

EL análisis de políticas públicas es hoy en día una asignatura consolidada en España. Sin embargo, todavía faltaba un manual que recogiese la información disponible de forma didáctica y atractiva. Este es el reto de la presente obra, pensada por y para la docencia y la investigación básica. En *Análisis de Políticas Públicas* el lector encontrará un repaso completo de los fundamentos clásicos de esta materia. En paralelo, tendrá acceso a los grandes debates teóricos contemporáneos que estructuran este ámbito. Finalmente, podrá disfrutar de una serie de ejercicios especialmente diseñados para poner en práctica los conocimientos adquiridos a través de estudios prácticos, simulaciones y videojuegos serios. Este triple objetivo se fundamenta en una presentación clara, sin jerga y totalmente actualizada de la disciplina. En estas páginas se dedica un espacio a todos los que han aportado una piedra al edificio intelectual que es el estudio de la acción pública.

Pensado como una plataforma de intercambio intelectual, este libro presenta los elementos más relevantes del estudio de la acción pública, por lo que es de gran utilidad tanto para el alumno como para el investigador novel y el simple ciudadano.

Jean-Baptiste Harguindeguy



ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Jean-Baptiste Harguindeguy ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ISBN 978-84-309-5831-3



9 788430 958313

tecnos

1209407
www.tecnos.es

tecnos

tecnos

LA IMPLEMENTACIÓN COMO FASE POLÉMICA

INTRODUCCIÓN

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

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

En estas condiciones era perfectamente normal que no hubiese interferencias entre el lanzamiento de una política y su aplicación¹. Por tanto, la implementación no requería ningún tipo de estudio politológico. Se trataba, pues, del «eslabón perdido» entre la política y la administración (Hargrove, 1975). Pero esta visión idílica de la administración —o «noble mentira», como la define Elinore (1980, 601-616)— empezó a quebrantarse a partir de los años setenta con la publicación de varios estudios sobre las disfunciones burocráticas de la administración moderna (Etzioni, 1961; Crozier, 1964)². En particular, el libro *Implementation*

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

² Para ser exacto, cabe señalar que no era la primera vez que se ponía de manifiesto la diferencia entre los objetivos de una política pública y los resultados en el terreno. Al final de los años cuarenta, Philip Selznick (1949) lideró un estudio sobre la *Tennessee Valley Authority* (TVA, una empresa pública creada en 1933 por el gobierno federal estadounidense para fomentar el desarrollo económico en Tennessee, Georgia, Virginia, Carolina del Norte, Alabama y Kentucky construyendo centrales hidroeléctricas, plantas de extracción de gas y petróleo y fomentando la agricultura extensiva). Dicha

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

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

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

organización era supuestamente el estándar de la política de modernización impulsada por el *New Deal* del presidente Roosevelt. Hasta aquel momento la política agrícola estadounidense dependía del Departamento de Agricultura en Washington; el objetivo de la TVA era precisamente romper con esta dinámica centralista y poner en marcha una serie de medidas de desconcentración, en cooperación con las asociaciones locales de agricultores, para ser más eficaz. Sin embargo, la lógica de cooptación de dichos agricultores (en su mayoría grandes propietarios terratenientes) introdujo un sesgo importante. Como resultado la TVA fue progresivamente desviada de su objetivo de modernización y se convirtió en una organización conservadora para proteger los intereses latifundistas en contra del interés común; abandonó la política de fertilización, las ayudas a los agricultores negros y el proceso de mecanización colectiva.

(arriba-abajo) y los enfoques ascendentes (abajo-arriba) (Sabatier, 1993, 266-296; 1986, 21-48)³.

I. LOS ANÁLISIS DESCENDENTES

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

A) LA FALTA DE COORDINACIÓN

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

TABLA 1

Aaron Wildavsky

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

Fuente: Elaboración propia.

³ Existe una tercera generación de autores que mezclan ambas perspectivas (Ingram y Mann, 1980; Bovens y Hart, 1996).

El título completo del estudio⁴ refleja bien la perplejidad de los ciudadanos frente a la falta de eficacia de las políticas lanzadas bajo Kennedy (*War on Poverty*) y Johnson (*The Great Society*). Muchos millones de dólares habían sido gastados para conseguir unos efectos muy limitados. El papel regulador del Estado empezaba a ser cuestionado.

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

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

Desde una perspectiva más normativa, Pressman y Wildavsky propusieron los cuatro puntos siguientes para remediar estos límites. El primero consiste en reducir el número de «puntos de inflexión», es decir, el número de decisiones críticas que pueden cambiar el curso de un programa gubernamental, para conseguir el objetivo marcado. Cuantos menos movimientos estratégicos se den, menos posibilidades de fallo aparecen. Segundo, el hecho de deducir el número y la variedad de los participantes en cada punto de inflexión permitiría supuestamente limitar los fallos potenciales. Cuanta más centralizada sea la decisión, mejor. En tercer lugar, hay que tener en cuenta las preferencias de cada participante. Es mejor limitarse al núcleo duro de los participantes y no involucrar a los actores periféricos poco interesados en el programa. Por último, es fundamental considerar la intensidad de las preferencias de cada participante. Los actores poco motivados pueden frenar un proceso de implementación. Hay que tener cuidado con ellos.

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

B) LA CONSTRUCCIÓN DE SISTEMA

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

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

Tal y como se puede observar, la implementación es a la vez un proceso muy sencillo de explicar y, sin embargo, terriblemente complicado en la realidad. Numerosos ejemplos demuestran que sólo en muy pocas ocasiones un programa público consigue realizarse según el plan trazado por sus líderes. Se podría incluso llegar a decir que lo normal es que no se consigan los objetivos fijados.

C) LOS JUEGOS POLÍTICOS

La complejidad es justamente el objeto del famoso libro de Eugene Bardach (1977) *The Implementation Game. What Happens after a Bill Becomes a Law?*, donde describe la fase de implementación usando la metáfora del juego. Sin embargo, no se trata de un juego cualquiera, ya que involucra a jugadores reales, que desarrollan estrategias en función de un conjunto de reglas, para conseguir sus objetivos en un contexto de incertidumbre. Como muchos autores de su época, Bardach in-

tenta demostrar que el resultado de los programas gubernamentales no se puede entender sin ir más allá de la observación de las instituciones formales. Lo interesante sucede informalmente detrás del escenario, en los pasillos y camerinos del poder.

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

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

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

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

do aparece una fuerte competencia entre administradores para conseguir una mayor visibilidad y «lucirse».

