

POLÍTICA

Decisiones públicas

Análisis y estudio de los procesos
de decisión en políticas públicas

Bruno Dente
Joan Subirats

CIENCIAS SOCIALES *Ariel*

ÍNDICE

1.^a edición: enero de 2014
© 2014: Bruno Dente y Joan Subirats
Derechos exclusivos de edición en español
reservados para todo el mundo:
© 2014: Editorial Planeta, S. A.
Avda. Diagonal, 662-664 - 08034 Barcelona
Editorial Ariel es un sello editorial de Planeta, S. A.
www.ariel.es
www.espacioculturalyacademico.com
ISBN 978-84-344-0996-5
Depósito legal: B-27.546-2013
Impreso en España por Book Print Digital
El papel utilizado para la impresión de este libro
es cien por cien libre de cloro y está calificado como **papel ecológico**.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (Art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar
o escanear algún fragmento de esta obra.

Puede contactar con CEDRO a través de la web www.conlicencia.com
o por teléfono en el 91 702 19 70 / 93 272 04 47.

<i>Nota introductoria, de Joan Subirats</i>	9
<i>Nota introductoria de Bruno Dente a la edición española</i>	13
CAPÍTULO 1. Políticas públicas: entender las decisiones	15
1.1. El problema de las decisiones	15
1.2. Los objetivos del volumen	20
1.3. El análisis decisional: tradiciones y utilidad	26
1.4. La estructura del libro	31
CAPÍTULO 2. ¿Cómo entender una decisión de políticas públicas? ..	35
2.1. Qué es una decisión de <i>policy</i>	35
2.2. Las características de las políticas públicas contemporáneas ..	40
2.3. La necesidad de un modelo para el estudio de las decisiones ..	51
2.3.1. El modelo racional	53
2.3.2. El modelo de racionalidad limitada	56
2.3.3. El modelo incremental	59
2.3.4. El modelo «cubo de basura»	64
2.4. Un modelo realista del proceso de toma de decisiones	67
CAPÍTULO 3. ¿Quién decide? Los actores y sus recursos	73
3.1. ¿Quiénes son los actores?	73
3.2. Los objetivos de los actores	78
3.3. Los recursos de los actores	84
3.3.1. Los recursos políticos	86
3.3.2. Los recursos económicos	90
3.3.3. Los recursos legales	92
3.3.4. Los recursos cognitivos	97
3.4. Las razonalidades de acción y los tipos de actores	106
3.5. La dimensión de los intereses implicados	118

3.6. Los actores en la interacción: los roles	121
3.7. Los actores en la interacción: las propiedades de las <i>networks</i> decisionales	131
3.8. Conclusiones	139
CAPÍTULO 4. ¿Sobre qué se decide? El contenido de la decisión	141
4.1. Lowi y la revolución en el análisis de políticas públicas	141
4.2. Concentración de los costes y de los beneficios e intensidad de las preferencias	145
4.3. Tipos de juegos	148
4.4. Conclusión: el análisis de lo que está en juego, el contenido de la decisión.	151
CAPÍTULO 5. ¿Cómo se decide? Las modalidades de interacción	153
5.1. La importancia de las relaciones entre actores	153
5.2. Reglas formales y la toma de decisiones: los procedimientos ..	154
5.3. Tipos de juegos y modalidades de interacción.....	160
5.4. Las arenas decisionales	167
5.5. Una clasificación de las modalidades de interacción	168
CAPÍTULO 6. Dónde (y cuándo) se decide. El contexto de la decisión	173
6.1. Qué es el contexto decisional	173
6.1.1. El contexto cognitivo.	174
6.1.2. El contexto económico y el contexto institucional	180
6.2. El análisis del contexto decisional	182
CAPÍTULO 7. ¿Qué estrategias? Tomar decisiones complejas.	189
7.1. Por parte del innovador.....	189
7.2. ¿Qué son las estrategias?.....	193
7.2.1. El manejo de los recursos	194
7.2.2. El manejo de las modalidades de interacción.....	204
7.2.3. El manejo del contenido de la decisión	227
7.2.4. El manejo o gestión del entramado de actores	244
7.3. La institucionalización como estrategia	259
7.4. El <i>timing</i> de la decisión	265
7.5. Conclusión: ¿existe una ley que asegure el éxito en la formulación de políticas?	268
CAPÍTULO 8. Estudiar las decisiones	271
8.1. Premisa.....	271
8.2. El uso del análisis con fines explicativos	274
8.2.1. Los estudios de caso en el análisis decisional	274

8.2.2. Las «colecciones» de estudios de caso decisionales	279
8.2.3. La comparación de estudios de caso decisionales	285
8.2.4. La comparación entre sistemas decisionales.....	289
8.3. El uso del análisis con fines predictivos: la construcción de estrategias	293
CAPÍTULO 9. Aprender (y enseñar) el análisis decisional	311
Apéndice. Ejercicio de análisis decisional	317
<i>Post scriptum.</i> Cambio social, cambio tecnológico. ¿Efectos en los procesos de toma de decisiones públicas?	329
<i>Glosario</i>	347
<i>Referencias bibliográficas</i>	353

NOTA INTRODUCTORIA

Es este un texto especial. No lo es por su temática. Hace ya años que trabajo en el campo de las políticas públicas, y he tenido la oportunidad de publicar varios libros y numerosos artículos sobre el tema. Tampoco lo es por su voluntad de que sirva de guía y de orientación tanto al mundo de la academia (profesores, investigadores, estudiantes de ciencias sociales o de otras materias que tengan que ver con intervenciones en la esfera pública), como al mundo de los decisores públicos, políticos y técnicos, o al espacio de los consultores y expertos. Desde siempre, me he preocupado por ir más allá de la lógica estrictamente académica y tratar de intervenir y ser útil en los debates concretos sobre los porqués y los cómos de la intervención y la transformación social, política y económica.

Es especial porque es la primera vez que publico un libro con quien fue, de hecho, uno de mis maestros e introductores al análisis de las políticas públicas, en una ahora lejana década de los ochenta. Bruno Dente estuvo muy presente en los inicios de mi especialización en políticas públicas y gestión pública. Y su ayuda fue inestimable. Lo fue también en los inicios del Programa Interuniversitario (UAB-UPF-UB) «Máster de Gestión Pública» (MGP), que ha alcanzado su 25 edición, y que se inició en 1989. La puesta de largo de este programa de posgrado tuvo su momento mágico al reunir en la Universidad Autónoma de Barcelona, ese mismo año, bajo los auspicios del entonces decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Josep María Vallés, a personas que han sido siempre un referente para mí en los temas que en este libro se tratan: Charles Lindblom, Jeremy Richardson, Jean Pierre Nioche, Les Metcalfe, Michael Barzelay o el ya citado Bruno Dente. Recuerdo con especial emoción las intervenciones de uno de los «padres» científicos que tanto Bruno como yo veneramos, Charles Lindblom, ya mayor por aquel entonces, pero con una lucidez

enviable. El profesor Dente lo cuenta en el libro: «La verdad es que, como nos ha enseñado Charles Lindblom, una sociedad y un sistema político basado en las preferencias y en las interacciones entre sujetos tiende a funcionar mejor que una basada estrictamente en el intelecto». Bruno Dente fue profesor permanente, por así decirlo, a lo largo de varias promociones del MGP que disfrutaron con su ironía y sentido crítico.

Es también especial, ya que el libro, en su versión italiana y bajo la única autoría del profesor Dente, fue editado hace un par años, y tuve el placer de ser invitado por el autor a su presentación en el Politécnico de Milán, donde tuvimos ocasión de discutir el texto entre un selecto grupo de académicos y *practitioners*. Fue allí, en esa presentación, donde empezó a surgir la idea de realizar una nueva versión en español del libro, que partiendo de la coautoría, permitiera situar el texto en otro entorno y en otra realidad política y social. Esto ha implicado una completa revisión del texto, una incorporación de múltiples ejemplos de la realidad española, una puesta al día de referencias y citas con especial atención a las propias de la literatura disponible en castellano, y sobre todo, la incorporación de algo que en el libro original tenía un peso significativo y que le daba una gran riqueza, que eran los casos que no son solo ilustraciones de la parte teórica, sino que son, podríamos afirmar, el núcleo duro del libro. Los lectores encontrarán así, un conjunto de casos, extraídos de la realidad española, italiana e incluso latinoamericana, que dan vida, ilustran y enriquecen las aportaciones conceptuales y analíticas. Se ha añadido asimismo, un post scriptum, en el que trato de recoger lo que puede implicar el gran cambio tecnológico en el que estamos inmersos, y que lo está transformado todo, y por tanto, también el proceso de toma de decisiones públicas.

Quisiera destacar un rasgo que para mí resulta muy significativo del texto. Es un libro pensado en clave de aplicación práctica. Quiere ser una guía para innovadores y transformadores de la esfera pública. Buscando incorporar elementos, consejos, herramientas que sirvan al innovador, a quien quiere ir más allá de las soluciones incrementales y quiere transformar su entorno, a hacerlo factible. Pero ello no quiere decir que ésta sea una guía más de «cómo decidir bien en 10 sesiones». Si existiera ese «camino crítico», si pudiéramos hablar de «soluciones correctas», el lector no las encontrará en este volumen. Todo el libro está inmerso en una idea clave: hablamos de decisiones públicas en entornos plurales y en sistemas democráticos. Y eso, hoy día, quiere decir complejidad, pluralidad de visiones, heterogeneidad de intereses y debate y deliberación pública para la búsqueda de soluciones

posibles. No hay soluciones simples para situaciones complejas. Pero, al mismo tiempo, situaciones complejas no siempre implican bloqueos decisionales, puro incrementalismo o mediocridad a la hora de afrontar problemas colectivos. Esto quiere decir, entre otras cosas, que la agencia o la capacidad de acción de que pueden disponer los agentes políticos y sociales en el intento de introducir innovaciones significativas en las políticas públicas, son o pueden llegar a ser mucho más amplias de lo que comúnmente se piensa.

En este libro, insisto, no encontrarán argumentos ni aquéllos que creen que sin la política, las decisiones públicas funcionarían mucho mejor, ni tampoco aquéllos que creen que el funcionamiento de los sistemas políticos sirve para explicar lo bien o mal que se decide ante temas concretos. En primer lugar, porque como apunta un buen amigo de Bruno Dente y mío, el profesor Luigi Bobbio, no es posible «crear un espacio fuera de la política», donde las elecciones concretas, no aquéllas acerca de las grandes opciones y los objetivos generales, sino aquéllas que representan el núcleo de las políticas públicas, puedan ser tomadas desde una perspectiva exclusivamente técnica, sin necesidad de largos y complejos debates. Pensamos que por mucho que avance la tecnología, no basta con definir, técnicamente, la forma y los parámetros del tema sobre el que decidir en una ecuación, meter los datos en un ordenador, y así acabar tomando la elección acertada. En los sistemas democráticos, afortunadamente, los distintos puntos de vista se contradicen y complementan, y ello puede permitir superar los límites cognitivos que tiene cualquier decisor o sujeto individual. Lo que la gente prefiere no es algo fijo e inmutable, que pueda operar al margen del propio proceso e interacción social que conduce a la decisión. Por supuesto, el proceso que resulta puede parecer confuso y contradictorio (y sin duda lo es en muchos casos), pero basta una rápida comparación de los rendimientos en términos de innovación, desarrollo económico y equidad social para darse cuenta de que los sistemas autoritarios no tienen nada que enseñar a los democráticos. En clave contemporánea, el debate sobre las potencialidades de Internet en su potenciación de la innovación y el conocimiento compartido, apuntan en el mismo sentido.

Es, finalmente un libro especial, ya que parte de la idea de que referirse a «decisiones públicas» no es lo mismo que referirse a «decisiones de las instituciones públicas». Se reivindica aquí algo que entendemos que es clave en momentos como los actuales. Lo público, lo común es el espacio en el que colectivamente hemos de movernos para encontrar salida a problemas que nos afectan a todos o a una parte. Las instituciones públicas son parte integrante del escenario,

del entramado de actores que intervienen en los asuntos de *policy*, los asuntos que requieren respuestas políticas y colectivas. Pero no agotan el significado de lo público, de las «decisiones públicas».

Espero que el libro «enganche» o interese como lo ha hecho conmigo mientras lo escribía, adaptaba, completaba y lo situaba en nuestro contexto. Sólo me queda agradecer la generosidad de Bruno Dente conmigo, por permitirme intervenir en su texto original, para construir esta aventura compartida que tenéis en vuestras manos. Y es obligado asimismo agradecer a los miembros e investigadores del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, por haber participado, explícitamente como Quim Brugué, Mayo Fuster o Marc Parés, o implícitamente, como Raquel Gallego, Ismael Blanco, Ricard Gomà, Xavier Ballart, Marga León, Ramón Canal, Marc Martí o muchos otros investigadores y doctorandos del IGOP en las reflexiones, casos y debates de los que me he favorecido para afianzar mi participación en este volumen.

JOAN SUBIRATS
Barcelona, octubre de 2013

NOTA INTRODUCTORIA DE BRUNO DENTE A LA EDICIÓN ESPAÑOLA

Constituye un motivo de gran satisfacción personal la publicación de una versión en español de mi libro, publicado originalmente en italiano.

Y ello es así, porque se trata de un libro de texto, que tiene además un carácter introductorio. Lo cual implica que es particularmente importante que sea accesible a un público mucho más amplio que aquél que estudia desde diferentes puntos de vista las políticas públicas en Italia. Además, la nueva versión que ha hecho Joan Subirats enriquece considerablemente el texto original, incorporando un conjunto de ejemplos tomados de la vida real que se añaden a los ya disponibles en la edición italiana. Esta ampliación permite fortalecer aún más la comprensión de los conceptos tratados en el libro y, por tanto, aumenta su utilidad. Por otro lado, el Post scriptum añadido por Joan Subirats sobre los posibles efectos del cambio tecnológico en las decisiones de política pública, añade una dimensión probablemente fundamental, que no se había incorporado en la versión original.

Pero, para mí, lo más importante es que permite asociar mi nombre en la portada del libro, con el de Joan. Ello constituye una gran satisfacción personal por la estima y la amistad que nos une desde hace más de 25 años, y que ha ido dando lugar a un amplio conjunto de colaboraciones, de las que el aspecto principal es que cada vez que trabajamos juntos el placer de colaborar y compartir se renueva y aumenta.

Dicho esto, y dejando a juicio del lector si esta colaboración ha acabado produciendo, una vez más, resultados apreciables, es mi deber informar brevemente de los agradecimientos que inserté en la edición italiana. De hecho, este volumen ha tenido una gestación muy larga y un tiempo muy corto de preparación.

La primera investigación llevada a cabo y las primeras versiones de las directrices para la preparación de estudios de caso de las decisiones políticas se remontan a mediados de los años ochenta del siglo pasado y ha continuado hasta nuestros días. En esta serie de trabajos se contó con la participación de un gran número de colegas y amigos, incluyendo, en estricto orden alfabético, a Sandro Balducci, Silvano Belligni, Luigi Bobbio, Juliet Delli, Paolo Fareri, Daniela Lepore, Andrea Marriotto, Massimo Morisi, Gabriele Pasqui. También hablé de los temas de este libro con muchos otros estudiosos, y me resulta imposible mencionarlos a todos, sólo señalaré a Pierluigi Crust, Pier Carlo Palermo y Gloria Regonini (a la que, como ella misma escribió, me une el «compartir una pasión no muy popular sobre el análisis de políticas»).

A nivel internacional, el mismo marco conceptual se ha utilizado en varios estudios europeos en el campo de las políticas ambientales, en los que han estado involucrados una serie de colegas incluyendo a Peter Knoepfel (IDHEAP de Lausana), Corinne Larue (Universidad de Tours), Joan Subirats y Núria Font (Universidad Autónoma de Barcelona), Hans Bressers, Stefan Kuks y Josee Ligteringen (Universidad Técnica de Twente), Fred Varone (Universidad de Ginebra). A todos los colegas antes mencionados y a los que me he olvidado, toda mi gratitud.

También desde mediados de los noventa, he tenido ocasión de impartir materias vinculadas con el análisis de políticas públicas en programas a nivel de maestría y de licenciatura, y he seguido casi siempre los recorridos conceptuales contenidos en este volumen. En este caso, mi gratitud es para los estudiantes, tanto por el hecho de que me han permitido contrastar la validez del esquema conceptual, como por hacerme ver que ciertas partes tenían que ser repensadas para que fueran más comprensibles y útiles.

Un agradecimiento especial a Simone Busetti y Erica Melloni que se prestaron a actuar como «conejillos de indias» para «probar» el libro, haciéndolo además en muy poco tiempo. Sin ellos, el volumen sería menos comprensible.

La responsabilidad por los errores o inconsistencias, como suele decirse, es propia, pero afortunadamente acabaron siendo muchos menos de lo que existirían sin las contribuciones mencionadas.

El libro está dedicado a la memoria de Paolo Fareri, que es fuente de muchas de las piezas que constituyen el esquema conceptual, y con quien, si no hubiera sido por pereza, hubiera tenido que escribir un libro como éste hace al menos diez años.

Bruno Dente, octubre de 2013

CAPÍTULO 1

POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTENDER LAS DECISIONES

1. El problema de las decisiones

No parece necesario argumentar excesivamente sobre lo difícil que es, en democracia, «hacer reformas» o «cambiar las cosas». O lo que es lo mismo, tomar decisiones capaces de alterar significativamente la manera en la que se afrontan los problemas colectivos. Decidir suele ser difícil incluso en la esfera privada, y, por lo que parece y como vemos, lo es mucho más en los sistemas político-administrativos.

Lo que se dice habitualmente para explicar esa dificultad tiene que ver con razones como éstas: no todos están de acuerdo con los objetivos de la reforma o del cambio; hay demasiadas instituciones implicadas; las lógicas políticas y las administrativas no se entienden bien y lo complican todo; los mecanismos de programación y coordinación no funcionan bien cuando interviene más de una institución o administración; los procedimientos para tomar decisiones son tan enrevesados y tan lentos que acaban impidiendo que se decida y que se pueda actuar a tiempo. Y la lista podría sin duda continuar.

Sobre la problemática que encierran las decisiones públicas podemos encontrar no sólo una literatura especializada en denunciar auténticas *horror stories* de procesos decisionales y de actuaciones administrativas que van arrastrándose a lo largo de mucho tiempo (véanse los trabajos divulgativos de Nieto, 1984, 2008), sino también estudios serios que examinan los problemas desde otros puntos de vista intentando encontrar soluciones eficaces a los problemas de la toma de decisiones públicas (italiadecide, 2009; Avanzi, 2010; Brugué et al., 2011).

Lo que las explicaciones corrientes tienen a menudo en común, es que recurren a argumentos que se sitúan en cómo funciona el sistema público en general. Si es tan difícil tomar las decisiones —y sobre todo

aquellas más importantes— algo debe haber que no funciona a nivel general, y por tanto lo lógico es modificar alguna característica institucional o sociopolítica que impide, o al menos obstaculiza, aquello que sería necesario. Sería éste el enfoque denominado *macronegativo*, que busca y halla las causas de las disfunciones en características generales del sistema político-administrativo (Dunn, 1981, pp. 53-54). Tales características acostumbran a conectarse a su vez con una historia que, como señaló Robert Putnam explicando los diferenciales de eficiencia de las instituciones en el norte y en el sur de Italia, puede tener una trayectoria y un recorrido muy largos (Putnam, 1993; Subirats, 2011). Estudios que luego tuvieron secuelas en España con resultados, en este tema, muy similares (Subirats, 1999; Gallego-Subirats, 2002).

Esta naturaleza general, sistemática, de las razones de estos fracasos tiene varios efectos. Por un lado, precisamente porque se refiere a características conocidas por todos, parece plausible y en definitiva convincente. Todos tendemos a preferir explicaciones sintéticas de los fenómenos en vez de encontrar para cada uno de ellos las causas más específicas. En segundo lugar, genera un sentimiento de impotencia: si cambiar lo que debería cambiarse es tan difícil (es tan propio del sistema), quizás mejor renunciar a ello. La apatía política, la indiferencia por las instituciones, se nutre también de este sentimiento de impotencia. Finalmente, si las razones de las dificultades se sitúan a nivel sistémico, se deduce que los innovadores, o los presuntos innovadores, están absueltos de cualquier responsabilidad sobre su falta de éxito. De hecho se tiende a perdonar a aquellos gobernantes, de los que nos sentimos más cercanos ideológicamente, por sus fracasos al acometer las promesas electorales, echando la culpa de sus malos resultados a las características generales del sistema.

Sin embargo, existen dos problemas que no son fácilmente eludibles.

El primero es que muchas de las características indicadas como disfuncionales o como vicios del sistema son en realidad caracteres constitutivos de las democracias modernas, de los sistemas políticos. Es decir, los caminos habituales que uno encuentra cuando se quieren gobernar sociedades con un alto grado de diferenciación y de complejidad interna.

Por poner sólo un ejemplo, la fragmentación institucional es, por así decirlo, la otra cara de la descentralización y del federalismo. Sería absolutamente insensato esperar que a un aumento de los recursos y de los poderes de los niveles subestatales de gobierno no le sigan modificaciones de las formas en las que se toman las decisiones. Cambios que lo más probable es que acaben aumentando la complejidad del proceso. ¿Quiere decir esto que las reformas, las decisiones realmente importan-

tes, están vetadas en los estados federales o altamente descentralizados? Muchos observadores tienen la tentación de dar una respuesta afirmativa a esa pregunta poniendo de relieve los costes decisionales implícitos en los procesos de descentralización que casi todos los países desarrollados han experimentado en la segunda mitad del siglo veinte. En Italia, esta tendencia general se plasmó en el nacimiento de las Regiones en 1970 y se aceleró bruscamente en este inicio de siglo, con la reforma del Título 5 de la Constitución en el 2001. En España, el problema viene de antiguo, y si bien tuvo una primera y frágil expresión en la II República, fue en la recuperación democrática de finales de los setenta cuando se expresó de manera más estructural y permanente en la forma constitucional de «Estado de las Autonomías».

Si se desciende al nivel de una decisión específica, las explicaciones de la ineficiencia decisional como determinada por la fragmentación institucional, rozan a veces el ridículo. Por ejemplo, en Italia, se atribuyó precisamente a la descentralización de 1998 el hecho de que ciertas infraestructuras —en concreto una línea de alimentación eléctrica que conectaba Suiza e Italia— había padecido grandes retrasos en su realización. Lo curioso del caso es que dichos retrasos, sin embargo, no se habían dado en absoluto en la Confederación Helvética que es, entre todos los sistemas europeos el que sin duda se distingue por la descentralización más radical de competencias a favor de las comunidades locales. En sentido contrario, podría suponerse que en países altamente centralizados, las decisiones fluirían más fácilmente. Tampoco ello puede argumentarse a ciencia cierta, ya que son muchos los ejemplos de países muy centralizados en los que algunos procesos decisionales sufren retrasos no explicables por razones de fragmentación institucional. En España vimos un ejemplo de alta coordinación institucional ante lo que parecía una gran amenaza para la salud, la gripe aviar, aunque luego la alarma fuera muy superior a los efectos finalmente resultantes (para análisis de relaciones interterritoriales en España, véase Arbós, 2009).

En resumen, la descentralización de competencias, la separación de poderes, las garantías de que gozan los ciudadanos, las posibilidades mismas de democracia directa y, en cualquier caso, el recurso al poder judicial contra una decisión de las autoridades públicas, son algunas de las características fundamentales e inderogables de las democracias modernas. Seguramente estas características tienen costes, al menos en lo que afecta a las decisiones, pero seguramente tienen también beneficios aún más significativos, como por lo demás indica el gran desarrollo de las democracias occidentales en el pasado siglo, sobre todo si lo comparamos con el rendimiento, mucho más modesto,

de los sistemas autoritarios y centralizados, aun cuando éstos, como en el caso de los países del antiguo bloque socialista, recurrían a mecanismos de programación y coordinación que, al menos sobre el papel, tendrían que haber garantizado rendimientos superiores.

La verdad es que, como nos ha enseñado Charles Lindblom, una sociedad y un sistema político basado en las preferencias y en las interacciones entre sujetos tiende a funcionar mejor que una basada estrictamente en el intelecto. De esta manera se reconoce la posibilidad de error de la acción humana, y no es necesario pretender que se conocen (a partir de una teoría cualquiera) cuáles son las verdaderas necesidades de las personas, sino que se basa en la necesidad de ofrecer respuestas adecuadas a las preferencias manifestadas por los ciudadanos, aun cuando estas últimas puedan parecer contradictorias o incluso irracionales (Lindblom, 1977).

O bien, citando a Luigi Bobbio, «la democracia no vive en Gordión», en el sentido de que si es cierto que decidir significa también cercenar, en el sentido de descartar alguna alternativa, «no se excluye que el instrumento más eficaz para ejecutar esta operación sea la espada, o sus equivalentes modernos, bien sean la voluntad de la mayoría o la racionalidad de un gobernante-director». En realidad, dice el autor, seguir el ejemplo de Alejandro Magno que cortó de un tajo el nudo (gordiano) en lugar de desatarlo, no es necesariamente bueno: quien así lo hace «no inicia la conquista de Asia, como le sucedió al joven príncipe macedonio, sino que simplemente se arriesga a regresar al punto de partida» (Bobbio, 1996, p. 8).

El segundo problema con el que es necesario enfrentarse es que las explicaciones «macronegativas», a pesar de su plausibilidad, a menudo no acaban de funcionar. Se realizan reformas importantes también en sistemas con características totalmente análogas a las denunciadas como causas del inmovilismo. Incluso en países como Italia o España, se consigue tomar y acometer decisiones relevantes en tiempos y con costes del todo aceptables, al menos si hacemos la comparación a escala internacional. El abejorro, que según las teorías físicas no debería poder despegar del suelo, de vez en cuando vuela, y quizás sea observando este tipo de fenómenos como se aprende algo útil sobre cómo se toman las decisiones de *policy* o de políticas públicas. Volviendo a Dunn, es necesario un enfoque *micropositivo* que busque las circunstancias específicas en las que las cosas funcionan, aunque sólo sea para comprobar cuál es su transferibilidad a otros contextos.

El hecho es que si las características sistémicas señaladas como causa de la ineficiencia en la toma de decisiones públicas, son a menudo la otra cara de la democracia, y si de todos modos no acaban de

explicar lo que sucede realmente, ya que es evidente que en muchos casos las decisiones importantes se toman y se llevan a cabo, podemos deducir que quizás las terapias señaladas para curar los síntomas del bloqueo decisional, de los retrasos y de los costes de las no decisiones, no son las adecuadas. Tales terapias, por ahora, se basan, esencialmente en una mezcla entre introducir en los mecanismos decisionales, coordinación y programación, elementos propios del modelo racional de toma de las decisiones (véase el capítulo 2), y el uso de estrategias incluyentes, abiertas a la participación de los interesados (véase el capítulo 7). Coherentemente, esas explicaciones más frecuentes de los fracasos buscan soluciones o respuestas generales, que a veces sólo se diferencian en razón del sector de intervención de las políticas públicas de que se trate. No parece un empeño fácil. Si las características que explican la falta de capacidad de trasformación del *statu quo* son tan complejas, probablemente es imposible hallar una única solución para un gran conjunto de decisiones.

Más bien, lo que parece necesario es entrar en profundidad en el análisis de los procesos a través de los cuales se establecen las prioridades, se toman las decisiones, para así identificar los factores elementales cuya presencia o ausencia explicaría el porqué se logran o no ciertos resultados. Ésta es la línea que queremos seguir en este volumen por las razones que expondremos más ampliamente en el capítulo siguiente, tratando cada decisión como un caso específico.

Para hacerlo, trataremos siempre de situarnos en la piel del que quiere cambiar, de quien pretende alterar, de modo no marginal, el contenido de una política pública, y por tanto la manera mediante la cual se intenta resolver un problema colectivo. El capítulo 7, que concluye la presentación del esquema analítico, presentará en efecto las diferentes estrategias que el mismo innovador tiene a disposición, al menos teóricamente, para alcanzar los objetivos que se ha propuesto. En otras palabras, aunque es evidente que las características del sistema en cuyo interior se inserta cada proceso decisional, tienen sin duda influencia sobre los resultados del mismo y pueden en algunas circunstancias impedir el éxito de la innovación, pensamos que, sin embargo, dichas características no determinan completamente el juego decisional. En la mayoría de los casos, a igualdad de condiciones generales, lo que explica el éxito o el fracaso de un intento de reforma o de cambio es más bien la combinación de los diversos elementos que componen el proceso decisional.

1.2. Los objetivos del volumen

Los principales objetivos que este libro se plantea son tres.

1. En primer lugar, y de manera especial, quiere proponer un esquema conceptual que permita entender las decisiones y las dinámicas decisionales en la esfera pública e institucional. La óptica es pues explicativa, en el sentido de mostrar las diversas variables que pueden influir en los procesos y por ende (contribuir a) determinar los resultados. Este esquema de análisis puede ser utilizado para explicar acontecimientos pasados y por tanto es ciertamente útil para especialistas o analistas. Por ejemplo, muchísimas tesis de licenciatura, de posgrado o de doctorado en diferentes disciplinas se basan en la reconstrucción de políticas públicas, tratando de evaluar su efectividad o bondad, mediante criterios que se relacionan con las hipótesis relativas a las razones por las cuales esas decisiones se tomaron, así como las dinámicas a través de las cuales se fueron desarrollando. En la mayoría de los casos se trata de narraciones que, más allá de su meticulosidad cronológica o fáctica, pretenden obtener enseñanzas útiles para indagar un determinado problema científico o pregunta analítica. En este sentido, y respecto a esta exigencia, e independientemente del tipo de preguntas de investigación que cada quien se plantee, el esquema conceptual que presentamos en los siguientes capítulos puede funcionar como una *check list*, para comprobar el grado de sistematicidad en el análisis de los factores en el caso concreto que se quiere analizar.

Los boxes siguientes (1.1, 1.2) muestran cómo el mismo tema —en un caso, la reforma del Título V de la Constitución italiana, que ha introducido un cambio en sentido (semi) federal, o en el otro, la Ley Wert de reforma del sistema educativo español— puede ser interpretado de maneras muy diferentes. Una reconstrucción meticulosa de los procesos permitiría comprender cuál de las diversas hipótesis que se manejan, presenta una mayor conformidad con los hechos y, en consecuencia, aporta claves para evaluar la capacidad efectiva de la reforma emprendida para alcanzar los objetivos que se pretendían.

BOX 1.1

LA REFORMA DEL TÍTULO V DE LA CONSTITUCIÓN ITALIANA

En el curso de un congreso realizado a finales del 2001, un especialista avanzó la hipótesis de que la transformación en sentido federal del Estado italiano, que se había plasmado en la reforma del Título V de la Constitución aprobada en febrero del mismo año y ratificada por un referéndum en noviembre, tuviese como objetivo el intento de la coalición de

centro-izquierda, entonces en el poder, de hacerle la competencia a la Lega Nord, que había hecho del federalismo su bandera, con el fin de romper consensos y ganar votos en las siguientes elecciones.

En el curso del debate, otro especialista puso en duda tal interpretación sosteniendo que, por el contrario, la coalición de centro-izquierda, convencida de la inminente victoria de la coalición contraria, había querido reforzar la autonomía de las regiones para garantizarse una cuota de poder dado que el centro-derecha era históricamente débil a nivel subnacional.

En este punto intervino un tercer especialista que, criticando ambas explicaciones planteadas, sostuvo que la razón principal de la reforma constitucional consistía en el intento de prolongar lo máximo posible la legislatura (la segunda lectura de la disposición que no podía acontecer antes de febrero del 2001), ya que el presidente de la República tenía interés en proceder a la disolución anticipada de las Cámaras por la clara presencia en el país de una mayoría distinta a la que controlaba el gobierno nacional.

Estas tres posibles explicaciones, que apelaban a los objetivos de los proponentes, no se contradecían totalmente pero ponían el acento sobre diferentes dimensiones —el éxito electoral, la garantía de una cuota importante de poder político/administrativo, la táctica de supervivencia de un gobierno minoritario en el país— cuya importancia relativa podía constatarse sólo desde un análisis exhaustivo del proceso de reforma constitucional.

BOX 1.2

LA REFORMA EDUCATIVA EN ESPAÑA: LA LEY WERT

Si tomamos ahora el ejemplo de la reforma educativa que quiso impulsar el Gobierno Rajoy, que empezó su legislatura en noviembre del 2011, la llamada Ley Wert (nombre del ministro de Educación que la protagoniza), nos encontraremos también con diversas explicaciones:

Desde un punto de vista político, la oposición al gobierno del PP entiende la reforma propuesta como el intento de incorporar una perspectiva ideológica conservadora y retrógrada en el sistema educativo español, sirviendo los intereses de la Iglesia y de la iniciativa privada presente de manera reducida en el conjunto del sistema.

Si atendemos a los sindicatos de maestros y profesores, la ley es un ataque directo a la autonomía de los centros y a la profesión educativa.

Las Comunidades Autónomas no gobernadas por el Partido Popular, entienden que lo que pretende la ley es laminar el campo competencial propio de las regiones, abusando del concepto de ley de bases. Para el gobierno catalán, la ley quiere, además, acabar con el modelo de inmersión lingüística vigente desde los años ochenta.

El Partido Popular y el ministro Wert la ven como la mejor opción para responder a la grave situación de fracaso escolar que sufre España, y que se constata en los Informes Pisa.

Diversos expertos observan en la ley una voluntad segregadora entre alumnos y un peligro de externalización de los mecanismos de evaluación. Las explicaciones aquí recogidas apuntan a objetivos distintos, pero todas ellas aluden a problemas existentes. Como decíamos para el caso italiano, sólo un análisis decisional exhaustivo nos permitiría ir más allá de esas impresiones y percepciones de los actores.

El capítulo 8, dedicado al estudio de las decisiones, contiene también lo que podríamos llamar líneas maestras para la redacción de un caso de estudio decisional, que pueden ser útiles a quien quiera reconstruir el nacimiento y desarrollo de una decisión específica de política pública.

Entender los procesos decisionales significa entender también lo que puede hacerse para maximizar las probabilidades de éxito de una propuesta o de un proyecto. Por lo tanto, el esquema conceptual puede usarse también en una óptica prescriptiva, con el fin de definir las líneas de acción que un innovador debería de tener en cuenta en su intento de «conducir a buen puerto» su proyecto de innovación. Esto significa, en clave explicativa, intentar responder de entrada a la pregunta de si el propio proyecto es factible desde el punto de vista decisional y si, por tanto, no existen elementos que impidieran la adopción de la decisión. Y, desde el punto de vista prescriptivo, qué será necesario hacer a fin de posibilitar que la propia decisión acabe siendo puesta en práctica.

Apuntemos dos notas más. En primer lugar, el esquema conceptual que presentaremos no trata de dilucidar sobre la mayor o menor bondad de la propuesta de reforma o de cambio. Es decir, la propuesta analítica que aquí proponemos, no indica si es una buena idea hacer frente a un problema específico de *policy* con tal o cual tipo de solución. Bien sea en el sentido de que la solución misma puede no ser en absoluto adecuada para alcanzar el objetivo, bien sea en el sentido de que puede no valer la pena afrontar ese problema (o que incluso sea contraproducente hacerlo). Comprender las dinámicas del proceso decisional no significa evitar la posibilidad de cometer errores, incluso relevantes.

Y sin embargo, en segundo lugar, buena parte de las propuestas y de los proyectos de innovación en las políticas públicas fracasa, en el sentido de que no consiguen alcanzar el momento de la implementación o de realización, porque el proceso ha sido mal planteado y gestionado por los actores. En otras palabras, la correcta aplicación del esquema analítico propuesto en las páginas siguientes pretende ayu-

dar a evitar el fracaso decisional, lo cual no quiere decir que garantice el éxito sustancial o de contenido (y tampoco el propio éxito de que la decisión sea tomada, desde el momento en que la innovación puede demostrarse no factible o porque las circunstancias externas pueden variar y falsar el juicio de factibilidad).

Esto no significa, evidentemente, que pretendamos presentar aquí la «ciencia» de las decisiones, en el sentido de haber conseguido identificar leyes capaces de predecir los acontecimientos. Como iremos recordando, citando a uno de los padres fundadores del *public policy analysis*, Aaron Wildavsky, la disciplina es más *art and craft*, arte y oficio, que ciencia en el sentido estricto del término (Wildavsky, 1979). La capacidad de manejar una decisión de política pública a través de las miles de trampas que encontrará en su camino exige mucho *bricolaje*, y acaba basándose en poquísimas certezas. Sin embargo, identificar cuáles son los principales elementos que contribuyen a determinar los resultados, hacer un poco de limpieza conceptual y, sobre todo, poner en guardia acerca de generalizaciones carentes de fundamento que abundan en esta materia, creemos que puede ayudar bastante a evitar errores y a identificar alternativas más o menos transitables.

2. Este último comentario nos conduce al segundo objetivo del volumen, que quizás será de mayor interés para los especialistas en ciencia política, pero que en realidad debería poder interesar a un público más amplio. El análisis de las decisiones, en la medida en que sitúa a quien lo practica en condición de formular conjeturas razonables sobre los factores que determinan los contenidos y las formas de las políticas públicas, constituye un potente antídoto contra las imágenes excesivamente simplificadas de los sistemas políticos que abundan en las páginas de los periódicos y de las revistas y que a menudo pueden inducir a error. Volveremos sobre este punto en el capítulo 8, al hablar del estudio de las decisiones, pero de momento podemos simplemente afirmar que el segundo objetivo de este volumen es ayudar a problematizar las imágenes, los paradigmas y los modelos que vinculan los resultados de los procesos decisarios a las características fundamentales de los sistemas políticos.

Por ejemplo, a través del estudio de los procesos de formulación de las políticas públicas (el *policy making*) es posible evaluar hasta qué punto es operativo y válido el modelo del «gobierno de partido» (*party government*), según el cual los actores políticos dominantes son los partidos políticos o, en cambio, el del neocorporativismo, según el cual las decisiones más importantes se toman a través de acuerdos, formales o informales, entre los representantes de las grandes empresas, los sindicatos de trabajadores y el gobierno nacional. O incluso, si

en el nuevo escenario tecnológico que impulsa la generalización de Internet, esas estructuras de actores y decisiones están cambiando y modificándose. En realidad es muy posible que en diferentes sectores de intervención del Estado funcionen diferentes mecanismos de toma de decisiones, y de hecho, como veremos en los capítulos siguientes, esto es lo que acostumbra a suceder realmente. Aquí es válido lo que decíamos antes: a pesar de la instintiva preferencia por explicaciones simples y sintéticas, por generalizaciones basadas en impresiones superficiales, el análisis meticuloso de los procesos decisionales nos ofrece una imagen mucho más articulada de las maneras en que son gobernadas las sociedades contemporáneas. Formas de gobierno que, más allá de cualquier otra consideración, están mucho más en línea con la extrema diferenciación interna que las caracteriza. Esto quiere decir, entre otras cosas, que el grado de libertad del que pueden gozar los agentes políticos y sociales en el intento de introducir innovaciones significativas de las políticas públicas es mucho más amplio de lo que habitualmente se piensa.

3. El tercer objetivo del volumen es más ambicioso y se sitúa en un nivel mayor de abstracción. La premisa es que, desde hace ya tiempo, las ciencias políticas y sociales, o al menos la parte más significativa de las mismas, han abandonado la pretensión de encontrar leyes generales capaces de explicar lo que sucede en la realidad (Panebianco, 2010). Como ha observado Elster, «las ciencias sociales distan años luz de la fase en la cual puedan formularse regularidades universalmente válidas (*law-like*), sobre el comportamiento humano» (Elster, 1989, p. viii).^{*} El camino que muchos autores han emprendido, y que intenta también responder a las dificultades implícitas del hecho de que, frecuentemente, los fenómenos que queremos explicar son casi únicos, es la búsqueda de mecanismos causales, de teorías parciales o incompletas, que sean capaces de reflejar cuanto sucede. No pretendemos reconstruir aquí el debate sobre el concepto de «mecanismo» y sobre las diversas definiciones que de éste se han dado por parte de: Coleman (1964) «teorías quizás verdaderas»; Elster (1989) «modos plausibles y observados con frecuencia en los que las cosas ocurren»; o «estructura de incentivos» que, en un modelo, es capaz de generar resultados específicos (tal como afirma Scharpf, 1997, p. 35, nota 4, citando un manuscrito no publicado de R. Bates, A. Greif, M. Levi, J.-L. Rosenthal y B. Weingast); o en Petersen (1999, p. 62) secuencias causales específicas que explican las acciones individuales en el ámbito de contextos diferentes.

* Existe traducción española: Elster, J., *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social*, Barcelona, Gedisa, 1992, p. 10.

Nos interesa en cambio observar dos cosas.

La primera es que tales mecanismos deben ser situados dentro de un esquema conceptual. De algún modo tenemos que asumir el riesgo de especificar, antes de iniciar el análisis empírico de un acontecimiento real, qué esperamos encontrar y, por tanto, hemos de tener una lista de variables que puedan ser utilizadas para investigar un conjunto completo de fenómenos (Ostrom, 1996). Este esquema conceptual es mucho menos que una teoría, en el sentido de que no es capaz de predecir los resultados. Pero sirve, en cambio, para especificar con una cierta meticulosidad cuáles son las variables que los influyen, y permite formular las hipótesis para validarlas o falsarlas en el análisis empírico.

La segunda observación es que en el debate científico sobre los mecanismos, ha sido observado cómo éstos pueden concernir al contexto en el que se desarrolla la acción, las matrices psicológicas de la acción individual o incluso la relación que se establece entre los individuos. Esta última categoría —los mecanismos relationales— es la que nos interesa particularmente en esta ocasión, desde el momento en que, como veremos, ello permite considerar que los resultados de los procesos decisarios de política pública dependen de las interacciones que se establecen entre una pluralidad de actores. El tercer objetivo que este volumen se propone, pues, es el de aportar un esquema conceptual general que sea aplicable a toda la clase de fenómenos que llamamos «decisiones de *policy*» y que nos permita identificar, o al menos ayudarnos a suponer, los mecanismos causales de tipo relacional que podrían operar en diversas circunstancias. De este modo entendemos que sería también posible comprender mejor los *microfundamentos* de las políticas públicas y, en consecuencia, ser capaces de realizar una reconstrucción de los motivos de las acciones individuales, cuya combinación genera una transformación significativa de las distintas maneras o modos mediante los cuales se hace frente a la solución de un problema colectivo.

Los dos primeros objetivos se alcanzarán si los lectores de esta obra, incluso aquéllos quizás desprovistos de conocimientos de ciencia política y de análisis de las políticas públicas, aprovechan el esquema conceptual que presentaremos en los capítulos siguientes para estudiar las decisiones o incluso para intentar influir en sus resultados. Al hacerlo, como es obvio, pondrán implícitamente en duda los paradigmas y los modelos generales.

El tercer objetivo, en cambio, conlleva que el debate actualmente en curso (Panebianco, 2010, Vallés-Ballart, 2012) sobre las temáticas fundacionales de las ciencias políticas y sociales recoja, en el

framework que presentaremos, algún elemento útil para enriquecer la reflexión sobre la relación que conecta las acciones individuales (micro) con los resultados a nivel colectivo (macro). Probablemente el punto de vista adoptado en este volumen, con su énfasis sobre las estrategias de los innovadores, dificultará esta extensión del valor del marco analítico propuesta hacia un nivel más alto de abstracción. Sin embargo, se trata de un desarrollo que, antes o después, la ciencia política tendrá que emprender si no quiere renunciar del todo a una cierta utilidad de sus elaboraciones en la mejora de los modos de acción de los actores políticos mismos. Pero sobre este punto nos detenemos aquí.

1.3. El análisis decisional: tradiciones y utilidad

El estudio de las decisiones, entendido literalmente, bien como identificación de los criterios y de los procesos a través de los cuales se escogió entre opciones, bien como modo de investigación de diversas características de los sistemas políticos, probablemente vivió su máximo esplendor en el periodo 1960-1980. Posteriormente, mientras que por un lado los progresos realizados a nivel teórico y analítico eran utilizados para profundizar en una serie de fenómenos diferentes, por otro, las críticas a los presuntos presupuestos teóricos de ese debate fueron cada vez mayores, y la atención de los especialistas disminuyó poco a poco.

Seguramente es por ello que el volumen quizás más completo sobre *decision making* sea una antología publicada en un lejano 1982 como soporte didáctico a los cursos de la Open University inglesa, en la que el estudiante podía encontrar (casi) todo lo que se había escrito sobre el tema (McGrew, Wilson, 1982).

En realidad, el interés del periodo que va desde 1960 a 1980 tiene razones claras. Ante progresos teóricos que permitían representar el proceso de elección en los contextos públicos, el estudio de las decisiones destacó como uno de los instrumentos privilegiados para el estudio de la política y en particular de la distribución del poder político.

El referente principal lo constituye el volumen de Dahl *Who Governs?*, que representa una etapa fundamental en la afirmación del paradigma pluralista en la ciencia política del siglo xx. Volveremos de nuevo a ello en el capítulo 8, pero de momento podemos afirmar que el objetivo de la investigación de Dahl y sus colaboradores era mostrar cómo la efectiva distribución del poder político en las comunidades

locales (o más en general en las sociedades contemporáneas) no podía estudiarse sólo a través del análisis institucional —tiene poder quien ocupa posiciones de autoridad— ni tampoco sólo a través del análisis reputacional —tiene poder quien es percibido por sus propios conciudadanos como especialmente poderoso— sino que tenía que ser investigado preguntándose quién tiene la capacidad efectiva de influir en las elecciones clave, en las políticas públicas. En otras palabras, en la lógica de Dahl, el poder político es esencialmente el poder de tomar decisiones. O, si se quiere, la capacidad de que las instituciones públicas asuman las opciones que uno desea.

Dahl ponía pues en duda el valor, en el plano empírico, de la teoría de las élites. Aquella según la cual «bajo la fachada de la política democrática, quien suele dirigir las cosas en realidad es una élite social y económica» (Dahl, 1961, p. 6).^{*} Entre las preguntas que se planteaba, dos son especialmente interesantes para nuestros fines (Dahl, 1961, p. 7):

- ¿Cómo se toman realmente las decisiones políticas importantes?
- ¿Qué personas tienen más influencia sobre las decisiones?

La conclusión alcanzada en el caso estudiado —la ciudad de New Haven, donde tiene su sede la Universidad de Yale— es que, mirando el tema desde la perspectiva del largo plazo, había habido una transformación que supuso pasar del dominio de una oligarquía hacia un sistema abierto y pluralista, y que en el corto plazo, ello había conducido a un sistema político muy condicionado por el ejecutivo (el alcalde y la estructura burocrática permanente).

Para Dahl, el caso de New Haven es paradigmático de una evolución de la política americana y más en general de los sistemas democrático-representativos contemporáneos. Sistemas que se caracterizan por un modelo de «poliarquía», en el cual, el poder —entendido como la capacidad de un individuo o de un grupo de influir los comportamientos de otros individuos o grupos a través del uso de las instituciones públicas— puede ser observado a través de la reconstrucción de cómo son tomadas las decisiones importantes. Pero que, por otro lado, depende en cada caso de los recursos que cada sujeto sea capaz de movilizar. Por lo tanto, no cabe duda de que algunos actores son más potentes que otros porque pueden movilizar más recursos. Sin embargo y dado que:

* Existe traducción española: Dahl, R., *¿Quién gobierna?*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2010, p. 36

a) los recursos no son completamente acumulables y no es obvio que quien tiene una mayor cantidad de un determinado recurso disponga también de la mayor cantidad de otro, y que

b) en un régimen democrático se garantiza que todas las cuestiones puedan incluirse en el orden del día, es decir, puedan entrar en la agenda política, el poder político tiende a ser distribuido de un modo bastante amplio en la sociedad y no a estar concentrado en manos de unos pocos oligarcas.

La importancia y el éxito del trabajo de Dahl no pueden infravalorarse en absoluto.

En primer lugar, su conceptualización de la noción de poder político como capacidad de influencia, retoma y refleja la afirmación de Max Weber según la cual una autoridad política estable ha de fundamentar su poder en su legitimidad y, por lo tanto, apoyarse en que los ciudadanos crean de forma generalizada que tienen que obedecer las órdenes. Esto quiere decir, por supuesto, que el ejercicio del poder necesita recursos (legales, de consenso, de otro tipo), pero que no se identifica con ellos. El poder no es atributo de un sujeto sino, precisamente, una relación entre tal sujeto y otros sujetos. Al límite entre el soberano y la entera masa de los súbditos. Pero se da sólo si existe verdadera obediencia. Si ese poder permite modificar el comportamiento de otros sujetos.

En segundo lugar y claramente relacionado con el punto precedente, Dahl situó en el centro del análisis político el estudio de las decisiones. Para entender quién manda es necesario entender quién ha optado por una de las alternativas específicas. Al plantearlo así, reforzó la imagen pluralista de los sistemas políticos contemporáneos: dada la creciente complejidad de las decisiones verdaderamente importantes, es más que razonable imaginar que las sociedades contemporáneas vean interactuar una pluralidad de actores con diferentes objetivos y recursos que se influyen mutuamente.

Y precisamente por esta estrecha asociación entre el paradigma pluralista y el estudio de las decisiones, el enfoque de Dahl y de su escuela fue implícita y explícitamente criticado.

Las primeras objeciones fueron formuladas casi inmediatamente tras la publicación de *Who Governs?* y vinieron de dos autores (Bachrach, Baratz, 1963 y 1970) que acusaron a Dahl de desatender una dimensión importante del poder. Afirman, fundamentalmente, que no es cierto que la única forma de ejercicio del poder político, y quizás ni la más importante, sea la derivada de la capacidad de influir en las decisiones. Una forma ciertamente más sutil, pero no por ello menos

importante, consiste en el hecho de ser capaces de impedir que determinadas cuestiones sean tratadas en el orden del día y, por lo tanto, que pueda incluso iniciarse el proceso decisional. En otras palabras, es posible que los recursos de un actor específico sean tan grandes que pueda impedir que otro actor perciba la posibilidad misma de imponer elecciones que sin embargo serían de su propio interés. También plantea esta crítica, de un modo todavía más radical, Steven Lukes (1979) quien afirma que el mayor poder consiste en la capacidad de modelar las preferencias de los individuos, de modo que sean inducidos a apoyar elecciones que en realidad van en contra de sus intereses.

El método decisional en el análisis de la política queda así bajo sospecha, ya que podría de hecho esconder un conservadurismo implícito, en cuanto acredita como democráticos y pluralistas sistemas políticos en los que las elecciones finalmente llevadas a cabo son sólo aquéllas que no importan realmente a la élite dominante. Como veremos en el siguiente capítulo, esta acusación de conservadurismo tiende a resurgir en el debate científico sobre la toma de decisiones y, sin embargo, a pesar de la aparente solvencia de las críticas, entendemos que ello no es un motivo suficiente para descartar el análisis decisional de la caja de herramientas del científico por diversas razones.

En primer lugar, como han sostenido entre otros Parry y Morris (1974) muchas de las que se denominan como «no decisiones», son en realidad «decisiones de no decidir», y pueden ser estudiadas con los mismos instrumentos del análisis decisional, adaptándolos si ello es necesario. Por ejemplo, Crenson (1971), sobre cuyo trabajo volvemos más adelante, hizo exactamente esto a través de un análisis de las razones por las que una comunidad local, a diferencia de otra, no adoptó una política contra la contaminación atmosférica.

En segundo lugar, Lukes tiene razón al considerar que es posible que las instituciones y las élites que existen en toda sociedad, logren modelar las preferencias de los individuos para llevarles a preferir aquello que en realidad les conviene a las élites dominantes. Y sin embargo, el problema que se plantea es que los sistemas políticos democráticos, o como queramos llamarlos, están precisamente gobernados por las preferencias de los ciudadanos, partiendo de la hipótesis de que esas preferencias se corresponden realmente con los intereses de quienes las expresan. Si tal hipótesis no es verdadera, como es posible e incluso probable, ello nos deja con el incómodo interrogante de preguntarnos «¿Quién conoce los verdaderos intereses de los ciudadanos?». ¿La élite intelectual? ¿El partido político dominante? Se trata de preguntas a las que ciertamente no es posible dar una solución sa-

tisfactoria por ahora, y ello puede llevarnos a recordar la famosa frase de Winston Churchill (que no por casualidad había sido derrotado hacía bien poco en unas elecciones) según la cual «la democracia es la peor forma de gobierno, con excepción de todas las otras formas que han sido utilizadas a lo largo del tiempo».

En tercer lugar, es necesario recordar que en este volumen no examinamos el análisis de las decisiones en el ámbito público con el fin de estudiar la distribución del poder político en las sociedades contemporáneas, como pretendía Dahl. Nuestro objetivo, como hemos dicho, es tratar de comprender cuáles son los elementos que caracterizan los procesos de decisión y, por consiguiente, identificar las razones por las que ha sido adoptada una determinada opción, o valorar si resulta razonable pensar que una determinada propuesta pueda ser llevada a cabo. En otras palabras, pretendemos ocuparnos de las decisiones de *policy* y no de cualquier decisión llevada a cabo por actores políticos o institucionales.

Esta referencia a la tradición disciplinar del análisis de las políticas públicas es fundamental para comprender la diferencia entre el uso del análisis decisional realizado por los seguidores de la escuela pluralista y nuestro enfoque. Esto no se debe tanto al hecho de que, como también han sostenido algunos investigadores (Harrop, 1992), el concepto de política pública es más amplio que el de decisión, lo que sin duda es cierto, aunque, en última instancia, una política pública es también un conjunto de elecciones. La verdadera razón es que la cuestión de «quién manda» es sólo uno de los aspectos posibles, y quizás no el más relevante, de las preguntas de investigación que nos podemos plantear en el ámbito de la *public policy analysis*. De hecho, como dijeron acertadamente Heclo y Wildawsky (1974, p. XIV) «una *policy* no es una constante sino una variable, y el poder no es una suma finita, sino que es extensible en todas direcciones». Esta relativa marginalidad de la cuestión del poder político en el análisis de las políticas está determinada por el hecho de que el equilibrio final alcanzado en una decisión de *policy* puede poner de acuerdo, y a menudo lo hace, a una pluralidad de intereses distintos que no están necesariamente compitiendo entre ellos, y es una consecuencia de que las decisiones suelen tomarse en condiciones absolutas de incertidumbre (ontológica).

La relación entre estos dos conceptos fue bien expresada por Heclo: «La política tiene sus orígenes también en la incertidumbre: los hombres están colectivamente perplejos ante qué hacer [...] Los gobiernos no se limitan a ejercer el poder [...] sino que tratan también de encontrar la solución. El proceso de *policy making* es una forma de investigación colectiva en nombre y por encargo de la sociedad». Los

términos utilizados por Heclo (1974, p. 305) en el original —*governments not only power; they also puzzle*— dan cuenta de esta característica fundamental de las decisiones de política pública aún mejor que nuestra traducción. En este escenario, las críticas planteadas respecto al pluralismo —y por extensión al análisis decisional— son relevantes hasta cierto punto. Muy a menudo, el problema no se sitúa tanto en la posibilidad de imponer las propias preferencias, sino en qué puede hacerse realmente para tratar de afrontar un problema colectivo.

Dicho esto, es necesario añadir que al nivel micro de la decisión singular, la imagen plural, aunque no necesariamente pluralista, del campo decisional planteada por Dahl, funciona lo suficientemente bien para caracterizar la manera mediante la cual se desarrollan las elecciones de interés colectivo. Esto no significa necesariamente que haya una especie de destino ineluctable que lleva a las sociedades contemporáneas a devenir más abiertas y democráticas, o en cualquier caso más poliárquicas como sugiere la escuela pluralista. Sin embargo, el carácter cada vez más complejo de la toma de decisiones de política pública, el aumento de la incertidumbre sobre los resultados a medio y largo plazo (determinado por el hecho de que nuestros instrumentos de diagnóstico de las interconexiones entre diferentes aspectos de las sociedades contemporáneas han superado con creces nuestra capacidad de elaborar terapias apropiadas a los problemas que tenemos delante) hacen altamente plausibles hipótesis que sostienen la influencia de muchos y diversos sujetos en la arena de las políticas públicas.

Y, en cualquier caso, los instrumentos analíticos elaborados para el estudio de las decisiones son demasiado valiosos para renunciar a ellos al entenderlos asociados a una teoría política específica. Ello equivaldría a renunciar al análisis estadístico porque a menudo ha sido usado para demostrar la estrecha relación entre variables que, en realidad, no tienen entre sí ningún nexo causal plausible.

Además, en nuestro caso, el problema de la toma de decisiones importantes en la solución de los problemas colectivos, más que un problema científico, es un problema que tiene que ver directamente con nuestra vida como ciudadanos. Una ciencia de las políticas que quiera afirmar la propia relevancia, incluso práctica, no puede eximirse de plantear preguntas y tratar de dar respuestas adecuadas.

1.4. La estructura del libro

El tema de la decisión y del análisis decisional se expondrá como sigue:

En el próximo capítulo, retomando en parte lo expuesto en el párrafo precedente, trataremos de aclarar qué entendemos por decisión, y decisión de *policy* en particular, identificando la complejidad y la incertidumbre como componentes esenciales del tipo de fenómenos que nos interesan. Se discutirán después los principales modelos de análisis de la decisión que nos ha legado la literatura de las ciencias sociales. Concluiremos ese capítulo con la presentación del modelo usado en el volumen, especificando cuáles son sus componentes.

El capítulo que sigue está dedicado a los actores de los procesos decisionales. Tras una breve discusión sobre el concepto de actor, y en particular sobre la distinción entre actores individuales y actores colectivos, se analizarán a continuación los objetivos que tienen los actores, sus diferentes racionalidades de acción, los tipos de recursos que pueden movilizar y los roles típicos que éstos desempeñan en los procesos decisionales. Finalmente, se introducirá el concepto de *network* decisional y las propiedades que puede tener.

El cuarto capítulo aborda el examen del contenido de la decisión, de su influencia sobre los resultados del proceso y de las modalidades mediante las cuales éste puede ser analizado.

El quinto capítulo se ocupa de las formas que los actores pueden o deben utilizar para interactuar entre ellos. Tras una breve discusión sobre los procedimientos formales definidos institucionalmente, se presentará una clasificación de las modalidades de interacción que se pueden utilizar en el análisis.

El sexto capítulo concluye la presentación de los componentes del modelo con el examen del contexto (o entorno) de la decisión. Además de proponer modalidades simples para «medir» ese entorno, se introducirá el concepto de ventana de oportunidad.

En el séptimo capítulo se articulan los diversos componentes del modelo de análisis. Coherenteamente con la formulación ya anunciada, es decir, que nuestro punto de vista será el propio del innovador, o sea, de quien pretende alterar, de forma no marginal, el contenido de una política pública, dicho capítulo aborda las estrategias que se pueden poner en práctica para alcanzar los objetivos de trasformación. Se trata de un capítulo extenso en el que se pretende mostrar, a partir de un buen número de ejemplos, cómo todos los componentes del modelo pueden usarse con el fin de crear una situación favorable para la toma de la decisión. Los ejemplos de este capítulo, así como otros dispersos en todo el libro, proceden de la realidad italiana y española (con alguna incursión en la realidad latinoamericana) que los autores conocen bien, pero entendemos que pueden ser ilustrativos de situaciones parecidas que pueden darse en otros muchos lugares, e invita-

mos a construir casos y ejemplos en la misma línea procedentes de otras situaciones y/o países.

El capítulo que sigue está dedicado al modo en el que podemos estudiar las decisiones, poniendo así de relieve algunos elementos metodológicos imprescindibles, ya sean los diferentes objetivos cognoscitivos que pueden desprenderse del análisis decisional, ya sean las varias estrategias que pueden ser usadas con este fin.

El último y breve capítulo aborda la enseñanza del análisis decisional tomando en consideración la experiencia acumulada en investigaciones y casos anteriormente analizados.

Finalmente, un post scriptum sobre los efectos del cambio tecnológico en el proceso de formación de las políticas públicas, un glosario que retoma las definiciones que aporta el texto, y un apartado con las referencias bibliográficas, concluyen el volumen.

CAPÍTULO 2

¿CÓMO ENTENDER UNA DECISIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS? ¿NECESITAMOS UN MODELO?

2.1. Qué es una decisión de *policy*

El concepto en torno al cual gira este volumen es el de «decisión de *policy*» o «decisión de políticas públicas», y por lo tanto hemos de partir de este punto. Menos simple de lo que cabría imaginar.

Si tuviéramos sólo en cuenta la etimología de la palabra decisión, el problema sería bastante sencillo: decidir —del latín *de-coedere*— significa cortar, ir descartando las opciones disponibles hasta que sólo nos quede una. Decidir, por tanto, sería sinónimo de elegir, y decisión es sinónimo de elección.

Cada día tomamos muchísimas decisiones. A veces conscientemente y más a menudo de forma inconsciente (o, mejor, automáticamente). Esto implica que, al menos en abstracto, existen alternativas para muchas de las acciones que realizamos. Cuando nos levantamos por la mañana podemos decidir si tomarnos un café, un té o bien una copa de licor, pero ello implica de entrada que tenemos a disposición en casa estas tres bebidas o bien que podemos acudir fácilmente a un bar.

No obstante, es evidente que no podemos decidir despertarnos. El hecho de despertar es el resultado de un proceso natural (o forzado, vía despertador) que ocurre con completa independencia de nuestra voluntad. Podemos decidir suicidarnos arrojándonos desde una ventana, o menos trágicamente, tirarnos al agua desde un trampolín, pero en cambio no podemos cambiar de idea a mitad del vuelo. La ley de la gravedad lo impide.

Estos ejemplos ponen de relieve algunos elementos esenciales: la decisión implica un acto de voluntad y la existencia de alternativas. Si no existe ese acto, y no existen esas alternativas, no hay decisión.

Uno de los ejemplos más claros de la importancia del acto de decidir es probablemente la ceremonia del matrimonio, en cuyo transcurso se plantean explícitamente las preguntas «quieres tú, Carlos, tomar como esposa a la aquí presente Lucía» y «quieres tú, Lucía, tomar como esposo al aquí presente Carlos». La idea es que frente a una acción cargada de consecuencias como la elección de la persona junto a quien pasar (quizás) el resto de nuestra vida, es necesario hacer explícita la voluntad de tomar tal decisión, ofreciendo así la posibilidad de responder negativamente.

Pero justamente este ejemplo muestra lo que afirma Bobbio (1996, p. 11): «el acto de decidir, considerado en sí y por sí, [...] es de escaso interés analítico y suele ser difícil de atrapar desde el punto de vista empírico». Si tratáramos de explicar esa decisión, y acabáramos respondiendo a la pregunta de por qué Carlos y Lucía se han casado, con la conclusión de que ha sucedido porque han respondido afirmativamente a la pregunta que les ha planteado quien oficia la ceremonia, sería tautológico y estúpido. En realidad, seguramente «la elección» ocurrió mucho tiempo atrás, y las razones que condujeron a esa situación a menudo no son claras ni siquiera para los dos contrayentes.

Esto es todavía más evidente en el caso de decisiones adoptadas en ámbitos diferentes a la esfera personal. Por poner un ejemplo sacado de la crónica política española del 2013, el momento en el que el gobierno decidió aprobar un proyecto de ley que reforma el sistema educativo no coincide ciertamente con el día en que formalmente se aprobó en Consejo de Ministros. La decisión fue sin duda adoptada mucho antes y el contenido de la reforma ha ido cambiando y cambiará progresivamente a causa de la intervención de un amplio número de sujetos. Si sólo tenemos en cuenta la presentación en la rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros, no hubiéramos llegado a esa conclusión.

Por lo tanto, junto al hecho de que una decisión implica un acto de voluntad, y la existencia de alternativas, un tercer elemento fundamental es el proceso a través del cual se ha llegado a la elección final, o sea, la secuencia de acciones y de decisiones elementales que han acabado determinando su contenido.

Estudiar la decisión significa estudiar los procesos decisionales, los mecanismos mediante los cuales se «decide decidir», se analizan y se desechan las posibles alternativas y se alcanza el resultado final, que puede ser también el de «decidir no decidir», dejando las cosas exactamente tal y como están.

Esta última observación añade un cuarto elemento. Una decisión debe comportar al menos una potencial transformación o cambio en

el mundo que nos rodea. Si decidimos tomar un café en casa significa que nuestras provisiones de café disminuirán. Una ley de reforma del sistema educativo pretende modificar la manera en la que se organizan los ciclos formativos o los contenidos de las materias. Puede ser que al final esos cambios no se consigan, pero probablemente esa era la intención de al menos una parte de los sujetos que han intervenido en el proceso de elaboración de la reforma.

En consecuencia, una decisión ha de tener un objeto, unos contenidos, y esos contenidos pueden ser diversos.

En primera instancia, la decisión puede tener que ver con la elección de los medios que tenemos a disposición para alcanzar una meta, un objetivo. Para ir al trabajo, por ejemplo, podemos elegir coger el coche, utilizar el transporte público o, si disponemos de tiempo suficiente, ir a pie. Podemos elegir si pasar nuestras vacaciones en el mar o en la montaña, si enviar a nuestros hijos a una u otra escuela, etcétera. En estos ejemplos, los objetivos son claros: tenemos que ir a trabajar, queremos pasar unas buenas vacaciones y deseamos dar una buena educación a nuestros hijos.

Sin embargo, a menudo las cosas no son tan sencillas. A veces, para comprender de verdad las razones de una determinada elección hemos de ir más allá, ya que la verdadera decisión puede tener que ver más con los objetivos que queremos conseguir que con los medios disponibles para hacerlo. La elección de la carrera profesional puede ser un ejemplo: el problema a resolver en este caso no tiene que ver tanto con las alternativas a disposición como con los objetivos que se nos plantean. La elección de convertirse en médico puede estar dictada por la voluntad de ser útiles al prójimo, por el deseo de seguir la tradición familiar, por lo atractivo de una carrera en un sector intelectualmente estimulante o, sencillamente, por que pensamos que es una profesión en la que se gana mucho dinero. En buena medida, es cierto que las razones individuales que conducen a hacer la carrera de medicina seguramente incorporan una mezcla diferente de todos estos elementos, o incluso de otros, pero entonces lo que supone una verdadera elección, la decisión sustancial, es definir cuáles son los valores prioritarios que se quieren perseguir y que quizás nos llevarán a considerar alternativas profesionales completamente distintas a la de médico, como la de ser misionero, comerciante, físico o financiero.

El problema de si la elección es la de los medios o la de los fines (que seguramente a su vez pueden también considerarse medios en un nivel sucesivo: quiero hacerme rico o quiero ayudar al prójimo porque imagino que de ello dependerá mi felicidad) es evidentemente crucial en las decisiones políticas en sentido estricto (MacKenzie, 1982, pp. 16-17).

Antes de pasar a las decisiones «públicas», hemos de considerar otro aspecto que sigue estando relacionado con las decisiones que tienen lugar en la esfera privada. Hasta ahora, de hecho, hemos imaginado que las elecciones tienen consecuencias sólo para el sujeto que las lleva a cabo. Pero muchas veces ello no es así. Aunque siempre es determinante el comportamiento individual en el ámbito de la decisión, en algunos casos los resultados del proceso dependen de la acción de otros individuos. Por volver al ejemplo del matrimonio, el deseo de Carlos de casarse con Lucía se queda justamente en eso, un deseo (y probablemente un motivo de infelicidad) si Lucía no está de acuerdo en ello. De ahí el complejo problema de cómo sumar o agregar las preferencias individuales.

Este problema es crucial en las elecciones realizadas en la esfera pública, es decir, las que tienen consecuencias, directas o indirectas, reales o potenciales, sobre toda una colectividad, ya sea la población de un municipio, de una región, de una nación o del planeta entero. Desde el final de los estados absolutos (o incluso antes) y en cualquier caso en los régimenes democráticos, este tipo de decisiones son de carácter colectivo, ya que implican la necesaria interacción de una pluralidad de individuos. Como veremos en el próximo apartado, esta característica tiene consecuencias relevantes, sobre todo hoy en día.

De entre las decisiones adoptadas en la esfera pública, adquieren particular relevancia las que conciernen a las políticas públicas (las decisiones de *policy*). Hay que señalar que no son las únicas que se toman en la esfera pública: por ejemplo, las decisiones que implican un nombramiento (sea a través de elección o de otro tipo de designación) para ocupar posiciones dotadas de autoridad legal son igualmente importantes y sólo con una concepción excesivamente laxa sobre los conceptos a utilizar podrían ser asimiladas a las decisiones de *policy*.

