

# La política como actividad (III). Los resultados

Josep M. Vallès

Con la colaboración de  
Salvador Martí

P08/73507/01140



# Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>Objetivos.....</b>	<b>6</b>
<b>1. Las políticas públicas.....</b>	<b>9</b>
1.1. La noción de política pública .....	9
1.2. La elaboración de las políticas públicas .....	10
1.3. La implantación de las políticas públicas .....	13
1.4. La evaluación y continuidad de las políticas públicas .....	14
1.5. Los actores del proceso .....	16
1.6. Política y políticas .....	18
<b>2. Continuidad y cambio en la política.....</b>	<b>21</b>
2.1. Conservar y transformar .....	21
2.2. Los niveles del cambio .....	21
2.3. Los factores del cambio .....	23
2.4. La revolución y la reforma .....	25
2.5. El sentido del cambio .....	28
<b>3. Gobernabilidad y gobernanza.....</b>	<b>31</b>
3.1. La acción política y la gobernabilidad .....	31
3.2. Crisis de gobernabilidad: los síntomas .....	32
3.3. La gobernanza: ¿una nueva forma de regulación social? .....	34
3.4. La gobernanza como diagnóstico y como ideología .....	36
3.5. Gobernanza, política y democracia .....	37
<b>Resumen.....</b>	<b>41</b>
<b>Actividades.....</b>	<b>43</b>
<b>Ejercicios de autoevaluación.....</b>	<b>44</b>
<b>Solucionario.....</b>	<b>45</b>
<b>Glosario.....</b>	<b>46</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>47</b>



## Introducción

Este módulo se ocupa de la tercera dimensión de la política, de la política como resultado, es decir, como conjunto de decisiones y como impacto sobre la realidad social en la que pretende incidir. Los conceptos que vamos a examinar son cuatro: políticas públicas, cambio, gobernabilidad y gobernanza.

En la primera parte del módulo nos ocupamos del producto más directo y visible de la actividad política: las políticas públicas. Tras explicar qué son las políticas públicas, se examina su proceso de elaboración y puesta en práctica (o implementación), así como los diferentes actores que intervienen en este proceso. Presentamos una definición, estudiamos las formas de elaboración y de implementación, así como los diferentes actores que intervienen en el proceso.

El análisis del impacto de la política casi siempre se plantea en términos de continuidad o de cambio (conservar o transformar, niveles y factores del cambio, evolución o reforma, etc.). El estudio de estos fenómenos constituye la segunda parte del módulo.

En un tercer nivel, el módulo pone de manifiesto la cuestión de la gobernabilidad, dado que el objetivo último de la política es la integración entre los diferentes colectivos e individuos que componen la sociedad y que se encuentran en situaciones de desigualdad. A continuación, pasamos a analizar el concepto de gobernanza. Para quienes utilizan este concepto, en las sociedades actuales, el logro de integración y cohesión social no depende sólo del sistema político y sus instituciones, sino que resulta, sobre todo, del ajuste constante y casi espontáneo entre actores públicos y privados, tanto de ámbito estatal como global. En este contexto, se reflexiona, finalmente, sobre si es necesario replantear las relaciones entre política, participación y democracia tal como las hemos presentado hasta aquí.

## Objetivos

El presente módulo tiene que ser útil para mostrarle al estudiante cuál es el resultado final de la actividad política y de la estructura donde se enmarca. Este resultado se manifiesta en las políticas públicas que pretenden regular los conflictos sociales en determinados sectores de la convivencia humana. No obstante, el módulo también muestra que la política comporta dinámicas de cambio o de continuidad que se imponen al sistema político en su conjunto e influye en la condición de gobernabilidad que se le adjudica o se le niega.

En especial, el estudiante deberá conseguir:

- Identificar las etapas de elaboración de una política pública y los problemas que cada una de estas etapas plantea.
- Distinguir los modelos teóricos que se dedican a explicar esta elaboración y argumentar cuál parece más convincente.
- Definir los actores que participan en el proceso de elaboración y aplicación de las políticas y qué relaciones mantienen entre sí.
- Exponer hasta qué punto las ideologías políticas pueden influir en la definición y aplicación de las políticas públicas.
- Relacionar las culturas políticas y los estilos de políticas públicas.
- Distinguir los diferentes ámbitos en que se puede producir el cambio político.
- Resumir las explicaciones que se han dado a los procesos de cambio político.
- Comentar y criticar, si es necesario, los conceptos de revolución y de reforma en tanto que expresiones de cambio político.
- Identificar los síntomas que permiten hablar de la ingobernabilidad de una sociedad.
- Identificar algunos factores productores de esta ingobernabilidad.
- Relacionar el concepto de gobernanza con los de política y democracia.

- Argumentar hasta qué punto el concepto de gobernanza resulta útil para la solución de problemas políticos contemporáneos.





# 1. Las políticas públicas

## 1.1. La noción de política pública

La política como actividad no es una agitación gratuita y estéril, sino que persigue obtener resultados mediante la toma de decisiones vinculantes para todos los miembros de la comunidad. O bien, en otros casos, intenta paralizar aquellas decisiones, es decir, busca la adopción de no-decisiones.

Esta combinación de decisiones y no-decisiones es lo que constituye una política pública. Con ésta alcanzamos la tercera dimensión de la política –la política como resultado–, tras haber considerado en los módulos anteriores la política como organización y la política como actividad.

Denominamos política pública a un conjunto interrelacionado de decisiones y no-decisiones, que tienen como foco un área determinada del conflicto o tensión social.

### Diferentes niveles escalonados de *política*

Es frecuente el uso de este término para referirse a diferentes niveles escalonados de intervención política, desde el más genérico al más específico. Por ejemplo, hablamos de política económica en términos amplios, pero después acostumbramos a distinguir una política monetaria, una política industrial, una política de empleo, etc. Y, dentro de una política de empleo, hay que precisar, todavía más, entre una política de empleo juvenil o una política de diversificación en la contratación laboral. Del mismo modo, una política de seguridad integra una política policial, una política judicial, una política penitenciaria, etc.

Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas, hecho que les confiere la capacidad de obligar, pero que han sido precedidas por un proceso de elaboración en el que ha participado una pluralidad de actores públicos y privados.

Lo que distingue a este conjunto de decisiones que consideramos política pública es que incorporan una cierta dosis de coerción u obligatoriedad; se trata de determinaciones que se imponen a la comunidad, porque derivan de la autoridad y cuentan con alguna legitimidad política.

Pese a esto, **el comportamiento coactivo** de una política se manifiesta de diferentes formas. En unos casos, la coacción se ejerce directamente señalando conductas obligadas. En otros casos, en cambio, se manifiesta de manera indirecta, es decir, que no se obliga a adoptar una conducta precisa, pero se es-

tablece que –en caso de darse– se tiene que ajustar a determinadas condiciones o baremos. Esto es lo que ocurre cuando supeditamos la autorización para desarrollar una actividad industrial al hecho de que se respeten una serie de criterios medioambientales.

### **Ejemplo**

Hay coerción cuando una política educativa obliga, por ejemplo, a la escolarización universal de todos los niños y puede establecer contenidos obligatorios en los planes de estudio; o, por otra parte, cuando una política económica puede fijar límites en los precios o las rentas.

## **1.2. La elaboración de las políticas públicas**

El **proceso de elaboración** y aplicación de una política pública incorpora – en una secuencia o cadena– una gran variedad de actividades individuales y colectivas.

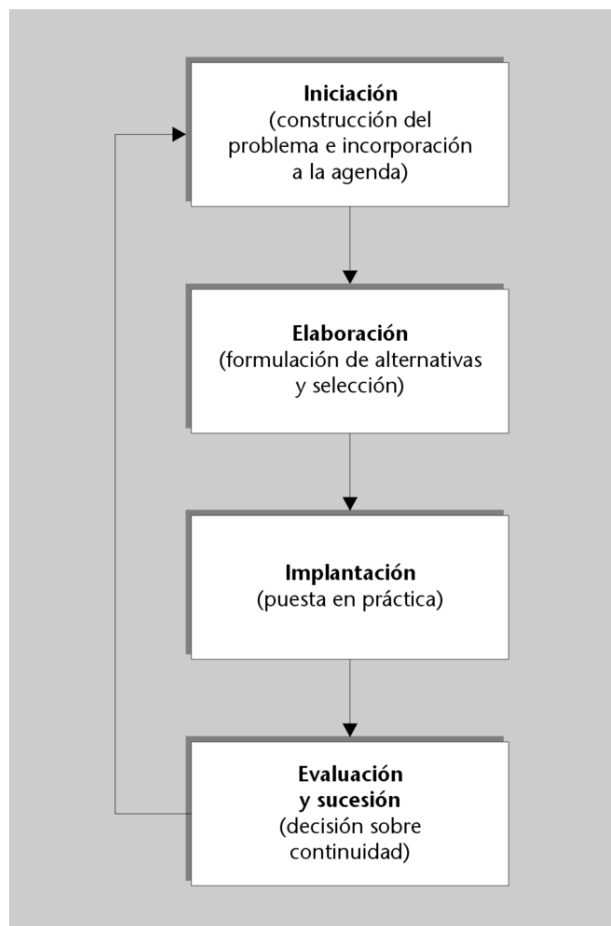
Una visión simplificada o idealizada del proceso nos lo presentaría de esta manera:

- 1) Los grupos de interés y los partidos canalizan demandas de diferentes sectores sociales en un determinado ámbito de tensión o discrepancia: la educación, las comunicaciones, la sanidad, etc. Integran estas demandas y las convierten en propuestas legislativas.
- 2) El parlamento examina estas propuestas, las corrige y las enmienda, tras un debate entre representantes de los partidos que integran los diferentes intereses sociales, hasta que las aprueba en forma de ley de cumplimiento obligado.
- 3) El gobierno o ejecutivo asume la responsabilidad de convertir estas leyes o decisiones de carácter general en normas con un carácter más detallado (decretos, reglamentos, etcétera) que permitan su aplicación en situaciones específicas.
- 4) Las administraciones prestan atención a los casos individuales y, siguiendo las instrucciones del gobierno, organizan para este fin los recursos materiales y personales, distribuyen incentivos positivos (subvenciones, licencias, etc.) y negativos (sanciones, prohibiciones, etc.) entre los afectados. Los tribunales de justicia, por su parte, intervienen en caso de disputa sobre la interpretación de las decisiones legales o sobre la forma de aplicarlas por parte de las administraciones.
- 5) Para finalizar, quien posee la autoridad para hacerlo valora las consecuencias de la aplicación de la política y, a la vista de las mismas, decide continuar con ella, reformarla o eliminarla.

Esta visión es demasiado simple puesto que, en realidad, el proceso de elaboración y aplicación de las políticas públicas es menos lineal, más complejo y con actores que no siempre aparecen a primera vista.

¿Cómo describir este proceso complejo? En él cabe distinguir cuatro etapas básicas:

Figura 1. Política pública: un proceso en cuatro etapas



El proceso arranca (**iniciación**) de una situación problemática que provoca cierto grado de tensión o controversia. No obstante, un problema colectivo es siempre una construcción social, no un dato objetivo. Así pues, lo que para unos es una situación problemática no lo es para otros, porque no todos interpretan de la misma forma la situación que están observando. Es preciso alcanzar, así, un acuerdo mínimo para obtener una definición común del problema, ya que sólo así será posible elaborar una respuesta adecuada.

### Ejemplo

Nos encontramos ante una "cuestión educativa" cuando un sector de la sociedad entiende que la calidad de la enseñanza impartida no se ajusta a sus demandas. La seguridad ciudadana se convierte en una *issue* cuando abunda entre determinados sectores de la población una sensación de indefensión ante posibles agresiones a sus personas y a sus bienes. La difusión de la droga puede ser vista como una cuestión más vinculada a la salud que al orden público, o a la inversa.

Entre los factores que pueden favorecer la incorporación de un asunto en la agenda política, entendiendo como tal la lista de temas sobre los que se espera una intervención de los actores políticos, tenemos:

- Una emergencia imprevista: una catástrofe en una central nuclear, por ejemplo, plantea la conveniencia del cierre general de estas instalaciones y el replanteamiento de la política energética.
- La magnitud de la población implicada: la reforma del sistema educativo afecta a la gran mayoría de las familias de un país.
- También influye la aptitud organizativa de los implicados y su proximidad a determinados centros institucionales: la capacidad de presión de ciertos grupos profesionales para trasladar sus problemas a la arena política es superior a la de otros.
- Los recursos emocionales alimentados, a menudo, por los medios de comunicación: la repercusión de las imágenes televisadas del hambre en un país africano puede favorecer un replanteamiento de la política de solidaridad con los países en vías de desarrollo.