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

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

D) El DISEÑO INSTITUCIONAL

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

Las primeras son las variables estructurales. Son las que determinan el alcance de la respuesta al problema. Un problema puede ser muy reducido (por ejemplo, la falta de infraestructuras deportivas en un municipio gallego) o muy grande (como la bancarrota de las cajas de ahorros españolas). Se puede calcular la magnitud de un problema en función de cuatro determinantes. El primer determinante es la disponibilidad de la tecnología necesaria. Las políticas públicas no pueden resolver todos los problemas. Todavía no es posible impedir que estalle un volcán. En cambio, se puede intentar prever cuándo estallará y evacuar a la población lo más rápidamente posible. El segundo determinante es la diversidad en el comportamiento de la población-objetivo. Una diversidad alta supone un incremento del coste de la solución.

Por ejemplo, no todos los ciudadanos reciclan; algunos se siguen equivocando entre los contenedores de plástico y de papel. Pero cuantos más numerosos sean los «recicladores», más eficiente será la recogida de basura. El tercer determinante es el peso relativo de la población-objetivo respecto al conjunto de la población global. Una población-objetivo reducida supone un gasto menor. Así pues, es mucho más fácil combatir el alcoholismo con una población de alcohólicos limitada. Cuanto más numerosa sea la población alcohólica, más dinero tendrá que gastar la comunidad. El cuarto y último determinante es el alcance del cambio comportamental necesario. Cuanto mayor sea el cambio necesario, más alto será el coste de la política. Se puede concienciar a los alumnos pequeños sobre los efectos nefastos del machismo; sin embargo, si en su casa reciben un discurso contrario, entonces la lucha por los valores será más larga.

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

Último grupo de variables independientes, las variables no-institucionales son iguales de importantes que las demás porque pueden afectar tanto positiva como negativamente al rendimiento de un programa. Entre estas variables cabe destacar los tipos siguientes. Primero, las condiciones sociales del entorno que son fundamen-

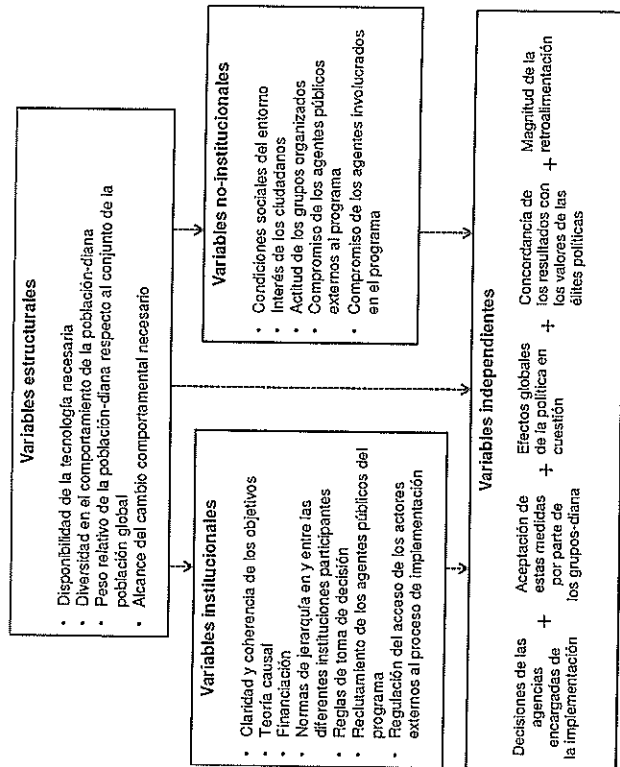
tales para entender el éxito o fracaso de un proceso de implementación. Se pueden implementar numerosas políticas de discriminación positiva a favor de las minorías para que tengan acceso a la educación superior; pero también está claro que el desarrollo económico de dichas minorías es la mejor palanca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

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

La segunda categoría de variable dependiente es la de los resultados percibidos, que son los que producen consecuencias subjetivas. La concordancia de los resultados con los valores de las elites políticas es una de ellas. Una nueva política siempre genera apoyo y rechazo. El ejemplo de la expansión de los derechos civiles en los años sesenta en Estados Unidos creó animosidad entre los políticos sureños. Al observar que los negros estaban consiguiendo los mismos derechos que los blancos,

las elites del Sur empezaron a discutir la legalidad de estas medidas. El otro gran tipo de variable dependiente subjetiva es la magnitud de la retroalimentación. Aquí el término «retroalimentación» se refiere a los retoques que sufre una ley durante los seis o siete años que siguen a su promulgación. Las críticas y los decretos que la complementan entran en este ámbito.

TABLA 2
Esquema de implementación



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

E) RECOMENDACIONES PARA EL MUNDO REAL

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

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

- 1) Evitar que las circunstancias externas no constriñan demasiado el proceso de implementación (por ejemplo, una crisis económica puede mermar las cuentas públicas y frenar un programa redistributivo).
- 2) Prever suficiente tiempo y recursos para el programa en cuestión. Ello implica que el político deba resistir a las presiones a corto plazo impuestas por el ciclo electoral.
- 3) Facilitar la combinación de recursos (financieros, técnicos y humanos) necesaria en todas las fases de la implementación.
- 4) Estar seguro de que la teoría causal empleada es válida (por ejemplo, ya se sabe que la inyección masiva de dinero en una economía abierta no siempre beneficia a las empresas nacionales).
- 5) Identificar los posibles sesgos entre las causas y los resultados esperados de una política (como huelgas o confusión jerárquica en la administración).
- 6) Tener cuidado con las relaciones entre las organizaciones involucradas. Hay que estar seguro de que el rendimiento de una organización no depende exclusivamente de otra para que el programa siga funcionando.
- 7) Verificar que todos los agentes participantes han entendido y aceptado el objeto de la política implementada.
- 8) Tener cuidado con la función de cada agente. Cada uno ha de saber muy bien cuáles van a ser sus competencias.
- 9) Cuidar la comunicación y la coordinación entre los varios agentes del programa.
- 10) Asegurarse de que todos los escalones subalternos obedecerán a sus superiores jerárquicos.

II. LOS ANÁLISIS ASCENDENTES

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

A) LOS BURÓCRATAS DE CAMPO

A principios de los ochenta, Michael Lipsky (1980) publicó un análisis fundamental para el futuro de los estudios sobre implementación⁵. En su libro *Street-level*

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

Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services, demostró que el proceso de implementación no acababa en los despachos de la administración, sino que continuaba en la propia calle a través de los agentes que se enfrentaban en persona a los problemas. Estos «burocratas de campo» también tienen que ser considerados miembros de la «comunidad de los creadores de políticas públicas». Los «agentes en primera línea» (policías, trabajadores sociales, profesores, abogados o bomberos) son proveedores directos de servicios públicos a los ciudadanos y, como tales, también cocreadores de las políticas que aplican.

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

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

B) LA NEGOCIACIÓN DEL ORDEN SOCIAL

Para Barrett y Fudge (1981), el hecho de que los agentes locales realicen las tareas asignadas por sus superiores de la manera prevista por éstos no es fruto de la obediencia sino de la negociación. La adecuación entre las decisiones de los políticos y las acciones de los agentes administrativos encargados de aplicar un programa no debe nada al azar. Todo este proceso es dinámico y político. Todo depende de las relaciones de poder reciprocas entre estos dos mundos ya que cada uno de ellos tiene sus propios valores y preferencias.

