

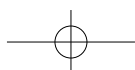
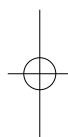
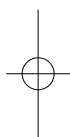
CIENCIA POLÍTICA

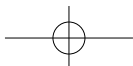
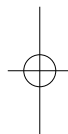
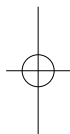
# Análisis y gestión de políticas públicas

Peter Knoepfel,  
Corinne Larrue,  
Joan Subirats Humet,  
Frederic Varone

CIENCIAS SOCIALES *Ariel*

## Análisis y gestión de políticas públicas





Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne

# Análisis y gestión de políticas públicas



1.ª edición: octubre de 2008

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

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

ISBN: 978-84-344-

Depósito legal: B. - 2008

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

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

## Presentación

Presentamos un manual de políticas públicas. No se trata por tanto de una propuesta teórica ni tampoco de una nueva aproximación metodológica sobre, por ejemplo, los productos de la acción del Estado o sobre las relaciones entre políticas e instituciones. Se trata de una obra de carácter introductorio dirigida tanto a estudiantes como a gestores y administradores públicos o miembros de organizaciones no gubernamentales, que tiene como característica diferencial más destacada su voluntad de trascender de los marcos nacionales tradicionales, ofreciendo una perspectiva de análisis común de las políticas hoy en curso en el escenario europeo. A pesar de ello, no es un manual de políticas públicas europeas, en el sentido que si bien asume la perspectiva de gobierno multinivel en el que se forman y desarrollan las políticas públicas en Europa, no se limita a las políticas que emanan de los organismos de la Unión Europea. El libro tiene una matriz común y diversos desarrollos propios de cada país, que se plasman en ejemplos y referencias específicas.


Por otro lado, la forma en que este manual se concibió permite que sea aprovechado por lectores que no necesariamente posean una formación en Ciencias Sociales (Derecho, Economía, Sociología, Geografía, Ciencia Política y de la Administración). Lo que aquí se presenta es un esquema analítico que permite estudiar empíricamente diversas políticas públicas (por ejemplo la política ambiental, las políticas de empleo, las políticas de inclusión social, las políticas urbanas, etc.). También puede servir de soporte teórico para quienes trabajen en la formulación, implementación y/o evaluación de nuevas políticas públicas.

El modelo de análisis que aquí exponemos se sustenta fundamentalmente en los trabajos de investigación que los autores han llevado a cabo en muy diversos ámbitos de la actividad pública; de ahí que sea rico en ejemplos concernientes a las realidades políticas y administrativas de diversos países europeos y en especial de Suiza, Francia y España. Es importante señalar que los citados países representan formas de gobierno situadas en posiciones distintas en el espectro político-administrativo: Mientras que Suiza es un Estado federal, Francia es un ejemplo clásico de estado unitario y aparentemente centralizado, y España, con una gran descentralización política y administrativa, sigue faltado de estructuras de articulación y reconocimiento que podamos definir como propias del federalismo. Por otro lado, en Suiza, la democracia representativa convive con espacios

de democracia directa; en Francia o en España, la primera tiene prácticamente el monopolio. El helvético es un sistema pluripartidista basado hasta ahora, en la concordancia entre los partidos, el sistema francés tiende al bipartidismo, mientras en España si bien hay dos grandes formaciones políticas que dominan la escena política, se da la significativa peculiaridad de la existencia de fuertes partidos nacionalistas en diversas partes del territorio. En Suiza, la pluralidad es evidente, tanto en los aspectos lingüísticos como confesionales, y la situación en España es también de fuerte pluralidad identitaria, mientras que en Francia, en cambio y a pesar de los avances del regionalismo, desde hace por lo menos dos siglos y con base a una historia republicana común, se ha tendido a la homogeneización, no sólo en los aspectos de lengua o religión, sino también en la forma de representación política y en la adhesión a una determinada forma de concebir el interés público.

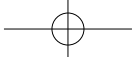
Tales contrastes nos son de gran utilidad para ilustrar nuestro esquema analítico, tanto al subrayar los elementos comunes como al evidenciar las particularidades de una u otra de las formas de acción pública.