Con todo, las decisiones de *policy* representan seguramente la parte más visible, y de mayor interés para los ciudadanos en relación con la actividad de gobierno, y por tanto, es importante aclarar de manera precisa qué es una política pública.

Una de las definiciones más difundidas es la que propone Dye (1987, p. 1) quien afirma que una política pública es «todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer». Con el mismo espíritu Mény y Thoenig (1989, p. 129) proponen la siguiente definición: «una política pública es el producto de la actividad de una autoridad investida de poder político [*puissance*] y de legitimidad gubernamental».

Más articulada es la definición que contiene un manual aparecido en varias lenguas que afirma que una política pública es «un conjunto

de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público (Subirats, Knoepfel, Larrue, Varone, 2007, p. 38).

Como es evidente, mientras Dye, Mény y Thoenig afirman que las políticas públicas son solamente las actividades desarrolladas por las instituciones públicas, Subirats-Knoepfel y sus coautores, aun afirmando la necesidad de la participación de éstas, admiten que los actores pueden ser también privados, aunque introducen dos cautelas: la primera es que el conjunto de las acciones debe ser, al menos en las intenciones, coherente, y la segunda, que apunta a la existencia de un problema colectivo.

Desde un mayor nivel de abstracción, podemos definir una política pública como un conjunto de decisiones y actividades que están ligadas a la solución de un problema colectivo, esto es, «cualquier insatisfacción relativa a una necesidad, una demanda o una oportunidad de intervención pública» (Dunn, 1981, p. 60).

Dentro de esta definición no hay limitaciones relativas a la coherencia de las acciones (hay que considerar actores del proceso también a aquéllos que se oponen a la solución del problema), ni a la obligada presencia de instituciones públicas (aunque estarán presentes con toda probabilidad). Es en cambio decisivo, la existencia de un problema colectivo cuyos contornos son objeto, inevitablemente, de la interpretación que haga de los mismos el analista. Un analista obligado, obviamente, a considerar qué piensan los actores y cómo éstos definen el problema. No se plantean tampoco limitaciones relativas a la naturaleza de los problemas, ya que es del todo evidente que en el curso de la historia y en diferentes lugares ha habido variaciones significativas de los problemas definidos como colectivos, o mejor aún, de los problemas para los que ha sido propuesta o requerida una actuación de los poderes públicos.

La razón por la que preferimos aquí optar por una definición más amplia está relacionada, en buena parte, con la ambición de este volumen ya declarada en el capítulo precedente y que será sucesivamente articulada en los capítulos finales. Como hemos dicho, queremos asumir decididamente un punto de vista propio del innovador. Es decir, de quien pretende alterar, de modo no marginal, el contenido de una política pública. Lo cierto es que no necesariamente los innovadores son actores públicos, aunque casi siempre tratan de influir en el comportamiento de las instituciones. Afirmar una relación biunívoca estricta entre actividades de los gobiernos y existencia de políticas públicas, sostendría el hecho de que más allá de las decisiones de modificar el modo de resolver un problema colectivo, e incluso antes

de reconocer la existencia del mismo, existen ya actores sociales, expertos, grupos de interés, personalidades individuales, en el entorno de esa problemática.

En realidad, se podría ir todavía más allá y sostener que lo que define como pública una política es únicamente la existencia de un problema colectivo. Actualmente buena parte de las políticas culturales en varios países del mundo son promovidas y sostenidas financieramente, a veces de modo predominante, por fundaciones o empresas. ¿Podemos considerar que dada esa situación, no se trata de políticas públicas? Y más aún, la expansión del microcrédito como instrumento para las políticas de desarrollo en los países más pobres se atribuyó en general a la Grameen Bank y a su fundador Mohammed Yunus. En teoría se trataba de una actividad casi exclusivamente desarrollada por sujetos privados, pero sin duda el problema al que trata de responder es colectivo. Hasta el punto que dicha actividad recibe financiación a fondo perdido o a tasa de interés muy baja por parte de instituciones públicas y organizaciones sin ánimo de lucro. No es éste el lugar para examinar a fondo esta cuestión, aunque es evidente que si una actividad se desarrolla en la esfera política ello acaba teniendo consecuencias importantes sobre cómo se toman las decisiones.

La definición aquí propuesta, en definitiva, nos permite observar las decisiones que nos interesan sin asumir de manera preconcebida que se deba apuntar exclusivamente a las actividades de los gobiernos. Y por tanto apuntando a que la esfera pública no se agota en el estricto espacio de lo institucional.

Por consiguiente, y recordando que una decisión conlleva un acto de voluntad, que puede concernir tanto a los fines como a los medios y que con toda probabilidad implicará la intervención de una pluralidad de sujetos, podemos definir como decisiones de *policy* los procesos de elección entre varias alternativas de solución en relación con un problema colectivo, y por lo tanto de transformación o de alteración de los modos mediante los cuales éste es afrontado.

2.2. Las características de las políticas públicas contemporáneas

Como acabamos de decir, el surgimiento de los problemas colectivos, o mejor, el reconocimiento de que un problema es colectivo, ha ido variando tanto en el tiempo como en el espacio. Lo que se considera como inevitablemente público en un país no tiene esa misma consi-

deración en otro. Por ejemplo, mientras que la exigencia de ahorrar para «mandar a los hijos a la universidad» es considerado como natural en EE. UU., no lo es en absoluto en Gran Bretaña, hasta el punto de que los aumentos de las tasas universitarias decididos por el gobierno laborista de Tony Blair, y después seguidos y profundizados por el gobierno conservador de David Cameron, han generado conflictos muy significativos en la esfera política y social. Al contrario, durante muchísimos años en Europa se consideró que introducir una legislación que evitara la formación de monopolios y oligopolios, similar a la estadounidense, era una injerencia excesiva del Estado en el funcionamiento del sistema económico.

Estas diferencias entre países existen y son llamativas, pero podemos igualmente advertir en los últimos 250 años una evolución de las políticas públicas que nos permite hablar de sus características típicas en la época contemporánea. Entendemos que se trata de un punto clave: sólo si se comprende la naturaleza de los problemas colectivos y las formas con las que hoy se piensa resolverlos, será posible imaginar cómo puede alguien que quiera impulsar un cambio o innovación, lograr una pequeña o gran trasformación en las políticas públicas.

La reconstrucción siguiente es necesariamente esquemática (y deudora de Dente, 2004), pero entendemos que no por ello menos útil para desarrollar nuestro razonamiento.

El punto de partida está representado por las revoluciones americana y francesa y por la generalización del modelo del estado liberal. Precisamente, en esta fase nacen algunas de las características básicas de las administraciones públicas que persistirán en las fases siguientes y que fueron magistralmente resumidas por Max Weber en la concepción de *burocracia legal-racional*. En las raíces de este modelo encontramos tanto las tareas propias del Estado como los instrumentos de los que se sirve. Las tareas propias del Estado liberal son las de asegurar internamente el orden público, permitiendo lo más ampliamente posible el que los ciudadanos puedan perseguir sus propios intereses, siempre que ello no menoscabe los intereses ajenos. En este sentido, los instrumentos utilizados son esencialmente de naturaleza regulativa, es decir, tendentes a determinar los comportamientos individuales y colectivos a través, o bien de reglas generales a las que obedecer (normas imperativas y de prohibición), o bien condicionando el desarrollo de determinadas actividades a la emisión de las autorizaciones o permisos pertinentes por parte de las administraciones públicas. En cualquier caso, la actividad administrativa está completamente dominada por la ley, de manera que el Estado liberal se vuelve sinónimo de *Estado de derecho*. Es decir, una forma de Estado en la

cual las instituciones públicas pueden hacer sólo aquello que está previsto en el conjunto de normas generales y abstractas aprobadas por los órganos titulares del poder legislativo. Y deben hacerlo además en la forma en que esa normativa establezca.

El Estado liberal del siglo XIX realizaba también actividades que no eran propiamente regulativas. Mantenía ejércitos permanentes, construía carreteras, canales y puentes, organizaba, y a veces gestionaba, la educación pública, etcétera. Sin embargo, realizaba estas actividades *como si* fueran actividades regulativas. En efecto, los procedimientos de adjudicación de una obra pública o los concursos de contratación en la administración, estaban encaminados a seleccionar la mejor oferta o el mejor candidato, pero lo importante era actuar de manera imparcial con respecto a los competidores, de manera que la anulación del concurso, y por tanto el retraso en la construcción de la obra o en la cobertura de la plaza vacante, se consideraba menos grave que la atribución del contrato a una empresa o a una persona mediante un procedimiento incorrecto. Era más grave vulnerar el procedimiento, que no construir o no la obra.

Las cosas cambian, incluso de manera radical, con la llegada del *welfare state* y, por tanto, con el aumento de las tareas de los poderes públicos. Esta «gran transformación» consistió en atribuir a las instituciones públicas, al Estado, la responsabilidad no sólo de poner remedio a los fracasos del mercado en la producción de bienes públicos sino, también y sobre todo, la responsabilidad de garantizar el crecimiento económico y social, la plena ocupación, la reducción de la incertidumbre para los ciudadanos a través de los sistemas de pensiones y de asistencia sanitaria y social. Es en esta fase cuando las dimensiones de las administraciones aumentan de manera inimaginable, así como la cantidad de recursos que éstas absorben (por poner sólo un ejemplo, entre el 1950 y el 1985 el gasto público porcentual del PIB pasa del 35,3 % al 47,3 % en Gran Bretaña y nada menos que del 23,6 % al 68,5 % en Suecia). A esta transformación de las tareas y de las dimensiones se sumó, y no podía ser de otra manera, una profunda transformación de los instrumentos de acción.

No sólo los intereses públicos son tutelados a través de un creciente uso de las transferencias financieras (pensemos en las pensiones), del uso de incentivos positivos y negativos (en las políticas encaminadas a favorecer el desarrollo económico, pero también en las dedicadas a la protección del medio ambiente), y a través de la producción directa de bienes y servicios (de la escuela a la sanidad). Pero lo que resulta más importante es que los instrumentos legislativos que están en la base de la acción pública cambian, por así decirlo, de sen-

tido. Pasan de ser «programas condicionales» —planteados bajo la fórmula «si..., entonces...» (por ejemplo: si subsisten determinadas circunstancias, entonces el ciudadano solicitante tendrá derecho a obtener el permiso para construir)— en «programas con objetivo», en los que se establecen los objetivos a alcanzar y no sólo los procedimientos a seguir. En este periodo, la principal fórmula de acción de los poderes públicos pasa a ser la *programación*, que atribuye al poder político la definición básica de los recursos disponibles, su distribución entre los diferentes campos de actividad pública y la definición de los objetivos a alcanzar a corto y medio plazo por parte de las estructuras o aparatos administrativos, dejando a estos últimos la tarea de desarrollar las actividades necesarias para que todo ello aconteciera. Es importante observar el fundamento constitucional de este cambio de primera magnitud en el papel de los poderes públicos viendo el contenido del artículo 3 de la Constitución Italiana, que fue copiado casi literalmente en el apartado 2 del artículo 9 de la Constitución Española, como elemento habilitador esencial de la intervención de los poderes públicos.

La consecuencia inmediata de todo ello fue la necesidad de ampliar la esfera de autonomía y de poder discrecional de las burocracias, como también renunciar en gran medida a la uniformidad que las había caracterizado hasta el momento. La expansión de la producción directa de bienes y servicios por parte de las administraciones públicas dio un fuerte impulso a la *descentralización* de las responsabilidades de las administraciones territoriales subnacionales, ya sea mediante la creación de nuevos niveles de gobierno (por ejemplo las regiones en Italia, Francia y de las Comunidades Autónomas en España), ya sea a través del fomento de la administración periférica de Estado, ya sea a través de la ampliación de las tareas de las administraciones locales. Esta progresiva diferenciación organizativa tenía dos objetivos principales: por un lado, ajustar lo máximo posible la estructura organizativa a las tareas atribuidas y, por otro, multiplicar los puntos en los que se ejercía el control político sobre la administración.

Todas estas transformaciones, de hecho, se dieron durante un tiempo bastante extenso y sin que en muchos casos se sintiera la necesidad de afrontar el problema de definir un nuevo modelo. En realidad, las nuevas tareas del Estado no sustituían por completo a las anteriores y los principios del Estado de derecho seguían siendo válidos en el desarrollo del *welfare state*. Si bien en lo referente al paso del Estado absoluto al Estado liberal es posible reconocer con suficiente claridad momentos de pausa y de reconstrucción de las administraciones

públicas (las ya recordadas revoluciones americana y francesa), no sucede lo mismo por lo que respecta al paso al Estado del bienestar que, por supuesto, se benefició de sucesos externos significativos (la crisis económica del 1929 y la consiguiente política rooseveldiana del *New Deal* y, sobre todo, el segundo conflicto mundial), sino que se da de manera más velada, con un crecimiento progresivo del gasto público y de la carga tributaria.

Por lo tanto, el modelo de administración del *welfare state* ha tenido características mucho menos nítidas que el modelo del Estado liberal. No sólo falta un Max Weber capaz de sistematizar sus rasgos esenciales, sino que la superposición de los nuevos principios a los tradicionales, acompañada de la mayor diferenciación de las funciones, ha ido generando una situación de complejidad notable.

Sin embargo, algunos elementos de este modelo son claramente observables.

En primer lugar, el énfasis en la *eficacia* de la acción —entendida como el éxito de las políticas públicas— constituye un rasgo distintivo del Estado del bienestar y se convierte en el nuevo modelo de legitimación del poder político. Si bien esta *legitimación funcional*, en la mayor parte de los casos, sirve de complemento y no sustituye por completo a la legitimación legal-racional propia de la fase precedente, si que puede fácilmente identificarse y de hecho constituye el fundamento de los poderes públicos en el curso del siglo XX.

Durante la última parte del siglo XX, sin embargo, el modelo del *welfare state* entra en crisis y se pone en marcha una transformación que todavía no ha concluido.

En parte, esta transformación viene determinada por causas endógenas. De hecho, la fase de esplendor del *welfare state* se caracterizó por un crecimiento continuo del gasto público que en muchos países llegó a superar la mitad del producto interior bruto. Era quizás inevitable que esta tendencia se frenara y que en algunos casos se invirtiera, ya que de lo contrario algunas de las bases capitalistas sobre las que se apoyan las sociedades y los sistemas políticos de los países más desarrollados —la propiedad privada de los medios de producción y la libertad de empresa— dejarían de tener sentido.

Pero la transformación tiene que ver sobre todo con los cambios en los problemas colectivos y por tanto en las tareas confiadas a las instituciones y administraciones públicas. Los cambios sociales y la naturaleza distinta de las políticas propias de los Estados contemporáneos son lo que explica la trasformación de las estructuras de gobierno en un mundo cada vez más globalizado, en el que la lógica que relacionaba estrechamente «mercado-nacional» con «Estado-nación»,

ha ido perdiendo fuerza, con las evidentes consecuencias en los sistemas fiscales.

Esto no quiere decir, por otra parte, ni que los poderes públicos hayan cambiado la forma de legitimación, ni que las cuestiones que han de afrontar sean menores en número o más fáciles de tratar. A título de ejemplo consideremos los siguientes tres puntos:

1. El desarrollo de la globalización económica, el aumento de la dimensión de los mercados, y en particular del financiero, ha puesto en cuestión o ha dejado obsoletos, como hemos ya insinuado, muchos de los instrumentos de gobierno de la economía; esto no quiere decir, por otra parte, que la demanda de desarrollo económico y de plena ocupación por parte de la población haya disminuido ni que, como muestran los acontecimientos de los últimos años, que los gobiernos sean considerados menos responsables por lo que respecta a la prevención y a la salida de las crisis económicas y financieras.
2. La mejora del conocimiento en el ámbito de las ciencias naturales ha mostrado las crecientes interdependencias entre el desarrollo industrial y las transformaciones del medio ambiente tanto a nivel local como a nivel global; la demanda de «desarrollo sostenible» plantea a los gobiernos retos de extrema dificultad y urgencia.
3. El desigual desarrollo económico a nivel planetario ha alimentado flujos migratorios sin precedentes que han transformado profundamente las sociedades occidentales; constituye un reto el garantizar la convivencia, en el sentido amplio del término, en una sociedad multiétnica, en la que ya no son tan decisivos ciertos presupuestos de valor compartidos por la gran mayoría de la población.

Estos tres ejemplos son indicativos del tipo de políticas públicas que resultan hoy necesarias y que, al mismo tiempo, son más complejas de desplegar. En esta fase histórica, sobre cuya evolución es imposible hacer previsiones, los procesos de *policy* adquieren características con las que hay que resignarse a convivir.

La primera de tales características es la explosión de la complejidad decisional. En el periodo liberal las políticas públicas se desarrollaban todas en el circuito parlamento-ley-burocracia y en el *welfare state*, los esfuerzos de programación y, sobre todo, la centralidad de las burocracias técnicas aportaban un cierto elemento de claridad respecto a la pregunta de Dahl acerca de «¿quién goberna?». Actualmen-

te, en cambio, asistimos a una dilatación de la red decisional tanto en el eje vertical (diversas áreas geográficas o esferas de gobierno) como sobre el horizontal (relaciones entre público y privado, especialmente). Todo ello envuelto además, por el cambio tecnológico que pone en cuestión, por una lado, las instancias de intermediación que no son capaces de aportar valor por sí mismas, y abre, por otra parte, nuevos escenarios de incertidumbre en el proceso decisional, con nuevos actores y nuevos recursos (véase post scriptum final al respecto).

Todos podemos observar la entrada de nuevos tipos de actores en los procesos decisionales. Al margen de los ya mencionados, baste pensar en el nacimiento de las autoridades administrativas independientes —cuerpos burocráticos que no responden a los representantes políticos electos— con tareas de regulación y de vigilancia en una serie de sectores clave, desde la política monetaria a la defensa de la competencia, desde la protección de los consumidores a la protección de la intimidad. O bien en el papel central que desempeñan las organizaciones no gubernamentales (ONG), a veces compuestas por profesionales y otras por voluntarios, en la implementación, e inevitablemente también en la formulación, de muchas políticas públicas, desde los servicios sociales a la cooperación o al desarrollo en países pobres. O más aún, en el crecimiento de las así llamadas *Civil Society Organisations* (CSO) que adoptan tareas de «perro guardián» (*watchdog*) sobre la labor de los gobiernos, a menudo en relación con las autoridades independientes que acabamos de mencionar. Todos estos nuevos actores se añaden a los ya tradicionalmente existentes; el resultado es una creciente pluralización de los puntos de vista en los procesos decisionales con consecuencias importantes, ya que se van alejando los modos concretos a través de los cuales deberían llevarse a cabo las decisiones públicas, tal y como estaba previsto en las reglas constitucionales.

Sobre el eje vertical, la suma de ambas tendencias hacia la globalización por un lado y hacia la descentralización por otro, ha conducido a acuñar el concepto de *gobierno multinivel* (*multilevel governance*), que sirve para indicar que, en prácticamente todos los sectores de *policy*, los resultados finales dependen de las acciones desarrolladas y de las decisiones adoptadas por diferentes sujetos que actúan en esferas territoriales y gubernamentales diferentes, el ámbito planetario y continental (pensemos en la Unión Europea), la esfera de los Estados nacionales; la de las autoridades regionales, la de los gobiernos locales, hasta llegar a los ámbitos de proximidad más directos. Esto significa que muchas veces resulta imposible identificar a los autores concretos de las decisiones, lo que evidentemente tiene consecuencias, en ocasiones devastadoras, sobre los circuitos de responsabilidad política.

Este crecimiento de la complejidad puede verse como una simple expansión de la tendencia hacia la poliarquía que, ya en los años cincuenta del siglo pasado, Dahl señalaba en la evolución del sistema político de New Haven, o puede argumentarse que se trata de una mutación genética. Lo que es indudable es que los procesos decisionales son hoy muy diferentes de los que se realizaban en el siglo XIX, cuando un grupo de hombres, todos pertenecientes a la misma clase social, discutían en los parlamentos cuál era la mejor manera de resolver problemas comunes a partir de un acuerdo esencial sobre los valores básicos que compartían. Como veremos, este aumento de la complejidad no es necesariamente negativo desde el punto de vista de la posibilidad de introducir trasformaciones incluso radicales en el cómo tratar los problemas colectivos, pero nadie puede negar que representa un cambio importante en lo que eran las prácticas habituales tiempo atrás.

Una segunda característica distintiva de las políticas públicas en la era contemporánea tiene que ver con el aumento de la incertidumbre, y en particular de la incertidumbre sobre los resultados de las decisiones adoptadas. Los gobernantes desconocen a menudo si las decisiones que quieren llevar a cabo podrán resolver el problema colectivo que quieren afrontar o si, por el contrario, lo agravarán. Hemos ya superado la época en la que, cuando aparecían nuevas cuestiones, bastaba con aumentar los recursos a invertir. Lo que se pone ahora en tela de juicio es si la alternativa preferida no amenaza con generar efectos negativos (externalidades negativas, en el lenguaje de los economistas) en otros campos o, incluso, si acabará siendo negativa para el propio problema que quiere tratarse. Es en ese punto en el que aparecen una serie de dilemas aparentemente insolubles. ¿La energía nuclear es una respuesta eficaz y eficiente a las exigencias del desarrollo, o bien nos expone a riesgos inaceptables y/o implica costes insostenibles sobre las generaciones futuras? Construir infraestructuras para facilitar la movilidad de vehículos (carreteras, aparcamientos, etcétera), ¿es una manera de mejorar la movilidad o es más bien un incentivo a usar medios privados de transporte que acabarán provocando un aumento de la congestión?

Los factores que determinan este aumento de la incertidumbre son numerosos.

En primer lugar, dicha incertidumbre está relacionada con el crecimiento de la complejidad decisional de la que ya hemos hablado. Si la eficacia de una política local depende de alguna manera de lo que se establecerá en un tratado internacional, es evidente que los actores no controlan un elemento clave de la cuestión que deben afrontar y, por consiguiente, sus previsiones acerca de la eficacia de su decisión están privadas de todo fundamento.

En segundo lugar, la aceleración de las transformaciones provocada por los procesos de globalización aumenta la probabilidad de choques exógenos y, en cualquier caso, hace imposible prever si y cuándo las tendencias presentes alcanzarán su punto culminante e invertirán su curso. Las crisis financieras y las grandes fracturas tecnológicas que en estos años nos afectan de lleno, representan ejemplos del tipo de choque que incide sobre la eficacia de las políticas, mientras que la caída de la natalidad en Italia o en España a partir de los años setenta del pasado siglo nos muestran cómo elementos aparentemente no centrales (cuántos niños necesitarán las escuelas infantiles en 5 años) pueden resultar esencialmente imprevisibles. Pero, en un nivel diferente y con consecuencias ciertamente dramáticas, ¿quién hubiera apostado hace 50 años que asistiríamos a un crecimiento de los fundamentalismos religiosos en el paso del segundo al tercer milenio?

En tercer lugar, el desarrollo del conocimiento, el progreso científico, ha aumentado enormemente nuestra capacidad de identificar interrelaciones posibles entre fenómenos diferentes sin que paralelamente haya aumentado nuestra capacidad de tratar de manera conjunta tales fenómenos. Para usar una metáfora médica, el desarrollo de las capacidades de diagnóstico, al menos en el sentido de poder afirmar que la causa de tal problema podría tener relación con un factor específico, ha superado con mucho el desarrollo de terapias adecuadas.

Finalmente, es necesario admitir con franqueza que hay problemas que sencillamente no sabemos cómo resolver, sobre los que somos simplemente ignorantes. La existencia de teorías económicas plenamente contradictorias sobre los factores que pueden determinar el desarrollo económico de un territorio, son un ejemplo de nuestra falta de certeza sobre cómo debemos comportarnos para alcanzar un objetivo que pueda ser ampliamente compartido.

De todo ello se deriva que la actividad de «*puzzling*», es decir, de búsqueda de soluciones apropiadas a problemas que parecen inabordables, pero no por ello menos apremiantes, tiende hoy a ser al menos tan importante por lo que respecta a las preocupaciones de gobernantes intelectualmente honestos, como el uso de los poderes de autoridad que les son atribuidos.

Con mayor razón, y se trata de la tercera característica distintiva de las políticas públicas contemporáneas, asistimos a un aumento de los conflictos entre grupos sociales, entre actores políticos y entre ciudadanos y autoridades públicas. Puede que algunos de estos conflictos sean cíclicos, o sea que a un periodo de mayor acuerdo en el tipo de elecciones a tomar, le siga otro en el que las contraposiciones se agudicen, pero al menos por lo que respecta a la relación entre ciudadanos y autorida-

des públicas, todo parece indicar que se trata de un fenómeno estructural. Prueba de ello son las encuestas de opinión que en todos los países desarrollados ven caer de manera preocupante la confianza hacia sus gobernantes. Un indicio que complementa lo que venimos afirmando es el crecimiento de la importancia y de la significación, bastante inéditos en el ámbito de las políticas públicas, de los tribunales que son llamados, cada vez más, a dirimir controversias en las cuales grupos sociales ponen en cuestión decisiones de las administraciones públicas, sin que existan claras certezas técnicas o científicas al respecto (Esteve, 2009). En muchos países aumenta el recurso a la democracia directa, con iniciativas referendarias que acaban saliendo victoriosas a pesar de que la gran mayoría de las fuerzas políticas se alinee contra ellas.

En conclusión, el mecanismo de transmisión de la demanda política y la capacidad de respuesta por parte de los representantes electos, parecen haber entrado en una fase de disfunción muy significativa. Ello puede ser el efecto de un sistema político que ha evolucionado de manera autorreferencial, perdiendo el contacto con los propios electores. O bien, las razones de la transformación se encuentran en el cambio en el núcleo central de los valores compartidos por los ciudadanos de los países desarrollados. A la pérdida de confianza respecto a un progreso social y económico indefinido, correspondería la emergencia de nuevos valores (los así llamados valores posmaterialistas) (Inglehart, 1977) y, en cualquier caso, la intransigencia ante la necesidad de hacer sacrificios, que en algunos casos atañen a la renuncia a pequeños o grandes privilegios en nombre de un futuro en el que ya no se consigue creer. Causa y efecto de estos cambios es también la progresiva desideologización, al menos en referencia a las líneas centrales de las ideologías y la cultura política propias de los siglos XIX y XX, y el nacimiento de nuevas identidades y nuevas adhesiones, algunas de las cuales muy antiguas y que tienen que ver con la religión, la etnia, la pertenencia territorial y lingüística, y otras que hacen referencia a otro tipo de dimensiones. Sea como sea, esta fragmentación social también parece caracterizar decididamente el mundo de las políticas públicas, y está en la base de la conflictividad que a menudo coge por sorpresa a los gobernantes mismos.

Muchos especialistas han puesto de relieve estos dos últimos elementos —la incertidumbre y el conflicto— que han dado pie a intentos de clasificación y sistematización de las situaciones decisionales típicas de la edad contemporánea. Un intento sobradamente conocido es el que se reproduce en la figura siguiente (para una aplicación al sector de la planificación territorial, véanse Christensen, 1985; Baldacci, 1991; Subirats, 2007).

FIGURA 2.1. *Problemas decisoria y estrategias de decisión.*

		Objetivos y valores	
		Compartidos	No compartidos
Situación	Conocida	Estrategias racionales o técnicas	Estrategias negociables
	No conocida	Estrategias experimentales	Estrategias inspirativas

Fuente: Elaboración propia a partir de múltiples referencias previas.

El principio de este intento de clasificación es mostrar que el nivel de incertidumbre sobre la capacidad de resolver el problema colectivo, y el nivel en que se comparten los objetivos a perseguir y, antes aún, el compartir que existe un problema a resolver, tienen consecuencias fundamentales que conciernen a las modalidades mediante las que es posible intentar afrontar la elección a tomar por parte de los actores.

El tipo de enfoque que desarrollaremos en las páginas siguientes se aparta, en realidad, de este planteamiento. No creemos que tratar de clasificar los problemas y construir relaciones unívocas entre los diversos tipos y enfoques estratégicos sea un camino viable. La complejidad decisional, y sobre todo la volubilidad de los contextos en los que se acaba decidiendo, hacen bastante inútiles tales ejercicios. Sin embargo, la matriz arriba reproducida es al menos útil, porque sirve para evidenciar que muchísimos problemas tienden a deslizarse hacia la casilla derecha inferior, dado que se dan, al mismo tiempo, un alto grado de incertidumbre y un alto grado de conflicto. Y si las estrategias contenidas en las otras casillas (la programación, la negociación, la puesta en práctica de experimentos controlados) son, al fin y al cabo, bastante precisas, es decir, consiguen ofrecer una orientación efectiva al actor, la afirmación de la necesidad de hallar «inspiración», sea o no tal exigencia asistida por técnicas como el *brainstorming*, es ciertamente muy poco capaz de orientar efectivamente las elecciones de quien trata de modificar la manera en la que se afronta y posiblemente se resuelve un problema colectivo.

Una última observación: no pensemos que las características típicas de las decisiones de *policy* aquí recordadas, complejidad, incertidumbre y conflicto, tienen que ver sólo con problemas de amplio espectro que tienen consecuencias a largo plazo. En realidad, encontramos exactamente las mismas características si se trata de aprobar una di-

rectiva europea, una ley del Estado o la construcción de un aparcamiento en una zona urbana. El síndrome NIMBY (*Not In My Backyard*), y por tanto el rechazo por parte de la población a la localización de una amplia variedad de infraestructuras, de lo que volveremos a hablar en este volumen, demuestra justamente cómo no es tanto ni tan sólo la dimensión de la intervención lo que genera conflictos y problemas intratables, sino la confluencia de un conjunto de factores que intentaremos mostrar en las páginas siguientes.

2.3. La necesidad de un modelo para el estudio de las decisiones

Las consideraciones precedentes ofrecen una imagen de la decisiones de *policy*, es decir, del proceso que permite elegir entre distintas alternativas de solución a un problema colectivo, que puede recordar el partido de croquet de *Alicia en el País de las Maravillas*. Similitud que sugirió hace ya más de cuarenta años Karl Deutsch (1963), una época en la que las cosas parecían (vistas desde los tiempos actuales) bastante más sencillas que hoy.

En un campo lleno de surcos y pendientes, las pelotas eran puercoespinos con tendencia a desenrollarse e ir cada uno por su lado; los palos eran flamencos que en el momento del golpe se daban la vuelta para mirar al jugador con aire interrogante; y las puertas eran soldados formando arcos que también se levantaban y se movían. Si todo eso no fuera suficiente, los jugadores no respetaban los turnos y discutían por las bolas. No es extraño que Alicia, una niña inglesa educada con toda formalidad, encontrara el juego «verdaderamente difícil». El juego decisional presenta características similares e incluso más complicadas, dado que no siempre todos los jugadores tienen intención de serlo ni de ganar.

Pero para entender una realidad muy compleja hace falta poner un poco de orden, sin simplificar por ello demasiado el problema. Éste es el principal motivo por el que resulta necesario recurrir a modelos teóricos.

Se trata de un punto esencial del análisis. Como ya hemos apuntado en el capítulo anterior, si queremos utilizar el estudio de las decisiones (y en general de cualquier fenómeno en la esfera política y social) para generar conocimiento dotado de cierto valor, es necesario partir de un esquema conceptual. Un esquema que permita la especificación de las variables que pueden usarse para indagar ese conjunto de fenómenos que hemos llamado «decisiones de *policy*» o decisiones

de políticas públicas. Ello implica que el analista «tiene en mente» un modelo conceptual, o sea un conjunto de suposiciones sobre las variables que componen el caso o fenómeno a analizar, y sin duda ello condicionaría el tipo de explicación que acabará ofreciendo.

Como apuntó Graham Allison (1971) en el caso de la crisis de los misiles en Cuba, los modelos son «lentes conceptuales» de las que no podemos prescindir y que, implícita o explícitamente, consciente o inconscientemente, utilizamos para describir, incluso antes que para explicar, la realidad que tenemos enfrente.

La existencia necesaria de ese filtro analítico y conceptual no se tiene en cuenta muchas veces por parte de aquéllos que no son científicos sociales.

Uno de los epígrafes iniciales en el volumen de Allison ya citado, es la siguiente frase de Alexis de Tocqueville:

He conocido a intelectuales que han escrito libros de historia sin haber nunca tomado parte directamente en los asuntos públicos, y a políticos que han contribuido a producir acontecimientos sin reflexionar acerca de ellos. He observado que los primeros tienden siempre a encontrar causas generales, mientras que los segundos [...] tienden a imaginar que todo se explica en base a incidentes específicos, y que los hilos que ellos son capaces de mover son de hecho los que mueven el mundo. Hay que imaginar que unos y otros se equivocan.

O bien, podemos recordar la célebre frase de J. M. Keynes: «los hombres prácticos, que se creen al margen de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto». (Keynes 1935, 2003, p. 358).

Puede parecer absurdo que para encontrar un sentido al mundo que nos rodea sea necesario recurrir a la teoría, y no sólo a la indagación empírica. Pero es totalmente cierto. Fiarse de los propios sentidos en la explicación directa de los fenómenos puede conducir a graves errores. Cabe recordar, por ejemplo, que costó mucho tiempo y conflictos muy serios el refutar la teoría de Tolomeo, según la cual la tierra no se mueve y el sol gira a su alrededor. A fin de cuentas, la experiencia compartida era que por la mañana el sol se encontraba en el este y por la tarde en el oeste, y ello justificaba totalmente la orden de Josué en la Biblia que comandaba a detenerse precisamente al sol y no a la tierra.

Podemos observar hoy exactamente el mismo fenómeno frente al difuso escepticismo respecto a la teoría del cambio climático, del calentamiento global debido a la acumulación de gases invernadero en la atmósfera. Sólo falta que tengamos un invierno particularmente

frío o un verano muy lluvioso para que los comentarios irónicos se multipliquen.

Y, en cambio, tenemos tanta necesidad de modelos conceptuales que los utilizamos aun sin saberlo, tal como veremos enseguida.

En las páginas siguientes presentaremos cuatro modelos decisionales distintos. Con este término entendemos «una construcción analítica que establece los elementos esenciales» del proceso de toma de decisiones. O sea, «el decisor, sus recursos cognitivos, las actividades de búsqueda de las soluciones, las modalidades y los criterios de la decisión y sobre todo [...] las relaciones que existen entre esos diversos elementos» (Bobbio, 1996, p. 13).

A tales modelos les podemos atribuir, implícita o explícitamente, un valor descriptivo, más que explicativo. Pero también a veces un valor prescriptivo, ya que son utilizados para indicar cómo las decisiones deberían ser tomadas si se quiere maximizar eficacia y eficiencia en la solución del problema.

En el apartado final del capítulo presentaremos un modelo basado, principalmente, en uno de los que la literatura propone, con algunas «contaminaciones» de los otros modelos, y que entendemos resulta capaz de reflejar de manera bastante realista cómo tienen lugar efectivamente las decisiones de *policy*. Los elementos que componen ese modelo serán profundizados y operacionalizados en los capítulos siguientes.

2.3.1. EL MODELO RACIONAL

El inevitable punto de partida de cualquier reflexión sobre los modelos conceptuales capaces de representar los procesos decisionales es el llamado modelo racional.

Desde la lógica aristotélica hasta la planificación económica centralizada de los regímenes comunistas, pasando por la gran cantidad de la literatura de *management* y empresa, la idea que parece dominante es que las elecciones realizadas por los individuos están y deben estar ligadas a una serie de operaciones racionalmente fundadas y correctamente ejecutadas.

En esencia, el modelo racional prevé que quien tome una decisión debe:

1. Establecer un orden de prioridad de los propios valores y de los objetivos que se derivan de ellos.
2. Conocer todos los medios posibles que le permitan alcanzar tales objetivos.

3. Valorar las consecuencias, en relación con los objetivos considerados prioritarios, de cada una de las alternativas.
4. Calcular los costes asociados al hecho de escoger cada una de las alternativas u opciones disponibles.
5. Escoger la opción que asegure maximizar los beneficios y minimizar los costes.

Como es evidente se trata, en primer lugar, de un modelo prescriptivo, dado que asume que la decisión óptima desde el punto de vista del problema a resolver será la que se tome siguiendo un proceso lo más parecido posible al aquí resumido. Y, de hecho, los manuales de gestión pública y privada acostumbran a contener un amplio número de prescripciones que se relacionan explícitamente con este modelo. Tenemos buen ejemplo de ello en los modelos que se usaron en temas vinculados a temas de presupuesto y de inversión, como por ejemplo el *Planning, Programming Budgeting System* en los EE. UU. durante los años 60 del siglo pasado o la *Rationalisation des Choix Budgétaires* en Francia en esa misma época. Asimismo el uso del análisis coste-beneficio está también explícitamente previsto por las normativas italianas, españolas y europeas en materia de Análisis de Impacto de la Regulación, entendiendo que ello es la mejor manera para minimizar el riesgo de generar sujeciones normativas indebidas, y sobre todo inútiles, en el comportamiento de los sujetos privados o públicos.

¿A qué se debe el éxito extraordinario del modelo racional?

En primer lugar a que, como apunta Bobbio (1996, p. 17), promete «crear un espacio fuera de la política», donde las elecciones concretas, no aquéllas acerca de las grandes opciones y los objetivos generales, sino aquéllas que representan el núcleo de las políticas públicas, puedan ser tomadas desde una perspectiva exclusivamente técnica, sin necesidad de largos y cansados debates. La esperanza que contiene es que bastaría con definir, técnicamente, la forma y los parámetros del tema sobre el que decidir en una ecuación, meter los datos en un ordenador, y así tomar la elección acertada.

Pero una segunda razón del éxito es que este modelo parece capaz de explicar todo lo que sucede en el mundo real de las decisiones de *policy* y, en especial, los fracasos que las rodean.

De hecho se asume que (Bobbio, 1996, p. 18):

1. Sea posible una neta separación entre fines y medios y que los primeros estén totalmente determinados antes de la elección de los segundos;

2. El proceso de toma de decisiones pueda ser efectuado por un único decisor (individual o colectivo) o, en cualquier caso, por una entidad capaz de expresar preferencias ordenadas y no contradictorias;
3. El análisis de las alternativas existentes y de las consecuencias derivadas de las mismas pueda disipar las incertidumbres que rodean la decisión;
4. Existan recursos suficientes para el análisis y, en especial, que se disponga de todo el tiempo necesario para evaluar las consecuencias de todas las opciones posibles y, antes, para poder descubrir la existencia de todas esas alternativas.

Puesto que es bastante evidente que la posibilidad de que todas estas condiciones se den simultáneamente es altamente improbable, existe siempre la posibilidad, al menos, de explicar por qué las cosas no funcionaron como debían. Fallaron los recursos, fallaron las informaciones, falló la coordinación, falló una cadena de mando ordenada, la comunicación no fue la adecuada, etcétera. Gran parte de las prescripciones que los consultores o los adjuntos a la dirección formulan al término de una intervención están siempre muy relacionadas con el hecho de que es necesario asegurar que en el futuro los procesos decisionales sean más racionales. Es decir más próximos al modelo ideal trazado precedentemente.

Y he aquí el problema.

De hecho, si el modelo se usara sólo en una óptica prescriptiva, quizás sería inútil y un tanto costoso pero no sería demasiado perjudicial.

El inconveniente es que todos nosotros tendemos a usarlo en clave descriptiva y explicativa, como simple modo de comprender los objetivos de alguien observando sus comportamientos. El silogismo es pues el siguiente:

PREMISA MAYOR: Todos aquéllos que quieren A eligen X

PREMISA MENOR: Mario ha elegido X

CONCLUSIÓN: Mario quería A

Resulta evidente que el silogismo se basa en una premisa de cuya verdad (ontológica) nunca podremos estar seguros. No obstante, que tire la primera piedra quien nunca haya razonado en estos términos. En la vida cotidiana hacemos continuamente razonamientos de este tipo y muy a menudo son correctos. Adaptando un ejemplo propuesto por Regonini (2001, p. 94), si nos encontramos a un amigo por la calle

corriendo y vestido con traje, imaginamos, y es perfectamente posible, que llega tarde a una cita.

Sin embargo, sobre todo en el campo de las decisiones de *policy* —a causa de las características de la complejidad decisional, la incertidumbre sobre los resultados y la conflictividad latente o explícita— basar la interpretación de lo que sucede en un modelo de este tipo, puede llevarnos a no entender qué ha pasado y sobre todo por qué ha pasado. Los boxes 1.1 y 1.2 del capítulo anterior planteaban exactamente este problema: ¿cuál era el objetivo que perseguía la mayoría parlamentaria con la aprobación de la reforma del Título V de la Constitución Italiana?, o en el otro ejemplo, ¿Cuál es el objetivo que se planteaba el gobierno del PP con la aprobación del proyecto de ley Wert? Una misma decisión, un mismo comportamiento tiene muchas posibles explicaciones alternativas y quizás sólo una es la correcta.

Y sin embargo, muy frecuentemente la explicación de los resultados recurre implícitamente a este modelo. La búsqueda de los «responsables» de la crisis financiera del 2008 muestra una continua oscilación alrededor del eje representado por el modelo racional: los banqueros (o los gobernantes) son culpables porque han actuado irracionalmente en base a informaciones parciales y a premisas incoherentes, o bien, al revés, son culpables porque en realidad tomaron decisiones completamente racionales desde su punto de vista y, de este modo, perseguían objetivos contrarios al bien común. La posibilidad de que los resultados se hayan producido por razones totalmente distintas a las intenciones y a los conocimientos de un puñado de personas está del todo ausente en las numerosísimas explicaciones de tipo conspiratorio que encontramos todos los días en los periódicos.

El problema, como parece evidente, se encuentra en el conjunto de condiciones que el modelo presupone y, en particular, por la hipótesis de que el decisor sea uno (o que actúe con una lógica unitaria) y que este uno tiene una información perfecta sobre los objetivos que se propone, sobre las alternativas de que dispone y sobre las consecuencias en términos de costes y beneficios de cada alternativa.

¿Hemos pues de tirar el niño con el agua sucia y renunciar a cualquier explicación de los procesos decisionales basada en la lógica y en la suposición de que los individuos persiguen sus propios intereses?

2.3.2. EL MODELO DE RACIONALIDAD LIMITADA

No necesariamente, responde Herbert Simon, premio Nobel de Economía y especialista en organizaciones públicas y privadas, en el

volumen *El comportamiento administrativo*, publicado tras la Segunda Guerra Mundial (Simon, 1947).

La racionalidad de un actor, afirma, no radica en que sea cognitivamente capaz de conocer todos sus objetivos, todas las alternativas posibles, todas las consecuencias que generará cada una de esas alternativas, sino en que su comportamiento sea al menos potencialmente *purposive*. O sea, destinado a alcanzar un objetivo, aunque ese objetivo no esté del todo o completamente definido desde el principio del proceso. El decisor intentará comportarse coherentemente, pero deberá asumir inevitablemente una serie de límites cognitivos:

- Tener un conocimiento limitado de las alternativas disponibles.
- Poseer una capacidad intelectual limitada (hay un límite en el número de cuestiones o de aspectos de una misma cuestión en los que uno es capaz de pensar simultáneamente).
- Disponer de una memoria limitada.
- Disponer de una capacidad de atención limitada (el tiempo que cada uno puede dedicar a la solución de un problema decisional no supera un cierto umbral).
- Estar sujeto a costumbres y rutinas.

En una situación de este tipo, el decisor racional, en el sentido que acabamos de mencionar, «busca caminos de decisión satisfactorios o suficientemente buenos» sobre la base de los criterios y de las informaciones de las que dispone, evitando fijarse objetivos de optimización en sentido absoluto o, si se quiere, de maximización de la eficacia en la solución de los problemas.

El modelo de racionalidad limitada consiste, en esencia, en esto: en la aceptación de los límites cognitivos y en la adopción explícita de un criterio decisorio mucho menos exigente que el implícito en el modelo racional. Tiene un valor prescriptivo, en el sentido de que propone detener el proceso de búsqueda de las alternativas en cuanto aparece una opción que se considere satisfactoria, y un valor descriptivo y explicativo, en el sentido de que acepta que la elección del decisor pueda no sólo no ser la mejor posible en absoluto, sino que pueda estar basada en análisis incompletos o incluso erróneos.

Esta postura es todavía más comprensible si se tiene en cuenta que Simon habla sobre todo de decisiones que no son tomadas en completa soledad por un único decisor, sino que se dan en contextos organizativos e institucionales complejos y que, por lo tanto, suelen requerir de la creación de coaliciones. Además, Simon pone de relieve que su modelo se aplica esencialmente a las decisiones nuevas, mien-

tras que para las de carácter rutinario, las organizaciones deberán disponer de procedimientos operativos estándares que traten de minimizar la posibilidad de error.

En realidad, un mecanismo así explica, mucho mejor que el modelo precedente, gran parte de nuestras decisiones individuales, desde la elección del coche nuevo a comprar, a la del lugar donde pasar nuestras vacaciones veraniegas. Si estuviéramos obligados a ajustarnos a las prescripciones del modelo racional, nos arriesgaríamos a conservar indefinidamente nuestro viejo coche o a quedarnos en casa todo el verano, mientras seguimos buscando alternativas y evaluando costes y beneficios de cada una de ellas.

Esta última observación muestra que el modelo de racionalidad limitada comparte con el anterior un elemento clave, esto es, la idea de que la decisión concierne a un individuo o a un sujeto (entendido como coalición de individuos) que es capaz de situar sus propias preferencias en un orden de prioridad transitivo (según el cual si la elección A se prefiere a la elección B y la elección B a la elección C, se deduce que la elección A será preferida a la elección C). Tal como muestra el Box 2.1, si la decisión es tomada por un actor colectivo, esto no siempre es posible.

BOX 2.1 LA PARADOJA DE CONDORCET

Se encarga a una comisión tomar una decisión sobre cuál es la tecnología más adecuada para la producción de energía eléctrica, escogiendo entre energía solar (S), energía nuclear (N) o combustibles fósiles como el petróleo (P). Son llamados a formar parte de la comisión un representante de los ecologistas que llamaremos Verde, un representante de la comunidad de los tecnólogos que llamaremos Blanco y un economista que llamaremos Rojo. Se trata de tres personas racionales que saben bien que quizás no lograrán hacer prevalecer su punto de vista y que, por lo tanto, es conveniente no tener sólo una opción, sino también una segunda elección para aumentar la probabilidad de evitar la que cada uno de ellos considera la más negativa. Verde, razonando desde la lógica del desarrollo sostenible, prefiere sin duda las energías renovables, esto es, la solar respecto a los combustibles fósiles, pero prefiere el petróleo a la nuclear, que conlleva, des de su punto de vista, importantísimos riesgos. Blanco, en cambio, en una lógica de desarrollo tecnológico e industrial, prefiere la elección nuclear a la solar, pero de todos modos ve con simpatía ésta última, por las potencialidades de evolución que presenta con relación al uso del petróleo, que se basa en tecnologías ya superadas. Finalmente, Rojo, que razona exclusivamente desde el coste del kW/hora producido, piensa que en la situación actual el uso del petróleo es más eficiente que el desarrollo

de la energía nuclear, que conlleva inversiones elevadísimas pero, en cualquier caso, piensa que esta última es mucho mejor que la energía solar, gravemente inefficiente desde el punto de vista económico. La tabla siguiente sintetiza las posturas.

	Verde	Blanco	Rojo
Primera elección	(S) mejor que (P)	(N) mejor que (S)	(P) mejor que (N)
Segunda elección	(P) mejor que (N)	(S) mejor que (P)	(N) mejor que (S)
Consecuencia	(S) mejor que (N)	(N) mejor que (P)	(P) mejor que (S)

Si se pasa a las votaciones, ¿qué sucede? La elección de la energía solar respecto al petróleo es apoyada por dos votos (Verde y Blanco) contra uno (Rojo). La del petróleo respecto a la nuclear cuenta también con dos votos (Verde y Rojo) contra uno (Blanco). Debería resultar, por la propiedad transitiva, que la solar debería ser preferida a la energía nuclear. En cambio, tal como puede observarse en la tabla, sucede exactamente lo contrario. Blanco y Rojo dejan en minoría a Verde.

Se trata de la llamada Paradoja de Condorcet, que amplió sucesivamente Kenneth Arrow en el teorema de imposibilidad, según el cual es imposible crear una única función del bienestar social mediante la agregación de las preferencias individuales en condiciones de democracia (para una mayor profundización, véase Dunn, 1981, pp. 227-230).

A partir de lo cual, sigue siendo preciso encontrar un modelo adecuado para representar las elecciones colectivas.

2.3.3. EL MODELO INCREMENTAL

El modelo incremental parte de un artículo de Charles Lindblom aparecido en 1959 y que significativamente lleva por título «The science of muddling through» (aproximadamente, «la ciencia de salir del paso» o «la ciencia de ir tirando»). En este artículo, Lindblom entiende que una observación detallada de los procesos de *policy making* pone de relieve las siguientes características recurrentes (Lindblom, 1959, en Aguilar, 1992):

- Los valores, los objetivos y el análisis empírico de la acción a desarrollar no pueden considerarse de manera autónoma, sino que están estrechamente entrelazados.

- Dado que fines y medios no pueden diferenciarse de manera total, el análisis de la adecuación de los medios a la consecución de los fines es a menudo inapropiada o limitada.
- La prueba de que una *policy* es apropiada, acostumbra a surgir del hecho de que diferentes analistas estén de acuerdo en su adopción, sin que necesariamente lo estén en que sea el medio mejor o más adecuado para un objetivo compartido.
- El análisis sobre alternativas y consecuencias de cada una, está radicalmente limitado en el sentido de que (a) no se tienen en cuenta importantes posibles consecuencias, (b) no se consideran importantes políticas alternativas y (c) no se incorporan valores importantes.
- Una serie de comparaciones sucesivas reduce o elimina cualquier posible confianza en que la teoría lo resolverá.

El efecto combinado de tales características es que el resultado de un proceso de *policy making* que no acabe en tablas o en la inacción, consiste, habitualmente, en una decisión que se aparta poco del *status quo*; es decir, es precisamente incremental.

Así pues, la pregunta que Lindblom se plantea es si todo ello es fruto sólo de la total irracionalidad de los decisores o más bien corresponde a una determinada característica específica, y no necesariamente negativa, de los sistemas políticos contemporáneos. La respuesta a esta pregunta irá ganando grosor en los cuarenta años siguientes y evolucionará principalmente sobre dos planos.

En primer lugar, y de manera no muy diferente a Herbert Simon, Lindblom sostiene que la búsqueda de la racionalidad absoluta, que él llama sinóptica, es inútil, dado que por una parte es imposible alcanzarla, y por otra parte, porque puede ser potencialmente perjudicial, dado que puede conducir a graves errores a veces irreparables. Los límites cognitivos de los actores, los vínculos o condicionantes que derivan del contexto político e institucional, la imposibilidad de formular previsiones sobre la probable aparición de choques o conflictos exógenos, son factores que imposibilitan recurrir al modelo racional en clave prescriptiva y hacen totalmente irrelevantes o inútiles las explicaciones de los comportamientos observados si se usa el modelo racional en clave descriptiva/interpretativa.

Pero, a todo ello, Lindblom añade un sucesivo, y enorme, paso llamando la atención sobre el hecho de que la elección que emerge del proceso de toma de decisiones no es casi nunca un acto de voluntad de un decisor aislado, sino el producto de una interacción social. Todas las decisiones de política pública son coproducidas por una plura-

lidad de actores con valores, objetivos y lógicas de acción diferentes. Aun cuando la elección afecte o implique sólo a un decisor individual, éste seguramente habrá tenido en cuenta las preferencias y los recursos de otros actores en la selección de las alternativas, y lo hará, al menos, para evitar que esos actores ejerzan poderes de voto o de obstrucción en la fase de puesta en práctica de la decisión.

Si somos más precisos, lo que Lindblom sostiene es que los actores de los procesos de *policy making* se encuentran normalmente en una situación de interdependencia parcial, en el sentido de que por un lado tienen objetivos e intereses que están estructuralmente en conflicto y que, por otro lado, se necesitan los unos a los otros. El ejemplo típico es aquél en que una decisión ha de ser tomada conjuntamente por varias administraciones públicas: los representantes de cada una de ellas harán todo lo posible para maximizar las ventajas para su propia administración, pero son perfectamente conscientes que al final estarán obligados a llegar a un acuerdo. Una configuración de este tipo explica los criterios de elección y los resultados más probables de los procesos decisionales: se opta por aquello sobre lo que nos podemos poner de acuerdo y, de este modo, la elección recaerá casi siempre en la alternativa que se aleje lo menos posible del *status quo*, del sitio en el que ya nos encontramos. No será ni la alternativa óptima, ni la satisfactoria, sino simplemente aquélla sobre la que es posible el acuerdo. De ahí que hablemos de decisión incremental.

El modelo de Lindblom se ha demostrado como altamente realista y ha influido en una larga serie de reflexiones y de investigaciones empíricas. Por un lado se mostraba perfectamente en sintonía con el paradigma pluralista que, como hemos visto en el capítulo precedente, se iba imponiendo en la ciencia política americana durante los mismos años. Ello no impidió que recibiera críticas, incluso duras, sobre todo por lo que respecta a sus implicaciones prescriptivas. Por ejemplo, Dror (1964) afirmó que el modelo incremental justifica de hecho «las fuerzas contrarias a la innovación imperantes en toda organización» pública o privada. En cambio, Etzioni entiende que no introduce la distinción necesaria entre las decisiones fundamentales, aquéllas por las que siempre es necesario recurrir al modelo racional o en cualquier caso a una aproximación al mismo, y aquéllas «normales», que son incrementales, pero que se desarrollan en el marco que ofrecen las primeras (Etzioni, 1967). Hay quien considera asimismo que todo el debate abierto por la contribución de Lindblom es artificial ya que de hecho no podemos esperar que la realidad corresponda exactamente a un ideal (Smith, May, 1980, p. 123).

En relación con todas estas críticas, Lindblom contestó reivindicando no sólo la superioridad analítica del modelo, en cuanto capaz de explicar mejor lo que sucede en la realidad, sino también su bondad desde el punto de vista prescriptivo, en cuanto ofrece indicaciones útiles para mejorar el tipo de análisis necesario para preparar las decisiones y, en último término, las decisiones mismas.

El análisis incrementalista ha ido conociendo versiones diferentes. La opción inicial fue ofrecer a los decisores la oportunidad de actuar mediante «comparaciones limitadas sucesivas» para simplificar al máximo las exigencias cognitivas antes de la adopción de la elección. En la práctica, se trataba de proceder secuencialmente valorando únicamente las opciones que se alejasen lo menos posible del *status quo*, ignorando, al mismo tiempo, las consecuencias de las alternativas analizadas que no estuviesen estrechamente ligadas al problema decisional y, por tanto, también los valores conectados con esas alternativas. Posteriormente, Lindblom propuso versiones más complejas de la misma propuesta, quizás incluso inútilmente complejas, bajo nombres como «incrementalismo disjunto» y «análisis estratégico». Lo importante, sin embargo, es que el análisis incremental, en opinión de Lindblom, es siempre superior al análisis racional sinóptico por el simple hecho de que el primero sabe que es incompleto, mientras que el análisis sinóptico, siendo igualmente incompleto, tiende a ocultarlo.

Además, el análisis incremental funciona también porque parte de la existencia de una pluralidad de actores, y el conocimiento producido deriva esencialmente de su interacción. Esto es del todo evidente en ese específico tipo de interacción que es la negociación: «si un gobierno decide controlar la tasa de salarios con el fin de controlar la inflación, la tarea de establecer el nivel de salario apropiado puede sobrepasar la capacidad de análisis de cualquiera [...] En este caso, una forma de interacción llamada negociación entre los representantes de la dirección, de los trabajadores y del público en un consejo tripartito» puede definir los incrementos salariales aceptables (Lindblom, 1980, 1991, p. 40). Pero, más en general, dejar directamente en manos de los actores de los procesos la tarea de generar el análisis dirigido a informar, y a influir, el proceso de elección asegura que el conocimiento que se produce de este modo será seguramente relevante para alguno de ellos. Al contrario, la pretensión de que la profesionalización del análisis para las decisiones sea capaz de producir informaciones y modelos más adecuados es muchas veces estrictamente ilusoria (para el desarrollo de este tema, véase Lindblom, Cohen, 1979).

En cualquier modo, la verdadera importancia de la interacción entre los actores radica en que ésta produce mejores resultados.

Ante todo, no es en absoluto cierto que el modelo incremental ignora la necesidad, y a veces la urgencia, de cambios profundos en las políticas: «una secuencia veloz de pequeños cambios puede alterar radicalmente el *status quo* más rápidamente que reformas de gran calado que se dan con mucha menor frecuencia» (Lindblom, 1979b, p. 131).

En segundo lugar, y especialmente, como ya hemos visto en las primeras páginas de este trabajo, Lindblom va mucho más allá de proponer una metodología para la decisión. Afirma explícitamente que una sociedad basada en las preferencias y en las interacciones tiende a funcionar mucho mejor que una basada en el puro conocimiento intelectual (Lindblom, 1977). En el volumen *The Intelligence of Democracy*, sirviéndose del doble sentido del título, sostiene que comprender la democracia significa también reconocer su inteligencia implícita. Es decir, que en los sistemas democráticos es posible hacer valer contemporáneamente otros puntos de vista, y por lo tanto superar los límites cognitivos que tiene cualquier decisor o sujeto individual. Por supuesto, el proceso que resultará podrá parecer confuso y contradictorio, pero basta una rápida comparación de los rendimientos en términos de innovación, desarrollo económico y equidad social para darse cuenta de que los sistemas autoritarios no tienen nada que enseñar a los democráticos. En clave contemporánea, el debate sobre las potencialidades de Internet en su potenciación de la innovación y el conocimiento compartido, apuntan en el mismo sentido.

Podemos detenernos aquí en la presentación de la contribución de Lindblom que, como veremos a continuación, representa el principal componente del modelo de análisis de las decisiones de *policy* que ofreceremos en el apartado final de este capítulo.

Dos únicas notas finales.

La primera es que, como parece evidente, respecto a los modelos precedentes, en este modelo cambia la unidad de análisis que se vuelve, justamente, el proceso de toma de decisiones, es decir, la red de las interacciones dentro de la cual la opción final se conforma y se justifica. No se trata ya, como apunta Bobbio (1996, p. 32) de observar simplemente «el recorrido solitario realizado por un único centro decisional». Esta transformación es de especial importancia en relación con nuestros fines porque, como hemos dicho anteriormente y volveremos a repetir, el punto de vista adoptado en este trabajo es el del innovador, del sujeto que trabaja para introducir una transformación no incremental en el modo de tratar un problema colectivo: la comprensión del contexto en el que se desarrollará su acción es, con mucho, más importante que las prescripciones o recomendaciones sobre

cómo debe éste conducir la búsqueda de la solución óptima al problema que quiere afrontar.

La segunda observación es que el modelo incremental se sitúa más explícitamente en el terreno estricto del análisis político, ya que toma explícitamente en consideración el hecho de que una parte relevante de las interacciones tienen que ver con la «lucha por el poder». O sea, tiene que ver con la competición para ocupar posiciones de autoridad o con la necesidad de lograr influir en los comportamientos de los demás para alcanzar los objetivos e intereses propios. Todo ello en un contexto en el que la distribución de los recursos entre los actores es siempre desigual y con frecuencia profundamente desequilibrada.

De hecho, a pesar de que cuanto más aumenta la complejidad decisoria, los procesos de decisión que se desarrollan en la esfera privada tienden a parecerse a los que desarrollan en la pública, hay igualmente un aspecto irremediablemente político en las decisiones de *policy* que el modelo de Lindblom pone de relieve al afirmar que el criterio esencial para la decisión es, en último término, el acuerdo entre los actores, o sea, el consenso que se encuentra en la base de los mecanismos de legitimación de la autoridad en los sistemas políticos contemporáneos.

2.3.4. EL MODELO «CUBO DE BASURA»

Con el cuarto y último modelo decisional que presentamos, volvemos a hablar de las decisiones de manera muy general, es decir, en cualquier contexto organizativo. Este modelo, en resumen, sostiene que en todas las situaciones decisionales en las que existe ambigüedad en los objetivos (que están mal definidos por los actores), en la tecnología a utilizar (que es poco clara), y en la participación de los actores (que tiende a variar en el curso del tiempo), la decisión acaba surgiendo del encuentro casual—influenciado además por la intervención de factores coyunturales—entre problemas, soluciones, participantes y oportunidades de elección. Ésta es la esencia del modelo propuesto por James March y Johann Olsen en 1976, que denominaron como «*garbage-can model*» y que traducimos como «cubo de basura». Los autores explican así la metáfora: «Pongamos que consideramos un proceso decisional en forma de cubo de basura, en el que los participantes van arrojando varios problemas y soluciones. La mezcla de basura en cada cubo depende parcialmente del tipo de residuo que está previsto que recoja, pero depende también del tipo de desechos que son producidos en ese momento, del tipo de cubos disponibles y de la frecuencia con la que se recogen los desechos» (March, Olsen, 1976, p. 26).

Es interesante observar el punto de partida de la reflexión. Se considera que en una empresa privada hay una multiplicidad de objetivos en contraposición potencial entre ellos: aumentar las ventas, mejorar la cuota de mercado, incrementar la producción, aumentar los beneficios. Hoy añadiríamos disminuir la deuda y asegurar la liquidez, generar dividendos para los accionistas y, sobre todo, mantener el nivel de las acciones en la bolsa. En otras palabras, incluso en organizaciones consideradas monolíticas por la teoría económica, como son precisamente las empresas, en realidad el proceso de toma de decisiones acoge a grupos diferentes de participantes pactando para alcanzar un compromiso aceptable sobre cuál pueda ser la mejor decisión. Obviamente ello es aún más cierto en los contextos político-administrativos en los que se deciden las políticas públicas.

Esta pluralidad de fines posibles se traduce en un modelo de elección basado ampliamente en la casualidad, principalmente por dos razones estrechamente relacionadas entre ellas.

La primera es el hecho de que las preferencias de los actores no son exógenas sino que se forman durante el proceso. Dependen, por ejemplo, de las que vayan expresando los otros actores: si X, que es mi enemigo, presiona por la solución A, yo me inclinaré por oponerme y por ofrecer propuestas alternativas. Pero pueden depender también del cambio del contexto, del hecho de que he perdido interés en participar, o que otros y más apremiantes problemas han irrumpido en escena.

La segunda es la simple constatación de que los procesos decisionales se extienden a menudo durante períodos muy largos. Se dice que Keynes respondió a un crítico: «Cuando los hechos cambian, yo cambio de opinión: ¿Usted, no?». Lo que equivale a decir que cuanto más se prolonga un proceso de decisión, más probable es que el proceso tenga, en momentos diferentes, diversas consecuencias y significados y que, sobre todo, los actores vayan modificando sus comportamientos. Pero el paso del tiempo determina también otro importantísimo efecto, los actores sencillamente cambian, algunos salen y otros entran en la arena en la que se toman las decisiones.

En consecuencia, es la conceptualización misma del proceso de decisión como conjunto de acciones encaminadas a hallar la solución de un problema lo que entra en crisis. Junto a problemas que buscan una respuesta, encontramos soluciones que buscan problemas y participantes que buscan problemas a resolver, satisfacción a sus intereses o alianzas a las que llegar.

El elemento clave para interpretar los resultados es entonces el contexto temporal, es decir, el hecho de que en uno de los cubos se pueda dar, en un momento dado, un emparejamiento entre un proble-

ma y una solución. Esto suele suceder por casualidad y es justamente el caso o el tema el que desempeña el papel clave para explicar el «acontecimiento» (dado que no se puede hablar de elección y de elección consciente) que origina decisiones y resultados.

Las principales hipótesis de este modelo se encuentran en la base del esquema conceptual elaborado por John Kingdon para explicar cómo las cuestiones de *policy* entran en la agenda política, y se identifica bajo el nombre de *multiple stream approach* (Kingdon, 1984). La esencia es que existen tres flujos diferentes: el flujo de los problemas, compuesto por aquellas cuestiones que alguien considera que deben ser resueltas; el flujo de las políticas públicas, una especie de «sopa» o «caldo» de partida, en el cual las ideas y las soluciones a veces tienden a emergir y otras desaparecen de la vista; y el flujo de la política, que determina la importancia y la urgencia de una cuestión determinada en la agenda política. De vez en cuando, pero no siempre de manera previsible, estos tres flujos confluyen y se abre la posibilidad de tratar de resolver una cuestión concreta utilizando una determinada idea.

Evidentemente, el modelo *garbage can* tiene principalmente un valor descriptivo e interpretativo, ya que es capaz de explicar y de justificar un amplísimo número de situaciones, sobre todo a la luz de las características típicas de las decisiones de *policy* a la que nos hemos referido en el apartado 2.2.

No obstante, sería erróneo considerar que no contiene también elementos prescriptivos.

En un primer nivel, justifica y aconseja, en caso de situaciones de máxima confusión, la idea de que, más que obstinarnos en intentar simplificar el problema para hacerlo más manejable, puede llegar a ser más oportuno efectuar una elección al azar con la esperanza de que se produzca una reacción en cadena que lleve, antes o después, a una configuración decisional más manejable que, por el momento, no se es capaz de prever (Grandori, 1984).

En un sentido más práctico, se han propuesto toda una serie de mecanismos que pueden ayudar al actor más preocupado por superar las restricciones decisionales implícitas en el modelo *garbage can* (Campagna, 1988). Algunos de ellos se parecen a las estrategias que veremos mejor en el capítulo 7, mientras que otros parecen más ligados al intento de superar la ambigüedad de la situación (por ejemplo, sobrecargar el sistema decisional para acelerar su implosión).

Pero más en general, la representación de los procesos decisionales como cubos de basura incita a los especialistas a situar en su centro de atención, la manera mediante la que es posible «construir y sostener las identidades, las preferencias y los recursos que hacen posible

una comunidad política» (March, Olsen, 1995, p. 28). No hay nada de casual en el hecho de que exactamente los mismos especialistas que elaboraron el modelo *garbage-can*, veinte años después fuesen los autores centrales en el redescubrimiento de las instituciones como manera de ofrecer orden a un mundo al que el aumento de la complejidad ha vuelto caótico. El desarrollo del enfoque neoinstitucionalista también puede leerse como la clausura del ciclo abierto con el trabajo de Dahl, que superaba los límites del enfoque estructural-funcional para explicar el contenido de las decisiones de *policy* a partir de los comportamientos y de los intereses de una pluralidad de sujetos públicos y privados. Pero esta cuestión nos aleja mucho del tema que aquí analizamos, lo que nos obliga a volver al tema del modelo más adecuado para interpretar la decisión de *policy*.

2.4. Un modelo realista del proceso de toma de decisiones

La tabla siguiente compara, de manera deliberadamente parcial, lo que podemos considerar como características esenciales de los modelos.

FIGURA 2.2. Los modelos decisionales.

Racional sinóptico	unitario	certeza	optimización
Racionalidad limitada	unitario/coalición	incertidumbre	satisfacción
Incremental	interdependencia parcial	parcialidad	mutuo acuerdo
<i>Garbage can</i>	variable	ambigüedad	azar

Fuente: elaboración propia a partir de múltiples referencias previas.

Más allá de las críticas fáciles sobre el realismo de las tesis, cada uno de estos modelos contiene indicaciones importantes para la comprensión de las modalidades mediante las cuales se toman las decisiones. Así, el modelo racional sinóptico llama nuestra atención porque, por lo general, los individuos tratan de elegir la mejor solución para la realización de sus propios intereses. El modelo de racionalidad limita-

da nos recuerda que nuestros conocimientos son imperfectos y que a menudo nos damos por satisfechos con la primera solución «bastante buena» que encontramos. El modelo incremental evidencia que la gran mayoría de las elecciones, sobre todo en el sector de las políticas públicas, es el fruto de compromisos entre sujetos con intereses en conflicto. Y, finalmente, el modelo *garbage can* muestra que el paso del tiempo no es irrelevante, dado que puede hacer posible, o imposible, la conexión entre problema y solución.

Podríamos imaginar que, con el crecimiento de la complejidad de la decisión, entendida sobre todo como pluralidad de puntos de vista presentes entre los participantes, la mejor comprensión de lo sucedido se obtenga desplazándose progresivamente hacia la parte inferior de la tabla. Lo que sería lo mismo que decir, que dadas las características de las políticas públicas contemporáneas que hemos recordado en el apartado 2.2, en la mayoría de casos ni el modelo racional-sinóptico ni tampoco el propuesto por Herbert Simon son capaces de explicar lo que en realidad ha sucedido.

