

Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne

## Análisis y gestión de políticas públicas

1.ª edición: octubre de 2008

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

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

ISBN: 978-84-344-

Depósito legal: B. - 2008

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

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

## Capítulo 2

### Las políticas públicas

#### 2.1. Las políticas públicas como respuestas a problemas sociales

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.2. Una definición analítica

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

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

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

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

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

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

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

Los especialistas en políticas públicas concuerdan en que se requiere una definición «operacional» para calificar el objeto y el campo de estudio de esta disciplina<sup>26</sup>. Es en esta dirección que apunta la definición que aquí proponemos y que retiene los principales elementos sobre los que existe un cierto consenso en la bibliografía.

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

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

26. Véase Muller, 1990 p. 24.

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

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

La definición de políticas públicas que proponemos pretende, ante todo, que sea útil para el análisis. Sin embargo, es cada vez más frecuente que las propias administraciones se refieran a sus actividades usando el esquema analítico de las políticas públicas<sup>27</sup>. Este marco analítico permite al observador

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

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

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

### 2.3. Elementos constitutivos de una política pública

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

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



c) **una coherencia al menos intencional:** una política pública que quiera implementarse, presupone una cierta base conceptual de partida. De alguna manera parte de «una teoría del cambio social» (Mény y Thoenig 1989: 140; Muller 1985, 1995)— o un «modelo causal» (Knoepfel et al. 1998: 74) que se tratará de aplicar para resolver el problema público en cuestión. Supone asimismo que las decisiones y las actividades que se lleven a cabo estén relacionadas entre sí. Así, la falta de coherencia se manifestará a través de una coincidencia sólo ocasional de medidas que se dirigen a los mismos grupos-objetivo pero que de hecho no están relacionadas ni en la propia voluntad del legislador. Ese es el caso, por ejemplo, de la política energética cuando se introducen medidas para ahorrar energía mientras que por otro lado y al mismo tiempo, se aumenta el IVA de los productos energéticos por razones puramente fiscales. Si la política energética no plantea entre sus medidas el uso de medidas económicas como mecanismo de desincentivo del consumo, no podemos considerar las medidas fiscales como instrumentos de esa política al no existir esa coherencia intencional en el decisor.

d) **existencia de diversas decisiones y actividades:** las políticas públicas se caracterizan por constituir un conjunto de acciones que rebasan el nivel de la decisión única o específica, pero que no llegan a ser una declaración de carácter muy amplio o genérico. Una simple declaración de política gubernamental afirmando que el SIDA es un problema público, sin por ello definir los grupos sociales a los que concierne la existencia de tal problema, ni las medidas a impulsar, no puede, *per se*, considerarse como una política pública. Sin embargo, una declaración de ese tipo puede (aunque no necesariamente) contribuir al surgimiento de una nueva política pública si es seguida de una legislación en la materia y que tal legislación acabe aplicándose de manera concreta.

e) **programa de intervenciones:** este conjunto de decisiones y de acciones debe, además, contener decisiones más o menos concretas e individualizadas (decisiones relativas al programa y a su aplicación). Pero, atención, si se trata de un único programa de intervención que no tiene continuación en otras acciones, no deberíamos considerarlo como una política pública, sino un producto entre otros de los elementos constitutivos de una política pública (capítulo 9.3).

f) **papel clave de los actores públicos:** este conjunto de decisiones y de acciones sólo podrá considerarse como una política pública en la medida en que quienes las toman y las llevan a cabo lo hagan desde su condición de actores públicos. O dicho de otra manera, es necesario que se trate de actores integrados en el sistema político-administrativo o bien de actores privados que posean la legitimidad necesaria para decidir o actuar en base