## Introducción



La reciente evolución de las democracias occidentales ha implicado e implica retos enormes para el conjunto de actores del sector público: reducir tanto los déficit presupuestarios como las deudas estructurales, mantener— a pesar de los procesos de globalización — una cierta capacidad de control político de la economía; satisfacer las cada vez mayores y heterogéneas exigencias de los ciudadanos respecto a las prestaciones vinculadas a los poderes públicos; enfrentar la creciente competencia entre las administraciones públicas tanto a nivel local como regional o internacional, solucionar los conflictos de redistribución vinculados a los fenómenos de exclusión padecidos durante largos períodos por determinados grupos sociales; responder a la creciente necesidad de una profesionalización en la gestión de unos recursos públicos que tienden a restringirse; atender a la obligación de una evaluación sistemática de los efectos de las leyes, reglamentos y otras normas; encontrar fórmulas para la integración política de las minorías y para la solución consensual de los conflictos que las oponen a la mayoría, etc.

Actualmente, la mayoría de los regímenes democráticos occidentales experimenta un gran número de respuestas institucionales a estos retos. Encontramos en las agendas gubernamental y parlamentaria, a todos niveles (local, regional, nacional y europeo), diversos proyectos piloto para la implementación de propuestas derivadas de lo que se ha denominado la «Nueva Gestión Pública» o también «la reinención o modernización del Estado». Mientras tanto, otros apuntan a la necesidad de reforzar la democracia con nuevas formas más innovadoras y directas, menos encerrada en las instituciones. A estos procesos se suman otros de liberalización, desregulación y privatización de determinados sectores o empresas públicos, así como propuestas de reformas alternativas para los poderes legislativo y ejecutivo, o planteamientos más generales sobre la «gobernanza» de los asuntos públicos. Al mismo tiempo, surgen nuevas visiones de defensa de lo público que postulan encontrar formas más compartidas socialmente de definir los intereses generales. En este contexto de incertidumbre creciente y de urgencia en la búsqueda de soluciones viables y generadoras de consenso, los actores político-administrativos requieren, más que nunca, de análisis que pongan en perspectiva las posibles alternativas y variables en los procesos de modernización





del sistema político-administrativo en general y de las intervenciones de estos mismos actores en cada caso concreto.

El análisis de políticas públicas tal como aquí lo presentamos, trata de proporcionar elementos de comprensión, e incluso de respuesta, a los interrogantes fundamentales acerca de la legitimidad, la eficacia y la continuidad o sostenibilidad de las acciones públicas.

### **Las especificidades del análisis de políticas públicas que se propone**

El análisis de política públicas que proponemos se define a partir de tres características principales: un análisis de las interacciones entre actores públicos y privados; un análisis en términos de problemas públicos; un análisis comparativo.

#### UN ANÁLISIS DE LAS INTERACCIONES ENTRE ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS

El análisis de políticas públicas propone interpretar al Estado,<sup>1</sup> y de manera más amplia al sistema político administrativo, en función de su influencia sobre la economía y la sociedad. El análisis de políticas públicas—sin negar u ocultar las relaciones de poder inherentes a todo proceso político administrativo—se basa principalmente en las instituciones u organizaciones administrativas existentes o por crearse y los servicios efectivos que prestan a los ciudadanos.

El objetivo es tratar de entender las complejas interrelaciones que genera la acción pública. Para ello se analizan las instituciones políticas—que han sido tradicionalmente el objeto por excelencia de las investigaciones en ciencia política—desde la perspectiva de las oportunidades y los obstáculos que dichas instituciones representan para los actores de las políticas públicas. Tratamos de entender al Estado «en acción» a partir de los actores públicos y privados implicados en un sector de intervención específico, a partir de los recursos que estos actores utilizan y teniendo también en cuenta a las instituciones que reglamentan sus acciones. Estos tres elementos (actores, recursos, instituciones) permiten comprender las conductas, individuales y colectivas, así como los resultados que de ellas puedan derivarse, tanto en términos de influencia sobre la sociedad civil como a nivel institucional, es decir, en lo referente a la organización del sistema político administrativo.