La lógica prescriptiva, en cuanto pretende ofrecer indicaciones precisas sobre cómo es posible alcanzar la mejor decisión posible desde el punto de vista de un actor específico, tiende a decrecer a medida que nos desplazamos hacia abajo. El modelo racional sinóptico o compresivo exige a los decisores esfuerzos analíticos importantes que sólo aparentemente se facilitan con el descubrimiento de técnicas como la programación lineal o el análisis coste-beneficio y que no obstante exigen la capacidad de formular previsiones a largo plazo. El modelo del cubo de basura no contiene, en cambio, ninguna indicación concreta acerca de cómo es necesario comportarse, salvo lo que más adelante expondremos sobre el *timing* de la decisión.

Sin embargo, como hemos mencionado ya varias veces, tanto el analista como el decisor necesitan un modelo al que referirse explícitamente, aunque sólo sea porque de lo contrario se arriesgan a no ser conscientes de las suposiciones que formulan y, por tanto, a proponer explicaciones o a diseñar estrategias incoherentes y contradictorias, atribuyendo a los mismos elementos importancia diferente u omitiendo completamente alguno de ellos.

Por esta razón haremos una clara elección a favor del modelo incremental, ya que supondremos que una gran parte de las decisiones de *policy* es tomada por actores que tienen intereses diferentes y en conflicto entre ellos, y que todos necesitan, para llevar a cabo sus objetivos, llegar a un acuerdo entre ellos. Este acuerdo, como veremos, no significa en absoluto que todos van a salir satisfechos del proceso (incluso una rendición incondicional tiene que ser aceptada por la

parte beligerante). La razón de fondo que nos lleva a preferir el modelo propuesto por Charles Lindblom es que entendemos que es el más útil para representar las condiciones que normalmente se dan en los contextos político-administrativos. No es casual, al fin y al cabo, que la política haya sido definida como «el arte del compromiso» y que, al menos a partir de las reflexiones de Max Weber, no sólo la construcción de alianzas dentro de la élite del poder, sino también el consenso de los gobernados, como quiera que éste se obtenga, sea considerado un elemento clave para la estabilidad y la eficacia de los sistemas políticos. Los procesos decisionales caracterizados por la complejidad y la incertidumbre, independientemente del hecho de que ocurran en la esfera privada o en la pública, tienen un carácter esencialmente político, lo que significa que tienen que ver con la dimensión del poder.

Esto no quiere decir, naturalmente, que las reflexiones de Herbert Simon por un lado, y las de March y Olsen por otro, no deban tenerse en cuenta o no puedan enriquecer la comprensión de los fenómenos que nos interesan.

En particular, Simon, no sólo nos ha enseñado que cada actor tiene límites cognitivos que hemos de tener en cuenta cuando interpretamos o prevemos sus comportamientos, sino que también ha puesto de relieve el hecho de que un actor racional no necesita tener capacidades cognitivas extraordinarias, sino que es suficiente con que sea *purposive*, o sea, que se muestre decidido o encaminado a conseguir un objetivo aunque el mismo no esté completamente definido desde el inicio del proceso. Por esta razón, en las páginas siguientes no olvidaremos las contribuciones de la teoría racional de la política y, en particular, las que proceden de la aplicación de la teoría de juegos. Asumimos, de alguna manera, que los actores del modelo incremental también se comportan de modo racional.

El trabajo de March y Olsen muestra la importancia, desde el punto de vista de un actor preocupado por modificar el mundo real, del contexto dentro del cual se desarrolla la decisión y en particular del momento en el que se realizan las elecciones entre las alternativas disponibles. El fluir de los acontecimientos hace posibles emparejamientos específicos entre problemas y soluciones en un momento x determinado, mientras que esto no sucedería ni en el tiempo $x - 1$ ni en el tiempo $x + 1$. La principal indicación prescriptiva del modelo es pues prestar atención al *timing* de la decisión, y retomaremos este punto tanto al hablar del contexto decisional como al tratar las estrategias a disposición de los innovadores de *policy*.

Pero el modelo incremental tiene otra ventaja fundamental. Éste, de hecho, explica por qué las decisiones tomadas en el campo de las

políticas públicas normalmente se alejan poco del statu quo. Por lo tanto, deja abierta la cuestión de cómo es posible lograr introducir cambios no marginales, y éste es exactamente el problema al que trata de dar respuesta el presente trabajo. Indica el tipo de análisis que ha de realizar quien está interesado en introducir cambios significativos en las modalidades de solución de los problemas colectivos, dado que las características destacadas del modelo —interdependencia parcial entre los decisores, mutuo acuerdo como criterio de elección, limitaciones del análisis— sirven o funcionan independientemente de la naturaleza del problema y de la radicalidad de las soluciones propuestas.

A pesar de que el modelo incremental nos explica cómo transcurre el proceso de toma de decisiones, no nos dice, ni podría hacerlo, cuáles son las decisiones que serán tomadas, ni tampoco, en términos específicos y generales, qué tipo de decisiones es posible que sean tomadas.

Por lo tanto es necesario, aun dentro del cuadro conceptual ofrecido por Charles Lindblom, ir más allá y especificar cuáles son las variables que contribuyen a determinar la posibilidad de una transformación, intencional y no incremental, de una política pública, o sea, de cómo responder a un problema colectivo.

El modelo que proponemos en este volumen, y que será detallado en los capítulos sucesivos, puede sintetizarse como sigue:

Los resultados de un proceso de toma de decisiones de política pública dependen de la interacción de tipos diferentes de **actores**, con diferentes objetivos y roles diferentes que, dentro de una **network** o **entramado** que puede tener diferentes características, se intercambian **recursos**, utilizando diferentes **modalidades de interacción**, para conseguir un **acuerdo**, dentro de un **contexto decisional** determinado.

En el próximo capítulo nos ocuparemos de los actores, de las **networks** decisionales y de los recursos, mientras que los siguientes están dedicados al análisis del acuerdo o contenido de la decisión, de las modalidades de interacción y del contexto decisional.

El reto, o si se quiere el objetivo general del volumen, es comprender, asumiendo el punto de vista del innovador, qué combinaciones específicas de estas variables (repitámoslas: los actores, los recursos, el contenido de la decisión, las modalidades de interacción) hacen posible, dentro de un contexto decisional específico, decisiones no incrementales de **policy**, teniendo presente que, dentro de los sistemas político-administrativos, los actores presentan límites cognitivos importantes y están vinculados por la necesidad de hallar un acuerdo.

El modelo, en clave explicativa, sirve para arrojar luz sobre los elementos que explican cómo ha sido posible que se realizara una específica e importante transformación de las modalidades de tratamiento de un problema colectivo y, en clave prescriptiva, para indicar a los reformadores el tipo de análisis que deberían llevar a cabo para valorar ex-ante la factibilidad decisional —política, en el sentido amplio del término— de sus propuestas.

Dos últimas advertencias. El esquema conceptual propuesto no apunta en absoluto a definir las características que debe adoptar un sistema institucional que quiera garantizar la factibilidad decisional de las transformaciones. Naturalmente, algunas de las ventajas de la aplicación del modelo contienen implícitamente propuestas de transformaciones institucionales que pueden ser útiles en contextos o sectores específicos (hablaremos en general de este tema en el apartado 7.3).

Sin embargo, la validez del modelo concierne a cada decisión y a cada proceso de toma de decisiones (y por lo tanto también a la decisión de transformación del sistema institucional), no al sistema político en el que éstos tienen lugar. Cualquier inferencia desde el nivel micro, en el que se sitúa nuestro análisis, al nivel macro es, en este sentido, errónea o excesiva.

Finalmente, como parece claro, el modelo nada dice sobre la bondad sustancial de la propuesta de innovación, ya que no es capaz de predecir si podrá resolver eficazmente el problema e, incluso en menor medida, si es justo o no afrontar dicho problema específico. El modelo asume que el análisis sea desarrollado por quien propone la transformación antes y durante el proceso mismo de la toma de decisiones.

Seguramente, la idea subyacente al modelo de Lindblom es también que el conocimiento generado durante la interacción social sea capaz de enriquecer significativamente las modalidades de tratamiento de los problemas colectivos. Como veremos en el capítulo 7, hay además toda una familia de estrategias decisionales, las «incluyentes», que se presentan asimismo como un modo de mejorar el contenido de las decisiones.

No obstante, este resultado no puede nunca asegurarse a priori a causa de los límites cognitivos que ya hemos recordado y, de todos modos, no significa necesariamente que la solución más compartida sea también la más correcta. Lo que probablemente vale a nivel de sistema —una sociedad basada en las preferencias y en las interacciones es generalmente más capaz de resolver los problemas colectivos respecto a otra basada en el intelecto— no se aplica a cada una de las decisiones. En cualquier caso, el carácter de incertidumbre ontológica que envuelve buena parte de las políticas públicas en la edad contem-

poránea, nos garantiza que frecuentemente no existen soluciones estrictamente eficaces a los problemas.

Nuestro modelo acepta, en un modo que nos resulta realista, que el innovador sea aquél que propone la solución del problema colectivo, aunque entre la propuesta inicial y el contenido final de la decisión es posible que se produzcan cambios importantes. Desde el punto de vista del innovador, el problema decisional se puede representar como la existencia de una oportunidad insatisfactoria: está disponible la alternativa X que puede adoptarse para resolver el problema Y. El análisis del proceso de toma de decisiones sirve para reconocer los elementos que han hecho posible la adopción de una determinada elección y por lo tanto el resultado decisional (se trata pues del enfoque micro-positivo que hemos recordado en las primeras páginas de este trabajo).

Sin duda, es posible que este resultado decisional se traduzca en un fracaso sustancial, es decir, que el problema colectivo no sólo no haya sido resuelto, sino que se haya incluso agravado a causa de la elección efectuada. El modelo no nos puede decir nada a este respecto, ya que pretende ocuparse sólo de explicar y predecir la factibilidad de la decisión. Y, sin embargo, si bien es cierto que a veces sería mejor no adoptar ninguna decisión, es también verdad que luchar por un curso de acción políticamente (en el sentido amplio del término) imposible de tomar no es ciertamente una alternativa mejor.

CAPÍTULO 3

¿QUIÉN DECIDE? LOS ACTORES Y SUS RECURSOS

3.1. ¿Quiénes son los actores?

Lo primero que hay que hacer para aproximarse al análisis de las decisiones de políticas públicas es identificar a los actores. Ése es, esencialmente, el primer paso de cualquier análisis de *policy*.

Para comprender cómo se ha desarrollado un proceso de toma de decisiones, o para prever cómo se desarrollará, es necesario entender quién, dentro del proceso, puede contribuir a determinar el desarrollo y los resultados del mismo con sus estrategias y acciones.

La respuesta a la pregunta «¿quiénes son los actores?» es sólo aparentemente banal: los actores son aquéllos que llevan a cabo las acciones relevantes.

Esta definición nos dice que no son actores aquellos que están interesados en actuar, ni tampoco aquellos que deberían actuar, sino sólo aquellos que actúan. Ciertamente, el hecho de que haya interesados o implicados (los *stakeholders*) es relevante, dado que es posible que los mismos puedan ser incitados a intervenir, lo que, al final del proceso de toma de decisiones, podría tener consecuencias para los actores. Por tanto deberán tenerse en cuenta las posibles reacciones futuras de los implicados en la medida en que éstas puedan anticiparse. A pesar de ello, ni los ausentes son actores ni sus «no acciones» forman parte de la política pública.

Es todavía más importante entender que los actores, no son sólo aquellos y todos aquellos que deberían intervenir en el proceso según las reglas legales que definen las modalidades de toma de decisiones de política pública en los países contemporáneos.

En primer lugar, sabemos que en las decisiones públicas intervienen una amplia serie de sujetos que realmente no tienen ninguna cu-

lificación legal para participar. Por el contrario, en muchos casos tales intervenciones son absolutamente ilegales y constituyen delitos sancionables por los tribunales. A pesar de ello, se trata de comportamientos que suelen ser muy importantes y en ocasiones incluso previstas y esperados. La corrupción, es decir, el intento de influir sobre las decisiones públicas mediante la promesa de dinero o de otras ventajas para el gestor o el político, es algo tan viejo como el mundo y en algunos sistemas políticos se considera una práctica totalmente normal aunque, afortunadamente, esto no siempre es así. En cualquier caso, la intervención de actores «no previstos» por las normas puede ser, y de hecho a menudo lo es, totalmente lícita: por ejemplo el grupo o la entidad que protesta contra la construcción de un aparcamiento o el experto que propone una determinada decisión de *policy*, representan ambos un enriquecimiento del proceso que puede contribuir a mejorar la decisión final en interés de la colectividad.

En segundo lugar, es importante observar que el deber de una administración pública de intervenir en un proceso, si así está previsto por ley, no significa que esa intervención se acabe produciendo y/o que la intervención acabe siendo relevante, en el sentido de que tal acción contribuya a influir sobre los resultados decisionales. Por ejemplo: la concesión del uso de un bien o dominio público (una playa para instalar un balneario o una terraza en la calle para las mesas de un bar) incumbe por norma a la estructura administrativa a la que se encomienda la gestión del patrimonio público. Sin embargo, muy a menudo tal estructura no tiene un particular interés en decidir si el bien se acabará encomendando al sujeto *x* en lugar que al sujeto *y*, dado que ambos poseen los requisitos exigidos y que la contraprestación para el uso del bien está fijado por las normas. Por tanto, es posible que en el proceso de toma de decisiones que se abre, el sujeto formalmente responsable de la decisión no desempeñe en realidad papel alguno, limitándose a redactar una acta, como lo hace un notario en un contrato entre privados, mientras que el verdadero proceso de toma de decisiones se desarrolla entre otros sujetos y el ente aparentemente responsable de todo ello, acaba simplemente asumiendo la decisión tomada por otros.

Se trata de una importante precisión, dado que uno de los errores más comunes, sobre todo cuando se actúa desde una lógica prescriptiva, es el de limitar el análisis a los sujetos que, según las normas, deberían desempeñar un papel en el proceso. A la pregunta: ¿cómo se decide sobre el uso del suelo?, demasiado a menudo se suele responder reproduciendo lo que dice la normativa urbanística. Se trata del error que denominamos «constitucionalismo metodológico». O sea, la

creencia de que los textos de ley son la descripción precisa de cómo se desarrollan los procesos de política pública. De ahí, toda una serie de propuestas para modificar por ley los procedimientos de modo que coincidan con un modelo ideal acerca de cómo se deberían tomar las decisiones (sobre este tema, véase también el apartado 5.2). En realidad, las leyes se limitan a prescribir (y más frecuentemente a prohibir) los comportamientos de los sujetos y atribuyen ciertas ventajas a determinados actores, pero hay toda un área de acciones en la que no quieren y no pueden intervenir. Desde este punto de vista, el análisis de los procesos decisionales se configura como una forma de «constitucionalismo empírico», es decir, como una modalidad de reconstrucción acerca de cómo los procesos analizados se desarrollan en realidad (para la distinción, cfr. Hjern, Hull, 1982).

Una última advertencia que llegados a este punto quizás no sea necesaria. Por supuesto, la decisión de no intervenir en un proceso de toma de decisiones representa muchas veces una acción relevante para explicar los resultados y, por tanto, quien la adopta reviste a todos los efectos el título de actor. De hecho, su inacción puede ser el resultado de interacciones con otros sujetos y, en cualquier caso, es fruto de un acto de voluntad presumiblemente orientado a un objetivo. Sin embargo, la inacción puede también ser explicada por una serie de razones que nada tienen que ver con la decisión de no actuar. Por ejemplo la simple ignorancia del hecho de que está en curso un proceso de toma de decisiones, la ausencia de cualquier preferencia en relación con éste, la percepción de la completa irrelevancia de la propia intervención, etcétera. En todos estos casos, la figura del *stakeholder*, es decir, de quien en teoría podría estar interesado en los resultados y la del actor no siempre coinciden.

Dicho esto, y recordando lo ya advertido en el capítulo precedente acerca de que la acción racional es la que apunta a una meta (que es *purposive*, usando la expresión de Herbert Simon), parece evidente que pueden sólo ser actores los individuos, mujeres y hombres, que actúan con el fin de obtener un resultado. Un perro que agrede a un exponente político y le impide participar en una reunión puede llegar a tener un papel importante en la decisión, o puede ciertamente tener una influencia sobre los resultados del proceso, pero no por ello se convertirá en un actor. Si acaso podría serlo quien haya azuzado al perro para impedir participar al político, y lo sería incluso aunque su intento no hubiese tenido resultado alguno.

No obstante, es una experiencia compartida que buena parte de las acciones individuales en los procesos decisionales de política pública tienen lugar en nombre y por cuenta de otros sujetos. Por lo de-

más, como señala Scharpf (1997, p. 12), sería absolutamente imposible, en la gran mayoría de casos, conseguir explicar la dinámica de las decisiones si tal explicación tuviera siempre que encontrarse al nivel del simple individuo que participa en el proceso.

Por consiguiente, hay que alcanzar a comprender cuándo la acción puede atribuirse a un ente superior al individuo agente, es decir, lo que podríamos denominar como un actor compuesto. Es necesario pues clasificar estas figuras e identificar los elementos que las caracterizan.

El criterio que hemos de utilizar es relativamente simple. Un conjunto de sujetos puede considerarse un actor colectivo si los mecanismos de interacción entre los individuos que lo componen tienen una estabilidad y una fuerza suficientes como para asegurar que quienquiera que hable en su nombre representa efectivamente los intereses y los objetivos de la unidad superior y no exclusivamente los suyos.

Esto quiere decir, en primer lugar, que no es posible atribuir elecciones dentro de los procesos de *policy* a puros y simples agregados de individuos que actúan autónomamente y que persiguen exclusivamente sus propios objetivos individuales. Incluso en el caso de que tales objetivos puedan coincidir por el motivo que sea. Podemos pues afirmar que el electorado, como ejemplo típico, no es un actor, como tampoco lo son los campesinos en general, los consumidores, el conjunto de los artistas o la opinión pública.

Al contrario, y partiendo del extremo opuesto de un continuum ideal, pueden ciertamente ser actores de *policy* las organizaciones, públicas o privadas, siempre que se respeten dos condiciones básicas: que haya una coherencia interna suficiente y un control colectivo de los recursos utilizados. Lo mismo, afirman March y Olsen, vale para las instituciones públicas (1989).

El problema es, en definitiva, empírico. Hay que observar si en una situación determinada, todos aquéllos que actúan por cuenta del actor colectivo adoptan comportamientos que conciernen a un único y no contradictorio conjunto de objetivos.

Así pues, si todas las concejalías de un ayuntamiento que intervienen en la misma cuestión se comportan en modo coherente y sinérgico, es del todo razonable aceptar que el actor es el ayuntamiento. Si en cambio, lo que tampoco es tan extraño, mantienen posturas contradictorias, implícita o explícitamente, es necesario admitir que los actores son, por ejemplo, las concejalías y no el ayuntamiento en su conjunto.

El problema analítico más difícil se plantea cuando no se puede suponer que haya un control central, que actúe en la práctica, sobre el uso de los recursos que permiten intervenir. Es decir, cuando cada uno

de los componentes del actor colectivo mantiene la libertad de participar o de no hacerlo en la acción colectiva. Esto sucede, por ejemplo, en las coaliciones (donde en realidad, es posible que cada miembro no tenga ni siquiera los mismos objetivos) o en los movimientos sociales, donde a pesar de compartir un propósito común, no se pone en duda el hecho de que cada miembro es libre de participar o no. Lo que es incluso más evidente en el caso de las redes sociales, en que la intervención, en forma de acción viral o de hackeo, se puede programar y tiene efectos, pero difícilmente se les puede atribuir la condición de actor en el sentido convencional del término (véase Bennett-Segerberg, 2012, para la distinción entre acción conectiva y acción colectiva y, más en general, el post scriptum al final de este volumen).

En el primer caso, como afirma Scharpf, las ventajas a largo plazo de participar en una coalición pueden facilitar los acuerdos, y por consiguiente introducir de manera indirecta un control colectivo sobre los recursos. Pero es más prudente considerar actores, en el análisis de las decisiones, tanto en clave descriptiva como en clave predictiva, a cada miembro de la misma coalición. De este modo se facilita la posibilidad de comprender bajo qué condiciones cada uno de los miembros de la coalición podrá ser inducido a abandonar la misma.

En el caso de los movimientos sociales, en cambio, es razonable suponer que el liderazgo del movimiento, al menos mientras mantenga un mínimo de estabilidad, sea o pueda ser un actor de *policy* y que la participación de los individuos pueda ser considerada un recurso, a menudo el recurso principal, que el liderazgo mismo utiliza en la interacción con los otros participantes.

En conclusión, podemos afirmar que para que un actor colectivo pueda ser considerado como tal, es necesario que éste pueda tener preferencias propias, distintas a las de los individuos que lo constituyen, y ello derivaría de las siguientes condiciones (para mayor profundización, cfr. Scharpf, 1997, pp. 60-66):

1. Que sea reconocible un interés propio y específico del ente o unidad colectiva y que estén claras las condiciones para su supervivencia, para su autonomía y para su desarrollo.
2. Que existan reglas, formales o informales, que tiene que cumplir quien actúe en nombre del actor colectivo.
3. Que exista un grado, aunque sea mínimo, de identidad colectiva compartida internamente y comunicada externamente y que, a su vez, facilite la definición de las preferencias del actor colectivo que interviene en un proceso de toma de decisiones.

A pesar de esto, no es posible excluir a priori que, aún bajo estas condiciones, los representantes del actor colectivo no tengan en realidad intereses y objetivos propios y en conflicto con los de la entidad general, que no se identifiquen con ella y acaben contraviniendo las reglas, formales o informales, que deberían cumplir. Cuando decimos que el gobernante *X* no tiene «sentido de estado», muchas veces estamos afirmando que no le importan los intereses colectivos que supuestamente representa, sino únicamente los suyos personales o los de la facción a la que pertenece; en definitiva, que utiliza su posición de manera egoísta. Esto sucede frecuentemente y la dificultad de la investigación empírica —e incluso más cuando lo que se quiere es examinar las posibilidades de que se produzca una innovación a través de la complejidad del proceso de toma de decisiones— se encuentra justamente en el hecho de que muchas veces los individuos se alejan de los roles asignados y actúan con motivaciones diferentes a las de los sujetos colectivos que formalmente representan.

Esta situación se debe muchas veces a que estos sujetos tienen identidades contradictorias. El ministro de un gobierno es a su vez el representante del estado en su conjunto, el colaborador del primer ministro, el exponente de un partido político y el habitante de un territorio determinado. Un general de las Fuerzas Armadas, por ejemplo, ciertamente está obligado a respetar las directrices que le llegan desde el gobierno, pero tiene también sus propias orientaciones políticas y, en cualquier caso, forma parte de un grupo social al que le une un espíritu de cuerpo.

En definitiva, identificar quiénes son los «verdaderos actores» no suele ser fácil en absoluto y ésta es la razón por la cual, en la reconstrucción de los procesos decisarios, las entrevistas a los actores deben estar esencialmente dirigidas no a «reconstruir qué ha pasado», como se hace demasiado a menudo, sino a tratar de entender, bien y en profundidad, cuáles eran los objetivos que éstos perseguían en realidad (retomaremos este punto en el capítulo 8).

3.2. Los objetivos de los actores

Pero ¿qué son los objetivos?

Los actores de los procesos decisarios son, como hemos repetido varias veces, racionales, en el sentido de que interpretamos sus acciones como aquéllas que se dirigen a alcanzar un fin, un objetivo.

Es razonable aceptar que este objetivo no sólo es coherente, sino que también tiene relación directa con sus intereses. Puede tratarse de

ganar dinero, de aumentar su prestigio o de generar valores que contribuyen a definir su identidad. Cualquier actor se implica sólo si tiene alguna razón para ello.

Sin embargo, si sólo afirmamos que los objetivos están definidos por los intereses que influyen en las preferencias, nos limitamos a desplazar el problema: ¿de dónde proceden tales intereses?

No es posible examinar a fondo aquí una temática que supera con mucho la intención de este trabajo, pero a pesar de ello es necesario incluir al menos dos observaciones.

En primer lugar, las preferencias de un sujeto, que definirán sus objetivos en una interacción y por lo tanto también en un proceso de toma de decisiones, dependen de la percepción de sus intereses. Son las percepciones de los propios intereses y no los «verdaderos» intereses lo que determina las preferencias. Aunque brevemente, ya hemos examinado esta cuestión al plantear la crítica de Lukes al paradigma pluriista (véase el apartado 1.3). Seguramente es posible no sólo que uno elija el camino equivocado para llevar a cabo sus preferencias y sus objetivos, sino incluso que esa misma persona crea que es de su interés realizar una elección que acabará por perjudicarla. Es decir, las percepciones de cada quien pueden ser falaces. Esto no convierte nuestro comportamiento en menos racional, en el sentido antes mencionado. Será «racional» si persigo con coherencia aquello que creo que puede favorecerme y con este fin elijo las alternativas que me parecen más adecuadas para alcanzar mi objetivo.

En segundo lugar, es difícil admitir que, tanto a nivel macro como a nivel micro, las preferencias son exógenas respecto a la interacción social. Sin duda es cierto que los seres humanos tienen algunas necesidades básicas que, si no son satisfechas, hacen imposible la supervivencia, como comer, reproducirse, etcétera. No obstante, la mayor parte de nuestros deseos depende de un proceso de socialización y del hecho de que en una determinada sociedad y en un determinado momento las posibilidades que se nos ofrecen están limitadas. Como ya se dijo (Wildavsky, 1987, p. 4), nosotros no elegimos nuestras preferencias «a la carta», sino que sólo podemos seleccionarlas o escogerlas entre unos pocos menús a precio fijo. Esto quiere decir que las preferencias son endógenas respecto a la interacción social. Como han afirmado March y Olsen, «las preferencias políticas son modeladas por las experiencias políticas y también por las instituciones políticas [...]».

Sin embargo, cuanto más nos acercamos a lo micro, más razonable es admitir que los objetivos y las preferencias de los actores son exógenos. Los actores llegan al proceso de toma de decisiones con un

bagaje de valores, creencias, experiencias y costumbres que se han formado fuera de ese proceso y quizás mucho antes. Sería absurdo negarlo. Por tanto, aquellos teóricos de la democracia deliberativa que sostienen que el proceso de diálogo instaurado en una interacción puede llevar a redefinir completamente la identidad, las preferencias y las posiciones de los actores, seguramente plantean un salto que parece excesivo, aunque pueda haber casos en que ese salto se produzca.

No obstante, es cierto que en las interacciones dentro de un determinado proceso de toma de decisiones, se pueden generar preferencias. Por ejemplo, el estilo arrogante de un actor no sólo determina muchas veces una reacción igual y contraria en el resto de participantes, con la consecuencia de una radicalización del conflicto que bien habría podido ser evitada, sino que también puede contribuir a modificar las posturas de otros sujetos que pueden pasar de potenciales aliados u observadores neutrales, a opositores.

Valga este ejemplo para resaltar un aspecto importante, demasiado a menudo infravalorado o incluso ignorado en los análisis decisionales. Es normal admitir que los sujetos implicados en las distintas opciones de transformación de las modalidades de tratamiento de un problema colectivo, tienen preferencias y objetivos relativos al problema a tratar y/o a la solución a adoptar. Llamamos a este tipo de objetivos, **objetivos de contenido**. Sin embargo, una de las características peculiares de los sistemas políticos, aquéllos dentro de los cuales se desarrollan los procesos de *policy making*, es que las interacciones tienen también que ver con la cuestión del reparto de la autoridad y del poder político. Esto provoca que, frecuentemente, los actores de los procesos de *policy* tengan objetivos que nada tienen que ver con el problema sino que atañen esencialmente a sus relaciones con los otros actores. La alternativa de solución que éstos suelen preferir no viene determinada sólo por su capacidad de satisfacer la necesidad, la demanda o la oportunidad que ha generado el proceso de toma de decisiones, sino también a partir de las consecuencias que ésta tiene sobre los recursos y sobre las posiciones de los otros participantes. Llamamos a este tipo de objetivos, **objetivos de proceso**.

Un grupo ecologista que lucha para asegurar la protección de un área natural y un agente inmobiliario que quiere en cambio edificar en esa área un hotel, se enfrentan sólo en la definición del valor base a perseguir, o sea, en cuál es el problema: la protección del medioambiente o la explotación del potencial económico del recurso. Si por el contrario llevamos esta controversia dentro del sistema político, es probable que el juego se trasforme: sea cual sea la elección preferida

por la mayoría de la institución pública a quien concierne la decisión formal, la oposición tenderá a tomar partido por la otra opción presente en el conflicto con el fin de debilitar a sus adversarios políticos. Las preferencias de los grupos de oposición serán endógenas al proceso y relativas no tanto al problema colectivo, sino más bien a las relaciones con los partidos mayoritarios.

La distinción entre objetivos de contenido y objetivos de proceso representa un aspecto esencial que los politólogos tienden a dar por descontado demasiado a menudo y que los estudiosos que analizan las decisiones públicas desde otras perspectivas tienden en cambio a ignorar. En los procesos de *policy making* los actores tienen, unas veces simultáneamente y otras no, preferencias y objetivos que se refieren tanto a la cuestión a tratar (el problema y/o la solución), como a las relaciones con los otros actores. La influencia de los objetivos de proceso en la explicación de los resultados, del éxito o del fracaso de los intentos de transformación de las políticas públicas, es un factor que habitualmente resulta absolutamente central. Ignorar esta dimensión suele ser la principal causa de muchos fracasos en los intentos de reforma.

Un caso bastante evidente de este tipo de situaciones se produce en programas o políticas que pretenden asegurar la intervención simultánea de distintos organismos o negociados administrativos. Es bastante evidente que los problemas sociales no acostumbran a coincidir por entero con las competencias específicas de un ministerio o de una dirección general de una institución pública. Más bien ocurre lo contrario. El problema que se quiere abordar, el absentismo educativo, la exclusión social, la desigualdad de las mujeres o de otros colectivos, tienen raíces y expresiones que difícilmente son circunscribibles a las competencias de un único organismo público. Si atendieramos sólo a objetivos de contenido, la necesidad de articular de manera transversal los recursos ya existentes de los diversos organismos administrativos resultaría de sentido común. Partiendo desde el problema, la articulación, interacción y coordinación administrativa parecen una cosa sencilla y lógica. Pero si añadimos a esos objetivos de contenido de cada actor, lo que serían propiamente los objetivos de proceso, o dicho de otra manera, el grado de protagonismo que cada actor quiere tener, las cosas no resultan tan sencillas. Es evidente que además, cuando se cruzan complejidades propias del proceso de coordinación interadministrativa con objetivos de contenido vinculados al escenario político, las cosas se complican aún más. Véase al respecto el caso que sintetizamos en el Box 3.1.

**BOX 3.1
EL PROGRAMA «MÁS VIDA»**

La crisis multidimensional que afectó a la Argentina a principios del nuevo milenio, más conocida como la crisis del «corralito», iba lentamente reduciendo su magnitud a mediados del 2002. Poco a poco quedaban atrás los momentos de mayor intensidad, cuando en la agenda pública se reconoció que el «hambre» había llegado a la Argentina; cuando la devaluación de la moneda llegó al 300 % y aquellas dos semanas en las que el país tuvo cuatro presidentes. A su vez, iban disminuyendo las demandas populares que habían tenido su momento culminante a finales del 2001 con una consigna que dejaba en claro el grado de legitimidad política vigente: «que se vayan todos». En septiembre de 2002, aunque iban apareciendo signos de que había pasado el peor momento de la crisis, el panorama no era ni mucho menos alentador. La desocupación superaba los 2 dígitos, la pobreza medida según ingresos estaba en niveles inauditos para la Argentina (más del 50 %) y la incertidumbre macroeconómica aún era importante. La falta de acuerdo con los organismos internacionales y la inestabilidad política había llevado al entonces presidente Duhalde a decidir que convocaría a elecciones nacionales para abril del 2003.

Desde fin de 2001, la provincia de Buenos Aires estaba gobernada por Felipe Solá, pero el inicio de su gestión no implicó un cambio de partido político en el gobierno, dado que desde 1987 la provincia estaba en manos del Partido Justicialista.

El «Plan Vida» se venía desarrollando desde 1994, y con el fuerte patrocinio político de «Chiche» Duhalde, esposa del entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires, procedía a distribuir medio litro de leche por día, y una ración de huevos y cereales por semana a embarazadas y «manzaneras», que por cuadriculas eran las encargadas de distribuir esos productos entre la población implicada. Se partía de experiencias similares en el Chile de Allende o en Cuba, con el papel de los Comités de Defensa de la Revolución (CDR). Todo tenía, por tanto un fuerte tinte político, suscitando críticas de clientelismo.

En el 2002, se pensó remodelar el programa, dadas las condiciones sociales existentes. Luego de un intenso proceso de discusión intraministerial en el cual participaron el entonces gobernador de la Provincia, Solá, y la esposa del entonces presidente de la Nación (Hilda «Chiche» Duhalde), se descartó una alternativa que llevaría a modificar radicalmente el tema en su conjunto, pero se decidió iniciar un proceso de transformación de su programa más relevante, cuidando de mantener las relaciones vi- gente de poder. El 4 de septiembre de 2002, luego de una reunión entre el gobernador Solá y Chiche Duhalde, quien era además y como ya hemos dicho la líder histórica del «Plan Vida», el gobernador anunció públicamente el relanzamiento de éste, con su nuevo nombre «Más Vida».

¿En qué consistía el nuevo programa «Más Vida»? Las principales estrategias eran las siguientes: reformulación de las prestaciones nutricionales (tipo de prestación y calidad de los productos), aumento del grado de

focalización (la entrega de alimentos específicos, presuponía una acción conjunta con el Ministerio de Salud); Incorporación de las figuras de «promotor de cuidado familiar», el «monitor social» y los «grupos multifamiliares», transformación del eje «promoción comunitaria» en uno de mayor amplitud, de educación popular (presuponía una acción conjunta con el Ministerio de Educación); desarrollo de un sistema de evaluación y monitoreo, y establecimiento de una gestión interministerial. La idea era hacer posible la «integración de las acciones que iba a cumplir cada uno de los ministerios, en un único programa», consiguiendo un «plan ordenado, coherente y convincente».

¿Cómo se organizó el cambio? La Jefatura de Gabinete del gobernador de la provincia comenzó inmediatamente a coordinar el trabajo de articulación, pidiendo a cada ministerio que designara a los funcionarios que formarían parte de la Comisión Interministerial. A su vez, participaban otros funcionarios de segunda línea y algunos asesores. La comisión, integrada por referentes de diferentes profesiones, entre ellas médicos, arquitectos, sociólogos y educadores, comenzó a funcionar a principios de octubre del 2002 con reuniones semanales. La Jefatura de Gabinete elaboraba una relatoria de cada una de las reuniones, distinguiendo las propuestas planteadas, los acuerdos establecidos y las tareas a las que se había comprometido cada uno por cada Ministerio. Uno de los participantes de la Comisión expresa que «las reuniones de articulación fueron todo un desafío, porque ninguno de los ministerios teníamos experiencia en el trabajo conjunto. Esto nos llevaba a discutir mucho, especialmente al principio». Por otra parte, se visualizaba que cada ministerio buscaba que las acciones emprendidas fueran funcionales a sus propias políticas y que se fortalecieran determinadas áreas del ministerio. A fines de octubre de 2002, un quinto organismo se sumó a la Comisión, el Ministerio de Economía. En este caso se trató de una invitación que la Jefatura de Gabinete de la provincia hizo, a fin de analizar conjuntamente el presupuesto del «Más Vida», pero además se le ofreció participar también durante la implementación del programa. La incorporación de este Ministerio fue aceptada por el resto de los miembros, dado que era una manera de lograr que se contara con los fondos necesarios y, a su vez se generaba mayor transparencia en la distribución presupuestaria. En el mes de diciembre de 2002, la Comisión resuelve dar un paso más para formalizar el trabajo que estaban desarrollando, por lo cual la Jefatura de Gabinete del gobernador de la provincia envió a cada uno de los miembros, el proyecto de decreto de creación de la Comisión Interministerial.

Repentinamente, a fines de diciembre de 2002, las diferencias entre el gobernador Solá y su jefe de Gabinete se hicieron insalvables, lo que llevó al último a informar que iba a dejar el cargo de jefe de Gabinete. La articulación quedaba sin las personas que tenían que llevar adelante la gestión de la alianza, justamente en el momento de empezar a poner en acción el programa. Estaba claro que los tres actores de más peso eran Desarrollo Humano, Salud y Educación, pero el rol de mediador de la Jefatura de Gabinete en la instancia de coordinación había dado buenos frutos. Meses más tarde, y en plena preparación de las elecciones generales, fruto de los desacuerdos con el gobernador Solá, el ministro West pasó a

participar de las elecciones como primer candidato para la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, cargo legislativo de mucho menos peso político que el de ministro de Desarrollo Humano que hasta entonces ocupaba West, con lo cual se estaba firmando su salida del poder ejecutivo. En este marco, cualquier movimiento era considerado una estrategia electoral.

En septiembre de 2003 se llevaron a cabo las elecciones provinciales y, tal como se esperaba, el ministro West pasó a ocupar su banca de diputado provincial, dejando así el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo. A los pocos meses, el programa interministerial dejó de funcionar.

Fuente: a partir de Sergio R. Ilari, 2010

3.3. Los recursos de los actores

Antes de seguir profundizando en las características de los actores y en las dinámicas con las que éstos actúan dentro de los procesos decisionales, es necesario hacer un inciso sobre el tema de los recursos de acción a su disposición.

Resulta bastante evidente que para que un actor pueda efectivamente influir sobre los resultados de un proceso de toma de decisiones, es necesario que sus acciones puedan generar, al menos potencialmente, efectos relevantes para los otros participantes en la decisión. Esos efectos vendrán determinados por los recursos de que disponga. El hecho de que la solución propuesta por dicho actor sea la mejor posible, no tiene por qué ser condición ni necesaria ni suficiente para convertir en eficaz su acción.

La historia de las políticas públicas está llena de fracasos debidos a que algunas alternativas que hubieran podido resolver el problema y que en cualquier caso estaban presentes en el mercado intelectual, no han sido ni siquiera tomadas en consideración, o fueron brutalmente derrotadas, a causa de que fueron propuestas por sujetos incapaces de hacerse escuchar por los otros participantes. De la misma manera que tener la bomba atómica no sirve de nada si no tienes también el modo de hacerla explotar cerca de tu enemigo y lejos de ti, tener en el bolsillo una idea genial no cambia el mundo si no logras comunicarla, abrir un debate, llegar a compartirla, etcétera.

Para entender cómo y cuándo los actores son capaces de intervenir con eficacia en un proceso de *policy making*, el concepto de intercambio político nos puede ayudar. Dicho concepto fue definido (Coleman, 1990, cap. 6) como la capacidad del actor A, que puede controlar que se produzca un determinado resultado X, que es de interés para el

actor B, de tener influencia sobre B, quien a su vez puede controlar el resultado Y, que es de interés para el actor A. Como puede observarse, este concepto se basa en la noción de poder como influencia que ya hemos presentado (el comportamiento del actor B puede ser explicado sólo en base al comportamiento del actor A) y añade la consideración de que ello se debe a la capacidad del actor A de generar resultados de interés para el actor B.

Estas capacidades son precisamente los recursos de acción (o recursos de los actores) que consisten por tanto en la transferencia de un bien cualquiera que tenga valor para quien lo recibe.

Una de las principales características de los recursos de acción es su capacidad de ser sustituidos. El hecho de no poseer un bien de un cierto tipo en cantidad suficiente, puede ser suplido por alguna otra dimensión. Lo que importa es la capacidad de contribuir a determinar la transformación de los comportamientos de quien se encuentra en la otra parte de la (metafórica) mesa de negociación o de acuerdo, y esto puede obtenerse alterando la distribución de los bienes más diversos. Los ejemplos presentados en las páginas siguientes entendemos que servirán para ir aclarando este concepto.

Una clasificación completa de los recursos en manos de los actores es quizás imposible, y podría traducirse en una larga lista de temas que contendrían elementos muy dispares (como por ejemplo, la fuerza física o la belleza), que no necesariamente entran en las interacciones de *policy*. La tipología que presentaremos en este apartado es pues conscientemente sintética y deja de lado algunos elementos ciertamente relevantes. Antes de presentarla es necesario explicar, al menos, el porqué de una omisión.

La posibilidad de recurrir a la violencia representa seguramente un recurso de acción también en el campo de las políticas públicas: la capacidad de intimidación por parte del crimen organizado puede tener consecuencias en una serie de políticas, desde la gestión de residuos (en muchos países es un *dirty business* en todos los sentidos), al uso del suelo, desde los contratos públicos a la regulación de los juegos de azar, etcétera. Si el alcalde de un municipio sabe que el hacer o no una cierta elección de *policy* compromete su integridad física y la de su familia, sin duda su elección estará condicionada. Y, obviamente, el uso o la amenaza de la violencia es un elemento importante en las relaciones entre los Estados o entre el Estado y determinados grupos sociales. La guerra y la represión violenta del desacuerdo son prácticas frecuentes en la solución de conflictos. Por lo demás, tener el monopolio de la violencia legítima forma parte del concepto mismo de Estado (lo que no significa necesariamente que se use siempre le-

galmente ni mucho menos que esté dirigida a la promoción del bien común).

Aun así, el recurso a la violencia, o la amenaza de usarla, sea legítima o ilegítima, en las democracias contemporáneas, no representa por suerte una modalidad fácilmente utilizable para introducir, o para prevenir, la transformación de *policy*. Incluso el crimen organizado, que no obstante puede ser en muchos casos un sujeto a tomar en consideración, normalmente tiende a utilizar recursos menos sangrientos en sus relaciones con las autoridades públicas, como por ejemplo el control de los votos o la corrupción, mientras que por lo general reserva el uso de la fuerza física para la solución de sus problemas internos o para intimidar a ciudadanos comunes.

Por consiguiente, pondremos de relieve sólo cuatro tipos de recursos fácilmente distinguibles entre ellos y, con mucho, los más usados en los procesos de política pública: los recursos políticos, los recursos económicos, los recursos legales y los recursos cognitivos.

3.3.1. LOS RECURSOS POLÍTICOS

Los recursos políticos consisten en la cantidad de consenso que un actor es capaz de poner en movimiento. Tal consenso puede referirse a la población entera o a grupos sociales determinados, implicados en las diversas políticas públicas. El nivel de consenso de que goza un actor o un determinado planteamiento, puede comprobarse mediante las elecciones o los referéndums, puede ser modificado a través de campañas de información y comunicación, suele verse afectado por acontecimientos externos (un delito especialmente atroz cambia el consenso popular sobre las políticas de lucha contra la criminalidad). Puede ser fruto de una infinidad de factores: del carisma o del prestigio personal del actor de *policy*, de la identificación ideológica entre quien lo presta y quien lo recibe, del reconocimiento del hecho de que un actor posee las capacidades cognitivas o de otro tipo necesarias para tratar un problema de políticas públicas, de la percepción de la conveniencia de las opciones propuestas o simplemente de la tradición o de la costumbre.

Se trata de un recurso absolutamente esencial en todos los procesos decisionales de política pública. Sobre todo si aceptamos lo expuesto en el capítulo precedente, es decir, que la posibilidad de ejercer una transformación, grande o pequeña, de las modalidades de tratamiento de un problema colectivo depende precisamente de la existencia de un acuerdo entre los actores implicados en el proceso. En los

regímenes democráticos, el consenso respecto a los representantes electos constituye la base de los poderes legales que les son atribuidos y explica el nivel de confianza que los ciudadanos tienen en relación con las instituciones político-administrativas. Estamos en un momento de pérdida generalizada de confianza en las capacidades de las autoridades políticas de resolver los problemas colectivos. Lo que, a su vez, depende por un lado de la crisis de las ideologías políticas nacidas en el siglo XIX (el liberalismo, el socialismo, las doctrinas democristianas). Y, por otro, de la casi total desaparición de la legitimación tradicional (esto es, de la natural deferencia hacia quien ocupa posiciones jerárquicas). En este escenario aumenta enormemente la importancia de todos aquellos sujetos capaces de modificar el consenso y los recursos políticos de los que goza un actor de *policy*. La atención, a menudo obsesiva, que los políticos profesionales ponen en el mundo de los medios de comunicación se explica también de este modo. Saben que su capacidad de incidir en las elecciones de gobierno depende no sólo y no tanto de la bondad de las propuestas que promueven, sino también, y quizás sobre todo, de la percepción que tienen los ciudadanos y los diferentes grupos sociales de sus características personales, de su integridad, de su determinación, etcétera. De ahí la significación creciente de las redes sociales en la actualidad, como complemento y alternativa a los medios de comunicación tradicionales.

Desde la óptica específica que hemos adoptado en este trabajo, la del innovador de *policy* que trata de transformar de modo no marginal las modalidades de tratamiento de un problema colectivo, la disponibilidad de recursos políticos es obviamente esencial. En cierto modo, podemos sostener que el resto de recursos son importantes sólo y en la medida en que son capaces de transformarse en consenso durante el intercambio político. O sea si el resto de participantes acaba estando de acuerdo en la oportunidad de adoptar la decisión. Que al final lo estén porque consideran, a partir de un cálculo racional, que aquella es la mejor decisión posible para satisfacer sus propias preferencias, porque tienen miedo de represalias o simplemente porque se fían de quien propone la decisión, el resultado final no cambia. Lo que acaba importando es que al final del proceso los recursos políticos del innovador (su nivel de consenso) superen el umbral mínimo necesario para llevar a cabo y hacer efectiva la decisión.

En el Box 3.2 describimos el caso del comercio informal en la Ciudad de México y los sucesivos intentos de desplazar el gran volumen de vendedores ambulantes que ocupaban todo el Centro Histórico de la ciudad a lugares específicamente pensados para ello. En los avances conseguidos hace poco tiempo al respecto, al menos en la parte más

central de la zona, fueron claves la capacidad de acción y los recursos políticos de los líderes y lideresas (especialmente estas últimas) para vertebrar el colectivo, establecer las pautas de negociación y encauzar una salida. Las especiales conexiones entre estas líderes y los responsables político-administrativos de la ciudad, fueron claves.

BOX 3.2 EL COMERCIO INFORMAL EN CIUDAD DE MÉXICO

Según los cálculos de la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México (CANACO), se calcula que hay unos 300 000 negocios informales en las calles de la gran metrópolis, y la cifra puede llegar a más de un millón si añadimos a personas o puestos de venta aislados o no establecidos de manera permanente. Las formas más comunes son concentraciones de ambulantes, mercados sobre ruedas o puestos más o menos fijos en la vía pública. A medida que han ido pasando los años, estas formas antiguas muy centradas en el desambulante para ir ofreciendo la mercancía, se han ido institucionalizando, organizado, hasta convertirse en verques que se han ido constituyendo, tiene estructuras de liderazgo propias, que controla, organiza y ordena a los vendedores, facilitando formas de mediación con las autoridades para obtener permisos y con los responsables políticos de la ciudad y de sus delegaciones (los distintos distritos o grandes unidades político-administrativas en que se divide la ciudad). Las logísticas de intercambio entre concentraciones de ambulantes, sus líderes y las estructuras político-administrativas incluyen formas de clientelismo político y de apoyo económico. Para que un comerciante «adquiera» un lugar en las calles seleccionadas, deberá pagar un «traspaso» que le permitirá ocupar de manera informal un trozo de la vía pública. Lógicamente, el precio de esa cesión o traspaso, variará en función de la calle y del barrio en que se localice.

Desde hace años, las autoridades de la ciudad han ido tratando de desplazar tales concentraciones de vendedores ambulantes, sobre todo de las calles más significativas del gran centro histórico (el llamado Cuadro 1). Después de los intentos del Intendente Manuel Camacho Solís, la ofensiva más importante se dio durante el periodo en que Marcelo Ebrard fue jefe de Gobierno del Distrito Federal, de diciembre del 2006 a diciembre del 2012. Antes de su reubicación en las llamadas «Plazas de Comercio Popular», se considera que existían 33 líderes y lideresas (o «caciques»), que controlaban 3.000 espacios en esa zona, con cuotas diarias por asentamiento. Estas estructuras de poder paralelo, lograron mantener fuertes lazos con las instituciones políticas de la ciudad, asegurando lealtad política y financiación a cambio de protección. El traslado a las «Plazas de Comercio Popular» o asentamientos estables, fuera de las calles, ha pivotado en los acuerdos con esos líderes y lideresas, que desde su reconocimiento como nuevos actores políticos, han conseguido convenir a los vendedores de las ventajas de la estabilidad, en base a menores

costes de instalación, más seguridad y menores costes de deterioro de productos. A pesar de ello, la continuidad del desempleo, la continua llegada a la ciudad de personas en busca de trabajo, alimenta constantemente el flujo potencial de la informalidad y de la venta ambulante. Lo que genera que constantemente se esté reabriendo el debate sobre informalidad y ciudad. El éxito rotundo de la peatonalización de calles tan emblemáticas como Madero en el Centro Histórico de Ciudad de México, puede ir generando la apropiación popular de esos espacios y las alianzas políticas necesarias para ir controlando la ocupación del espacio público en una zona tan emblemática como la aquí analizada.

Fuente: Bustamante, 2012; PUEC, 2010; Stamm, 2007

Desde otra perspectiva, el hecho de que personalidades del mundo del espectáculo se impliquen en campañas humanitarias tiene como finalidad aumentar el consenso popular respecto a la causa en cuestión y, a su vez, será utilizado por los interesados para inducir a adoptar las decisiones de *policy* consecuentes a quien esté en condiciones de hacerlo. Desde este punto de vista, el compromiso de un actor como Richard Gere por los derechos del pueblo tibetano no es probablemente diferente en su naturaleza a la de un colega suyo como George Clooney respecto a la promoción de una marca de café: se trata de utilizar el capital de conocimiento y de autoridad sensu lato de dichas personalidades para inducir a transformaciones en los comportamientos de los gobernantes o a cambios en las pautas de consumo de los ciudadanos.

No obstante, es necesario recordar que los recursos deben ser importantes para quien los recibe: si un sujeto está ya fuertemente dotado de recursos de un cierto tipo, probablemente no estará interesado en seguir incrementándolos. El político que acaba de ser elegido con una mayoría aplastante, probablemente no se preocupará demasiado si tiene que adoptar decisiones impopulares, igual que la autoridad del Papa no disminuirá de manera sustancial a causa de una toma de posición, por muy controvertida que sea, contra el uso de células madre con fines científicos. Al contrario, dos coaliciones o dos partidos políticos que se enfrentan en una situación de incertidumbre sobre quién ganará la contienda electoral, no pueden ser demasiado exigentes a la hora de aceptar el apoyo de grupos sociales heterogéneos, aunque ello tenga seguramente consecuencias disfuncionales sobre la capacidad de gobierno de la coalición o partido que acabe ganando. Cualquier cuota de consenso, aunque sea mínima, puede resultar decisiva para el resultado de las elecciones.

3.3.2. LOS RECURSOS ECONÓMICOS

El segundo tipo de recursos, los económicos y financieros, consisten, a fin de cuentas, en la capacidad de movilizar recursos económicos de cualquier tipo (dinero u otros bienes) para modificar o influenciar los comportamientos de los otros actores. También aquí sirve lo antes mencionado. Lo que cuenta es la significación de ese tipo de recursos para quien lo va a recibir. No tiene sentido tratar de cambiar la postura de un millonario prometiéndole unos centenares de euros y, por supuesto lo mismo vale, cualquiera que sea la suma en cuestión, si nos referimos a todos aquellos actores para quienes la perspectiva de enriquecimiento personal no es un objetivo que cuente.

Pero, en otra perspectiva, ello implica que la simple y pura posesión de dinero no es una condición suficiente para predecir la importancia de un actor determinado en un determinado proceso de toma de decisiones. La casi ilimitada disponibilidad de recursos económicos de una empresa multinacional no la hace, de entrada, especialmente competente o influyente en un proceso de *policy* que trate sobre aspectos de valor y/o de identidad.

Podría ser que el hecho de que un individuo se haya hecho muy rico con su trabajo, pueda aumentar su credibilidad, sus recursos políticos, generando reacciones del tipo «si ha sido capaz de hacer todo eso, quiere decir que tiene capacidades excepcionales, cualidades que hacen creíbles y persuasivas sus propuestas de reforma». Pero puede darse también la reacción contraria, ya que mucha gente puede mirar con recelo a quien se ha enriquecido demasiado o muy rápidamente. De todos modos, en los ejemplos mencionados sería absolutamente impropio afirmar que se están empleando o se dejan de emplear recursos económicos en sentido estricto.

Lo mismo podría decirse del uso instrumental de la riqueza. Es evidente que mediante el uso del dinero se pueden comprar otros recursos útiles para mejorar y hacer más atractivas las propuestas de innovación. Poder invertir mucho en la elaboración de un proyecto, implicando a grandes y costosos expertos, puede mejorar la calidad y también la comunicación externa para modificar las perspectivas al respecto de la opinión pública. Esto depende del tiempo, y en consecuencia del dinero, que se le dedica. En estos casos la eficacia de los recursos económicos es sólo indirecta. Es decir, depende de la importancia del resto de recursos que se pueden adquirir a través de ellos. Además, a veces los mismos resultados de mejora de la calidad de los proyectos y/o de comunicación externa se pueden obtener sin un gran despliegue de medios económicos. Por ejemplo, el desarrollo de la comunicación electrónica, de Inter-

net y del World Wide Web ha reducido de manera espectacular el coste de la puesta en marcha de los conocimientos y del consenso. Pensemos en el éxito que ha tenido Linux, un sistema operativo *open source* desarrollado a través de la puesta en movimiento de una comunidad de expertos informáticos que han prestado y prestan su trabajo de un modo (casi) del todo voluntario y que ha superado en eficacia a las inversiones de las multinacionales de las TIC. O bien, en la posibilidad que ofrece la red de organizar campañas de información y de comunicación con unos recursos mínimos. Muchos actores políticos y de otro tipo han comenzado, desde hace ya tiempo, a aprovechar estas potencialidades en la solución o en el debate de los problemas colectivos.

En España, el debate sobre el tema de las descargas de música, cine y otros bienes culturales y los intentos de restringir las mismas a través de una ley específica (la llamada Ley Sinde), tenía en un lado al gobierno, a los principales partidos de la oposición, a las grandes compañías del sector o a entidades de gestión de los derechos de autor como SGAE. A pesar de ello, y de la evidente fuerza económica de los partidarios de la nueva legislación, la campaña organizada casi sin medios, desde las redes sociales, con acciones virales y envío masivo de emails a diputados, logró detener la aprobación de la ley en varias ocasiones.

En realidad, los recursos económicos son importantes porque pueden ser usados directamente para influir sobre los comportamientos de sujetos, cuyo acuerdo puede resultar útil para hacer posible la decisión que se quiere adoptar. En este sentido, entran a formar parte del intercambio político con carta de naturaleza propia.

El ejemplo más simple es el de una autoridad pública que promete una transferencia de recursos a otro ente a cambio del consenso en una elección no especialmente grata a este último. Es éste el caso de las compensaciones que se suelen usar en la solución de los conflictos medioambientales (sobre esto, véase el apartado 7.2.3). Pero lo mismo vale para los incentivos o subvenciones que pueden estimular y adecuar los comportamientos de los ciudadanos, esenciales para alcanzar los objetivos (desde la difusión del uso de las fuentes renovables para la producción de energía, la renovación de coches especialmente contaminantes, o la incentivación para conseguir que se implanten industrias en ciertas ubicaciones en el caso de las políticas de desarrollo). Y, finalmente, la práctica de la corrupción representa un caso clásico donde el dinero se usa para influir sobre los comportamientos de las autoridades político-administrativas.

En este tipo de situaciones, la disponibilidad de recursos económicos y financieros constituye una condición para la adopción y la ejecución de decisiones de *policy*.

Esto explica por qué, frecuentemente, las reformas se realizan en períodos históricos en los que la posibilidad de aumentar el gasto público no está restringido de manera casi absoluta para los decisores. De hecho, en estas situaciones resulta mucho más sencillo «comprar» el consenso de los actores potenciales contrarios a la iniciativa a través de pagos laterales, de largos períodos transitorios o de otros arreglos similares y costosos. Y lo mismo vale si los promotores son sujetos privados: una industria con grandes perspectivas de expansión del negocio se mostrará más inclinada a modificar sus elecciones de inversión con el fin de obtener una transformación en una determinada política pública, que otra que lucha por la supervivencia en un mercado que se restringe.

Tenemos que añadir que, sin embargo, la posibilidad de enriquecimiento potencial de los destinatarios, que puede inducirlos a modificar su comportamiento en la dirección deseada, puede obtenerse también mediante el uso de recursos diferentes a la inversión de dinero. Por ejemplo, el apoyo de sujetos políticos influyentes a una iniciativa empresarial, que genera perspectivas de expansión de negocio, puede inducir a una empresa a ofrecer a la autoridad pública el consenso, o el conocimiento práctico necesario para la realización de una transformación en una determinada política pública. En este caso los recursos políticos de la autoridad pública tienen el mismo efecto que una transferencia financiera. Pero quizás el ejemplo más significativo es aquél donde la mejora de la situación económica de un actor se produce mediante un cambio en la regulación. El caso más evidente, y con fuerte impacto en los últimos años en España de «burbuja inmobiliaria», es la transformación del régimen del uso del suelo. Cambio que genera, sin duda alguna, consecuencias económicas importantes para los propietarios de las zonas que pasan de agrícolas a edificables, sin que la autoridad pública tenga la necesidad de invertir sus propios recursos económicos. Por descontado, la promesa de una transformación semejante tiene consecuencias importantes para las relaciones entre los actores de la política urbana en cuestión.

3.3.3. LOS RECURSOS LEGALES

Con este último ejemplo nos hemos acercado al tema de los recursos legales. Éstos consisten en las «potestades», o posiciones de ventaja, que las normas jurídicas, y en general los pronunciamientos de las autoridades legislativas y administrativas, atribuyen a algunos sujetos en los Estados contemporáneos.

Son ejemplos de recursos legales:

- El hecho de que una cierta tarea sea competencia, porque así lo determine una ley, de una determinada institución u organismo (el principio de competencia).
- El hecho de que ciertas acciones estén prohibidas y que se sancione la violación de dicha regla.
- El hecho de que cualquier individuo tenga la posibilidad de impugnar ante un juez una decisión de la autoridad pública que viole sus derechos.
- El hecho de que el procedimiento a través del que se pueda alcanzar una decisión legalmente válida esté predeterminado de manera rígida (existencia de procedimientos formales).

Todas estas situaciones, y muchas otras, son elementos muy importantes, al menos desde el establecimiento del estado de derecho tras las revoluciones americana y francesa. Ello es así ya que contribuyen a definir las modalidades mediante las que se «hacen» las políticas y, en consecuencia, determinan o condicionan los resultados de la mayor parte de los procesos decisionales.

Sin embargo, para comprender el verdadero alcance de esta temática, es necesario introducir una distinción fundamental, muy a menudo ignorada, entre derecho y ley (*jus* y *lex*, en latín; *droit* y *loi*, en francés; *diritto* y *legge*, en italiano; *derecho* y *ley*, en español; *Recht* y *Gesetz*, en alemán).

No se trata sólo de una distinción léxica, aunque las palabras siempre sean importantes. El hecho de que tal distinción sea difícilmente expresable en la *lingua franca* del análisis de las políticas públicas, es decir, el inglés, ha llevado a muchos autores, incluso no anglosajones, a infravalorar su alcance (para una mayor profundización, véase Dente, 2009).

La ley, en las sociedades contemporáneas, aunque también en las antiguas, es un acto normativo, esto es, prescribe ciertos comportamientos y es aprobado por una autoridad legítima: el Senado en la antigua Roma, el rey en las monarquías absolutas, el Parlamento en los regímenes democrático-representativos. Tales actos normativos generan todas las actuaciones que acabamos de enumerar: definen posiciones de ventaja para algún sujeto (por ejemplo, definen quién tiene la competencia legal para ocuparse de un problema), definen cuáles son los comportamientos prohibidos y cuantifican las sanciones aplicables, regulan las modalidades a través de las cuales un ciudadano puede dirigirse al juez, fijan en definitiva los procedimientos que hay que seguir.

En cambio, el derecho, el *jus*, no es sólo el conjunto de las leyes existentes, sino también un corpus que contiene los principios según los cuales las leyes son interpretadas. La distinción entre derecho y ley no se superpone a la que hay entre normas constitucionales (las reglas acerca de cómo se deben hacer las reglas) y normas ordinarias. También las normas constitucionales son interpretadas a la luz de los principios del derecho, tal como se han ido consolidando a través de su evolución, mediante la labor de la doctrina jurídica y de la jurisprudencia (que participan, por tanto, en la creación de derecho). Serán después los tribunales constitucionales, allá donde existan, los competentes para utilizar tales principios a fin de decidir si una determinada ley ordinaria viola o no la constitución o, en cualquier caso, cómo ésta debe ser interpretada para evitar ese conflicto entre normas.

A menudo, los principios del derecho no están escritos en ninguna ley pero, aun cuando así es, la cosa no tiene excesiva importancia. Las reglas *pacta sunt servanda* (lo pactado obliga) o *nemo ad factum cogi potest* (nadie puede ser obligado a actuar) son válidas independientemente del hecho de que el código civil regule la materia de los contratos o de que la esclavitud fuese abolida hace tiempo y constituya un delito.

Esto no significa que el derecho sea inmóvil. También se transforma, pero lo hace mucho más lentamente y a manos de sujetos diferentes a la ley. El derecho, pues, no es un recurso que esté normalmente a disposición de los actores. Define el marco dentro del cual se desarrollan las interacciones, forma parte del contexto de la toma de decisiones (véase el capítulo 6) y contribuye a atribuir significado y valor a las leyes tal como las hemos definido antes. Los intentos de cambiar los principios del derecho mediante un acto de voluntad política, se encuentran a menudo con dificultades y resistencias. Basta ver la lentitud con la que, en muchos países, avanzan las transformaciones de la forma de Estado hacia el federalismo, o bien la lentitud con que se modifican o se dejan de lado, a pesar de repetidos esfuerzos, las formas de operar típicas de los Estados en los que opera el derecho administrativo.

Por el contrario, y a todos los efectos, la ley es un recurso de los actores que puede ser utilizado selectivamente y cuyo uso depende en último término de los intereses y de los objetivos que se quieren perseguir. El error, ya señalado, del «constitucionalismo metodológico» es precisamente imaginar que lo que la ley establece es la descripción de cómo funcionan de hecho los procesos decisionales de una política pública. En realidad, lo que de verdad cuenta en los procesos decisionales es el «uso del derecho», es decir, la capacidad de los actores para utilizar los recursos legales que tengan a su disposición.

Las numerosas y diversas situaciones que encontramos en el análisis de las políticas públicas corroboran esta conclusión.

En primer lugar, hay que considerar que un actor puede no utilizar los recursos legales que tiene a disposición por el simple motivo de que no le conviene. El ejemplo puede ser el de un sujeto que no presenta recurso contra un comportamiento ilegal de la administración que el tribunal con casi absoluta certeza castigaría, por el simple cálculo de que los costes (en términos de dinero, tiempo y estrés) implícitos en el recurso superarían con mucho los beneficios de ver reconocido su propio derecho. Esto significa que a menudo los sujetos públicos y privados adoptan comportamientos que violan la ley simplemente porque saben bien que la parte contraria no hará uso de sus recursos legales. Se trata de una situación muy frecuente en el campo de las políticas públicas.

En segundo lugar, la decisión sobre el uso de los recursos legales depende también de la consideración sobre el resto de recursos que los participantes pueden poner en juego. Por ejemplo, si un innovador sabe que de todos modos necesitará de la cooperación de otros sujetos en la fase de ejecución de la decisión de una determinada política pública, forzar la decisión mediante el uso estricto de sus poderes legales puede ser una pésima estrategia ya que se arriesga a generar, en el mejor de los casos, sólo una cooperación parcial y renuente. En otras palabras, la significación de los recursos políticos, la búsqueda del consenso, puede ser mejor estrategia en esta situación que el uso de los recursos legales.

Además la ley, como bien saben todos los abogados, no es un conjunto de reglas inflexibles que vinculan los comportamientos de todos los participantes. El derecho, el *jus*, reconoce normalmente un poder discrecional a las administraciones públicas que puede ser usado para flexibilizar la aplicación de las normas, por ejemplo, extendiendo la tolerancia de comportamientos no consentidos más allá del límite a cambio de la promesa de una mejor ejecución sucesiva, o bien consintiendo la participación de los interesados en el proceso de toma de decisiones aunque no esté prevista por la normativa.

Podríamos añadir otros casos, recordando por ejemplo que en las situaciones de gobierno multinivel que caracterizan los procesos de elaboración de políticas públicas en los Estados contemporáneos, todas las instituciones o poderes públicos que participan tienen sus propios poderes legales. En consecuencia, la posibilidad de decidir la política depende de la voluntad de todas las partes de alcanzar un compromiso sobre qué prerrogativas son inderogables y cuáles en cambio pueden ser sometidas a las exigencias de la coyuntura o del

caso concreto. Por lo demás, una de las ingenuidades que comete quien se fía demasiado de lo escrito en las leyes es precisamente la de considerar al «Estado», al poder público, como una unidad monolítica completamente previsible a partir de la lectura de los textos legislativos. En realidad el Estado está formado por un conjunto de sujetos institucionales diferentes, cada uno dotado de un cierto grado de legitimidad, con misiones y orientaciones incluso muy divergentes. Quien crea que basta con cambiar las normas para evitar los conflictos entre instituciones se encontrará, con toda probabilidad, con amargas desilusiones. Además, puede que buscar la unidad de mando o la centralización en un solo actor del poder de decidir no sea siempre ni necesariamente una buena idea.

Finalmente, el hecho de que las leyes constituyan recursos para los actores, además de dar libertad de uso a los sujetos y de posibilitar su sustitución por otros recursos, nos informa también de otra característica fundamental: que las leyes pueden «producirse», pueden hacerse o ser modificadas durante el mismo proceso de formación de las políticas públicas. Hay actores, en efecto, que se encuentran en una posición particular dentro del proceso, ya que por un lado están vinculados por las normas existentes y, por el otro, están en condiciones de «hacer la ley», en el sentido de que son capaces de modificar las normas para cambiar los resultados de la interacción. El ejemplo más claro quizás sea el del recurso al llamado «vínculo externo». Una situación en la que los gobiernos nacionales establecen estrictas reglamentaciones a nivel internacional para superar la previsible oposición en su propio país. Pensemos en la eficacia que han tenido las reglamentaciones previstas por el tratado de Maastricht, junto con la crisis financiera de 1993, en lo que respecta a su uso en los procesos de resaneamiento de las finanzas públicas en Italia o España. La posibilidad de intervenir en los procesos decisionales a través de la producción de normas o recursos legales que serán utilizadas por el mismo actor que las produce, es muy amplia y constituye una prerrogativa fundamental de las autoridades públicas.

En conclusión: nos hemos detenido ampliamente en este punto ya que representa, junto con algún otro (la distinción entre objetivos de contenido y objetivos de proceso, de la que ya hemos hablado, y la importancia del contenido de la decisión en el determinar el resultado de los procesos, que veremos en el capítulo 4), uno de los aspectos más importantes y más originales del análisis de las políticas públicas. Por lo tanto, vale la pena recordar la postura que hemos adoptado: el correcto tratamiento que debe hacerse de las leyes es, más allá de la distinción entre *lex* y *jus*, considerarlas a todos los efectos recursos de acción a dis-

posición de los participantes en un proceso de *policy*, cuya importancia derivará del uso que se haga de ellas y cuya ausencia (o presencia), puede ser sustituida (o sustituir) por otros recursos como el consenso político, el dinero o, como veremos enseguida, el conocimiento.

3.3.4. LOS RECURSOS COGNITIVOS

Los recursos cognitivos, consisten en la disponibilidad de informaciones o de modelos interpretativos relevantes en relación con la adopción de una decisión.

Que el conocimiento sea un bien necesario para tomar decisiones apropiadas parece de sentido común y está de hecho implícito en diversas teorizaciones sobre el proceso de toma de decisiones.