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

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

C) LAS REDES DE ACTORES

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

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

En segundo lugar, esta metodología utiliza una novedosa variable independiente. El concepto de «estructura de implementación» se inspira directamente en la noción de «redes» desarrollada por el alemán Fritz Scharpf (con Hanf, 1978, 345-370). Según Scharpf, es falso afirmar que en un proceso colectivo como un programa gubernamental todos los actores tienen el mismo objetivo y actúan como si fueran un único actor. En realidad, algunos individuos se alían temporalmente en torno a unos intereses comunes antes de distanciarse progresivamente para centrarse en otros tipos de objetivos. La gran ventaja del análisis en términos de «redes de actores de políticas públicas» es que permite ir más allá del enfoque centrado en las instituciones oficiales que implementan un programa concreto. De esta forma, el grupo de Hanf, Hjern y Porter (1978, 303-344) reintroduce la actuación de la sociedad civil en la política. Por ejemplo, el estudio llevado a cabo por Hanf (1982, 159-172) sobre el control de la contaminación ambiental en los Países Bajos demostró que las

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

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

tensiones en el mercado de la energía tenían más efectos sobre el comportamiento de las empresas que la propia política del gobierno.

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

D) EL PODER DE LOS CIUDADANOS

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

Linda y Peter DeLeon abogan por una visión amplia de los estudios ascendentes sobre implementación y abogan por incluir a los ciudadanos de a pie en dicho proceso (Mischen y Sinclair, 2009, 145-164). Según los DeLeon, la acción pública se tiene que co-construir junto con la población a la que va dirigida. Es por ello por lo que un programa gubernamental tiene que nacer a partir de un proceso de democracia participativa que permita incluir las quejas y las demandas locales (a través de referendums, jurados populares, peticiones, asambleas, línea telefónica gratuita o e-administración). De esta forma, el proceso de implementación podría ganar eficacia (se gastaría menos dinero, de forma más específica, y más responsable) y legitimidad (al permitir que participe cualquiera se limitan las posibilidades de quejas posteriores) (DeLeon, 1997).

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

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

CAPÍTULO 6

LA EVALUACIÓN: ¿UNA PRÁCTICA OBJETIVA?

INTRODUCCIÓN

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

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

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

Esta innovación se extendió al resto de la administración a partir de la segunda mitad de los setenta a medida que los gobiernos conservadores ponían en marcha medidas de «nueva gestión pública» (privatización de empresas públicas, «agencialización» de la administración del Estado y auditorías de los servicios burocráticos). El objetivo consistía en gestionar el sector público con las mismas herramientas que el sector privado y, por ende, de evaluar todo lo evaluable. Sin

embargo, a los pocos años, varios especialistas se dieron cuenta de que el «sentido común» no funcionaba necesariamente de la misma forma en el sector privado que en el sector público. Si evaluar el rendimiento de un obrero en una cadena de montaje es fácil, calcular la productividad de una asistente social en un barrio marginal es mucho más complicado.

TABLA 1
El PPBS

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

Fuente: Elaboración propia.

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

TABLA 2

La evaluación en España

En España existe una Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y de Calidad de los Servicios Públicos (AEVAL), creada en 2003 y que depende del Ministerio de Hacienda. Su «PPBS» es el «Programa Nacional de Reformas del Gobierno», aunque nunca ha sido aplicado del todo. También se encuentran agencias semipúblicas a nivel autonómico (IVALUA en Cataluña, Comisión Foral de Evaluación en Navarra, Sociedad Vasca de Evaluación). Existe asimismo una Sociedad Española de Evaluación (la SEE) desde el principio del año 2000, que agrupa a numerosos profesionales del sector (Gómez Llanos, 2010, 28-38).

Fuente: Elaboración propia.

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

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

Aunque el enfoque del ciclo de las políticas públicas lo establezca así, es falso decir que la evaluación se ciñe al análisis de los resultados de un programa. En realidad se intenta obtener información durante todo el proceso (Kessler *et al.*, 1998). Por ello, este capítulo se centrará en los tres momentos de la evaluación: antes, durante y después del lanzamiento de una política, en los que se detallarán las técnicas más usadas en cada apartado³.

I. LA EVALUACIÓN EX ANTE

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

A) LA CUESTIÓN DE LA EVALUABILIDAD

El primer paso antes de emprender un proceso de evaluación consiste en preguntarse si la política en cuestión es evaluable. Aunque parezca obvia, esta pregunta no siempre es tan fácil de contestar. *A priori*, todos los programas públicos son susceptibles de ser evaluados. Sin embargo, su «evaluabilidad» (Wholey, 1983) depende de varios factores que hay que tener en cuenta antes de empezar cualquier gestión. Los primeros son los propios objetivos de la política. ¿Qué se evalúa? ¿Para

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

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

quién? ¿Con qué fines? ¿En cuánto tiempo? ¿Dónde? Dichos objetivos son claros cuando se sabe exactamente lo que se busca. En este caso hay que definir variables de evaluación que puedan ser analizadas a lo largo del programa (como el número de horas trabajadas por el personal o la satisfacción de los clientes). Son confusos cuando existe una cierta ambigüedad en cuanto a la meta establecida. Ello significa que será difícil saber si el programa evaluado ha sido eficaz, ya que se carecerá de criterios para juzgarlo.

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

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

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

Finalmente, cabe preguntarse cuál es el objetivo del proceso de evaluación. En palabras de Carol Weiss (1998, 21-33), los usos de la evaluación pueden ser de varios tipos. Primero, existe un uso «instrumental», cuando la evaluación permite sacar conclusiones de la experiencia realizada y mejorar el programa tratado. Existe también un uso «conceptual», cuando permite que los actores locales mejoren sus conocimientos para mejorar sus interacciones futuras. No hay que olvidarse del uso

de la evaluación como instrumento de «movilización» cuando la evaluación es utilizada de forma partidista como racionalización *a posteriori* para legitimar la postura de un bando político. Por último, el proceso de evaluación puede ser usado con el ánimo de «influir» e intentar cambiar las instituciones y el sistema en general. Es el uso que genera los efectos más potentes.

B) EL ANÁLISIS ESTRATÉGICO

Dicho esto, uno de los métodos más populares a la hora de evaluar un programa de acción pública es la matriz DAFO⁴ (acrónimo de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades). Pensada en un primer momento para el mundo de la empresa privada, la matriz DAFO ha sido progresivamente adoptada por numerosos entes públicos, como la Unión Europea⁵. Dicho diagrama se inscribe en la tradición abierta por el experto en administración de empresas de la Universidad de Harvard Michael Porter (1980), con su modelo de análisis de la posición empresarial frente a su competencia (las llamadas «cinco fuerzas de Porter»). El análisis DAFO permite entender mejor el entorno y la ubicación de la organización evaluada antes de emprender cualquier acción. Se trata de saber qué tipo de ventaja competitiva puede tener la organización estudiada y qué estrategia implementar. En este sentido, es un modelo idóneo para las evaluaciones previas, ya que permite ordenar la información de manera muy gráfica (tabla 3).