Una vez que una cuestión ha sido incorporada en la agenda política, interesa saber cómo se **elaboran** las propuestas de reacción –o proyectos de políticas públicas- y que determinan la selección de unas u otras propuestas. Al respecto, se han elaborado cuatro modelos, que están basados en la relación entre los objetivos fijados y los medios disponibles, tal como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 1. Procesos de decisión en función de la definición de objetivos y medios

		Objetivos	
		Definidos	Imprecisos
Efectos	Definidos	Proceso de <b>racionalidad radical</b> Optimización	Proceso <b>incremental</b> Compromiso
	Imprecisos	Proceso de <b>racionalidad limitada</b> Satisfacción razonable	Proceso del <b>garbage can</b> Casualidad

Adaptado de Subirats, 1989.

1) Un primer modelo presenta la selección de una política como resultado de un proceso presidido por la máxima racionalidad. En este **modelo racional**, quienes intervienen en el proceso tienen claros los objetivos que hay que alcanzar, acumulan información exhaustiva sobre la situación que se debe tratar, los recursos disponibles, las diferentes líneas de acción que permiten estos recursos, los efectos previsibles de cada alternativa, etc., y después se concen-

#### Ejemplo

Este modelo aspira a condiciones tan perfectas como inasequibles, porque los objetivos no están siempre claros, la información está limitada y sesgada, los recursos son escasos, la previsión acerca de los efectos es incompleta, etc.

tran en calcular la alternativa que aporta el resultado óptimo. El resultado final es la selección de la propuesta o alternativa que ofrece los resultados más satisfactorios con el menor coste posible.

2) Una versión que corrige los excesos idealistas del modelo anterior es el llamado de **racionalidad limitada**. Se acepta la imposibilidad de un cálculo inatacable que encuentre "la" solución, ya que en ningún caso se puede satisfacer a todos los interesados y, como consecuencia, las partes afectadas tendrán que negociar cuáles son los efectos aceptables. Desde este planteamiento, se apunta que el proceso se conforma con llegar a resultados razonables –admisibles o parcialmente satisfactorios para una buena parte de los implicados– en lugar de resultados racionales, entendidos como un óptimo indiscutible para todos.

3) Este modelo entiende el proceso como resultado de negociaciones y compromisos permanentes entre todos los sectores afectados. Los actores maniobran según sus visiones parciales, forman coaliciones provisionales, arbitran compromisos parciales e introducen correcciones continuadas. Se ven obligados, en cualquier caso, a dejarse guiar por la ciencia del *muddling through* o del "salir del paso" (Lindblom), más que por otro tipo de valores, reglas o principios. Una forma de salir del paso es incrementar la cantidad de recursos aplicados a la solución del problema, sin entrar en grandes debates en torno a la definición del problema y sin calibrar esta acumulación cuantitativa. Todo esto permite calificar este modelo como **incrementalista**.

4) Para concluir, un último modelo muestra la posibilidad de procesos de decisión en los que no existe demasiada relación entre fines y medios. La causa de esto es que los fines resultan ambiguos o confusos para todos los actores, los instrumentos son muy discutibles y los participantes en el proceso intervienen de forma intermitente. En esta situación, la adopción de una política determinada acaba siendo el resultado de la coincidencia casual entre "problemas que buscan solución, soluciones que buscan problemas y participantes que buscan problemas para resolver, intereses para satisfacer o alianzas para crear" (Dente, Subirats). Se ha considerado este modelo como modelo del *garbage can* o del "cubo de basura" (March-Olsen): removiendo entre los residuos, podemos encontrar, por casualidad, un elemento que se adapte a una necesidad pendiente.

#### Lectura recomendada

C.E. Lindblom (1991).  
*El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: MAP.

#### Lectura recomendada

J. Subirats (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: MAP.

### 1.3. La implantación de las políticas públicas

La **implantación** –o implementación– de una política puede ser presentada como una operación de rutina sin mucho interés. Sin embargo, un análisis exhaustivo de la realidad nos hace apreciar, de inmediato, que las cosas no son así, ya que, en esta fase de implantación, muy a menudo nos estamos jugando el éxito o el fracaso de todo el proceso.

En el grado de cumplimiento de los objetivos de una política, influyen factores relacionados con la fase de aplicación: recursos disponibles, capacidad de coordinación, variables ambientales. Muchas políticas se aprueban sin la provisión de recursos para su implantación adecuada e incluso, a veces, se diseñan sin prestar atención a los diferentes operadores que intervendrán en su implantación y al tipo de relaciones que éstos mantienen entre sí. Asimismo, hay variables que refuerzan o debilitan la realización de la política en cuestión, en especial el ciclo político –estable o inestable– el ciclo económico –de expansión o de recesión– y el clima de opinión –favorable o desfavorable.

Pero, el proceso de elaboración y aplicación de una política no se puede ver en exclusiva como un proceso que va de arriba abajo (*top-down*), en el que unos deciden (con mayor o menor criterio) y otros aplican (con más o menos entusiasmo y acierto). Sólo podremos entender este proceso si también lo examinamos en sentido contrario, es decir, de abajo arriba (*bottom-up*) o desde la base hasta el vértice. En efecto, la aplicación más efectiva de una política se suele dar si se van adaptando los objetivos y los medios a las condiciones específicas de sus destinatarios, tales como nivel cultural, situación social, ubicación territorial, etc.

Esta adaptación continuada de la política suele correr a cargo de su ejecutor, el funcionario o agente (docente, médico, policía, trabajador social, funcionario de atención al público) que está en contacto directo con la situación conflictiva y los ciudadanos involucrados. Las aportaciones de estos agentes locales –a nivel de calle, desde abajo– se incorporan, pues, de manera muy directa en la fase de formulación y revisión de la política, y no sólo en la de implementación. Dichas aportaciones contribuyen, por lo tanto, a revisar los objetivos y las maneras de actuar y, con ello, contribuyen decisivamente al tipo de resultados que se obtienen.

#### 1.4. La evaluación y continuidad de las políticas públicas

El debate cotidiano se basa, en gran parte, en un juicio permanente acerca de las diferentes políticas públicas: ¿qué se ha conseguido después de la aplicación de una determinada política?; ¿en qué medida se han alcanzado sus objetivos?; ¿se ha modificado la situación para motivar la intervención?; ¿hay que poner fin a una determinada política o hay que corregirla? Este debate se suele hacer sin datos razonablemente objetivos: sólo algunos países obligan a revisiones periódicas de las políticas sectoriales como condición para renovarlas y asignarles el financiamiento correspondiente. En general, también aparecen dificultades de carácter técnico o instrumental para llevar a cabo la **evaluación**.

- No es fácil establecer **indicadores** o medidas en los que basar la evaluación: ¿qué hay que medir?; ¿qué referencia tenemos para hacerlo? Así, una política de empleo puede ser valorada de manera satisfactoria si aumenta la tasa de empleo, pero puede ser criticada, si los puestos de trabajo que genera son de carácter temporal o precario. Pese a esto, en muchos casos

es posible establecer algunas medidas básicas que calibren el impacto de la política emprendida.

- También es difícil señalar a quién le corresponde la **responsabilidad de evaluar**. Cuando se la confiamos a las mismas administraciones responsables de desarrollar una política, es probable que su juicio sea demasiado benévolo. Por esta razón, se tiende a confiar la evaluación a instancias más independientes como órganos públicos de supervisión –por ejemplo, un tribunal de cuentas reforzado–, centros de investigación académica o consultores privados especializados.

### **Output y outcome**

Los indicadores para valorar el resultado de una política combinan la medición del *output* (o acciones desarrolladas: el número de nuevas escuelas construidas o el número de niños vacunados) y la medición del *outcome* (o impacto de estas acciones sobre determinadas dimensiones de la vida social como, por ejemplo, el nivel medio de conocimientos de los estudiantes o el índice de mortalidad infantil). El primero, la cuantificación del *output*, es más frecuente y constituye la finalidad de las estadísticas que confeccionan las mismas administraciones. El segundo, en cambio, es más difícil y extraño, aunque, en realidad, es mucho más necesario para apreciar las consecuencias efectivas de una política pública.

Para conseguir una evaluación válida utilizamos **técnicas cualitativas y cuantitativas** con la finalidad de detectar si los objetivos fijados se han alcanzado –el grado de eficacia conseguida–, si se ha hecho un uso razonable de los recursos –el grado de eficiencia– y si hemos obtenido la aceptación de los afectados –el grado de legitimidad conseguida. Así pues, la economía, la sociología, la ciencia política o la psicología social disponen del suficiente instrumental como para desarrollar estos análisis.

A diferencia de muchos productos, la inmensa mayoría de las políticas públicas y de las decisiones que las integran no exhiben una fecha fija de caducidad. Por lo tanto, la decisión de su continuidad, reforma o liquidación se encuentra relacionada con la evaluación de sus resultados.

### **Ejemplo**

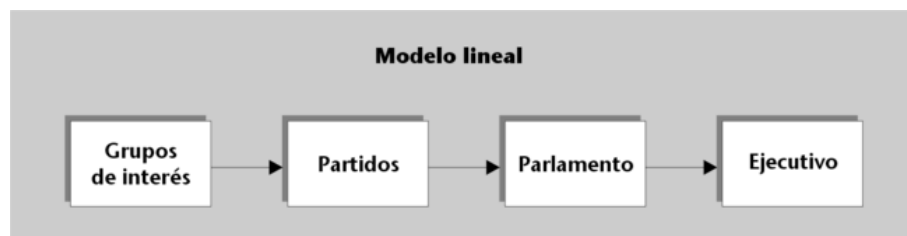
Una determinada tasa de fracaso escolar o, por el contrario, un mayor rendimiento de los estudiantes, el empeoramiento o la mejora de los índices de contaminación atmosférica; a partir de estas apreciaciones tendría que surgir una decisión sobre la conclusión de políticas inadecuadas y su sustitución por otras.

A pesar de todo, pocas políticas se eliminan de manera drástica. La tendencia dominante suele ser la transformación de algunos de sus elementos, sin decidirse por un final radical de ésta. Así, por ejemplo, pueden sustituirse los agentes encargados de desarrollarla: así ocurre cuando se transfieren responsabilidades de un departamento a otro o cuando se integran en un único centro algunas unidades preexistentes; o cuando se traslada la responsabilidad de ejecución directa de algunas políticas a agentes externos a la propia administración (por ejemplo, entidades no lucrativas que gestionan servicios sociales para los ancianos).

## 1.5. Los actores del proceso

A lo largo del proceso que acabamos de describir desfilan **una serie de actores** que ya conocíamos: instituciones públicas, partidos, grupos de interés, medios de comunicación, etc. ¿Qué relaciones mantienen entre sí? ¿Cómo interactúan?

- Un primer esquema respondería a **una visión lineal** y simple del proceso. Por orden de aparición en escena, los actores que intervienen serían los grupos de interés y los partidos, las instituciones representativas –básicamente, el parlamento– y, finalmente, los gobiernos y las administraciones, encargados de su implantación. A estas alturas de nuestro examen de la política, estamos en condiciones de apreciar la insuficiencia de este modelo para explicar de manera adecuada lo que ocurre en realidad.