El modelo racional, del que ya hemos hablado en el capítulo anterior, vincula explícitamente la posibilidad de elegir la mejor alternativa posible a que se disponga de una perfecta información, tanto sobre cuáles son las alternativas disponibles, como sobre los costes y beneficios asociados a cada una de ellas. La teorización de Max Weber sobre el papel y la importancia de la burocracia se basa en que ésta posee un saber especializado en el tratamiento de los asuntos públicos (Weber, 1922). La necesidad de la participación desde abajo que caracteriza muchos de los enfoques modernos del desarrollo económico y social parte de la consideración de la necesidad de aprovechar los «conocimientos locales» que de otro modo se perderían (Barca, 2009, pp. 25-27; Vázquez Barquero, 1999, 2005). La aprobación de la Directiva Europea del Agua en el año 2000, incorporó un proceso participativo amplio para abordar temas de gran complejidad técnica, como los relacionados con la calidad y la sostenibilidad de las aguas de las cuencas hidrográficas. En ese planteamiento podía detectarse tanto la voluntad de aprovechar los conocimientos de los muy diversos actores presentes en cada una de las cuencas, como el mejorar posteriormente las posibilidades de implementación de los cambios a introducir (véase Box 3.3).

BOX 3.3 LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DIRECTIVA EUROPEA DEL AGUA

El contexto de partida

El agua, como sabemos, es un recurso escaso del que dependen múltiples actividades económicas, el bienestar de las personas, el equilibrio

ambiental, la disponibilidad energética o la producción agropecuaria. Se requiere, por lo tanto, una política pública que asuma el reto de equilibrar los diversos valores e intereses que confluyen en la gestión del agua.

En este contexto, la Unión Europea (UE) aprobó durante el año 2000 la Directiva Marco del Agua (DMA). Se trata de una directiva que emplaza a las múltiples autoridades hidrálicas de la UE a desarrollar unos planes de gestión que, siguiendo determinadas indicaciones, han de satisfacer el objetivo de mejorar la disponibilidad y la calidad de las aguas para el 2015, momento en el que se deberá evaluar el mayor o menor éxito de la política pública. Para ello se fijó el año 2009 como límite para la aprobación de los planes de medidas que deberían aplicarse en cada cuenca. Simultáneamente, reconociendo la complejidad de intereses y de actores que intervienen en el ámbito hidráulico, la propia DMA estableció la obligación de incorporar mecanismos de participación y consulta pública en el proceso de toma de decisiones que debería concluir con la aprobación de los planes de cuenca.

El gobierno de Cataluña dispone de competencias exclusivas en la gestión de sus cuencas internas, es decir de todos aquellos ríos cuyo curso transcurre íntegramente en su territorio. La Agencia Catalana del Agua (ACA), asumió por tanto la obligación de conducir el proceso de toma de decisiones que finalizó en 2010 con la aprobación en sede parlamentaria del Plan de Gestión de las Cuenca Fluviales Internas de Cataluña. Este proceso (que obtuvo un premio de la ONU a la innovación democrática), se diseñó combinando el rigor técnico con la creación de amplias oportunidades de participación ciudadana y debate público. Así, tras la aprobación en 2004 de un detallado documento donde se diagnosticaba la situación de la calidad ambiental de las aguas en las cuencas internas (IMPRESS), se inició un proceso de debate, entre el 2005 y el 2010, que como es imaginable, de un proceso largo y complejo, pero que puede resumirse a partir de las tres etapas que lo estructuraron: información, debate y respuesta.

Información: tratar de situar el debate en la agenda política

La política hidráulica no sólo afecta a múltiples intereses y se interpreta desde perspectivas diversas, sino que, además, se trata de un ámbito donde las complejidades técnicas son muy elevadas. Este es un factor muy relevante a la hora de organizar un proceso de debate público, pues se podría pensar que se invita a la ciudadanía a participar en un proceso para el cual no son competentes y sobre el cual, consecuentemente, tienen pocas cosas que decir. Lo cual situaría esa invitación a la participación en la pura retórica o en una simple estrategia de «embellecimiento» de un proceso decisional que transcurre por otros caminos. Con el fin de afrontar esta situación, se adoptaron dos iniciativas.

En primer lugar, al tratarse de un proceso abierto a cualquier persona interesada en debatir sobre la política de agua, se optó por que esa participación se canalizara de manera prioritaria por las diversas organizaciones vinculadas al ámbito hidráulico y que, por lo tanto, disponían de conocimiento y

criterio propio al respecto, sin descartar, como así fue, que personas interesadas a título individual pudieran también aportar sus conocimientos y plantear sus preocupaciones. Para ello se realizó un esfuerzo inicial para identificar esas entidades y organizaciones (*mapas de actores*) y para invitarlas de manera personalizada al proceso. Tomando en consideración que en estos *mapas* se identificaron organizaciones muy diversas (industriales, agrícolas, ambientales, vecinales, sociales, académicas, etc.), el resultado final fue una base de datos con más de 10 000 entradas.

En segundo lugar, el proceso de debate requería disponer de materiales informativos y de una estrategia de comunicación que permitiera a los actores colectivos y a las personas interesadas, no solo conocer la existencia de los espacios de debate sino, también, disponer de los conocimientos necesarios para participar en el mismo de manera efectiva. En este sentido, se trabajó en diversas direcciones. Se elaboraron versiones simplificadas y territorialmente localizadas del documento de diagnóstico, se redactaron materiales divulgativos diversos (DVD, trípticos, etc.), se creó un potente sitio web donde obtener información y donde ofrecer trazabilidad del proceso, se negociaron espacios de difusión en algunos medios de comunicación, etc.

Hemos hecho una mención somera de estas actuaciones iniciales, pero no deberíamos olvidar que esta etapa informativa fue quizás la que generó más dedicación y absorbió la parte más significativa de los cerca de tres millones de euros que se dedicaron a todo el proceso de debate público.

Debate: articular el intercambio de argumentos

Una vez realizada la fase informativa y comunicativa, se inició la etapa más estrictamente participativa. En ella se pretendía escuchar los argumentos de los diversos actores, propiciar su debate e intercambio y, finalmente, concretar un conjunto de propuestas que permitieran su traslado a los responsables públicos de elaborar los planes de medidas.

La organización de estos espacios que permitieran escuchar y dialogar con los actores, partieron de su descentralización (12 unidades territoriales de participación), de manera que los participantes partieran del conocimiento que proporciona la proximidad al problema y, al mismo tiempo, se minimizaran así las distancias y los costos de la participación. En esta dirección, se realizaron sesiones de debate en 132 de los 946 municipios existentes en Cataluña. Por otro lado, en la gestión del proceso de debate se distinguieron dos momentos: la validación del diagnóstico sobre el estado ambiental y de sostenibilidad de los recursos hídricos y de la cuenca y construcción de las propuestas. Finalmente, la gestión de los procesos de participación se trasladó a empresas especializadas que se responsabilizaron de su dinamización y de recoger sus conclusiones. La administración pública, por su parte, estuvo presente como impulsora y como receptora de las propuestas finales, con la presencia directa de cargos directivos, mientras que el personal administrativo participó como soporte técnico, aclarando dudas y proporcionando aquellas informaciones que los participantes consideraban necesarias.

El proceso fue largo y no podemos ahora describirlo con detalle. Nos limitaremos a ofrecer dos datos que ilustran su alcance: se realizaron 290 reuniones y participaron 1.769 personas. De estas 1.769 personas, el 29 % provenían de la administración (principalmente la local), el 30 % de entidades sociales y ambientales, el 20 % del sector económico y energético, el 13 % del ámbito agropecuario y el 8 % eran participantes a título individual. Como ya hablamos mencionado anteriormente, el sitio web permitía seguir los debates y garantizaba la trazabilidad del proyecto en todos sus detalles.

Escuchar, responder y aprobar el plan de gestión

Estamos relatando un proceso de toma de decisiones de una política pública en concreto y, consecuentemente, deberíamos preguntarnos sobre la capacidad de incidencia que ha tenido el debate público llevado a cabo en la decisión finalmente adoptada.

Por un lado, las dinámicas participativas estaban diseñadas para que cada ámbito territorial concluyera con un conjunto de propuestas para, eventualmente, ser incorporadas en los planes de gestión. De este modo, la secuencia de reuniones culminaba con la presentación y el traslado de estas propuestas a un alto responsable de la Agencia Catalana del Agua (ACA). Se escucharon concretamente 1.529 propuestas que, de este modo, definían las inquietudes y los equilibrios alcanzados en los espacios de debate.

Por otro lado, el compromiso de los responsables del ACA consistió en darse un margen de tiempo para analizar y valorar las propuestas (entre 2 y 3 meses) y convocar una nueva reunión en la que tenía que responderse individualmente a cada una de ellas. Se garantizaba, así, que no únicamente se había escuchado sino que, además, se había valorado lo escuchado y se había respondido. Las respuestas las podemos distribuir en 4 grandes categorías: las que se aceptaron pero que, en realidad, ya estaban previstas por la propia administración (40 %), las que se aceptaron y representaban algún tipo de innovación (23 %), las que se rechazaron (5 %), y las que, debido a no ser competencia de la administración convocante del proceso (la ACA), no encontraron una respuesta adecuada (32 %).

A partir de este momento, se redactó el plan de medidas, se sometió al preceptivo periodo de información pública y de alegaciones (que, en este caso, de manera extraordinaria, tuvo una duración de 6 meses) y, finalmente, como ya hablamos anticipado, el Parlamento de Cataluña lo aprobó en el año 2010, con algo menos de un año de retraso respecto a las indicaciones de la DMA.

Una valoración final

Se ha intentado resumir un proceso que afecta a una política pública compleja y polémica sin introducir elementos valorativos, pero no podemos apuntar algunos aspectos positivos y negativos de la experiencia.

En cuanto a los aspectos positivos, en primer lugar, el proceso fue evaluado positivamente por los propios participantes, quienes destacaron su

rigor, la posibilidad de introducir algunos cambios en la política y, sobre todo, la oportunidad de conocerse entre los múltiples y muy diversos actores. De este modo, recuperando una idea del análisis de los procesos participativos, se constata como los procesos deliberativos son, simultáneamente, espacios para intercambiar argumentos y para establecer relaciones (de confianza mutua).

En segundo lugar, la propia aprobación del plan fue un éxito, especialmente si lo comparamos con lo que sucedió en el resto de las cuencas españolas, donde hasta el 2012-2013 no se empezaron a aprobar algunos planes. El largo proceso participativo fue costoso, pero permitió a los responsables públicos tomar una decisión difícil. En otras cuencas, donde el debate público fue muy limitado, esta legitimidad no se alcanzó y, consecuentemente, fue imposible aprobar los planes. Estos retrasos comportaron multas de la UE y, evidentemente, el coste de oportunidad de no disponer de un plan de trabajo que, casi sin tiempo de aplicarse, será objeto de evaluación en el 2015.

Respecto a los aspectos negativos, como hemos anticipado en el apartado anterior, destaca ese 32 % de propuestas que no encontraron respuesta. No solo se trata de un porcentaje importante sino de propuestas de fondo calado. La no respuesta se explica tanto por las dificultades de las relaciones interdepartamentales e interinstitucionales (que ilustran una cultura administrativa segmentada) como por la debilidad de un liderazgo político (incapaz de romper las barreras sectoriales e imponer una visión de conjunto). También fue motivo de insatisfacción la exclusión del debate de un asunto tan relevante como el precio del agua. Seguramente, la exclusión de ciertos temas del proceso decisional, propició la posibilidad de que el Plan de Cuencas se aprobara, pero no por ello solventó las problemáticas que las propuestas rechazadas mostraban.

Fuente: Quim Brugué (IGOP-UAB)

Sin embargo, no debemos pensar que esta clara presencia del conocimiento como input en los procesos de toma de decisiones sea del todo pacífica. El que fuera el séptimo presidente de los Estados Unidos, Andrew Jackson, sostenía que los asuntos de Estado eran tan «claros y simples» que cualquier persona de inteligencia normal y sin alguna preparación específica podía ocuparse de ellos. Es interesante observar que en esta teorización subyace, y dentro de ciertos límites subyace todavía, el paradigma democrático y el principio de elegibilidad de los cargos públicos y, por otra parte, es asimismo cierto que Jackson usaba el argumento para justificar la práctica del clientelismo y del llamado *spoil system*, es decir, el nombramiento de los funcionarios desde una lógica de fidelidad política en sentido estricto.

Por lo demás, la literatura ha puesto de relieve, desde hace tiempo, los límites en el uso de los conocimientos «científicos» en los procesos

de formación y elaboración de las políticas públicas (Majone, 1989; Lindblom y Cohen, 1979; Nowotny, 1990; Weiss, 1977 y 1980).

No obstante, en momentos como los actuales, caracterizados por la gran complejidad e incertidumbre que rodean los problemas colectivos (recordemos cuando afirmábamos que dicha incertidumbre es también una consecuencia indeseada del aumento de los conocimientos, que pone de manifiesto interrelaciones entre fenómenos antes considerados independientes entre ellos, lo que genera el efecto de hacer imprevisible su evolución), se ha ido reafirmando la importancia del saber científico, tecnológico y también del conocimiento sobre los fenómenos sociales y políticos, sin que ello sea incompatible con procesos como el descrito más arriba referente a la implementación de la directiva europea del agua.

El imperativo de «conocer para deliberar», que Luigi Einaudi predicaba como una necesidad imprescindible, atribuye significado y valor a todos los conocimientos que se consideran relevantes para la solución de un problema colectivo. Es natural entonces suponer que los actores que los poseen tienen ventajas cuando buscan alcanzar sus propios objetivos, respecto a quienes estén privados de ellos. No obstante, también se aplican las reglas del intercambio político a los conocimientos. Son relevantes sólo si y en la medida en la que son importantes para el actor que recibe esos conocimientos y pueden ser sustituidas o compensadas por otro tipo de recursos.

Por lo tanto, a diferencia del marco cultural que define el cuadro dentro del cual se mueven los actores (y forma parte pues del contexto decisional del que hablaremos en el capítulo 6), el conocimiento, igual que el consenso, el dinero o las potestades legalmente reconocidas, opera sólo en la interacción entre actores. Que los técnicos puedan estar de acuerdo sobre el hecho de que un determinado proyecto de reforma del gobierno no podrá en absoluto alcanzar los objetivos declarados porque es intrínsecamente contradictorio, porque no toma en consideración aspectos fundamentales del problema, porque se basa en hipótesis completamente irreales sobre el comportamiento de los destinatarios o por cualquier otro motivo, puede ser completamente irrelevante a la hora de decidir, si la cuestión ha sido objeto de una larga negociación política y se presenta, a los ojos de los actores principales, como la única alternativa posible. La historia de las políticas públicas contiene numerosísimos ejemplos de este tipo de «reformas» que no son capaces de cambiar nada esencial pero que se aprueban de todos modos por el simple hecho de que son las únicas sobre las que nos podemos poner de acuerdo.

Tampoco es necesario para asegurar la importancia de los conocimientos en un proceso de toma de decisiones, que esos conocimientos

sean válidos. Es suficiente con que sean percibidos como tales. Por ejemplo, en algunos países anglosajones, y en particular en Gran Bretaña, las políticas educativas preveían la formación de clases escolares homogéneas desde el punto de vista de las capacidades intelectuales de los alumnos, medidas mediante el llamado cociente intelectual. La idea, sostenida por teorías e investigaciones psicológicas y pedagógicas, era que el aprendizaje de un alumno mejoraba si tenía lugar en un contexto en que sus compañeros no eran ni mucho más ni mucho menos inteligentes que él. Por supuesto, se trataba de una teoría controvertida, como mínimo porque favorecía la segregación de los estudiantes que provenían de familias pobres, de minorías étnicas o de contextos socioculturales desventajados. El conflicto fue provisionalmente resuelto a partir de los recursos cognitivos, gracias a estudios científicos que si bien afirmaban al principio la superioridad de esta solución, posteriormente se demostraron completamente inconcluyentes o incluso falaces por las metodologías estadísticas empleadas. Aun así, ejemplos de este tipo se encuentran por docenas, no sólo en el ámbito de las ciencias sociales —pensemos en las políticas económicas—, sino incluso en el ámbito de las ciencias «duras». La normativa antisísmica, por ejemplo, ha sido objeto de discusiones científicas muy ásperas entre los expertos justamente porque una parte de ellos ha puesto en duda la corrección de los criterios adoptados, bajo presión de otros especialistas, al tratar de garantizar la seguridad de los edificios.

Dicho esto, y precisamente porque la importancia de los recursos se ve en el uso que se hace de los mismos en la interacción, es sustancialmente imposible decir en general qué es o no un conocimiento significativo en los procesos de formación de las políticas públicas. En principio, cualquier «trozo» de saber puede ser relevante para un actor determinado y contribuir a modificar su curso de acción. Los «conocimientos locales», a los que nos hemos referido anteriormente, son un claro ejemplo de que incluso aspectos aparentemente marginales pueden tener un sentido y una importancia. Por lo demás, la significación de los conocimientos depende también y sobre todo de la ignorancia de los interlocutores: el constructor que propone una nueva edificación no suele conocer las características específicas de ese territorio que, en cambio, cualquier habitante conoce, desde la estructura hidrogeológica, hasta los lugares de la memoria. Un caso concreto puede ser el de la propuesta, presentada por las administraciones públicas, de construir una depuradora de aguas en el mismo lugar donde había tenido lugar una feroz matanza nazi en la Segunda Guerra Mundial y que, por esta razón, era de gran importancia para la memoria de todos sus habitantes.

tes (<http://www.ilpadulechevorremmo.it>). Un ejemplo similar, pero en sentido distinto lo tenemos en el Parque-Biblioteca de Belén en Medellín, Colombia (véase en este sentido el Box 3.4).

**BOX 3.4
EL PARQUE BIBLIOTECA DE BELEN EN MEDELLIN**

Como sabemos, la ciudad de Medellín fue tristemente famosa por la fuerte incidencia que tuvo el narcotráfico en el estallido de violencia a lo largo de las décadas de 1980 y 1990. En la etapa de Sergio Fajardo como alcalde (2004-2007) se iniciaron un conjunto de actuaciones en distintas comunidades de la ciudad, para revertir los procesos de degradación urbana y recuperar el sentido de ciudad, tras la estigmatización generada por la etapa de violencia ya mencionada.

En uno de los barrios, el de Belén, al plantearse la construcción de un Parque-Biblioteca, de los varios que se edificaron en esa época, los habitantes fueron consultados sobre el lugar en el que querían que fuera edificado. Los vecinos, tras una larga deliberación, decidieron que se construyera en el lugar en que hasta poco funcionaba una sede de la policía secreta F2, vista por muchos habitantes de Belén como una parte muy implicada en el deterioro de la convivencia social en la ciudad.

La memoria jugó aquí un papel central para rehabilitar o recuperar a través de la construcción de la biblioteca y del resto de servicios a la comunidad, el sentido cívico y popular de un lugar percibido hasta entonces como «terreno ajeno» (<http://www.eafit.edu.co/centros/urb-am/Documents/libro.pdf> pp. 107 y ss). En el marco del mismo programa de Parques-Biblioteca, se construyeron equipamientos en un antiguo vertedero de basuras, en el barrio de Moravia, o en una zona fuertemente afectada por la violencia del narcotráfico, en Santo Domingo el Savio.

Fuente: elaboración propia

Para ampliar al menos un poco la caja de herramientas del analista de los procesos de toma de decisiones, así como para ayudar a entender qué tipo de conocimientos se han usado, o hubiese sido necesario usar, en algún caso concreto, puede ser útil una clasificación que organice este tipo de recursos en tres grupos: los datos y las informaciones, las teorías y los modelos, y los conocimientos sobre el proceso.

En primer lugar destacan los datos y las informaciones. Tener estadísticas fiables acerca de las características de una población o de un territorio, ser capaz de cuantificar los costes y los rendimientos esperados de una tecnología determinada, o las tasas de satisfacción de los beneficiarios de una política o de los usuarios de un servicio,

son elementos todos ellos que pueden acabar teniendo un peso importante dentro de un proceso de toma de decisiones.

La atención un tanto obsesiva con la que los periódicos y, en general, los medios de comunicación utilizan las informaciones que pueden ser cuantificadas es una prueba indirecta de esta afirmación. El aura de científicidad y de objetividad que el uso de los números atribuye a una información muestra que, también en la lógica de la comunicación, la importancia de los datos poco elaborados puede ser del todo esencial, incluso cuando éstos en realidad signifiquen bien poco. En este sentido, es muy ilustrativo e interesante desde el punto de vista del análisis de políticas el tratamiento que hace del tema Deborah Stone: «una forma común de definir un problema de *policy* es medirlo... pero hay infinitas formas de describir un problema con cifras. Los números son otra forma de poesía. [...] Pero el problema crucial a la hora de contar es *que contamos...* contar quiere decir categorizar, o lo que es lo mismo, que incluimos o que excluimos» (Stone, 2001, pp. 163-164).

Ésta es la razón por la que todos los actores implicados en el proceso de las políticas públicas —las autoridades públicas, pero también los grupos de interés— intentan aumentar su influencia a través de la colección y/o la producción de datos, que no acostumbran a querer compartir y que ponen a disposición de los otros actores sólo tras duras negociaciones.

No obstante, y es el segundo elemento que compone el conjunto de los recursos cognitivos, los datos por ellos mismos suelen significar poco si no son interpretados y encuadrados en teorías y modelos que den sentido a los números. Por lo tanto, la disponibilidad de estas teorías y modelos es lo que representa un importante recurso para los actores. Por lo demás, frecuentemente eso equivale a ofrecer explicaciones alternativas a partir de un mismo conjunto de datos. El incremento del gasto público, o la evolución de la tasa de inflación, tienen significados muy diferentes dentro de un enfoque keynesiano o monetarista en las políticas económicas. El hecho de que se registre una tendencia de disminución de las matrículas universitarias puede significar que el mercado de trabajo «tira» y que, en consecuencia, los jóvenes tienen alternativas más apetecibles que estudiar en la universidad, pero también puede querer decir que el sistema de enseñanza superior ha perdido credibilidad y/o que no ofrece vías atractivas de formación.

A menudo el conocimiento, en esta segunda acepción, se presenta en forma de argumentos, más o menos persuasivos, con la función de encuadrar las informaciones disponibles para orientar su interpreta-

ción en una dirección determinada, aquella que coincide con los intereses y los objetivos de quien los propone. «En los debates de *policy*, las cifras se acostumbran a usar para contar una historia... muy a menudo se usan para mostrar que un problema está creciendo y empeorando, o para proyectar tendencias hacia el futuro, para demostrar que el declive está a punto de producirse» (Stone, 2001, p. 174). De ahí la importancia de los argumentos para intentar, sobre unas mismas cifras, conseguir el mejor impacto para aumentar la percepción positiva sobre lo que uno propone (Majone, 1989). El recurso cognitivo, pues, tenderá a concentrarse en el rol de los especialistas —un tipo de actores de quienes hablaremos en el siguiente apartado— en los procesos de *policy making*.

El tercer y último componente de los conocimientos que hay que resaltar está constituido por el saber relativo al propio proceso de toma de decisiones. La capacidad de conceptualizar correctamente las modalidades mediante las que se llega a la modificación de una política pública, de identificar a los actores que intervienen en la interacción y sus características específicas y, en general, de comprender su dinámica y prever sus posibles resultados, son casi siempre recursos esenciales para el innovador de políticas públicas. Llamamos a este tipo específico de saber recursos (o conocimientos) estratégicos y volveremos a ellos tanto en el apartado 3.6 como en el capítulo 7, que concluirá nuestro recorrido analítico.

3.4. Las racionales de acción y los tipos de actores

Tras esta digresión sobre el tema de los recursos, que como veremos era necesaria para introducir los siguientes temas, podemos volver a hablar directamente de los actores y de sus características.

El punto de partida del nuevo elemento que hemos de introducir es el siguiente: uno de los caracteres fundamentales de los procesos de *policy* en las sociedades contemporáneas es el de la complejidad, es decir, la pluralidad de los puntos de vista a partir de los cuales los actores intervienen y los criterios en base a los cuales deciden sus opciones y llevan a cabo sus acciones. Se trata quizás del principal elemento distintivo entre los procesos políticos y las otras interacciones sociales: mientras que en los intercambios económicos se tiende a asumir que la valoración que hacen las partes de las alternativas es sustancialmente homogénea y tiene que ver directa o indirectamente con la pregunta «¿cuánto gano?», expresándose en términos monetarios, no sucede lo mismo en la esfera pública. De hecho es del todo

normal que el mismo problema sea analizado por algún participante en términos utilitarios («¿me conviene?»), por otros en términos de valor («¿es justo?») o por otros aún en términos relacionales («¿con quién o contra quién debo actuar?»). Y las utilidades, los valores y las relaciones pueden ser muy diferentes incluso para cada tipo de individuo, tal como ha señalado Vilfredo Pareto:

Los teólogos y los metafísicos, por amor al absoluto, que es único; los moralistas, para inducir al individuo a procurar el bien ajeno; los hombres de Estado, para inducirle a confundir la utilidad propia con la de la Patria, y otras personas, por motivos semejantes, suelen reducir, a veces explícitamente y con frecuencia implícitamente, todas las utilidades a una sola.

Igualmente, esta pluralidad de utilidades se puede reconocer en los procesos decisores de política pública. Ello determina una complejidad que suele ser considerada como la mayor dificultad que los gobernantes han de superar. Especialmente, la existencia de criterios de evaluación de las alternativas, diferentes e incommensurables entre ellos, hace imposible hallar a veces un procedimiento de análisis capaz de estimar el punto de equilibrio entre las exigencias de los distintos participantes. Se han intentado construir técnicas que permitan abordar tales situaciones decisionales. De este modo, en lugar del análisis costes-beneficio, que traduce en términos monetarios todas las alternativas buscando la que maximiza el llamado «valor actual neto» (VAN), se ha propuesto el análisis multicriterio, cuyo objetivo es llegar a la formulación de un juicio sobre la conveniencia de una intervención en función de varios criterios de referencia examinados autónoma o interactivamente.

Sin subestimar la utilidad de estas técnicas para estructurar la decisión de los actores (para un ejemplo del uso estratégico del análisis multicriterio, véase el box 7.6), es necesario recordar que el análisis no puede nunca sustituir a la decisión, sino que sirve únicamente para ayudar a los actores a intentar resolver el problema. Una aplicación mecánica de cualquier modelo se presta siempre, y con razón, a críticas de arbitrariedad en la atribución del peso de cada uno de los criterios y de imprecisión en la medida de las consecuencias.

Además, esta pluralidad de usos esperados y de tipos de objetivos perseguidos es relevante, sobre todo, porque cada uno de ellos lo asociamos a menudo con un determinado estilo de intervención, con una serie de vínculos relativos a las modalidades de representar las propias relaciones con los otros participantes. En definitiva, con un particular modo de analizar la situación decisional objeto de debate.

Llamamos a estos estilos «racionalidades (o lógicas) de acción» de los actores, dando por descontado que es posible identificar, para simplificar la realidad y hacer más previsibles los comportamientos, un número limitado de modalidades típicas de acción que corresponden a otras tantas categorías o tipos de actores que acostumbramos a encontrar en los procesos de políticas públicas.

Estas lógicas de acción contienen también los denominados «objetivos generales» del actor, es decir, las preferencias de base definidas por su visión del mundo y que, a su vez, definen las fronteras dentro de las que él mismo identifica su misión. Los objetivos específicos que un actor perseguirá dentro de un determinado proceso de toma de decisiones dependen de esa visión y de esa misión. Mientras que los objetivos específicos acostumbran a ser de corto plazo, los objetivos generales se refieren a un periodo de tiempo más largo respecto a aquel en el que se desarrolla el proceso de toma de decisiones.

Se trata, como parece evidente, de un encuadramiento analítico. Cada uno de los participantes en un proceso de toma de decisiones tiene, a fin de cuentas, características diferentes que derivan de su historia y por tanto es posible que se comporte de manera imprevisible, contraviniendo a las reglas a las que, según la teoría, debería ajustarse. Aun así, a costa de forzar quizás el marco analítico, un cierto encuadramiento es necesario para hacer manejable la cuestión y seguramente es mejor hacerlo explícitamente, evitando así que las hipótesis de partida permanezcan ocultas, haciendo extremadamente difícil transmitir su realismo.

Entendemos necesario proponer pues, una clasificación de los diferentes tipos de actores para poder así calibrar el nivel de complejidad de la *network* decisional (cfr. infra el apartado 3.7.1). Ello nos ayuda a representar con un indicador sintético la pluralidad de puntos de vista diferentes que se encuentran en su interior y sirve para «hacerse una idea» de la amplitud del espacio decisional —entendido como número de resultados posibles— que tiene ante sí el hipotético innovador de las políticas públicas.

Se trata pues de hallar un criterio lo más claro posible a partir del cual realizar esta clasificación. Muchos autores tienden a proponer criterios formales, por ejemplo la naturaleza jurídica pública o privada, entendiendo que ello determina lógicas de acción diferentes.

El criterio que parece más apropiado es el que parte de la consideración de que en los Estados contemporáneos los procesos de política pública están notablemente codificados. Lo que significa que a menudo se especifica en la normativa, y siempre en la praxis que se adopta, quién debe y quién puede intervenir y cómo la decisión tiene que ser

adoptada. La idea es que la solución de un problema colectivo no puede confiarse a la iniciativa espontánea del primero que pase, sino que debe ser, al contrario, un proceso previsible. Es necesario, por tanto, que cada intervención sea considerada legítima, o sea, que se reconozca la validez de la misma respecto a valores socialmente compartidos, y en relación con los motivos que subyacen en cada una de las acciones. A partir de esta consideración podemos proceder a clasificar a los actores.

El criterio de base que parece oportuno adoptar es el que relaciona un actor con lo que le anima a intervenir. Es decir, la naturaleza del propósito o de la pretensión que anima a intervenir en el proceso. ¿Por qué, en nombre de algún principio general, un actor determinado pretende que el resto de participantes tomen en consideración sus objetivos, sus posicionamientos, sus propuestas? ¿Por qué considera que su intervención es legítima o incluso necesaria?

A veces, como veremos, tal pretensión se basa principalmente en el hecho de que el actor en cuestión posee ciertos recursos de los que el resto de participantes no puede prescindir legítimamente. En otros casos, lo que se pone en evidencia es sobre todo la naturaleza del interés que ese actor representa. Una cierta reivindicación de la legitimidad de la propia intervención es, a pesar de todo, necesaria, y produce el efecto de vincular el comportamiento posterior de ese actor, tanto en el sentido de reducir el número de actores admisibles, como en el de condicionar las modalidades a través de las cuales éste se relaciona con los otros participantes. Afirmando pues que el «propósito de la intervención» define el estilo, la racionalidad y la lógica de acción de ese actor específico y, en consecuencia y presumiblemente, de todos aquéllos que se incluyen en la misma categoría.

Como suele suceder, la clasificación no es rígida, ya que es muy posible que el mismo sujeto pueda ser clasificado en varias categorías y que, en el mismo sentido, sus comportamientos puedan oscilar a lo largo del proceso. Sin embargo, la clasificación representa un instrumento muy valioso para el análisis, dado que permite formular hipótesis plausibles acerca de las razones que explican los comportamientos observados y, sobre todo, previsiones dotadas de una cierta solidez sobre el tipo de acciones que ese mismo actor o sujeto realizará durante el proceso.

A partir de estas premisas, podemos clasificar a los actores en cinco categorías: actores políticos, actores burocráticos, aquéllos que representan o trasladan intereses especiales, y aquéllos otros que representan o trasladan intereses generales, y expertos.

La primera categoría incluye a los **actores políticos**, es decir, aquellos sujetos que basan su pretensión o propósito de intervenir en

los procesos decisionales en el hecho de que representan a los ciudadanos, de que gozan de un consenso significativo, ya sea en términos generales, ya sea con referencia explícita a la cuestión que se esté tratando. La hipótesis subyacente es que en un sistema político democrático no se puede aceptar que se tomen decisiones sin el consenso popular. Esto quiere decir que los representantes electos han de tener acceso a los espacios de la decisión, y lo mismo vale para quien habla en nombre de un comité, de una asociación de un sector determinado, de una manifestación y, por supuesto, de un partido político. En el propósito que guía la intervención, existe por lo tanto un vínculo clarísimo entre el tipo y la cantidad de recursos que el sujeto posee y es capaz de poner en marcha. Ello significa que un actor político reivindicará un papel más relevante en el proceso decisional cuanto más amplia sea la cuota de consenso que dicho sujeto se atribuye y que los otros participantes le reconocen. Naturalmente, ese vínculo con los recursos es válido también en el sentido inverso: los actores políticos prestarán atención a los vaivenes de la opinión pública, a todos aquellos factores que, como la posición adoptada por los medios de comunicación, puedan modificar el consenso de que gozan y su popularidad y, en consecuencia, buscarán aliados que les permitan seguir ampliando su representatividad.

La lógica de acción de un actor político, sobre todo si debe someterse periódicamente a examen electoral como es el caso de los partidos políticos, es clara y es por tanto lícito suponer que en cada circunstancia tenderá a escoger la alternativa que mejore su capacidad de obtener consenso. Ésta es la principal razón por la que la tendencia a buscar y alcanzar compromisos forma parte, a todos los efectos, de la lógica de acción de un actor político. Dado que el consenso se asocia a menudo con el hecho de que el sujeto es capaz de lograr resolver los problemas, la capacidad de alcanzar un acuerdo final en un conflicto, aunque sea al precio de sacrificar aspectos políticamente no esenciales, acaba siendo de suma importancia. Y, finalmente, el estilo decisional de esta categoría de actores atribuye una enorme importancia a la comunicación, es decir, a la capacidad de que el entorno social perciba la importancia del papel que desempeña el actor durante el proceso (o, al contrario, que no se conozcan aquellos aspectos que, si fuesen desvelados, podrían debilitar el consenso del que goza).

Los actores burocráticos son aquellos sujetos que basan su lógica o propósito de intervención en la consideración de que las reglas legales les atribuyen una responsabilidad determinada en el procedimiento de adopción de la decisión. Esta consideración se basa en que disponen de la competencia formal para intervenir. La hipótesis sub-

yacente es que en los sistemas político-administrativos con altas tasas de diferenciación interna, las normas deben predeterminar del modo más claro posible a quién concierne tomar la decisión, a través de qué secuencias procedimentales debe ser adoptada y, por último, dentro de qué límites, lo más estrictos posibles, debe moverse el decisor público en la definición del contenido. Se trata esencialmente de la llamada legitimidad legal-racional que, según Max Weber, sustituyó a la legitimidad tradicional. Por más que todo ello lo asociemos sobre todo al estado liberal, sigue no obstante manteniendo una importancia central también en las fases históricas sucesivas por diversos motivos.

Consecuentemente, los actores burocráticos justificarán todas sus acciones a partir de la lectura e interpretación de las normas, en el acomatamiento de los procedimientos predeterminados por ley y en el respeto de las competencias y responsabilidades definidos en la misma. El rechazo a intervenir en un proceso estará motivado generalmente por la existencia de preceptos o vínculos que no pueden vulnerar, mientras que el contenido de la decisión final será presentado probablemente como no discrecional. Estas características de la racionalidad de acción burocrática, a la que podría añadirse una natural propensión al sigilo, o incluso al secreto, tienden inevitablemente a entrar en conflicto con la forma de operar de los otros participantes y, en especial, de los actores políticos. De hecho, si se considera que todas las opciones están establecidas, tanto en la forma como en el contenido, resulta muy difícil aceptar acuerdos, e incluso entrar en los procesos de negociación que los puedan llegar a generar. Esta contradicción puede llegar a ser un elemento clave en los procesos de formación de políticas, ya que es absolutamente normal que en los Estados democrático-representativos se nombre a sujetos dotados de legitimidad política para cargos dotados de autoridad legal y, como tales, vinculados por la normativa. El alcalde de un ayuntamiento es elegido por los ciudadanos para ejercer poderes atribuidos por una legislación de nivel superior, que incorpora numerosos e intensos límites en el ejercicio de su cargo.

En la interpretación de un determinado proceso de toma de decisiones es pues absolutamente necesario entender en qué medida la labor, por ejemplo, de un alcalde debe interpretarse desde una lógica política o desde una lógica burocrática. Normalmente se tratará de mezclar ambas racionalidades, pero uno de los problemas, tanto en clave predictiva como en clave explicativa, es comprender qué estilo o pauta de interacción tiende a prevalecer y cómo se resuelven las contradicciones inevitables entre esas dos lógicas.

Una última observación: se suele pensar que la imagen del burócrata que hemos presentado, está ligada en realidad a la fase del estado liberal, en la que prevalecían las políticas regulativas y el riguroso respeto a las libertades y a los derechos individuales. Mientras que en los estados contemporáneos, en los que el énfasis se ha ido desplazando hacia los servicios públicos y hacia la satisfacción de las necesidades y de las demandas, además de hacia la innovación, la figura del tradicional funcionario se ha ido acercando a la del manager, más asimilable a un profesional o a un experto y, por lo tanto, portador de lógicas diferentes.

Eso puede ser en parte cierto, pero el hecho de que buena parte de los mecanismos de solución de los problemas colectivos continúen estando regulados por ley, no deja de tener consecuencias y hace que perviva el papel de la racionalidad burocrática hasta nuestros días y previsiblemente en el futuro. Baste con pensar en el papel creciente de los tribunales, a todos los niveles, en la definición de las políticas públicas en todo el mundo. Fue justamente una sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos la que introdujo el derecho de una mujer a interrumpir su embarazo. Fue un pronunciamiento del Tribunal Constitucional alemán el que puso severos límites a la posibilidad de delegar al nivel europeo elecciones económicas importantes. Los tribunales administrativos italianos son llamados a pronunciarse continuamente acerca de elecciones de *policy* en los sectores más dispares, desde la fijación de las tarifas de la electricidad, a la localización de aparcamientos públicos. Y son en estos últimos tiempos los tribunales españoles los que han puesto de relieve los derechos de los ciudadanos ante los efectos de la crisis financiera en temas como los desahucios o el que tiene que ver con las acciones llamadas «preferentes». Precisamente porque la ley sigue siendo un elemento importante en el modo de gobernar, la lógica burocrática mantiene su centralidad en los procesos decisionales de política pública.

Con mayor brevedad examinaremos la tercera categoría de actores, es decir, los **intereses especiales**. Aquellos sujetos que basan su propósito de intervenir en el hecho de que la elección entre las alternativas incide directamente sobre sus intereses, sea por los costes que les conlleva, sea por la posibilidad de obtener beneficios. Puede tratarse de empresas, individuos, organizaciones representativas de determinadas profesiones o de personas que viven en un lugar determinado. Pero lo cierto es que los procesos decisionales acostumbran a poner de relieve la voluntad de intervención de sujetos que intentan influir en los resultados con fines propios o egoístas, y desde una lógica utilitaria. Incluso los actores formalmente burocráticos pueden intervenir desde

esa misma lógica de intereses especiales, si le damos la razón a Niskanen (1971) cuando afirma que la principal función de utilidad de un burócrata es la expansión del presupuesto a su disposición.

La hipótesis sobre la que se basa la lógica o el propósito de intervención de esta categoría de actores es que, en las sociedades contemporáneas, quien ocupa posiciones de autoridad debe necesariamente, en el ejercicio de sus propias competencias, tomar en consideración los legítimos intereses de los ciudadanos y de los grupos sociales. Por tanto, estos últimos tienen derecho, si bien no formalizado por las normas, a presentar sus posiciones y planteamientos en el ámbito público y a defenderlos con cualquier medio lícito.

Vale la pena señalar que, en este caso, no hay una relación biunívoca entre tipo de actor y tipo de recurso, como sí ocurre en el caso de los actores políticos, unidos por la necesidad de consenso, y de los actores burocráticos, vinculados por la ley. Los actores que representan intereses especiales pueden usar indiferentemente cualquier clase de recursos que tengan a disposición y que sean válidos para el resto de participantes. En cualquier caso, su lógica de acción es clara: intentarán, sea como sea, maximizar los beneficios y minimizar los costes y, por consiguiente, elegirán la alternativa que permita el logro de dicho objetivo. Dado que también la participación en el proceso de toma de decisiones comporta costes, estarán abiertos a aceptar acuerdos y compromisos que permitan cerrar el proceso salvaguardando sus intereses.

Los actores que representan **intereses generales** son aquéllos, no dotados de legitimidad política o legal, que basan su propósito o lógica de intervención en el proceso de toma de decisiones en el hecho de que representan a sujetos y/o a intereses que no pueden defenderse por ellos mismos, y que por tanto no son capaces estructuralmente de actuar en primera persona.

Puede tratarse de representar a las generaciones futuras por parte de los grupos ecologistas, de la fauna —que no tiene posibilidad de expresarse— en el caso de los grupos animalistas, o de los consumidores —cuyos intereses son demasiado difusos— en el caso de las asociaciones que se erigen en su defensa. En todos los casos el propósito o la lógica de intervención es siempre la misma: ciertas estructuras organizativas (y a veces incluso simples individuos) asumen la tutela de esos intereses y por lo tanto son candidatos a representarlos en todas las sedes en las que se elaboran o se implementan las políticas públicas. Se trata de un fenómeno cada vez más generalizado en las sociedades contemporáneas. Existen fundaciones y ONGs que se ocupan de los problemas de las poblaciones pobres del hemisferio sur, proponiendo a los gobiernos de los países desarrollados financiar las

políticas de cooperación al desarrollo. Existen organizaciones de la sociedad civil (*civil society organisations*, CSOs) que plantean problemáticas relativas a la protección de la privacidad o a la transparencia de la acción pública, etc.

La hipótesis subyacente es que, por un lado, estas temáticas tienen en común que se trata de materias de escaso interés para los actores políticos, ya que son problemas que sólo pueden resolverse a largo plazo y es difícil que se traduzcan en consenso electoral y, por el otro, las políticas públicas habituales, y por lo tanto también las leyes, se ven afectadas excesivamente por los intereses políticos y económicos inmediatos, perdiendo así dimensiones de valor más general muy importantes. Esta lógica de intervención tiene que ver, en cambio, con que es justo que alguien se erija como tutor y garante de tales valores para evitar que sean desatendidos por completo en los sistemas político-administrativos contemporáneos.

Esta llamada a los valores, a hacer lo que es correcto, es fundamental porque influye sobremanera en el estilo de acción de esta categoría de sujetos, generalmente poco propensos al compromiso, ya que suelen basar sus interacciones desde una cierta superioridad ética. Como es fácilmente imaginable, esto hace que los conflictos sobre las elecciones a tomar en el tratamiento de los problemas colectivos sean especialmente ásperos, lo que hace más difícil la posibilidad de mediaciones.

Asimismo, justamente porque éstos afirman dar voz a sujetos o intereses estructuralmente imposibilitados para participar en los procesos de *policy making*, es difícil valorar su representatividad. A fin de cuentas, no parece fácil definir con certeza cuáles serán las preferencias de las generaciones venideras. Esto tiene consecuencias catastróficas si existen posiciones divergentes entre las distintas organizaciones que representan «intereses generales», ya que debilita muy notablemente su postura y su fuerza en el proceso decisional. De alguna manera, cuanto más radical sea la posición y más se rechacen compromisos y mediaciones por parte de una determinada organización, más salvaguardada está del peligro de ser atacada por otras entidades que pretenden también representar ese mismo sector de intereses generales.

Además de lo que acabamos de mencionar acerca del estilo decisional adoptado, tendencialmente conflictivo, los otros elementos reconocibles se refieren a la relación con los recursos. Por más que a menudo tales organizaciones sean también portadoras de conocimientos importantes, generalmente basan sus estrategias de acción en el uso de recursos políticos. Campañas de prensa, acciones militantes de gran visibilidad (pensemos en Greenpeace), recogida de firmas, en-

cuentos y organización de manifestaciones, forman parte de la práctica habitual de los portadores de intereses generales. Incluso el uso de los recursos legales (por ejemplo, las *class actions* o «acción popular» contra los que contaminan y/o contra las autoridades públicas que no cumplen con sus obligaciones de vigilancia) suele tener, aunque no siempre es así, el significado de publicitar las posturas adoptadas y de tratar de influir en la opinión pública, principalmente con el fin de que a las autoridades públicas les sea más complicado, en términos de pérdida de consenso, el desatender sus demandas. Este tipo de actores está interesado principalmente en asegurar la plena legitimidad de las cuestiones centrales de su agenda ante gobernantes y opinión pública. Por tanto, son especialmente sensibles a que se les garantice la posibilidad de participar, formal o informalmente pero siempre públicamente, en los procesos decisionales de una determinada política pública. Ésa es la forma en que obtienen el reconocimiento de la importancia de su misión y de su visión del mundo.

La última categoría de actores es la de los **expertos**, es decir, aquéllos que basan su lógica o propósito de intervención en el hecho de que poseen los conocimientos necesarios para estructurar el problema colectivo y/o para formular las alternativas más adecuadas para resolverlo. La hipótesis subyacente es que los conocimientos adecuados para formular juicios de hecho están en posesión, necesariamente, de quien se ocupa de tales cuestiones desde una perspectiva profesional y que, por lo tanto, los procesos decisionales no pueden prescindir de su plena implicación.

Es normal suponer que esta categoría de actores es portadora de una lógica de acción muy precisa, basada en el respeto y acatamiento del método científico en la recogida y elaboración de las evidencias empíricas consideradas significativas. Son, por tanto, actores cuya lógica de actuación debe incorporar plena disponibilidad para el debate y para la valoración de su labor por parte de otros profesionales, rechazo y denuncia de las posiciones ideológicas preconcebidas y de todo lo que aparezca como «no científico», considerado sustancialmente equivalente a lo irracional.

Hay que destacar un aspecto más. El desacuerdo entre expertos del mismo sector, como sabe quienquiera que haya participado en una reunión científica o en un grupo de investigación, puede también ser muy duro. Las teorías utilizadas pueden provocar la interpretación de los mismos fenómenos de manera opuesta. Diferentes modelos de análisis de las mismas evidencias empíricas pueden conducir a conclusiones divergentes. Pueden darse fuertes controversias acerca de la significatividad de los datos. Esto es válido para las ciencias llamadas

«duras» y, con mayor razón, para las sociales y las humanas. Una obra maestra para un crítico de arte puede ser una mera chapuza pintarrajeadas para otro. Éste es el punto clave de la discusión científica e intelectual y representa uno de los factores principales que pueden asegurar el progreso del conocimiento. Frecuentemente, nuevos descubrimientos han sido posibles únicamente tras fuertes críticas a las teorías dominantes. No obstante, cuando estas controversias científicas y doctrinales salen a la luz en un proceso de decisión en políticas públicas, el experto se encuentra frente a un dilema difícil de resolver. Si, como probablemente le salga de forma natural, se lanza a la crítica del planteamiento dado a un problema o a una solución propuesta por un colega suyo, corre el riesgo de desvalorizar por completo el valor del conocimiento y, esto es, del recurso mismo en el que se basa su lógica o pretensión de intervenir y de ser escuchado por los decisores políticos y por las autoridades públicas. El nivel de debate entre expertos, perfectamente aceptable en un congreso científico, puede llegar a ser del todo inapropiado y contraproducente si se traslada a procesos de *policy making* con una alta densidad de expertos, porque acabará por disminuir el valor de los expertos mismos e incluso de aquello que ha hecho surgir el conflicto o el dilema.

Por ejemplo, hace aproximadamente veinte años se produjo una situación de este tipo en un congreso de las sociedades científicas internacionales previo a la Conferencia de Río de Janeiro sobre el desarrollo sostenible. Una conferencia que puso en el centro de atención de los gobiernos del planeta la problemática del cambio climático (y cuyo fruto principal fue el Protocolo de Kioto sobre la limitación de las emisiones de los gases invernadero). Pues bien, en esa sede se produjo exactamente lo que antes decíamos. Las posturas que representaban algunos expertos —que pertenecían a diversas disciplinas, todas directamente relevantes, como la climatología, la oceanografía, la física de la atmósfera, etcétera— mostraban un gran desacuerdo entre ellos y, en consecuencia, no parecía que la reunión pudiese cerrarse con una propuesta común. En la última sesión plenaria, sin embargo, un especialista se dirigió a la asamblea recordando a los participantes que, ante todo, los puntos de acuerdo eran mayores que los desacuerdos y que, en cualquier caso, si no se lograba llegar a una postura común por parte de las sociedades científicas acerca de este problema, acabaría dejándose por completo la cuestión en manos de los gobernantes. Dichos gobernantes, llegados a ese punto, elegirían presumiblemente la alternativa que precisamente todos los presentes rechazaban, es decir, ignorar el problema hasta que no fuese demasiado tarde para poder afrontarlo con garantías.

Por descontado, casos de este tipo son mucho más frecuentes en las ciencias sociales, que son también las más implicadas en los procesos decisionales de política pública. Por ejemplo, el intento de hallar alternativas aceptables a la ortodoxia económica dominante, el monetarismo, señalado por muchos como corresponsable de la gran crisis financiera del 2008, no ha tenido éxito hasta ahora, a pesar de que se han organizado encuentros, debates y reuniones especialmente para este fin. La realidad, por lo que parece, es que los buenos economistas «no ortodoxos», que ciertamente existen, en realidad están más de acuerdo acerca de la inadecuación del monetarismo que no sobre las alternativas que podrían oponérsele.

Podríamos seguir profundizando en el papel del conocimiento y de los expertos en los procesos de *policy*, aunque fuese sólo para recordar que las disciplinas científicas de relieve para un problema determinado de políticas públicas son normalmente más de una, y que cada una de ellas aporta una determinada manera de afrontar y resolver el problema. De este modo, por ejemplo, en la fase del nacimiento de la política contra la contaminación atmosférica de origen industrial, las soluciones tendían a depender también de la prevalencia de ciertos sujetos para orientar la actividad legislativa y/o administrativa: los químicos (que tendían a privilegiar las soluciones tecnológicas para depurar los gases de los elementos más contaminantes), los físicos (que se encargaban principalmente de la dispersión de los gases en la atmósfera) o los ingenieros (que se encargaban sobre todo de incorporar nuevas tecnologías productivas) (véase Dente et al., 1984).

En España, el gran debate sobre el agua en los primeros años del nuevo siglo, tras plantearse un nuevo Plan Hidrológico Nacional por parte del gobierno del Partido Popular presidido por José María Aznar, estuvo muy marcado por la aparición de un conjunto de expertos agrupados en torno a lo que se llamó Fundación por una Nueva Cultura del Agua (FNCA), que logró presentar una mirada distinta a la hasta entonces hegemónica. Tradicionalmente los expertos vinculados a las políticas del agua en España eran los ingenieros (expertos en la realización de pantanos y presas), los expertos en energía hidroeléctrica (que aprovechaban los saltos de agua para producir electricidad) y los pocos expertos que asesoraban a las comunidades de regantes (interesados en aprovechar el agua para cambiar zonas de secano en zonas de regadio). Los expertos de la FNCA, aprovechando las nuevas perspectivas que se impulsaban desde la Unión Europea, pusieron de relieve que el problema del agua en España no sólo era trasladarla de donde había excedentes a las zonas en que predominaba la sequía, sino que tenía que modificarse el modelo de desarrollo y de sistema de riego que exis-

tía detrás de la tradicional insuficiencia de agua del sur con relación al norte. Lo que lógicamente fue utilizado por aquellos actores que se oponían al nuevo Plan Hidrológico y que procedían de zonas con teóricos excedentes de agua. Veremos más adelante ejemplos de ello (Font-Subirats, 2009).

En definitiva, es evidente que el papel de los especialistas en los procesos de *policy* tiene que ver con el conocimiento del que son portadores, aunque es necesario señalar que su presencia acostumbra a tener que ver con el objetivo de aumentar los recursos políticos de quien propone una innovación (o de quien se opone) de *policy*. En otras palabras, no hemos de imaginar que esta categoría de actores puede participar a título individual en la formulación de la solución al problema colectivo. En realidad, justamente porque pueden reforzar una determinada postura mediante el conocimiento del que son portadores, a menudo se ven implicados en justificar opciones ya tomadas por otros más que a contribuir a su elaboración. En este caso es discutible que sean portadores de objetivos propios, diferentes a los de su representante, y que sean pues verdaderos actores y no tanto simples recursos, políticos precisamente, de alguno de los participantes. Pero dilucidar una u otra cosa, es básicamente un problema empírico, que sólo el análisis en detalle de cada proceso de toma de decisiones puede ayudar a resolver.

Resumiendo lo que hemos ido diciendo en este apartado, nos limitaríamos a afirmar que la complejidad de las políticas públicas contemporáneas consiste en la pluralidad y en la heterogeneidad de los puntos de vista que encontramos en un proceso de *policy making*. Esta complejidad puede medirse mediante una clasificación de los actores que use, como criterio, la naturaleza de la lógica o del propósito de intervención en los procesos decisionales, dado que vincula a los actores a determinados tipos de comportamiento y/o al uso de determinados recursos, es decir, define su racionalidad o lógica de acción. Ello nos ayuda, sobre todo en clave predictiva, pero también en clave explicativa, a simplificar la tarea del innovador y del analista en la reconstrucción de la posible dinámica del proceso de toma de decisiones, restringiendo el campo de las opciones posibles y ofreciendo una clave de lectura de las acciones observadas.

3.5. La dimensión de los intereses implicados

Podemos examinar, aunque sea más brevemente, otro aspecto que contribuye a definir el nivel total de complejidad de un proceso de toma de decisiones.

El tema podría plantearse, de forma muy sintética, así: actores que pertenecen a la misma categoría, y que por lo tanto actúan utilizando la misma lógica de acción, pueden actuar en varios niveles o esferas de decisión, lo que influye en los intereses de los que son portadores y en los objetivos que en consecuencia persiguen.

Un partido político que, por ejemplo, a nivel nacional propone una política pública suponiendo que ésta aumentará su atractividad a los ojos del electorado, puede entrar en conflicto con su sección local o regional para quienes esa política es problemática dada la naturaleza específica de la población de referencia. Por ejemplo, si el partido conservador en Gran Bretaña piensa en promover una rígida política de control y limitación de la inmigración, respondiendo así a las ansias de sus electores, puede en cambio suceder que el alcalde de Londres, también conservador, critique fuertemente esa elección dado que cualquier limitación a la entrada de extranjeros corre el riesgo de comprometer el carácter cosmopolita de la ciudad, la atracción de talento de todas partes del mundo que ha contribuido a construir su riqueza y, en definitiva, el carácter mismo de *global city* que comparte con Nueva York y quizás con París.

Una organización industrial que persigue una estrategia de total liberalización de la actividad económica mediante la abolición de todas las restricciones para la creación de nuevas empresas, puede entrar en conflicto con aquellas industrias que corren el riesgo de sufrir la competencia de los nuevos rivales y, por consiguiente, ver disminuir los márgenes de beneficio.

En los Estados contemporáneos, en los que intervienen una pluralidad de niveles de gobierno sobre cualquier tema importante, cada uno de ellos dotado de propias competencias legales y de una legitimidad democrática propia, los conflictos intergubernamentales están a la orden del día.

Además, idénticos problemas y soluciones se presentan de manera radicalmente diferente en diversas escalas territoriales. Si en el caso de un gobierno regional comprometido en la redacción de un plan para la eliminación de residuos, el hecho de localizar en su territorio una red de instalaciones de incineración (de termovalorizadores, como se les suele llamar últimamente) es una solución altamente deseable para la solución de un problema medioambiental, la misma idéntica propuesta representa un empeoramiento de la calidad de la vida y del medioambiente para las comunidades donde deberían localizarse tales instalaciones.

En España, la construcción de la autovía Madrid-Valencia, fue, en su día (1994), un asunto muy polémico, ya que enfrentó los intereses

del gobierno del Estado, presidido por aquel entonces por el socialista Felipe González, el del gobierno de Castilla-La Mancha, presidido por el también socialista, José Bono, y el del gobierno de la Comunidad Valenciana, presidido a su vez por Joan Lerma, asimismo del Partido Socialista en Valencia. El gobierno de Madrid quería que la autovía pasase, por razones de eficiencia en el trazado, por las Hoces del Cabriel, una zona natural de Castilla-La Mancha, de gran valor ambiental. El gobierno de esa comunidad se oponía a ese trazado basándose precisamente en ese valor ecológico. Y el gobierno de Valencia presionaba para que la autovía se construyera lo antes posible, pasase por donde pasase. Un mismo problema, un mismo partido, tres gobiernos elegidos democráticamente, tres legitimidades en conflicto, tres visiones del problema y de la decisión a tomar.

La complejidad de un proceso, definida como la pluralidad de los puntos de vista posibles, debe tomar en consideración no sólo los tipos de interés, objetivos y lógicas de acción que las varias categorías de actores llevan consigo, sino también la dimensión —sobre una escala que va desde lo local a lo global— de los intereses mismos, dado que ello tiene consecuencias importantes para las modalidades de solución de los problemas colectivos.

Dos últimas advertencias.

En primer lugar, el eje global-local concierne, intuitivamente, a la dimensión territorial pero no coincide por completo con ella. En realidad, el conflicto entre niveles territoriales o esferas de gobierno es sólo uno más en un conjunto más amplio. En efecto, nos referimos a la contradicción entre los intereses que se pretenden generales y los especiales, o «particulares», a los que ya aludió hace muchos años Maquiavelo. Como han señalado Marks y Hooghe (2003), la *multilevel governance* se desarrolla sobre dos ejes, uno que tiene que ver con la dimensión geográfica y otro, con la sectorial. En otras palabras, existe una contradicción latente en cualquier descomposición de un conjunto en sus partes y el analista debe tener en cuenta esta simple verdad sin asumir, erróneamente, que la dimensión mayor pueda incluir y sustituir a la de nivel inferior. En los sistemas políticos contemporáneos, las unidades de base pueden poner en marcha autónomamente recursos absolutamente necesarios para los niveles superiores y, por consiguiente, la dinámica típica es la interdependencia y no la jerarquía.

Finalmente, uno de los *leitmotiv* de este libro es que la complejidad no sólo es inevitable, sino que puede incluso ser una ventaja desde el punto de vista del innovador de *policy*. Los conflictos que se generan entre actores del mismo tipo y del mismo nivel son a menudo

tan problemáticos que llegan a hacerse irresolubles, ya que por lo general se configuran como juegos de suma cero (véase el apartado 4.2). Al contrario, justamente porque la transformación no incremental de las modalidades de tratamiento de un problema colectivo es por definición difícil y por consiguiente poco frecuente, la existencia de una pluralidad de puntos de vista permite imaginar diferentes enfoques posibles del problema, diversos mecanismos de intervención, diversos procedimientos decisarios. La complejidad, por tanto, aumenta el número de las alternativas disponibles y suele representar no pocas ventajas.

Por supuesto, esto también conlleva una mayor dificultad para el análisis y, en definitiva, para el proceso de toma de decisiones mismo pero, en cualquier caso, se trata de una senda ineludible si no queremos condenarnos al inmovilismo a corto plazo y al estancamiento a largo plazo.

3.6. Los actores en la interacción: los roles

La heterogeneidad de los actores, de los objetivos que persiguen, de los intereses que representan y de los recursos que son capaces de poner en marcha hace que cualquier proceso, y seguramente también aquéllos que tienden a alterar en modo no incremental el *status quo*, sea diferente de otros anteriores.

Esto no quiere decir, sin embargo, que no sea posible encontrar regularidades, incluso importantes, tal como hemos visto en el caso de las lógicas de acción de los actores. Lo mismo vale en lo que respecta a la estructura del proceso de toma de decisiones.

De manera similar a lo que sucede en la Comedia del Arte, donde encontramos siempre a los mismos personajes (los amos, los siervos, los enamorados, etcétera) con independencia de la trama concreta de cada espectáculo, también en las decisiones de *policy* entendemos que es posible identificar un número limitado de roles, a veces incompatibles entre ellos, que los actores desempeñan.

Tomando en cuenta la finalidad de este trabajo, podemos definir los roles como las funciones que los actores desempeñan en el ámbito del proceso decisional concreto y que implican ciertas relaciones con las acciones y comportamientos de cada uno. Hay que subrayar que el rol no está ligado a las categorías en las que hemos clasificado a los actores, sino únicamente a la dinámica de un determinado proceso. Esto significa que el mismo rol puede ser desempeñado, en procesos diferentes o incluso en el mismo proceso, por políticos, actores buro-

cráticos o por cualquier otro tipo de actor. Así pues, la acción de un sujeto tendrá dos conjuntos diferentes de vínculos, uno, el que viene definido por su categoría, y el otro, por el rol que desempeña. Lo que conlleva, por un lado, comportamientos más o menos apropiados para alcanzar los propios objetivos y, por el otro, debería ayudar a simplificar el análisis, sobre todo en clave predictiva, con relación a los comportamientos que podemos esperar en el curso de la interacción.

Dicho esto, y dejando para el final de este apartado el resto de motivaciones que entendemos que convierten en útil este planteamiento analítico, los roles que podemos reconocer son: el de promotor, el de director, el de opositor, el de aliado, el de mediador, el de *gatekeeper* y el de filtro.

El **promotor**, o iniciador, es el sujeto que plantea el problema, es decir, que propone la necesidad de intervenir para modificar las modalidades de tratamiento de un problema colectivo y/o que propone adoptar una solución determinada. Una de las características específicas de los procesos de innovación de *policy*, que son el foco de nuestro análisis, es que están siempre relacionados con la existencia de un innovador, de un sujeto, individual o colectivo, que se encarga de dar el impulso inicial capaz de superar la inercia imperante.

Las dos características destacadas de este rol son (a) la presencia de objetivos de contenido y (b) la determinación. Sobre lo primero, poco hay que decir: es casi inevitable que las preferencias de quien decide iniciar una transformación estén ligadas esencialmente a que éste considera importante el problema y útil la solución propuesta. Ello no excluye totalmente la posibilidad de que existan también otras motivaciones ligadas a las relaciones con los otros sujetos pero, generalmente, quien quiere solamente significar su presencia, difícilmente se implicará en una misión complicada. Por lo que respecta a la segunda característica, sobre todo en los casos en los que la transformación propuesta es radical y exige un largo esfuerzo, la obstinación y la perseverancia parecen ser condiciones necesarias. El promotor de éxito es aquél que sigue el consejo que, en la novela *The Hotel New Hampshire*, el entrenador Bob da a su nieto, que quiere convertirse en atleta profesional: «*get obsessed and stay obsessed*» (Irving, 1981, p. 121).

El conjunto de estos dos elementos, o sea, la casi obsesiva concentración sobre el valor de la propia propuesta, es un carácter común a muchísimos ejemplos de transformación de las políticas públicas y probablemente es uno de los mayores elementos de semejanza entre el innovador de *policy* y el emprendedor privado. Por ejemplo, el nacimiento en Milán del Museo Nacional de la Ciencia y de la Técnica se debe enteramente al empeño de su fundador, el ingeniero Guido Uce-

lli, administrador delegado de una importante industria electromecánica, que se encargó del proyecto desde 1930 hasta su inauguración en 1953 (Gaeta, 1997, pp. 175-181). En su historia de la administración pública inglesa del siglo XIX, Parris construyó la categoría de los «zelotes» precisamente para caracterizar a aquellos altos funcionarios cuyo trabajo se identificaba con la reforma de las políticas de las que se encargaban: Rowland Hill para el servicio postal, James Kay-Shuttleworth para la política educativa, James Chadwick para la higiene pública (Parris, 1969, cap. 5). Si antes mencionábamos a la Fundación para una Nueva Cultura del Agua, y su importante rol en el debate sobre las políticas hídricas en España, resulta inevitable referirse a Pedro Arrojo, como su impulsor y promotor. De la misma manera, el gran debate que se ha conseguido generar en España, en plena crisis económica, alrededor del tema de las hipotecas y de los desahucios, hasta el punto de propiciar la recogida de más de un millón de firmas respaldando una iniciativa legislativa popular, cambios en la ley existente y múltiples efectos en sentencias de tribunales y en la actitud de las instituciones financieras, no sería explicable sin la Plataforma de Afectados por las Hipotecas (PAH). Esta plataforma creada en el 2007, está estrechamente vinculada a la figura de su portavoz, promotora e inspiradora, Ada Colau (Colau-Alemany, 2012).

Sin embargo, esta atención obsesiva por llevar a buen puerto la transformación puede ser también un factor que acabe interfiriendo con el éxito de la iniciativa. Justamente porque el iniciador tiene principalmente objetivos de contenido, en la gran mayoría de los casos referentes a la solución del problema, es posible que esté ligado a su idea inicial hasta el punto de no entender que sólo a través de alguna modificación no marginal podrá ser efectivamente realizable o «políticamente factible», como suele decirse. Si esa modificación representa, desde su punto de vista, un empeoramiento de la eficacia o de la calidad de la propuesta, es probable que el promotor se oponga, corriendo así el riesgo de un completo naufragio de la iniciativa. En este punto, hay que tomar en consideración la lógica de acción que deriva del tipo de actor en cuestión. Será más proclive a compromisos si el promotor es un político o un portador de intereses especiales, y será probablemente más inflexible en el caso de que sea un actor burocrático, un representante de intereses generales o un experto.

Con esta última observación hemos empezado a encaminarnos hacia el segundo rol que encontramos siempre en los procesos de *policy*: el del **director** (también denominado *fixer*, o *pivot*) del proceso de toma de decisiones. Podemos definirlo como el sujeto que tiene la función de pilotar el proceso, desde la propuesta inicial hasta su conclu-

sión. Se trata de una función esencial, ya que las transformaciones significativas de las políticas públicas se tropiezan siempre con dificultades. Conflictos, por ejemplo, con los que prefieren mantener el *statu quo*, la falta de interés por parte de actores esenciales, la aparición de sucesos o acontecimientos inesperados que amenazan todo el proceso.

El rol del director es especialmente importante cuando no sólo la decisión, sino también su aplicación, dependen de la contribución y la sintonía de varios actores con lógicas de acción e intereses diferentes. En este caso, la presencia de un actor con la misión de favorecer la interacción y de estimular al resto de actores para afrontar las decisiones y los comportamientos necesarios para el éxito de la operación es casi siempre esencial. Esto es válido tanto en el caso de que la transformación haya generado o pueda generar conflictos, como en el caso, en realidad muy frecuente, en que esto no se produce y el mayor obstáculo lo representa más bien el bajo nivel de interés de aquellos cuya contribución y participación en el proceso son esenciales.

Conviene advertir que la figura del director y la del promotor pueden coincidir y de hecho suele ser así. La figura del *policy entrepreneur* o emprendedor del cambio en las políticas, propuesta por la literatura, es de hecho una suma de estos dos roles (Kingdon, 1984, cap. 8). Sin embargo, esto no siempre es así, ya que las cualidades que se exigen para desempeñar ese papel y las características que se relacionan con él son diferentes a las típicas del promotor. Aunque el nivel de determinación debe ser siempre alto, también es necesaria la capacidad de ir adaptando la definición del problema y la de replantear la solución técnica a las exigencias de los distintos participantes, así como la de suscitar el interés de otros actores, comunicar eficazmente al interior y al exterior las razones y la importancia de la propuesta, elegir el momento más adecuado para actuar, etcétera.

En otras palabras, la caja de instrumentos y de recursos del director debe necesariamente incluir también los recursos estratégicos, como los hemos definido anteriormente, y los conocimientos relativos al proceso de toma de decisiones y a los actores que operan en su interior. No es estrictamente necesario que tales conocimientos sean formalizados. La experiencia, la intuición e incluso la suerte ayudan muchas veces en la realización de las innovaciones. No obstante, un conocimiento no anecdótico de algunas dimensiones analíticas, como las que estamos presentando en este libro, constituye ciertamente una ventaja para el director que pretenda asegurar la eficacia de su acción. Un buen ejemplo de ello es el caso de los Juegos Olímpicos de Barcelona de 1992, en los que si bien el promotor indudable era el Ayunta-

miento de Barcelona y su alcalde, Pasqual Maragall, el director de todo el proceso al mando del Comité Organizador Olímpico fue Josep Miquel Abad desde su nombramiento en 1987. Una persona con capacidad técnica (arquitecto técnico), experiencia política (había sido concejal en el Ayuntamiento de Barcelona), y con un conocimiento indudable de las élites políticas, económicas y sociales de la ciudad (había sido decano del Colegio de Aparejadores de Barcelona). La distinción entre los dos roles, promotor y director, fue muy positiva, ya que diferenciaba responsabilidades y modulaba compromisos, y acabó siendo muy positiva dada la gran confianza existente entre ambas figuras y la buena marcha del proyecto.

Es importante subrayar otro elemento relacionado con este aspecto. Es posible que los objetivos del director sean sólo objetivos de proceso, en el sentido de que no tiene preferencias fuertes con respecto al problema o a la solución, pero en cambio está muy interesado en su relación con el resto de actores. El director pues, puede comprender la importancia de una transformación, de la que no es promotor, de manera completamente instrumental, como ocasión para aumentar su prestigio o su visibilidad o para debilitar a sus adversarios políticos y burócratas.