Se trata pues de describir y comprender la lógica que encierra la acción de las mencionadas instituciones y actores desde el ángulo de su contribución a la

1. Entendemos aquí por Estado el conjunto de las instituciones públicas que forman lo que llamamos el sistema político administrativo de un país. Es importante señalar que en Francia o España el término Estado puede hacer referencia de manera precisa a las instituciones centrales y desconcentradas y no a las instituciones públicas que incluyen el conjunto de actores tanto centralizados como descentralizados.

solución de problemas colectivos definidos como tales. En este sentido, el libro y sus aportaciones no quieren «despegarse» de las realidades sociales, económicas y políticas. La idea es que el punto de partida de todo análisis empírico es la actividad cotidiana de las administraciones públicas y el estudio de los servicios que generan, lo cual permite situar a los actores públicos en un tiempo y un espacio determinados y analizar la acción pública en ese contexto. De hecho, buscamos identificar los espacios de contacto entre el Estado (o de manera más amplia los actores públicos) y la sociedad civil. O dicho de otra manera, los ámbitos de mediación entre los actores públicos, quienes supuestamente deben defender intereses caracterizados como generales y a largo plazo, y los actores privados, quienes se supone (aunque no siempre es así) que defienden intereses particulares y a menudo situados en plazos temporales más cortos.<sup>2</sup>

Entendemos que este tipo de análisis permite ir más allá de una perspectiva utilitarista según la cual el Estado, sus instituciones y sus políticas públicas están en mutación permanente, y pueden analizarse solamente caso a caso, en función de las finalidades de cada momento. Al reconstruir un discurso analítico en el que se busca al «Estado en lo concreto», el análisis de políticas públicas pretende identificar ciertos fenómenos que se manifiestan de manera recurrente en las interacciones entre actores públicos y privados.

Poco a poco va extendiéndose el estudio o la evaluación de las políticas públicas y sus programas de acción. Este texto puede colaborar en la realización de este tipo de trabajos, ya que se sitúa en la línea de la formación y capacitación de profesionales del análisis de políticas públicas que puedan trabajar ya sea en el seno de las propias administraciones públicas, en calidad de investigadores en las universidades o como consultores por cuenta propia.

#### UN ANÁLISIS EN TÉRMINOS DE PROBLEMAS PÚBLICOS

La segunda característica de la que partimos en nuestra propuesta de análisis de políticas públicas, es tratar de entender las estructuras y procesos burocráticos desde una perspectiva global y no únicamente en función de su coherencia y eficiencia internas. La gestión profesional de la administración pública y sus recursos (sobre todo en temas como recursos humanos, finanzas u organización) es innegablemente necesaria. Pero, conviene recordar que la mejora del funcionamiento intrínseco del sector público no constituye un fin en si mismo, sino uno de los medios que han de acabar permitiendo brindar servicios públicos de calidad. En este sentido, la perspectiva que proponemos en nuestro libro difiere de las orientaciones estrictamente manageriales o gerencialistas en las que se trata a los servicios administrativos como entidades autónomas, sin tener en

<sup>2</sup> Cada vez es más frecuente ver como organizaciones no públicas (asociaciones, ong's., movimientos sociales,...) se presentan como defensoras de intereses generales, contraponiendo su visión sobre un determinado tema a la que defienden las instituciones públicas.

cuenta que sus productos serán evaluados de manera explícita y plural en función de su contribución a la solución de los problemas públicos.

La aplicación del modelo analítico que proponemos resulta también pertinente y políticamente significativa para evaluar procesos de reorganización administrativa desde una lógica más política. Al analizar una institución pública en función de sus productos, de su coordinación con otras actividades públicas (coordinación interna y entre políticas) y de sus efectos en los grupos sociales implicados en el problema público a resolver, el análisis de políticas públicas permite inscribir toda reforma organizacional en la perspectiva de una mayor eficacia de la acción pública, de quién «gana» y quién «pierde» en relación a cada alternativa planteada, y, consecuentemente, afrontarlo desde la perspectiva de la legitimidad política.

Por tanto, la visión sobre la gestión de los recursos públicos presente en este manual tiene por objetivo la mejora de los resultados y los efectos de las políticas públicas, y no una optimización «recurso por recurso» (como resultaría, por ejemplo, si nos planteáramos estrictamente la reducción de los costes financieros, la modificación del estatuto del personal, o la reducción de los tiempos de producción de los servicios)

#### UN ANÁLISIS COMPARATIVO

El modelo de análisis que presentamos trata de incorporar asimismo los estudios de carácter comparativo. Los análisis sobre la calidad de las políticas públicas incorpora cada vez más el estudio comparado de su realización efectiva en diferentes instituciones y administraciones públicas. Lo que se ha ido conociendo como «benchmarking», es decir esa constante capacidad de comparar entre políticas y servicios desarrolladas en distintos contextos políticos y administrativos, ha ido funcionando como una especie de sustitutivo a lo sería la comparación de los precios de mercado en el caso de los servicios públicos. Y de esta manera, ha ido sirviendo de elemento-guía para la evaluación de los productos administrativos y de las políticas públicas. Se comparan los servicios similares que prestan diversas entidades en diferentes contextos, y ello muchas veces permite evidenciar costes y ventajas de una determinada acción pública. Así, surgen formas de competencia indirecta entre las entidades públicas a cuyo cargo está la implementación de las políticas públicas.