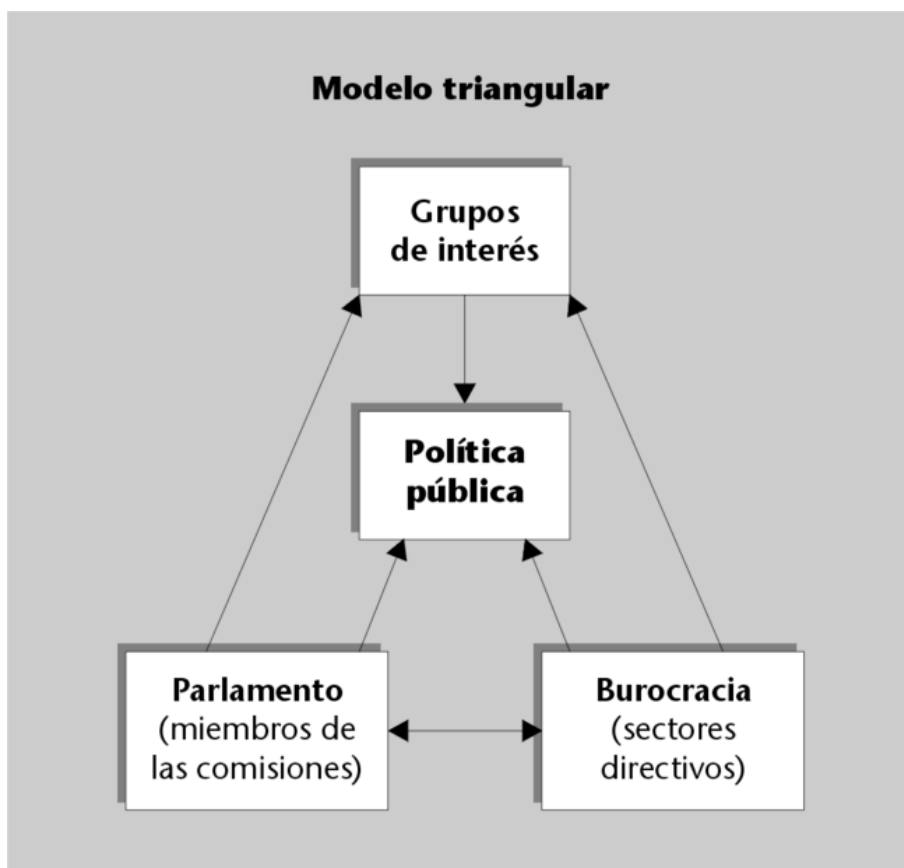


- Una segunda propuesta identifica tres actores colectivos que forman un **triángulo de hierro** y controlan la producción de políticas, aislados a menudo de los intereses sociales generales. Estos tres actores son, respectivamente, el grupo o grupos de interés más directamente afectados por la problemática, los representantes parlamentarios vinculados con el asunto y, por último, los miembros directivos de la burocracia que lo siguen de más cerca y lo conocen más.

### Por ejemplo

Así, una política de defensa sería el resultado de la coalición formada por la industria militar, un grupo de parlamentarios con intereses en el asunto –tales como los elegidos en distritos donde existan bases o industrias militares– y, finalmente, los altos mandos del ejército en tanto que funcionarios especializados.

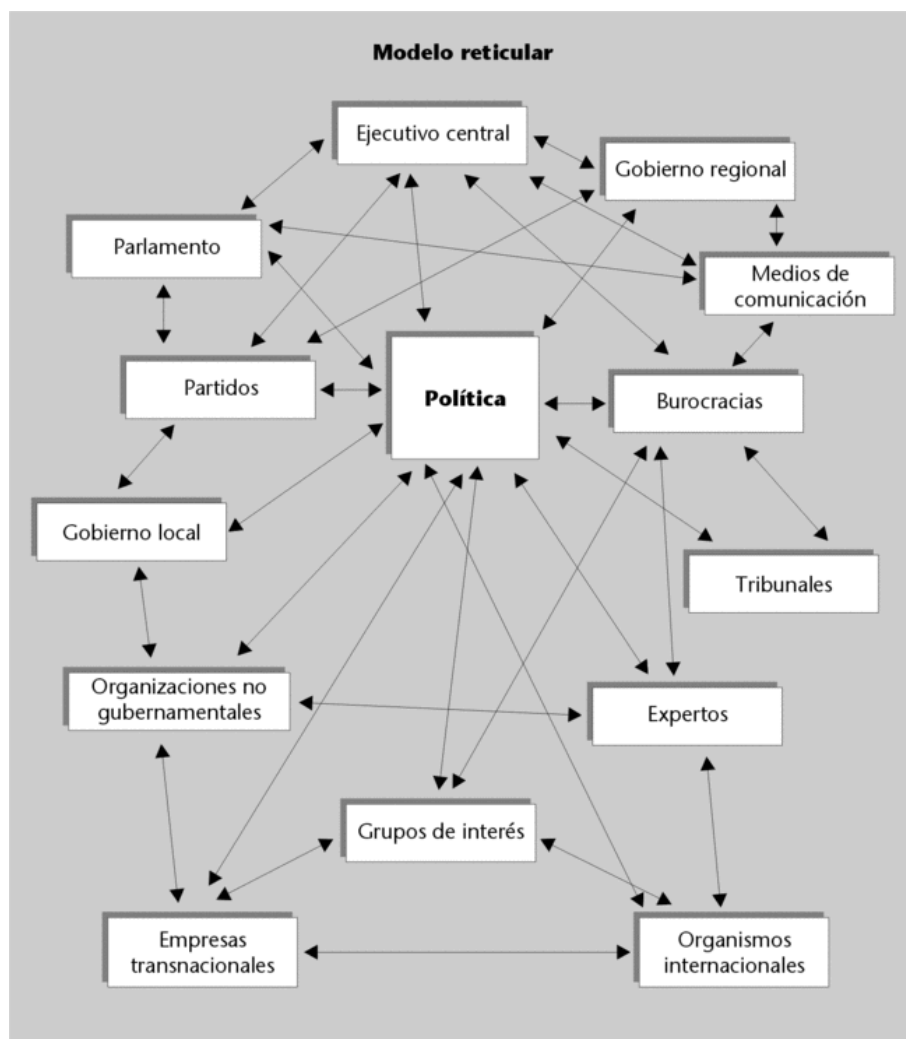




- Un tercer modelo adopta la figura de **red** o **trama**. Las diferencias con los modelos anteriores son dos: un número más amplio de actores y la existencia de relaciones multilaterales entre éstos. Los actores constituyen, ahora, una *policy network* o una *policy community*, entendidas como una red o comunidad centrada en una temática determinada.

### Ejemplo

Todo lo que hace referencia a una política de transportes estaría en manos de una comunidad formada por políticos interesados o responsables en el tema, burócratas especializados de los departamentos ministeriales correspondientes, representantes de los grupos de interés (constructores de infraestructuras, fabricantes de automóviles, patronales de transportistas por carretera, sindicatos de trabajadores del sector, asociaciones de automovilistas, etc.), expertos vinculados a departamentos universitarios y centros de estudios e investigación y periodistas especializados, entre otros.



La noción de comunidad o red es útil para revelar el doble carácter –formal e informal– de las relaciones que mantienen entre sí los actores implicados: no sólo los contactos institucionales, sino también los personales y profesionales tienen incidencia –y no precisamente poca– en el proceso.

### 1.6. Política y políticas

De las consideraciones anteriores, podríamos concluir que la política y sus protagonistas más visibles (instituciones públicas, sistemas de partidos, partido en el gobierno) tienen una influencia secundaria y a veces insignificante sobre las políticas públicas. En especial, podemos afirmar que en sociedades complejas –condicionadas por las exigencias de una economía global y provistas de un limitado repertorio técnico de soluciones–, el **margen de manio-bra** disponible para optar por una política en lugar de por otra sería muy reducido o prácticamente inexistente, puesto que la solución sería única y se encontraría, sobre todo, en manos de técnicos y expertos. En tal caso, ¿influye la política a la hora de fijar las políticas públicas?

Algunas investigaciones comparadas han puesto de manifiesto que existen diferencias significativas en las políticas en función del partido o el gobierno que las diseña. Si analizamos periodos largos, y no sólo legislaturas, es perceptible, por ejemplo, que los gobiernos socialdemócratas han incrementado la deuda pública especialmente destinada a políticas sociales. Este incremento no ha existido o ha sido más reducido cuando han predominado gobiernos de orientación conservadora o moderada. Ahora bien, también se ha señalado que esta influencia no depende únicamente de la posición doctrinal y de los programas de los partidos, sino que depende de su fuerza electoral, de su capacidad de aliarse con otros grupos de interés (como los sindicatos), del sistema administrativo, etc.

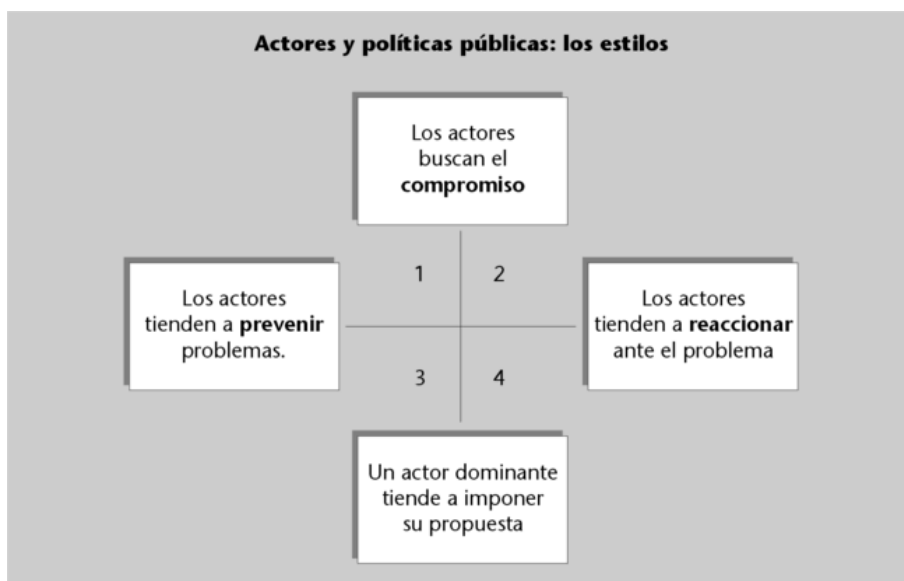
Se puede afirmar que el perfil y los resultados de una política pública están vinculados a las características de la organización política –el tipo de *polity*– en que se elabora.

También se ha puesto de manifiesto la existencia de **estilos en la elaboración y aplicación** de las políticas públicas (Richardson). Estos *policy styles* se han definido de acuerdo con dos variables:

- La primera nos indica si la iniciación de una política es de carácter reactivo, es decir –si responde a una crisis abierta– o anticipativo –si se adelanta al posible estallido de la crisis.
- La segunda variable hace referencia a la relación entre los principales actores. En un caso, un sólo actor domina el escenario y tiende a imponer su posición, mientras que en otro, una pluralidad de actores se esfuerzan por encontrar un compromiso.

A partir de la combinación de estas dos variables (tal como se observa en la figura siguiente), se ha concluido la existencia de 4 tipos de estilos de políticas:

- anticipativo-consensuado (1)
- reactivo-consensuado (2)
- anticipativo-impositivo (3)
- reactivo-impositivo (4)



Si lo que distingue la orientación de unas políticas públicas respecto de otras depende en buena medida de los factores que diferencian un sistema político respecto de otro, de nuevo podremos llegar a la conclusión de que la política –entendida como *politics* y como *polity*– participa en el momento de la *policy*, es decir, que la política influye en las políticas públicas elaboradas para regular los problemas colectivos de una comunidad.

### ***Policys styles***

La categoría de *policy styles* se encuentra emparentada con la categoría de culturas políticas, a la que ya prestamos atención en otro módulo: sistemas de valores, experiencias colectivas, inercias institucionales y formas de participación acaban configurando determinadas maneras de percibir la política y actuar, incluyendo los estilos de elaboración de las políticas públicas.

## 2. Continuidad y cambio en la política

### 2.1. Conservar y transformar

El resultado de la actividad política se mide en términos de continuidad y de cambio. En algunos países, un mismo partido permanece en el gobierno durante décadas, como, por ejemplo, los socialdemócratas en distintos países escandinavos, mientras que en otros países se sustituyen unos por otros con una frecuencia relativamente alta.

#### Ejemplo

Las reglas constitucionales se modifican lentamente en la historia contemporánea de Gran Bretaña, frente a la agitada sucesión de constituciones efímeras que presenta el Estado español durante el periodo 1812-1831. Las políticas públicas –económica, educativa u otras– pueden seguir líneas constantes a lo largo de los años o pueden presentar claras discontinuidades.

La política se juzga en estos términos porque en la actividad política siempre conviven dos dinámicas:

- La pretensión de conseguir y conservar un cierto orden en el seno de una comunidad humana determinada.
- El movimiento que aspira a modificar el orden existente, en la totalidad de sus componentes o en parte de éstos.