Lo que puede suceder en este caso es que, si bien el proceso ha sido llevado a buen puerto, no pueda decirse lo mismo sobre el éxito de la parte más sustancial, es decir, que al final no se haya contribuido a resolver eficazmente el problema colectivo. Se trata de una posibilidad bastante frecuente en los procesos de reforma, cuando la idea inicial propuesta por el promotor, sea cual sea su racionalidad de acción, es gestionada por un sujeto político que quiere explotarla principalmente para que se la relacione con una ley, con un plan, con un programa de intervención. Con el fin de obtener la aprobación de la decisión, el director puede aceptar una serie de compromisos y mediaciones, que vacíen la propuesta de todo alcance innovador y que acaben transformándola en una modesta adaptación del *statu quo*. Una manera de comprobar si el proceso que se está reconstruyendo es de este tipo consiste en comparar los objetivos declarados con los instrumentos utilizado y los recursos invertidos. La existencia de contradicciones internas y/o la no congruencia entre fines y medios representan un indicio de que el director del proceso, en realidad, no ha podido o no tenía algún interés real en realizar una verdadera reforma sino que pretendía sólo ganar en visibilidad o, simplemente, no caer en el descrédito.

Sin embargo, siempre es necesaria la presencia de un director y de un promotor, y recordemos que ambas figuras pueden coincidir, para generar una transformación significativa. A menudo, la entrada

en escena de un *fixer* es lo que logra desbloquear un proceso de toma de decisiones que parecía encontrarse en un callejón sin salida o que no lograba despegar.

Un buen ejemplo es la introducción del llamado *standard cost model* en Holanda, una metodología que permite cuantificar las cargas administrativas de las empresas que impone la legislación. El intento de desarrollar una política de mejora de la regulación a partir de la medida de los costes se puso en marcha entre 1984 y 1985, y se aplicó experimentalmente por primera vez entre 1992 y 1994. Su aplicación encontró una serie de obstáculos que se tradujeron en ahorros marginales a pesar de que se promovieron varias comisiones de estudio y la instauración de un *watchdog* (u organismo de vigilancia independiente) para encauzar el cambio cultural. El cambio radical se produce en 2003, cuando la tarea de coordinar la política de reducción de las cargas se confía a Gerrit Zalm, ministro de Finanzas ya en los gobiernos precedentes, y en la nueva coalición también viceprimer ministro, quien fija un objetivo de reducción sustancial (el 25 %), elabora un modelo de medición (el *standard cost model*), crea una unidad técnica en su ministerio, vincula la aplicación del programa de reducción de las cargas administrativas a la evolución de las cuentas públicas y, en general, utiliza los recursos políticos a su disposición para forzar a todos los ministerios a actuar con eficacia. El resultado es que en el momento de su cese, en el 2007, el gobierno pudo presumir de una reducción del 23,9 % en relación con lo que estaba previsto (Coletti 2010).

La dificultad estructural para introducir innovaciones de *policy* explica por qué un rol que se encuentra con mucha frecuencia es el del **oppositor**. Es decir, un sujeto, recordemos, individual o colectivo, que actúa y destina sus recursos a impedir las transformaciones. En realidad no hay mucho que decir sobre esto, salvo recordar que en el origen de la oposición se pueden encontrar tanto objetivos de contenido como de proceso. Esta segunda posibilidad es más frecuente en el caso de actores políticos o burocráticos y menos frecuente, en cambio, entre portadores de intereses especiales y generales y entre los expertos. Además, la posibilidad de incidir en el proceso está por supuesto relacionada con la disponibilidad de recursos relevantes y con su uso eficaz.

Las mismas e idénticas consideraciones nos sirven para el siguiente personaje de nuestra galería de roles, esto es, el **aliado**, el actor que teniendo objetivos de contenido o de proceso congruentes con los del promotor y/o del director, aporta sus recursos a la coalición innovadora llevando a cabo acciones en ese sentido o simplemente declarando su apoyo. La única y gran diferencia consiste en que, dado un proble-

ma y/o solución, mientras que casi siempre es imposible elegir quiénes serán los opositores, el director de un proceso suele poder, si bien dentro de ciertos límites, escoger a sus aliados. Se trata de un punto de especial importancia: la entrada en la coalición de sujetos con las características que acabamos de mencionar puede también tener efectos disfuncionales, por ejemplo porque aumenta la heterogeneidad más allá del límite que garantiza su firmeza o solidez, o bien porque modifica de manera excesiva o indeseable las modalidades de interacción (véase el capítulo 5).

Imaginemos, por ejemplo, un conflicto que enfrenta, por una lado a actores sociales, que piden la transformación de una política pública, y por el otro a un ayuntamiento gobernado por una coalición de izquierdas. El hecho de que la oposición conservadora se alie con los actores sociales aumenta con toda probabilidad los recursos de la coalición innovadora, pero también puede tener como consecuencia la politización y radicalización del conflicto, impidiendo así llegar a compromisos que podrían haber sido posibles y satisfactorios para todos los actores en el momento de iniciarse el proceso.

En cualquier caso, parece más sugerente el rol del **mediador**, que podemos definir como un tipo de director que persigue exclusivamente objetivos de proceso y está interesado especialmente en favorecer un acuerdo entre los actores presentes. Es importante observar que la eficacia de un mediador está relacionada con la existencia de un conflicto de intereses, aunque sea potencial, en el que se pueda efectivamente mediar. Si se trata de un juego de suma cero (véase el capítulo 4) en el que lo que gana un actor, el otro lo pierde, no existe obviamente mediación posible. Lo mismo vale si, en cambio, el conflicto tiene que ver con la dimensión cognitiva. Por ejemplo, el que se produce entre defensores de teorías diferentes sobre el nexo de causalidad que existe entre dos fenómenos. Pensemos por ejemplo en la controversia entre opositores y defensores de la teoría de la evolución de Darwin. No parece que existan muchas posibilidades de mediación.

La primera observación que tenemos que hacer acerca de este rol es que es relativamente raro. Si bien es cierto que siempre encontramos al promotor y al director (encarnados o no en un solo actor) y, si aumenta la complejidad del problema, también a opositores y aliados, no sucede lo mismo con la figura del mediador. Además, hay que confirmar lo implícito en la definición de mediador, es decir, que la característica esencial es la absoluta ausencia de objetivos de contenido, de preferencias por una determinada definición del problema colectivo y/o por las características de la solución que se discute. En su forma pura, el mediador ha de ser completamente imparcial y su

único objetivo, el que se pueda llevar a cabo el proceso de toma de decisiones de manera satisfactoria para los protagonistas principales. Esto parece evidente en las transacciones entre ciudadanos, cuando incluso la compensación del mediador está condicionada por el hecho de que se llegue a un acuerdo. De hecho, como veremos en el capítulo 7, el uso de la mediación profesional se ha ido extendiendo también en la esfera de los problemas colectivos y sobre todo en la resolución de conflictos.

Sin embargo, la gran parte de las mediaciones que se dan en el sector público se realizan en realidad fuera de cualquier relación profesional y con frecuencia por iniciativa de terceras partes.

Un buen ejemplo podría ser el proceso de ampliación del aeropuerto milanés de Malpensa. Más allá de los normales y previsibles conflictos con los habitantes de las poblaciones cercanas, que naturalmente estaban preocupados principalmente por el ruido generado por la nueva infraestructura, surgió un problema específico sobre el nuevo tramo vial que tenía que unir la instalación antigua con la nueva terminal. El conflicto se produjo entre la sociedad pública que gestionaba el sistema aeroportuario milanés (la SEA), que había realizado el proyecto de la ampliación, y el Parque del Ticino, una mancomunidad de ayuntamientos responsable de la protección medioambiental de la orilla lombarda del río, que se fundamentaba en una ley regional. Esta controversia era especialmente delicada para la Región misma, totalmente partidaria de la necesidad de construir un hub aeroportuario de primera magnitud y al mismo tiempo principal financiadora del Parque, a quien había delegado sus propios poderes de protección. Con el fin de hallar una solución, el presidente de la Región encargó al director general de la consejería de planificación territorial que actuase como mediador, rol que desempeñó mediante la identificación de las variaciones y de las compensaciones que podían inducir al Parque a desistir de su oposición y convenciendo a la SEA de que introdujese tales cambios en el nuevo proyecto del tramo vial.

Volveremos a examinar el uso de la mediación como estrategia en el capítulo 7.

Si en teoría el mediador es siempre funcional a la solución de un conflicto, el rol del *gatekeeper* (podríamos traducir este término como «portero», es decir, quien controla los accesos a un lugar público, quién abre o cierra una puerta que permite el acceso...) es siempre tendencialmente negativo. Con este término pretendemos designar a un sujeto que, aun sin tener objetivos de contenido —es decir, el hecho de que la solución de *policy* sea adoptada o no, no le conlleva costes o beneficios de ningún tipo— es capaz de ejercitar un poder de veto y de

bloquear el progreso del proceso de toma de decisiones a causa de los recursos que controla.

Un caso típico de este tipo es el del presidente de una asamblea o de una comisión que dirige la formación de la agenda. Dado que puede influir en establecer el orden del día de las sesiones, es capaz también de acelerar o de retrasar la discusión de una propuesta determinada. A menudo, es ése también el rol desempeñado por las autoridades de protección del medioambiente o del patrimonio cultural, que pueden usar su discrecionalidad técnica para obstaculizar un proyecto de nueva edificación. O también aquéllos que controlan informaciones esenciales para formular una propuesta o para llevar a cabo una decisión y usan su posición para permitir su acceso o distribuirlas de manera selectiva.

Como puede observarse a partir de todos estos ejemplos, el *gatekeeper* es generalmente un sujeto que usa sus propios recursos legales para impedir la adquisición de recursos esenciales al promotor. Muchas veces no porque esté en contra de la propuesta, sino para afirmar su centralidad en la interacción. En otras palabras, tiene exclusivamente objetivos de proceso.

Su presencia es siempre potencialmente disfuncional respecto al resultado decisorio y, por lo tanto, las estrategias que el director tendrá que adoptar irán en la dirección de desactivar los poderes de veto que éste posee, impidiendo que pueda usarlos. Exactamente por el mismo motivo, la implicación potencial de *gatekeepers* que puedan impedir el progreso del proceso, o por lo menos de retrasarlo, es una de las tácticas más usadas por los opositores. Veamos si no el creciente recurso a los tribunales, ordinarios o administrativos, contra muchas propuestas innovadoras, práctica que representa un ejemplo evidente.

El último personaje del que tenemos que ocuparnos es el del *filtro*. Un sujeto que entra en el proceso representando objetivos e intereses ajenos y utilizando casi exclusivamente los recursos de aquél a quien representa. Se trata pues, en cierto modo, de un «no actor», en cuanto no tiene objetivos reales que perseguir y las acciones que lleva a cabo no conllevan, si no en una medida muy pequeña, el uso de los propios recursos. Como ejemplos podemos citar el caso de un ente local que transmite a una autoridad superior la petición de un grupo de ciudadanos, pero también el de un periódico que emprende una campaña de prensa sobre un tema muy específico, o el de un presidente de gobierno que, en un viaje oficial, actúa como introductor de un grupo de empresas que quieren examinar posibilidades de inversión o de intercambio comercial con ese país.

La presencia de un sujeto con tales características es pues del todo irrelevante en la determinación de los resultados de un proceso de toma de decisiones, a condición de que no sea el propio director del proceso el que cometa el error de atribuir a dicha presencia una importancia que en realidad no tiene. Esta percepción errónea puede conducir a realizar acciones que tienen como destinatario al actor que actúa como filtro y no a su representado, con la consecuencia de generar reacciones iguales y contrarias en la formación opuesta. Un partido político o una mayoría de gobierno que, como reacción a un artículo periodístico crítico inspirado en realidad en un tercer sujeto, ataca personalmente al periodista para poner en tela de juicio su credibilidad, puede obtener el efecto indeseado de desencadenar una reacción en el resto de la prensa, preocupada por que se ponga en tela de juicio su labor, y puede acabar traduciéndose en un refuerzo de la postura del verdadero opositor. La sabiduría popular dice a este propósito que no hay que «matar al mensajero», pero lo cierto es que, en la política actual, ése es un error que suele producirse.

Este último ejemplo nos sirve para mostrar que la atribución de un número limitado de roles a los actores no es, en absoluto, un ejercicio puramente académico y de voluntad clasificatoria. De hecho, permite comprender mejor, en clave explicativa, la dinámica del proceso y, en clave predictiva, calibrar los propios comportamientos de modo funcional respecto al éxito decisorio.

Entender si un actor determinado actúa por sí mismo o es un filtro, si la amenaza de usar un poder de voto viene de quien tiene intereses contradictorios genuinos con relación al tema de la propuesta o de un *gatekeeper* interesado sólo en mejorar la propia posición en el contexto decisional, si es oportuno aceptar o no la entrada de un nuevo sujeto en la coalición o si un determinado sujeto tiene las características de imparcialidad necesarias para desarrollar con éxito el rol de mediador, son elementos todos ellos que pueden interferir con la posibilidad de alcanzar resultados significativos desde el punto de vista de la transformación de *policy* buscada. Y, sobre todo, uno de los momentos cruciales suele darse en la decisión del promotor sobre si ha de gestionar por sí mismo el proceso innovador o ha de incorporar a un director a tal propósito. Con frecuencia, es justamente la falta de conocimiento acerca de la necesidad de efectuar una determinada elección lo que explica el fracaso de procesos de reforma que podrían haber sido útiles y completamente factibles si hubieran sido gestionados adecuadamente.

3.7. Los actores en la interacción: las propiedades de las *networks* decisionales

El último tema que hemos de examinar en este capítulo traslada el foco de análisis desde el simple actor al conjunto de los actores implicados en un proceso de toma de decisiones de política pública.

Hasta ahora nos hemos ocupado exclusivamente de entender quiénes son los actores, qué tipo de objetivos persiguen, qué recursos utilizan, qué lógicas de acción siguen y qué rol desempeñan en el proceso de toma de decisiones. Todas ellas son preguntas a las que es esencial responder para comprender cuáles han sido las razones por las que se han producido determinados resultados. Pero tenemos también que preguntarnos si, y en qué medida, el modo en el que se estructura la interacción representa otro factor causal a tener en cuenta.

La atención, pues, se desplaza hacia el conjunto de los actores que intervienen en un proceso y la pregunta es si existen algunas características de ese conjunto que pueden contribuir a arrojar luz sobre las dinámicas de solución de los problemas colectivos.

Éste es el principal objeto de atención de lo que se ha denominado como *network analysis* (Marin, Mayntz, 1991; Rhodes, 1997). Un tema al que se prestó mucha atención en la última parte del pasado siglo y que ha generado sofisticadas metodologías para el estudio de las redes decisionales, término que consideraremos equivalente al de *policy network* o entramado-red de una política pública específica (para un texto básico sobre el análisis formal de las *networks*, véase Hanneman, Riddle, 2005).

No es posible aquí, ni tampoco especialmente útil con relación al tema que nos ocupa, revisitar esta corriente de estudios. Nos limitaremos, por lo tanto, a poner de relieve algunas dimensiones o propiedades de las *networks* vinculadas a las decisiones de políticas públicas. Dimensiones que parecen importantes, que son relativamente fáciles de medir y de modificar mediante estrategias decisionales específicas, tal como veremos en el capítulo 7.

La propiedad más obvia de un conjunto, y también de una red de actores, es su amplitud. Es decir, el hecho de que sea pequeña o grande, que incluya a muchos o a pocos actores, parece a primera vista un elemento relevante, ya que es razonable esperar que las dinámicas que se originen en uno u otro caso sean diferentes. Sin embargo, clasificar las *networks* decisionales a partir de su dimensión cuantitativa no es útil para el análisis, al menos por dos motivos diferentes.

En primer lugar hay que señalar que, empíricamente, la amplitud de una red decisional tiende a moverse en un intervalo bastante es-

trecho, por lo menos en los procesos objeto de nuestra atención. Generalmente no se encuentran *networks* o entramados con menos de 4/6 actores o con más de 12/15 actores. Sobre todo si, como parece razonable, incorporamos en el cómputo sólo a aquellos actores que desempeñan un rol efectivo, en el sentido de que contribuyen significativamente a determinar los resultados.

La razón es principalmente la siguiente: la dificultad de introducir intencionalmente transformaciones en las modalidades de tratamiento de un problema colectivo depende de la dispersión de los recursos entre muchos actores con diferentes lógicas de acción y objetivos a menudo en contraste entre ellos. Si estos sujetos son pocos, las alternativas posibles son tres. O se dotan de reglas decisionales que puedan decidir en modo institucionalizado (y entonces escapan muchas veces a nuestro campo de observación). O bien el choque en el que inevitablemente se transforma el proceso será resuelto pura y simplemente mediante la capacidad de control o de dominio del actor que disponga de más recursos. O, y se trata de la posibilidad más frecuente, el conflicto no se resolverá en absoluto y el proceso se estancará en un persistente bloqueo decisional. Si por el contrario los actores son muchísimos, la dificultad de encontrar un ajuste o acuerdo entre ellos superará, con toda probabilidad, las capacidades cognitivas de cualquier director, por hábil que sea, y se generará un modelo similar al *garbage can*, del que ya hemos hablado en el capítulo anterior.

Dicho en otras palabras, la literatura acerca de los procesos de reforma, sean grandes o pequeños, nos dice que un esfuerzo de transformación puede tener éxito si el número de actores no es ni demasiado grande ni demasiado pequeño. Por ejemplo, la transformación de la política en materia de telecomunicaciones en Alemania (superación del monopolio, liberalización, etcétera), que es efectivamente un proceso de primera magnitud, ha visto la presencia constante de menos de 15 sujetos, agrupables en pocas categorías bastante homogéneas (las grandes empresas, las asociaciones empresariales, las instituciones centrales y locales,...) (Schneider, Werle, 1991).

Esto no quiere decir, por supuesto, que no pueda haber excepciones a esta regla y que no puedan generarse resultados muy significativos incluso dentro de entramados de actores muy concurridos. Pero se trata, justamente, de excepciones para las que será necesario llevar a cabo análisis ad hoc y hallar explicaciones específicas.

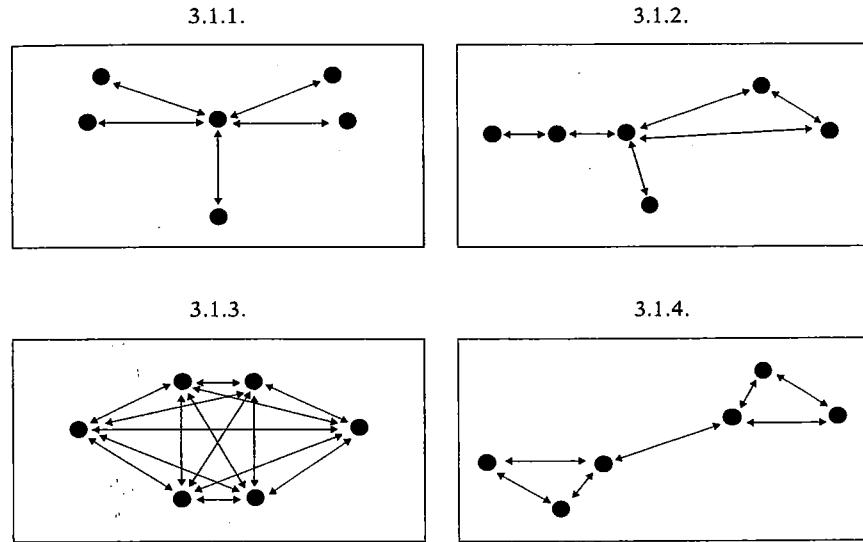
La segunda razón por la que un simple análisis de la amplitud no parece especialmente útil, reside en que, como veremos en las páginas siguientes, el número de actores tiene una influencia significativa

también en el resto de propiedades de las *networks*. Por lo tanto, el caracterizar una red sobre la base de su amplitud nos pone en el peligro de considerar dos veces el mismo fenómeno, el número de actores, con efectos disfuncionales para la claridad del análisis.

Este último motivo se aplica también a una propiedad diferente de las *networks* decisionales, es decir, a su morfología o forma. De hecho es posible representar gráficamente las redes de actores de diversos modos y, por lo tanto, es bastante habitual imaginar una clasificación basada en los distintos formatos en que los actores interactúan.

En la figura 3.1 se presentan algunas formas típicas útiles sobre todo para dar una idea de la variedad morfológica de las *networks* decisionales. Los puntos representan a los actores y las flechas, a las relaciones que les unen y que, en nuestro modelo de análisis, equivalen a los intercambios de recursos que se dan entre ellos.

FIGURA 3.1. *Las formas de las networks.*



Fuente: elaboración propia.

Más allá de las dificultades de representación, sobre las que no nos detendremos en esta ocasión, el principal problema de una clasificación de las redes basada en las formas típicas (partiendo de la esquina superior izquierda y procediendo en el sentido de las agujas del re-

loj, en la figura 3.1 tenemos la *network* en forma de estrella, la lineal, la de interacción total y la *nested* o anidada) es que tiende a mostrar demasiado sintéticamente propiedades que, por el contrario, tendrían que ser distinguidas analíticamente.

Volveremos a examinar este aspecto en breve pero antes tenemos que dar cuenta de una propiedad diferente de las *networks* que refleja una dimensión de los procesos decisionales a la que hemos aludido varias veces. Nos referimos a la **complejidad**. Una característica que definimos a partir de la existencia de una pluralidad de puntos de vista dentro de los procesos. Dicha complejidad puede ser más o menos elevada y puede medirse sólo si analizamos la red de los actores.

Ya hemos visto como el «punto de vista» de un actor, que contribuye a determinar la manera en la que éste define el problema decisional y al mismo tiempo se vincula con los comportamientos que podrá tener, depende por un lado de su lógica de acción —definida a su vez por la naturaleza del propósito que le lleva a intervenir en el proceso— y, por el otro, del nivel (global/local o general/sectorial) del interés que representa.

Para medir la complejidad de un proceso, y por consiguiente de una *network*, se puede construir una matriz como la que se describe en la figura siguiente y colocar a los actores en las diversas casillas. Obsérvese que la matriz usada como ejemplo se refiere al caso en que la dimensión que mide el nivel del interés es la territorial. Si, en cambio, es relevante el eje general/sectorial, ésta tendrá que ser modificada lógicamente y, en el caso en que los ejes relevantes sean ambos, tendrá que añadirse una tercera dimensión.

FIGURA 3.2. *La medida de la complejidad.*

DIMENSIÓN DEL INTERÉS	TIPOS DE ACTORES				
	Políticos	Burocráticos	Expertos	Intereses especiales	Intereses generales
Internacional					
Nacional					
Regional					
Local					

Fuente: elaboración propia.

La lógica subyacente es que si todos los actores son del mismo tipo y se encuentran al mismo nivel, y por lo tanto se sitúan en una única celda, el nivel de complejidad será el mínimo. Podrán tener también objetivos diferentes y opuestos pero tenderán inevitablemente a definir la solución y a valorar las soluciones homogéneamente, en base a los mismos criterios.

Por el contrario, para llegar al máximo de complejidad no es necesario que todas las celdas estén llenas (ni por supuesto que estén igualmente llenas: el peso de los actores no puede ser considerado igual dado que lo que importa es la cantidad de recursos que son capaces de poner en marcha en cada caso), sino que es suficiente con que estén llenas todas las filas (es decir, que haya al menos un actor para cada nivel territorial) y todas las columnas (es decir, que haya al menos un actor de cada tipo).

De este modo es posible, en el ejemplo de la figura 3.2, calcular un índice de complejidad multiplicando el número de las filas pobladas por el de las columnas también pobladas: dicho índice variará entonces entre 1 (si todos los actores se encuentran en la misma celda) y 20, si hay al menos un actor por cada nivel territorial y por cada tipo.

Como parece evidente, se trata de una medida convencional que puede tener diferentes bases de cálculo si los niveles del interés se clasifican de otra manera (en nuestro modelo, las categorías de los actores son fijas). Todo ello puede ser muy útil para ofrecer un indicador sintético de la complejidad de un proceso que se puede comparar con casos análogos, pero también para verificar si su aumento o su disminución, en el curso del tiempo, hace más fácil o más difícil alcanzar el éxito de la toma de decisiones.

Pero, sobre todo, una medida de la complejidad puede ser útil para verificar la hipótesis, que presentaremos al final del capítulo 7, según la cual el éxito decisional depende de que la complejidad del proceso, y por tanto de la *network*, refleje la cantidad y el tipo de intereses afectados por el problema o por la solución. Es decir, que una de las razones principales por las que los procesos de innovación en el ámbito de las políticas públicas suelen fracasar es el hecho de que las redes decisionales activadas son o demasiado simples, es decir, no incluyen a algunos de los actores interesados, o demasiado complejas, es decir, incluyen a sujetos que no tienen en realidad objetivos e intereses relevantes para solucionar el problema de *policy* planteado.

Otra propiedad seguramente importante para determinar los resultados de los procesos está representada por la densidad, que se refiere a la cantidad de relaciones que se instauran entre los actores de un proceso de toma de decisiones.

Podemos decir que es bastante de sentido común el imaginar que, dentro de cualquier grupo de personas, el hecho de que se establezcan relaciones directas, cara a cara, puede tener consecuencias importantes en los resultados de la interacción. Por ejemplo, puede servir para compartir mejor las informaciones, evitando así desagradables sorpresas en las fases sucesivas, o bien puede aumentar la empatía, y por tanto el nivel de confianza recíproca, pero puede también ocasionar enfrentamientos verbales, toma de posiciones imprevistas, etcétera. Incluso en una época como la actual, de comunicación instantánea y global, cualquier organización sigue convocando reuniones para instruir o tomar decisiones. El intercambio directo, la comunicación no verbal, el lenguaje corporal, la posibilidad de reacción inmediata y demás, son todos ellos elementos considerados insustituibles. Y probablemente por ello, las mejoras técnicas están cada vez más tratando de suplir lo que eran carencias evidentes de la comunicación virtual.

Aun así, la forma de estas interacciones puede ser muy diferente: una lección ex cátedra o un *briefing* unilateral, una reunión formal entre los miembros de una coalición para decidir la posición común con respecto a los actores situados en contra, una sesión de *brainstorming*, etcétera. La forma tiene que adecuarse a las diferentes circunstancias en las que se desarrollan los procesos decisionales.

Lo que cambia en estos últimos ejemplos es la densidad de la *network*, que puede medirse como la proporción de relaciones entre los actores sobre el total de relaciones posibles. La fórmula mediante la que es posible calcular un coeficiente que la exprese, relativamente sencilla, es la siguiente:

$$D = \sum k_i / (n^2 - n)$$

donde:

D = coeficiente de densidad que varía entre 0 y 1

n = número de actores presentes

k_i = número de las relaciones posibles por parte de cada actor

En los cuatro ejemplos destacados en la figura 3.1 parece bastante claro que la densidad máxima se da en el caso 3.1.3, donde el coeficiente es igual a 1, dado que todos los actores están ligados a los otros, mientras que es mínima en el caso 3.1.1, donde el intercambio se da sólo entre el actor central y cada uno de los otros participantes (el coeficiente es igual a $10/(36 - 6) = 0,33$). Los otros dos casos tienen valores intermedios (0,4 en el caso 3.1.2 y 0,46 en el caso 3.1.4).

Las consecuencias de la densidad de una *network* sobre los resultados del proceso de toma de decisiones pueden ser contradictorias, como ya hemos apuntado. Es decir, pueden producir un aumento de la confianza entre los participantes o el desarrollo de un proceso de aprendizaje, pero también un aumento de la entropía y de las probabilidades de aparición de conflictos insalvables. En general, puede decirse que tiene el efecto de amplificar y reforzar las otras propiedades de las redes decisionales: los obstáculos o los beneficios que podrían esperarse del hecho de que un proceso muestre un alto nivel de complejidad serán reforzados si la *network* tiene una densidad particularmente alta, mientras que se verán debilitados si sucede lo contrario.

Lo mismo ocurre en la relación que se establece entre la densidad y la última de las propiedades de las *networks* decisionales, la centralidad, esto es, el hecho de que uno o pocos actores monopolicen las relaciones con los participantes. Ésta puede expresarse de muchas maneras. Una de las más sencillas consiste en medir la proporción de todas las relaciones presentes en una *network* que tiene como punto de referencia a un actor determinado, esto es, con la fórmula:

$$C = k_i / \sum k_i$$

donde:

C = coeficiente de centralidad, que varía entre 0 y 1

k_i = número de relaciones potenciales de un actor

La centralidad de la *network* será igual al coeficiente más alto verificado y/o al que más se aleja de la media. Volviendo a los ejemplos de la figura 3.1, ésta es claramente máxima en la *network* en forma de estrella (3.1.1), mientras que es mínima en el caso de 3.1.3 (*network* con interacción total) dado que ningún actor tiene una posición dominante.

El cálculo de la centralidad ayuda a comprender si en una determinada configuración decisional existen uno o más actores centrales que, presumiblemente, deberían corresponder al director del proceso y, en casos de conflicto, a la existencia de un líder de la oposición. Por el contrario, una *network* con un bajo nivel de centralidad muestra casi inevitablemente una escasa capacidad de dirección del proceso: la centralidad es de hecho condición necesaria pero no suficiente para que puedan instaurarse relaciones de poder. Si no tengo ninguna relación con un sujeto, ni siquiera mediada, difícilmente podré influir en sus comportamientos.

La relación entre densidad y centralidad es también muy clara. Un alto nivel de centralidad en una *network* con baja densidad indica con certeza la existencia de un actor dominante capaz de condicionar el resultado del proceso. En realidad, esto puede ser también una condición muy incómoda. Si un actor con objetivos de proceso en posesión de los recursos necesarios pero no suficientes para introducir una transformación de *policy* se halla en el centro de una red de relaciones de escasa densidad y alta centralidad, en la que recibe peticiones fuertemente contradictorias por parte de numerosos sujetos dotados todos ellos de importantes recursos de acción, puede encontrarse en una difícil situación por lo que atañe a la elección de las posiciones asumibles, ya que acabará por enemistarse o poner en contra a alguno de sus potentes interlocutores y por perder esa centralidad que de hecho representa su único objetivo. Esto explica, por ejemplo, el motivo por el cual a veces, reformas que parten con mucha ambición acaban por generar compromisos a la baja que suelen dejar las cosas tal y como estaban. Frente a oposiciones, a menudo contradictorias, un promotor/director que tenga miedo de perder el consenso de actores importantes puede acabar aguando las opciones y sólo realizar cambios incrementales.

El análisis de las *networks*, en conclusión, ofrece una serie de informaciones relevantes y permite cuantificar, si bien con la habitual imprecisión de las ciencias sociales, una serie de dimensiones o propiedades de la interacción que pueden representar elementos significativos en las hipótesis formulables para explicar o predecir los resultados de los procesos decisionales. Por lo tanto, añade más instrumentos a la caja de herramientas del analista.

Debido a la extensión limitada de este trabajo, no es posible alargarse más sobre este tema. Aun así, se puede formular una recomendación tanto a quien trata de entender por qué se ha producido, como a quien quiere comprometerse en hacer posible una transformación no marginal de las modalidades de tratamiento de los problemas colectivos. Dicha recomendación se basa en dedicar una cierta cantidad de tiempo y de atención al diseño de la *network* decisional —en el sentido de representación gráfica—. Por un lado, porque permite una mejor comprensión de las dinámicas y, por otro, porque facilita el cálculo de los indicadores de complejidad, densidad y centralidad que hemos considerado importantes para explicar los resultados. Dicha representación gráfica, que puede incorporar muchas informaciones (véase por ejemplo la figura 5.4 en el capítulo 5) o ser en cambio del todo elemental, es asimismo útil para comunicar dentro o fuera del proceso el modo en que un determinado actor ve la interacción y, por consiguiente, para contribuir a aclarar y a esquematizar una situación que puede parecer muy complicada.

3.8. Conclusiones

En este capítulo hemos puesto las bases del modelo de análisis, centrando nuestra atención en quien decide, es decir, en los actores del proceso de *policy*.

En realidad, el verdadero punto de partida es entender que los actores son los individuos o las organizaciones que llevan a cabo acciones capaces de influir sobre los resultados del proceso de toma de decisiones y que lo hacen por cuanto persiguen objetivos relativos al problema y a su posible solución, o bien relativos a sus relaciones con los otros actores.

Para llevar a cabo dichas acciones, deben emplear recursos cuya disponibilidad se vuelve así la condición para la eficacia de su acción, y están relacionados por el papel que se otorgan en el proceso así como, sobre todo, por la naturaleza de su voluntad en intervenir, que tiende a definir sus lógicas de acción. Estas categorías analíticas sirven para simplificar el análisis, dado que ofrecen orientaciones útiles para interpretar (y para predecir) los comportamientos observados.

Finalmente, hemos tenido en cuenta un concepto al que nos hemos referido varias veces, el de la complejidad de los procesos de política pública en las sociedades contemporáneas, considerándolo como una de las características de la *network* decisional, es decir, la complejidad entendida como pluralidad de los puntos de vista presentes en el proceso y que entendemos debe ser tenido en cuenta junto con las otras características de las *networks*, como son su densidad y centralidad.

Tal como creemos haber ya aclarado, el sentido de este trabajo, y del cuadro conceptual que propone, es ofrecer una descomposición en términos mínimos del fenómeno que hemos dado en llamar decisión de *policy*. Para, de este modo, identificar todos sus elementos, partiendo de la hipótesis de que actuando así podremos definir las modalidades típicas mediante las cuales alguien que quiera iniciar un proceso de innovación en un campo específico de políticas públicas puede tratar de llevar a cabo la trasformación deseada. En el capítulo 7 veremos la importancia que tienen estos elementos para ofrecer una guía a la interpretación de los fenómenos que nos interesan: las transformaciones no incrementales de las modalidades de tratamiento de los problemas colectivos. No obstante, antes hemos de completar la identificación de los elementos relevantes del proceso de toma de decisiones que no se refieren directamente a los actores.

CAPÍTULO 4

¿SOBRE QUÉ SE DECIDE? EL CONTENIDO DE LA DECISIÓN

4.1. Lowi y la revolución en el análisis de políticas públicas

Parece bastante evidente que los actores, sus recursos y sus interacciones en las redes o entramados decisionales tienen un peso muy significativo en determinar los resultados de la decisión. Pero, en cambio, otros aspectos del esquema analítico presentado en el capítulo precedente —el peso de los objetivos de proceso, la funcionalidad aparentemente similar de los recursos y especialmente de los recursos legales— lo son mucho menos.

Sin embargo, el hecho de que los resultados de la decisión dependen también del contenido mismo de la decisión, es decir, que el mismo actor con la misma cantidad de recursos logre alcanzar sus objetivos si la decisión es de un cierto tipo pero no lo haga si es de otro, resulta claramente contrario a la intuición y parece desafiar al sentido común.

A pesar de ello, el análisis de las políticas públicas ha llegado precisamente a esa conclusión mediante la célebre fórmula «*policy determines politics*» (Lowi, 1964, 1972). Sería el contenido de la decisión el factor capaz de predecir cuáles serán los actores más influyentes en la adopción de la opción final. Para comprender esta afirmación, es necesario definir *policy* (como modalidad de tratamiento de un problema colectivo) y *politics* (como distribución del poder político entre sujetos dotados de autoridad).

FIGURA 4.1. *Tipo de políticas y tipo de coerción.*

		APLICABILIDAD DE LA COERCIÓN	
PROBABILIDAD DE LA COERCIÓN	A la acción individual	Al entorno social de la acción	
	Remota	Políticas distributivas	Políticas constituyentes
	Inmediata	Políticas regulativas	Políticas redistributivas

Fuente: Lowi, 1972.

Theodore Lowi, a quien debemos este decisivo cambio teórico, comenzó a elaborar esta primera intuición cuando, al estudiar el sistema político de la ciudad de Nueva York y, en especial, al analizar el ejercicio de los poderes de nombramiento por parte del alcalde, descubrió que los partidos políticos eran quienes determinaban la designación de los cargos directivos de las agencias que distribuían servicios a los ciudadanos, mientras que los grupos de interés eran quienes controlaban los nombramientos en los vértices de las instituciones que realizaban tareas de regulación.

Posteriormente, Lowi amplió esta primera intuición mediante la construcción de una tipología más articulada que se describe en la figura 4.1.

Las dos dimensiones de la matriz son muy importantes.

Sobre el eje de las ordenadas, se hace referencia concretamente a la probabilidad de que la administración pública, para llevar a cabo la política que pretende impulsar, se vea obligada a usar los poderes coercitivos sobre los que tiene el monopolio de su uso legítimo en época contemporánea, tal y como afirma Weber (1922).

Sobre el eje de las abscisas, en cambio, se pone de relieve que algunas políticas públicas deben tener un impacto directo sobre los individuos, en el sentido de que no serán operativas si no tienen efectos individualizados, mientras que otras, en cambio, pueden prescindir por completo de esa relación directa con los ciudadanos y con las empresas a pesar de que, por supuesto, consigan modificar su comportamiento. Lowi destaca, como ejemplo, la diferencia entre la política que prohíbe la publicidad engañosa, y que es realmente operativa sólo si logra modificar comportamientos individuales, y la definición de la tasa de descuento en el sistema financiero, que opera sin que la admi-

nistración conozca a aquellos sujetos concretos que piden un préstamo y que son, por lo tanto, los destinatarios de la *policy*.

Sobre esta base, Lowi distingue cuatro tipos de políticas:

- Las políticas distributivas, aquéllas que reparten beneficios o servicios a las familias o a las empresas (ejemplos característicos: las subvenciones a agricultores o servicios públicos como las escuelas, hospitales, etc.).
- Las políticas regulativas, aquéllas que pretenden modificar los comportamientos individuales, principalmente mediante prohibiciones, obligaciones y sanciones (ejemplos característicos: la legislación antimonopolio, buena parte de las políticas medioambientales, etc.).
- Las políticas redistributivas, aquéllas que desplazan riqueza y bienestar desde un grupo social a otro (ejemplos característicos: el impuesto progresivo sobre los ingresos, las políticas de pensiones y de seguridad social).
- Las políticas constituyentes, aquéllas que intervienen sobre los modos a través de los cuales se llevan a cabo las políticas públicas estableciendo «reglas sobre las que operan las reglas» (ejemplos característicos: la creación de nuevas agencias administrativas o la modificación de los procedimientos de acción de la administración pública).

Ahora bien, Lowi, usando este esquema conceptual, analizó la legislación federal estadounidense desde F. D. Roosevelt a L. Johnson, mostrando que al variar el tipo de políticas, al menos por lo que respecta a los primeros tres tipos de políticas, variaban también (a) el lugar en el que se decidían, (b) los actores que tenían un peso mayor en el proceso de toma de decisiones y eran capaces de definir sus resultados y (c) las modalidades de interacción entre ellos. De este modo, las políticas distributivas tendían a decidirse dentro de las comisiones del Congreso con procesos rodeados de amplio consenso; mientras que, en el extremo opuesto, las políticas redistributivas se veían muy condicionadas por un protagonismo fuerte del ejecutivo y del presidente. Las políticas regulativas, finalmente, resultaban ser aquéllas que, por un lado, mostraban la mayor inestabilidad de las coaliciones y los mayores conflictos y, por el otro lado, eran aquéllas donde el Parlamento era más capaz de influir profundamente sobre los resultados de la decisión.

Las consecuencias que Lowi extrajo de su análisis son principalmente dos, una en el nivel analítico y la otra, en el normativo.

La primera es que, en las sociedades contemporáneas, ya no existe la posibilidad de razonar sobre la unidad del sistema político a cau-

sa del aumento de diferenciación interna. Los lugares donde se deciden las políticas públicas —las arenas del poder— son múltiples y tienen protagonistas y modalidades de funcionamiento muy diferentes entre sí.

La segunda consecuencia se resume en la siguiente cita:

«Si deseamos una política (en el sentido de *politics*) abierta y pública, deberemos limitarnos a ciertos tipos de políticas públicas —independientemente del hecho de que los objetivos concretos de estas políticas acaben o no siendo alcanzados—. En ese supuesto, trataremos de evitar políticas distributivas porque en ellas no parece fácil encontrar procesos ni abiertos ni democráticos» (Lowi, 1972).

Esta frase, que se inserta en su contexto de estudio, muestra que en la misma distinción analítica hay un fuerte componente valorativo que tiene que ver con la profunda insatisfacción sobre la manera en que se gobernan los Estados Unidos o sobre la «mutación genética» que en un cierto momento tuvo lugar en las modalidades de solución de los problemas colectivos. En sus dos ediciones de 1969 y de 1979, el libro *The End of Liberalism* señala ya en los subtítulos (*Ideology, Policy and the Crisis of Public Authority* y *The Second Republic of the United States*, respectivamente) esta mirada crítica sobre cómo estaba evolucionando el sistema político norteamericano (Lowi, 1969 y 1979).

La importancia de la contribución de Lowi no puede en absoluto ser infravalorada. Por lo demás, en las encuestas que se hacían anualmente en la American Political Science Association, su nombre ha aparecido durante muchos años en cabeza de la clasificación de los *most influential political scientists*, aun cuando en Europa era fundamentalmente ignorado. Como puso de relieve Gloria Regonini (2001, p. 390), Lowi modificó por completo la perspectiva con la que observar las relaciones entre política y políticas, y el debate que sobre estos temas se ha ido desarrollando (cfr. Regonini, 1989 y Cotta, 1989) es una prueba suficiente de ello. Las páginas siguientes, en las que trataremos de poner en funcionamiento la variable que Lowi nos ha indicado —el contenido de la decisión, la puesta en práctica de la misma— para verificar cómo puede influir sobre el resultado y la forma que adquiere el proceso concreto de toma de decisiones, no serían posibles si ese cambio no se hubiese producido y no hubiese influido decididamente en el desarrollo de la ciencia política durante la última parte del siglo veinte.

No obstante, es necesario añadir que, en el análisis concreto de los procesos de toma de decisiones, el esquema conceptual propuesto

por Lowi es poco manejable. El primer motivo es que, como él mismo afirma explícitamente, tiende a considerar las políticas como sinónimo de legislación y, por lo tanto, tiene una concepción del *policy making* bastante estrecha y, en cualquier caso, fuertemente ligada a la estatalidad. El segundo motivo es que, de hecho, suele ser imposible distinguir los varios tipos de políticas dado que casi todas las mayores transformaciones acaban presentando una combinación de los tipos señalados por Lowi. Si analizamos por ejemplo la reforma sanitaria de Obama del 2010 (la creación del Sistema Sanitario Nacional italiano en 1972 o las sucesivas reformas educativas en España) es muy probable que encontremos la regulación de comportamientos individuales, la creación de nuevas estructuras institucionales y organizativas, efectos redistributivos entre los diferentes grupos sociales e incluso la atribución de privilegios a determinados sujetos o entes.

4.2. Concentración de los costes y de los beneficios e intensidad de las preferencias

La «revolución» de Lowi deja por lo tanto una herencia difícil de gestionar a nivel analítico. Por un lado, efectivamente, no es posible ignorar lo plausible de la hipótesis según la cual el contenido de la decisión, lo que se decide, tenga (o mejor, pueda tener) una influencia sobre el resultado del proceso, al menos en términos del resultado decisional y, por tanto, de trasformación no incremental del *status quo*, independientemente de que la decisión pueda contribuir a la solución del problema. Por otro lado, sin embargo, es necesario encontrar una manera de medir el contenido de la decisión en un nivel de abstracción lo suficientemente alto como para que se pueda aplicar en general a los problemas de toma de decisiones; y que, utilizando los mismos términos que Kellow (1988), sea suficientemente «elegante».

Una solución parcial a este problema, vino casi inmediatamente de la mano de J. Q. Wilson (1973). Propuso clasificar las políticas dependiendo del hecho de que los costes y los beneficios afecten de manera difusa a una amplia gama de destinatarios (en el límite, a toda la población de un país), por una parte, o que estén concentrados en uno o pocos actores, por otra. La confluencia entre estas dos variables es la que da origen a la matriz presentada en la figura siguiente.

FIGURA 4.2. *Tipos de políticas y concentración de los costes y de los beneficios.*

		COSTES	
		Concentrados	Difusos
BENEFICIOS	Concentrados		
	Difusos		

Fuente: Wilson, 1973.

Hay quien, como Padoleau (1982), relacionó las tipologías de Wilson y de Lowi, observando como las políticas regulativas —es decir, aquéllas que tratan de determinar los comportamientos individuales— son en realidad situaciones en las que los beneficios están difusos en toda la sociedad, mientras que los costes están concentrados en los sujetos concretos cuyo comportamiento está vinculado a la decisión. Poner un límite de velocidad en una autopista conlleva un beneficio muy general, una mayor seguridad viaria para todos, pero incide de modo muy diferente dependiendo de que un determinado automovilista conduzca un utilitario o un Ferrari. De la misma manera, una política distributiva que proporcione beneficios directamente a las familias o a las empresas aporta mayores beneficios a cada uno de ellos cuantos menos son los destinatarios, mientras que los costes son distribuidos entre la población total de los contribuyentes. Y del mismo modo podría procederse razonando acerca de las políticas redistributivas y de las constituyentes.

Sea como sea, más allá de que ambas tipologías acepten ser superpuestas, lo que importa son las consecuencias de esta distribución de costes y de beneficios sobre el desarrollo del proceso de toma de decisiones. Al menos bajo tres aspectos diferentes.

Retomando la intuición de Lowi, de hecho, el primer aspecto que emerge es que dependiendo de las diversas situaciones habrá diferentes tipos de actores. Lo más importante es que, como en definitiva tanto los costes como los beneficios se remiten a los ciudadanos (o a las empresas), en el caso de que éstos estén concentrados, es más probable que emergan los actores sociales (intereses especiales) en calidad de protagonistas del proceso. En igualdad de cualquier otra con-

dición, decisiones no incrementales de *policy* que comporten una concentración de los costes, de los beneficios o de ambos sobre determinadas categorías de sujetos, tendrán una mayor participación de los actores que representan a esos sujetos, y ello generará el efecto de aumentar la complejidad de la red de actores. El enorme desarrollo de las actividades de *lobbying*, es decir, de presión sobre las instituciones públicas por parte de sujetos portadores de intereses económicos, llega de la mano de la expansión de la intervención del Estado en la economía, y representa una prueba de lo que hemos afirmado.

En segundo lugar, la probabilidad de conflicto será mayor cuanto más concentrados estén los costes (y esto con independencia de la concentración de los beneficios). De hecho, resulta evidente que, en igualdad de recursos que se pueden poner en movimiento, quien deba sostener los costes de la solución de un problema colectivo tendrá muchos incentivos para oponerse a la decisión y tratar de bloquearla. La fuerte contestación y oposición a las medidas que todos los países desarrollados han tenido que tomar para sanear las cuentas públicas, se explican porque tales medidas, en nombre de la equidad, perjudican a categorías muy determinadas que habían obtenido derechos y prerrogativas en años anteriores (por ejemplo: edades tempranas de jubilación, seguridad en el puesto de trabajo, la gratuidad de acceso a ciertos servicios públicos, etcétera). La radicalización de los conflictos también se puede explicar en base a que estas categorías se consideran las únicas que pagan la crisis, a partir de una concentración desproporcionada de costes sobre un número limitado de individuos. Pero lo mismo se puede decir por lo que respecta a muchos conflictos medioambientales del tipo NIMBY (*not in my backyard*) o «Aquí No».

Finalmente, la concentración de los costes y de los beneficios repercute también en la propensión a utilizar los recursos que cada actor tiene a su disposición. Dicha concentración, de hecho, aumenta la intensidad de las preferencias por intervenir en los procesos decisionales, operación en sí siempre costosa, poniendo en juego una cantidad de recursos que resulte más o menos proporcional a las ganancias o a las pérdidas que cada actor considera que tendrá como resultado de la decisión. También en este caso, el desarrollo organizativo de los sujetos que representan los intereses, el hecho de que se doten de estructuras cada vez más articuladas, poniendo en movimiento un gran número de expertos, especialistas y de instancias de comunicación, muestra que la intensidad de las preferencias va en la dirección de aumentar los recursos utilizables en los procesos de toma de decisiones. Al mismo tiempo, el refuerzo o la debilidad de las burocracias técnicas especializadas, puede leerse también como una muestra de la importancia que

los vértices político-administrativos atribuyen a un determinado sector de *policy*. Y todavía más: la institucionalización de los sujetos portadores de intereses generales, de los que hemos hablado en el capítulo anterior, representa en realidad un modo de crear actores que, en determinadas circunstancias, pueden tener una alta intensidad de preferencias, superando así la típica debilidad de los intereses difusos que éstos quieren representar.

Por todos estos motivos, la atención al contenido de la decisión, en sus relaciones con la concentración de los costes o de los beneficios a cargo de determinados actores, se convierte sin duda en un aspecto fundamental en el análisis del proceso de toma de decisiones. Es decir, hemos sido capaces de resolver, al menos en parte, el problema analítico que planteamos al comienzo de este apartado, esto es, hallar un modo para medir una variable, el contenido de la decisión. Un contenido, cuyo peso, a partir del trabajo de Lowi, ya no puede ignorarse pero tampoco puede ser formulado estrictamente en los términos operativos que sugiere el mismo autor en la investigación empírica. Nuestro planteamiento está situado en un nivel de abstracción lo bastante alto como para poder aplicar la medida a una pluralidad de situaciones decisionales, aunque sea mediante una rudimentaria identificación de los mecanismos que, al nivel de los actores, representan el nexo entre la variable en cuestión —la concentración de costes y de beneficios— y el comportamiento de los actores mismos dentro del proceso de toma de decisiones.

4.3. Tipos de juegos

En el apartado anterior, a través de la discusión acerca de los posibles efectos de la concentración de los costes y de los beneficios, nos hemos acercado a una conceptualización del proceso de toma de decisiones como un juego. Entendemos, por tanto, que conviene, aunque sea brevemente, examinar qué es lo que la teoría de juegos nos dice sobre el análisis de los procesos de toma de decisiones. No es éste el marco para detenernos de forma pormenorizada en un campo de estudio tan amplio. El trabajo de Scharpf, *Games Real Actor Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research* (1997), representa sin duda una guía importante para quien quiera profundizar más en este tema.

Las dos figuras siguientes definen dos situaciones polares y, al mismo tiempo, nos ayudan a familiarizarnos con los instrumentos conceptuales de esta escuela de pensamiento. Para leer las figuras se debe tener en cuenta que representan las interacciones entre dos acto-

res: A y B, respectivamente columna y fila. Cada uno tiene a disposición dos estrategias (izquierda/derecha para A y arriba/abajo para B). Cada celda muestra dos números: uno arriba y a la derecha, que define qué gana o qué pierde el actor A —el *payoff*—, si adopta esa estrategia (si el actor B ha adoptado esa estrategia); el otro, abajo y a la izquierda, representa el *payoff* del actor B.

FIGURA 4.3. *Conflictivo puro*.

		Actor A	
		2	-2
Actor B	-2	2	-2
	2	-2	2

FIGURA 4.4. *Coordinación pura*.

		Actor A	
		3	1
Actor B	3	1	2
	1	2	

Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes previas.

Consideremos a dos actores cada uno de los cuales tiene a su disposición dos posibles elecciones (estrategias). En la figura 4.3 resulta evidente que la ganancia (*payoff*) de un actor es exactamente igual a la pérdida del otro actor. Por lo tanto, si el actor de la fila escoge la estrategia de arriba, tendrá el resultado mejor si el actor de la columna escoge la estrategia de la derecha, y el resultado peor si el actor de la columna escoge la estrategia de la izquierda. En correspondencia, si el actor de la fila escoge la estrategia inferior, se obtendrán efectos inversos. Este tipo de juego se llama juego de suma cero ya que el contenido de cada celda es siempre igual a cero.

Por el contrario, en la situación representada en la figura 4.4, si el actor de la fila escoge la estrategia de arriba y el actor de la columna escoge la estrategia de la izquierda, ambos ganan más que en cualquier otra alternativa. Podemos llamar a este juego, juego de suma positiva ya que las estrategias dominantes (es decir, las mejores posibles) para cada uno de los dos actores llevan al mejor resultado posible para ambos.

Ahora bien, es evidente que en caso de que uno se encuentre en una situación de juego de suma positiva, la cooperación entre los actores se facilita enormemente: ningún actor que tenga una representación racional de los costes y de los beneficios asociados a sus elecciones se opondrá a cooperar. Al contrario, la cooperación es completamente imposible en el caso de la situación de conflicto puro. Un actor racional intentará ganar de todos modos, impidiendo hacer una elección al otro actor sea cual sea ésta.

Estos dos modelos, simples y simétricos, a pesar del escepticismo que ello genera entre algunos estudiosos (Scharpf, 1997, p. 73), son bastante frecuentes.

Cabe señalar que mientras que un juego de conflicto puro es fácilmente imaginable (pensemos en el póquer, donde la cantidad de dinero que los ganadores se llevan es exactamente igual a la que pierden los otros jugadores), un juego de suma positiva parece implicar, en el mundo real, que haya un tercero que pague. La idea de que no existe la posibilidad de «free lunch» está muy extendida en una corriente del pensamiento económico que encontramos habitualmente en la prensa y en las conversaciones. Por supuesto, esto es en parte cierto. La solución de muchos problemas colectivos se encuentra en que otros salen perjudicados. Baste pensar en las compensaciones introducidas para resolver conflictos medioambientales de las que hablaremos en el capítulo 7. Para «dorar la píldora» o facilitar la puesta en marcha de una infraestructura indeseada se suelen hacer aumentar los costes que deberá asumir toda la colectividad quien, por supuesto, no ha sido específicamente preguntada al respecto. Sin embargo, esto no siempre es así, al menos por dos razones:

- En primer lugar, porque en un sistema económico de tipo capitalista se supone que la riqueza puede aumentar y que, por lo tanto, de un acuerdo pueden derivar, es más deben derivar, beneficios para todos los contrayentes. La famosa parábola de Adam Smith sobre la relación entre cliente y carnicero dice exactamente esto: puede darse que, a consecuencia de la negociación, los beneficios sean asimétricos y, esto es, que el cliente pague más o menos de lo que sería «justo», pero al final él se come la carne y el carnicero obtiene sus ganancias.

- En segundo lugar, hay que recordar lo que hemos dicho en el capítulo anterior. Los objetivos de los actores no son necesariamente de la misma naturaleza ni simétricos; por ejemplo, uno de ellos tiene objetivos de contenido (adoptar una determinada solución) y el otro, objetivos de proceso (mostrar que «se es importante» en la solución del problema colectivo); la posibilidad de que ambos puedan salir ganando del acuerdo, no es en absoluto remota.

Finalmente, y todavía más en general, debe recordarse que en el tipo de procesos de toma de decisiones de los que nos hemos ocupado, caracterizados por la complejidad y por la incertidumbre, la pluralidad de puntos de vista no es una excepción y, por lo tanto, la presencia de muchos actores, con diferentes racionalidades de acción, diferentes ámbitos territoriales de referencia, diferentes tipos de objetivos y,

como acabamos de ver, diferente intensidad de las preferencias no es la excepción, sino la regla. Esto hace, por un lado, ciertamente difícil encontrar un punto de equilibrio, pero es justamente lo que hemos afirmado explícitamente al subrayar que la decisión de *policy* no incremental es improbable. Y sin embargo, ya que trasformaciones incluso radicales del modo de afrontar y resolver problemas colectivos tienen lugar, y en cualquier caso son a menudo necesarias, no se puede excluir que el factor que garantiza su factibilidad sea precisamente la capacidad del contenido de la decisión de garantizar ventajas a una pluralidad, y a veces también a la totalidad, de los actores implicados.

Por consiguiente, el análisis del contenido de la decisión es un elemento esencial tanto para comprender las razones de lo sucedido como para predecir la posibilidad de éxito en la toma de decisiones.

4.4. Conclusión: el análisis de lo que está en juego, el contenido de la decisión

Podemos concluir este capítulo ofreciendo algunas definiciones y resumiendo lo más importante de los apartados anteriores.

Definimos, pues, como análisis de lo que está en juego, como el análisis del contenido de la decisión en cada momento determinado y, por lo tanto, no sólo cuando es adoptada, sino también antes. Para los amantes de la teoría de los juegos podemos decir que el concepto de lo que está en juego equivale a la suma algebraica de los *payoff* de cada actor.

Mientras que ese contenido será, para el tipo de procesos que nos interesan, siempre diverso, puede analizarse no obstante de dos modos diferentes:

- Ante todo, valorando si se trata de un juego de suma cero o de suma positiva en la percepción de los principales actores, es decir, identificando si y en qué medida la adopción de la decisión final ha sido considerada una victoria (o presumiblemente lo será), una victoria parcial, o una derrota por parte de los actores relevantes; es ciertamente posible que tales percepciones sean erróneas, sobre la base de algún criterio, pero también es cierto que lo que determina los comportamientos de los actores, y sus interacciones, son las representaciones que éstos se hacen de las posibles consecuencias de la decisión para el propio sistema de objetivos.

- En segundo lugar, valorando el nivel de concentración de los costes y de los beneficios para cada uno de los participantes, en este

caso comparando una cierta medida «objetiva» con la percepción por parte de los actores; de hecho, aquí es más probable que incluso un actor bastante racional no tenga una información completa —y probablemente tampoco un gran interés por adquirirla— acerca de la concentración de costes y beneficios sobre los otros participantes: lo que le importa es, sobre todo, que los efectos de la decisión no le penalicen excesivamente o que tal decisión pueda hacerle alcanzar plenamente sus objetivos.

Estos dos análisis son absolutamente cruciales, dado que en el curso de procesos de toma de decisiones caracterizados por complejidad e incertidumbre es posible que el contenido de la decisión cambie durante el tiempo y que cambie también por efecto del comportamiento de los actores interesados.

En el capítulo 7 veremos cómo puede darse la trasformación de lo que está en juego, del contenido de la decisión, y cómo ello puede convertirse en parte de la estrategia de los actores.

CAPÍTULO 5 ¿CÓMO SE DECIDE? LAS MODALIDADES DE INTERACCIÓN

5.1. La importancia de las relaciones entre actores

El resultado de los procesos decisionales depende ciertamente de los actores, de los recursos que estén en condiciones de usar y del contenido de las decisiones. Sin embargo, estas variables no son las únicas relevantes. De hecho, parece evidente que los modos o formas en que interactúen los actores unos con otros acabará teniendo una notable significación. Un comportamiento agresivo, por ejemplo, en ciertas circunstancias puede ser contraproducente, porque generará reacciones contrarias y conflictos abiertos, mientras que en otros puede representar la manera más rápida de alcanzar una solución.

Por otro lado, es razonable imaginar que, dada la complejidad de los procesos decisionales, y en particular el hecho de que en su interior desarrollan sus roles diversos actores (con intereses, objetivos y lógicas de acción fuertemente diversificadas), la misma secuencia temporal en que unos y otros actores entran en relación entre sí, puede acabar teniendo efectos en la progresiva estructuración del problema y en la determinación de los resultados finales.

De hecho, la importancia de este tema ha sido reconocida por muchas de las propuestas formuladas para mejorar la eficacia y eficiencia de los procesos decisionales, que han sugerido diferentes modalidades para preestructurar las interacciones entre los actores. El énfasis, por ejemplo, de las conferencias de servicios, en las cuales una serie de problemáticas relativas a procedimientos administrativos se tratan simultáneamente por una pluralidad de administraciones públicas, muestra un intento de modificar las relaciones entre las propias administraciones públicas y, asimismo, entre ellas y los ciudadanos. En España, los Consejos Interterritoriales, que reúnen a represen-

tantes de las 17 Comunidades Autónomas, en torno a temas sectoriales específicos, han sido en algunas ocasiones ejemplo de ello (Arbós, 2009).

Con esta observación hemos entrado en el tema al que dedicamos el epígrafe siguiente, es decir, la importancia de los procedimientos formales que, en todos los Estados contemporáneos, están previstos por las normas para estructurar la forma en que las autoridades públicas adoptan decisiones sobre las políticas.

A un nivel mayor de abstracción se ha observado que diferentes tipos de cuestiones, en los que son posibles diferentes líneas de conducta por parte de cada actor, requieren, a fin de poder encontrar soluciones satisfactorias para todos o buena parte de los actores implicados, diferentes grados de cooperación entre ellos. A este tema, que retoma, aunque de forma elemental, el enfoque de la teoría de los juegos que ya hemos mencionado en capítulos anteriores, dedicamos el tercer epígrafe de este capítulo.

A continuación introduciremos el concepto de arena decisional, como lugar de interacción entre actores homogéneos con importantes consecuencias sobre el tipo de relaciones que se establecen entre ellos.

En el quinto y último epígrafe presentaremos una tipología muy simplificada de modalidad de interacción típica, útil para caracterizar las diferentes lógicas de intercambio de los recursos que, a su vez, pueden servir al innovador de políticas para fundamentar las estrategias necesarias a fin de conseguir una transformación no incremental en relación con un problema colectivo.

5.2. Reglas formales y la toma de decisiones: los procedimientos

Que las reglas decisionales, es decir, las normas que establecen cómo se deben tomar las decisiones, tengan potencialmente un impacto sobre los resultados de los procesos es bastante obvio. El hecho, por ejemplo, que una determinada decisión tomada por un órgano colegiado, ya sea de tipo legislativo o administrativo, requiera la mayoría simple (de los presentes en la deliberación), absoluta (de los interesados o afectados), o cualificada (por ejemplo, dos tercios de los interesados o afectados), puede tener consecuencias importantes en el contenido de la propia decisión.

Lo mismo se aplica a otros aspectos. Por ejemplo, el hecho de que la facultad de proponer directivas o reglamentos en la Unión Europea corresponda a la Comisión, mientras que la decisión sobre estas pro-

puestas sea prerrogativa del Consejo Europeo (constituido por los gobiernos de los Estados miembros y que a menudo decide por unanimidad) y del Parlamento (elegido por sufragio directo) ha acabado siendo un interesante equilibrio entre los actores institucionalmente interesados en ampliar los poderes de la Unión (Comisión y Parlamento) y los Estados miembros preocupados por salvaguardar su soberanía. En teoría, de hecho, el Consejo Europeo sólo puede aprobar o rechazar las propuestas de la Comisión, pero no puede presentar propuestas alternativas, lo que al final hace difícil reducir las competencias de la Unión.

Todas estas reglas, que denominamos procedimientos decisionales, son por tanto ciertamente relevantes (véase capítulo 3). En nuestro esquema conceptual, de hecho, pueden ser tratadas como recursos de un actor específico, los recursos legales, que pueden ser verdaderamente importantes sólo si el propio actor decide utilizarlas en el proceso. Y presumiblemente esto sucederá si ese actor confía en que la utilización de esa «potestad», reconocida por ley, le es útil con el fin de conseguir sus objetivos, y si los recursos movilizados por los demás actores no son capaces de superar ese obstáculo.

Así que, si bien es lógico esperar que a través de un determinado procedimiento legislativo, como pedir una mayoría cualificada particularmente amplia, la oposición parlamentaria puede obtener importantes modificaciones en las propuestas presentadas por el gobierno, ello no ocurrirá si esas mismas propuestas las comparten una gran parte de la opinión pública, ante el temor a las consecuencias negativas que la capacidad de voto de la oposición tendría en términos electorales. El comportamiento de los senadores demócratas de EE. UU., que votaron a favor de financiar la guerra en Irak, es un caso típico de este tipo. Pese a ser contrarios a la guerra, y tener en teoría la posibilidad de obstaculizarla, sabían que votando en contra se exponían a las críticas del electorado que consideraba que no dotar a las fuerzas armadas de los medios necesarios, suponía un riesgo para la vida de los soldados americanos, algo moralmente, incluso más que políticamente, inaceptable.

El mismo razonamiento se aplica en el ejemplo anterior. En las relaciones entre la Comisión Europea y los Estados miembros, el hecho de que la Comisión sea consciente de que sus propuestas tendrán que ser aceptadas por unanimidad por los gobiernos que forman el Consejo, representa ciertamente una limitación para el uso de las facultades de iniciativa. Sin embargo, incluso los Estados miembros, antes que oponerse usando su poder de voto, lo que deben tener en cuenta es el hecho de que un comportamiento obstruccionalista puede

dañar las posibilidades de ver aprobadas las iniciativas que les interesan —entre ellas, en última instancia, las destinadas a una reducción de las prerrogativas europeas— desde el momento en que deben ser formalmente propuestas por la propia Comisión.

En definitiva, no hay duda de que las reglas decisionales son relevantes, pero su significación e importancia dependerá de los diferentes contextos de decisión. Sin embargo, con frecuencia, en la opinión publicada es frecuente ver como se las señala como las principales responsables de la dificultad de tomar decisiones importantes y se reclama su reforma, olvidándose así, como ahora veremos, de su real importancia en el sistema político administrativo contemporáneo.

A menudo se destaca como la rigidez de las modalidades prescritas por ley en la toma de las decisiones tiene consecuencias especialmente en los tiempos y los costes de las decisiones, es decir, en la eficiencia de las decisiones. El uso del adjetivo «engorroso» asociado al tema de los procedimientos formales es una manera de resaltar cómo se diferencian de lo que sería necesario para garantizar rapidez, coherencia interna y coordinación, es decir, de lo que serían los procedimientos «correctos» u óptimos. Pero también cabe recordar que el análisis crítico de la literatura no especializada va a veces en dirección opuesta: se lamenta el hecho de que en diversas políticas públicas haya un distanciamiento notable entre los procedimientos definidos por ley y la realidad de los procesos decisionales, y a menudo se denuncia que los resultados finales de procedimientos análogos pueden ser muy diferentes. O dicho de otra manera, se critica que haya un grado excesivo de discrecionalidad por parte de los que toman las decisiones.

Esta búsqueda, un poco desesperada, del procedimiento «adequado» para cada decisión de políticas o de *policy* corre el riesgo de ocultar las razones esenciales que hacen que los procedimientos sean importantes en los Estados contemporáneos. La construcción del «Estado de derecho», es decir, el ideal de los régimen liberales que siguieron a las revoluciones americana y francesa del siglo XVIII, y que consiste en la adopción generalizada del llamado modelo burocrático, no tenía como objetivo mejorar la eficiencia y eficacia de la acción pública y, por tanto, de las decisiones, sino más bien responder a la exigencia de proteger al ciudadano contra un posible uso arbitrario del poder político/administrativo. Y ello se vehiculaba a través de la posibilidad de dirigirse al juez en contra de cualquier decisión de la administración contraria a sus intereses (y, sobre todo, en detrimento de sus derechos).

Las diferentes características del modelo burocrático deben, pues, ser leídas en esta clave:

- La centralización de las decisiones y los controles preventivos y sucesivos representan la forma de garantizar la certeza del derecho (es decir, la uniformidad de las interpretaciones de la ley).
- La predeterminación del organismo responsable de la decisión y de las secuencias decisionales, la prescripción de plazos máximos y mínimos, y la previsión de los dictámenes por parte de otros sujetos son todos ellos elementos que deberían obligar a las autoridades a actuar de manera predecible.
- La publicación de las decisiones formales y los derechos de acceso a la información acerca de las mismas son preceptos que sirven para garantizar la plena rendición de cuentas frente a la opinión pública.

Cualquier distanciamiento del modelo predeterminado por ley supone entonces un posible motivo de impugnación por parte del ciudadano afectado para obtener la anulación de la decisión del juez y/o la compensación por los daños sufridos. Por lo general se aplica incluso en aquellos casos en los que la vulneración de los procedimientos formales no haya tenido ninguna consecuencia directa en el contenido de la decisión que, incluso si todas las formas hubiesen sido respaldadas al pie de la letra, seguiría siendo la misma.

Además, en muchos países existen normativas generales que establecen, para los diferentes procesos, algunos principios generales que deben cumplirse, para que el ciudadano sea conocedor con exactitud de sus derechos. E incluso cuando dichas leyes no existen, la jurisdicción elabora criterios generales que utilizará para resolver posibles conflictos entre el ciudadano y el Estado.

La configuración de los procedimientos como garantía no se limita a las relaciones entre las administraciones públicas y los ciudadanos, también se aplica en las relaciones entre administraciones públicas cuando, por ejemplo, una de ellas cree que tiene derecho a ser consultada por las decisiones tomadas. El ejemplo didáctico descrito en el capítulo 9 se refiere exactamente a un caso en el que una región ha impugnado una decisión del gobierno ante el Tribunal Constitucional —se trata de un caso relativo a la creación de una reserva natural— obteniendo la anulación de la decisión porque no se le había consultado su parecer antes de llevar a cabo el hecho. Posteriormente, la región ha decidido crear su propia reserva natural en la misma área.