Se aprovecha, en esta línea, la larga tradición de investigación comparativa, tanto sincrónica (en el espacio) como diacrónica (en el tiempo). El principio general del «benchmarking» sirve, con requerimientos metodológicos precisos, para comparar entre varias administraciones y/o políticas públicas. Los estudios empíricos en los que se ha aplicado el modelo de análisis que se presenta en este libro han permitido, entre otras cosas, identificar los principales factores que pueden provocar el éxito o fracaso de las políticas públicas. Además, al poner de relieve las similitudes y diferencias de los efectos que una misma política pública

puede tener al implementarse por diferentes entidades públicas, ello puede permitir que diversas administraciones compartan sus experiencias y enriquezcan sus procesos de aprendizaje. Este valor agregado de los estudios comparativos es particularmente interesante en los sistemas políticos de tipo federal, que acaban siendo verdaderos «laboratorios de políticas públicas», al aplicarse normas y medidas de carácter general en distintos contextos y sistemas político-administrativos.

### Objetivos científicos y prácticos

Desde una perspectiva científica, el análisis de políticas públicas se sustenta en diversas disciplinas de las ciencias sociales. La parte I de este libro presenta brevemente los fundamentos teóricos de nuestra perspectiva. Recordemos que el análisis de políticas públicas trata de interpretar «la política» y el Estado desde la perspectiva de (los resultados de) sus políticas públicas, más que en función de las diversas estrategias de poder. Pero ello no debe impedir el tener en cuenta las estructuras y los procesos institucionales en los que se sustenta la legitimidad democrática.

En este sentido, si bien diferenciamos entre las distintas políticas públicas que un Estado desarrolla, políticas que a su vez pueden tratarse teniendo en cuenta de manera diferenciada sus elementos constitutivos (ver la Parte III de este libro), pretendemos simultáneamente ofrecer una visión de conjunto de las acciones individuales, a veces complementarias y a veces contradictorias, de los diversos actores político-administrativos. Para dar sentido a una multiplicidad de acciones individuales y concretas diseminadas en el tiempo y el espacio, pero concretamente observables en la realidad, el análisis debe reconstruir el proceso de una política pública viéndola como un conjunto de decisiones tomadas y de acciones emprendidas por una serie de actores, tanto públicos como privados, orientadas hacia la solución de un problema público claramente delimitado. El objetivo de este proceso analítico de redefinición consiste en juzgar la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de las intervenciones estatales con respecto a una situación social que se considera problemática e inaceptable. Esta labor puede hacerla tanto un analista profesional, como un gestor público o el gabinete técnico de una ONG. El objetivo es, por tanto, identificar una lógica de acción, discutir su coherencia y su puesta en práctica, buscando el atribuir responsabilidades a los actores públicos y privados implicados en los diferentes escenarios (y de manera específica a los distintos poderes y niveles de gobierno).

A través de la acumulación de resultados de investigaciones y procesos de evaluación, los analistas y los demás actores que usen estos métodos de trabajo, pueden poner al descubierto ciertas regularidades (incluso leyes) propias del funcionamiento de las entidades públicas y de las políticas públicas. Los actores político-administrativos, por su parte, pueden tener en cuenta esta perspectiva analítica para identificar mejor el grado de innovación y el alcance de diversas

reformas en curso (como, por ejemplo, se hizo con experiencias anteriores como las de Racionalización Presupuestaria, Management por Objetivos o con el llamado Presupuesto Base Cero). De esta manera, se puede mejorar la gestión del cambio en los servicios administrativos o en las políticas públicas, evitando una visión excesivamente coyuntural o carente de fundamento. La perspectiva de la que partimos puede permitir tanto cuestionar algunas hipótesis que se han planteado acerca de la ineficacia y las deficiencias del sector público con respecto a los ámbitos de gestión privada y mercantil, como contribuir en general a la mejora la capacidad de gobierno y las modalidades de gestión de la acción pública.