Así pues, conservación y transformación acompañan siempre a la acción política. Sin embargo, también es evidente que la estabilidad o el cambio que resulta de la acción política no tiene en todos los casos el mismo alcance ni responde a los mismos impulsos. ¿En qué niveles se presenta? ¿Con qué ritmo se desarrollan? ¿Es posible identificar a los agentes o factores del cambio? La ciencia política, así como quienes intervienen directamente en la acción política ha tenido que enfrentarse a estos interrogantes.

### 2.2. Los niveles del cambio

¿Qué cambia o qué persiste, en realidad, cuando hablamos de cambio o de continuidad? Podemos hacer referencia a elementos que figuran en las capas más superficiales de una determinada formación social o que se pueden desarrollar en los estratos más profundos de esta formación.

- Se puede dar estabilidad o alteración en la orientación de las diferentes políticas públicas que el sistema genera. Por ejemplo, hay decisiones que

contribuyen a consolidar los grandes rasgos de una política educativa o, por el contrario, a rectificarlas.

- También se pueden mantener o variar los individuos y los grupos que ocupan las principales posiciones institucionales, con lo que se producen confirmaciones y sustituciones electorales en los gobiernos y en los parlamentos, y tienen lugar sucesiones hereditarias en las monarquías y se producen relevos reglamentarios en los cargos dirigentes de los partidos y de otras organizaciones.
- En otros supuestos, son ciertos elementos del juego y de las mismas instituciones los que se ven modificados. La ampliación o restricción del derecho de sufragio, una alteración en la distribución territorial del poder o una garantía más eficaz en el ejercicio de los derechos individuales constituyen una serie de cambios de los que se pueden desprender nuevas oportunidades de intervención política para algunos actores y la limitación de estas oportunidades para otros.
- Asimismo, podemos encontrarnos con que la modificación de reglas e instituciones afecte a aspectos centrales del sistema y de las instituciones, y dé lugar a una sustitución de las reglas políticas fundamentales y a la puesta en marcha de una nueva forma de gobierno.
- Del mismo modo, es posible una alteración o una consolidación en el ámbito simbólico (valores, formas de legitimación y cambios en las culturas dominantes). En este plano, lo que se refuerza o se modifica son las representaciones colectivas, es decir, la forma en que los actores perciben e interpretan las mismas relaciones políticas.
- Por último, pueden observarse continuidades y alteraciones en la relación que se establece entre la estructura social –la sociedad civil según algunos– y la actividad política propiamente dicha. En este plano, se dan modificaciones en el grado de autonomía de las instituciones políticas respecto de las relaciones económicas o en la concentración de la coacción legítima que es característica de la política.

Tabla 2. Los diferentes planos del cambio político

¿Qué cambia?	Ejemplos
El contenido de una determinada política pública, como un conjunto de decisiones	Una reforma del régimen fiscal. Una nueva política educativa
Los titulares del poder de acuerdo con las reglas institucionales	El relevo de una mayoría parlamentaria CDU-FDP por una mayoría SPD-Los Verdes en Alemania (1998)
Algunos elementos de las reglas del juego y de las instituciones que determinan el acceso de los actores a los recursos políticos	La reforma del sistema electoral en Italia (1992, 1994, 2005) El proceso de descentralización –o <i>devolution</i> – en Gran Bretaña (1997-1998)

¿Qué cambia?	Ejemplos
El cuadro general de las reglas del juego y las instituciones que definen la forma de gobierno	El paso de la IV República francesa de tipo parlamentario a la V República de tipo semipresidencial (1958)
La relación entre actores sociales, valores e instituciones políticas	El tránsito de la dictadura del general Franco a la monarquía liberal-democrática (1975-1978) El paso de la URSS a la Federación Rusa (1989-1992)
Las relaciones básicas entre sociedad y política (grado de autonomía de las instituciones, concentración de coacción, profesionalización de la política)	La revolución Meiji en Japón (1868) La revolución de Atatürk en Turquía (1922) La revolución cubana (1959)

Y ya para acabar, no podemos dejar de presentar una diferencia que separa a los **diferentes supuestos de cambio** y los sitúa en dos grandes grupos:

1) Los que siguen las reglas del juego vigente. Las correcciones en una política pública, la sustitución de las personas titulares de las instituciones o la modificación parcial de algunas reglas, se pueden dar en un contexto de **continuidad** en relación con las reglas básicas del juego político y sus instituciones. Se combinan, pues, la continuidad en los elementos básicos y el cambio en elementos menos importantes. En realidad, la primera, la continuidad, no se puede dar sin el segundo, el cambio. La continuidad política de estas comunidades depende justamente de su capacidad para cambiar, adaptándose de manera permanente a las nuevas condiciones de su entorno.

2) Los que se desarrollan al margen de las reglas del juego vigente. En otros supuestos, por ejemplo, la sustitución de las reglas esenciales del sistema –por ejemplo, un cambio radical en la relación entre actores, valores e instituciones o la emergencia de una nueva forma histórica de organización política– se produce una **ruptura** de la continuidad política. Cuando no existe la capacidad suficiente como para digerir o asimilar las presiones que se ejercen sobre el sistema, no hay otra salida más que abandonar las viejas reglas y, si se quiere, preservar un grado mínimo de integración en aquella comunidad.

### 2.3. Los factores del cambio

La pérdida de la popularidad de un gobernante y su sustitución por otro podemos atribuírselas a una diversidad de factores: su incapacidad para resolver los problemas colectivos pendientes, el desgaste sufrido a lo largo de muchos años de gobierno, la emergencia de una oposición creíble, etc. Pero también se la podemos atribuir a los efectos de una crisis económica imprevisible de alcance mundial, desarrollada al margen de su capacidad de intervención.

La acción política se encuentra, por tanto, en el origen de muchos cambios, en especial de los cambios orientados a facilitar la estabilidad del sistema. No obstante, también hay fenómenos situados en ámbitos diferentes de la política institucional –la economía, la tecnología, la cultura, etc.– que inciden en la vida política y sus mutaciones.

Para algunos, son estos fenómenos aparentemente desligados de la política institucional los de mayor importancia a la hora de explicar los cambios, en especial los que afectan a la estructura básica del sistema político. Pero no todos los observadores son de la misma opinión. La polémica renace a partir del momento en que las revoluciones americana y francesa se convierten en objeto de estudio y surgen las preguntas acerca de su origen y su desarrollo: ¿cómo se desencadenan estos procesos revolucionarios?, ¿qué circunstancias los favorecen y aceleran? O, por el contrario, ¿qué elementos los impiden o frenan?

Podemos sintetizar las respuestas a estos interrogantes en tres grandes bloques:

1) El cambio político se ve como **resultado de fenómenos específicamente políticos y contingentes**. Así, algunos observadores han centrado su atención en acontecimientos circunstanciales, como, por ejemplo, la influencia y carisma de un líder o su desaparición, una derrota militar o una amenaza exterior.

#### **Ejemplo**

En esta línea hallaremos a quienes interpretan el proceso de transición a la democracia del Estado español como efecto de la muerte de Franco (1975), o atribuyen la creación de la V República francesa (1958) al genio político del general de Gaulle. En el mismo plano, podemos encontrar a quienes ven la estabilidad democrática de los Países Bajos como producto de un pacto de consenso entre elites políticas.

- Una variante de esta visión es la de quienes atribuyen los cambios políticos a **factores externos en la misma comunidad que los experimenta**. Así, la revolución bolchevique de 1917 se ha interpretado como producto de la derrota de Rusia en la Primera Guerra Mundial; la aparición de la democracia en Japón ha sido explicada como fruto del colapso militar del Imperio nipón en 1945 y del posterior dominio norteamericano.
- En otros casos, **estos cambios serían producto de mutaciones en el orden internacional**, entendido como una competición entre estados para hacerse con la hegemonía económica, social, cultural, militar, etc. y de su división en bloques enfrentados.

#### **Ejemplo**

Este tipo de interpretaciones durante la guerra fría (1945-1989) facilitó la explicación de hechos como el golpe de estado de Praga (1948), promovido por la URSS, que convirtió Checoslovaquia en una república popular; o el golpe militar en Chile (1973), propiciado por la Administración norteamericana de Nixon, que dio paso a la dictadura antisocialista de Pinochet.



2) El cambio político arranca de las **mutaciones culturales** que una sociedad experimenta. Desde esta perspectiva, son los cambios de valores y de percepciones los que acaban transformando la realidad social y política (Weber). A esta visión se debe el interés por estudiar la influencia de las culturas políticas en la estabilidad o en la fragilidad de los sistemas políticos. Así, la aceptación de reglas políticas de inspiración democrática se pone en relación con una determinada pauta de distribución de actitudes y opiniones, calificada de "cultura cívica" (Almond-Verba). Del mismo modo, la emergencia del predominio de valores postmaterialistas explicaría los cambios en los sistemas liberales democráticos: declive de los partidos, erosión de la autoridad institucional, incremento de las formas de participación no convencional, etc. (Inglehart).

**Lectura recomendada**

R. Inglehart (1998). *Modernización y postmaterialismo. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid. CIS.

3) **Las transformaciones materiales de la sociedad** provocan el cambio político en sus condiciones tecnológicas y en la organización de la producción económica. Así, la expansión de la máquina de vapor, la industrialización y el predominio del capital sobre el trabajo asalariado se hallarían en el origen de los cambios políticos que condujeron al estado liberal (Marx). De forma parecida, las nuevas tecnologías de la información, el crecimiento de la actividad terciaria o de servicios y el incremento del nivel educativo de la ciudadanía conducirían a la revolución postindustrial y a la globalización de los intercambios de cualquier tipo, con las consecuentes repercusiones sobre el escenario político (Bell, Castells). Esta aproximación al origen del cambio político puede adoptar dos variantes: una versión más cruda y determinista –que vincula estrechamente los cambios económicos con los cambios políticos–, y una versión moderada –que combina la acción de estos cambios económicos con los culturales.

**Lectura recomendada**

M. Castells (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza.

La pretensión de encontrar un único factor explicativo del cambio político tropieza con importantes obstáculos. En algunas ocasiones y en determinadas condiciones, es posible identificar un factor preponderante. Pero se admite generalmente que en el complejo proceso de cambio siempre intervienen una pluralidad de elementos. La acción propiamente política es uno de éstos. De ahí que el ejercicio para identificar el factor o los factores de cambio no sea un ejercicio inútil, a condición de aceptar que estos factores ejercen –según tiempos y lugares– un diferente grado de influencia.

## 2.4. La revolución y la reforma

En el lenguaje ordinario, el término **revolución** ha quedado asociado al concepto de cambio, ya sea en el orden político, ya sea en cualquier otro aspecto de la existencia humana. Pero del mismo modo se admite que no todos los cambios son revolucionarios. Junto a las revoluciones también se dan otro tipo de transformaciones políticas: se habla, por ejemplo, de **reforma** o de **transición**.

Para distinguir las diferentes modalidades de cambio nos tenemos que fijar en su desenlace y la forma en que se desarrollan; en otras palabras, en el **resultado** y el **proceso**.

- Las **revoluciones** apuntan a la transformación radical de las estructuras económicas, sociales y políticas. Pretenden influir en todos los ámbitos de la vida colectiva, sustituyendo los grupos sociales dominantes, creando nuevas instituciones y revisando la forma de legitimación de la autoridad y el sistema de valores que la sustenta.

Se desarrollan a un ritmo acelerado, al margen de las reglas e instituciones vigentes; las desencadenan una acción repentina y, a veces, inesperada, que pone en marcha un proceso orientado a un cambio radical en las estructuras y en las prácticas políticas.

#### De la astronomía a la política

El término *revolución* –sinónimo de *giro* o *rotación*– se utilizaba para designar el movimiento circular de los astros, siempre condenados a repetir su itinerario celeste. Esta idea de retorno circular inspiró el uso político del término, en el momento en que se aplicó a la restauración monárquica de los Estuardos, tras la guerra civil y el periodo republicano dirigido por Cromwell (1688): la "revolución inglesa" era, así, un retorno a la normalidad vulnerada. En el siglo XVIII, los promotores de las revoluciones americana y francesa también la entendieron como el retorno a un "estado de las cosas justo y ordenado", alterado por el gobierno despótico de la monarquía. Sólo el siglo XIX concibió la revolución como un cambio rupturista, sin vínculo con el pasado y orientado hacia el futuro.