Los conflictos de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas (CCAA) en España han sido y son constantes. Sobre todo cuando se trata de comunidades con fuerte sentido de identidad y de voluntad de usar sus competencias legislativas. Los conflictos pueden

ser «positivos», en el sentido de que ambas partes, Estado y Comunidad Autónoma, afirman tener derecho a legislar e intervenir en una materia y ven invadida esa potestad por la intervención de la otra parte; o «negativos», cuando se les reclama su intervención y ninguna de las dos partes entiende que ese tema es de su competencia. Cuando el tema tiene trascendencia social importante y puede derivarse del mismo un aumento de legitimidad política, como ocurrió en el caso de la llamada Ley de Dependencia (que prevé ayudas a personas con pérdida de autonomía por edad o por discapacidad) promulgada por el Estado sin consultar a las CCAA, entonces las quejas se dan, pero se opta muchas veces por compartir responsabilidades y ayudas. Cuando el problema tiene consecuencias significativas sobre elementos centrales que configuran la autonomía, como es el caso de la lengua en Cataluña, el respeto a la norma y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se convierte en un tema central del problema.

Obviamente, esto sucede con más frecuencia cuando se trata de procesos legislativos en los que todos los pasos necesarios para aprobar una normativa están estrictamente predefinidos por la Constitución y los reglamentos parlamentarios, y su eventual vulneración puede verse sancionada por los Tribunales Constitucionales (si existen) a través de la declaración de inconstitucionalidad y la derogación simultánea de una ley, a pesar de que la misma hubiera sido aprobada por mayoría en el Parlamento.

No hay duda, por tanto, de que los procedimientos son importantes. En parte porque en un Estado de derecho, aunque puedan ser diferentes para cada decisión, deben de todos modos existir obligatoriamente. Por otro lado, las consecuencias en términos de eficiencia y eficacia de las decisiones parecen ser menos significativas, ya que representan esencialmente un instrumento de garantía de los ciudadanos ante la autoridad pública.

La refutación de esta afirmación radica en que, en caso de acuerdo entre los sujetos involucrados, los procedimientos legales pueden ser completamente ignorados. Por ejemplo, en caso de expropiaciones para uso público —es decir, la posibilidad por parte del Estado de adquirir forzosamente un terreno de propiedad privada para localizar una infraestructura pública—, aunque existen normas muy detalladas sobre los procedimientos a seguir, también con el fin de determinar el precio a pagar por el bien expropiado, de hecho las administraciones públicas buscan siempre llegar a un acuerdo con el propietario del bien para evitar retrasos y recursos jurisdiccionales. Aunque ello implique incluso pagar más de lo estrictamente necesario. En los términos utilizados en nuestro esquema conceptual diríamos que los recur-

sos económicos de las administraciones públicas son utilizados para contrarrestar los recursos legales de los propietarios privados.

La principal consecuencia del razonamiento desarrollado hasta ahora es que es extremadamente difícil juzgar de manera abstracta la «bondad» de un procedimiento determinado. En contextos diferentes, la misma secuencia procedural puede desempeñar roles distintos (o no desempeñar ninguno) en función de las características de la *network*, de la distribución de los recursos entre los protagonistas y, evidentemente, de la puesta en práctica.

Ciertamente, cuanto mayor sea el número de pasos en los procedimientos, más probable es que se extienda el poder de veto, por ejemplo a través de la creación de *gatekeepers* no necesarios. Un razonamiento de este tipo, por ejemplo, se ha utilizado para explicar el fracaso de las políticas de desarrollo llevadas a cabo en Oakland, California. En un conocido libro, Pressman y Wildavsky afirman que una de las principales causas del problema de implementación que se analizaba, había sido «la complejidad de la acción conjunta» de políticos, burócratas y compañías privadas con intereses especiales. Dichos autores destacan cómo el procedimiento de concesión de ayudas económicas a los parados precisaba que se diesen no menos de 70 acuerdos entre diferentes sujetos. El fracaso de la política y el retraso en los programas eran comprensibles si vemos como, concediendo una probabilidad del 95 % para que un acuerdo individual pudiera darse, la posibilidad de un resultado final satisfactorio era inferior al 0,04 %, es decir, a 4 por cada mil (Pressman, Wildavsky, 1973, pp. 107-108). Aunque el cálculo pueda ser más llamativo que exacto, el mensaje que se deriva del estudio de Pressman y Wildavsky es claro y, por varias razones, compartido: en el momento en que los procedimientos formales prevén cadenas decisionales particularmente largas y complejas, el riesgo de fracaso y de bloqueo de las decisiones es más que probable.

Este elogio a la simplicidad, sin embargo, no tenemos por qué aplicarlo de manera universal. Excluir del proceso decisional (o, mejor, no prever su intervención formal) a los actores potencialmente interesados en el tema, puede ser contraproducente, desde el momento en que pueden reaccionar a dicha exclusión, tanto formalmente (a través del recurso a la autoridad judicial en base de los principios generales del ordenamiento) como informalmente (mediante la movilización de los medios de opinión, de grupos políticos afines, etc.) con el efecto de hacer descarrilar totalmente al propio proceso o, en cualquier caso, obstaculizar significativamente la posibilidad de alcanzar una decisión.

Y, de hecho, como veremos cuando hablamos de las estrategias decisionales, algunas tendencias recientes tratan de generar procedi-

mientos legales de tipo incluyente, orientados a hacer participar en un proceso de toma de decisiones, desde sus fases iniciales, a todos los posibles interesados. Lo que se justifica en base tanto de la afirmación de los valores y principios democráticos, como de la mejora de la eficiencia decisional. Pero sobre este punto volveremos más adelante.

Para concluir esta parte podemos afirmar los siguientes puntos:

- El requisito de los procedimientos formales, aun cuando se justifique en nombre de la eficiencia y/o la democracia, consiste, de hecho, en la distribución de recursos legales para actores específicos, sean éstos públicos o privados.
- Por tanto, tiene que ver esencialmente con los objetivos de garantía (de los privados frente a las autoridades públicas, de los gobiernos locales frente al central, de las minorías frente a las mayorías, etc.) y no con cuestiones relativas a la eficiencia decisional.
- En cualquier caso, la «forma» del procedimiento, como por ejemplo su rigidez o el que no permita una secuencia operacional óptima, casi nunca es la única capaz de explicar los resultados del proceso decisional, ya que, en otros contextos, pueden ser otros elementos del proceso los que puedan influir en los mismos resultados.

Debemos, por tanto, movernos hacia otra dirección si queremos analizar más detalladamente las modalidades de interacción.

5.3. Tipos de juegos y modalidades de interacción

Ya en el capítulo anterior hacíamos referencia a la teoría de los juegos para mostrar cómo el hecho de que la interacción entre los actores conlleve, al menos potencialmente, beneficios a todos o que más bien sea del tipo «suma cero», podría tener importantes consecuencias en los resultados del propio proceso decisional.

Sin embargo, las dos configuraciones polares que hemos presentado en el capítulo anterior no agotan ciertamente las posibilidades. Al contrario, los juegos asimétricos, o a lo sumo variables, son probablemente más frecuentes en el mundo real y, aún más interesantes, desde el punto de vista analítico, dado que la literatura hace tiempo que muestra cómo la capacidad de resolver este tipo de juegos está estrechamente relacionada con la modalidad de interacción entre los actores. Como ya hemos dicho anteriormente, utilizaremos ampliamente el trabajo de Fritz Scharpf, estudiando que, en su libro *Games*

real actors play (1997) ha sistematizado mejor que nadie la contribución de la teoría de los juegos en el estudio de las políticas públicas.

El más conocido entre los juegos asimétricos es el llamado *dilema del prisionero* que muestra con claridad cómo comportamientos individuales perfectamente racionales pueden llevar a resultados negativos para quien los adopta.

La historia es de dos delincuentes arrestados como sospechosos del robo a un banco. A cada uno de ellos, mantenidos en estricto aislamiento, la fiscalía les hace la siguiente propuesta:

Si confiesas y señalias a tu amigo como cómplice, serás inmediatamente puesto en libertad mientras que tu compañero será condenado a 10 años de cárcel. Pero si él también confiesa, os condenarán a los dos a 5 años. Si en cambio, tú no confiesas y tu compañero te traiciona, serás tú el condenado a 10 años de cárcel. Y finalmente, si ninguno de los dos confiesa, los dos seréis condenados a un año por llevar armas ilegales.

Como puede verse claramente en la figura siguiente, la estrategia dominante para ambos es la de traicionar, desde el momento en que ésta conlleva un riesgo máximo de 5 años de cárcel o, en el mejor de los casos, ser liberado al momento. Al contrario, la fidelidad al colega contiene un riesgo mucho mayor —10 años de cárcel— y también la mejor hipótesis es peor dado que conlleva en cualquier caso una condena. En consecuencia, ambos traicionarán y recibirán una condena de 5 años de cárcel, mientras que si hubiesen cooperado habrían salido del paso con una condena mucho menor.

FIGURA 5.1. *El dilema del prisionero.*

		Delincuente 1	
		No confiesa	Traiciona
Delincuente 2	No confiesa	-1	0
	Traiciona	-10	-5
		0	-5

Fuente: elaboración propia a partir de referencias múltiples.

En definitiva: perseguir únicamente los intereses propios puede llevar a consecuencias perversas, pero, como hemos visto, el éxito está estrechamente relacionado con dos condiciones.

La primera es que los dos bandidos no pueden comunicarse entre ellos, mientras, como dice Elinor Ostrom (1990), en la vida real no acostumbramos a estar en la cárcel: de ahí la importancia de la comunicación y del diálogo a la hora de tratar problemas colectivos.

La segunda condición a la que están ligados los efectos perversos es que el juego se lleve a cabo una sola vez. En el caso de juegos repetidos es posible encontrar una modalidad de sanción (la llamada estrategia *tit-for-tat* en base a la cual si un participante traiciona, el otro adopta una táctica de represalias) que puede conducir a estabilizar el juego sobre un binario de cooperación, a través de un proceso de aprendizaje.

Y cuando esto no es suficiente, la existencia de instituciones capaces de imponer comportamientos apropiados puede evitar resultados peores. Como en el caso de juegos con muchos participantes en los cuales la estrategia de *free-riding* (es decir, la atención exclusiva a los propios intereses inmediatos) es indudablemente la mejor en una lógica individual y conduce a lo que Hardin (1968) ha llamado la tragedia de los bienes comunes (por ejemplo, agotar los recursos naturales por sobreexplotación). Pero también ahí Ostrom demuestra que la generación de instituciones de gobierno de los bienes comunes evita esa aparentemente inevitable tragedia (Ostrom, 1990).

En otras palabras, también el dilema del prisionero, aparentemente un caso desesperado, puede encontrar una (mejor) solución por medio de la comunicación, el aprendizaje o un adecuado diseño institucional, es decir, la variación de las modalidades con las que los actores participantes interactúan.

Un último ejemplo, proporcionado por la configuración del juego, se denomina «Battle of the sexes» (La batalla de los sexos). La situación hipotética es la siguiente: dos prometidos quieren pasar la noche juntos pero, mientras ella quería ir a un encuentro de boxeo, él prefiere una buena y larga ópera. Suponiendo que cada uno tome la decisión simultánea e independientemente del otro, los resultados son paradójicos, tal como se muestra en la figura siguiente.

FIGURA 5.2. *Battle of the sexes*.

		Ella	
		Coopera	Decepciona
Él	Coopera	1	4
	Decepciona	3	2

Fuente: elaboración propia a partir de referencias múltiples.

En el caso que cada uno renunciase a la opción conjunta (cooperar), los dos acabarían en la peor situación posible: solos y en un espectáculo que no les gusta. Las cosas resultan un poco mejor si ambos «traicionan», es decir, siguen sus propios intereses (decepción): acabarían solos pero al menos haciendo lo que deseaban. La mejor solución (*Pareto óptimo* —situación en la que uno gana y el otro no pierde—) es aquélla en la que uno de los dos cede. Sin embargo, bajo las condiciones iniciales de elección simultánea, este resultado parece estar descartado. Las cosas cambian totalmente si, en cambio, los movimientos se realizan secuencialmente. Si uno de ellos hace el primer movimiento, la elección del otro queda inmediatamente reducida (Fig. 5.2): basta mirar la celda de arriba a la derecha y la de abajo a la izquierda para comprender que lo que Charles Lindblom (1965) ha llamado *adaptación paramétrica*, es decir, aceptar la elección del otro, conduce al mejor resultado posible para ambos. Y así es. Uno de los dos gana más que el otro, es decir, existe un problema de distribución, pero también el que pierde está en una posición mejor respecto a otras posibles alternativas.

Este ejemplo muestra sólo dos cosas: la gran diferencia que puede darse en los resultados de una interacción en función de si el juego se ha jugado de manera simultánea o secuencial (sigue siendo el modo de interacción entre los actores, lo que resulta significativo) y cómo en cada caso debe tenerse en cuenta que incluso las mejores soluciones pueden conducir a desequilibrios en la distribución de los costes y beneficios.

Estos dos juegos no concluyen el análisis de las posibles configuraciones: se necesitaría al menos analizar los juegos de tipo *chicken* (cuando la decepción simultánea entre ambos jugadores lleva a resultados catastróficos) y los de tipo *Deadlock* (en los que, por el contrario, el conflicto abierto es la mejor solución para los dos). Sin embargo, no hay más que recurrir a la literatura especializada para hacerse otra pregunta: ¿es posible identificar las modalidades típicas de interacción y relacionarlas con configuraciones decisionales específicas?

Fritz Scharpf ha estudiado este problema y ha propuesto una clasificación en la que cuatro modalidades distintas de interacción se asocian a diferentes configuraciones del problema. El punto de partida, según el autor, consiste en que una situación decisional puede estar más o menos orientada a resolver un problema de distribución (es decir, de equilibrio en el reparto de los costes y beneficios entre los participantes) y/o un problema de creación de valor (es decir, de mejor o peor solución ante un problema colectivo).

La figura 5.3 muestra cuatro posibles situaciones decisionales y asocia a cada una de ellas una modalidad de interacción específica:

FIGURA 5.3. *Situaciones decisionales.*

		Relevancia atribuida a la distribución	
		-	+
Relevancia de la creación de valor	-	Coordinación negativa	Negociación
	+	Colaboración	Coordinación positiva

Fuente: elaboración propia a partir de Scharpf, 1997.

Empezando por la configuración más simple, aquélla en la que ni los problemas de creación de valores, ni los distributivos son particularmente importantes, la modalidad de relación que Charles Lindblom ha llamado *referential adjustment* y, Sharpf y Maintz *negative coordination*, es decir, aquélla en la que cada actor busca sus propios objetivos con el único límite de evitar generar externalidad negativa para el resto de participantes del proceso, parece sustancialmente satisfactoria. Se trata en realidad de una situación bastante común, dado que en la complejidad de los sistemas políticos administrativos contemporáneos, la difusión de los poderes de veto obliga a menudo a los innovadores a estar muy atentos a las consecuencias probables de las propias propuestas para los participantes —actuales o potenciales— en los procesos decisionales. A modo de ejemplo, la *policy making* (formulación de políticas) a nivel europeo se da, sin duda, en un contexto en el que la regla formal o sustancial de la unanimidad empuja a los titulares del derecho de iniciativa, es decir la Comisión, a formular propuestas después de haber sopesado las consecuencias negativas que éstas pueden tener para cada Estado miembro. Y lo mismo ocurre en muchas relaciones entre los diferentes órganos que componen el aparato burocrático, donde estar atento a «no pisar los pies» de los colegas puede ser con frecuencia dominante respecto a cualquier otra preocupación. Obviamente se trata de una forma de interacción que puede considerarse unilateralmente (no tiene costes de transacción), pero en casos de este tipo es muy improbable ser capaz de generar innovaciones no incrementales, es decir, aquéllas que representan el principal foco de interés de este volumen.

La segunda situación decisional posible es aquélla en la que, por un lado, la importancia de generar valor es baja, mientras que los aspectos de distribución son fundamentales. Es el caso en que la negociación se impone como la forma dominante de interacción. El aspecto que más nos interesa, es que esta forma permite a un actor compensar

al resto por los costes que la adopción de la decisión de *policy* puede llegar a implicar. Situaciones de este tipo son relativamente frecuentes. Así es, por ejemplo, en los casos de localización de infraestructuras no deseadas (desde incineradoras a autopistas), en las que a menudo la posibilidad de acuerdo está condicionada por la existencia de pagos colaterales: las compensaciones. Es verdad, por otra parte, dado que ambas partes tienen un gran empeño en ocultar sus verdaderos intereses, los costes de transacción; es decir, la cantidad de recursos destinados a tratar de llegar a un acuerdo, pueden ser muy elevados y, de todos modos, es posible que el innovador acabe pagando mucho más de lo necesario. Incluso, en este caso, la innovación parece posible, en el sentido de que la decisión no incremental puede ser efectivamente tomada, aunque no necesariamente del modo más eficiente.

La tercera situación decisional es aquélla en la que las preocupaciones de distribución son mínimas, mientras el énfasis se desplaza a la creación de valor. Esto se da, por ejemplo, cuando la solución del problema colectivo debe tomarse en una situación de incertezza, donde la sensación de que es necesario investigar (*puzzling*) es claramente el factor dominante sobre todos los demás. La búsqueda de la solución más apropiada, posiblemente capaz de avanzar en la dirección deseada dentro de las posibilidades, domina completamente la interacción, independientemente del hecho de que, al final del proceso, el equilibrio de los beneficios se desplaza a favor del resto de los participantes. Esto puede ocurrir no sólo en las relaciones entre sujetos privados —por ejemplo en el caso de procesos relativos al establecimiento de normas técnicas para las tecnologías aún no presentes en el mercado, como la telefonía móvil o de tercera generación—, pero incluso en la esfera de la política en sentido estricto, cuando los aspectos distributivos han sido ya efectivamente neutralizados por acuerdos previos sobre la asignación de costes y beneficios. El último ejemplo de esta posibilidad es la llamada «fórmula mágica» en vigor en Suiza, que establece que la distribución de los puestos ministeriales entre los principales partidos se decide con anterioridad a las elecciones, de manera que las contiendas electorales no impiden la cooperación entre los partidos en la elaboración de las políticas públicas. Pero situaciones de este tipo se dan con mayor frecuencia en los procesos de formulación de las distintas políticas, desde el momento en que la aparición de problemas imprevistos en muchos casos obliga a los actores a dejar de lado las cuestiones distributivas y a concentrarse en la búsqueda de soluciones satisfactorias. En todos estos casos, la modalidad de interacción más apropiada es la colaboración (o *problem solving-resolución de problemas*) para conseguir maximizar el bienestar social. En cual-

quier caso, ésta es la situación ideal para el innovador de *políticas* que puede poner en duda la solución por él desarrollada, generando un debate sobre los méritos de la misma, sin tener que preocuparse por la oposición dictada por intereses individuales de los diferentes participantes.

Sin embargo, la solución más frecuente en los problemas de políticas es la representada en el recuadro de abajo a la derecha de la figura 5.3, en la que pese a estar todos los jugadores interesados en encontrar soluciones mejores —en tanto que más adecuadas para generar un incremento del bienestar social— también están atentos a los efectos distributivos, en el sentido de que, como mínimo, consideran del todo inaceptable cualquier solución que empeore su situación inicial y, con frecuencia incluso se oponen sea cual sea la distribución final de costes y de beneficios entre los sujetos participantes en la negociación.

La modalidad más adecuada para resolver este tipo de problemas, según Scharpf, es la de la articulación o coordinación positiva en la que la necesidad de mantener el equilibrio entre los participantes debe acompañarse de una búsqueda sincera de las mejores soluciones para el interés colectivo. El uso del adjetivo «sincera» no es casual. Como hemos visto, de hecho, en el caso de la contratación existe un incentivo para disimular los verdaderos intereses con la intención de obtener del resto de participantes más de lo estrictamente necesario. Todo ello, evidentemente, es del todo incompatible con la búsqueda de soluciones comunes capaces de mejorar el bienestar social, búsqueda que puede realizarse sólo si los actores actúan de forma abierta y transparente. La falta de confianza mutua no sólo puede arruinar el proceso, puede incluso impedir que los actores individuales perciban la posibilidad de encontrar soluciones mejores. El peligro es que se produzcan situaciones similares a las del Dilema del prisionero o la Batalla de los sexos, en las que la desconfianza frente a los movimientos de la otra parte («Y si mi cómplice no me traiciona» o «Y si él/ella renuncia a su elección preferida») acaba conllevando resultados pésimos para los dos.

Tal y como afirma Scharpf, quien nos ha guiado en todo este análisis, la confianza es crucial para garantizar el éxito de la coordinación positiva. Sin embargo, la confianza es algo difícil de construir y puede ser fácilmente destruida: el «capital social» de las comunidades surge tras largas trayectorias históricas, como nos ha señalado Putnam (1993), y en las relaciones interpersonales, aunque una pequeña traición puede modificar relaciones de colaboración que parecían consolidadas.

Veremos en el capítulo 7 qué estrategias puede desplegar el innovador o emprendedor para tratar de resolver este problema y, asimismo, para generar confianza, o por lo menos para combatir la desconfianza en relación con sus propuestas.

Por el momento sólo queda añadir que la coordinación positiva es muy improbable que pueda generarse dentro de *networks* grandes y complejas, y en presencia de una pluralidad de posibles soluciones. Es fácil entender, de hecho, cómo todo ello lleva necesariamente a un gran incremento de los costes de transacción, de tal manera que genera, con toda probabilidad, un bloqueo del proceso de toma de decisiones.

5.4. Las arenas decisionales

Un último elemento a considerar cuando se habla de modalidades de interacción, que ya hemos visto implícitamente antes, es que entre actores del mismo tipo, las interacciones tienden a ser homogéneas. Así, en las relaciones entre sujetos políticos tiende a dominar el peso del apoyo electoral adquirido; entre los intereses particulares, el cálculo de costes y beneficios; entre los burocráticos, el lenguaje jurídico para la interpretación de las normas, y entre los intereses generales, el discurso relativo a los valores que ellos quieran representar.

Un caso particularmente interesante es el de los expertos porque, como ya hemos mencionado en el capítulo 3, en la interacción entre ellos, aunque tengan opiniones contrarias, deberán estar atentos a no devaluar la importancia del conocimiento, ya que al hacerlo se corre el riesgo de poner en duda la propia demanda de esta categoría específica para intervenir en la solución de problemas de *políticas*, dejando a los gobernantes en la incómoda situación de tener que escoger entre diferentes teorías y modelos científicos para fundamentar sus propias decisiones.

En *networks* (redes) particularmente complejas, es muy posible que se acaben creando *sub-networks* (subredes, que llamaremos arenas decisionales) más homogéneas desde el punto de vista de los actores involucrados, y en el interior de las cuales actúan diferentes modos de comunicar y discutir. Una posible clasificación de las arenas (Dente, Fareri, Ligteringen, 1998, p. 212) permitiría distinguir entre:

- Arenas técnicas: espacios donde actúan sobre todo expertos y profesionales, y el discurso se centra en aspectos sustantivos y técnicos de la solución.
- Arenas políticas: espacios donde los participantes son principalmente actores políticos que utilizan como recursos el consenso que cada uno puede movilizar.
- Arenas sociales: espacios donde la interacción involucra a grupos sociales y económicos y donde, como en el caso anterior,

desarrollan un rol crucial los medios de comunicación y la opinión pública.

- Arenas institucionales: espacios donde actúan especialmente las burocracias públicas para interactuar entre ellas teniendo en consideración la distribución de las competencias legales que las habilita para intervenir en el asunto.

La figura siguiente (5.4), muestra la reconstrucción esquemática de un proceso decisional relativo a la localización de una planta de eliminación de residuos tóxicos en Francia. Éste es un intento de representar, gráficamente, una red de decisiones particularmente compleja en la cual se distinguen 3 arenas:

- la arena social en el que se contraponen los intereses de los laboratorios, favorables a la decisión, de los intereses de los grupos locales, preocupados por las consecuencias ambientales;
- la arena política, que se divide en el apoyo a los dos grupos socioeconómicos con intereses contrapuestos;
- la arena institucional donde las diferentes administraciones, la central y las periféricas, buscan hacer efectivas distintas modalidades de mediación del propio conflicto.

Si tratamos de llegar a alguna conclusión sobre lo hasta ahora comentado, podemos presentar una clasificación simple de las modalidades de interacción que pueda ser utilizada para el análisis de los problemas de políticas y para el desarrollo de estrategias adecuadas a la toma de decisiones no incrementales.

5.5. Una clasificación de las modalidades de interacción

De la explicación desarrollada, parece evidente que las relaciones entre los actores y, en particular, la manera que tienen de interactuar entre sí, es importante para determinar los resultados del proceso decisional.

Los ejemplos teóricos presentados en el apartado 5.3 destacan cómo la comunicación y el diálogo entre los propios actores, el grado de confianza mutua, el hecho de que su interacción se dilate lo suficiente en el tiempo para generar aprendizaje y la circunstancia de que sus acciones deben o pueden desarrollarse simultánea o secuencialmente son todos ellos factores que pueden tener influencia en la posibilidad misma de llegar a una decisión y, en cualquier caso, afectar al contenido de la misma.

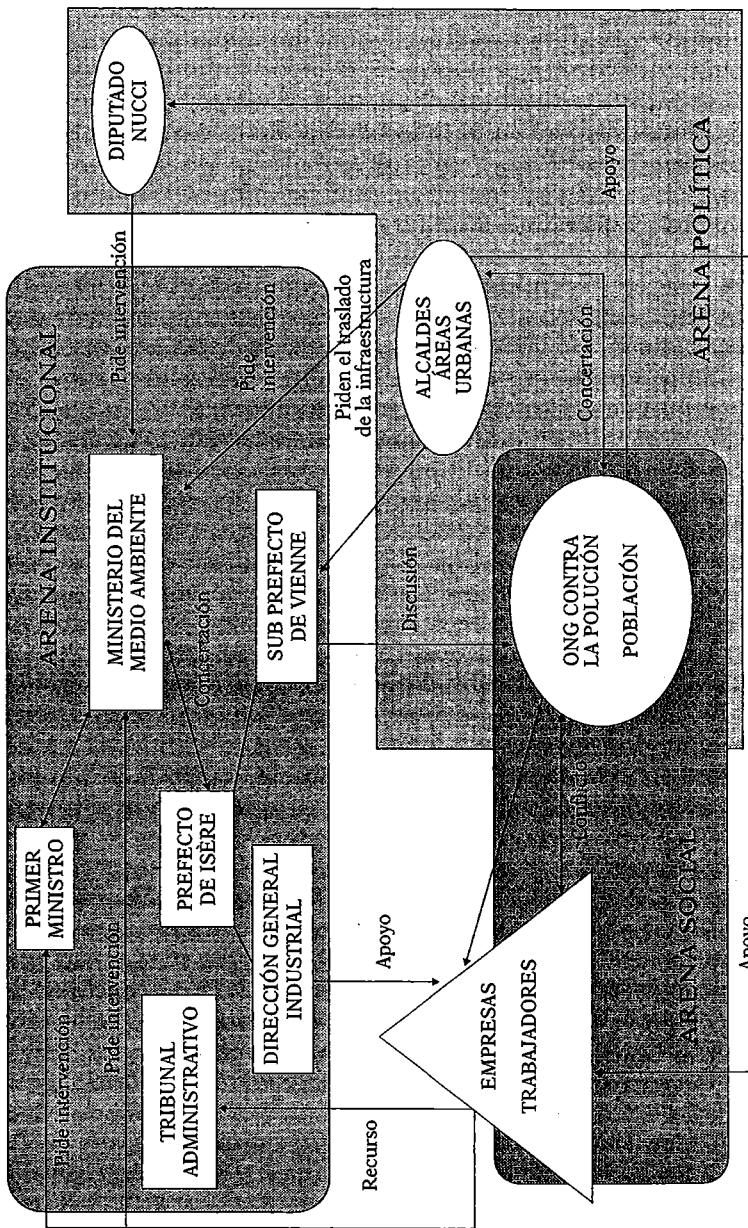


FIGURA 5.4.

Los procedimientos formales, a saber: las reglas definidas por las normas sobre cómo debe desarrollarse un proceso decisional, pueden sin duda desempeñar un papel en la definición de las relaciones entre los actores —por ejemplo, influir en la naturaleza simultánea o secuencial de sus acciones—, pero generalmente actúan en otra dirección, en tanto que modifican los recursos legales de quien dispone un actor específico. Todo ello es coherente con el verdadero significado de los procedimientos formales, que no es otro que el constituir una garantía para los ciudadanos contra los posibles abusos de las autoridades públicas.

El tema de las arenas decisionales, en definitiva, nos ha servido para destacar la importancia que implica el tipo de actores implicados en cómo definir las modalidades de interacción, incluso en relación con los recursos que ellos son capaces de movilizar.

Para concluir el tema, de todos modos, es necesario proporcionar una clasificación lo más simple posible, que sea fácilmente aplicable a los diferentes tipos de procesos decisionales. Para ello podemos utilizar la noción propuesta por Jeremy Richardson (1982) de *policy styles* o «estilos de tomas de decisión en políticas públicas», proponiendo una triple distinción en: **confrontación** (*confrontation*), **negociación** (*bargaining*) y **colaboración** (*problem solving*).

Cada uno de estos estilos, como apunta Scharpf (1986, pp. 189-190), «se caracteriza por una serie de directrices específicas respecto a los valores y el uso de determinadas estrategias sancionadoras». Así, la colaboración apela a la existencia de problemas comunes y al ostracismo como sanción; la negociación, a los intereses individuales de todos los participantes y al uso de incentivos, y la confrontación, a los intereses de los grupos dominantes y a la coerción.

Lo que nos interesa principalmente, al final de nuestro discurso, es el diferente uso que los actores hacen de los recursos de los que son poseedores. En la colaboración o *problem solving* los suman para resolver el problema colectivo, en la negociación se los intercambian entre ellos y en la confrontación cada uno usa sus propios recursos contra el resto con el fin de hacer prevalecer sus propios objetivos y su propia definición del problema. En este último caso, en otras palabras, los recursos entran a formar parte de un juego tendencialmente de suma cero. La metáfora más apropiada sería aquí la de la partida de póquer en la que la combinación ganadora se adjudica toda la apuesta. De ello se desprende que la elección de uno de los tres estilos o modalidades de interacción dependerá también de la percepción de la distribución de los recursos entre los participantes. Cuánto más concentrados estén, más probable será el recurso a la confrontación. Cuánto más distribuidos

parezcan ser, mayor será la propensión a la colaboración. La negociación, en definitiva, debería ser la estrategia dominante en los casos intermedios.

Dos últimas observaciones son, sin embargo, necesarias.

La primera es que lo que cuenta es la percepción de la distribución de los recursos, aunque esa percepción no se corresponda finalmente con la realidad. Y de hecho, buena parte de los bloqueos decisionales y de los procesos de transformación que terminan en un callejón sin salida, muchas veces responden a una equivocada percepción de la distribución de los recursos. Típicamente las autoridades públicas tienden a sobrevalorar el peso de los recursos legales de que disponen y a infravalorar la movilización de los actores sociales. Lo que les lleva a impulsar una relación de confrontación de la que después es difícil salir, incluso cuando más adelante vaya abriéndose camino una visión más realista de la efectiva distribución de los recursos.

La segunda nota se refiere a que cada actor, individualmente, tiene una posibilidad limitada de modificar unilateralmente la modalidad de interacción. Ciertamente, la elección de optar por la confrontación abierta puede ser desplegada unilateralmente. Pero para poner en marcha una estrategia de negociación o, más aún, una estrategia de colaboración se necesita que al menos sean dos los actores que vean las ventajas de tales tipos de interacción.

En pocas palabras podemos terminar definiendo, en el cuadro de nuestro esquema conceptual, las **modalidades de interacción** como las reglas, sólo parcialmente modificables por un actor a título individual, que regulan el uso de los recursos dentro del proceso decisional. Se distinguen: **confrontación** cuando los recursos se usan en un juego tendencialmente de suma cero, en el que gana quien dispone de más recursos; **negociación** cuando los recursos se intercambian entre los actores respondiendo al interés general de los participantes, y **colaboración** cuando los recursos se ponen en común para alcanzar un objetivo compartido por todos los actores.

CAPÍTULO 6

DÓNDE (Y CUÁNDO) SE DECIDE. EL CONTEXTO DE LA DECISIÓN

6.1. **Qué es el contexto decisional**

El contexto o entorno decisional es el conjunto de factores y condiciones, estructurales o coyunturales, que influyen en los procesos decisionales y contribuyen a determinar los resultados. Factores que no pueden ser modificados, no obstante, por los actores, y en particular por aquellos interesados o afectados por las decisiones de políticas públicas a debate.

Cada proceso decisional se desarrolla, de hecho, en un espacio concreto y durante un determinado tiempo, y por tanto es razonable esperar que lo que es posible o imposible, aquí y ahora, no lo sea en otro lugar o en otro momento.

Dicho esto, el análisis del entorno se hace bastante difícil por el hecho de que la literatura, tal vez porque precisamente se trata de elementos que no pueden ser modificados por los actores, ha dedicado poco interés a profundizar en el concepto mismo de contexto decisional y, en cualquier caso, en proponer modalidades para su análisis. Todo ello ha reforzado posiciones, en definitiva, ni útiles ni aceptables, que apoyan el carácter completamente «contextual» de los procesos políticos y sociales. A saber, las mismas variables adquirirían significados y valores diferentes en distintos contextos de manera sustancialmente impredecible. El riesgo está, entonces, en ofrecer siempre y únicamente explicaciones ad hoc, considerando la regularidad que la investigación empírica evidencia, como una serie de meras coincidencias y, sobre todo, descuidando la identificación y el estudio de los mecanismos a través de los cuales las diferentes características del entorno contribuyen a determinar los resultados de los procesos.

Entre las pocas tentativas de analizar y clasificar el tema del entorno decisional podemos citar el trabajo de Jänicke (2002, pp. 4-6) que, estudiando el desarrollo de las políticas ambientales desde una perspectiva comparada, ha propuesto un esquema analítico en el que lo que él denomina el contexto estructural del *policy making* (elaboración de políticas) se divide en tres categorías diferentes: el contexto cognitivo, el contexto económico y el contexto institucional.

6.1.1. EL CONTEXTO COGNITIVO

El contexto cognitivo viene representado «por las condiciones bajo las cuales el conocimiento... es producido, distribuido, interpretado y aplicado» (Jänicke, 2002, p. 5). Estas condiciones definen la «estructura de oportunidades cognitivas» que caracteriza a una determinada sociedad en un determinado momento.

Para clarificar, podemos situar dichas condiciones en una escala que iría de las más estructurales a las más contingentes o coyunturales: la cultura, el patrimonio cognitivo, las opiniones y la notoriedad.

Sobre la importancia de la cultura ya había advertido Max Weber que, en los dos ensayos magistrales que componen *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (Weber, 1904-1905) destaca la relación existente entre la doctrina de la predestinación desarrollada, sobre todo a partir de Calvino, y el desarrollo del espíritu empresarial en los países en los que dicha doctrina obtuvo mayor difusión. Resulta por tanto razonable suponer que la cultura —entendida como un conjunto de creencias compartidas— tenga también influencia en las políticas públicas, al determinar qué pueden o no hacer los gobernantes de una determinada sociedad.

En épocas más recientes, uno de los padres fundadores del análisis de las políticas públicas, Aaron Wildavsky, dividió las culturas dominantes en las sociedades contemporáneas en dos ejes.

El primero estaría determinado por la respuesta a la pregunta «¿quién soy?» y situaría en un lado el individualismo y en otro, la total identificación con un grupo. La segunda pregunta («¿qué debo hacer?») y su respuesta se situarían entre la total libertad (poder hacer lo que uno quiere) y la existencia de un sinfín de estrictas reglas de comportamiento. La tabla 6.1 define los tipos de cultura que se derivan de esa propuesta (Wildavsky, 1987, p. 6).

FIGURA 6.1. *Modelos de cultura*.

		Fuerza de los lazos o vínculos de grupo	
		Débil	Fuerte
Cantidad y variedad de reglas	Muchas y diferentes	Apatía (fatalismo)	Jerarquía (colectivismo)
	Pocas y parecidas	Competición (individualismo)	Igualdad (igualitarismo)

Fuente: Wildavsky, 1987.

Desde nuestro punto de vista —el de promotores de una transformación en el modo de tratar un problema colectivo— parece evidente que algunas de las soluciones que aparecen en determinados tipos de sociedad pueden ser particularmente difíciles. Por ejemplo, es razonable esperar que, cuanto más dominan los valores de competición y el individualismo, más difícil será imponer reglas como, por ejemplo, la obligación los motociclistas de llevar casco. En este sentido, la cultura dominante representa un factor de contexto, más allá de la mayor o menor disponibilidad de los actores, que influye, incluso de forma determinante, en los resultados de los procesos decisionales.

Sin embargo, los factores cognitivos que pueden vincular las decisiones no son sólo aquéllos relativos a los valores de fondo.

Por ejemplo, el hecho de que ciertas comunidades con larga tradición de industrialización sean menos hostiles que otras a la hora de aceptar el establecimiento de industrias con fuertes impactos ambientales, se explica por su condición de lugares donde se tiene un conocimiento generalizado de los procesos tecnológicos y de los beneficios y costes que la industria genera, debilitando así las estrategias de sus oponentes que, a menudo, presionan por el «miedo a lo desconocido» asociado a procesos de los que no se conocen las dinámicas. Obviamente puede ser verdad también lo contrario: la absoluta ignorancia técnico/científica puede llevar a infravalorar los riesgos implícitos en una decisión colectiva. En este sentido, el patrimonio cognitivo de una sociedad, su nivel educativo, representa un último elemento del contexto decisional que acompaña a la cultura, entendida como conjunto de normas básicas.

El año 1990, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña decidió instalar una planta de tratamiento de residuos industriales tóxicos en la comarca agrícola de la Conca de Barberà, concretamente en el municipio de Forés, en el que habitaban unas 70 personas y que nunca había conocido implantación industrial alguna. A pesar de la coinciden-

cia de adscripción política del gobierno y del alcalde de la población, esa decisión provocó una oposición total del municipio y del resto de la comarca. Después de meses de áspero conflicto, el gobierno decidió desistir de su intento y situar la planta en la localidad de Constantí, con fuerte implantación de la industria química y petroquímica, que la acogió favorablemente, mediante ciertas compensaciones, a pesar de que el ayuntamiento estaba entonces gobernado por fuerzas políticas distintas a las del gobierno catalán.

Descendiendo en la escala propuesta, es decir, hacia factores todavía más contingentes, encontramos a la denominada «opinión pública» y que hace referencia a las normas compartidas por la mayoría de los ciudadanos sobre determinadas cuestiones y problemas. Se trata de un argumento estudiado desde hace tiempo, básicamente con el fin de estudiar el grado de *responsiveness* o capacidad de respuesta de los gobiernos, es decir, la correspondencia de las políticas públicas con las preferencias expresadas por los ciudadanos (Page, Shapiro, 1983). Estas normas o comportamientos compartidos pueden referirse tanto a la esfera individual (la moral sexual, los vínculos familiares) como a la pública (la inmigración, la relación entre los impuestos y el nivel de los servicios requeridos), pero tienen en común el hecho de que representan vínculos u oportunidades desde el punto de vista de las transformaciones de políticas.

Por último, entre los factores contextuales más contingentes cabe, sin duda, mencionar la «notoriedad» de las cuestiones, es decir, su importancia en el debate público. Obviamente, entre las normas de la opinión pública y la notoriedad de los temas objeto de debate existe una correlación, pero a niveles diferentes. Un asunto considerado muy importante puede generar una gran división en la opinión pública y, por contra, puede haber casi unanimidad de opinión en temas que, en cambio, no acaban de llamar la atención y que se consideran, con razón o sin ella, poco relevantes. Por lo demás, las preferencias de los ciudadanos se miden por sondeos de opinión (en el sector de las políticas públicas son particularmente importantes los llamados Eurobarómetros, sondeos periódicos que miden los cambios de opinión de las sociedades europeas), mientras que la notoriedad puede medirse también por el análisis del espacio que le dedican los medios de comunicación (Esbaugh Soha, 2006).

Ahora bien, el hecho de que la importancia del problema sea reconocida por el público en general y/o por los actores políticos en sentido estricto, puede marcar la diferencia sobre la viabilidad de una transformación, tanto en el sentido de hacerla posible como de impedirla.

Por ejemplo, no hay duda de que es importante que el aumento de las inversiones públicas acabe teniendo consecuencias positivas en la opinión pública. Basta pensar en situaciones controvertidas como la del puente sobre el estrecho de Messina —colosal obra de infraestructura para unir la península itálica con la isla de Sicilia, que una vez construida será el puente suspendido más largo del mundo— o en los nuevos túneles que atraviesan los Alpes suizos —túnel de 57 km de longitud que será el más largo del mundo cuando se abra al público en el 2017—, para los que antes de construirse se creyó necesario un referéndum de consulta a la población.

Sin embargo, que un tema se mantenga «por debajo del nivel del agua», es decir, que no llame la atención de los medios de comunicación, de la opinión pública o de las fuerzas políticas, a veces puede facilitar la innovación en el campo de las políticas. Un ejemplo es la política de seguridad externa, donde el escaso interés político facilita procesos decisionales de marcado carácter tecnocrático. Pensemos, por ejemplo, en el «nuevo modelo de defensa» del que se dotaron las fuerzas armadas italianas durante los años noventa y que vio la abolición del servicio militar, el cambio total de la doctrina de uso del ejército tras la caída del bloqueo comunista y el desarrollo de la necesidad de intervenir en situaciones de guerra lejos de las fronteras nacionales. Un modelo que, con pocas excepciones, se discutió en un círculo reducido de personas, bajo la indiferencia de la prensa y las fuerzas políticas. En España, el tema del final del servicio militar obligatorio sí tuvo un gran nivel de controversia, así como la participación marginal en el conflicto de Irak iniciado en el 2003. Pero, en cambio, las grandes compras de material militar, con fuertes impactos en presupuestos de años posteriores, no han merecido mucha atención ni en medios de prensa ni entre los partidos políticos.

Obviamente estos cuatro tipos de contextos cognitivos —los valores de base de una sociedad, el nivel y la difusión del conocimiento, las normas compartidas por la opinión pública y la notoriedad de un tema— no son inmutables. Cambian con el tiempo y, a veces, esos cambios se explican por la acción intencionada de algún sujeto. Ciertamente ello no es tan visible en los valores y normas básicas, que cambian sólo a la larga y que difícilmente pueden ser objeto de acciones intencionadas de cambio. Pero programas educativos bien planteados pueden elevar el nivel y la difusión del conocimiento, incluso en temas particularmente complicados, y no cabe duda de que son muchos los que buscan influir en la opinión pública y/o reforzar la notoriedad de un problema específico de políticas públicas. Sin constituir parte de un programa específico planteado al respecto, lo cierto es que en los últi-

mos años, la fuerte incidencia de la crisis económica ha provocado en Europa una alta familiaridad de la opinión pública con conceptos económicos hasta hace bien poco casi desconocidos, como la prima de riesgo, las «cláusulas suelo» en las hipotecas o la dación en pago, por poner sólo algunos ejemplos. Lo mismo ocurrió en América Latina en la década de 1990, tras la aplicación de las medidas económicas del llamado Consenso de Washington que familiarizaron a la población con temas como el *default* o las medidas de ajuste.

Retomaremos el tema de las transformaciones de contexto al final de este capítulo, pero lo que cabe destacar es que a veces lo que no puede ser modificado por un actor puede serlo por otro. Dicho de otro modo, los mismos elementos pueden representar un vínculo absoluto para algunos sujetos, mientras que otros pueden intervenir activamente y modificar las condiciones «de contexto» con el fin de hacer más probable la adopción de las decisiones que ellos promueven.

Por ejemplo, durante un debate sobre la dificultad de promover una política eficaz de defensa del medioambiente, un exministro holandés afirmó que la adopción de una medida específica en un determinado momento (por ejemplo, la aprobación de un plan de defensa medioambiental) está siempre condicionada por la necesidad de encontrar un acuerdo político. Sostuvo que es posible, sin embargo, intentar modificar el contexto cognitivo y activar las opciones más avanzadas en el futuro. «Gobernar —decía— significa crear las condiciones para que el próximo plan de defensa del medioambiente sea posible». Entre las iniciativas más originales que había introducido a tal efecto en Holanda citó:

- La promoción de la difusión del libro de Gro Brundtland (ex primera ministra noruega) titulado *Our Common Future* (*Nuestro destino común*), considerado el texto base de la doctrina del desarrollo sostenible.
- El financiamiento de la actividad de investigación ambiental, no tanto ni sólo porque los resultados eran interesantes o relevantes para las políticas públicas, sino sobre todo porque, dada la propensión de los académicos holandeses a escribir en los periódicos o a participar en retransmisiones televisivas, se aseguraba así una constante cobertura mediática a las problemáticas ambientales.

Este ejemplo es particularmente interesante porque muestra que es posible desarrollar políticas con el fin de modificar el contexto cognitivo de las decisiones. Por lo demás, hay algunos sectores —pensemos en la prevención de la difusión del sida— en los que estas estrate-

gias de cambio en el entorno constituyeron un éxito y se lograron resultados importantes.

Sin embargo, es necesario no cometer el error de sostener que dichas acciones pueden ser siempre inmediatamente eficaces para modificar las oportunidades de elección en un determinado problema colectivo. Éste es el peligro que corren las llamadas actividades de «relaciones públicas», o de comunicación, que se han multiplicado en las últimas décadas. Incluso cuando están dirigidas a modificar los aspectos más contingentes o variables del contexto cognitivo —la opinión pública y la notoriedad— se debe tener en cuenta que:

- En primer lugar, los resultados que se obtienen por este camino son con frecuencia delicados: a veces basta el episodio de un crimen cometido por un inmigrante para anular la eficacia de una campaña contra la discriminación racial.
- En segundo lugar, precisamente porque el objetivo es modificar las preferencias de la población ante un conjunto de problemas. Por tanto, su éxito sólo puede verse a la larga y no en relación con la capacidad de generar el éxito de una transformación específica aquí y ahora.

En el cuadro siguiente (Box 6.1) se comenta un caso en el que la labor de relaciones públicas y la de *lobby* se confunden, para conseguir la aprobación de un nuevo fármaco, a través de una campaña que si bien en un primer momento amplía el conocimiento sobre una enfermedad de la que aún se desconocen muchas cosas, al final acaba teniendo efectos no previstos.

BOX 6.1 INTRODUCCIÓN DE UN NUEVO FARMACO

Como bien sabemos, la enfermedad del Alzheimer, también denominada mal de Alzheimer, es una enfermedad neurodegenerativa, que comporta deterioro cognitivo y trastornos de conducta. Se caracteriza por pérdida de la memoria inmediata y de otras capacidades mentales, a medida que las células nerviosas (neuronas) mueren y diferentes zonas del cerebro se atrofian. En 1993, una empresa farmacéutica empezó la comercialización de un nuevo medicamento, la tacrina, en los Estados Unidos para combatir esa enfermedad. En 1994, la mencionada empresa contrató a una empresa de relaciones públicas que operaba en España para conseguir su aprobación y comercialización en este país. El problema era la resistencia de la autoridad española que tenía que aprobar el tema, la Dirección Ge-

neral de Farmacia del Ministerio de Sanidad, que manifestaba dudas tanto sobre la eficacia real del medicamento (cifrada en un 42 %) como sobre posibles efectos secundarios. Por otro lado, el precio de venta era significativo, y ello tendría consecuencias en el gasto farmacéutico ya de por sí elevado de la sanidad pública española. La empresa de relaciones públicas contratada tenía como objetivo crear un clima favorable a la incorporación del nuevo fármaco que obligara a su aprobación por parte de las autoridades sanitarias.

La estrategia adoptada era dar a conocer la enfermedad, en aquel entonces no muy conocida, dar a conocer el nuevo fármaco a la comunidad médica como prescriptora, y presionar a las autoridades movilizando a los familiares y asociaciones de enfermos de Alzheimer. Lo primero fue iniciar una campaña de colaboración con la Federación Española de Asociaciones de Enfermos de Alzheimer, lo que generó una movilización por su parte, que se concretó, por ejemplo, en visitas a parlamentarios catalanes y otras actividades de *lobby*. Se creó asimismo, con la financiación de la empresa farmacéutica, el Centro de Información de Alzheimer para canalizar el proceso de difusión de la enfermedad y del fármaco. Uno de los primeros resultados del centro fue un estudio en el que se cuantificaron los enfermos de Alzheimer en España. La cifra resultante era de 400.000 personas. Se invitó a una veintena de periodistas al centro y se realizaron cuatro ruedas de prensa. Aprovechando el Día Mundial del Alzheimer se consiguió una amplia difusión del tema. La colaboración de diversos médicos, que publicaron artículos y realizaron informes, fue también significativa.

Pero el *target* era la Subdirección de Valoración de Medicamentos, de la Dirección General de Farmacia del Ministerio de Sanidad, y a ese objetivo se destinaron diversas acciones de *lobby*, básicamente destinadas a parlamentarios que formaban parte de la Comisión de Sanidad del parlamento español.

En 1996, la comercialización de la tacrina fue aprobada y se inició su comercialización.

Años más tarde dejó de prescribirse, al detectarse como efectos negativos su fuerte hepatotoxicidad.

Fuente: Adecec, 1996

6.1.2. EL CONTEXTO ECONÓMICO Y EL CONTEXTO INSTITUCIONAL

Nos ocuparemos ahora, brevemente, de las otras dos categorías de variables ambientales, es decir, el contexto económico y el institucional.

El contexto económico y tecnológico puede ser definido como el conjunto de las condiciones económicas que caracterizan a una sociedad en un determinado momento. En este caso aparecen elementos que son, obviamente, más estructurales y otros de naturaleza más contingente.

A la categoría de estructurales pertenecen por ejemplo el carácter capitalista o pre-capitalista de los procesos productivos, el tipo de actividad económica dominante (agricultura, industria, servicios), el nivel de composición sectorial y de especialización de la economía (predominio de la industria textil sobre, por ejemplo, la *high tech*), incluso factores como el puro y simple nivel de riqueza de un país calculado a través del producto interior bruto per cápita. A las condiciones contingentes pertenecen todos aquellos elementos que la ciencia económica considera coyunturales: el hecho de que nos encontremos en una fase expansiva o recesiva del ciclo económico, de que prevalezca el aumento del gasto público o su progresiva reducción, de que haya o no peligro de inflación, etc. También en este caso existen elementos que si bien forman parte del contexto para algunos tipos de autores, no lo son para otros, que sí los pueden modificar. Incluso en una fase de reducción del gasto público, por ejemplo, un gobierno dotado de autonomía de ingresos y gastos puede decidir aumentar las inversiones en un sector específico de políticas, mientras que para otros actores, la exigencia de reducción del gasto público puede constituir una restricción absoluta.

Por otro lado, especialmente en este tipo de problemáticas, la construcción de restricciones de entorno puede llegar a constituir una importante estrategia para quien quiera llevar a cabo ciertas reformas. Pensemos, por ejemplo, en la importancia que tuvo y tiene la incorporación del euro como moneda común en la UE para favorecer las reformas económicas así como para aumentar la competitividad de cada uno de los países, restringiendo lógicamente sus márgenes de maniobra en la política económica.

Lo mismo ocurre, quizás en mayor medida, con el contexto institucional, del que ya hemos hablado en el capítulo 3 cuando introducimos la distinción entre *ius* y *lex*, entre derecho y ley. Jänicke lo define como «la estructura constitucional, institucional y legal, las reglas institucionalizadas y las normas internalizadas que representan el esquema en el que se desarrollan las interacciones» entre los actores (Jänicke, 2002, p. 6). A esta categoría pertenecen, ciertamente, el nivel de protección de los derechos de propiedad, el grado de descentralización o fragmentación del poder legislativo, el nivel de independencia del orden judicial, el rol atribuido a los instrumentos de democracia directa, la existencia de reglas generales relativas al modo en que puede y debe desarrollarse la acción pública, etcétera. Todos estos elementos pueden actuar como limitadores de los procesos de modificación de las políticas, limitando las opciones que algunos actores, y no otros, pueden realizar u ofreciendo la oportunidad de acción en cier-

tas áreas sectoriales, pero no en otras. Especialmente importantes son las normas que regulan el acceso de los actores a los procesos decisionales formales, desde el momento en que inciden en la complejidad de las redes o entramados decisionales, o en las reglas de procedimiento relativas a la modalidad de elección, ya que afectan a la densidad y la centralidad, y por supuesto en los tiempos o la secuencia de la decisión que, a su vez, pueden influir indirectamente en los resultados.

6.2. El análisis del contexto decisional

En realidad, como parece claro, los factores contextuales que pueden influenciar en un proceso decisional son potencialmente infinitos. Si su clasificación nos ayuda a comprender la naturaleza y el alcance en una situación específica, ninguna lista podrá nunca ser completa ni considerarse una tipología exhaustiva. Entre los elementos contingentes que inciden en los resultados de los procesos decisionales pueden ser enuméricadas, de hecho, situaciones muy diferentes, como los fenómenos naturales (terremotos, inundaciones, etc.), las crisis económicas o financieras, los grandes cambios tecnológicos, los actos terroristas, la volatilidad de los precios de las materias primas. Y la lista podría continuar. Además, aspectos del contexto que inciden en un área de políticas no tienen, necesariamente, el mismo efecto en otros campos. La tendencia de los precios del petróleo representa el contexto de las decisiones en política económica, pero no el de las relativas a derechos civiles que se ve en cambio influido por el temor de actos terroristas. Aunque, como bien sabemos, y dicho sea de paso, existen asimismo conexiones entre precios del petróleo e inestabilidad política.

Sin embargo, cabe recordar que la lógica de los análisis de las políticas públicas y de los procesos decisionales es de naturaleza diferente a la de otras familias de las ciencias políticas y sociales.

En la teoría cultural de la política, el análisis del contexto cognitivo tiene como objetivo comprender cómo se forman las preferencias individuales y encontrar la explicación de las diferencias en los procesos y en los resultados de las políticas públicas precisamente a partir de las características culturales de la sociedad en la que se desarrollan (Wildavsky, 1987, p. 18).

En la llamada *political economy* (Ferrera, 1989), el estudio del contexto económico tiene como objetivo analizar el condicionamiento que ese contexto genera en la forma de resolver los problemas colectivos, tratándolo entonces como una variable independiente para la explicación de las políticas públicas.

En el análisis institucional se asume que las instituciones políticas «confieren un orden a la política e influyen en los cambios» (March, Olsen, 1989, p. 42) y se trata de entender por medio de qué mecanismos ello se produce.

Nada de todo ello acaba de ser especialmente útil en nuestro planteamiento sobre el análisis de las políticas públicas y, en particular, el análisis decisional. Como hemos dicho más de una vez, estamos interesados exclusivamente en entender cómo es posible introducir transformaciones intencionadas no incrementales en la manera de resolver un problema colectivo, y eventualmente a predecir cómo ello puede ocurrir en una situación determinada. Desde este punto de vista el contexto decisional que nos interesa y que debemos analizar es el que tiene un efecto directo o indirecto en el comportamiento de los actores presentes. En otras palabras, la reconstrucción del contexto forma parte del análisis empírico, incluso si las distinciones y clasificaciones introducidas en la página precedente pueden ayudar a orientar la investigación.

Sin embargo, el análisis lo podemos simplificar drásticamente ya que los elementos contextuales que nos importan son aquéllos que actúan como limitaciones en el comportamiento de los actores y, por tanto, es de la reconstrucción de las acciones llevadas a cabo por estos últimos de donde se debe partir. Sin duda existen elementos estructurales que vinculan a todos los actores implicados en una decisión de *policy* en una situación concreta, pero estos elementos en el estudio de las decisiones operan de hecho como telón de fondo. Sabemos que vivimos en una sociedad capitalista en la que la propiedad privada está garantizada, pero no tenemos la necesidad de repetirlo cada vez, igual que no necesitamos recordar a cada momento que nuestros movimientos están influidos por la ley de la gravedad. Lo cual no implica que esos dos elementos estructurales no sigan generando efectos.

En cambio, el análisis del contexto nos puede servir esencialmente para responder a dos preguntas:

La **primera** es la siguiente: ¿cómo interviene el contexto decisional en el proceso de decisión de cambiar o modificar una política pública? Y particularmente, ¿representa ese contexto un vínculo absoluto para todos los participantes o actúa más bien a través de la acción de un actor específico?

Nos hemos referido anteriormente a este tipo de problemas cuando hemos hablado, en el tercer capítulo, de la distinción entre derecho y ley, *jus y lex*. Si los principios del derecho representan en los Estados contemporáneos el marco en el que se desarrollan las políticas públicas, las leyes, en cambio, en la mayoría de los casos representan los

recursos a disposición de algunos actores, y su uso efectivo depende de la voluntad de hacerlas cumplir, todo ello condicionado a su vez por la contingencia del contexto decisional concreto.

Podemos ampliar ahora el discurso. Varios elementos del contexto entran en el proceso decisional sólo a través de la mediación de algunos actores específicos. Por ejemplo, las temáticas de la globalización económica influyen ciertamente en el contexto cognitivo de los actores situados a nivel internacional e incluso nacional, pero son probablemente menos importantes cuando la decisión de política pública se desarrolla en la esfera social local, en la que sólo operan actores con universos simbólicos de referencia centrados en la proximidad. Alargar la *network* decisional hacia arriba o hacia abajo puede, por tanto, tener efectos significativos en el sentido de hacer posible o imposible una determinada formulación del problema y/o una específica solución en la política en juego.

Visto desde esta perspectiva, el contexto decisional parece menos relevante de lo que comúnmente se cree. En realidad, las variables que explican el éxito o fracaso de una transformación en el campo de las políticas, son con frecuencia la presencia y el rol de los actores para los que el contexto puede efectivamente representar un límite en la acción, más que la existencia de un entorno general que determina mecánicamente el éxito de los procesos. Por lo demás, cabe recordar que las decisiones de cambios no incrementales en el modo de resolver un problema colectivo son, por definición, raras y probablemente excepcionales. Por tanto, lo que es válido para las decisiones de rutina no necesariamente funciona del mismo modo en el tipo de fenómenos que nos interesan.

La segunda pregunta que cabe plantearse en el análisis es aún más importante, y hace referencia a la estabilidad del contexto decisional que vincula las transformaciones de *policy*. ¿Los aspectos del contexto cognitivo, económico e institucional que inciden en el proceso son estables o presentan una tendencia evolutiva? Y en este segundo caso, ¿qué probabilidad hay que dichas tendencias sean cíclicas y hayan llegado a su punto máximo o mínimo y, por tanto, la dirección del cambio se invierta? Y es más: ¿cuál es el grado de fragilidad del ambiente, en el sentido de que existe la posibilidad de que *shocks* externos de una cierta intensidad puedan generar el colapso (o las dinámicas internas una implosión)? Y si existe esta posibilidad, ¿es posible calcular la probabilidad de que el colapso se produzca a corto o a largo plazo?

Responder a estas preguntas es, a menudo, muy difícil, y, sin embargo, no hay duda de que la variable que priorizan, a saber, el cambio del contexto decisional, es con frecuencia determinante para explicar los resultados de las transformaciones de *policy*.

Por tanto, una propuesta de reforma requiere un proceso de decisión y de implementación particularmente largo, es evidente la necesidad de poder partir de la asunción de un contexto estable y evitar que el proceso se interrumpa o se desvíe del camino necesario para lograr los resultados esperados. En una fase de crisis política, por ejemplo, es totalmente incongruente aprobar reformas que para ser eficaces requieran un gran número de deliberaciones adicionales (reglamentos de actuación, activación de organizaciones nuevas, etc.), puesto que quienes proponen las reformas en sí, no saben si en los próximos meses permanecerán en esas mismas posiciones de autoridad.

Ésta es la razón por la que muchos gobiernos se centran en los primeros cien días de su mandato en conseguir que el Parlamento apruebe sus propuestas más radicales y controvertidas. Al hacerlo así, no sólo consiguen explotar los recursos políticos acumulados durante la exitosa campaña electoral recién superada, sino que sobre todo: (a) esperan ser capaces de no tener así que pagar la impopularidad de las decisiones en la próximas elecciones, dado que cabe suponer que la reforma estará para aquel entonces estabilizada a los ojos de la opinión pública, y (b) saben que tienen ante sí el tiempo suficiente para llevarlas a cabo y hacer que sean menos reversibles las decisiones que tomen. Se explica así, por ejemplo, la insistencia, y para algunos obsesión, del presidente Obama en la reforma claramente conflictiva de la sanidad en los Estados Unidos. La consecuencia lógica del conflicto fue el colapso del Partido Demócrata en las siguientes elecciones, las de mitad del mandato. Pero la apuesta que se hizo con esta estrategia podría acabar teniendo dos consecuencias: por un lado, estabilizar la transformación a través de la introducción irreversible del seguro médico obligatorio y, por otro, maximizar las oportunidades de reelección al final del mandato presidencial, como así fue, ya que el punto de mira se podía dirigir a otras propuestas menos controvertidas.

De todos modos, la secuencia de puesta en práctica del programa electoral representa un indicador significativo de la seriedad en el compromiso de una coalición política. Las fuerzas verdaderamente reformistas tenderán a anticipar las decisiones más controvertidas, aquéllas que pueden configurarse como juegos de suma cero y con una fuerte concentración de costes, y que previsiblemente generaran la mayor oposición, mientras los gobiernos populistas se apresurarán a poner en marcha las políticas prometidas durante la campaña electoral, por ejemplo, la reducción de impuestos, con el riesgo de encontrarse con mayores dificultades en la segunda parte del mandato.

Por consiguiente, la estabilidad (o mejor dicho, la percepción de estabilidad) del contexto decisional puede ser importante con el fin de

garantizar las transformaciones de *policy*, pero también el cambio, especialmente si es repentino e imprevisto, puede facilitar la innovación.

Las formas en que esta influencia se manifiesta pueden ser muy variadas, pero en general puede decirse que las crisis (en el sentido etimológico del término en tanto que giros imprevistos de la situación) son importantes porque, por un lado, determinan el foco de atención (un recurso escaso en los procesos de políticas públicas) en un aspecto problemático y, por otro, porque pueden tener el efecto de debilitar los recursos políticos de los actores interesados en conservar lo ya existente.

Ésta es la razón por la que, a menudo, los reformadores tienden a dramatizar la exigencia del cambio. Recurrir a las retóricas de emergencia va precisamente en esta dirección y tiende a utilizar los elementos del contexto para justificar la necesidad de opciones radicales. Obviamente, esto no siempre funciona. La sabiduría popular afirma que gritar constantemente «¡que viene el lobo, que viene el lobo!», acaba no siendo muy creíble, y sin embargo, la historia de las políticas públicas está repleta de problemas «inaplazables y urgentes» para los que no se encuentra una solución eficaz.

Pese a todo, a veces se abren realmente «ventanas de oportunidad» que, explotadas adecuadamente, pueden favorecer la adopción de opciones radicales. Un ejemplo puede ser la llamada «eurotasa» aprobada por el gobierno de Prodi en 1996 para reducir el déficit italiano a los niveles de Maastricht dentro del plazo establecido por la Unión Europea. Esta decisión hizo posible, por un lado, una drástica reducción del déficit público y, por otro, junto a otras medidas importantes, fue el contexto en el que fue posible una radical reforma de la administración financiera, hasta aquel momento impensable por la presencia de vetos de distintos actores.

Un caso bastante notable de innovación en políticas, por lo inusual, fue el denominado Pacto de Toledo, aprobado por el pleno del Congreso de los Diputados de España en abril de 1995. El documento aprobado se refiere al «análisis de los problemas estructurales del sistema de seguridad social y de las principales reformas que deberán acometerse». El gobierno del PSOE se encontraba en un momento de gran debilidad (de hecho, un año después perdería el poder a manos del Partido Popular liderado entonces por José María Aznar) y surgían numerosas dudas sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones. Se iban produciendo numerosos casos de jubilaciones anticipadas, y los informes del Banco Mundial advertían de problemas de fondo, a la espera de la llegada a la edad de jubilación de las cohortes más pobladas, las del llamado *baby boom* hacia el año 2020-2025. En ese contexto

se dio una inesperada convergencia de las fuerzas políticas que fueron capaces de pactar una serie de medidas que evitaban que la salud financiera del sistema de pensiones se deteriorara con la rapidez con que lo estaba haciendo, y que se pactara la creación de una comisión del Parlamento, de carácter no permanente, que se iría reuniendo para supervisar la evolución del sistema y la implementación del Pacto. A efectos generales se considera este pacto como la aceptación por parte de los partidos políticos de no incorporar el tema de las pensiones en la batalla política ordinaria, convirtiendo así el tema en lo que podríamos denominar «una cuestión de Estado».

Los ejemplos de «ventanas de oportunidad» son numerosos y a veces bastante improbables. Así, si bien era bastante lógico que la reacción a los atentados del 11 de septiembre del 2001 generase una profunda reforma de las políticas de seguridad interna en los Estados Unidos, a través de la creación del Department of Homeland Security, cuya misión esencial era acabar con los conflictos entre los cuerpos de policía y las diferentes agencias de inteligencia, no es en cambio nada obvio suponer que un terremoto devastador como el que asoló Turquía en 1999 acabara siendo la ocasión para una reforma de la atención psiquiátrica, como han sugerido algunos expertos (Munir et al., 2004).

Las ventanas de oportunidades, o ventanas de *políticas*, como ha señalado Kingdon (1984, cap. 8) son esenciales para incorporar un tema o añadir alguna propuesta de reforma en la agenda. Citando a uno de los sujetos entrevistados, Kingdon compara al innovador con un *surfer* que rema sobre su tabla esperando la llegada de la gran ola que lo llevará hasta la orilla. Se debe estar preparado, porque si a veces la ventana de oportunidad es de alguna manera predecible —por ejemplo, la ley anual de presupuestos que modifica el volumen de los temas a financiar—, la mayoría de veces no lo es, y perder una oportunidad puede significar tener que renunciar a la propuesta o, por lo menos, verse obligado a posponerla sine die.

La estabilidad o la transformación del contexto decisional representa, pues, especialmente cuando depende del comportamiento de algunos autores, un elemento importante en la interpretación de los procesos de *policy*. El contexto, de hecho, puede favorecer u obstaculizar la unión entre problema y solución que en el capítulo 2 vimos que era un componente crucial del modelo *garbage can* propuesto por March y Olsen. De aquí la importancia de ajustar los tiempos, de hacer el movimiento justo en el momento justo, lo que representa el aspecto más irreductiblemente «artístico» de la política y del equipaje del innovador de *policy* que quiera conseguir éxito. Pero este punto lo

retomaremos en el próximo capítulo cuando hablamos de las estrategias decisionales.

En conclusión, las indicaciones para el análisis son muy simples: el contexto decisional se mide sobre todo en términos de estabilidad o cambio, utilizando una escala que va de una situación de absoluta inmovilidad por un lado (**estabilidad**), a una de total imprevisibilidad de las transformaciones (**cambio turbulento**), pasando por un estadio intermedio que permite reconocer las tendencias evolutivas (**cambio previsible**).

CAPÍTULO 7

¿QUÉ ESTRATEGIAS? TOMAR DECISIONES COMPLEJAS

7.1. Por parte del innovador

Ha llegado el momento de recombinar los diferentes elementos del modelo analítico que hemos ido presentando en los capítulos precedentes, a través de una serie de configuraciones típicas de procesos decisionales que consideremos de «éxito». Como ya hemos visto, entendemos por éxito decisional una transformación no incremental del *statu quo*, lo que resulta independiente de la capacidad que tenga esa misma decisión de alcanzar lo que serían sus últimos objetivos. Es decir, contribuir propiamente a la solución del problema (lo que en definitiva sabemos constituye el éxito sustancial de la *policy* en la que enmarca la decisión). Seguimos pues la hipótesis, formulada inicialmente en este volumen, y que parece realista, de que cualquier propuesta de cambio no marginal se encontrará:

- Con la presencia de oposiciones, explícitas o latentes, por parte de actores contrarios a la solución o incluso a la definición del problema,
- Y/o con la indiferencia de actores —con recursos necesarios para se pudiera adoptar la solución en la que podrían incluso estar interesados— que no logran, por límites cognitivos o por cualquier otra razón, visualizar las ventajas que a ellos les supondría que se dieran esas innovaciones.