### Un modelo de análisis original

Para concluir la presente introducción, quisiéramos situar nuestra obra respecto a otras publicaciones en la materia. Recordemos que este manual surge de parte de una comunidad científica cada vez más numerosa, dedicada al estudio de las políticas públicas en un gran número de países. En este sentido, nuestro trabajo no es ni una contribución que revolucione el estado actual de los conocimientos y conceptos existentes en este ámbito, ni tampoco una mera recopilación bibliográfica.

La propuesta que presentamos creemos que tiene, al menos, cinco especificidades.

1. *Se trata de un análisis con objetivos operacionales*: el hecho de que los autores sean profesores de licenciatura y doctorado, y que sus estudiantes deban poner en práctica, a través de trabajos finales o de tesis, los conceptos teóricos que se les exponen, obliga a que el esquema de análisis propuesto sea claramente operacional. Tanto en este manual como en los cursos, se pretende usar múltiples ejemplos procedentes de la observación directa o de análisis científicos efectuados (por los propios autores o por otros investigadores) para analizar la realidad político-administrativa de los distintos países.

2. *Se trata de un análisis comparativo*: Las dimensiones que se utilizan en el presente manual para describir, analizar, clasificar o relacionar las observaciones empíricas y las hipótesis de investigación, permiten comparar los actores, los recursos utilizados por los mismos, las instituciones involucradas y los productos de las políticas públicas, todo ello a lo largo de las diferentes fases de una política pública determinada (análisis diacrónico) o bien en la toma de decisiones y acciones ligadas a una o varias políticas públicas y que se desarrollan en diversos enclaves o países (análisis sincrónico).

3. *Las aplicaciones concretas proceden de países particularmente contrastantes*: Prácticamente todos los ejemplos que se utilizan en el presente manual provienen de los contextos propios de cada autor, que a su vez entendemos

ofrecen un buen campo de comparación. De acuerdo con las tipologías utilizadas comúnmente en la comparación de sistemas gubernamentales (Lijphart 1984), los países citados son altamente contrastantes en relación a la mayoría de los criterios utilizados: nivel de centralización; sistema gubernamental ; diversidad cultural y lingüística; pertenencia a la Unión Europea y grado de europeización de sus políticas.

4. *El análisis combina aspectos sustanciales e institucionales:* Ya sea a nivel de las variables explicativas (juego de actores que se sirven de recursos en el marco de determinadas reglas institucionales) o a nivel de los distintos productos de las políticas públicas (que van de la definición del problema público hasta la ejecución y los enunciados evaluativos), la perspectiva institucional está muy presente. De hecho, dedicamos un capítulo a las reglas institucionales concebidas como un elemento determinante del juego entre actores. Asimismo, en cada uno de los capítulos dedicados a los diferentes productos de las políticas públicas procedemos a la identificación de los elementos institucionales significativos. El que estas reglas se conceptualicen en términos de dimensiones analíticas subraya los retos político institucionales, en ocasiones gigantescos, que las políticas públicas representan y que pueden ser equivalentes a los que implica el contenido sustancial de las decisiones tomadas.

5. *El análisis plantea temas concretos de gestión de políticas públicas:* El modelo que aquí proponemos para el análisis empírico de las políticas públicas abarca tanto aspectos comparativos como el análisis de los posibles resultados de las políticas públicas aplicadas.

El presente manual se estructura en diversas partes:

La primera presenta el marco teórico del análisis de las políticas públicas, con una presentación de la literatura generada por las distintas escuelas y tradiciones en este campo, procediendo a la presentación del marco teórico específico que hemos seleccionado para nuestro modelo.

La segunda parte presenta las claves del análisis de políticas públicas. Estas se centran en el comportamiento individual y colectivo de los actores implicados en las diferentes etapas de una política pública. En esta parte se postula que el contenido sustantivo e institucional de la acción pública (variable a explicar) es el resultado de las interacciones entre, por un lado, las autoridades político administrativas y, por el otro, los grupos sociales que están afectados positiva o negativamente por el problema colectivo que la acción pública intenta resolver (variables explicativas). El juego de los actores depende tanto de los recursos que estos logran movilizar para defender sus posiciones como de los obstáculos y oportunidades que les otorgan las reglas institucionales en vigor.