#### Ejemplos de revoluciones aceleradas

- Revolución Americana de 1776,
- Revolución Francesa de 1789,
- Revolución Rusa de 1917,
- Revolución Cubana de 1959,
- Revolución Iraní de 1979,
- Revolución Nicaragüense de 1979.

Al interpretar estos episodios revolucionarios, la teoría política ha resaltado diferentes aspectos:

- En unos casos, la revolución se ve como la expresión condensada de la lucha de clases y la sustitución de una clase dominante por otra (Marx).
- En otros, se enfatiza la transformación de las instituciones políticas y sus relaciones recíprocas, respondiendo a los intereses de una coalición de actores que se hace con el poder (Tocqueville, Weber).
- Se destaca también la influencia de la posición de debilidad o de fracaso en el contexto internacional (Skocpol).
- Otras veces se subraya el cambio de valores y de legitimidades políticas, destacando el papel o la conspiración de los intelectuales para subvertir el orden existente y dar lugar a uno nuevo (Burke, De Maistre, Mannheim).
- Finalmente, se ha remarcado su aspecto de erupciones irracionales de agresividad colectiva, motivadas por factores psicosociales, entre los que se encuentra, sobre todo, la frustración provocada por la percepción de una privación de recursos a los que se aspira (Gurr, Davies).

### Algunas concepciones de revolución

- Cambio rápido, fundamental, violento y brusco en los valores y mitos dominantes de una sociedad, en su estructura social, en sus dirigentes y en sus actividades y políticas de su sistema de gobierno (Huntington).
- Cambio radical, fundamental, en la organización política, la estructura social, el control de la propiedad y el mito dominante de un orden social, traducido en una ruptura de la continuidad del desarrollo (Neumann).
- Momento histórico en el que se acelera una evolución precedente (Tocqueville).

La noción de revolución se asocia, por norma general, al ejercicio de la violencia física. Es sabido que la violencia suele ir acompañando a los cambios acelerados y profundos en la escena política, pero, si bien es cierto que algunos episodios revolucionarios han sido notablemente cruentos, también se han dado profundos cambios políticos que no han comportado estallidos incontrolados de destrucción contra bienes o personas.

Lo que sí caracteriza el cambio revolucionario es su ritmo acelerado, que precipita una dinámica que afecta de forma radical y desordenada a muchos elementos de la situación vigente hasta aquel momento.

- Los procesos de **reforma** política se diferencian de las revoluciones por el alcance de los cambios que generan y por el ritmo al que se desarrollan.

En estos procesos, los cambios acostumbran a ser limitados y el ritmo es menos intenso, mediante la sucesión de una serie de etapas. Este paso gradual es el que ha provocado el interés de los observadores, hasta el punto de que el término adoptado para describir el proceso, **transición**, a menudo ha servido para designar el resultado obtenido.

La atención a esta modalidad de cambio se incrementó cuando, en el último cuarto del siglo XX, tuvo lugar la llamada "tercera ola" de democratización, desarrollada en Europa meridional, América Latina, en algunos países del este asiático y, finalmente, en la Europa central y oriental controlada por la antigua URSS.

El examen de estos procesos presta atención a la identificación de los actores principales –los grupos y líderes que propugnan el cambio y los que se resisten– a las coaliciones que tejen entre ellos y a las decisiones que adoptan. Estas decisiones se toman dentro de un contexto de incertidumbre porque no todos aceptan las reglas heredadas y todavía hay que definir las nuevas reglas.

Esta incertidumbre expresa –según los analistas de los procesos de reforma– que el cambio político no se encuentra predeterminado por estructuras económicas, sociales o culturales, sino que, según estos análisis, se pueden dar resultados diferentes en igualdad o similitud de circunstancias.

#### Ejemplo

La Revolución de los claveles en Portugal (1973) que acabó con la dictadura, o la llamada Revolución del terciopelo en Checoslovaquia (1989), que puso fin al régimen comunista.

#### Reformas que son transiciones

La transición española (1975-1977), la transición chilena (1988-1990) o la transición sudafricana (1990-1994) dieron nombre a la serie de cambios políticos que transformaron los sistemas dictatoriales de estos países.

El desenlace final del proceso dependería, por tanto, de una combinación de fortuna (el azar) y virtud (la capacidad y el esfuerzo de los actores), tal y como había señalado Maquiavelo en el primer análisis moderno de vida política.

Tabla 3. Dos tipos ideales de cambio político

	Revolución	Reforma
<b>Actores políticos principales</b>	Sustitución (por marginación, depuración o eliminación)	Sustitución parcial y reciclaje
<b>Valores legitimadores</b>	Sustitución	Alteración parcial
<b>Relaciones económicas</b>	Sustitución	Alternación parcial
<b>Instituciones y recursos políticos</b>	Sustitución	Alteración (o sustitución)
<b>Ritmo</b>	Acelerado	Gradual
<b>Estrategias</b>	Imposición (de grupo o de masa) sobre el conjunto	Transacción entre elites

## 2.5. El sentido del cambio

¿En qué sentido se orientan los grandes cambios políticos? ¿Hay que distinguir algunas líneas constantes que señalan siempre en una misma dirección? O, por el contrario, ¿hay que admitir la orientación incierta y variable de estos cambios, abiertos siempre a la posibilidad de desenlaces diferentes? Quienes se han ocupado del tema acostumbran a adoptar, en términos generales, las tres posiciones siguientes:

1) Hay quien entiende que el resultado transformador o conservador de la política es **un efecto casual y fortuito** de una serie de factores que se dan de forma espontánea y caótica, cuyos resultados son poco o nada previsibles. Es difícil, en tal caso, preparar o anticipar políticas deliberadas de cambio o conservación, ya que en última instancia es el azar –o la providencia– quien dispone.

2) Hay, en cambio, quien distingue grandes **movimientos cíclicos** en la historia de las comunidades políticas. Las situaciones se suceden unas a otras en dinámicas circulares de carácter más o menos regular (Aristóteles, Vico, Pareto, Mosca). Esta visión tiene puntos de contacto con el mito del eterno retorno. La versión vulgar de esta visión es la ley del péndulo: cuando una situación política lleva al extremo alguna de sus características, la dirección del movimiento cambia de sentido y se orienta en la dirección opuesta. Y así de manera sucesiva.

3) Por último, la dinámica de los cambios políticos se presenta para otros siguiendo **una evolución lineal**. Desde esta perspectiva, en cualquier cambio político cabe señalar una línea continuada, evolutiva, dotada de sentido (Marx, Durheim, Parsons). Las teorías de la modernización y del desarrollo político son expresiones de esta visión evolutiva.

### Modernización y desarrollo

La evolución de los sistemas políticos se asocia, con frecuencia, a dos conceptos de contenido positivo: modernización y desarrollo, conceptos que se contraponen a las ideas negativas de lo atrasado y lo inmóvil. Se han aplicado a los países descolonizados tras la Segunda Guerra Mundial o a los tigres asiáticos o países que se desarrollan económicamente a partir de los años setenta del siglo XX.

Sin embargo, el sentido de este movimiento no es el mismo para todos. Para algunos, la dirección de esta evolución lineal es negativa y conduce a la degradación y a la decadencia imparable de las condiciones de la existencia colectiva. Para otros, en cambio, el sentido de la evolución es positiva, es progresista y permite una gradual modernización de las sociedades, entendiendo como tal la realización de objetivos de desarrollo personal y colectivo que van superando limitaciones de etapas y modelos anteriores.

Esta visión de un desarrollo político lineal que avanza de forma imparable hacia situaciones mejores ha suscitado una **doble crítica**.

a) Por una parte, podemos apreciar la diferente evolución que han seguido los sistemas políticos de la tradición europea occidental –o del Norte– y la que han protagonizado las sociedades de otros continentes, sometidos durante siglos al colonialismo.

Se pone de manifiesto, así, la singularidad de la evolución de cada uno de ellos, en la que interviene la influencia de elementos culturales propios y de factores externos. Como consecuencia, insistiremos en la importancia de la historia propia de cada sociedad, ante la pretensión de marcar una serie de leyes universales válidas para todos los casos.

b) Por otra parte, también se ha alertado contra una visión de la evolución política de las sociedades excesivamente optimista. Según algunos, un examen atento de esta evolución revelaría la posibilidad de adelantos, pero también de retrocesos (Huntington).

En cualquier caso, tanto una visión pesimista como una visión progresista se encuentran condicionadas por el valor que se atribuye a los resultados obtenidos. Por ejemplo, el juicio sobre la dirección del cambio no será el mismo para quienes entienden la igualdad o la democracia como un valor deseable, que para quienes las toman por un ideal inaccesible o para aquellos que las perciben como una amenaza para el orden social.

#### ¿Qué es moderno y qué es desarrollado?

A menudo la visión de las antiguas potencias colonialistas ha sido la encargada de definir qué era moderno y desarrollado; y, en general, se han considerado modernizadas aquellas sociedades que han adoptado los modelos políticos de las antiguas metrópolis.

Todo esto nos recuerda una vez más que la ciencia política necesita a la historia para una mejor comprensión de las vicisitudes de los cambios políticos que se dan en las diferentes sociedades. Y, al mismo tiempo, nos muestra que cualquier juicio sobre el resultado final de estos cambios no se puede desprender por completo de la filosofía moral, hecho que no debería extrañar a quienes entienden –como enseñaron los clásicos– que la política es una expresión –y no la menos importante– de la conducta humana.

### 3. Gobernabilidad y gobernanza

#### 3.1. La acción política y la gobernabilidad

El resultado que la política busca es, en última instancia, conseguir un razonable grado de cohesión de la sociedad mediante la aplicación de las políticas públicas. El impacto último de estas políticas en el conjunto social se puede medir acudiendo a los conceptos de **gobernabilidad** y **gobernanza** que la ciencia política ha puesto en circulación en la segunda mitad del siglo XX.

Sabemos que cada política pública organiza una serie de intervenciones en un ámbito conflictivo de la vida social y que intenta someter esta conflictividad a cierto control, mediante la redistribución de recursos de todo tipo y recurriendo, si es necesario, a la coacción. El resultado agregado de estas políticas públicas repercute en los equilibrios sociales existentes, ya sea para reforzarlos, ya sea para modificarlos.

Cuando este resultado produce una relativa cohesión entre grupos e individuos de una misma sociedad, podemos hablar de la gobernabilidad de una comunidad. En cambio, si la actividad política se muestra incapaz de producir esta cohesión indispensable, la sociedad se hace ingobernable.

Podemos decir que la gobernabilidad es la prueba de fuego, o el test, de un sistema político. Si el resultado del test es negativo, estamos ante una crisis del sistema, que se expone a ser sustituido por otro mediante un proceso de cambio revolucionario o de reforma.

**La ingobernabilidad** se produce cuando el mecanismo de ajuste y reajuste del sistema político se desarregla. Como consecuencia, dicho mecanismo no emite las respuestas esperadas, con lo que el conflicto o la tensión inicial –la que todavía no se ha resuelto– se agrava, hace aumentar aún más la presión que descarga sobre el sistema y, finalmente, lo bloquea o lo descompone.

Así pues, la gobernabilidad depende de la aptitud de un sistema para dirigir o regular los conflictos colectivos, seleccionando las políticas públicas más eficaces. La incapacidad para encontrarlas acumula problemas y agudiza tensiones.

#### Lectura recomendada

X. Arbós; S. Giner (1993). *La gobernabilidad*. Madrid: Siglo XXI.

### 3.2. Crisis de gobernabilidad: los síntomas

¿Qué datos nos denuncian un déficit de gobernabilidad? ¿Qué soluciones podemos aplicar para resolverlo? Los observadores apuntan en una doble dirección.

- Para algunos, la manifestación más clara de ingobernabilidad es **la constante sustitución de gobiernos** como responsables últimos del fracaso del sistema para impulsar y aplicar políticas.

Cuanto más cambian los gobiernos y cuanto más frecuentes son los periodos de interinidad, mayor es la crisis de la gobernabilidad de una sociedad. Ante la gravedad de los problemas planteados y la urgencia de las demandas sociales, instituciones públicas y privadas se muestran incapaces de tejer acuerdos, formar mayorías, dar respaldo a gobiernos y, por último, adoptar políticas públicas con algún defecto positivo. La inestabilidad gubernamental sería el signo institucional más claro de esta incapacidad.