En otras palabras, retomando lo dicho en el primer capítulo, el problema base del análisis decisional es explicar cómo es posible tomar decisiones «importantes» en un ambiente caracterizado por su elevada complejidad, como el de los sistemas político-administrativos.

El problema, en realidad, había sido ya agudamente percibido por Maquiavelo cuando dijo:

Debe notarse bien que no hay otra cosa más difícil de manejar, ni cuyo acierto sea más dudoso, ni se haga con más peligro, que el obrar como jefe para introducir nuevos estatutos. Tiene el innovador por enemigos activísimos a cuantos sacaron provecho de los antiguos estatutos, mientras que los que pudieran sacar el suyo de los nuevos no los defienden más que con tibiaza. Semejante tibiaza proviene en parte de que ellos temen a sus adversarios que se aprovecharon de las antiguas leyes, y en parte de la poca confianza que los hombres tienen en la bondad de las cosas nuevas hasta que se haya hecho una sólida experiencia de ellas. Resulta de esto que siempre que los que son enemigos suyos hallan una ocasión de rebelarse contra ellas lo hacen por espíritu de partido; no las defienden los otros más que tibiamente, de modo que peligra el Príncipe con ellas. (*El Príncipe*, Barcelona, Austral, cap. 6, pp. 32-33.)

De esta famosísima cita se puede deducir un último elemento del que ya hemos hablado al analizar el rol del «promotor» en el proceso decisional: la gran mayoría de las decisiones complejas se toman basándose en el impulso de una o más personas que plantean el problema y/o formulán la propuesta inicial de la solución. Así, analizar las decisiones complejas, implica mirar el tema desde la perspectiva del innovador, tratar por lo tanto de comprender qué configuraciones de los elementos decisionales han conseguido que fuera posible lo que de otro modo no se hubiera dado.

Pero asumir el papel del innovador o ponerse en su lugar significa también, y especialmente, identificar las opciones que, en un plano teórico, tiene que tratar de «hacer suyas» para que la transformación sea posible. Puede darse, de hecho, que un elemento del proceso decisional que consienta alcanzar la elección no incremental se acabe consiguiendo por casualidad, o incluso por error. Pero es más probable, y evidentemente más deseable, que sea el fruto de una capacidad de gestión del proceso decisional explícitamente pensada para alcanzar tales resultados.

Sobre la base de lo dicho en capítulos anteriores es lícito, de hecho, esperar que una transformación «importante», incluso radical, del *statu quo* se asocie a factores como:

- Una gran disponibilidad de recursos por parte del promotor.
- El hecho de que se trate de un juego de suma positiva capaz de aportar ventajas a la mayoría de participantes.
- La afinidad de objetivos entre los actores que favorezca la colaboración.

- Una convicción amplia de que no son probables crisis o *shocks* exógenos capaces de alterar significativamente el contexto decisional a corto plazo.

Ahora bien, es más que probable que dichas condiciones no se den todas ellas de forma simultánea y que, por tanto, las posibilidades de éxito estén ligadas a la capacidad de recrearlas de forma artificial. Ése es, como ya hemos dicho, el deber principal del director o *fixer* del proceso decisional.

A un mayor nivel de abstracción, la cuestión puede plantearse de esta manera. La «solución» de un problema de *policy* complejo, que incorpora necesariamente la presencia de actores entre ellos interdependientes y con objetivos diferentes por naturaleza e intensidad de las preferencias de cada uno, puede ser definido como un problema de articulación o coordinación de intereses y perspectivas. Es decir, como la capacidad necesaria para generar todos los comportamientos necesarios, y evitar todos aquellos negativos, a fin de conseguir el objetivo (en nuestro caso, la adopción concreta de la decisión que conlleve la transformación buscada). Dicha coordinación se puede conseguir por medio de algún tipo de procedimiento formal, como por ejemplo la regla de mayoría o el alargamiento de la discusión hasta que se alcance la unanimidad. Sin embargo, como señaló hace ya muchos años Charles Lindblom, la coordinación obtenida a través de procedimientos formales es enormemente inusual en las interacciones entre los actores sociales. La mayor parte de coordinación que se verifica en las sociedades humanas, y en consecuencia también en los sistemas político-administrativos, se emprende de manera informal mediante dos mecanismos, la adaptación y la gestión o manejo de la situación.

Habitualmente se trata de evitar la aparición de conflictos abiertos:

- O modificando nuestros comportamientos basándonos en lo que creemos que nuestros interlocutores se esperan (evitando comportarnos de un modo que creemos inaceptable).
- O alterando los comportamientos de los demás (creando unilateralmente las condiciones y los incentivos capaces de llevar a los demás a adoptar aquellos comportamientos que deseamos).
- O, sólo en el caso de que los dos anteriores no sean posibles, activando un proceso formal de coordinación.

En consecuencia, definimos *estrategia decisional* como el intento intencionado del innovador de generar la coordinación necesaria mediante la modificación de los elementos del proceso decisional que es-

tán a su disposición (y adaptándose a los vínculos que derivan de los objetivos e intereses de los demás actores).

Tales estrategias representan las «configuraciones típicas» de los procesos decisionales capaces de permitir la adopción de opciones no incrementales a partir de contextos decisionales específicos y concretos. Cabe señalar que no disponemos de ninguna teoría capaz de unir, en general, el éxito decisional de opciones radicales de *policy* a una vía concreta de acción. Por ejemplo, no hay duda de que en algunas circunstancias la radicalización del conflicto puede generar bloqueos infranqueables y el fracaso del intento de llegar a la toma de decisiones, pero en otros casos éste puede ser el camino para tomar decisiones significativas rápidamente. En términos generales, es posible que la solución de ciertos tipos de problemas, normalmente, venga dada por ciertos tipos de estrategias decisionales, pero dada la complejidad e incertidumbre que caracteriza a las decisiones de políticas públicas que hemos escogido, es altamente improbable que dicha asociación aparezca con claridad, si no es de forma excepcional.

El *art and craft of policy analysis* (Wildawsky, 1979) consiste, precisamente, en la capacidad de «leer» los procesos decisionales y de escoger la estrategia capaz de llevar a cabo la transformación deseada.

Sin embargo, ello no significa que estemos obligados a empezar de cero. De hecho, si no sabemos en abstracto y en general qué es necesario o útil hacer en cada circunstancia concreta, al menos sabemos, también en abstracto y en base al modelo presentado en capítulos anteriores, qué es posible hacer, a saber, qué elementos del proceso decisional son susceptibles de modificación, o sea, de un intento intencionado de transformación por parte del promotor y/o del director de la innovación.

Es importante señalar que estos conocimientos son recursos importantes de los actores, y en particular de aquellos que, como promotores o como directores, buscan modificar de forma no incremental el modo de solucionar un problema colectivo. Junto a los conocimientos sustantivos y a la información de base, el patrimonio cognitivo de un actor se compone también de los que llamamos conocimientos (o recursos) estratégicos, es decir, la correcta conceptualización de cómo suceden en general los procesos decisionales y las informaciones necesarias para prever cómo, presumiblemente, se desarrollará lo que les interesa en un momento determinado: quiénes son los actores, cuáles sus objetivos y lógicas de acción, de qué tipo es la decisión a tomar, qué modalidad de interacción tenderá a prevalecer, o hasta qué punto son estables los elementos del contexto decisional que podrían influenciar en el éxito del proceso.

Básicamente, la utilidad práctica del análisis de las políticas públicas consiste en aumentar los conocimientos estratégicos de los actores de *políticas* y así hacer posible la construcción de estrategias decisionales adecuadas. En clave explicativa sirve, en cambio, para explicar la aparición de casos extremos, las modificaciones no incrementales de las políticas públicas, enriqueciendo así el patrimonio de «buenas ideas», de mecanismos apropiados, para resolver problemas decisionales. Esto no proporciona la piedra filosofal capaz de transformar en oro cualquier cosa, pero nos ayuda al menos a avanzar en el conocimiento y a determinar hasta qué punto y cómo es posible hacer evolucionar nuestros sistemas de gobierno.

En el capítulo 8 veremos cuáles son los pasos analíticos necesarios para la «lectura» del contexto decisional y la consiguiente elección de la estrategia más apropiada. En los apartados siguientes, en cambio, examinaremos —modificando el orden que hemos seguido hasta ahora— las diferentes posibles «familias» de estrategias y que, precisamente, consisten en el manejo de los diferentes elementos. En particular, empezaremos por el empleo de los recursos, para pasar después al empleo del modo de interacción, de la puesta en práctica y de la *network*. Afrontaremos así el tema de la institucionalización —de la creación de nuevas estructuras organizativas y su relevancia en las decisiones de políticas públicas— y, para terminar, nos ocuparemos del *timing* de la decisión, o sea, de la relación entre transformaciones del contexto y aceleraciones o ralentizaciones del proceso decisional.

7.2. ¿Qué son las estrategias?

La estrategia es la transformación intencional de uno o más elementos del proceso decisional, a fin de determinar una configuración favorable a que se asuma una elección no incremental.

No hace falta subrayar, obviamente, que cuanto diremos se aplica a decisiones complejas y que, en cambio, en casos sencillos y/o de rutina, la existencia de procedimientos operativos estándar representa, generalmente, una condición suficiente para que se lleguen a tomar las decisiones (que serán, sin embargo, probablemente incrementales).

Más relevante es, en cambio, advertir que es más que probable que la línea de acción a seguir (o razonando en clave explicativa, la línea de acción adoptada) sea una mezcla de diversas estrategias y, por tanto, que se intervenga simultáneamente sobre varios elementos. Por otra parte, suele suceder que al intervenir sobre un elemento se den consecuencias, intencionales o no intencionales, en otros niveles. Por ejem-

plo, modificar la modalidad de interacción puede enriquecer o desvalorizar los recursos de algunos actores, o bien la modificación de la *network* decisional puede estar asociada a un cambio del tipo de decisión a tomar. Sin embargo, y para mayor claridad, analizaremos las estrategias una por una buscando ejemplos, extraídos de casos ocurridos en el mundo real, que puedan así ilustrar su eficacia en determinados contextos.

7.2.1. EL MANEJO DE LOS RECURSOS

La primera familia de estrategias que consideraremos se refiere a la capacidad de modificar o alterar los recursos, o lo que es lo mismo, el cambio en el equilibrio entre los actores del proceso. Se trata, evidentemente, de una estrategia totalmente lógica e intuitiva.

De hecho, ya desde los tiempos de *El arte de la guerra* de Sun Tzu, o sea, hace más de 2.000 años, el tema del equilibrio de los recursos entre los adversarios atrajo la atención de los estudiosos de estrategias militares (y también de los generales). La afirmación contenida en el antiguo texto chino —según el cual *quien vence todas las batallas no es realmente hábil. Realmente hábil es quien inutiliza las armas enemigas sin combatir*— viene a decir que ser capaz de tener en cada momento una gran superioridad de recursos induce al enemigo a no entrar en batalla y, en consecuencia, a rendirse.

La gran ventaja de la estrategia de alteración de los recursos reside en el hecho de que es perfectamente compatible con la presencia de juegos de suma cero, en los que la aceptación de la decisión comporta la atribución de desventajas concentradas en una o más categorías de actores. Así, la alteración del equilibrio de los recursos permite tener éxito en el caso de que la modalidad de interacción sea la *confrontación*, mejora asimismo la posición de partida cuando se debe recurrir a la *negociación* y puede ciertamente ser útil para motivar a los actores participantes en caso de que sea necesaria su *colaboración*.

En otras palabras, la estrategia basada en el empleo y alteración de los recursos debe buena parte de su atractivo al hecho de que deja intacta la relación entre problema y solución, reduce al mínimo la necesidad de modificar las reglas de interacción iniciales e incluso la red o entramado de los actores relevantes.

Obviamente, tal estrategia puede moverse en dos direcciones entre ellas complementarias:

- Aumentar los recursos del innovador.
- Reducir los recursos de los opositores.

Partiendo de la primera posibilidad, que es sin duda la variante más utilizada en las elecciones de *políticas*, el instrumento principal es la búsqueda de aliados capaces de incrementar los recursos a disposición de la coalición innovadora.

En consecuencia, tales aliados deben ser actores que tengan, al menos potencialmente, objetivos que no contrasten con el objetivo de transformación. Lo que no significa que los aliados potenciales sean sólo aquéllos que están interesados en la solución del problema (a saber, que tengan objetivos de contenido), pero es suficiente que tengan motivos para derrotar a los oponentes y/o a apoyar a los proponentes.

Por ejemplo, en todos los casos de conflictos locales generados por la resistencia a cambios, que previsiblemente tendrían fuertes impactos ambientales negativos, tienden a crearse coaliciones en las que están presentes partidos o grupos políticos excluidos del gobierno nacional o local, y que esperan que el fracaso de la propuesta presentada por la mayoría les pueda aportar beneficios en términos electorales. Lo que no significa que, una vez que lleguen al gobierno, no puedan acabar haciendo la misma elección que aquélla a la que anteriormente se opusieron.

También los **aliados**, para ser útiles, han de disponer de recursos relevantes a los efectos de completar el proceso decisional. Tales recursos pueden ser de cualquier tipo:

- Recursos legales.
- Recursos políticos (p. ej., autoridad, consenso, capacidad de influir en la opinión pública).
- Recursos económicos (p. ej., cobertura de una parte de la inversión necesaria).
- Recursos cognitivos (p. ej., fortalecimiento de la calidad científica de la propuesta).

Un ejemplo significativo de uso, con cierto grado de éxito, de la estrategia de empleo y alteración de los recursos es el que presentamos en el Box 7.1 y que se refiere a la experiencia de un grupo de barrios de Nápoles que ha conseguido, al menos en parte, realizar sus propios objetivos a través de la participación de personas de gran autoridad.

BOX 7.1**LA DEMOLICIÓN DE LE VELE DE SCAMPIA**

Le Vele es un conjunto inmobiliario situado en Scampia, un barrio periférico de Nápoles, compuesto entonces por 7 gigantescos edificios que albergaban más de 1.000 apartamentos y en los que vivían, en condiciones de extrema pobreza, casi 7.000 personas. Pese a ser relativamente recientes (se completaron en 1979) estos edificios, en parte por errores de diseño y construcción, en parte por la propia dinámica social, se convirtieron en un símbolo de todo lo que no funcionaba en la periferia de la ciudad.

Nace así una movilización que se propuso obtener de la administración pública la demolición de los edificios y su sustitución por viviendas más humanas. Se trata, como es evidente, de una reivindicación radical sin precedentes en el contexto italiano, que comportaba la destrucción de un gran complejo inmobiliario. El Coordinamento Vele (nombre del comité local) se organizó siguiendo métodos habituales (asambleas, debates, comunicados de prensa, manifestaciones, tanto en Scampia como en el centro de Nápoles). Sin embargo, el primer éxito mediático se obtiene en 1990 cuando el Papa, durante su visita pastoral a Nápoles, decidió celebrar la misa precisamente en Scampia. En ese momento se consigue atraer la atención de la prensa nacional y local, y se genera un debate público entre los implicados en el caso (políticos, administrativos, expertos) sobre qué hacer. El debate tendió a priorizar soluciones menos radicales de las de la demolición, como por ejemplo la recuperación y rehabilitación de edificios, suministros de servicios auxiliares, etc. Con todo, esta visibilidad mediática hizo posible un último paso que será decisivo: el Coordinamento Vele invita al presidente de la República que no solo acepta ir a Scampia, sino que al volver a Roma convoca una reunión, fuera de cualquier formalidad, con los ministros del gobierno que habían sido elegidos en Nápoles, los responsables de las administraciones regional y local, y los representantes de los ciudadanos (el Consiglio Circoscrizionale y el Coordinamento Vele), con el fin de obtener una solución al problema en la dirección deseada por los habitantes, a saber, la demolición de los edificios.

Todo ello representó el punto de inflexión de la historia. Aunque hubo otros episodios de movilizaciones, se puso en marcha un proceso que dio lugar, en 1994, a la aprobación de un Plan, dotado de la financiación necesaria, que prevéía la demolición de cuatro de las siete Vele y la rehabilitación de las otras tres para fines no de vivienda.

El Plan no se completó (sólo tres edificios fueron efectivamente destruidos, sin embargo, el caso representa un ejemplo bastante raro de éxito parcial de una movilización popular desde abajo dirigida a obtener una costosa intervención pública, y que solo puede ser explicada por su capacidad de conseguir la colaboración de actores supralocales).

(Caso recogido por Daniela Lepore)

En realidad el caso del edificio de Le Vele ejemplifica un enfoque muy extendido, no sólo en la solución de los problemas de políticas, sino también en el marketing de productos y servicios. Las campañas de información y la movilización de personas de referencia son el pan de cada día de los profesionales de las relaciones públicas y, en consecuencia, también del marketing político. La misma dinámica se da, por ejemplo, en la victoria en competiciones internacionales que tratan de la asignación de eventos particularmente relevantes (los Juegos Olímpicos, las Expo, la designación de Capital Europea de la Cultura, etc.). En todos estos casos la movilización de un líder de gran prestigio aparece como condición necesaria, aunque no suficiente, como muestra la derrota de Chicago en la competición por las Olimpiadas del 2016, pese a la aparición en escena del presidente Obama.

En este otro caso, recogido en el Box 7.2, vemos un ejemplo de éxito basado en aprovechar la celebración de un megaevento, como fueron los Juegos Olímpicos de Barcelona, para conseguir una significativa mejora de los espacios públicos y de la calidad de vida en una de las zonas más populares de la ciudad. Esa coyuntura aumentó significativamente los recursos de los vecinos, que en otras circunstancias hubieran tenido muchas más dificultades para lograr sus objetivos.

BOX 7.2**LA COBERTURA DE LA RONDA DE DALT**

En 1991, a pocos meses del inicio de los Juegos Olímpicos de 1992 en Barcelona, y en plena fase de finalización de la Ronda de Dalt (una parte clave del anillo que rodearía la ciudad para los Juegos, que facilitaría la conexión entre las distintas zonas olímpicas por un lado, y que mejoraría la movilidad de la ciudad más allá de los Juegos), los vecinos del Distrito de Nou Barris iniciaron un proceso de movilización en la calle, exigiendo la cobertura con losas de hormigón del tramo de la citada Ronda que cruza el distrito.

La reivindicación no era nueva. El Distrito de Nou Barris es una de las zonas de la ciudad de Barcelona donde se concentran un mayor número de inmigrantes llegados a la ciudad en plena fase de industrialización, allá por los años sesenta.

Se trata de barrios populares, residenciales, mal urbanizados y mal equipados, también mal comunicados con la ciudad, poco visibles, que han carecido durante décadas de la indispensable acción pública en urbanización, servicios, vivienda, equipamientos y espacios públicos. Barrios populares de población trabajadora que no es, ni quiere ser, marginal, que en los períodos iniciales y más difíciles se espabiló para obtener los servicios básicos y hace por su cuenta las obras mínimas para dotarse de la urbanización mínima para vivir dignamente. Después se organizará, se asociará y desde inicios de los años setenta

desarrollara un movimiento reivindicativo que obtendría mejoras y sobre todo reconocimiento en especial durante la transición. Hay que tener en cuenta que se trataba de un importante movimiento social y un tejido asociativo arraigado en una población de tradición reivindicativa y que votaba, entre un 70 % o un 80 %, a la izquierda (Borja, 2009, p. 92).

En esa época, la lucha ya mencionada, de los vecinos por un entorno digno, por la existencia de un mínimo de infraestructuras, se unió a la movilización política antifranquista, generando un movimiento vecinal que algunos autores, como Manuel Castells, teorizaron de manera significativa (Castells, 1974). En algunos barrios del Distrito, como Roquetes, con alto índice de autoconstrucción, los vecinos habían tenido que hacer ellos mismos las obras de alcantarillado y saneamiento, en condiciones de gran provisionalidad. Por tanto, reivindicar la cobertura de la vía rápida, largamente prevista, pero que finalmente se finalizaba con ocasión de los Juegos Olímpicos, no era para ellos nada nuevo, sino que formaba parte de sus reivindicaciones históricas.

Las obras avanzaban, los responsables políticos les seguían prometiendo que la cobertura se haría, pero nada pasaba. Y la fecha de inicio de los Juegos, en julio de 1992 se acercaba. Decidieron pasar a la acción y empezaron a realizar manifestaciones, exigiendo la cobertura y provocando problemas en el acceso de los camiones a las obras, perjudicando por tanto el frenético ritmo con que se estaba haciendo todo para llegar a la cita olímpica.

Cuando la situación era límite, y el retraso provocado por los vecinos estaba ya poniendo en peligro que el eje de movilidad estratégico que representaba la Ronda pudiera estar listo en tiempo y forma, los responsables políticos se mostraron dispuestos a negociar con los vecinos. En pocas semanas se llegó al acuerdo de cubrir el 60 % del espacio que la Ronda atravesaba el Distrito (1.300 metros lineales), y situar en el nuevo espacio ganado zonas ajardinadas y equipamientos largamente reclamados por los barrios. Al mismo tiempo se negoció que de superarse el nivel de ruido de los 65 decibelios, el municipio procedería a cubrir otros tramos que en el aquel momento no se realizaron.

En el mes de julio se completaron las Rondas, se inauguraron sin problemas, y los Juegos pudieron contar con esa infraestructura básica, en perfecto funcionamiento. En 2002, un total de 170.000 vehículos utilizaban diariamente la ronda de Dalt en sus trayectos y en la zona no cubierta de Nou Barris el ruido alcanzaba algunos días los 90 decibelios. Los vecinos esgrimieron el acuerdo firmado en 1992 y exigieron nuevas obras de cobertura, que implicaban otros 1.200 metros. El ayuntamiento atendió a la petición, y se procedió a obras de remodelación que sin cubrir del todo la vía (ya que ello generaba un túnel excesivamente largo en zona urbana y con mucho tráfico), permitieron rebajar muy notablemente la polución sonora.

Hoy día, la única zona de la Ronda de Dalt cubierta con losas de hormigón (que es la parte norte del gran cinturón que rodea la ciudad junto con la Ronda Litoral) es precisamente la que atraviesa el distrito de Nou Barris.

Fuente: elaboración propia

Veremos más adelante hasta qué punto es eficaz el uso de estas estrategias, pero antes nos ocuparemos de modalidades alternativas de cambio en el equilibrio de los recursos de los actores, especialmente aquéllas que consisten en el debilitamiento de los recursos de los actores que ejercen el rol de opositores.

También en este caso se trata de una estrategia ya antigua. Dividir al enemigo, debilitar su credibilidad, neutralizar sus armas principales, representan opciones que, a pesar de ser consideradas poco caballerasas, han sido pensadas y realizadas innumerables veces.

De hecho, la historia política de todos los países está repleta de episodios en los que los adversarios políticos han sido atacados, ya sea por su vida pública como por su vida privada, haciendo estallar escándalos, alimentando campañas publicitarias, generando «revelaciones» más o menos verídicas, preparando dossiers, difundiendo sospechas.

Dichas prácticas en las decisiones que afectan las políticas no son del todo desconocidas. Sin embargo, cabe decir que ésa no es una estrategia que podamos calificar de frecuente, en parte, por la especial configuración de la puesta en práctica de las decisiones de políticas. Bloquear o estimular la innovación es muy distinto a destruir a un líder político. En el primer caso está en juego la solución a un problema; en el segundo, la distribución del poder político.

Asimismo, dado el carácter tendencialmente destructivo de esa estrategia de descrédito, el uso de dichas tácticas es más frecuente por parte de aquéllos que quieren mantener el *statu quo*, que por parte de los promotores de la innovación.

Más allá de estas prácticas, se dan, sin embargo, circunstancias en las que la devaluación de los recursos de los opositores ha mostrado cierta eficacia en el sentido de generar mejores condiciones para conseguir cambios decisionales.

Un primer ejemplo es el uso, bastante frecuente, de confrontar opiniones de expertos. Cuando los opositores de una transformación han sido capaces de movilizar y difundir recursos cognitivos —por ejemplo, las cuantificaciones de los daños ambientales generados por un proyecto de infraestructuras—, la reacción de los promotores ha sido la de llamar a nuevos, y aparentemente más competentes, expertos para contestar las diagnósticos catastróficas y reforzar en la población la idea de que no van a producirse impactos ambientales significativos. Sin embargo, la consecuencia más probable de la oposición entre expertos es que acabe devaluándose el conjunto de la objetividad del conocimiento científico a ojos de la opinión pública «no experta». Lo que acaba, normalmente, jugando a favor de los opositores que pueden así aprovecharse del «miedo a lo desconocido» o, a un nivel supe-

rior de sofisticación, invocar el principio de precaución (que prevé que la ausencia de certezas científicas sobre los efectos nocivos de un comportamiento, no supone un motivo suficiente para excluir la posibilidad de regulación) (Cameron, Wade Gery, 1995). Por lo demás, ya hemos visto, cuando discutímos la figura del **experto** en los procesos de *políticas*, cómo la existencia de disputas científicas provocaban la desvalorización del valor y el peso del conocimiento como recurso, con consecuencias a menudo negativas en cuanto a la capacidad de resolver los problemas.

Un tipo de casos en que este tipo de planteamientos pueden constatarse son los relacionados con la localización de infraestructuras no deseadas. En el Box 7.3 podemos constatar algunos de los elementos que hemos mencionado.

BOX 7.3 EL CASO DE LAS MINAS DE CARDONA

En el año 1996, el gobierno de la Generalitat de Catalunya, que estaba a la búsqueda de un emplazamiento para colocar un depósito de residuos industriales especiales (pilas, baterías, fluorescentes, medicamentos, aceites de automoción, pinturas, aerosoles, etc.), propuso al ayuntamiento de la ciudad de Cardona, una población situada en la provincia de Barcelona, utilizar una mina de sal, que había sido clausurada pocos años antes, para tal finalidad. Cataluña producía entonces unas 830.000 toneladas anuales de residuos de este tipo, de las cuales unas 160.000 no podían ser tratadas ni comercializadas. El depósito de Cardona acogería unas 100.000 toneladas anuales. El gobierno catalán se basaba en la experiencia alemana al respecto, donde estaban en funcionamiento hasta 13 instalaciones de este tipo en zonas geológicas salinas, normalmente antiguas minas, sin que se hubiera producido ningún tipo de efectos secundarios. Por otro lado, Cardona estaba en proceso de recesión, perdiendo población, debido al cierre de la mina y las industrias auxiliares. La mayoría política que gobernaba el ayuntamiento decidió aceptar la solicitud, condicionada a que un referéndum entre los ciudadanos de Cardona así lo ratificara. La polémica surgió de inmediato por diversas razones. Entre los opositores se contaban aquellos que querían modificar la imagen de una Cardona industrial y pretendían vincular su futuro desarrollo al turismo y a la agricultura. En ese sentido, el estigma que podía representar la instalación del depósito iba totalmente en sentido contrario a sus deseos. Entre los partidarios se contaban precisamente los que ahoraban los puestos de trabajo y la actividad económica perdida con el cierre de la mina y que veían en la instalación del depósito una nueva oportunidad (se crearian 50 puestos de trabajo). El resto de la ciudadanía se mantenía a la expectativa.

Dado que uno de los grandes argumentos a favor de las minas de sal para este tipo de instalaciones era su total estanqueidad y estabilidad, que

evitaba contaminaciones en el subsuelo y en el acuífero, el debate se trasladó esencialmente a este tema. La Plataforma creada en contra del proyecto empezó a expresar dudas sobre la estanqueidad, ya que se conocían filtraciones anteriores que afectaron al río Cardoner que pasaba por la población. Dado el carácter de la polémica, se decidió encargar informes técnicos al respecto. Pero desde el frente opositor se impugnó su fiabilidad dado que se consideraba que sus autores, empresas de análisis geológico, etc., eran proclives a manifestar su acuerdo con los planteamientos de la administración. Desde ese sector se presentaron otras alternativas de estudio. Al final, la tensión fue aumentando, y el gobierno municipal decidió, a principios de 1998, retirar su oferta, sin esperar incluso a que se hicieran públicos esos informes.

Fuente: Llurdés, Saurí, Cerdà, 1999

Otra manera, bastante frecuente, de intentar devaluar los recursos de los actores confrontados es recurrir a los tribunales, práctica que ha entrado a formar parte de la normalidad en muchos tipos de decisiones. También en este caso se trata de un arma clásica de los defensores del *status quo* —cuantos procesos decisionales relativos a infraestructuras han sido bloqueados o retrasados por recursos judiciales, que solían basarse en irregularidades procesales en la fase de instrucción o en la decisional, que poco o nada tenían que ver con la sustancia del problema o con la bondad de la solución— y, sin embargo, no faltan ejemplos del uso de la «táctica judicial» incluso para forzar una decisión innovadora. En ambos casos, de todos modos, recurrir a los tribunales sirve para debilitar los recursos de los «adversarios» en un juego de suma cero.

El ejemplo presentado en el Box 7.4 hace referencia a un caso de éxito relativo a una cuestión a la que ya nos hemos referido anteriormente, la transformación de una reserva natural en una zona húmeda de la Toscana.

BOX 7.4 LA RESERVA NATURAL DE LA DIACCIA BOTRONA

El caso hace referencia a una gran zona húmeda —cerca de 1.000 hectáreas— de propiedad estatal que en 1935 fue dada en concesión a la Provincia de Grosseto, que a su vez confió su gestión a la Asociación Nacional de Cazadores (Federaccia) para la práctica de la caza. Cuando faltaban pocos meses para que caducara la concesión (la fecha límite era diciembre de 1987) se abre un debate impulsado primero por la Liga Italiana para la Protección de los Pájaros (LIPU) y posteriormente por la World

Wildlife Fund (WWF) para la transformación de dicha área en reserva natural. En contra de la propuesta se declaran inmediatamente los cazadores y entidades locales, e incluso la propia Provincia de Grosseto, de la que de hecho depende la Comisión Provincial de Caza. En junio de 1987 la Provincia decide renovar la gestión de la Diaccia Botrona a Federcaccia por un periodo de 6 años.

En ese momento, la WWF toma la iniciativa.

- Pide al Ministerio de Medio Ambiente la transformación del área en reserva natural, ofreciéndose simultáneamente como candidata a la gestión de la misma.
- Pide al Ministerio de Finanzas (el propietario del área) la concesión para su gestión.
- Pide conjuntamente con otras asociaciones ambientales, inclusión del área en el Parque nacional de la Maremma.
- Pide y obtiene financiamiento de la Comunidad Europea para desarrollar un estudio preliminar sobre la gestión del área.
- Presenta una denuncia a la Fiscalía de la República contra los responsables de la Provincia de Grosseto por «daños ambientales», presentando evidencias sobre los daños causados en la gestión precedente y destacando la «peculiar» renovación de la convención con Federcaccia cuando faltaban pocos meses para que caducara la concesión.

El conjunto de estas acciones tiene importantes consecuencias sobre el proceso decisional. De hecho, en febrero de 1990 el Tribunal pone bajo embargo judicial toda el área y se abre un procedimiento penal contra el Presidente de la Provincia de Grosseto y contra los asesores provinciales.

Como reacción a la intervención de la magistratura, en marzo del mismo año, la Provincia y los ayuntamientos interesados organizan unas jornadas en las que de hecho se acepta la propuesta de los ecologistas de proteger el área. Esto representa el punto de inflexión de la historia, que, después de otros momentos conflictivos, llevará en 1996 a la creación de una reserva natural regional cuya gestión será confiada a la Provincia. Mientras tanto, en febrero de 1995 se celebra el juicio contra los administradores provinciales, que termina con la absolución de todos los imputados.

Es obviamente difícil decir con certeza qué importancia ha tenido la preocupación por el hecho de haber sido imputados a la hora de modificar la actitud de la Provincia en la disputa entre cazadores y ecologistas, pero es igualmente cierto que la acción judicial junto con el embargo judicial que arrebató la disponibilidad del área a la Provincia, contribuyó a que el proceso decisional condujese a la victoria final de las organizaciones ecologistas.

Fuente: elaboración propia

Para terminar con este primer conjunto de estrategias decisionales, la relativa al uso y alteración de los recursos, se pueden formular dos observaciones generales.

La primera es que las ventajas de tales estrategias, y en particular el hecho de que son compatibles con cualquier definición inicial del problema, con cualquier tipo de juego, con cualquier tipo de modalidad de interacción, representan también un fuerte límite a su eficacia. Precisamente, su «facilidad» (o previsibilidad) es también su fragilidad, especialmente desde el punto de vista del innovador. Precisamente porque se espera que los promotores añadan recursos relevantes, para superar las probables resistencias, los opositores se apresuran a hacer lo mismo tratando de ampliar la coalición de todos aquéllos que, por un motivo u otro, tienen objetivos coincidentes con el mantenimiento del *statu quo*. La consecuencia es la formación de dos bandos confrontados, más interesados en hacer crecer su propia «fuerza» que en llegar a una conclusión, cualquiera que sea. Ello genera efectos de prolongación del proceso decisional que, aunque sólo sea por la probable aparición de *shocks* o factores exógenos, juega casi siempre contra la transformación. Así, poniéndonos del lado del innovador, la estrategia de acumulación de recursos, es importante tenerla en cuenta sobre todo en la fase inicial, antes de que la propuesta se haga pública y se abra el conflicto. La fuerte acumulación de recursos, incluso desproporcionada, respecto a las movilizadas por los presuntos opositores, puede permitir tratar de actuar rápidamente en la fase decisional antes de que la coalición adversa tenga tiempo de organizarse y desplegar sus propios recursos. Esta táctica de *blitzkrieg* (la guerra relámpago teorizada por la doctrina militar alemana) no anula totalmente la potencial fragilidad de esa estrategia, pero aumenta las probabilidades de éxito.

La segunda observación general hace referencia al hecho de que la capacidad de manejar la distribución de los recursos —sobre todo cuando de lo que se trata es de aumentar los recursos de la coalición innovadora— es más eficaz cuando el bloqueo decisional se debe, más que a la presencia de confrontaciones o oposiciones, al poco interés de los actores cuyos recursos son necesarios, pero que no acaban de ver o de ser conscientes totalmente de las ventajas que podría atraerles el cambio del *statu quo*. Se trata, en cualquier caso, de una cierta paradoja. La estrategia de alteración de los recursos, compatible en teoría con los juegos de suma cero, es en realidad más eficaz cuando se usa en juegos de suma positiva, es decir, cuando el principal obstáculo a superar viene representado por el hecho que los actores, cuya cooperación es necesaria, tienen una baja intensidad de pre-

ferencias en relación con el verse comprometidos o implicados en dicho proceso. Se trata entonces, como en el caso de Le Vele presentado en el Box 7.1, y en el caso de la cobertura de la Ronda de Dalt del Box 7.2, de «hacerles ver» la importancia del problema, en un caso por medio de la movilización de los medios de comunicación, y de atribuirles ventajas en términos de visibilidad y consenso, lo cual es particularmente significativo cuando se trata de actores políticos. Y en el otro, de poner en cuestión algo particularmente significativo para los decisores públicos que se usa como palanca para conseguir los objetivos de los promotores.

7.2.2. EL MANEJO DE LAS MODALIDADES DE INTERACCIÓN

La segunda familia de estrategias que queremos examinar hace referencia al empleo de las modalidades de interacción. O sea, tal y como hemos visto en el capítulo 5, de las reglas que regulan el uso de los recursos en la interacción entre los actores. Estas reglas, recordemoslo, son la **confrontación**, cuando los recursos están ya «establecidos», la **negociación** o *bargaining*, cuando existe la posibilidad de intercambiarlos, y la **colaboración** o *problem solving*, cuando existe la posibilidad de «poner en común» recursos para obtener la transformación deseada. Es bastante obvio que tratar de modificar tales modalidades puede tener efectos decisivos en el éxito decisional, ya sea bajo el perfil de la eficacia como en el de la eficiencia (el tiempo de la decisión).

Sin embargo, es evidente que cada actor, en nuestro caso el innovador, puede actuar unilateralmente en la dirección del cambio, siempre que no le preocupe ir hacia un conflicto abierto, es decir, la confrontación. En todos los demás casos, las reglas decisionales deben ser compartidas por el resto de grupos interesados. Para negociar y, con mayor motivo, para colaborar, es necesario ser al menos dos.

Así, la versión más simple de esta estrategia decisional es sustancialmente la siguiente: si el innovador considera que los recursos en su poder, o los que puede fácilmente movilizar, son suficientes para alcanzar sus objetivos, tendrá interés en forzar la decisión hacia una única salida, en la que todas las partes estarán obligadas a mostrar sus propios recursos en una lógica de confrontación. La metáfora más clara es la de un jugador de póker que, al final de las sucesivas apuestas, decide «ver» las cartas en posesión de los demás jugadores.

Es ésta una práctica bastante difundida en los procesos de *policy making* y que, con frecuencia, es capaz de dar resultados positivos al

menos en cuanto a la decisión formal se refiere, aunque muchas veces lo que ocurre es que la parte opositora reemerge en el estadio de la implementación, generando entonces confrontación e intentos de bloqueo en esa fase de puesta en práctica.

Pensemos, por ejemplo, en el uso frecuente de la «moción de confianza» en el proceso legislativo italiano, que consiste en la decisión por parte del gobierno de condicionar su propia existencia a la aprobación de una propuesta de ley presentada por ellos mismos, vinculando aprobación de la ley y confianza parlamentaria. Esta estrategia tiene la consecuencia de dramatizar el conflicto con la oposición, compactando la mayoría y sofocando así cualquier disidencia interna, y tiene asimismo el beneficio no desdeñable de acortar el proceso parlamentario comprimiendo el tiempo de debate en el Pleno. Se trata de un clarísimo caso de «estrategia excluyente» (Bobbio, 2010), donde la participación queda rígidamente restringida a los miembros del Parlamento, y que se basa en la simplificación del proceso decisional mediante el uso de recursos legales (el derecho a solicitar la moción de confianza) y políticos (la existencia de una mayoría parlamentaria también restringida).

De igual modo, y basándose asimismo en el sumatorio o acoplamiento de recursos políticos y legales, tenemos el caso de recurrir a referéndum, que en numerosos sistemas políticos (desde Suiza a California) no sólo puede ser reclamado por los ciudadanos, sino que puede servir también para introducir directamente nuevas formas de ley (en España en forma de Iniciativa Legislativa Popular). Por ejemplo, en Suiza se han dado numerosos casos en los que el referéndum se ha utilizado para condicionar las alternativas de *policy* y para forzar una innovación que tanto los partidos políticos como las asambleas parlamentarias eran reacias e incluso contrarias a adoptar. Por lo demás, ejemplos de este tipo no son, en absoluto, escasos en Italia o España. Baste recordar que la transformación de la ley electoral italiana —un campo de políticas en el que los partidos políticos son, no sólo los *policy makers*, sino también los sujetos que soportan los costes y beneficios de la decisión— y que fue posible gracias al referéndum de 1991 que abolió la preferencia múltiple en las elecciones de la Cámara de Diputados. A un nivel completamente diferente, cabe recordar el referéndum consultivo celebrado en Milán en mayo de 1985 en el que los milaneses fueron llamados para expresar su opinión respecto al cierre al tráfico en el centro histórico (y más del 70 % respondieron afirmativamente). Un ejemplo, en parte similar, lo tenemos en España con el referéndum planteado por el gobierno de Felipe González en 1986 para sancionar (sin que ello fuera constitucionalmente necesario) el

ingreso de España en la OTAN, y que, tal como fue planteado —vinculándolo a la entrada a la Unión Europea, y poniendo en un brete a la oposición, que era atlantista pero antisocialista—, evitó, al situar el tema en un marco en el que las coordenadas de *cleavage* político derecha-izquierda no funcionaban, riesgos evidentes de fractura en su partido y entre sus votantes.

Dicho esto, este primer grupo de estrategias contiene también riesgos significativos. Si en el caso del recurso al voto de confianza, un abuso del instrumento puede llevar a envenenar las relaciones entre la mayoría y la oposición con consecuencias incluso devastadoras para el buen funcionamiento de las asambleas (por ejemplo, si la minoría recurre sistemáticamente a maniobras obstrucciónistas, obstaculizando el desarrollo del trabajo), no son pocos los referéndums que han dado resultados contrarios a las esperanzas y a las expectativas de los sondeos de opinión de los promotores de la propuesta.

Desde el caso de la terminal de GNL en Monfalcone (Gallimbeni, Piani, Zeppetella, 1999) a la reestructuración de la Avenida Diagonal en Barcelona, las encuestas infravaloraron el hecho de que una opinión pública favorable no tiene por qué traducirse automáticamente en mayoría en las urnas, por el simple hecho de que la intensidad de las preferencias de los opositores que temen los efectos negativos que pueden derivarse de la decisión, y que les incita a ir en masa a las urnas, es muy superior a la de los potenciales partidarios que tienden a abstenerse en mayor proporción. Y mucho más, como fue el caso en Barcelona, cuando al propio tema de la consulta se une la posibilidad de castigar con el voto negativo un gobierno local muy desgastado tras más de treinta años de dominio de la misma coalición política (véase Box 7.5).

BOX 7.5 EL CASO DEL REFERÉNDUM SOBRE LA DIAGONAL (2010)

La Diagonal es una de las principales arterias de Barcelona, ideada por el urbanista Ildefons Cerdà como uno de los ejes que rompían con la estructura reticular de su ensanche. Se trata de una avenida de casi 11 km de longitud que cruza toda la ciudad, desde el límite del municipio con Esplugues de Llobregat (distrito de Les Corts) hasta el mar (zona de Diagonal Mar y parque del Fòrum). Sin duda alguna, es una de las vías más emblemáticas y significativas de la ciudad.

En el año 2008, el Ayuntamiento de Barcelona inició un proceso participativo, abierto al conjunto de la ciudadanía, sobre la reforma de la Diagonal. La reforma se enmarcaba en debates más amplios, sobre la movilidad y el uso del espacio público en la ciudad, y pretendía convertirse en un

caso emblemático sobre cómo definir una nueva forma de pensar el espacio público y la movilidad en la ciudad del siglo XXI. La necesidad de reformar la avenida parecía evidente. La propuesta surgió de la coalición de gobierno (PSC y ICV-EUiA), pero tanto ERC como CiU, con algunas condiciones, compartían esa necesidad. En paralelo, desde la sociedad civil se creó la Plataforma Diagonal per a Tothom, en la que diversas entidades (asociaciones de vecinos, sindicatos, organizaciones ecologistas y organizaciones de consumidores, entre otras) defendían la necesidad de la reforma bajo múltiples argumentos. Al mismo tiempo, el enfoque participativo parecía imprescindible para garantizar la viabilidad social de un proyecto estratégico para la ciudad.

Aunque la parte más visible del proceso participativo fue la consulta final, el mismo constó de cuatro fases previas: una fase de información y comunicación, una fase de aportaciones en la que los vecinos podían realizar propuestas sobre la reforma; una fase de devolución de las propuestas y una fase de debate de las alternativas. Durante la fase de propuestas se realizaron talleres sectoriales, talleres vecinales, talleres en escuelas e institutos y un formulario de recogida de propuestas (presencial y online) que podían llenar tanto los empadronados en Barcelona como el resto de usuarios de la ciudad. En esta fase participaron 30.000 personas y se recogieron 175.000 propuestas.

La fase final del proceso consistió en una votación, en la que dando por supuestos o por implícitos acuerdos más de fondo con la reforma y la movilidad en la ciudad, se presentaban tres alternativas concretas de diseño de la arteria: A) convertir la Diagonal en un boulevard, B) convertir la Diagonal en una rambla y C) ninguna de las dos anteriores. El principal partido de la oposición (CiU) fue el que presionó para que a las opciones A y B se le añadiera la opción C, que fue la que finalmente resultó ganadora.

La votación, que contemplaba el voto electrónico, tuvo lugar entre los días 1 y 17 de marzo de 2010. Durante los días previos el debate político fue muy intenso, y algunos importantes medios de comunicación adoptaron una posición muy crítica con la consulta, que fue convirtiéndose, de hecho, en una votación sobre el gobierno de la ciudad. Al mismo tiempo, numerosos y graves problemas con el sistema de voto electrónico fueron debilitando la legitimidad del instrumento durante la votación. La tensión mediática, sumada al desgaste del equipo de gobierno (con más de 30 años en el poder) y a la proximidad de las elecciones municipales, hicieron que la consulta fuera tomada, como hemos dicho, un cierto carácter plebiscitario. El resultado fue una baja participación (12,17%) y una abrumadora victoria de la opción C (cerca del 80% de los votos). El fracaso culminó con la dimisión tanto del primer teniente de alcalde y responsable político de la consulta como de la gerente de sistemas de información del ayuntamiento. El impacto final fue que en las elecciones municipales de 2011 (en las que el PSC perdió la alcaldía por primera vez desde 1979) la mayoría de los partidos políticos habían eliminado la reforma de la Diagonal de su programa electoral.

Fuente: Marc Parés, Joan Subirats

El caso de la reforma de la Diagonal nos muestra la voluntad institucional de experimentar con nuevas formas de gobernanza participativa para incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones estratégicas, buscando así una mayor legitimidad y una mayor funcionalidad de las políticas implementadas. Sin embargo, el caso nos muestra también la dificultad para recuperar la confianza de la ciudadanía usando de manera instrumental formatos de gobernanza *top down*, así como la incapacidad del proceso participativo (seguramente por la forma como fue diseñado e instrumentalizado por parte de distintos actores) para resolver un problema real de la ciudad que, hoy en día, continúa existiendo y que no podía acabar presentándose como una simple decisión sobre el diseño de una calle o avenida.

Diferente es el caso de las «estrategias incluyentes» que se basan en la participación y la transparencia de los procesos. Éstas buscan «superar el rechazo» (Vecchi, 1992) tratando de poner en marcha modalidades de interacción basadas en la negociación o la colaboración. Precisamente porque, para ser eficaces, deben ser capaces de llegar a todos los actores interesados, por lo que resulta mucho más difícil su activación. Por otro lado, es cierto que han recibido mucha mayor atención por parte de la literatura especializada. En realidad, este último elemento se debe también al hecho de que a las estrategias incluyentes se les suelen atribuir dimensiones de valor importantes, que tienen que ver con la noción misma de democracia en una época histórica en la que asistimos a la crisis de los mecanismos de representación. La relevancia de la democracia deliberativa y el debate sobre ella que se ha desarrollado en los últimos años (una simple consulta en Google Scholar nos lo pone rápidamente de manifiesto) se entrelaza indisolublemente con el tema de las estrategias decisionales. Lo esencial es que muchos autores no se limitan a observar cómo la ampliación de la participación tenga o pueda tener efectos positivos en el éxito de las decisiones —entendiendo «éxito» aquí como la capacidad de llegar a una decisión no incremental—, sino que tienden a afirmar que por este camino se obtienen decisiones que tienen un mayor valor desde el punto de vista participativo y, por tanto, son más claramente democráticas. En otras palabras, la importancia de las estrategias incluyentes se establece no sólo a nivel de cada proceso decisional, sino por sus efectos en el sistema (Regonini, 2005). Por lo demás, la democracia deliberativa propone instrumentos que van más allá de las estrategias decisionales como, por ejemplo, los presupuestos participativos (Sousa Santos, 1998) o las *deliberative opinion poll* (Fishkin, 1993). En España, las experiencias

participativas han ido creciendo en los últimos años, sobre todo a escala local o regional, a través de procesos que han utilizado distintas estrategias en diversos escenarios de política. Son significativas las que hacen referencia a la aplicación de la Directiva europea del agua, las relacionadas con el proyecto de ley de Aragón, o muchas más en ámbitos locales (Subirats, 2006; Esplugas et al., 2011; Brugué-Parés, 2012; Font, 2001; Parés, 2009, 2011; Parés-Martí-Bonet, 2012; Ganzález-Francés, 2012).

El problema que afrontamos en estas páginas es otro, es decir, aquél que pueda explicarnos y hasta cierto punto nos permita predecir el éxito decisional, tal como se ha definido anteriormente. Tratemos pues de entender los elementos comunes a este grupo de estrategias y sus elementos diferenciales.

El elemento común más importante está representado por la descomposición del proceso decisional en dos fases. En la primera se acuerdan entre todos los interesados algunos elementos que deberán ser utilizados, con diferentes niveles de significación, en la segunda fase. En esta segunda fase se deberá tomar la decisión, una decisión que podrá ser, en algunos casos, unilateral, y en otros, fruto de negociaciones (si hay intereses contrapuestos) o de colaboración (si se reconoce un objetivo común).

Por tanto, las estrategias incluyentes de manejo y gestión de las modalidades de interacción, al basarse en expandir el proceso para abarcar a más actores, tendrán consecuencias inevitables sobre las características de la *network* y del resultado final. Sin embargo, en su versión pura se trata de efectos indirectos generados para intervenir en el modo de interacción.

A continuación examinaremos tres tipos de estrategias que pueden incluirse en esta subfamilia y que denominamos, respectivamente, **decisión participativa**, **mediación** y **debate público**. En realidad, en cada una de estas técnicas podríamos encontrar numerosas variantes, pero el orden en que las presentaremos, de más *hard* a más *soft*, entendemos que permiten dar cuenta del espacio que ocupan.

La primera, la decisión participativa, en la versión extrema consiste en el intento, por medio del manejo de las modalidades de interacción, de trasladar la elección de *policy* hacia un modelo decisional de tipo racional, por lo menos en la versión propuesta por Herbert Simon que hemos analizado en el segundo capítulo, considerándola la mejor de las opciones posibles para un problema. Sus supuestos lógicos son los siguientes:

- Existencia de un problema considerado como común por todos los participantes.
- Existencia de un número limitado de alternativas.
- Existencia de un número limitado de criterios de elección.
- Existencia de indicadores compartidos para la evaluación de los criterios.

Si tales condiciones se dan de manera más o menos completa, se puede proceder del siguiente modo:

- En la primera fase se reúnen todos los *stakeholders* y todos los actores que pueden influir en la decisión y, basándose en una regla de unanimidad se definen todos los criterios a utilizar, sus pesos relativos y la manera de medir cada uno de ellos.
- En la segunda fase se aplican —del modo más neutro posible— los criterios en la evaluación de las alternativas, se configura una clasificación de las soluciones preferibles y, si es el caso, se negocian las compensaciones para los participantes que puedan resultar penalizados por la alternativa escogida.

Esta estrategia en realidad puede tener numerosas variaciones —por ejemplo, el criterio puede ser el puro y simple acuerdo entre los participantes— y se ha aplicado ampliamente, aunque en una versión más *soft*, en los procesos de definición de los usos del suelo. Un ejemplo más *hard* es el que presentamos en el Box 7.6 que hace referencia al proceso de localización de la incineradora de residuos sólidos urbanos en el área turinense. O, en otro ejemplo, el recogido en el Box 7.7, el caso del mapa penitenciario en Cataluña, que consiguió desbloquear un tema que llevaba una década empantanado.

BOX 7.6 LA LOCALIZACIÓN DE LA INCINERADORA DE TURÍN

A principios del año 2000 la Provincia de Turín lanzó el proyecto *Non Rifiutarti Di Scegliere* (No rechaces elegir), que trataba de identificar localizaciones para un vertedero y una incineradora destinadas a tratar los residuos sólidos urbanos del área sudeste del territorio provincial que abarca 50 municipios, entre ellos la capital y un conjunto de 1.300.000 habitantes. Dicho proyecto, que «se plantea como un paréntesis informal dentro de los procedimientos legales», tenía como objetivo el alcanzar el consenso sobre la localización de las instalaciones.

Anteriormente había sido realizada, por parte de los técnicos y en base a los principios contenidos en el Plan Provincial aprobado en 1998, una preselección que identificó 38 lugares «idóneos», localizados en 18 municipios distintos.

El trabajo del proyecto se desarrolló en diversas fases:

- En primer lugar se elaboró una campaña de información para «activar» a la población y generar interés al respecto.
- Posteriormente se procedió a la creación de una comisión compuesta por varias categorías de actores: las empresas interesadas en la eliminación de residuos, las entidades locales y representantes de los comités de los ciudadanos; los grupos de interés (representantes de la empresa y sindicatos de los trabajadores); los movimientos ambientales decidieron, por diversos motivos, no participar en la Comisión, y tampoco lo hicieron algunos comités de ciudadanos, por el mismo motivo que los movimientos ecologistas, es decir, el hecho de que eran totalmente contrarios a la incineración.
- Una vez formada la comisión se procedió a verificar la lista de los lugares preseleccionados, comprobando la presencia de los requisitos esenciales; así, fueron descartados 18 posibles lugares susceptibles de contener el depósito de residuos, y 12 en el caso de la incineradora.
- El siguiente paso consistió en identificar los criterios que serían utilizados para evaluar los lugares, se partió de una serie de discusiones que permitieron identificar 13 criterios para la elección de localizaciones de la incineradora, indicando los parámetros cuantitativos y cualitativos sobre los que analizarlos.
- Concluida esta fase, se delegó a diversos sujetos la función de medir los criterios decididos en cada lugar; estos informes técnicos fueron objeto de discusión en la comisión y se corrigieron a partir de las observaciones que se plantearon.
- Una vez llegados a este punto se tuvo que afrontar la parte más delicada, la relativa a la atribución de los pesos a los diferentes criterios; se decidió permitir que cada participante en la comisión utilizase su criterio personal, aunque con algunas limitaciones para evitar una posible instrumentalización (todos los criterios tenían que tener algún peso, aunque fuese mínimo, y ningún criterio podía pesar más de 20 veces que el que hubiera obtenido una menor valoración).
- Sobre esta base se utilizó la técnica del análisis de multicriterio para evaluar los sitios construyendo tantas listas (*ranking*) como participantes (en el caso de la incineradora fueron 27).
- Al comparar las listas se vio fácilmente que aparecían dos sitios (Chivasso y Volpiano) posicionados en primer lugar en todas las listas y que, por tanto, eran los escogidos para la fase siguiente.
- A finales del 2001, después de año y medio de intenso trabajo —y casi dos años después del inicio del proyecto—, la Comisión convocó la última reunión en la que los representantes de todas las administraciones candidatas a albergar las infraestructuras acabaron firman-

do los documentos que contenían la evaluación final y el protocolo sobre las garantías, la seguridad de las instalaciones y las compensaciones para la comunidad escogidas para las localizaciones.

Llegado este punto sucedieron varias cosas, algunas de ellas previsibles, otras no:

- Se organizó la oposición por parte de los comités ciudadanos de la zona interesada y de las organizaciones ecologistas que cuestionaron la necesidad y la oportunidad de construir una incineradora.
- En febrero de 2002 emergió claramente el interés del Ayuntamiento de Turín de albergar la incineradora, ya que, entre otras cosas, representaría un ahorro económico notable y la extensión de la red de calefacción.
- El ayuntamiento de Chivasso declara la indisponibilidad del área preescogida e inmediatamente el Ayuntamiento de Volpiano afirma que no aceptará el inicio del procedimiento de evaluación del impacto ambiental si no hay alternativas que permitan una verdadera comparación entre posibles ubicaciones.

La consecuencia final es que el proceso de localización descrito anteriormente queda completamente arrinconado y se inicia un nuevo proceso. En julio de 2005 la decisión fue localizar la incineradora en el interior de la ciudad de Turín, concretamente en la localidad de Gerbido. Los trabajos de construcción se iniciaron —después de un largo camino salpicado de numerosos recursos jurisdiccionales— en julio de 2010.

Caso recogido en Bobbio, 2002

BOX 7.7 DISEÑO DE UN MAPA PENITENCIARIO

El contexto de partida

Una de las decisiones más relevantes para la política penitenciaria es aquella que atañe a la ubicación de las prisiones. Decidir dónde se construye un equipamiento penitenciario depende de múltiples variables: el tamaño previsto, la conectividad del emplazamiento, la proximidad con los familiares, las relaciones con el entorno, las reacciones de los vecinos, la seguridad, etc. Simultáneamente, la ubicación de una prisión es en sí misma una variable muy relevante para entender el modelo de política penitenciaria que se desarrolla. Estamos, en definitiva, presentando un caso de toma de decisiones en un contexto donde intervienen múltiples variables y donde, obviamente, se produce el cruce de múltiples valores e intereses.

Cataluña es en España la única Comunidad Autónoma que, desde finales de los años ochenta, dispone de competencias penitenciarias por-

que así lo solicitó. Por lo tanto, tiene capacidad política y administrativa no sólo para construir estos equipamientos, sino para decidir dónde los construye. Esta capacidad legal deriva, como declaramos, de la voluntad política de ejercerla y, al menos hasta la crisis de 2008, con la suficiente disponibilidad de recursos económicos para poderla implementar.

Junto a estas competencias y capacidades, la década de los noventa supuso una enorme presión sobre un sistema penitenciario crecientemente desbordado, donde el déficit de plazas penitenciarias causaba graves situaciones de hacinamiento. Las razones eran múltiples, pero destacaríamos el incremento poblacional (alrededor de 1.000.000 más de habitantes, procedentes de la inmigración, en una zona que contaba con algo más de 6.000.000) y el endurecimiento del Código Penal (que convirtió a España en uno de los países con mayor porcentaje de presos). Y, finalmente, también es importante recordar que la opinión pública se mostró, durante esta década, crecientemente preocupada por lo que se consideraba un sistema penal excesivamente blando en lo referente al cumplimiento de penas. La ciudadanía, en otros términos, no se mostraba reacia a la construcción de prisiones, sino más bien al contrario.

Así pues, en el año 2003, tras producirse un cambio en el Gobierno de la Generalitat de Cataluña que ponía fin a 23 años de gobierno ininterrumpido de Jordi Pujol y de su coalición, el nuevo ejecutivo disponía de competencias para diseñar un mapa penitenciario, de los recursos económicos necesarios para construir prisiones, de datos objetivos que avalaban la necesidad de nuevas plazas penitenciarias, de voluntad política para hacerlo y de una opinión pública que, al menos en términos genéricos, se mostraba bien predisposta a que se construyeran nuevos equipamientos penitenciarios. Todas esas condiciones se habían dado en los años anteriores, pero, en cambio, la construcción de nuevas cárceles había quedado bloqueada desde 1992. Se había procedido a ampliar algunos de los equipamientos ya existentes, pero no se consiguió construir nuevas prisiones en nuevos emplazamientos.

Las razones de la no decisión

Podría parecer extraño que, en el contexto anteriormente descrito, no se tomara la decisión de construir ninguna prisión durante más de una década. Aunque lo cierto es que se trata de una situación muy frecuente. Una situación que ha venido siendo analizada desde la lógica de los NIMBY (*not in my backyard*) o, usando la terminología que se popularizó en Cataluña y España, por la influencia de la Cultura del No. Nos referimos a las reacciones que se generan frente a determinadas iniciativas políticas que, por una parte, los ciudadanos reclaman y, por otra parte, se niegan a asumir por algunas de las externalidades negativas que generan. Queremos energía eólica, pero nos molestan los molinos de viento; exigimos cobertura para la telefonía móvil, pero no aceptamos una antena en nuestro tejado; o, volviendo a nuestro caso, estamos a favor de encerrar a cuantos más delincuentes mejor en las prisiones, pero no permitimos que éstas se construyan cerca de nuestras casas.

No es aquí el lugar para profundizar en una discusión sobre los efectos NIMBY y, por lo tanto, nos limitaremos a exponer, de manera muy sintética, las dos principales razones que explican el bloqueo de la decisión sobre las nuevas ubicaciones penitenciarias:

- En primer lugar, a menudo se culpabiliza a los propios ciudadanos de las dificultades asociadas a este tipo de decisiones. Los individuos, cada vez más aferrados a la estricta defensa de sus intereses particulares, serían incapaces de entender que, a menudo, el interés colectivo exige ciertos sacrificios personales.
- En segundo lugar, los gobernantes, que ya anticipan las dificultades, tienden a tomar estas decisiones sin la imprescindible información, transparencia y diálogo con los diversos actores implicados. Se suele considerar que se trata de decisiones polémicas y que, por lo tanto, es mejor adoptarlas de manera excluyente o discreta, sin generar ruido.

En el caso del mapa de equipamientos penitenciarios al que queremos referirnos, pretendemos situar el foco en la segunda razón. Es cierto que el creciente individualismo dificulta la adopción de determinadas decisiones (porque aparentemente podrían afectar la seguridad de mi barrio, el precio de mi vivienda o la percepción exterior sobre mi territorio), pero consideramos que la forma de superarlas no es culpabilizar a los ciudadanos sino modificar los procesos decisionales. En realidad, hasta que no se trasladó el énfasis de la primera a la segunda explicación —a partir de 2004— la decisión había estado bloqueada. En este caso se constata que la ciudadanía únicamente permitió a los responsables públicos tomar la decisión cuando se les explico el proyecto de manera transparente y cuando, además, se les permitió opinar y se escucharon sus temores y sus propuestas.

No se trataba, en definitiva, que unos ciudadanos egoístas no permitieran la construcción de unos equipamientos públicos necesarios. Se trataba, más bien, de unos ciudadanos que no permitían que sus representantes tomaran decisiones que les afectaban desde la exclusión, la opacidad y la incapacidad para escuchar.

Desbloquear la decisión y definir el nuevo mapa penitenciario

A partir de 2004, tras el cambio ya citado en la composición del gobierno autonómico, se planteó la necesidad de desbloquear el mapa penitenciario y la determinación de hacerlo a través de un proceso decisional abierto, inclusivo, transparente y participativo. Este proceso se desarrolló durante el año 2004 y culminó, ya en el 2005, con la aprobación de un plan que identificó 5 nuevos emplazamientos para 5 nuevas prisiones.

Simplificando, podemos esquematizar el proceso decisional a partir de 5 etapas:

1. *Definir los criterios de la política.* Una fase que resultó clave —y que curiosamente no se había llevado a cabo durante la anterior década de no decisión— consistió en definir los criterios políticos que orientaban la ubicación de las prisiones. Sin estos criterios, las soluciones parecían responder a criterios de estricta oportunidad u oportunismo y como tales eran percibidas por los ciudadanos. Es decir, no se trataba de situar la prisión en el lugar en el que se suponía que habría menos resistencias (porque sus habitantes eran pocos o porque tenían dificultades económicas y podían ser más fácilmente compensados) sino en aquellos territorios que reunían determinadas características. Sumariamente, en nuestro caso se consideró que las prisiones tenían que ser pequeñas, cercanas a núcleos urbanos, fácilmente accesibles, distribuidas por todo el territorio catalán, etc. Detrás de estos criterios había un posicionamiento sobre el modelo penitenciario que políticamente se pretendía impulsar.

taban la ubicación de las prisiones. Sin estos criterios, las soluciones parecían responder a criterios de estricta oportunidad u oportunismo y como tales eran percibidas por los ciudadanos. Es decir, no se trataba de situar la prisión en el lugar en el que se suponía que habría menos resistencias (porque sus habitantes eran pocos o porque tenían dificultades económicas y podían ser más fácilmente compensados) sino en aquellos territorios que reunían determinadas características. Sumariamente, en nuestro caso se consideró que las prisiones tenían que ser pequeñas, cercanas a núcleos urbanos, fácilmente accesibles, distribuidas por todo el territorio catalán, etc. Detrás de estos criterios había un posicionamiento sobre el modelo penitenciario que políticamente se pretendía impulsar.

2. *El decreto de compensaciones.* En este tipo de políticas, que incorporan equipamientos no excesivamente «populares», suelen existir compensaciones (de diverso tipo) para aquellos territorios que acogen esas instalaciones «no deseadas». En primer lugar, las compensaciones pueden distribuirse a través de un «cuasi-mercado» aquél municipio que acoja una prisión tendrá determinadas contrapartidas y, a partir de aquí, que compitan. En segundo lugar, pueden generarse situaciones de negociación bilateral, de manera que las compensaciones no sean genéricas, sino que se adapten a las necesidades del territorio que ha sido previamente escogido. Y, en tercer lugar, puede aprobarse un decreto ley más general, de manera que, cuando se tome la decisión, los municipios tienen perfectamente claras las compensaciones que les corresponde. En el caso que nos ocupa, se escogió la tercera opción.

3. *Aprobación de los criterios por parte de la Mesa Penitenciaria de Cataluña (MPC).* En este tercer estadio no se había aún decidido dónde iban a ubicarse las prisiones, pero se disponía de criterios y, por lo tanto, se procedió a someterlos a un proceso de información y debate público. Se trataba de criterios políticos que, por supuesto, no despertaban la misma polémica e interés que la decisión de la ubicación. Esa fue la razón para usar la MPC, un órgano previamente existente en el que periódicamente se reunían los diversos actores vinculados a la política penitenciaria. Un espacio para debatir y posteriormente aprobar los criterios que debían cumplirse en el momento de tomar la decisión.

4. *Identificación de los 5 nuevos emplazamientos.* Dotados de estos criterios, en esta cuarta fase los responsables de la política penitenciaria —haciendo ejercicio de su posición de autoridad— decidieron los 5 emplazamientos para los nuevos centros penitenciarios. No se sometió previamente la decisión a la aprobación de los afectados, pero si que se fue muy escrupuloso en que cumpliera con los criterios fijados en las etapas anteriores.

5. *El forum «Prisiones y Territorio».* Finalmente, una vez adoptada la decisión sobre el emplazamiento se convocó a los diversos actores implicados a un «fórum de debate». No se trataba de discutir donde iban a construirse las prisiones sino sobre cuál era la mejor manera

de integrar una prisión en un territorio. Para ello, las aproximadamente 100 personas que participaron en el fórum empezaron identificando sus temores y prejuicios, buscando cómo conjurarlos y concluyeron con una serie de reclamaciones y/o propuestas a los responsables de la política penitenciaria. Estos responsables, una vez valoradas las reclamaciones y propuestas, convocaron de nuevo el fórum y dieron respuestas a las demandas recibidas. Se trataba, en definitiva, de articular una última fase donde se escuchara a los actores y donde sus palabras fueran realmente tomadas en consideración. No todas las demandas fueron satisfechas, pero esta fase supuso algunas modificaciones que permitieron mejorar significativamente el plan de equipamientos penitenciarios.

Tras estas 5 fases, se aprobó el plan, desbloqueando una decisión que hacía más de una década que se posponía. No fue una decisión compartida por todos los actores, como suele pasar, pero fue una decisión dotada de suficiente legitimidad como para que pudiera ser aceptada e implementada. El ejercicio supuso avanzar en la posibilidad de que los diversos actores puedan entender y construir la existencia de un interés colectivo, mientras que también se evidenció que son mucho menos tolerables aquellas decisiones que se adoptan sin explicaciones, sin transparencia y sin participación. En este caso parece confirmarse que las decisiones complejas reclaman más inclusión, apertura y diálogo que cerrazón y discreción.

Fuente: Quim Brugué (IGOP-UAB)

El fracaso de la experiencia turinense indica la fragilidad de este tipo de estrategias en ciertos casos. Mientras que el caso del mapa penitenciario, pone de relieve la importancia de modificar la perspectiva y la estrategia a partir de la cual se operaba anteriormente y buscar en la distribución y la transparencia, nuevos elementos para sortear anteriores bloqueos.

Hemos ya señalado la dificultad de implicar efectivamente a todos los *stakeholders* dado que hay actores que no tienen ningún interés en participar desde el momento en que tienen objetivos sustancialmente contrapuestos a la misma definición del problema que se proponía. En el caso de Turín ello apunta, en primer lugar, a los grupos ecologistas que cuestionan la necesidad de construir una incineradora basándose en su convicción de que tendría efectos negativos en la política de reducción de residuos. En segundo lugar, al final hubo asimismo interferencias procedentes probablemente de contraposiciones entre la capital y los municipios de la periferia —por tanto, objetivos de proceso— que se habían mantenido bajo control en la fase participativa propiamente dicha. Y, finalmente, en un proceso necesariamente lar-

go es bastante inevitable la emergencia de aspectos exógenos (las elecciones municipales, las oportunidades de desarrollo de las empresas municipales, etc.) que resulta imposible que no acaben teniendo consecuencias en el mayor o menor éxito de la estrategia. En el caso de Cataluña y las prisiones, el cambio de gobierno, y la capacidad de alianzas con actores locales fue clave. En zonas, en las que de plantearse una gran prisión que acogiera reclusos de todas partes hubiera resultado imposible, al proponerse una lógica de mapa que cubriera todo el territorio y en el que cada zona asumiera su parte, permitió que algunos actores clave pudieran ver el tema desde otra perspectiva, evitando oposiciones cerradas.