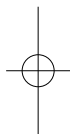
La tercera parte presenta el modelo de análisis. Se identifican los elementos constitutivos de una política pública y, retomando el análisis de tipo cíclico

de las políticas públicas, se analizan, de manera sucesiva, los procesos de incorporación de los problemas públicos en la agenda, de programación de las acciones públicas, de implementación de dichas acciones y de evaluación de las políticas públicas.

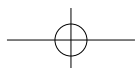
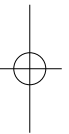
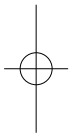
## Parte I

### El marco teórico

En esta primera parte presentamos, de manera esquemática, el marco teórico general en el que se inscribe el modelo de análisis de políticas públicas que será detallado en la segunda y tercera partes del libro.







## Capítulo 1

### Las perspectivas teóricas en el análisis de políticas públicas

El análisis de políticas públicas consiste en «el estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad» (Mény y Thoenig, 1989:10). Esta definición la comparten, en general, la gran mayoría de los autores que se han especializado en el tema. El análisis de políticas públicas ha sido y es un campo multidisciplinar. Wildavsky lo precisa (1979:15), cuando, en defensa del desarrollo de este ámbito de estudio, afirma: «El análisis de políticas públicas es un campo aplicado cuyos contenidos no pueden precisarse a través de lo que serían los límites propios de las disciplinas científicas, sino que será la naturaleza del problema planteado la que determinará los instrumentos que será necesario utilizar». Asimismo, Muller (1990:3) menciona que «el análisis de políticas públicas se sitúa en la encrucijada de saberes ya establecidos a los cuáles toma prestados muchos de sus conceptos esenciales».

Veamos ahora esquemáticamente las escuelas tradicionales de análisis de políticas públicas,<sup>2</sup> para, posteriormente, exponer el marco teórico específico en el que se sustenta este manual.

#### 1.1. Las diferentes corrientes en el análisis de políticas públicas

Las distintas escuelas de análisis se definen en función de las perspectivas teóricas y normativas en las que se ubican los diversos autores. En líneas generales distinguiremos tres grandes corrientes del análisis de políticas públicas que persiguen finalidades diferentes sin ser por ello mutuamente excluyentes. La primera corriente de pensamiento relaciona el análisis de políticas públicas y la Teoría del Estado; la segunda se centra en el funcionamiento de la acción de los poderes públicos; la tercera, por su parte, se centra en la evaluación de los resultados y efectos de las políticas públicas.

3. Este análisis retoma, parcialmente, el que presentó Corinne Larrue en el libro «Analyser les politiques d'environnement» publicado por la editorial Harmattan (Larrue 2000) y conecta con el publicado ya hace años por Joan Subirats, «Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración» (Subirats, 1989).

### 1.1.1. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS TEORÍAS DEL ESTADO

Para un primer grupo de autores, el análisis de políticas públicas es un medio para explicar lo esencial de la acción pública. Esta corriente, dominada y reivindicada por la Ciencia Política pretende asociar el análisis de las políticas públicas a la filosofía política y a los grandes temas de la Teoría del Estado. Así, Mény y Thoenig (1989) definen su enfoque como una contribución a las cuestiones relativas al «surgimiento y naturaleza del Estado» o a la «esencia de lo político». Por su parte, Jobert y Muller sitúan su obra «L'Etat en Action» en la línea de «llenar el vacío hoy existente entre las investigaciones sobre políticas y las reflexiones más generales sobre el Estado en la sociedad contemporánea» (Jobert y Muller, 1987 :67). Este enfoque, que podría calificarse de europeo,<sup>4</sup> enmarca diferentes escuelas de pensamiento que Mény y Thoenig (1989:67) clasifican según tres «modelos teóricos»:

- El primer modelo se sitúa en una perspectiva pluralista y concibe al Estado como una especie de «ventanilla» en la que se atenderían toda suerte de demandas sociales. Las políticas públicas serían respuestas a las demandas sociales que deberían analizarse desde una lógica de optimización de las decisiones colectivas y de racionalización tanto de los procesos de toma de decisiones como de la conducta de los «burócratas» (en la línea de la escuela del «public choice»,<sup>5</sup> y de la teoría de la racionalidad limitada<sup>6</sup>). De acuerdo a esta concepción, la ausencia de una política pública en, por ejemplo, las cuestiones deportivas, indicaría la falta de problema público a resolver. No obstante, sabemos que también en el deporte pueden existir problemas públicos importantes (el doping, la corrupción ligada a las apuestas, etc.), y la ausencia de una política pública puede derivarse no tanto de la falta de caracterización como problema de tales situaciones, como de los bloqueos o acciones corporativas o privadas que tratan de controlar ese sector y evitar así la actuación de los poderes públicos.
- El segundo modelo de interpretación gira en torno a la idea del Estado como instrumento al servicio de una clase social (enfoque neomarxista<sup>7</sup>), o de grupos específicos (enfoque neomanagerial<sup>8</sup>). Desde esta perspec-