#### Ejemplo

Entre los ejemplos históricos de interinidad gubernamental se halla la Alemania del periodo de entre guerras (1919-1933), la Segunda República española (1931-1936), la Cuarta República francesa (1946-1958) o la Segunda República italiana (1948-1994). Aunque descubrimos este mismo déficit de gobernabilidad en sociedades donde se suceden los golpes de estado, se interrumpen los periodos de legalidad constitucional y abundan los conflictos civiles de carácter violento, como está sucediendo en muchos países en vías de desarrollo.

A pesar de todo, es discutible el hecho de equiparar de forma automática la ingobernabilidad con la inestabilidad gubernamental. Si tomamos como único indicador la duración de los gobiernos, tendríamos que aceptar – en sentido contrario– que el simple hecho de resistir el paso del tiempo es una prueba de gobernabilidad, lo que convertiría a algunas dictaduras de larga duración en modelo de gobernabilidad.

- Otra medida de la gobernabilidad es **el rendimiento de la acción del gobierno** y no sólo la continuidad de sus titulares. El rendimiento gubernamental se puede valorar a partir de los resultados obtenidos en los ámbitos sociales donde se producen las principales tensiones colectivas: distribución de la renta, nivel de paro, deuda pública en políticas sociales, grado de violencia política, integración de la mujer y las minorías en la vida política, etc. Se trata de una valoración a medio y largo plazo, lo que tiene en cuenta la evolución de determinados indicadores sociopolíticos.



Desde esta perspectiva, la gobernabilidad –o la ingobernabilidad– se mide por el grado de ajuste conseguido entre las necesidades sociales expresadas y los resultados obtenidos por las políticas que el sistema genera para responder a estas necesidades. Vistas las cosas de este modo, parece claro que estabilidad gubernamental y gobernabilidad no van siempre juntas.

En este sentido, a mediados de los años setenta se aventuró la tesis de la creciente ingobernabilidad de las poliarquías occidentales, reflejada en las crecientes muestras de insatisfacción en la opinión pública de sus respectivos países (Habermas, 1973; Croizer, Huntington y Watanuki, 1975). El estancamiento económico, el crecimiento del paro, el aumento del déficit público, la incapacidad para resolver nuevas cuestiones sociales controvertidas (medio ambiente, igualdad de sexos, calidad de vida, etc.) conducen a un diagnóstico extendido sobre la crisis de la gobernabilidad.

Este diagnóstico constataba que el crecimiento y la complejidad de las demandas de los ciudadanos ya no eran procesados de la manera adecuada por los sistemas políticos de las democracias liberales, incapaces de regular satisfactoriamente los problemas colectivos –viejos o nuevos– que se planteaban en aquellas sociedades. Un sistema político agobiado por demandas que no acertaba a digerir –la tesis de la llamada sobrecarga del gobierno– generaba una pérdida de confianza o de legitimación.

Se decía, por este motivo, que eran cada vez más frecuentes y más intensas las actividades de protesta que se desarrollaban al margen de las instituciones y las reglas convencionales y que ponían en peligro la existencia misma del sistema. Así, los movimientos sociales surgidos hacia finales de los años sesenta fueron interpretados como expresión de este desajuste y como anuncio del final de una época de hegemonía de las poliarquías occidentales. Pero este pronóstico no se confirmó, sino que, por el contrario, la desintegración en 1989 de la antigua URSS y de su modelo político-económico pudo tranquilizar a quienes se preocupaban por la debilidad de unas poliarquías occidentales cada vez más ingobernables.

Sin embargo, este aparente éxito y la derrota política y económica de su principal adversario no acabó con la insatisfacción por el rendimiento de las democracias. Esta insatisfacción ha seguido vigente.

En la actualidad, a la hora de ofrecer remedios para mejorar el rendimiento de los gobiernos, se ha cambiado de orientación. En lugar de desconfiar del sistema en su conjunto, se prefiere actualmente revisar algunas de sus características institucionales. En este contexto, hablamos menos de gobernabilidad y más de la calidad de la democracia y de los métodos para incrementarla.

#### Lectura recomendada

**I. Dror** (1994). *La capacidad de gobernar. Informe del Club de Roma*. Barcelona: Círculo de Lectores.

Así, en diferentes países se han desarrollado y se mantienen debates político-académicos en torno a las ventajas y los inconvenientes de los modelos presidencial o semipresidencial frente a los que presenta el modelo parlamentario; sobre beneficios e inconvenientes de diferentes sistemas electorales; sobre la llamada "judicialización" de la política y de sus efectos institucionales; sobre la posición dominante de los medios de comunicación –públicos y privados– en la determinación de la agenda política; sobre la incorporación y ampliación de los instrumentos de democracia directa; sobre la organización interna y el financiamiento de los partidos; sobre la descentralización y la federalización de competencias; sobre la reforma de la administración pública, etc. Sin embargo, las reformas institucionales que se proponen en estos debates suelen tener un curso muy lento y complejo, así que producen, por ahora, escasos resultados prácticos.

Este renovado debate sobre la gobernabilidad de los sistemas políticos se ha transformado con la puesta en circulación de un nuevo concepto que pretende aportar una nueva perspectiva: el concepto de **gobernanza**.

### 3.3. La gobernanza: ¿una nueva forma de regulación social?

A mediados de los años ochenta del siglo XX, el rendimiento de los sistemas políticos empezó a tratarse desde un nuevo punto de vista. La capacidad de dar satisfacción a las demandas sociales se empezó a atribuir no sólo a la acción de las instituciones políticas, sino al efecto combinado de la intervención de un conjunto más amplio de actores. Fue esta aproximación la que puso en circulación (mediante entidades financieras internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, y de algunos académicos y dirigentes políticos) el término inglés *governance*, que traducimos aquí por *gobernanza*.

Entonces, ¿qué se entiende por gobernanza? A diferencia de la coordinación por el mercado –basada en la presunta armonía espontánea de los intercambios económicos– o de la coordinación por la política –que se fundamenta en la imposición jerárquica desde el poder–, **la gobernanza equivale a una coordinación social que nace de la interacción constante entre agentes de todo tipo.**

#### Lectura recomendada

Para profundizar en el concepto de gobernanza y su relevancia en las sociedades actuales, vale la pena consultar el libro editado por **Agustí Cerrillo** (2005) que contiene aportaciones de algunos de los especialistas internacionales más importantes en la materia.

Una política económica, por ejemplo, no vendría definida por el Ministerio de Economía de un gobierno determinado, sino que sería el resultado de intercambios, negociaciones y ajustes entre confederaciones patronales, instituciones financieras, sindicatos, agencias internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional), organizaciones supraestatales (la Unión Europea o también la Organización Mundial del Comercio), asociaciones de consumidores, gobiernos locales, etc.

Así pues, mientras la noción de gobernabilidad se encontraba vinculada a la aptitud de dirigir propia del sistema político, el concepto de gobernanza se presenta asociado a la capacidad de autocoordinación propia de las redes constituidas por una variada constelación de organizaciones y entidades, privadas y públicas, estatales y transestatales.

Según este análisis, la gobernanza no sólo depende de instituciones o reglas formales, sino que brota de un intercambio y un ajuste continuo entre sujetos colectivos e individuales, tanto públicos como privados. No presupone la existencia de un centro director –desde el que se ejerce poder político u otro tipo de liderazgo–, sino que, por el contrario, configura una red de intercambio de recursos.

En resumen, puede decirse que gobernanza equivaldría a la actividad de coordinar sin coordinador o, como se ha escrito, a "gobernar sin gobierno" (Rhodes).

La irrupción del concepto de gobernanza no se puede desligar del cambio de época representado de manera simbólica por la caída del muro de Berlín (1989) y el desmantelamiento del telón de acero que separaba materialmente dos visiones político-económicas de cómo tiene que ser la sociedad. Este doble acontecimiento debilitó la idea de gobierno en tanto que centro director de la política. Por un lado, revelaba la incapacidad del modelo centralizado, jerárquico y dirigista del mundo soviético que pretendía organizar la sociedad y la economía desde la política. Por el otro, ponía punto y final a la guerra fría (1948-1989) entre el bloque occidental y el bloque oriental, en el que la ideología contaba con un papel central. Una vez acabado el conflicto, parecía menos necesario el protagonismo de los sistemas políticos respectivos y de las doctrinas que los legitimaban.

Así pues, tanto en sus aspectos internos –fracaso de la intervención soviética en la economía– como externos –menor importancia de las funciones ideológicas–, la dirección de las instituciones gubernamentales quedaba en segundo plano y dejaba paso al concepto de gobernanza. De esta forma, la caída de los regímenes comunistas no afectaba únicamente a las sociedades que los habían experimentado o sufrido, sino también a los estados que los habían combatido.

### **Las políticas públicas de la gobernanza como coproducciones**

El concepto de gobernanza ayuda a poner de manifiesto el hecho de que algunas políticas públicas se hayan convertido en coproducciones. En su definición y aplicación participan, del mismo modo, las instituciones públicas, otros agentes sociales y los mismos destinatarios o beneficiarios de éstas. Algunos ejemplos de esta interdependencia se encuentran en ciertas reformas del estado del bienestar, en las que la definición y aplicación de políticas corresponde a redes que incorporan organizaciones públicas, mercantiles y voluntarias.

Así, la prestación de algunos servicios de asistencia a la tercera edad se ha rediseñado atendiendo a demandas y propuestas que proceden de grupos expertos, asociaciones familiares, entidades benéficas o religiosas, iniciativas empresariales, etc. La prestación de estos servicios –hospitalización, residencias, asistencia domiciliaria, programas de desarrollo cultural, etc.– se confía, también, a una pluralidad de agentes del estado y de los gobiernos locales, del ámbito empresarial y del ámbito del voluntariado organizado, etc. En estos esquemas, se acude al ajuste y a la negociación sobre objetivos y distribución de recursos, en lugar de recurrir a la dirección jerárquica y a la regulación impuesta por una autoridad política central.

### **3.4. La gobernanza como diagnosis y como ideología**

Hay quien utiliza el concepto de gobernanza para describir una nueva situación en las relaciones políticas y sociales de las sociedades contemporáneas, pero también hay quien la utiliza para recomendar una propuesta. En el primer caso estamos ante un intento de describir o diagnosticar lo que ocurre en algunas sociedades contemporáneas. En el segundo caso, la descripción pasa a convertirse en una fórmula prescriptiva.

- Según los **análisis descriptivos**, la gobernanza es el efecto de cambios sociales profundos. Se ha acelerado la especialización de muchos agentes –económicos, sociales, culturales, administrativos, etc.– y, con ella, se ha aumentado la diversidad y la complejidad de las sociedades, influidas, al mismo tiempo, por el fenómeno de la globalización. Todo esto ha condicionado la forma de gestionar los conflictos colectivos, tanto a escala estatal como escala internacional.

En el ámbito internacional podemos comprobar la existencia de dos fenómenos que refuerzan el recurso al concepto de gobernanza. Por una parte, hay grandes cuestiones internacionales que se resuelven sin contar con la existencia de un gobierno mundial y, por otra, son muchos los actores que intervienen en este proceso. Así, la regulación de grandes problemas

globales –medio ambiente, desarme, desarrollo, seguridad, etc.– no estaría en manos de varios gobiernos, sino en la capacidad de autocoordinación de todos los actores implicados.

- Hay quien confunde descripción con prescripción. No sólo se afirma que lo que sucede en la política de hoy "es así", sino que "tendría que ser así". De esta forma, el modelo se acaba convirtiendo en la fórmula recomendada por algunos para obtener el buen gobierno de las sociedades contemporáneas.

Con esta fórmula se deja atrás algunas antinomias clásicas de la economía y de la política: entre el estado y el mercado, entre público y privado, entre la soberanía y la anarquía. En este planteamiento normativo, se asumen los siguientes presupuestos:

- Ya no hay diferencia entre público y privado.
- Ya no hay fijación previa de objetivos ni de instrumentos.
- Ya no se imponen unilateralmente normas o reglas de conducta por parte del poder político.
- Ya no existe un centro director del proceso.

### Ejemplo

Según esta perspectiva con el solo hecho de aceptar estos presupuestos podríamos dar respuesta a los problemas y tensiones de las sociedades contemporáneas. En su versión más extrema, esta tesis de la gobernanza tiende a coincidir con las fórmulas políticas del **estado mínimo**, que incluyen la privatización del sector público, la desregulación de las autoridades privadas y la hegemonía del mercado.