TABLA 3
Análisis DAFO

	Positivos	Negativos
Dimensión interna	Fuerzas	Debilidades
Dimensión externa	Oportunidades	Amenazas

Fuente: Elaboración propia.

La matriz funciona de la forma siguiente. Primero insiste en la dimensión externa del objeto analizado. Hay que entender el concepto de «dimensión externa» de forma amplia a nivel social, político, legal, económico y tecnológico. La matriz separa las oportunidades y las amenazas. Las oportunidades se refieren a todos los

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

⁵ Para saber más sobre los usos de la evaluación a nivel comunitario, véase el sitio Internet Europaaid (http://ec.europa.eu/europeanid/how/evaluation/index_en.htm).

elementos positivos relacionados con el entorno, como, por ejemplo, una próxima modificación legal que pueda ser beneficiosa para la organización. Las amenazas pueden ser de varios tipos también. Así, un cambio del sistema (por ejemplo, una subida del precio de los transportes) puede afectar a los usuarios de un servicio público y degradar su calidad en poco tiempo.

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

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

C) DELPHI Y LA INTELIGENCIA COLECTIVA

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

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

do de forma virtual. Por ello existen hoy numerosas aplicaciones que utilizan dicho método a través de la red Internet (Bolognini, 2001)⁶.

II. LA EVALUACIÓN *IN ITINERE*

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

A) LA GESTIÓN POR OBJETIVOS

La evaluación de programas públicos no sólo trata de conseguir cambios sociales a través de la política, sino también de usar los recursos públicos de la forma más eficaz posible (Pollitt *et al.*, 2005). Precisamente, la preocupación por la calidad de los procesos administrativos está muy difundida hoy en día. Todo ello gracias a la labor desempeñada por los «gurús» de la administración empresarial, como Peter Drucker, Rosabeth Moss Kanter o Edwards Demming Parsons⁷. Existen dos grandes modelos de gestión/evaluación (Mas y Ramió, 1998): la clásica «gestión de control» jerárquica-piramidal taylorista y la «dirección por objetivos» ideada por Peter Drucker (1954). La dirección por objetivos se basa en el hecho de que un jefe de proyecto pacte objetivos con los actores burocráticos involucrados y que cada servicio administrativo esté libre de actuar como quiera siempre que consiga los objetivos fijados al final del ejercicio.

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

La más famosa es probablemente la técnica del «cuadro de mando integral», desarrollada por Robert Kaplan y David Norton (1992, 71-79). Este método permite

⁶ Murray Turoff ha creado un sitio Internet muy completo para llevar a cabo sus propios análisis Delphi: <http://is.ijit.edu/pubs/delphibook/ch3b1.html>. Numerosos informes están disponibles en el sitio de la RAND Corps: http://www.rand.org/interational_programs/purdee/pubs/futures_method/delphi.html.

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

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

El *benchmarking* (o control comparativo y continuo de la calidad) constituye otro método de monitorización de los programas públicos. Inventado por la empresa Xerox en 1982 y teorizado por Robert Camp (1989), el *benchmarking* consiste en comparar la distancia que separa una organización de las organizaciones líderes. Se trata de entender por qué los demás trabajan mejor y aplicar estas «buenas prácticas» a su propia organización. El *benchmarking* puede ser aplicado en todos los ámbitos de la organización. Sin embargo, los tipos de *benchmarking* más frecuentes son el interno (que permite comparar varios departamentos en una misma organización), el competitivo (para comparar varias organizaciones que producen bienes o servicios similares), el funcional (que permite comparar departamentos similares pero en organizaciones diferentes) y el horizontal (que se aplica a los métodos de trabajo independientemente del sector productivo).

Otro método popular para evaluar la calidad de un servicio es el uso de «indicadores clave de desempeño». Dichos indicadores sirven para cuantificar procesos complejos que no aparecen en las cuentas a primera vista. Se supone que todos los procesos de la organización (respuesta a las necesidades del mercado, innovación, satisfacción del cliente o cero defectos en la producción) pueden ser cuantificados. Por ello se propone fijar indicadores que permitan monitorizar la actividad diaria de la organización. Dichos indicadores tienen que respetar cinco preceptos básicos recogidos en el acrónimo SMART⁸. El primero es el de la especificidad, ya que es mejor cuantificar un elemento a la vez. El segundo precepto es que el servicio tiene que ser medible. Lo que no se puede medir no se puede mejorar tampoco. Tercero, los indicadores de calidad fijados deben ser alcanzables para que progrese adecuadamente la organización. Cuarto, estos indicadores deben ser relevantes para no desperdiciar energías. Finalmente, el último precepto es el de la puntualidad, ya que la información tiene que llegar cuando se la necesita⁹.

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

⁹ A fin de cuentas, casi todas estas herramientas tienen por origen la «nueva gestión pública» introducida por Margaret Thatcher en la administración del Reino Unido a principios de los años ochenta para facilitar el control de la gestión. El debate frente a la expansión de estas prácticas opone dos bandos. Algunos autores gerencialistas defienden que la administración tiene que rendir cuentas a la sociedad (a los electores, los contribuyentes y los usuarios) por usar los recursos pú-

B) LA CUASI-EXPERIMENTACIÓN

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

TABLA 4

Donald Campbell

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

Fuente: Elaboración propia.

El trasfondo teórico es muy simple pero también muy contundente. En realidad resulta muy complejo prever el impacto de una política sobre una población, ya que influyen muchos factores externos que perturban el vínculo de causalidad¹⁰. Por tanto, para hacerse una idea de cómo funcionará un programa nacional, lo mejor es testarlo a nivel local. El objetivo es simple: seguir el desarrollo de un programa gubernamental sobre un grupo reducido de ciudadanos, supuestamente elegidos por su carácter representativo. Se trata, simplemente, de probar la eficacia de una política a escala reducida antes de invertir millones en su implementación a gran escala (Campbell, 1969, 404-429).

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

Otros autores ven en la gestión por objetivos un traspaso de poder de los administradores a las agencias de evaluación y demás auditorías. En otras palabras, la administración habría vendido su alma al mercado escondiendo este trueque detrás del uso de términos anglosajones redundantes. La medición del desempeño no sería una ciencia neutra sino una política pública en sí, y de cuña claramente neoliberal.