4. En contraste, fundamentalmente, con el enfoque americano del que surgió el análisis de políticas públicas. Este enfoque europeo, próximo a la Sociología y posteriormente a la Ciencia Política, se ubica en la línea de reflexiones acerca de la teoría del Estado en Europa, cuyos orígenes se remontan fundamentalmente a Max Weber.

5. La escuela denominada « public choice » se basa en los trabajos de Buchanan y Tullock (1962). Sus principales representantes son Downs (1967) y Dunleavy (1986, 1991). Para una visión crítica de las principales aportaciones de esta escuela véase Self (1993).

6. Véase Simon (1957) y Lindblom (1959).

7. El enfoque neomarxista fue desarrollado, esencialmente en los años 70, por sociólogos urbanos tales como Castells y Godard (1972) o sociólogos alemanes como Offe (1972) y Habermas (1973).

8. El enfoque neomanagerial refiere por ejemplo, a la teoría de las elites administrativas o, de manera más extensa, a la sociología de las organizaciones (Crozier y Friedberg, 1977).

tiva, el análisis de la acción de los poderes públicos permitiría evidenciar la poca autonomía del Estado respecto a los intereses capitalistas y/o frente a los actores de organizaciones no públicas. Simplificando, diríamos que desde esta perspectiva, la política de salud (por ejemplo), tendría mucho que ver con los intereses de las empresas farmacéuticas. A partir de esta perspectiva, un problema social se convierte en un problema público sobre todo, cuando ello corresponde a los intereses de las clases (económicamente) dominantes. La versión neomanagerial de este segundo modelo parte de una interpretación similar pero reemplaza el concepto de clases dominantes por el de elites.

- El tercer modelo pone el acento en la distribución de parcelas de poder entre los actores y en las interacciones entre los mismos, analizando la representación y la organización de los diferentes intereses sectoriales o de las distintas categorías de actores (enfoque neocorporativista<sup>9</sup>), o analizando las organizaciones y reglas institucionales que enmarcan tales interacciones (enfoque neoinstitucionalista<sup>10</sup>). Según el enfoque neocorporativista, los servidores públicos están en gran medida «capturados» por los grupos de interés («clientes») con los que mantienen, en el ejercicio del poder público, relaciones privilegiadas y exclusivas. Aplicar dicho enfoque a Suiza nos llevaría a considerar, por ejemplo, que la *Office fédérale des vétérinaires* es «propiedad exclusiva» de los grupos agrarios y que ello explica la falta de articulación de la misma con entidades de control sanitario o alimentario más generales. En Francia, la aplicación de este tipo de análisis subraya, como factor explicativo del funcionamiento de la administración central, el papel de la elite surgida de la ENA y las «Grandes Écoles» y de las relaciones privilegiadas que sus miembros mantienen con sus colegas que se marchan al sector privado. En España, el caso de algunos organismos de regulación teóricamente independientes pero fuertemente condicionados por las entidades o empresas que deberían controlar (Comisión Nacional del Sector Eléctrico, Comisión del Mercado de Valores, Confederaciones Hidrográficas,...), podrían servir de ejemplos en la misma línea.

Como vemos, en los tres modelos citados, el análisis de políticas públicas no deja de ser una forma de verificar las hipótesis subyacentes en cada uno de ellos. El enfoque que defendemos, si bien conecta con el interés por interpretar el papel del Estado en la sociedad, busca entroncar con la segunda y tercera corrientes, toda vez que las mismas, más que interpretar, buscan explicar y evaluar.

9. Véase principalmente, en lo que respecta a Francia, los trabajos de Jobert y Muller (1987) y, en lo que respecta a Alemania, los de Lehbruch y Scmitter .

10. Véase principalmente los trabajos de March y Olsen (1984) y nuestro propio enfoque (capítulo 5).