## 3.5. Gobernanza, política y democracia

La idea de gobernanza, como hemos visto, deja en un segundo plano el papel del gobierno y del sistema de instituciones públicas en su conjunto. ¿Hasta qué punto se acaba prescindiendo de la misma noción de política? ¿Se niega, en efecto, al sistema político una posición preferente o central de estas redes autoorganizadas? En esta perspectiva, las sociedades se conciben como entes policéntricos (o, incluso, sin centro) que pueden ordenar su actividad sin necesidad de un agente especializado y autónomo. Así pues, lo que correspondía al estado desde su misma aparición histórica a finales del siglo XV dejaría de tener sentido a principios de siglo XXI.

Buena parte de los análisis basados en el concepto de gobernanza siguen reservando un lugar para las instituciones políticas, pero ya no es un lugar central, no es el lugar de mando desde donde se podía controlar la acción del resto de los sujetos colectivos.

### Reflexión

En tal caso, ¿hay que entender que el ajuste espontáneo entre los actores sociales hace innecesaria la existencia de un poder vinculante? ¿Podemos prescindir de una autoridad política dotada de capacidad para emitir normas obligatorias y para aplicar sanciones a quien las infringe?

### Lectura recomendada

AA.VV. (1995). *Nuestra comunidad global. Informe de la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales*. Madrid: Alianza.

La función del sistema político es, en este planteamiento, menos dirigista, ya que, en lugar de actuar en situación de monopolio o de exclusiva, se esfuerza por favorecer y estimular la intervención de otros actores sociales, identificando oportunidades e incentivando la constitución de alianzas entre actores públicos y privados. Con esto se reconoce una posición *primus inter pares* en una pluralidad de actores interdependientes (Jessop). Al mismo tiempo, y en beneficio de la cohesión general, se atribuye a la autoridad política la facultad de actuar como árbitro en las disputas que pueden surgir en el seno de la red. La gobernanza, pues, como sistema de autocoordinación se desarrollará "a la sombra de la política", lista para reaparecer en primer plano cuando se den situaciones críticas en las que fallen los mecanismos autónomos de gobernanza (Scharpf).

Pero, esta revisión del papel de las instituciones políticas y de la misma política tiene también importantes consecuencias para la democracia. Si muchas decisiones de proyección social dejan de ser imputables a un sujeto o a una institución y pasan a ser el resultado casi espontáneo de la acción combinada de una multitud de actores, ¿a quién pediremos cuentas por los efectos negativos de esta acción? ¿Quién asumirá la responsabilidad por los resultados –positivos o negativos– de ésta? Los actores –públicos o privados– de la red se pueden llegar a traspasar las responsabilidades de unos a otros en una rueda sin fin y sin que nadie pague finalmente por las consecuencias negativas de las decisiones. ¿Existe alguna posibilidad de reaccionar ante situaciones en las que una presunta volatilidad de una política pública diluye también sus posibilidades de control democrático?

- Para unos, la dificultad de identificar a un agente responsable (las instituciones políticas) entre la gran cantidad de miembros de la red autoorganizada se compensa con el aumento de puntos de intervención que esta red ofrece a los ciudadanos. Ahora, cada ciudadano puede acceder a esta red y, por tanto, influir en sus resultados dependiendo de muchos títulos y condiciones: como elector o afiliado a un partido, sindicato o entidad patronal, como simpatizante de una organización no gubernamental, como miembro de una asociación de usuarios o consumidores, como integrante de una entidad vecinal, etc. Según esta visión, y desde cada uno de estos puntos de acceso a la red, el ciudadano individual tendría más oportunidades para intervenir y controlar el proceso y los resultados de la gobernanza, ejerciendo su derecho democrático a la participación y a la reclamación de cuentas a los actores principales.
- Otros observadores, en cambio, prevén que si estas oportunidades de intervención no cuentan con el respaldo de una autoridad política –es decir, si no se institucionalizan de la manera adecuada– se consagrará de hecho la hegemonía de los grandes actores que ocupan una posición casi inatacable en el seno de la red. Su influencia determinante quedará camuflada

en el esquema de esta gobernanza autocoordinada, en la que algunos actores serán siempre más iguales que otros.

Para contrarrestar estos riesgos y asegurar que las arduas conquistas de la democracia no se disuelvan en este esquema, es necesario que contemos, al menos, con dos condiciones:

- En primer lugar, se hace necesario reinventar mecanismos capaces de hacer efectiva la responsabilidad de quienes deciden, retornando al sistema político su papel de garantía de la cohesión social. En los diferentes niveles de la acción política –local, subestatal, estatal, superestatal– se tendrán que reforzar los instrumentos de intervención ciudadana: la iniciativa popular en el ámbito legislativo, las audiencias públicas, los consejos o jurados ciudadanos, el referéndum abrogativo, el control social de los medios de comunicación de masas, etc. A este respecto, las nuevas tecnologías de la comunicación –especialmente Internet– abren nuevas oportunidades para la participación política y el ejercicio de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía y los diferentes grupos sociales.
- En segundo lugar, hay que ampliar el principio de responsabilidad democrática a todos los nudos o polos de la red, ya sean de tipo económico, cultural, administrativo o asociativo. No sólo los actores públicos, sino también los actores llamados privados tienen que dar explicaciones públicas de sus actos desde todas las direcciones y los niveles. Esta responsabilidad democrática multilateral, basada en la transparencia y en el intercambio de información, se puede ver facilitada por el creciente nivel de instrucción de los ciudadanos y por la nuevas tecnologías de la información.

Cuando, en algunas ocasiones, se presenta la idea de gobernanza como sustitución de la política democrática, es necesario recordar que en un entorno global donde subsisten y, en algunos casos, se agudizan las desigualdades entre individuos, entre colectivos y entre comunidades, la política conserva su razón de ser como seguro contra la desintegración social.

En algunas regiones del globo sigue vigente la amenaza de los desequilibrios que afectan a condiciones elementales de subsistencia: alimento, vivienda, trabajo, instrucción. Existen otros tipos de riesgos que afectan a toda la especie humana sin excepción. Un desarrollo científico-técnico acelerado ha traído grandes beneficios, pero también graves peligros que amenazan a toda la humanidad. El armamento de destrucción de masas, la deforestación incontrolada, la enorme producción de residuos tóxicos (nucleares o químicos), la manipulación genética de especies –incluida la humana– o la distribución y el consumo de alimentos transgénicos han configurado una "sociedad de riesgo" (Beck): sólo hay que recordar tragedias como las de Bhopal, en la India, o

Chernóbil, en la antigua URSS. ¿Es posible controlar este tipo de riesgo con la autocoordinación espontánea de los actores y desarmando la capacidad coactiva de la política?

La política va más allá de las decisiones particulares que afectan a un campo determinado de la vida social. Lo que en último término se espera de la política (en sus tres dimensiones: estructura, proceso y políticas públicas) es que contribuya a mantener en la sociedad un grado razonable de cohesión y la proteja contra el riesgo de desintegración.

Por su parte, la política democrática intenta que esta cohesión social se base en equilibrios cada vez más favorables a la igualdad de oportunidades vitales para todos los ciudadanos. Por este motivo, la participación corresponsable de los ciudadanos sigue siendo un instrumento de control sobre las incertidumbres que se derivan de los conflictos sociales y de algunos avances científico-técnicos.

Política y democracia se presentan, en tal caso, como medios imprescindibles para asegurar el desarrollo humano en nuestras sociedades.



## Resumen

Las políticas públicas son el producto directo y más visible de la política, al tratarse del conjunto de decisiones políticas que pretenden regular un determinado ámbito de la conflictividad social. Cada política pública implica un ciclo que se inicia en la misma definición del problema que hay que tratar, su incorporación a la agenda pública, la elaboración y la selección de propuestas, la implantación de las propuestas adoptadas y la evaluación de su impacto en el campo social donde quiere incidir. Hemos analizado este proceso como secuencia racional o como cadena de hechos más condicionada por factores contingentes que por previsiones sistemáticas. La intervención de varios actores en este proceso permite identificar varias pautas de relación entre éstos. Por último, tomamos en consideración si las políticas públicas son el resultado de decisiones técnicas tomadas al margen de las instituciones y de los actores políticos o si, por el contrario, están condicionadas por los valores y los objetivos de estos actores.

La actividad política –con las políticas públicas que genera– apunta, en último término, a incidir sobre la realidad, ya sea con pretensión de conservar un cierto orden, ya sea con intención de modificarlo. El análisis del impacto de la política se plantea casi siempre en términos de continuidad o de cambio. Esta continuidad o cambio se manifiesta en diferentes niveles de la organización y del proceso político, desde el más superficial hasta el más radical. Por otro lado, las dinámicas de cambio admiten diferentes grados de intensidad y de aceleración; la diferencia entre las categorías de reforma y de revolución quieren expresar estas diferencias de grado. Más difícil es identificar y valorar el sentido del cambio, porque nociones como progreso, modernización o desarrollo siempre incorporan juicios de valor.

El objetivo último de la política es, como hemos podido ver en el primer módulo, la integración entre los diferentes colectivos e individuos que componen la sociedad y que se encuentran en situaciones de desigualdad. Cuando esta cohesión ofrece un aceptable grado de solidez, hablamos de gobernabilidad y, por el contrario, hablamos de ingobernabilidad cuando la actividad política se revela incapaz de producir esa cohesión. Una manifestación de ingobernabilidad puede ser la inestabilidad de los gobiernos, su corta duración, su poco respaldo popular y sus frecuentes crisis. Pero, más allá de esta inestabilidad sintomática, lo que califica una sociedad de ingobernable es la incapacidad de su sistema político para dirigir o regular los conflictos colectivos mediante la adopción de políticas públicas efectivas.

En las últimas décadas se ha afirmado que el resultado que la política pretendía, es decir, esta cohesión o integración social mínima de la que hablábamos, ya no puede ser producto de la actividad política como tal. Desde hace poco

más de una década, esta tarea no se atribuye sólo a las instituciones políticas, sino al efecto interrelacionado de la acción de un conjunto más amplio de actores. Esta interacción y su efecto han recibido el nombre de *gobernanza*. Según esta aproximación, la gobernanza de las sociedades no sólo depende de las instituciones, las reglas o de las decisiones formales, sino que se deriva, sobre todo, del ajuste continuado y casi espontáneo que se produce entre colectivos e individuos, entre agentes públicos y agentes privados, de alcance nacional e internacional. En este ajuste o interacción permanente, un centro rector y hegemónico como el que ocupaba el estado tiene poco que decir. Esta visión, relacionada, por otra parte, con la dinámica de la globalización, se presenta en algunas ocasiones como un diagnóstico que explica los cambios de la nueva situación, pero también se presenta a menudo como la receta ideológica recomendada para enfrentarse a nuevos problemas: "menos política y más gobernanza". Esta visión dificulta la identificación de los responsables de los actos políticos y sobre la posibilidad de pedirles cuentas por sus efectos. En última instancia, replantea las relaciones entre política, participación y democracia.

## Actividades

1. Seleccionad un debate político de actualidad (por ejemplo, la inmigración, el paro, el uso de la energía nuclear) y exponed qué definición del problema realiza cada uno de los actores implicados. Comparadlas y, con posterioridad, haced una propia.
2. Exponed cinco asuntos conflictivos de ámbito local que consideréis importantes y observad si figuran en la agenda política. En caso de que estén, determinad cuál ha sido el proceso por el que el asunto se ha incorporado a la agenda y, si no, explicad por qué no figura. Describid qué tipo de estrategia podría ser válido para hacer que entre.
3. Considerad la política pública en materia de enseñanza superior y el proceso de su implantación: ¿es posible hacerla desde la posición de autoridad propia del gobierno y de la administración educativa?, ¿qué alternativas existen?, ¿qué relación se puede establecer con la noción de gobernanza?
4. Continuando con la política de educación superior, preparad una lista de posibles criterios o indicadores que pueden evaluarla. Desde vuestro punto de vista, ¿cuáles creéis que son los más relevantes? ¿Puede haber otros actores sociales, profesionales o políticos que tengan otros criterios? ¿Cuáles?
5. Pensad en tres procesos de cambio político recientes (que hayan aparecido últimamente en prensa) e intentad distinguir en qué ámbito se han producido. Observad, también, cuál es la dirección y el sentido de estos cambios. Desde vuestro punto de vista, ¿cuáles de ellos consideráis que constituyen una mejora para la sociedad que los experimenta? ¿Por qué?
6. En algunas poliarquías o sistemas liberales democráticos, a menudo hay debates sobre sus características institucionales y la relación que tienen con la situación de gobernabilidad o ingobernabilidad que presentan. ¿Podéis seleccionar algunas de las características que se consideran condición de gobernabilidad o causa de ingobernabilidad?
7. Si la regulación de los conflictos es resultado de la interacción constante entre una pluralidad de actores de todo tipo, ¿qué papel se reserva a las instituciones políticas? ¿De qué forma se puede mantener este papel y profundizar en el control democrático de éstas?

