aplicar tanto a la evaluación del proceso de diseño e implementación de una política, como a la evaluación de sus resultados, que necesariamente deberán tener en cuenta la pluralidad de valores y de objetivos de cualquier programa o política.

El modelo pluralista de evaluación también ha sido objeto de críticas, sobre todo cuando se ha desmarcado de manera más clara de los preceptos de la evaluación basada en la imparcialidad y el rigor científico. Como en otros ámbitos de la investigación académica y aplicada, la posición más moderada en lo referente a estas críticas es la que no aboga por cambios radicales, sino por un diálogo y complementariedad entre los distintos enfoques. De acuerdo con esta idea, la perspectiva científica de la evaluación se beneficia de las aportaciones de la perspectiva pluralista, mientras que esta última no debe dejar completamente de lado cuestiones metodológicas y de procedimiento desarrolladas por la perspectiva científica.

# Bibliografía

**Aguilar, S.; Font, N.; Subirats, J.** (ed.) (1999). *Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible*. Valencia: Tirant lo Blanch.

**Apter, D. A.** (1991). "Institutionalism Reconsidered". *International Social Science Journal* (núm. 8, pág. 463-481).

**Ballart, X.; Ramió, C.** (2000). *Ciencia de la Administración* (capítulo sobre políticas públicas, pág. 481-525). Valencia: Tirant lo Blanch.

**Ballart, X.** (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?* Madrid: MAP.

**Bardach, E.** (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. Cambridge: MIT Press.

**Bates, R. H.** (1989). "Contra Contractarianism: Some Reflections on the New Institutionalism". *Politics and Society* (núm. 16 (2/3), pág. 387-401).

**Brugué, Q. y otros** (1994, septiembre-diciembre). "La Administración Pública y sus clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica?". *Gestión y análisis de Políticas Públicas* (núm. 1). Madrid.

**Calvert, R.** (1995). "The Rational Choice Theory of Social Institutions: Cooperation, Coordination and Communication". En: J. S. Banks; E. A. Hanushek (ed.). *Modern Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Campbell, D. T.; Stanley J. C.** (1963). *Experimental and quasi-experimental designs for research*. Chicago: Rand McNally.

**Capano, G.** (1996). "Attori". En: G. Capano, M. Giuliani (ed.). *Dizionario di politiche pubbliche* (pág. 35-42). Roma: La Nuova Italia Científica.

**Cobb, R. W.; Elder, C. D.** (1984). *The Political Uses of Symbols*. Nueva Yok: Longman.

**Cohen, E.; Franco, R.** (1992). *Evaluación de proyectos sociales*. Madrid: Siglo XXI.

**Colomer, J. M.** (2001). *Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.

**Dahl, R.** (1961). *¿Who governs?* New Haven (Connecticut): Yale University Press.

**Dente, B.; Fareri, P.; Ligteringen, J.** (1998). "A theoretical framework for case study analysis". En: B. Dente; P. Fareri; J. Ligteringen. *The Waste and the Backyard. The creation of waste facilities: success stories in six European countries* (pág. 197-223). Dordrecht, Boston, Londres: Kluwer Academic Publishers.

**DiMaggio, P. J.; Powell, Walter W.** (ed.) (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago.

**Dye, T. R.** (1972). *Understanding public policy*. Nueva Jersey: Prentice Hall.

**Elmore, R.** (1980). "Backward mapping: implementation research and policy decisions". *Political Science Quarterly* (núm. 94, pág. 601-616).

**Evans, P. B.; Rueschemeyer, D.; Skocpol, Th.** (ed.) (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Font, N.** (1999). "Estudios de caso: objetos y técnicas de análisis". En: S. Aguilar; N. Font; J. Subirats (ed.). *Política ambiental en España. Subsidiariadad y Desarrollo sostenible* (pág. 99-112). Valencia: Tirant lo Blanch.

**Gomà, R.; Subirats, J.** (1998). *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actrices y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel (Ciencia Política).

**Grau Ceus, M.** (2002). "El estudio de las políticas públicas. Enfoques y metodologías de análisis". En: M. Grau; A. Mateos (ed.). *Análisis de Políticas Públicas en España: Enfoques y Casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

**Grau Creus, M.** (2002). "Política medioambiental: la formación de la agenda gubernamental en el Estado Español". En: T. Vicente Giménez (coord.). *Justicia ecológica y protección del medio ambiente*. Madrid: Trotta.

**Grau Creus, M.** (2002). *Políticas públicas y estudios de caso. Una guía para la elaboración de trabajos de campo paso a paso*. Murcia: Diego Marín Editor/Instituto de Ciencias de la Educación.

**Grau, M.; Mateos, A.** (ed.) (2002). *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

**Gunn, L. A.** (1978, noviembre). "Why implementation is so difficult". *Management Services in Government* (núm. 33, pág. 169-176).

**Hall, P.; Taylor, R.** (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* (núm. 44, pág. 936-957).

**Herman, J. L.; Lyons Morris, L.; Taylor Fitz-Gibbon, C.** (1987). *Evaluator's Handbook*. Londres: Sage.

**Hill, M.** (1997). *The policy process in the modern state* (3.ª ed.). Harlow: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.