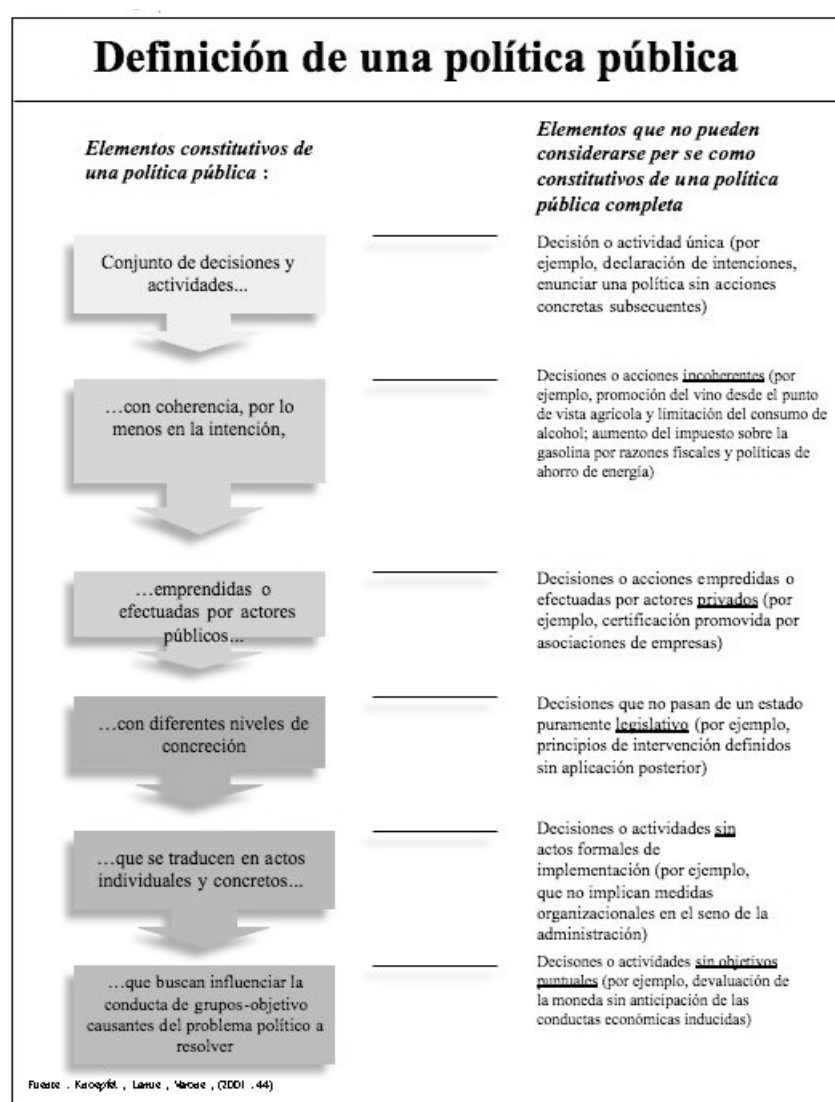
a una representación jurídicamente fundada. Sin esta condición, un conjunto de decisiones (que de hecho pueden ser obligatorias para terceros) sólo podrá considerarse como una política «corporativa (asociativa)» o incluso «privada». Así, diversas «políticas» llevadas a cabo por las empresas multinacionales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

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

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

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

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



## 2.4. El ciclo de una política pública

Muchos autores<sup>30</sup> han tratado de esquematizar el desarrollo de los procesos de decisión y de implementación de las políticas públicas. La idea general que surge de la bibliografía es la de un «ciclo» de las políticas públicas que se inicia con el surgimiento de los problemas y se prolonga hasta la evaluación de los resultados obtenidos, tal como lo muestra el gráfico 3. Las preguntas que se planteen el analista se diferenciarán en relación a cada una de las secuencias de este ciclo (ver tabla 1).



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

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

Tabla 1: Secuencias de una política pública

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

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

Así, de manera más precisa:

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

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

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

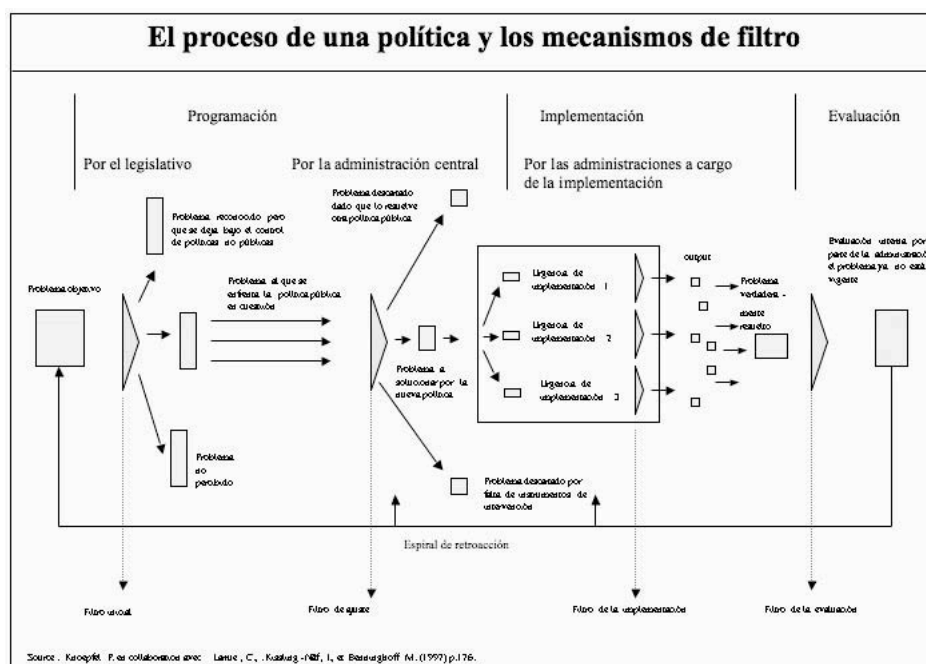
Como ventajas, podemos citar los siguientes elementos:

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

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

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





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

En efecto:

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



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

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



## Capítulo 3

### Los actores de las políticas públicas

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

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

#### 3.1. «Actores Empíricos»

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

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

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

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

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

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

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

Asimismo, la perspectiva adoptada conduce a rechazar la oposición formal entre «actor» y «no-actor». Con ello no ponemos en duda el hecho de que diferentes individuos o grupos sociales tengan, en el marco de una política pública determinada, diversos grados de organización interna, controlen recursos diferentes y posean una capacidad de movilización externa también distinta. Sostenemos más bien, que todo individuo o grupo social afectado por el problema colectivo al que la política pública pretende dar solución, es un actor (al menos potencial) aunque (momentáneamente) pueda ser incapaz de emprender actividades concretas durante una o varias fases del proceso de intervención pública. De hecho, la pasividad de un actor— sea esta voluntaria, fruto de la carencia de recursos o provocada por el hecho de no haber tomado aún conciencia de determinadas consecuencias de la política— constituye un factor explicativo del porqué una política pública determinada es puesta en marcha en detrimento de otra<sup>32</sup>. Podemos asimismo encontrar actores que se opongan tardíamente a una política pública, manifestándose sólo en la última fase de su puesta en práctica; ya sea en el momento de las negociaciones con los responsables de la implementación (como sucedió en el caso de los productores forestales, que sólo se manifestaron en el momento de la implementación de la «*loi sur le défrichement des forêts*» analizada por Padioleau, 1982), o utilizando instrumentos jurídicos para oponerse a una acción determinada (como ocurre frecuentemente con asociaciones de protección medioambiental cuando se oponen a políticas de desarrollo urbano y de creación de infraestructuras), o llegando a tratar de paralizar en el último momento unas obras, bloqueando las máquinas, agotados ya todos los plazos y recursos legales.

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

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

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

### 3.2. Actores «intencionales»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Aunque en ocasiones parezca errático, el comportamiento de los actores tiene siempre un sentido que el analista deberá tratar de descifrar. Los límites y las oportunidades que se plantean en una situación determinada pueden ayudar a explicar actitudes e iniciativas de los actores que aparentemente se alejan de sus estrategias previsibles. Cada actor adapta su comportamiento para poder participar en el proceso de una política pública y ser reconocido socialmente por los otros actores implicados, a partir de su apreciación subjetiva del contexto institucional y de lo que entiende son las estrategias de otros actores. Todo ello puede a veces generar coaliciones «extrañas», como podría ser el caso de Suiza y de sus cantones alpinos, productores de energía hidroeléctrica (en los que dominan los gobiernos de centro-derecha) con los partidos Verdes y/o los socialistas en contra de los demás cantones (consumidores de electricidad), ante la perspectiva de la introducción de un impuesto sobre fuentes energéticas no renovables (coalición que se dio en Suiza en 1998/99). O las extrañas coaliciones y coincidencia entre actores con intereses muy distintos que provocó la crisis de la sequía en Cataluña, ante la necesidad de evitar restricciones de consumo doméstico en el área metropolitana de Barcelona en el año 2008.
- Dos aspectos complementarios caracterizan el «instinto estratégico» de un actor (según la expresión de Crozier et de Friedberg). Por un lado, se posición es ofensiva cuando trata de aprovechar oportunidades a fin de mejorar su propia posición y hacer valer sus intereses inmediatos (entrando directamente en el juego sobre el contenido sustancial de la política pública). Pero, por otro lado su proceder es defensivo cuando trata de mantener o ampliar su margen de libertad, es decir, su capacidad de actuar más tarde si así le interesa (juego indirecto sobre el contenido institucional de una política pública). Desde este punto de vista, todo actor pondera las ganancias a corto plazo y los beneficios de una inversión a largo plazo, lo cual puede inclinarle a actuar o «jugar» en una o varias de las fases de una política pública.

### 3.3. Los tipos de actores

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



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

### 3.3.1. EL ESPACIO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.3.2. LOS ACTORES PÚBLICOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Estas administraciones paraestatales pueden revestir diversas formas:

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

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

Para definir los actores públicos implicados en una política pública, recurrimos a la noción de *acuerdo político-administrativo* (APA –véase el capítulo 8.2), entendido como el conjunto de *actores públicos*, estructurado por las reglas de derecho que rigen las competencias y los procesos administrativos así como por otras reglas institucionales más informales, implicados en la elaboración y ejecución de una política pública. Esta noción se basa en la existencia de una responsabilidad pública y el correspondiente control gubernamental directo sobre tales actores, por lo que no incluye los actores privados. Es distinto, por tanto, de la noción de «redes de políticas públicas» o «redes de actuación pública» (*policy networks*) (Le Gales, Thatcher, 1995; Richardson- Jordan 1979; Rodhes, 1981; Marin-Mayntz ,1991; y Atkinson-Coleman , 1989<sup>34</sup>). Sin embargo, esta noción se utiliza aquí desde una perspectiva de análisis de política pública, es decir, el entramado o acuerdo político-administrativo se analiza en función de su impacto

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



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

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

### 3.3.3. LOS ACTORES PRIVADOS

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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