### Actividades complementarias

1. Definid las etapas de elaboración de una política sanitaria desde una aproximación racional, enumerando los datos que hay que tener en cuenta, formulando algunas alternativas y sus costes, estimando qué tipos de recursos son necesarios, etc. ¿Qué correcciones habría que introducir en esta aproximación racional desde perspectivas más realistas?
2. En algunas ciudades, con el objetivo de poner fin a la degradación económica y social de sus antiguos centros urbanos, se han puesto en marcha políticas de rehabilitación y saneamiento urbano. Señalad en qué campo o sector es conveniente intervenir para alcanzar el éxito de estas políticas y qué actores se han visto implicados.
3. Después de la Segunda Guerra Mundial, se puso en marcha el proceso de descolonización de las posesiones europeas en otros continentes: Siria y el Líbano, en 1945, India y Pakistán, en 1947, Birmania, Ceilán y las Indias Orientales Holandesas (Indonesia), en 1948, etc. A partir de 1960, el proceso se aceleró y llegó a África. Sin lugar a dudas, el proceso de descolonización representó un acontecimiento prometedor, puesto que significaba que la historia avanzaba en un sentido positivo. Medio siglo después de la eclosión de aquel proceso, ¿qué juicio os merece? Exponed las razones de vuestra valoración.
4. Entre 1948 y 1993, la llamada Primera República italiana tenía cuarenta y ocho gobiernos diferentes, con una duración media inferior a los diez meses. Entre 1945 y 1990, Gran Bretaña conoció diecinueve gobiernos monocolors, con una duración media de dos años y medio, una de las más altas de Europa occidental. En este mismo periodo de casi medio siglo, Italia –que partía de una situación de bajo desarrollo– superó en renta per cápita a Gran Bretaña –la antigua potencia imperial. ¿Qué lección podemos extraer de la comparación entre la dinámica política y la evolución económica de estos dos países? ¿Qué aporta esta comparación a los conceptos de gobernabilidad y estabilidad del ejecutivo?
5. Las políticas económicas y sociales hoy se encuentran condicionadas, en buena parte, por las decisiones tomadas en instancias supragubernamentales, como, por ejemplo, el Banco Central Europeo, la Unión Europea o la Organización Mundial del Comercio. ¿Tiene el ciudadano que renunciar a pedir cuentas por las consecuencias de estas decisiones? ¿De qué instrumentos dispone para exigir esta rendición de cuentas? ¿Son suficientes?

## Ejercicios de autoevaluación

### De elección múltiple

1. ¿Qué califica a un conjunto de decisiones como política pública?
  - a) El hecho de que son decisiones tomadas en público y con la misma trascendencia.
  - b) El hecho de que en su elaboración sólo toman parte las instituciones públicas, sin intervención de los agentes privados.
  - c) El hecho de que afectan a un mismo ámbito de problemas y conflictos y que contienen algún elemento coactivo o de obligación.
  - d) El hecho de que la aplicación de las decisiones adoptadas está reservada a los organismos públicos.
2. ¿Qué queremos decir cuando hablamos de incluir un tema o una cuestión en la agenda política?
  - a) Que es una cuestión que interesa y afecta a la mayoría de los ciudadanos.
  - b) Que es una cuestión que se pretende que sea tratada por las instituciones públicas.
  - c) Que es una cuestión que requiere una respuesta en el día o casi inmediata.
  - d) Que no es un asunto de carácter económico o social.
3. ¿Qué es lo que dificulta, en la práctica, la elaboración de políticas públicas tal y como las define un modelo racional ideal?
  - a) El grado de violencia que provocan muchas discusiones sobre políticas públicas.
  - b) La psicología apasionada de algunos actores políticos.
  - c) La poca capacidad de análisis de la mayoría de los ciudadanos.
  - d) La dificultad de ponerse de acuerdo sobre los objetivos y los medios más adecuados.
4. ¿Cuál es el obstáculo principal para una correcta evaluación de las políticas públicas?
  - a) La ausencia frecuente de objetivos claros y bien definidos en la política que se quiere evaluar.
  - b) La existencia de un elevado número de variables que condicionan el ámbito de cada política pública.
  - c) La prohibición legal de llevarla a cabo.
  - d) La falta de recursos para realizarla.
5. ¿Qué diferencia un proceso de cambio revolucionario de un proceso de reforma?
  - a) La presencia de una violencia extrema de las relaciones políticas.
  - b) La iniciativa de las masas en el proceso de cambio político.
  - c) La renovación de las elites políticas dominantes.
  - d) El alcance del cambio –personal, institucional, simbólico– y su rapidez.
6. Cuando hablamos de gobernabilidad, ¿qué queremos expresar?
  - a) Que la acción de gobierno y las políticas que aplica responden de forma suficiente a las demandas de la mayoría social.
  - b) Que el gobierno de un determinado país agota siempre la legislatura o el mandato al que ha sido designado.
  - c) Que la población de una determinada comunidad política es muy dócil a los mandatos y órdenes que emite el poder.
  - d) Que el ejecutivo o el gobierno ocupan el lugar principal en el conjunto de las instituciones políticas.
7. ¿Con qué idea se asocia el concepto de gobernanza cuando hablamos de actividad política?
  - a) La aptitud de dirigir los asuntos públicos por parte del gobierno.
  - b) La responsabilidad del departamento del ejecutivo que se ocupa de la seguridad ciudadana y de las fuerzas que la garantizan.
  - c) La regulación de los procesos políticos como resultado de la interacción constante entre todos los actores políticos, sociales y económicos, medios de comunicación, etc.
  - d) La capacidad de controlar jerárquicamente los a diferentes actores que inciden en el proceso de elaboración de políticas públicas.
8. ¿Qué dificultad presenta la idea de gobernanza para combinarla con la idea de democracia?
  - a) El hecho de que las autoridades públicas hayan perdido el monopolio de la coacción.
  - b) La existencia de incertidumbres en la previsión de las grandes decisiones de alcance político general.
  - c) La dificultad de atribuir a un único responsable o grupo la adopción de una decisión o de una política.
  - d) El hecho de que la idea de democracia es anterior a la idea de gobernanza.

## **Solucionario**

### **Ejercicios de autoevaluación de elección múltiple**

1. c, 2. b, 3. d, 4. a, 5. d, 6. a, 7. c, 8. c.

## Glosario

**agenda política** *f* Conjunto de temas que configuran la agenda de actuación de todo gobierno. Si un tema está en la agenda política, es susceptible de ser convertido en una política pública.

**construcción del problema** *f* No todo problema social se convierte en una política pública: sólo aquellos temas que son transformados o elaborados como problemas sobre los que actuar –la construcción del problema–, y por lo tanto pasan a la agenda política, pueden convertirse en políticas públicas.

**estilos de políticas** (*policy styles*) *m pl* Los resultados de una política pública están influidos tanto por la estructura política como por el estilo en la elaboración de las políticas. Los estilos hacen referencia tanto al origen de la política (si reactivo o proactivo) como a la aplicación de la política (si hay un actor que puede imponerse por encima de los otros o bien los distintos actores buscan compromisos).

**evaluación de políticas públicas** *f* Proceso mediante el cual se valora si una determinada política pública ha conseguido los resultados previstos. Es un proceso complejo que comporta la elaboración de indicadores cuantitativos y cualitativos.

**garbage can** (como modelo de elaboración de políticas públicas) *m* Modelo de elaboración de políticas públicas que describe las situaciones que se producen cuando no hay una relación fuerte entre los medios y los objetivos. Eso suele ocurrir cuando los objetivos son ambiguos o confusos, los instrumentos de actuación son poco adecuados para alcanzar los objetivos planteados y los actores intervienen intermitentemente.

**gobernabilidad** *f* Indicador que valora si un determinado sistema político funciona: regula los conflictos, se mantiene en el tiempo, promueve políticas públicas que satisfacen a los ciudadanos, etc. Si hay ingobernabilidad, indica que el sistema político no funciona.

**gobernanza** *f* Noción reciente en los debates de ciencia política que hace referencia al control conjunto de los procesos sociales mediante la interacción de los actores políticos y de los actores mercantiles y otros de la sociedad civil, de manera que se produce un resultado de gobernanza sin una cabeza jerárquica clara.  
*en* governance

**implantación de políticas públicas** *f* Proceso de puesta en práctica de una decisión política una vez que los actores relevantes se han decidido a sacarla adelante. No es un acto banal o mecánico, sino que con él se juega si la política pública tendrá éxito o no.

**incrementalismo** (como modelo de elaboración de políticas públicas) *m* Modelo de proceso de elaboración de políticas públicas que toma como base los recursos destinados en el pasado a esta política pública y los incrementa un poco. Es un modelo basado en la capacidad de negociación de los actores más que en los ideales de qué objetivos debería alcanzar una política pública determinada.

**ingobernabilidad** *f* Proceso contrario al de gobernabilidad, que denota una situación en que un sistema político no funciona, cuando los mecanismos políticos de ajustar y reajustar las políticas a las demandas de la población no funcionan o cuando los conflictos detienen constantemente estas políticas.

**muddling through** (como modelo de elaboración de políticas públicas) *m* Modelo, elaborado por Charles Lindblom, que recoge el hecho de que el contenido de una determinada política es el resultado de negociaciones y compromisos parciales articulados permanentemente entre diferentes actores. Eso comporta tener que salir del paso constantemente.

**reforma política** *f* Proceso de cambio menos acelerado en el que el alcance de los cambios buscados es limitado.

**revolución** *f* Proceso de cambio radical y acelerado de las estructuras económicas, sociales y políticas.

**ruptura** *f* Ruptura, en un proceso de cambio, del orden social, político y económico anterior y generación de uno nuevo. Es el punto de inflexión del proceso e implica un no retorno a la situación anterior de partida.

**transición** *f* Proceso de reforma gradual y continua mediante una serie de etapas que comporta al final un cambio radical de las estructuras políticas, económicas y sociales.

## Bibliografía

- Alcántara, M.** (1994). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Madrid: CEC.
- Arbós, X.; Giner, S.** (1993). *La gobernabilidad*. Madrid: Siglo XXI.
- AA.VV.** (1995). *Nuestra comunidad global. Informe de la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales*. Madrid: Alianza.
- Ballart, X.** (1992). *Cómo evaluar programas y servicios públicos*. Madrid: MAP.
- Beck, U.** (1998). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U.** (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Brugué, Q.; Gomà, R.** (coord.) (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Carnero, T.** (comp.) (1992). *Modernización, desarrollo político y cambio social*. Madrid: Alianza.
- Castells, M.** (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza.
- Cerrillo, A.** (ed.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.
- Dror, I.** (1994). *La capacidad de gobernar. Informe del Club de Roma*. Barcelona: Círculo de Lectores.
- Gomà, R. Subirats, J.** (coord.) (1998). *Polítiques públiques a Espanya*. Barcelona: Ariel.
- Held, D.** (1997). *La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.
- Held, D. y MacGrew, A.** (2003). *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona: Paidós.
- Huntington, S.P.** (1990). *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- Inglehart, R.** (1998). *Modernización y post-modernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: CIS.
- Kaldor, M.** (2005). *La sociedad civil global*. Barcelona: Tusquets.
- Lindblom, C.E.** (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: MAP.
- Linz, J.J.; Stepan, A.** (1987). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- Meny, I.; Thoening, J.C.** (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Morlino, L.** (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: CEC.
- O'Donnell, G. Schmitter P.; Whitehead, L.** (comp.) (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.
- Skocpol, T.** (1984). *Los estados y las revoluciones sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Subirats, J.** (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: MAP.
- Whitaker, Ch.** (2005). *El desafío del Foro Social Mundial*. Barcelona: Icària.