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

El resultado fue bastante decepcionante, ya que el 22 por 100 de las familias abandonó el experimento antes de que finalizara. Además, las conclusiones obtenidas de esta experiencia no fueron nada concluyentes. Algunos investigadores consideraron que el impuesto negativo no afectaba realmente al comportamiento de los actores, mientras que los estudios de la Fundación RAND afirmaron lo contrario (Watts, 1969). Esta falta de resultados concluyentes se añade a una larga lista de limitaciones que conlleva la experimentación en ciencias sociales (Cook y Campbell, 1979; Miller Moya, 2005). Por ejemplo, existe una limitación moral, puesto que es poco ético el uso de algunos ciudadanos como cobayas por parte de la administración. Desde un punto de vista científico, se puede objetar también que, por muy bien diseñado que sea un protocolo de estas características, no puede reproducir las condiciones de aislamiento de un laboratorio; siempre habrá factores externos al experimento que influirán sobre los resultados. Además, la gente puede ser consciente de que alguien está estudiando su comportamiento y modificar sus hábitos en consecuencia¹¹. Finalmente —y quizás sea el argumento más demoleedor en este debate— los programas experimentales son lentos y caros, cuando lo que pide el poder político son datos rápidos y a bajo coste.

III. LA EVALUACIÓN EX POST

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

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

A) LOS CRITERIOS CLÁSICOS

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

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

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

tación de las tiendas de las calles afectadas, sobre el alquiler y venta de bicicletas en la ciudad, sobre el consumo de carburante de cada habitante o sobre el menor uso del transporte público. En resumen, el cálculo (beneficio expresado en euros / coste expresado en euros) se vuelve más complejo. Para defenderse de generar pérdidas, el alcalde de la ciudad recurriría probablemente a otro tipo de evaluación: el llamado «análisis de eficiencia coste-efectividad».

El análisis de eficiencia coste-efectividad es la relación entre los efectos físicos del programa y su coste monetario. Tal y como se ha señalado previamente, hay elementos generados por el programa que son muy difíciles de expresar en euros. La menor contaminación del aire, la probabilidad de sufrir menos afecciones respiratorias, la ganancia en términos de tiempo para los ciclistas, la mejor imagen de la ciudad de cara al exterior o la mejora en la salud son elementos que hay que tener en cuenta aunque sean imposibles de cifrar. Es lo que dificulta la evaluación en ciertos casos, y por ello es importante fijar criterios concretos desde el principio. Sería una buena defensa para el alcalde, ya que estos elementos son lógicos, pero difícilmente demostrables, y no convencerían a la oposición. Así pues, es de prever que ambos pedirían la organización de una nueva evaluación para establecer quién de los dos tiene razón, incluyendo, esta vez, a toda la ciudadanía¹².

B) MÁS CRITERIOS DE EVALUACIÓN

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

El otro criterio de evaluación es la comparación. Los ejemplos precedentes se basaban todos en una comparación diacrónica en el sentido en que analizaban un

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

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

CAPÍTULO 9

¿CUÁNTO PESAN LAS IDEAS SOBRE LA ACCIÓN PÚBLICA?

INTRODUCCIÓN

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

El estudio de las ideas en las políticas públicas pasa por varios métodos no mutuamente excluyentes: la observación participante de un grupo determinado, la organización de grupos de discusión, las entrevistas en profundidad de los principales actores de un subsistema, la distribución de cuestionarios, el cotejo de la prensa y de informes administrativos¹ o, incluso, la experimentación en laboratorio. En definitiva, el analista en políticas públicas debe ser capaz de descifrar los mensajes que recibe y poder entender su potencia real. Con el fin de adentrarse en este sector de estudio, el presente capítulo tratará a continuación el concepto de «ideas» (definición, origen y difusión) y su influencia sobre las políticas públicas.

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

I. LAS IDEAS EN POLÍTICA

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

A) EL SENTIDO DE LAS IDEAS

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

TABLA 1

El uso de las ideas en el análisis de las políticas públicas

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

Enfoques	Autor(es)	Principios
Referentes	Bruno Jobert y Pierre Müller (1987)	Una política pública se basa siempre en una teoría subyacente llamada «referente sectorial». El trabajo de los «mediadores» consiste en poner este marco en fase con el marco intelectual dominante de la época, el llamado «referente global», para que sea socialmente aceptable. Ello explica el paso de la política agrícola, que favorecía al «campesino» en los años treinta, a una política de modernización dirigida a los «empresarios agrícolas» en la década de los cincuenta.
Episteme	Michel Foucault (1975)	A pesar de la creencia en el progreso de la humanidad hacia políticas públicas más pacíficas y abiertas, los fundamentos básicos que estructuran las relaciones sociales siguen siendo los mismos. A través del ejemplo de la evolución de la política carcelaria, Foucault demuestra cómo desaparecen los castigos medievales pero aparece el control absoluto y constante permitido por el uso de la tecnología; todo ello justificado por la ideología dominante de creencia en el progreso. Según esta visión nietzscheana, sólo se cambia de episteme —de forma de pensar— pero la sustancia de la dominación se mantiene intacta.
Comunidad epistémica	Peter Haas (1989, 377-403)	Existen redes de profesionales muy competentes que se mueven a nivel internacional. Dichos profesionales comparten creencias, normas, principios de validez y teorías causales. Gozan de la legitimidad suficiente como para imponer su criterio en materia de políticas públicas. Buen ejemplo de ello es el impacto de los grupos científico-económicos que permitieron la supresión del uso de los gases de efecto invernadero en los años noventa. Su activismo alertó a la opinión mundial sobre los daños causados sobre la capa de ozono, hasta generar una respuesta por parte de los gobiernos.
Mitos organizacionales	Dvora Yanov (1996)	Las políticas y las organizaciones que las generan funcionan a base de mitos. Estos mitos contienen mensajes, eventos y conclusiones que destilan un cierto contenido moral que justifica la propia existencia de las políticas y de sus organizaciones. Por ejemplo, el mito de la omnipotencia de la República Ilustrada francesa, llevando a los pueblos oprimidos, justificó la política de colonización. Los mitos organizacionales son incommensurables en el sentido en que no existe un mito superior a los demás.

Fuente: Elaboración propia.

Pero ¿cómo definir una idea? Quizás la definición más completa sea la de Muller y Jobert (1987). Según ellos, una idea en políticas públicas se basa en cuatro elementos. El primero es el conjunto de valores que transmite. Los valores son representaciones del bien y del mal, de lo que es deseable y de lo que no lo es. Los dilemas seguridad/libertad o libertad/igualdad expresan bien lo que son los valores. A continuación, se concentran las normas. Las normas expresan valores en el mundo real. Uno puede considerar que su deber es ayudar a su prójimo o, al contrario,

que es la responsabilidad de cada uno cuidarse a sí mismo. Ambas dimensiones son normas de comportamiento. Dichas normas definen patrones de comportamiento según los cuales los individuos actúan y que Jobert y Muller llaman los algoritmos. Ser despótico con sus empleados o, al contrario, farse ciegamente de ellos son patrones que hacen que el comportamiento de un individuo sea previsible. Por último, las acciones repetidas acaban creando imágenes, es decir, símbolos compartidos por todos. Las imágenes encierran sentido sin que sea preciso explicarlo. Por ejemplo, el logotipo del *Monopoly* es un banquero de Wall Street que supuestamente debería actuar en función de su interés para ganar más y más dinero.