**Immergut, E. M.** (1997). "The Normative Roots of the New Institutionalism: Historical Institutionalism and Comparative Policy Studies". En: A. Benz; W. Seibel (ed.). *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

**Immergut, E. M.** (1998). "The Theoretical Core of the New Institutionalism". *Politics and Society* (vol. 1, núm. 26, pág. 5-34).

**Kato, J.** (1996). "Institutions and Rationality in Politics-Three Varieties of Neo-Institutionalists". *British Journal of Political Science* (núm. 26, pág. 553-582).

**Kingdon, J. W.** (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. Nueva York: Longman.

**Lindblom, C. E.** (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas* (trad. de Eduardo Zapico Goñi). Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

**Lipsky, M.** (1980). *Street-level bureaucracy*. Nueva York: Russel Sage.

**Mahoney, J.** (2000). "Path Dependence in Historical Sociology". *Theory and Society* (núm. 39, pág. 507-548).

**March, J. G.; Olsen, J. P.** (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: Free Press.

**March, J. G.; Olsen, J. P.** (1996). "Institutional Perspectives on Political Institutions". *Governance* (vol. 3, núm. 9, pág. 247-264).

**March, J. G.** (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *American Political Science Review* (núm. 78, pág. 734-749).

**Mény, Y.; Thoenig, J. C.** (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel (Ciencia Política).

**Moe, T. M.** (1990). "Political Institutions: The Neglected Side of the Story". *Journal of Law, Economics and Organization* (núm. 6, pág. 213-253).

**Nordlinger, E. A.** (1981). *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.

**North, D. C.** (1990). *Institutions, Instituttional Change, and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.

**Ostrom, E.** (1995). "New Horizons in Institutional Analysis". *American Political Science Review* (vol. 1, núm. 89, pág. 174-178).

**Ostrom, E.** (1999). "Institutional Rational Choice: An Assesment of the Institutional Analysis and Development Framework". En: P. A. Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview.

**Parsons, W.** (1995). *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, Lyme: Edward Elgar Publishing Inc.

**Peters, B. G.** (1996). "Political Institutions, Old and New". En: R. E. Goodin; H. D. Klingeman (ed.). *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.

**Peters, B. G.** (1999). *Institutional Theory in Political Science*. Londres: Pinter.

**Peters, B. G.** (1999). *La política de la burocracia* (estudio introductorio de J. L. Méndez). México: Fondo de Cultura Económica.

**Pierson, P.; Skocpol, Th.** (2002). *Historical Institutionalism in Contemporary Political Science*. Harvard University.

**Pierson, P.** (2000). "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics". *American Polítical Science Review* (núm. 94, pág. 251-268).

**Pressman, J. L.; Wildavsky, A.** (ed.) (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas en Washington se frustran en Oakland* (estudio introductorio de A. Buendía Vázquez). México: Fondo de Cultura Económica.

**Riker, W. H.** (1981). "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions". *American Political Science Review* (vol. 2, núm. 74, pág. 432-447).

**Rossi, P. H.; Freeman, H. E.** (1985). *Evaluation: a systematic aproximation*. Beverly Hills: Sage.

**Sabatier, P. A.** (ed.) (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview.

**Scharpf, F.** (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview.

**Scharpf, F.** (2000). "Institutions in Comparative Policy Research". *Comparative Political Studies* (vol. 6/7, núm. 33, pág. 762-790).

**Scriven, M.** (1973). "Goal-free evaluation". En: E. R. House (ed.). *School evaluation: the politics and process* (pág. 319-328). Berkeley: McCutchan.

**Shepsle, K. A.; Boncheck, M. S.** (1997). *Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions*. Nueva York: Norton.

**Shepsle, K. A.** (1989). "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Aproximation". *Journal of Theoretical Politics* (vol. 2, núm. 1, pág. 131-147).

**Simon, H. A.** (1976). *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. Nueva York: Free Press.

**Simon, H. A.** (1982). *Models of bounded rationality*. Cambridge (Massachusetts): MIT Press.

**Simon, H. A.** (1983). *Reason in human affairs*. Oxford: Basil Blackwell.

**Steinmo, Sv.; Thelen, K.; Longstreth, F.** (ed.) (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Subirats, J.** (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

**Subirats, J.** (1995). "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación". *Gestión y política pública* (vol. IV, núm. 1, pág. 5-23).

**Subirats, J.** (1999). "Los estilos en políticas públicas y políticas ambientales". En: S. Aguilar; N. Font; J. Subirats (ed.) (1999). *Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible* (pág. 83-98). Valencia: Tirant lo Blanch.

**Tsebelis, G.** (2002). *Veto Players: How Institutions Work*. Manuscrito. UCLA.

**Weingast, B. R.** (1996). "Rational Choice Perspectives on Institutions". En: R. E. Goodin; H. D. Klingemann (ed.). *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.

**Weiss, C. H.** (1972). *Evaluation research*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.