B) EL ORIGEN DE LAS IDEAS

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

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

El segundo grupo —mucho más determinista— afirma que los individuos no eligen las ideas que defienden, sino más bien lo contrario. Según los marxistas, un individuo tiende a defender las ideas de su clase. Así, un capitalista estará a favor del libre mercado mientras que un miembro del proletariado será más propenso a adoptar ideas revolucionarias. Las excepciones a esta regla solo pueden ser explicadas por las presiones ideológicas de los burgueses sobre la clase obrera y sus esfuerzos para evitar que tome conciencia de su explotación. Un neomarxista, como Antonio Gramsci (Platone, 1975), añadiría que la lucha política es ante todo una lucha para conseguir la hegemonía ideológica al imponer sus ideas a todos los demás. Por su parte, los autores estructuralistas que se centran en la

epistemología de los grandes conceptos como la muerte, la cárcel o la sexualidad (Elias, 1939; Foucault, 1975) defienden la tesis según la cual las preferencias de los hombres están históricamente marcadas. Lo que parece de sentido común en un período histórico (como la esclavitud o la superioridad de Occidente durante la colonización) no lo es tanto en otra época. De esta forma, existen conceptos imposibles de pensar en determinados momentos debido a que escapan a su marco de referencia. A una escala más reducida, los psicólogos cognitivos y los expertos en racionalidad limitada postulan que los grupos de pares, la familia, el Estado, las organizaciones profesionales, la escuela, es decir, las instituciones en general, pesan sobre la forma de pensar de los individuos. Para ser aceptado por su grupo de acogida, un individuo tiende a adoptar las ideas dominantes, ya que la búsqueda de alternativas resultaría muy costosa y podría acarrear el rechazo por parte de sus compañeros. El individuo suele ser conformista en cuanto a sus opciones ideológicas. Finalmente, existe una línea de investigación muy novedosa que explora la relación entre genética y preferencias electorales (Fowler, Baker y Dawes, 2008, 233-248). Sin poder determinar con exactitud a qué partido votará un individuo, este programa de investigación ha realizado interesantes correlaciones entre el código genético y las preferencias políticas —sorprendentemente parecidas— de gemelos que viven en entornos diferentes.

C) LA DIFUSIÓN DE LAS IDEAS

Existen varias escuelas en el campo de la investigación sobre difusión de masa y su trabajo ha tenido un fuerte impacto sobre el estudio de las políticas públicas (Mattelard y Mattelard, 1995). Las primeras investigaciones realizadas compartían una visión todopoderosa de los medios de comunicación. La primera obra al respecto es de Harold Lasswell (1927). En su libro *Propaganda Techniques in the World War*, Lasswell analiza los medios de propaganda utilizados durante la Primera Guerra Mundial (teléfono, cine y radio). De acuerdo con la «teoría de la aguja hipodérmica» de Lasswell, estas herramientas son fundamentales para permitir que el gobierno controle la opinión pública y consiga su adhesión casi absoluta a los valores del régimen. A la manera de una aguja, los medios de comunicación controlados por los gobiernos «penetrarían» en el cerebro de los ciudadanos hasta que adoptarían las ideas transmitidas. Aquí Lasswell defiende una visión instrumental de la comunicación, que define como circulación de los símbolos eficaces². Sus estudios se hicieron rápidamente muy populares, ya que la propaganda resulta mucho más barata que la opresión o la corrupción para un gobierno. El paradigma de la comunicación de Lasswell se puede resumir de la forma siguiente: un comunicador transmite un mensaje a través de un canal determinado hacia una audiencia para conseguir ciertos efectos. Cada paso puede ser estudiado y optimizado hasta conseguir el resultado buscado (tabla 2):

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

TABLA 2

El paradigma de la comunicación de Lasswell

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

Fuente: Lasswell (1927).

La teoría de Lasswell fue modificada a mediados de los cuarenta a través de «la teoría de la comunicación en dos pasos», elaborada por Paul Lazarsfeld, Bernard Berelson y Hazel Gaudet (1944) en *The People's Choice*. Según ellos, lo importante es que las ideas no se transmiten de forma espontánea, sino que necesitan emisarios para asegurar su difusión. En sus investigaciones en torno al impacto de los medios de comunicación sobre las preferencias electorales, Lazarsfeld, Berelson y Gaudet se dieron cuenta de que los individuos entrevistados decían ser más receptivos a la opinión de personas relevantes de su entorno que a los mensajes de la televisión, del cine, de la radio y de los periódicos. En resumen, los medios parecían una forma rápida de transmitir ideas pero las relaciones interpersonales eran muchos más eficaces a la hora de convencer a los individuos³. El proceso retratado en el gráfico 1 funciona de la forma siguiente. Primero, los medios generan noticias que irradian a toda la población de forma indiscriminada. Luego, algunos individuos —los famosos «líderes de opinión»⁴— son más receptivos a estas informaciones que el resto de la gente. Finalmente, los líderes de opinión transmiten estas ideas en su entorno a través de la palabra y de la confianza que les atribuyen los «seguidores» (Lazarsfeld y Katz, 1955).

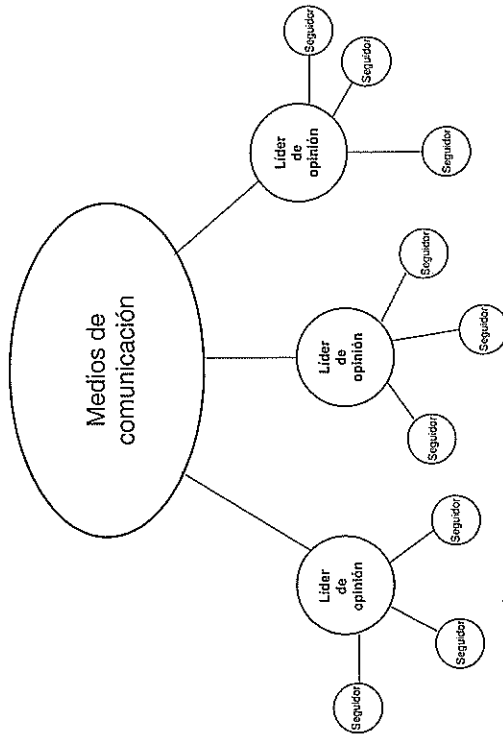
Las campañas tanto de publicidad como electorales tienden a centrarse en dichos líderes de opinión. Su perfil general es que se trata de personas cuyo parecer puede influenciar a varios individuos dentro de su grupo social. De la misma forma, los individuos del grupo suelen acudir a ellas en busca de consejos. Según Eihru Katz y Paul Lazarsfeld (1955), un líder de opinión es alguien que recurre con más frecuencia que los demás a los medios de comunicación y que busca el reconocimiento de su grupo de referencia. Su influencia personal varía en función de tres parámetros: los valores que transmite (más o menos aceptables por sus seguidores), su competencia (en uno o varios campos) y la naturaleza misma del grupo que le rodea (más o menos proclive a seguir a alguien). Con el auge de los blogs y de las redes sociales en Internet, el concepto de líder de opinión ha vuelto a estar de moda. Buen ejemplo

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

⁴ Un concepto forjado por Kurt Lewin en 1955 en *A Dynamic Theory of Personality*.

GRÁFICO 1

La teoría del two-steps flow



Fuente: Lazarsfeld, Berelson y Gaudet (1944).

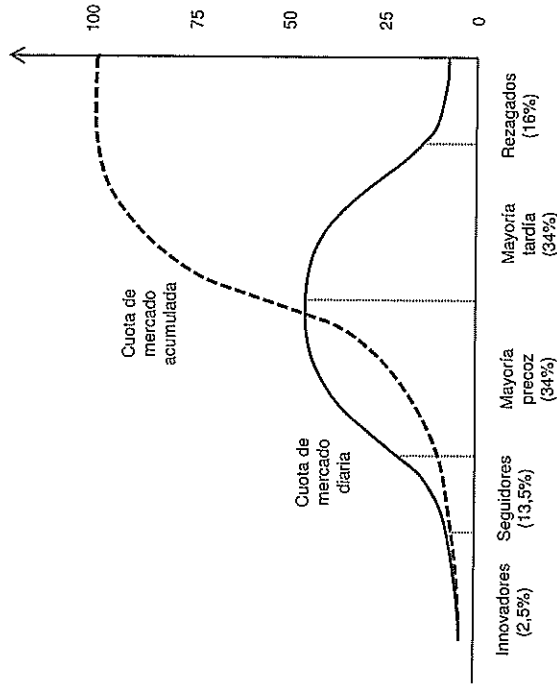
de ello es la iniciativa *We Campaign* lanzada por Al Gore en 2008 y que consistía en identificar, formar y apoyar unos diez millones de líderes de opinión sobre el tema del cambio climático. El objetivo era sensibilizar a la opinión pública respecto de este asunto a través de un modelo de comunicación viral en el que cada líder debería intentar convencer a varias personas que, a su vez, deberían intentar convencer a su entorno (Nisbet, 2009, 328-354).

D) LA RECEPCIÓN DE LAS IDEAS

Pero ¿quién adopta las ideas novedosas en materia de políticas públicas? Ya se trate de productos o de propuestas políticas (privatizaciones, prohibición de la pena de muerte, subvención para la compra de un coche eléctrico), el mecanismo parece ser el mismo. Según los análisis pioneros de Tarde (1890), Pemberton (1956, 547-556), Ryan y Gross (1943) y, más recientemente, Rogers (1962), la difusión de las ideas innovadoras sigue el modelo de la «curva en forma de S», que se corresponde con la curva de cuota de mercado del gráfico 2. Dicha curva aparece a medida que se va difundiendo una innovación en una población dada.

GRÁFICO 2

Modelo de difusión de las innovaciones



Fuente: Rogers (1962).

Según Rogers (1962), los grupos que adoptan esta innovación son los siguientes. Primero intervienen los «innovadores», que representan una minoría muy activa mucho más porosa a las ideas novedosas. Se trata de gente joven, muy proclive al cambio y de clases sociales elevadas. A continuación están los «seguidores», que se limitan a imitar a los innovadores. Los mayores líderes de opinión son jóvenes de clase media-alta y sin miedo al riesgo, y la adopción de una idea novedosa les puede permitir mantener su estatus social avanzado dentro de su grupo de referencia. Luego Rogers identifica lo que llama la «mayoría precoz», es decir, la que está en contacto con los dos primeros grupos y no quiere quedarse atrás. Suelen ser personas de mayor edad y provenientes de categorías sociales inferiores respecto a los miembros de la categoría precedente. Se «empapan» de las ideas nuevas gracias a los seguidores. No muy lejos anda la «mayoría tardía», que engloba al resto de la población. Escépticos frente a la innovación, los individuos de la mayoría tardía son más viejos y menos ricos que los demás. Se dejan convencer a regañadientes. Por último se encuentran los «rezagados», una minoría que no tiene otro remedio que adoptar las ideas novedosas cuando éstas consiguen una «masa crítica» de usuarios suficiente. Por ejemplo, vivir sin teléfono móvil en 1995 era perfectamente posible; es mucho más complicado en 2012, cuando la mayoría de la población lo usa a

diario. Lo mismo se podría decir del matrimonio entre personas del mismo sexo. Lo que parecía un sacrilegio contra el modelo de familia tradicional judeocristiana hace veinte años, ya es una realidad en muchos Estados. Los rezagados disponen del estatus social más bajo y se trata de los individuos más viejos de la muestra. Obviamente, este modelo tiene que ser considerado con cautela, ya que la realidad suele distar mucho de la teoría en función del contexto y de la propia naturaleza de las ideas transmitidas. Sin embargo, no deja de ser interesante para entender cómo circulan las ideas, sean políticas o no.

II. LA INFLUENCIA DE LAS IDEAS SOBRE LA ACCIÓN PÚBLICA

Ahora bien, determinar el origen de las ideas y sus formas de difusión no explica si tienen impacto o no en la vida pública. Mientras varios autores, como Michel Crozier (1964) o James Coleman (1990), las ignoran simplemente y reducen la acción pública a una serie de alianzas y conflictos de intereses (Sabatier y Schlager, 2000, 209-234), otros autores les otorgan tanta importancia como a los intereses y las instituciones (Palier y Surel, 2005, 7-32). Entre los enfoques más sólidos que postulan el cambio político a través de la influencia de las ideas (y viceversa) está el del cambio paradigmático propuesto por Peter Hall y el marco de las coaliciones de expertos de Paul Sabatier. El primero recurre a la epistemología, mientras que el segundo se basa en los resultados experimentales de la psicología cognitiva. La elección de estos dos autores no es casual, ya que existe entre ellos una oposición ontológica profunda. Hall pertenece al grupo de autores que defienden las explicaciones en términos de cognición «blanda» (las ideas como categoría filosófica), mientras que Sabatier se inscribe en la tradición de los que prefieren centrarse en un tipo de cognición «dura» (basada en ensayos clínicos) (Gouin y Harguindéguy, 2007, 369-393).

A) LOS PARADIGMAS DE ACCIÓN PÚBLICA

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

Ahora bien, los científicos suelen adoptar las teorías dominantes y relegar los fenómenos inexplicados al rango de «excepciones». Es lo que Kuhn llama la «ciencia normal», y presupone que el mundo funciona según marcos conceptuales estables. Estos marcos son los «paradigmas». Sin embargo, la multiplicación de

excepciones a la regla (las llamadas «anomalías») y la imposibilidad de explicarlas puede romper esta dinámica incremental. Es en estos momentos de crisis intelectual cuando aparecen individuos que apuestan por un cambio de paradigma. Es lo que Kuhn llama la «ciencia revolucionaria» y que desemboca hacia el monopolio de un nuevo paradigma que permita restablecer la coherencia. Quizás el mejor ejemplo es el de la revolución científica inducida por Copérnico⁵. Resumiendo, los «cambios de paradigma» ocurren en tres pasos. El primer paso es la fase «pre-científica» y ocurre cuando se establece progresivamente un paradigma. Luego se encuentra la fase de la «ciencia normal», que se corresponde con el proceso de difusión del paradigma al conjunto de las ciencias. Por último se impone la fase de la «ciencia revolucionaria», cuando después de la aparición de anomalías, siempre más numerosas, aparece un nuevo paradigma capaz de explicar dichas excepciones a la regla inicial.

Hall considera la política económica del gobierno británico desde el enfoque paradigmático elaborado por Kuhn. Hall (1993, 275-298) delimita los paradigmas de políticas públicas como conjuntos de: 1) principios metafísicos generales, 2) hipótesis, 3) metodologías, y 4) instrumentos científicos. En otras palabras, un paradigma propone a la vez una solución y un tipo de problema. Centrándose en el caso de la transición de la política económica británica del keynesianismo al monetarismo, ocurrida a finales de la década de los setenta, Hall intenta demostrar que este cambio paradigmático se desarrolló en tres fases distintas. En el contexto intelectual de la época —dominado por los ideólogos del Estado de bienestar (como Beveridge, Galbraith o Keynes)— el cambio de primer orden consistió en modificar el nivel de uso de los instrumentos del gobierno británico para frenar la crisis industrial (por ejemplo, se intentaron modular los tipos de cambio y de interés). Pero el déficit presupuestario y el descontento social provocado por este «cambio de primer orden» pronto favorecieron la sustitución de aquellos instrumentos por otros nuevos (uno de ellos fue la privatización de empresas públicas)⁶. Es lo que Hall llama el «cambio de segundo orden» y que precedió al «cambio de tercer orden». Este último cambio ocurrió cuando los líderes políticos decidieron cambiar de estrategia al sustituir los objetivos keynesianos por objetivos monetaristas (la lucha contra la inflación pasó a sustituir a la lucha para el pleno empleo). Esta transición se completó y acabó con la renovación total de la política económica (instrumentos, técnicas y objetivos) bajo el mando de los conservadores elegidos en 1979 (Hall, 1992, 90-113).

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

⁶ Para una discusión a fondo del concepto de instrumento de política pública, véase el capítulo 14.

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

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

B) LAS COALICIONES PROMOTORAS

En la misma línea que Peter Hall, el «marco de coaliciones promotoras» (MCP) intenta reintroducir las ideas en el estudio de las políticas públicas. El profesor Sabatier⁸ pretende proponer un enfoque apto para estudiar cambios a medio plazo (al menos diez años), y en casos muy localizados. El origen de su modelo se remonta a la década de los ochenta, cuando empezó a analizar las políticas medioambientales

⁷ El concepto de aprendizaje ha sido utilizado por multitud de autores (Bennett y Howlett, 1992, 275-294). El trabajo pionero en la materia es el de Hugh Heclo (1974) sobre el «aprendizaje político». En su comparación de las políticas sociales en Gran Bretaña y en Suecia, Heclo demuestra que los gobiernos aprenden a adaptarse a su entorno de forma natural y casi imperceptible. En 1983, Etheredge y Short (1983, 41-58) ampliaron esta definición a través del concepto de «aprendizaje gubernamental» aplicado a las organizaciones privadas, donde también circulan ideas que permiten cambiar o mantener determinadas situaciones. Por su parte, Peter Hall (1992, 90-113) insiste en que el proceso de aprendizaje es colectivo y que no se limita a las fronteras de la esfera gubernamental, como lo sostiene Heclo. A diferencia de Heclo, Hall percibe el aprendizaje como un fenómeno consciente y deliberado orientado a lidiar con la incertidumbre. Rose (1983) también realizó una propuesta insistiendo en la capacidad de «asar lecciones del pasado» de los gobiernos, especialmente de las experiencias traumáticas. Finalmente, tal como se explicará a continuación, Sabatier (1988, 129-168) intenta sintetizar este legado a través del concepto de aprendizaje orientado hacia las políticas, insistiendo en que el aprendizaje de las coaliciones movilizadas en torno a una política no conlleva directamente el abandono del núcleo de sus creencias, sino sólo los aspectos más marginales de su forma de pensar.

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

en Estados Unidos. Desde entonces el MCP se ha convertido en una obra colectiva difundida a través de toda la comunidad científica internacional por sus seguidores (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999, 117-168).

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

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

De la misma forma, Sabatier se refiere a la famosa experiencia de Festinger (1957), que demostró la existencia del fenómeno de «disonancia cognitiva». Este sesgo incita al ser humano a ignorar sus propias inconsistencias. En el caso de las políticas públicas, ello significa que los actores que sufren una derrota prefieren generalmente atribuir su fracaso a la superioridad de sus adversarios más que a su propia incapacidad para resolver problemas, ya que de lo contrario significaría que sus creencias no tienen ninguna relevancia y les abocaría a abandonarlas (Sabatier, 1998, 129-168).

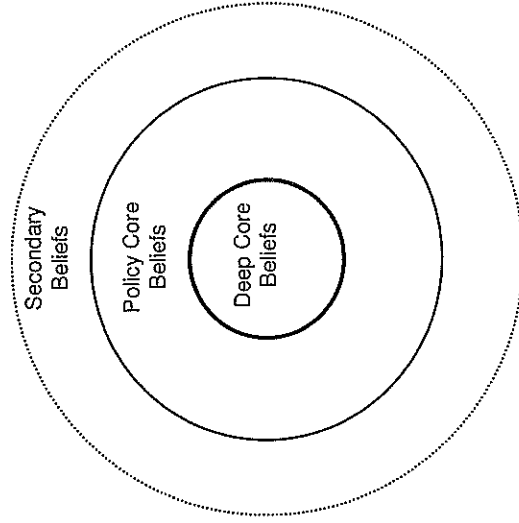
Finalmente, Sabatier transfiere varios resultados establecidos por Quattrone y Tversky (1988, 719-736) a su propio modelo. Estos dos psicólogos sociales demostraron que los individuos —en este caso, un grupo de electores que debía decidir a quién votar entre un panel de candidatos— identificaban mejor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

cuando los diferentes actores critican las creencias profundas de la coalición adversa, es decir, el corazón de su sistema de creencias.

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

GRÁFICO 3

Los tres tipos de creencias de los actores según Sabatier



Fuente: Elaboración propia.

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

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

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