Pero quizás hay una razón teórica más general que explique el fracaso en muchos casos de este tipo de ejercicios. En definitiva, consisten en el intento de poner en marcha, aunque sea de manera participativa, un ejercicio de planificación y, por tanto, de «decidir sobre decisiones futuras», por lo menos en el sentido de decidir «cómo» se debe decidir (Dente, 2011). El punto es que, como dice Scharpf (1986a), el intento de mejorar el proceso de *policy making* a través de una mejor *meta-policy* (pensemos en los llamados procedimientos de programación), está «demasiado sembrado de esqueletos de otras tantas tentativas prácticas de mejorar los procedimientos y las instituciones [que también parecían] perfectamente lógicas». Las razones, según Aaron Wildavsky, estarían en que «ninguna innovación procedural es capaz de exorcizar el carácter inherentemente político de las decisiones de política pública». En el caso del mapa penitenciario, podríamos decir que el cambio de estrategia fue precisamente evitar la perspectiva técnica y opaca anterior, y situar el tema directamente en el escenario político.

El segundo tipo de estrategias —la mediación— tiende a ser más *soft* que la anterior y, básicamente, consiste en acabar la primera fase del proceso decisional, aquella en la que se definen las reglas del juego, con la elección de un mediador, de un sujeto que tenga el deber de gestionar el proceso de manera que sea posible alcanzar una solución aceptable para todas las partes interesadas. Como ya hemos visto, cuando hablábamos de los posibles roles de los actores, dicha figura es de hecho un director de proceso y se caracteriza por no tener objetivos de contenido, o sea, relativos a la definición del problema y/o a la naturaleza de la solución a adoptar, sino sólo objetivos de proceso, que en este caso residen en mantener buenas relaciones con todos los actores implicados, independientemente de cómo acabe el proceso en sí.

Sobre el tema de la mediación, como modo alternativo de resolución de conflictos, existe una vastísima literatura, porque ha tenido

gran difusión sobre todo en el campo de las políticas ambientales y, especialmente, en los Estados Unidos (Amy, 1987; Weidner, 1995; Susskind-Cruikshank, 2001).

Un estudio reciente (Turkiewitz Allen, 2009) ha revisado 10 trabajos que a su vez reseñan 375 procesos de mediación de conflictos ambientales, mostrando que el porcentaje de éxito (definido como la capacidad de conseguir un acuerdo formal) ha sido del 74 %, el respeto de tales acuerdos del 68 %, la reducción de los costes respecto a otros métodos de resolución de los conflictos se registra en un 85 % de los casos y la satisfacción de los *stakeholders* participantes es del 75 %.

La razón que, con frecuencia, se ofrece para explicar la gran difusión de la mediación en los EE. UU., y la correlativa baja propensión del uso del instrumento en Europa, tiene que ver con algunas diferencias de naturaleza institucional. En particular, se destacan los riesgos que comporta el intento de forzar la innovación a través del uso de los recursos legales y, en general, de recurrir a la autoridad, en presencia de un sistema judicial como el estadounidense que tiene una fuerte tradición en el reconocer retrospectivamente indemnizaciones, incluso importantes, a aquéllos que pueden demostrar —por lo general ante un jurado popular— haber sufrido daños y perjuicios a causa del comportamiento de sujetos privados (p. ej., una instalación industrial) o públicos (p. ej., la falta de vigilancia en una actividad contaminante). Lo que en particular da miedo, y que motiva a los defensores de actividades con significativo impacto ambiental a entrar en procesos de mediación, es la posibilidad de que el juez reconozca las llamadas indemnizaciones punitivas (*punitive damages*) que tienen como objetivo tratar de evitar, por medio de la disuasión, qué comportamientos similares a los considerados ilícitos pueden repetirse en un futuro. Las sumas de dinero en juego, a menudo, van más allá del daño efectivamente sufrido por los demandantes (que, en cambio, conducen a las llamadas indemnizaciones compensatorias o *compensatory damages*).

A un mayor nivel de abstracción se puede decir que el elemento clave que explica el éxito del instrumento de la mediación es el interés de todas las partes en reducir la incertidumbre, tanto si se trata de verse obligado a pagar una indemnización exorbitante, como si se refiere a la duración y los costes del proceso, o al daño en la imagen que puede generar a las autoridades públicas el intentar forzar una decisión controvertida.

Esta preocupación por los efectos potencialmente devastadores e imprevisibles que tienen la *litigation* en los EE. UU., ha constituido sin duda el impulso inicial para la difusión de los métodos de resolución alternativa (en relación con el sistema judicial) de los conflictos (*alter-*

native dispute resolution o ADR). Ésta ha sido reforzada por la profesionalización gradual de la actividad de mediación, lo que ha ayudado, en el lado de la oferta, a la popularidad del instrumento. Entre otras cosas, la mediación —que podemos describir como un proceso facilitado por un profesional que trata de lograr un acuerdo formal— es particularmente eficaz cuando los intereses en juego —y, por tanto, los actores— son más de dos, y por tanto, cuando cualquier acuerdo parcial peligra de ser inaceptable para algunos *stakeholders* o actores implicados. Y, como ya hemos repetido en más de una ocasión, dicha complejidad e incertidumbre es más bien la absoluta normalidad en los procesos de innovación en las *policy*.

No es el momento de detenerse más sobre el modo de funcionar de la mediación. Baste mencionar que han sido desarrolladas algunas técnicas específicas, como por ejemplo los llamados «retiros» en los que se concentra, en un lugar aislado y por un tiempo limitado, el proceso de negociación con el fin de alcanzar el acuerdo final. Y ello incluye que un proceso de negociación inevitablemente tiende a modificar ya sea el contenido de la decisión (lo que está en juego), como las características de la *network* de los actores.

No es fácil superar los obstáculos que impiden la adopción de la práctica de la mediación para la solución de los problemas propios de las políticas públicas en países europeos como Italia o España. Existen varias razones, entre ellas la dificultad, incluso psicológica, para los titulares de los poderes públicos de entrar formalmente en un proceso que subordina el ejercicio de su autoridad al logro de un acuerdo.

Sin embargo, ello no significa que no haya ejemplos de mediación «de hecho». Se trata de una actividad no profesionalizada y, por tanto, a menudo relacionada con las características individuales de personajes muy capaces y poco reproducibles. Además suele quedar enmascarada como la atribución a un individuo o a una organización de poderes especiales. Por ejemplo, el nombramiento de comisarios extraordinarios, que pueden moverse más allá de un conjunto de normativas, encierra a menudo procesos de mediación entre intereses contrapuestos, con la consecuencia no pequeña, que el acuerdo final no es formalmente un acuerdo, sino un acto unilateral del comisario, cuyo contenido ha sido acordado con los actores participantes, pero que queda bajo la exclusiva responsabilidad de quien lo ha emitido (y, por tanto, puede ser posteriormente puesto en cuestión por quien en su día lo había aceptado). Ésta es una práctica más corriente y formalizada en conflictos laborales significativos, uno de los más recientes en España el que afectó en el 2013 a la empresa de líneas aéreas Iberia.

Para concluir este apartado, cabe destacar cómo la mediación, formal o informal, no representa la panacea para todos los problemas de *policy*. No sólo hay conflictos que no pueden ser mediados, porque implican decisiones de valor o ideológicas, sino porque en muchos casos el proceso ni siquiera se inicia, y en todo caso, basándonos en los datos que hemos mencionado anteriormente, el éxito sustancial (plenamente respeto a los acuerdos formales firmados) se logra sólo en la mitad de los casos.

Sin embargo, la ventaja de esta estrategia decisional radica en que, a diferencia de otros modos en los que se pueden modificar las modalidades de interacción, en este caso se reconoce abiertamente la presencia de intereses contrapuestos y una pluralidad de objetivos que están en conflicto entre sí. No se niega la legitimidad de dichos intereses y objetivos sobre la base de hipótesis relativas a la existencia de una racionalidad superior; tanto si se refiere a la existencia de decisiones consideradas técnicamente como óptimas, como si hace uso de conceptos de «interés público» o de «bien común». Obviamente, ello puede no gustar a quien otorga mucha importancia a los elementos normativos o de valor en la resolución de los conflictos, pero permite, en algunos casos, encontrar una solución que puede acabar funcionando.

El tercer tipo de estrategias inclusivas que analizaremos es aún más *soft* que la anterior, ya que en este caso no se trata explícitamente de encontrar una solución, más o menos compartida, sino que se limita simplemente a anteponer al momento decisional propiamente dicho, una fase preparatoria fuertemente abierta a la participación de todas las partes interesadas.

El modelo paradigmático de este enfoque surge de la experiencia y de la legislación francesa, donde se conoce como «Debate Público». Consiste sustancialmente en la práctica —obligatoria en Francia y en algunas regiones italianas— para los que promueven grandes infraestructuras de someter sus proyectos a una discusión pública previa, que permita, así, recoger las posibles objeciones y, en su caso, adecuar los propios proyectos a lo que surja en ese debate (Floridia, 2008a).

Las modalidades sobre las que se desarrolla el debate pueden ser diferentes, pero tienen algunos puntos en común. En general se nombra una personalidad externa como «garante» del proceso. En segundo lugar se elaboran toda una serie de materiales previos para proporcionar la información básica sobre el desarrollo del debate. En tercer lugar se lleva a cabo, si es necesario, una campaña informativa para que se sientan aludidos las personas o entidades que puedan estar interesadas, pero a las que no ha llegado el tema (Bobbio, 2010), aumentando así la atención de los interesados potenciales. En este momento,

se llega al corazón del proceso que consiste en convocar encuentros públicos en los que todos los interesados pueden tomar la palabra e intervenir. Algunos de estos encuentros son temáticos y otros son más generales. En general, en esta fase se decide si es necesario escuchar la opinión de expertos, a los que a su vez se les pide responder alguna pregunta de los interesados. Por último, el director del proceso (a menudo acompañado por una comisión) elabora un informe final en el que presenta las posturas, los argumentos y las propuestas surgidas durante el debate. Llegados a este punto, la palabra vuelve al propONENTE que debe decidir si y en qué medida tiene en cuenta todo lo que ha surgido para la definición final del nuevo proyecto. Ha habido varios casos de debate público en Italia (Bobbio, 2010; Floridia, 2008b), que muestran una notable variación en la duración, técnicas de participación usadas, mandato recibido por el garante del proceso, etc. Lo más habitual es que, por un lado, no tenga eficacia jurídica alguna, ni siquiera indirecta, y, por otro, que cualquier intento de limitar la discusión (por ejemplo, excluyendo la cuestión de si es necesario hacer la obra, y limitarse a discutir sólo cómo se llevará a cabo) es básicamente imposible y viene rápidamente superado por la propia dinámica del debate.

Las ventajas que se le atribuyen a esta metodología son varias:

- En primer lugar, su objetivo es que emergan precozmente toda una serie de objeciones y así dar tiempo a prepararse para contrastarlas o aceptarlas.
- En segundo lugar, dentro de estos procesos se genera un aprendizaje recíproco que es útil para todos los participantes; en particular un «conocimiento del lugar» que a menudo el promotor y diseñador del proyecto no puede llegar a tener y que, de este modo, recoge; en muchos casos el proyecto acaba mejorando gracias a la información y propuestas recogidas durante el debate.
- En tercer lugar, los actores salen de la experiencia diferentes de como entraron; tanto los ciudadanos, como los técnicos y los expertos, pero sobre todo los considerados representantes de intereses, ya sean especiales o generales, que se ven obligados a contrastar sus posturas en cada momento. Es difícil, por ejemplo, para un grupo ecologista el usar una cierta retórica del miedo que amplifica los datos cuando se encuentra frente a los diseñadores del proyecto, ya que ellos pueden responder a sus posibles exageraciones e interpretaciones más o menos tendenciosas.

- Por último, el desarrollo de un debate público evita la constante acusación de que las autoridades no escuchan a los ciudadanos, aumenta la transparencia del proceso y debilita las sospechas de que se llegue a ciertas decisiones por intereses oscuros e inconfesables.

En el Box 7.8 se presenta un ejemplo de debate público con dosis de éxito, en tanto que la realización del proyecto se inició.

BOX 7.8 EL RESORT DE CASTELFALFI

Castelfalfi es una antiquísimo pueblo medieval situado en el corazón de la Toscana en cuyo interior existía una extensa explanada (más de 1.000 hectáreas) en estado de semiabandono. Ese espacio fue adquirido, en el año 2006, por una multinacional alemana del sector turístico que en marzo del 2007, inmediatamente después de la formalización de la transferencia de la propiedad, presentó a las autoridades municipales competentes (el municipio de Montaione) un proyecto de desarrollo que preveía la recuperación de los edificios existentes, además de un ambicioso plan de construcción de nueva planta. El gobierno local rechazó el proyecto por no respetar la planificación urbanística existente. Los nuevos propietarios presentaron, en mayo de ese mismo año, una propuesta radicalmente diferente. El proyecto comprendía la edificación de instalaciones turísticas (un centro vacacional, un hotel), viviendas y, en general, nuevas infraestructuras de ocio (como, por ejemplo, duplicar el campo de golf ya existente). El gobierno local de Montaione, en julio de 2007, aprobó el plan en sus líneas generales, pero decidió, al mismo tiempo, abrir un debate público haciendo participar a la población del tema y cargando los costes del mismo a los promotores.

Todo ello se llevó a cabo bajo la dirección de un mediador, ayudado por una entidad especializada, y se concretó, entre septiembre y diciembre de 2007 —además de un gran despliegue de difusión de información tanto a través de la web como a través de la distribución de folletos publicitarios— en cinco asambleas públicas, tres reuniones temáticas (dirigidas respectivamente a comerciantes y artesanos, operadores turísticos, agricultores y a la asociación ecologista), así como una visita guiada para ilustrar el proyecto.

En diciembre de 2007, el mediador presentó el informe final que, además de exponer el trabajo realizado y las opiniones recogidas, incluía ocho recomendaciones. La primera de ellas era una consideración global positiva de la viabilidad y las siete restantes incorporaban todos los elementos relevantes como la dimensión, los recursos hídricos, la calidad arquitectónica, la calidad de la oferta turística, la reactivación de la actividad agrícola, la calidad de la ocupación y la supervisión. El consejo municipal aprobó las recomendaciones en diciembre de 2008 y el proyecto entró en

su fase de planificación de detalle, que finalizó con la aprobación del Plan Urbanístico de Actuación, cuya propuesta fue presentada, a cargo de la propiedad, en agosto de 2009 y aprobada definitivamente a finales del mismo año, a expensas de lo que acabara decidiendo la Evaluación Ambiental Estratégica.

Durante este proceso, que se articuló en una serie de pasos formales, el proyecto quedó modificado sustancialmente, incluso respecto al Plan de Viabilidad de mayo del 2007, tanto desde el punto de vista cuantitativo como, sobre todo, desde el punto de vista cualitativo. Pese a que los argumentos en contra de las asociaciones ecologistas se mantuvieron parcialmente, los actores locales parecieron en general satisfechos del equilibrio alcanzado, como puede demostrar el hecho de que la decisión a escala local fuera alcanzada sin votos en contra en el Consejo Municipal. Pero la mayor satisfacción para el Ayuntamiento, que se había comprometido en el debate público, fue haber evitado casi totalmente el llamado «síndrome Monticchiello», con el que se conoce el caso de un pueblo toscano cuyo proyecto de desarrollo de segundas residencias, generó una violenta polémica, amplificada por la prensa nacional que lo calificó de «destrucción del paisaje rural toscano». El debate público, en este sentido, sirvió, entre otras cosas, para evitar que el proyecto de Castelfalfi acabase de forma similar.

(Flondia, 2008b)

El éxito de Castelfalfi, aún más notable si se tiene en cuenta que se inició en un periodo particularmente difícil para las inversiones inmobiliarias, es probablemente debido a toda una serie de motivos que en parte van más allá de la realización del debate público. Sin embargo, no hay duda de que la estrategia decisional escogida por el Ayuntamiento, para cubrirse las espaldas, aceptada por el proponente, que por otro lado no tenía muchas alternativas, facilitó el proceso, desactivó muchas objeciones y, en definitiva, mejoró el proyecto sin alargarlo excesivamente en el tiempo. Lo que no siempre sucede. La experiencia francesa muestra que de 37 casos de debate público concluidos entre el 2002 y el 2009, en 4 se renunció a proseguir con el proyecto, en 26 se reinició aunque con cambios importantes, y en 7 se llevó a cabo tal y como se había presentado inicialmente.

En realidad, el principal objetivo del debate público es probablemente conseguir que aumente la confianza entre los actores. Este tema es obviamente de gran importancia para asegurar la cooperación entre los actores que, a su vez, es condición necesaria para garantizar el desarrollo socioeconómico de los territorios y las naciones (Fukuyama, 1996; Gambetta, 1988), y está en la base de toda una serie de experiencias directamente relacionadas con los procesos decisiona-

les como, por ejemplo, la planificación territorial integrada (Pasqui, 2005) en el contexto del desarrollo local. Un caso clásico de estrategia incluyente destinada a construir la cooperación entre los actores es, por ejemplo, el de la planificación estratégica urbana, en la que, al menos en teoría, se comparte una visión a corto plazo (de cómo debería ser la ciudad dentro de 5/10 años). El efecto que se busca es el de favorecer un clima de confianza entre actores que tienen objetivos contrapuestos en lo inmediato, pero que como comparten objetivos estratégicos, pueden tratar de dejar de lado sus diferencias y cooperar desde un principio en el plan de acción incluido en el documento estratégico. En otras palabras, aquí la descomposición del proceso decisional en dos fases —construcción de la visión y construcción del plan de acción— trabaja indirectamente para modificar el modo de interacción ya desde un principio (Dente-Melloni, 2005). El problema puede estar, obviamente, en la capacidad de involucrar a un conjunto de actores suficientemente variado, como para que se recoja realmente la pluralidad de visiones sobre la ciudad. La facilidad para conseguir acuerdos entre actores con intereses más cercanos puede luego pagarse en una mayor irrelevancia de los acuerdos adoptados.

Ha llegado el momento de concluir este análisis de las estrategias decisionales basadas en el empleo de las modalidades de interacción, preguntándonos hasta qué punto es oportuno o útil adoptar este tipo de acciones, a la hora de introducir innovaciones de *policy*.

En relación con la decisión de adoptar la modalidad de la confrontación hemos ya respondido en páginas anteriores. Ésta puede producir efectos positivos, en el sentido sobre todo de acelerar la adopción de la decisión formal, siempre que:

- La coalición innovadora disponga de recursos que superen nettamente, por cantidad y/o calidad, los de los opositores.
- Sea legítimo esperar que en la fase de implementación no surgen problemas importantes.

Considerando el primero de los elementos, por ejemplo, el éxito en un referéndum puede ser considerado en algunos casos como condición suficiente para prevalecer en el conflicto, en cuanto responde al principio de la prevalencia de la soberanía popular sobre cualquier objeción, un principio inscrito en la naturaleza misma de los regímenes democráticos. En relación con el segundo elemento —la total autosuficiencia en la fase de implementación—, la estrategia de forzar la decisión por medio de la confrontación puede ser adecuada:

- En todos los casos en que la política sea meramente simbólica (y, por tanto, el problema de la implementación ni siquiera se plantee).
- En muchas políticas regulativas, en las que el *enforcement* es automáticamente asignado al circuito vigilancia/represión (por ejemplo, la prohibición de fumar en locales públicos).
- Y, en general, cuando la administración no necesita ningún *input* adicional para adoptar la decisión (por ejemplo, la concesión de una subvención financiera, particularmente controvertida).

Es importante subrayar por qué la búsqueda de un conflicto abierto puede ser una estrategia importante y frecuente en la decisión de *policy*. Demasiado a menudo consideramos como un dato la superioridad incondicional de las estrategias incluyentes, queriendo así casi exorcizar la práctica de la lucha política como manera de resolver los problemas. Se acepta así una versión quizás demasiado *naïf* del proceso de *policy making*, mientras en la historia y en la crónica política no faltan ejemplos de importantes innovaciones en las políticas que se consiguieron a través de exitosas estrategias de confrontación, incluso en sistemas políticos de larga y asentada tradición democrática. La decisión de Tony Blair de forzar la aprobación de la ley que aumentaba las tasas universitarias a pesar de la insurrección en las filas del Partido Laborista, o la de Barack Obama de hacer pasar la reforma sanitaria al Senado de EE. UU. con un solo voto de diferencia son, entre otros, ejemplos del hecho de que el *policy making* es un proceso político basado en el uso de la fuerza, como afirmaban muchos clásicos de la ciencia política desde Maquiavelo a Hobbes o a Carl Schmitt. No es sólo esto (fuerza), como nos ha enseñado Tocqueville, pero es también esto (fuerza).

Pasando ahora a las estrategias incluyentes —siendo éstas las decisiones participativas, la mediación o el debate público— cabe antes que nada repetir que de hecho son estrategias decisionales. Por tanto, retomando la definición expuesta anteriormente, intentos intencionados del innovador de generar la necesaria conjunción de intereses a través del cambio de los elementos del proceso decisional que está a su disposición. Muy a menudo suelen presentarse como «dispositivos» o «prácticas» capaces de garantizar la solución del problema de *policy*, afirmando la superioridad democrática y/o la capacidad de generar soluciones mejores. En realidad, desde el punto de vista que nos interesa, esta familia de estrategias es una de las formas a través de las cuales se puede tratar de superar los obstáculos que impiden la adopción de una decisión. No es necesariamente cierto que las decisiones

que se derivan de esas estrategias sean más democráticas (entre otras cosas porque siendo la participación una función de la intensidad de las preferencias, es frecuente el caso de que los costes de la solución final les sean atribuidos a aquéllos, a menudo la mayoría de los ciudadanos, que no habían estado en condiciones de participar), ni que sean técnicamente mejores (por ejemplo, porque aumentó el coste de manera desproporcionada respecto a los beneficios). Y, por último, precisamente porque estas estrategias buscan alcanzar directa o indirectamente una coordinación formal, son en realidad mucho más raras de cuanto se cree, dado que la mayor parte de la conjunción de intereses se da por vía informal a través de la adaptación y del manejo de los recursos.

Sin embargo, si del uso de estas estrategias se derivan soluciones «posibles», éstas son, casi por definición, superiores respecto a las soluciones «imposibles», o sea el conjunto de fracasos decisionales que marcan la historia de las innovaciones en el campo de las políticas.

Dicho esto, las circunstancias en las que las estrategias incluyentes aparecen, lógicamente y basándose en la experiencia, útiles y a veces necesarias, se caracterizan por los siguientes elementos:

1. La ausencia de las condiciones que hemos visto que son necesarias para el éxito de las estrategias excluyentes (superioridad de los recursos e implementación automática).
2. El hecho que el promotor de la innovación no disponga de toda la información relevante: la ampliación de la base de los actores es un modo eficaz y poco costoso de aumentar los recursos cognitivos.
3. La necesidad de remontar situaciones de desconfianza a menudo alimentadas por la memoria de episodios pasados.
4. La capacidad de involucrar efectivamente a todos los actores relevantes para evitar el surgimiento de nuevos obstáculos y oposiciones que favorezcan el cierre del proceso participativo o incluso la admisión de la decisión formal.
5. La posibilidad —técnica, económica y política— de modificar la propuesta inicial. Es evidente, de hecho, que en caso contrario este tipo de estrategias se traducen en un ejercicio de relaciones públicas con efectos, en el mejor de los casos, nulos sobre el aumento de las probabilidades de éxito, y, en el peor de los casos, negativos porque los actores que se oponen sentirán que les «han tomado el pelo» al haber sido llamados a «participar» para nada, y presumiblemente radicalizarán ulteriormente sus posiciones.

7.2.3. EL MANEJO DEL CONTENIDO DE LA DECISIÓN

El grupo de estrategias que tratan de modificar el contenido de la decisión, el contenido de lo que está en juego, es probablemente el que ha tenido un menor tratamiento dentro del grupo de las llamadas estrategias incluyentes. A pesar de que puedan considerarse como menos «elegantes», son las estrategias que acaban muchas veces siendo las más eficaces y las más usadas para conseguir generar innovaciones significativas de *policy*. En esencia, se trata de la capacidad del promotor de modificar el contenido de la decisión para así conseguir aumentar el interés y/o superar la oposición del resto de los actores implicados en el tema. Por lo demás, hemos visto cómo todas las estrategias incluyentes conducen, casi inevitablemente, a cambios en la propuesta inicial, aunque ello se consiga generalmente en un proceso de interacción con los *stakeholders*. Nada impide, sin embargo, que ello pueda hacerlo, unilateralmente el promotor de la innovación.

En términos analíticos, el manejo de los contenidos de la decisión, de lo que está en juego, implica básicamente alterar la distribución de costes y beneficios que conlleva de la decisión entre los participantes, tratando en lo posible de transformar el proceso en un juego de suma positiva. Ello puede darse de dos maneras. Una posibilidad es ampliar el contenido de la decisión con el fin de incorporar objetivos (e intereses) de los demás actores, o bien, por otro lado, yendo en la dirección opuesta, es decir, descomponiendo la propuesta de cambio o innovación en una serie de decisiones más limitadas, menos exigentes y, en definitiva, más aceptables.

Partiendo de esta segunda estrategia —que llamaremos de segmentación de la decisión— hace ya muchos años, frente a las objeciones de algunos estudiosos que habían acusado al modelo incremental de Lindblom de ser sustancialmente conservador, en cuanto que tenía a negar la posibilidad de una verdadera reforma, se había observado que, en la práctica, encontrábamos ejemplos de estrategias graduales que, mediante una serie de decisiones incrementales, eran capaces de generar finalmente transformaciones radicales. Ciertamente, la eficacia de este enfoque está fuertemente condicionada por la estabilidad del contexto decisional (ausencia de *shocks* exógenos), por la posibilidad de alargar la solución en el tiempo y, sobre todo, por la capacidad de asegurar la continuidad del esfuerzo y de la dirección estratégica. Sin embargo, frente a la imposibilidad o frente al coste excesivo que implica tomar inmediatamente la decisión deseada, sigue siendo una estrategia que los *policy makers* deberían seguir tomando seriamente en consideración.

El aumento del riesgo que pueda derivarse de un cambio en las condiciones del entorno (*shock* externo) y la dilación en el tiempo, pueden llegar a ser aspectos aceptables cuando, por ejemplo, se considera que el cambio acabará siendo inevitable y que el gradualismo es un modo de calmar a la oposición más radical.

El Box 7.9 presenta un buen ejemplo de estrategia de segmentación de la apuesta, aún más interesante si se considera que se trata de un caso en el que un problema público —la reducción de la polución— fue gestionado con éxito por un actor privado, el contaminador.

BOX 7.9 LA RECUPERACIÓN DE PUERTO MARGHERA

A partir de finales de la década de 1960, tres empresas del grupo Montedison ubicadas dentro de la planta petroquímica de Puerto Marghera fueron autorizadas a verter cada año, a 15 millas de la costa adriática y a una profundidad de 30 metros, más de un millón y medio de toneladas de lodos, fruto de la producción de ácido sulfúrico y ácido fluorhídrico, sustancias utilizadas en la producción de fertilizantes (Agrimont), freón y otros compuestos fluorados (Montefluos) y triple fosfatos (aditivos para detergentes producidos para Ausidet).

En octubre de 1984, ante la proliferación de algas conocidas con el nombre de mucilagos que arruinaron la temporada turística de la costa de la región de Venecia y de la costa adriática, y tomando como referente el hecho irrefutable de la eutrofización del Adriático y el descubrimiento de irregularidades administrativas, los grupos ecologistas locales denunciaron públicamente la situación, calificándola de intolerable. La respuesta de las autoridades no se hizo esperar y, a petición del Ministro de Medioambiente, el gobierno revocó con efecto inmediato la autorización del vertido de lodos el 17 noviembre de ese mismo año. La empresa Montedison reaccionó de inmediato y suspendió la producción, despidió a 165 empleados y anunció el posible cierre de la planta. Esto conllevó una dura reacción de los sindicatos, de los partidos de izquierda y de los gobiernos locales, que cuestionaron la diagnosis catastrofista de los ecologistas y criticaron al Gobierno por haber dramatizado la situación, mientras pedían que se volviera a poner en vigor la autorización para seguir con los vertidos.

El 28 de noviembre, el análisis llevado a cabo por las autoridades sanitarias confirmó lo dicho por Montedison, que aseguraba la no peligrosidad de los lodos y, en consecuencia, se renueva la autorización por otros seis meses, con la condición de reducir un 20 % la cantidad de vertido y preparar un plan integral.

Llegado a este punto, se abrió un debate sobre la posible solución del problema. La alternativa a la que llegaron el Gobierno central y los sindicatos, y que contó con el consenso de los grupos ecologistas (considerándola como una solución provisional) presentaba ciertos problemas para la

región, ya que implicaba construir un vertedero en tierra firme. Un vertedero que debía tener dimensión suficiente para contener los lodos producidos en los siguientes 10 años y al que debería llegarse a través de un conducto (el llamado «yesoducto») para así evitar perjudicar al tráfico local. En agosto de 1985 fue alcanzado un acuerdo que implicó la renovación del vertido por otros 18 meses.

La oposición al vertedero surgió de los habitantes de la comunidad donde debía localizarse y de la misma empresa Montedison, que lo consideró una solución técnicamente compleja y muy costosa. La compañía, por tanto, buscó otra solución y, siguiendo una lógica propia de empresa, planteó otras alternativas que tuvieran en cuenta la vertiente económica del problema:

- La producción de los fluorderivados (Montefluos) era estratégica y tenía que mantenerse.
- La producción de los aditivos para detergentes estaba en cuestión por motivos regulativos y, además, los triple fosfatos producidos por Ausidet podían ser sustituidos por zoolitos que se producían en otra planta del grupo.
- La producción de fertilizantes en realidad suponía pérdidas para el grupo, pero se entendía que por el momento debía mantenerse por motivos ocupacionales (Agrimont contaba con 4.000 empleados) y de política industrial nacional.

En cuanto a los productos intermedios —aquellos que originaban los lodos—, el ácido fosfórico se encontraba fácilmente en el mercado a precios más que competitivos, pero el problema seguía siendo que se producía en Agrimont utilizando el ácido sulfúrico en concentraciones bajas como subproducto de una planta del grupo, Montedipe, especializada en la producción de los derivados del tolueno.

Sobre la base de estas consideraciones, todas internas, y de la necesidad «política» de mantener relaciones constructivas con los sindicatos y las administraciones, Montedison elaboró su propia estrategia:

- En primer lugar se atuvo escrupulosamente a las disposiciones y acuerdos alcanzados en cuanto a la protección de los vertidos, participando en todas las reuniones técnicas, elaborando el proyecto de viabilidad (15/11/1985) y el proyecto ejecutivo (25/2/2006), y firmando un acuerdo para la adquisición del área para el depósito en marzo de 1987.
- Asimismo programó reducir la cantidad de lodos mediante la pura y simple clausura de la planta de Ausidet, lo que no comportaba consecuencias ocupacionales.
- Tras estudios previos, puso en marcha rápidamente una planta de granulación de los fluorogénicos que permitía su reutilización en las cementeras y que permitió, en junio de 1988, el reciclaje casi total de los lodos Montefluos.
- Finalmente abandonó la producción del ácido fosfórico, que pasó a comprar en el extranjero resolviendo el problema de la reutilización.

de ácido sulfúrico diluido a través de una planta de reconcentración que se inauguró el 10 septiembre de 1988.

El 25 de agosto de 1988 se efectuó el último vertido al mar y se dio por zanjado el asunto.

Faren, 1992

Lo que es importante subrayar del caso es que, con cada probabilidad, si la Montedison hubiese preparado y hecho público un plan integral para solucionar el problema, un plan que incorporara las acciones que después efectivamente se llevaron a cabo (reubicación de la producción de ácido fosfórico, reciclaje de los fluorogénicos, reconcentración del ácido sulfúrico diluido, cierre de la planta de triple fosfato), se hubiese encontrado con oposiciones significativas, tanto por parte de los ecologistas —que hubiesen destacado que la empresa se limitaba a desplazar el problema a otro país— como por parte de los sindicatos, preocupados por la pérdida de puestos de trabajo. Operando de manera gradual, en cambio, y a su vez continuando con la investigación sobre la viabilidad de la solución, a saber, la opción no deseada de un vertedero en tierra firme, la compañía evitó costes adicionales y articuló, a través de una serie de operaciones parciales, una solución final del problema.

Un ejemplo distinto (Box 7.10) pero también significativo lo constituye el caso del traslado de la empresa Pirelli-Mar en Vilanova i la Geltrú (Barcelona). Aquí tenemos de nuevo algo que hemos mencionado antes: cómo las estrategias incluyentes pueden servir para combatir procesos de desconfianza por conflictos anteriores, y también pueden permitir cambios en el contenido de la decisión, que en este caso se restringe en parte y se amplía en otra, facilitando su implementación.

BOX 7.10 EL CASO DE PIRELLI-MAR

A finales de julio de 1989, el Ayuntamiento de Vilanova decidió por unanimidad de todos los partidos políticos que tenían representación en el Pleno del municipio, iniciar la tramitación de una modificación del Plan General de Ordenación Urbana para que se pudiera avanzar así en la transformación de los 100.000 m² que ocupaba la fábrica de neumáticos Pirelli en pleno centro de la ciudad. Esta propuesta de modificación surgió del convenio urbanístico anteriormente firmado entre la corporación municipal y la firma

italiana. Pocos días después de ser aprobado este acuerdo, y en plena fase de información pública, se iniciaron las protestas de un sector de la población, protestas que acabaron desembocando en una nueva reunión del pleno municipal a mediados de septiembre del mismo año. En este pleno se decidió, asimismo por unanimidad, revocar el acuerdo anterior.

La ciudad de Vilanova i la Geltrú está situada a unos 25 kilómetros al sur de Barcelona y tenía entonces unos 45.000 habitantes (1995), estando en un claro proceso de crecimiento. Vilanova es una de las ciudades costeras más importantes de Cataluña. Destaca por su puerto, el tercero de Cataluña, con fuerte actividad comercial, pesquera y deportiva. En los años ochenta, la zona residencial se había ido extendiendo hacia el mar, tomando como eje su Paseo Marítimo. Y es en esa zona donde el desalojo de los terrenos que ocupa la fábrica Pirelli (diez manzanas enteras, cien mil metros cuadrados separados de la fachada de mar por una estrecha zona de viviendas) parecía permitir poner en marcha un proyecto que recuperara esa antigua zona industrial y abriera al mar esa parte central de la ciudad.

El Plan General de Ordenación Urbana, aprobado por el consistorio en 1980, fijaba la obligación de la empresa Pirelli de tramitar un Plan Especial de Reforma Interior (PERI) en el caso de que quisiera trasladar sus instalaciones y, en todo caso, siempre que quisiera modificar los usos del suelo que ocupaba. A inicios de 1989, Pirelli manifestó su deseo de trasladar su factoría. El Ayuntamiento entendió que ese traslado tenía que inscribirse en una reordenación general del entorno en el que se situaba la factoría, ya que la desaparición de la misma provocaba un impacto fortísimo en pleno centro del casco urbano. Se iniciaron las negociaciones y el 26 de mayo de 1987 se produce el acuerdo entre municipio y empresa que prevé un convenio de colaboración urbanística a partir de un proceso de estudio conjunto de alternativas y propuestas, siguiendo por tanto lo previsto en el Plan General de Ordenación.

Se acuerda encargar a la empresa Iniciativas S.A., empresa municipal de Barcelona, la redacción de una propuesta de modificación del Plan General, así como el correspondiente Plan Especial de Reforma Interior (PERI), cuya redacción se encarga a un arquitecto de larga trayectoria de trabajo para todo tipo de administraciones. El estudio implica una modificación puntual del Plan General ya que modifica los límites de los terrenos susceptibles de ser urbanizados. Esta modificación se justifica aludiendo al hecho de que el Plan General no fue concebido como algo inamovible, sino como un instrumento al servicio de la comunidad y susceptible de ser modificado en su diseño original si las necesidades de la ciudad así lo aconsejaban en un momento dado.

Estas conversaciones y trabajos concluyen en un convenio urbanístico que enmarca legalmente la colaboración entre Pirelli y el Ayuntamiento, y en el que se establecen los compromisos mutuos alcanzados. Ese convenio es aprobado por todos los concejales de los distintos partidos presentes en el Pleno municipal del 31 de julio de 1989. El Pleno aprueba asimismo someter a información pública el proyecto por un plazo de 45 días naturales (quince días más el mínimo previsto por la ley), a través de la publicación del contenido del acuerdo según lo previsto en la normativa.

Nace así el llamado proyecto Pirelli-Mar que se inspiraba, en parte, en el proyecto que la misma empresa había impulsado en sus instalaciones de Milán, el llamado proyecto Bicocca, que afectaba a una superficie diez veces superior a la ocupada en Vilanova. En el caso de Milán, Pirelli convocó un concurso internacional en el que se llamó a participar a 17 arquitectos de gran renombre para que realizaran propuestas a fin de convertir esa gran área en una zona no sólo residencial sino también de negocios y de otras actividades. Con esa filosofía se había abordado el proyecto Pirelli-Mar.

En el proyecto Pirelli-Mar se incluía la posible construcción de hasta 12 edificaciones susceptibles de contener usos diversos. Probablemente se trataba del reto urbanístico más importante de Vilanova desde hacía muchos años. Como dijo el arquitecto encargado del Plan: «Imaginemos qué hubiera pasado en Barcelona si una industria que hubiera estado ocupando todo el casco antiguo de la ciudad durante un siglo, se fuera de golpe. Hubiera sido una auténtica revolución para Barcelona. Eso es lo que le está a punto de pasar a Vilanova». El alcalde dijo en el pleno del 31 de julio de 1989 lo siguiente: «Urbanísticamente, Pirelli-Mar significará el centro potente que no ha tenido nunca nuestro barrio marítimo. De esta forma, Vilanova se convertirá en una ciudad policéntrica. Pirelli-Mar es una decisión líder».

El proyecto empezó a llegar a la opinión pública. Así, en el periódico local, *Diari de Vilanova*, se leía en su edición del 4 de agosto de 1989 lo siguiente: «La multinacional italiana y el ayuntamiento de Vilanova han iniciado las gestiones y los planes para que Pirelli pueda abandonar los terrenos que ocupa en la actualidad... el Ayuntamiento de Vilanova no tiene los recursos suficientes para financiar totalmente la operación. Se necesita una entidad que financie y promocione el Plan. El traslado de las instalaciones de Pirelli se hará de forma escalonada [...] La nueva estructura resultante del desalojo de Pirelli, puede verse afectada negativamente por la barrera de baja calidad urbana y arquitectónica de las edificaciones que la separan del Paseo Marítimo y del frente portuario [...] Seguramente grupos importantes de viviendas deberán ser abandonadas para que el proyecto pueda seguir su curso». El arquitecto, en esa misma edición del periódico decía: «Una vez conseguido el desalojo de la fábrica Pirelli, queda aún por resolver el tema de las casas que se interponen entre los terrenos de la factoría y el paseo marítimo». El plan era comprar esas casas (unos 375 hogares y comercios eran los afectados), ofrecer viviendas en alquiler a sus habitantes, buscar nuevas ubicaciones para los comercios y restaurantes allí establecidos, y compensar económicamente los inconvenientes. La idea era que las nuevas edificaciones atrajesen nuevos habitantes de fuera de la ciudad y que las plusvalías generadas permitiesen realizar las compensaciones y pagar el traslado de la Pirelli a la periferia de la ciudad.

Las repercusiones de lo aprobado en el pleno, que suponía como medida cautelar la suspensión de licencias en el ámbito afectado por el PERI, y las noticias aparecidas en la prensa, empezaron a provocar reacciones. Los vecinos del barrio afectados por el proyecto y que no habían sido informados previamente, empezaron a organizarse. Crean la Comisión de Afec-

tados Pirelli-Mar, cuelgan pancartas y convocan una asamblea de afectados para el jueves 10 de agosto. El domingo 13 de agosto tiene lugar el primer acto de protesta de los vecinos: unas 200 o 300 personas participan en una manifestación que corta el tránsito en el paseo marítimo y calles adyacentes. El jueves 17 de agosto, la asamblea reúne ya a 600 vecinos. Los vecinos se quejan de falta de información, de que todo se haya decidido en los últimos días de julio, justo antes del mes de vacaciones, sin posibilidad de reacción, ya que es difícil encontrar expertos y gente que les asesore. Piden solidaridad al resto de los vecinos ante una operación que, dicen, solo beneficia a los de fuera y que hace perder identidad a la ciudad.

En esos momentos, las fuerzas políticas empiezan a reaccionar, aludiendo que no habían aprobado ningún derribo, sino solo una modificación de plan urbanístico sometido a información y que podía modificarse. En general, todos los grupos municipales de la oposición admiten no haber estudiado con suficiente rigor la documentación que votaron favorablemente el 31 de julio. Tras una reunión con el alcalde que acaba sin acuerdo alguno, la manifestación del domingo 27 de agosto congrega ya a un millar de personas, con presencia de muchos vecinos de la ciudad que no estaban directamente afectados. El alcalde acusa a la prensa de que las informaciones que aparecieron el 4 de agosto eran meras especulaciones del arquitecto y que no expresaban lo que estaba realmente aprobado.

Siguen las protestas los días y semanas siguientes, y finalmente se decide convocar un nuevo Pleno municipal para el 18 de septiembre. Se decide por unanimidad revocar el acuerdo del 31 de julio y volver a la situación anterior. En declaraciones posteriores, el alcalde lamenta la irracionalidad del proceso, ya que las protestas de una minoría, legítimas pero minoritarias, habían detenido algo que convenía a los intereses generales de la ciudad.

El impacto del caso Pirelli-Mar fue muy importante. En las elecciones siguientes, el alcalde y su partido redujeron muy significativamente el número de votos y perdieron la alcaldía. El barrio de mar, que era el más afectado por el anterior proyecto, fue remodelado y se renovó el paseo marítimo, quedando plenamente consolidado. La fábrica Pirelli siguió ocupando esos terrenos, aunque sólo una parte estaba en uso, dejándose el resto para almacén.

En 1999, más de diez años después, los propios vecinos de la zona se mostraban partidarios de que algo tenía que hacerse con aquella gran superficie que estaba abandonada y que generaba impactos negativos en limpieza y salubridad. El Ayuntamiento inició de nuevo las conversaciones con Pirelli. En el mes de diciembre de 2000, en plena fase de boom urbanístico en España, se firmó un convenio de colaboración urbanística entre el Ayuntamiento y Pirelli. El convenio sólo contemplaba la parte propiedad de la empresa, sin afectar por tanto a zona colindante alguna. El acuerdo preveía dedicar a zonas de aprovechamiento privado un 40% (con edificaciones de baja densidad) y un 60% a equipamientos públicos, espacios verdes y vialidad. En el acuerdo, Pirelli, que se beneficiaba de la venta de las partes dedicadas a edificaciones privadas, aceptaba compensar al Ayuntamiento con 4 millones de euros para operaciones de «reequilíbrio

urbano», y el Ayuntamiento haría constar el patrocinio de la empresa. El Ayuntamiento facilitaría el traslado de la factoría a la periferia de Vilanova, rebajando impuestos y asegurando el transporte entre la ciudad y el nuevo emplazamiento. El acuerdo incluía la convocatoria de un concurso restringido de propuestas urbanísticas, promocionado por Pirelli, que incorporaría la participación ciudadana. El resultado final tenía que servir para la formulación del PERI.

En noviembre de 2001 se convoca el concurso de ideas, al que se presentan numerosos proyectos y que es objeto de exposición pública, recogiendo las opiniones de los ciudadanos. Finalmente se escogieron una serie de proyectos por parte de un jurado en el que también estaban presentes representantes vecinales. Este conjunto de proyectos fueron asumidos por la empresa adjudicataria de la urbanización y venta de la extensa área. Finalmente, en el mes de septiembre de 2002 Pirelli abandona la fábrica, con una fiesta popular en la que se reúnen hasta tres generaciones de personas que habían trabajado en ella. En 2004 se derriban los últimos muros de la antigua fábrica y se empiezan a ocupar las nuevas edificaciones. La parte de las casas amenazadas en el anterior proyecto se mantienen en un Paseo Marítimo perfectamente remodelado.

Fuente: Durán-Subirats

Como puede verse, en este caso se dan varios aspectos significativos. En la primera estrategia de cambio impulsada por parte del Alcalde, la lógica de acción fue claramente excluyente, basándose en la posición de aparente fuerza que proporcionaban tres elementos clave: el acuerdo con la empresa, el consenso político institucional y un proyecto preparado que garantizaba viabilidad y rentabilidad. El momento en que se aprobó e hizo público, formaba parte de esa estrategia excluyente y *top-down*. Pasado un tiempo y excluido del contenido de la decisión el núcleo duro de los afectados anteriormente, ellos mismos acabaron siendo aliados en la puesta en marcha del nuevo intento de transformación. Esta vez con estrategia incluyente y garantizando retornos en el contenido de la decisión para el conjunto de la ciudadanía.

Obviamente, la estrategia incluyente y de divisibilidad de la decisión no pueden ser siempre utilizadas, porque no todos los cambios presentan la característica de la divisibilidad, en el tiempo y/o en el espacio. Sin embargo, cabe señalar que se dan circunstancias en las que puede ser efectivamente utilizada, no solamente para resolver conflictos, sino también para prevenir la emergencia de tales problemas o conflictos.

La estrategia alternativa, que hemos caracterizado como de ampliación de la decisión, va obviamente en dirección opuesta y busca precisamente enriquecer el contenido de las decisiones. Con ello se

pretende dar respuesta o solución a diferentes problemas, logrando diferentes objetivos. Por un lado, aquéllos que buscaba el propio promotor, pero también los de los actores cuya participación se entiende como necesaria para poder alcanzar la decisión.

A esta categoría pertenece, por ejemplo, la práctica de los llamados *package deals* y, por tanto, el hecho incluir en un único texto normativo un conjunto, por muy dispar que pueda parecer, para facilitar el proceso parlamentario. Se trata de un fenómeno muy conocido por los estudiosos del legislativo en los EE. UU. y conocido también en Italia y en España a través de las llamadas cláusulas «ómnibus» en las leyes presupuestarias. A través de esta medida, de dudosa legalidad si atendemos a los reglamentos parlamentarios, se «empaquetan» medidas muy diferentes, de dimensiones o escalas a veces muy pequeñas, a fin de aprovechar que los tiempos para discutir y aprobar esta clase de leyes son muy rígidos y limitados. El Box 7.11 contiene un ejemplo, al límite del ridículo, de esta práctica.

BOX 7.11 LA LEY ÓMNIBUS DE 31 MARZO DE 2005, N.º 43

La ley en cuestión contenía la conversión del decreto-ley del 31 enero de 2005, n.º 7, sobre medidas urgentes para la Universidad y la investigación, para los bienes y actividades culturales, para la realización de grandes obras estratégicas, para la movilidad de los funcionarios y para simplificar los trámites relativos a impuestos y tasas de concesión de licencias. El título hacía referencia al contenido de la disposición original. Durante el proceso de conversión se añadieron 44 artículos a los siete iniciales que contenían normas relativas a: subvenciones para las universidades y los institutos superiores no estatales, programaciones y evaluaciones de la Universidad, subvenciones a favor de las academias de bellas artes no estatales, la fusión del Instituto de música de Ceglie Messapico con el Conservatorio de Lecce, una subvención de 500.000 € para la restauración de la Rocca di Montevarmine, una de 500.000 € para la restauración del pueblo medieval de Carassai, una de 250.000 € para la Capilla de las Ginestre de Piana degli Albanesi y una de 500.000 € a la ciudad de Piana degli Albanesi para la ejecución de intervenciones de restauración del complejo Manzone e Vicari, para modalidades de tramitación de procedimientos concursales en la Presidencia del Consejo de Ministros, la composición de la Comisión para la vigilancia y el control del dopaje y para la tutela de la salud en las actividades deportivas, los casinos sujetos a control público. Y además, disposiciones concernientes a Trenitalia, S.p.a., disposiciones a favor de la autoridad portuaria de Génova, disposiciones en materia de derechos de embarque de pasajeros en los aeropuertos, normas en materia de servicio civil nacional, asistencia sanitaria para los

ciudadanos de Campione d'Italia, fondo para el personal de Ferrocarriles del Estado, controversias relativas a la supresión de la empresa universitaria Policlínico Umberto I, registro de las listas electorales y actualización de los censo consulares, intervenciones urgentes para los Juegos Olímpicos de Invierno «Torino 2006», canon para la instalación de medios publicitarios, actividades de formación a los funcionarios, renta mínima de inserción, prórrogas de pagas a desempleados, normas para acelerar la derogación de los impuestos en las áreas deprimidas, plazos para la eliminación de mercancías peligrosas, disposiciones en materia de tarjeta sanitaria, celebraciones para el 60º aniversario de la Resistencia y la Guerra de liberación, prevención contra la encefalopatía espongiforme bovina, disposiciones en materia de aguas potables, emisión de documentación en formato electrónico, disposiciones en materia de timbres fiscales, disposiciones en materia de recolocación de funcionarios.

Ejemplos de este tipo son fácilmente localizables en las leyes de acompañamiento de los presupuestos en España o, poco tiempo atrás, en la explícitamente conocida como «ley omnibus» que trató de aprobar el gobierno catalán en el Parlamento de Cataluña en 2011 y que suponía la modificación de 80 leyes de una vez. Al final, el gobierno aceptó la división del paquete en varias disposiciones, pero defendió esa práctica de dudosa legalidad como «una nueva forma de trabajar» (<http://www.gencat.cat/lleisomnibus/lleis.html>).

Obviamente, es fácil imaginar que si bien los motivos para proceder de este modo pueden estar justificados para los que lo proponen, es asimismo cierto que el proceso de aprobación constituye una ocasión para que muchos parlamentarios puedan incluir disposiciones que están particularmente pensadas en clave clientelar, usando la práctica que los americanos llaman de *logrolling* y que consiste en condicionar el apoyo a una medida específica promovida por otro parlamentario a cambio de que uno pueda incluir sus propias propuestas en el texto.

Sin embargo, no hemos de imaginar que las posibilidades de ampliación del campo de la decisión, buscando más apoyos, se agote con técnicas parlamentarias como las mencionadas, que pueden resultar más bien de dudosa reputación. En realidad, la conjunción de problemas diferentes en una única solución puede ser una modalidad muy positiva de introducir innovaciones importantes, promoviendo estrategias *win win*. Un simple ejemplo (Box 7.12) podrá ayudarnos a aclararlo.

BOX 7.12 EL TEATRO DAL VERME DE MILÁN

El Teatro dal Verme es un edificio inaugurado en 1872 y que hasta 1920 había albergado sobre todo óperas líricas, espectáculos de prosa y espectáculos populares. Transformado en una sala de cine después de 1920, seriamente dañado por la guerra y restaurado en 1946, se puso en venta entre 1973 y 1974 por los propietarios que habían recibido una oferta de un grupo de inversores árabes que querían transformarlo en un aparcamiento o unos grandes almacenes. Sin embargo, el principal consejero asesor de la propiedad, Sergio Dragoni, notable amante de la música, presidente del Conservatorio (en esa época, junto al Teatro de Ópera de la Scala, única sala para conciertos en Milán), era amigo personal de una persona que jugó un rol fundamental en la historia: Paolo Grassi, fundador del Piccolo Teatro, después director gerente de la Scala, a partir de 1977 presidente de la Radiotelevisión Italiana (RAI), y en aquel momento director artístico de la orquesta sinfónica de la RAI de Milán. Dragoni consiguió convencer a los propietarios para posponer la venta y, gracias también a los lazos políticos de Paolo Grassi, convenció a las administraciones locales para que adquirieran el inmueble para así destinarlo a sede estable de la Orquesta de la RAI. La adquisición se formalizó en 1981 y en diciembre de 1983, el Consejo de Administración de la RAI aprobó las grandes líneas del acuerdo, por el cual la RAI asumiría la gestión durante 33 años, haciéndose cargo de los gastos de reestructuración. En realidad en este punto la historia se complicó a causa del intento de disolver la orquesta de la RAI (tema que luego volvió a surgir) y por dificultades de tipo político. La firma del acuerdo entre la RAI y las administraciones locales milanesas se hizo efectivo en 1987 y el inicio de las obras en 1991, pero quedaron interrumpidas en 1994 a causa de la disolución de la orquesta. Se reanudaron en 1999 y prosiguieron hasta su inauguración en 2001, más de 20 años después de la adquisición del inmueble. Ni Sergio Dragoni ni Paolo Grassi, ya desaparecidos, pudieron ver realizado el proyecto del que fueron principales promotores.

IRER, 1989

En el caso del Teatro Dal Verme, la estrategia ganadora —promovida por Dragoni y Grassi— consistía en la capacidad de hallar una solución única a tres problemas diferentes:

1. Evitar la desaparición de una infraestructura cultural de prestigio.
2. Ampliar la oferta de salas para conciertos en Milán.
3. (Tratar de) garantizar la supervivencia de la orquesta sinfónica de la RAI.

No todos los objetivos fueron alcanzados, ya que la orquesta acabó disuelta, pero fue la capacidad de tratar conjuntamente los tres problemas la que condujo a los actores (las entidades locales y la RAI, sobre todo, pero también a los propietarios del inmueble) a cooperar y hacer posible la construcción de una importante infraestructura cultural.

La estrategia de ampliación del contenido de la decisión mediante el tratamiento conjunto de una serie de problemas a través de una única vía de solución pone de relieve una de las vías más interesantes para introducir innovaciones de *policy*, como muestran los siguientes ejemplos en el sector de las políticas ambientales:

- La localización de plantas de tratamiento de residuos tóxicos como respuesta a la crisis ocupacional de un área específica (Larrue y Dziedzicki, 1998).
- La introducción de tanques separados para el petróleo y el agua de lastre en los petroleros como medida para prevenir la contaminación marina y evitar el desguace de la flota existente, a causa del declive del tráfico debido al shock petrolífero de 1973 y 1979 (Hartje 1995).

Pero quizás el ejemplo más claro de tratamiento conjunto de los problemas como estrategia decisional lo tenemos en la feroz competición que se da entre ciudades para conseguir la nominación en relación con los llamados megaeventos (olimpiadas, exposiciones universales, cumbres planetarias, campeonatos mundiales, capitales culturales europeas, etcétera). Incluso prescindiendo de los beneficios directos (turismo) e indirectos (visibilidad internacional), las ciudades esperan, por el hecho de llegar a ser sedes de dichos eventos, una sustanciosa entrada de recursos financieros por parte de los respectivos gobiernos centrales que les permita mejoras sustanciales en sus infraestructuras. Al menos a partir de las Olimpiadas de Barcelona de 1992 ha quedado claro que estos megaeventos (Guala, 2007) representan una ocasión irrepetible, dado que conjugan el problema de la regeneración urbana concreta con el interés del Estado de ofrecer una imagen positiva del país. En consecuencia, estos eventos permiten una concentración de fondos en áreas territoriales que suelen ser de las más prósperas y, por tanto, de las que reciben menos inversiones destinadas al desarrollo. La decisión del que fue nuevo alcalde de Milán en 2005 de presentarse a la Expo 2015 supuso, y con notable éxito, reforzar la estrategia perseguida por su predecesor para tratar de demostrar, con datos en la mano, que Milán «esperaba» un mayor finan-

ciamiento. La consecuencia fue que una serie importante de infraestructuras seleccionadas —entre otras, dos líneas de metro y la autopista Pedemontana (véase el Box 7.14)— fueron fuertemente aceleradas precisamente para el evento.

Sin embargo, la conjunción de diferentes problemas en torno a una misma decisión no siempre es una estrategia de éxito, como se muestra en el Box siguiente (Box 7.13).

BOX 7.13 EL PALACIO DE JUSTICIA DE TURÍN

La historia de la construcción del nuevo Palacio de Justicia de Turín empezó en 1970 con el nombramiento, por parte del Ayuntamiento, de una comisión de estudio y se cerró más de 25 años después con la apertura del nuevo edificio. De todos modos, la historia que nos interesa ocurrió entre 1970 y 1984, año en el que se decidió su localización. Se pueden diferenciar tres fases que, a su vez, representan otras tantas alternativas de solución del problema:

—En la primera fase (1970-1975) se definió un proyecto de expansión de las oficinas judiciales en el centro histórico mediante la reestructuración de las que resultaban poco funcionales y estaban congestionadas, y mediante la adquisición de otros edificios limítrofes. Tal solución, en realidad, no satisfacía ni a los trabajadores de la justicia —magistrados y abogados— ni a la oposición política en el ayuntamiento, que entendía que por aquel camino no se llegaría a parte alguna.

—La segunda fase empezó en 1975 con las elecciones municipales, que dieron la victoria a la oposición y que supusieron la elección del alcalde Diego Novelli. Fue una fase dominada por la política urbanística cuyo objetivo era reequilibrar la distribución de las funciones en la ciudad mediante una descentralización radical hacia la periferia. En este contexto se aprobó la propuesta de localizar el nuevo Palacio de Justicia, junto a otros servicios —las oficinas del Ministerio de Hacienda y el centro direccional de la FIAT—, en una vasta área que se encuentra entre Turín y Collegno en el extremo oeste de la ciudad. A pesar de la clara oposición de los abogados, cuyos despachos estaban ubicados en el centro histórico, la alianza entre el Ayuntamiento y la FIAT logró obtener la aprobación del Ministerio de Justicia que tenía que garantizar la financiación de la obra y se tomaron las primeras decisiones formales. Sin embargo, la oposición logró retrasar el proceso. Ello, junto con el aumento de las dudas en la mayoría del consejo y, especialmente, después de la decisión de la FIAT de aplazar la construcción de su centro de gestión, acabó provocando el fracaso del proyecto presentado como única solución a dos problemas: la creación de un nuevo palacio moderno y funcional y el reequilibrio urbanístico de la ciudad. La crisis de la junta PCI/PSI en 1983 (Diego Novelli permanecería como alcalde) enterró definitivamente la propuesta.

—La tercera fase fue en realidad muy breve y transcurrió en la segunda mitad de 1984, cuando se consiguió definir la ubicación en un área abandonada (antiguos cuarteles), semiperiférica, en la que efectivamente, y después de retrasos, las obras se iniciaron en 1991.

Bobbio-Barbaglia, 1994

El error estratégico fundamental del Ayuntamiento en la segunda fase fue no percibir que los problemas que estaban interrelacionados eran los de los promotores y los de sus (potenciales) opositores. Asociar el nuevo Palacio al nuevo plan urbanístico no fue, de hecho, suficiente en cuanto que los potenciales aliados (es decir, FIAT) apoyaron la decisión sólo por motivos instrumentales y, en cualquier caso, sufragándola siempre a sus propias estrategias internas sobre las que la ciudad no disponía de control alguno. Por el contrario, los intereses afectados (los abogados por un lado y los magistrados por otro) reaccionaron fuertemente al descubrir que no sólo sus problemas específicos eran completamente ignorados, sino que al final serían ellos los únicos que acabarían asumiendo los costes de una decisión que se quería tomar en base a cuestiones totalmente ajenas, y sin que se hubiese previsto ninguna compensación.

Y son precisamente las compensaciones las que están en el centro de una variante específica de la estrategia de ampliación del contenido de la decisión. En el ámbito de los estudios y de las prácticas ligadas a las respuestas en relación con el síndrome NIMBY se ha dado un énfasis particular a las llamadas compensaciones. Es decir, aquellas intervenciones que, pese a estar fuera propiamente de la iniciativa que se quiere llevar a cabo, deben hacerse. Al menos para que la obra proyectada no disminuya el valor ambiental, social y económico del contexto en el que se incluirá e, incluso si fuera posible, lo incremente (Avanzi, 2010). La idea de base es que dado que muchos proyectos se tratan de llevar a cabo, argumentando los beneficios que esos proyectos van a tener para un amplio sector de la población, mientras concentran los costes en una proporción pequeña de la misma, parece adecuado, y en cualquier caso resulta útil, imaginar «pagos indirectos» o compensaciones que permitan superar el conflicto que casi inevitablemente se genera, modificando la relación costes/beneficios en el interior de la población afectada. Las negociaciones con la población interesada representan actualmente una práctica constante en muchas iniciativas de creación de infraestructuras u otros proyectos de envergadura, pero lo cierto es que estas iniciativas resultan cada

vez menos eficaces. Los casos son muy abundantes para poder recordarlos todos. La experiencia que presentamos en el box siguiente (Box 7.14) resulta totalmente atípica, al menos en el panorama italiano.

BOX 7.14 LA AUTOPISTA PEDEMONTANA

La autopista Pedemontana es una infraestructura cuya idea inicial surgió en la década de 1960 y que tenía que unir las ciudades lombardas de Varese, Como y Bérgamo, evitando que el tráfico de entrada de las conexiones alpinas entre Italia y Suiza y que se dirigiera al Este fuera a parar al tramo milanés de la A4 Turín-Venecia. De hecho, el proyecto trataba pues de descongestionar el tráfico, que por la falta en ese tramo de una autopista tangencial se había ido complicando en los últimos años debido a la ubicación de la Feria de Milán en el entorno y también por el crecimiento del aeropuerto de Malpensa. La principal dificultad que fue retardando su construcción estribaba en que el territorio en que debería hacerse la nueva infraestructura era un territorio muy urbanizado (la superficie edificada se había más que doblado en la zona en los últimos 50 años), y precisamente por este motivo las áreas verdes que existían eran muy valoradas.

Se elaboró el proyecto, a través de un proceso con mucho diálogo entre promotores, administraciones y población afectada, y se empezó la construcción de la autopista, incorporando una serie de medidas para mitigar el impacto de la misma. Así, se decidió emprender una importante iniciativa denominada «Un parque para la ciudad infinita». El área afectada superaba las 600 hectáreas y disponía de una greenway (un carril bici de 114 kilómetros) e implicaba el inicio de 45 proyectos locales de replantación (que albergarán 100 km de senderos y carriles bici adicionales). Todo ello basado en el principio de que las compensaciones económicas derivadas de impactos ambientales deben utilizarse para intervenciones propiamente medioambientales, ya que sólo así se puede responder a las necesidades del área que son, no únicamente la mejora de la movilidad, sino garantizar una mejora del medioambiente y del paisaje.

El caso se presenta del todo análogo al de muchos otros proyectos infraestructurales, tanto en lo que se refiere al objetivo principal —resolver un problema de congestión percibido como tal de manera general— como por el proceso decisional. Se trataba, pues, de atender a la aceptación local del trazado, tratar de minimizar las molestias para el tráfico en la fase de obras, mitigar el impacto sobre la población (construyendo túneles, barreras antirruído, etc.), ampliando la información, la participación y las compensaciones.

Como vemos, la familia de estrategias que incorporan la posibilidad de modificar el contenido de la decisión es probablemente la que se presta a un uso más amplio o universal. De hecho, casi siempre es posible modificar la solución para tratar de encontrar una menor oposición y/o tratar de atraer nuevos actores a la coalición innovadora estimulando el interés en participar. Que se consiga gracias a procesos incluyentes descritos en el apartado anterior, mediante (una serie de) acuerdos bilaterales o unilateralmente a cargo del promotor o director del proceso de cambio, no es lo más relevante. Lo que es verdaderamente importante es reconocer que la misma solución, oportunamente modificada, puede resolver una serie de problemas, tal como muestra el box siguiente en relación con el Enlace Ferroviario de Milán (Box 7.15).

BOX 7.15 EL ENLACE FERROVIARIO DE MILÁN

El enlace ferroviario de Milán es una infraestructura que, a través de una galería subterránea de vías férreas, conecta las redes de los Ferrocarriles del Estado y los Ferrocarriles del Norte de Milán y, además, atraviesa la ciudad de noroeste (estación Certosa) a sudeste (estación Rogoredo). El enlace tiene, pues, diversas implicaciones:

- Es un modo de reducir la congestión del nudo y en particular del anillo ferroviario que une las diversas líneas y estaciones claves de la ciudad (actor interesado: Ferrocarriles del Estado).
- Es un elemento clave para el desarrollo del sistema ferroviario regional (SFR) en cuanto que afecta al tráfico de cercanías (actor interesado: Región Lombarda).
- Es una infraestructura de transporte urbano (actor interesado: Ayuntamiento de Milán).
- Es un elemento que aumenta el valor de zonas industriales en desuso, al aumentar la accesibilidad y permitir así reutilizaciones urbanísticas diversas (actores interesados: Ayuntamiento de Milán y propietarios de la zona).
- Es una infraestructura que distribuye a los que van a trabajar a la ciudad a través de un mayor número de puntos, con la consiguiente reducción de la congestión del transporte público local (actor interesado: Empresa de Transporte de Milán).
- Representa una oportunidad de expansión de la red de servicio ferroviario (actor interesado: Ferrocarriles del Norte de Milán).
- Es asimismo un proyecto totalmente innovador a nivel nacional que comporta la capacidad de resolver problemas complejos de ingeniería (actor interesado: Compañía de Metro de Milán, proyectista de la obra).

Ferrer, 2009

En una línea parecida, podríamos presentar el caso de los Túneles de Vallvidrera (Box 7.16). Una infraestructura largamente planeada que, cuando se trata de poner en marcha, se encuentra con notables dificultades, pero la habilidad de los promotores logra cambiar la correlación de fuerzas, modificando la decisión, aprovechando un cambio de orientación política y aceptando mejoras ambientales significativas. Todo ello en vísperas de la celebración de los Juegos Olímpicos de Barcelona 1992.

BOX 7.16 LOS TÚNELES DE VALLVIDRERA

La construcción de un túnel que permitiera la entrada y la salida de vehículos a Barcelona atravesando la sierra de Collserola, que cierra la ciudad por el oeste, tiene un largo recorrido. La llegada y salida de Barcelona, sin esa alternativa, sólo puede hacerse por el norte o por el sur, cerca de la línea de la costa.

En el año 1967, en pleno franquismo, las autoridades locales y provinciales crearon el Consorcio Túnel del Tibidabo con el objetivo de construir el túnel. Años más tarde, en 1976, el proyecto del túnel se incorporó al Plan General Metropolitano aprobado en pleno proceso de transición hacia la democracia. En 1980, el nuevo gobierno catalán, la Generalitat, recibe las competencias en materia de transporte e inicia los contactos con el Ayuntamiento para retomar el túnel de Vallvidrera. Se crea en 1982 la empresa Túneles y Accesos de Barcelona Sociedad Anónima (TABASA), propiedad el 65 % de la Generalitat, el 19,95 % de la Corporación Metropolitana, el 10,15 del Ayuntamiento de Barcelona y el 4,90 restante de la Diputación Provincial.

El tema prosigue su itinerario legal, siendo incluido en la ley de carreteras de 1983 y en el Plan subsiguiente de 1984. En 1986 se presenta un anteproyecto por parte de Tabasa, que prevé la construcción de dos túneles en forma de autopista que conectarán con la ya existente Terrassa-Manresa y seguirá hasta enlazar con el Túnel ya construido del Cadi. Y aquí empieza el conflicto. Se crea, en la salida norte del túnel, la plataforma Anti-Túnel, con apoyo del municipio de Sant Cugat (donde desemboca la carretera de salida del túnel) y de grupos ecologistas de la zona, junto con asociaciones de vecinos de las áreas colindantes a la salida norte.

Tabasa, haciendo eco del conflicto generado, decide negociar. Entre septiembre de 1986 y octubre de 1987, Tabasa mantiene unos setenta encuentros con los diferentes opositores al proyecto. En ese mismo periodo, el gobierno catalán decide aceptar algunas de las demandas que se presentaron en el periodo de información pública y, al mismo tiempo, Tabasa acepta construir un solo túnel, con tres carriles, siendo el central reversible para los dos sentidos de marcha, e incorporar también algunas de las medidas correctivas ambientales solicitadas. Al mismo tiempo, las elecciones municipales alteran el equilibrio de fuerzas en el Ayuntamiento.

de Sant Cugat, siendo la nueva mayoría más favorable a la construcción del túnel.

Entre junio y octubre de 1987 siguen las negociaciones entre Tabasa, los vecinos y grupos ecologistas. El resultado son 22 nuevas alegaciones que Tabasa acepta, lo que implica modificar el proyecto claramente hacia un mayor respeto ambiental. Los trabajos de construcción emplean en febrero de 1988, creándose una comisión de seguimiento ad hoc, con representantes institucionales y vecinales, donde a propuesta del responsable de Tabasa se nombra como asesor ambiental al ingeniero agrónomo y líder del grupo Naturalista de Les Planes, que había tenido un papel destacado en las filas de la oposición al proyecto. Finalmente, el túnel se inaugura en el verano de 1991, justo un año antes de la inauguración de los Juegos Olímpicos.

Fuente: Bravo, Font, 1999

La única verdadera condición que ha de tenerse en cuenta para poder utilizar con éxito esta estrategia es la flexibilidad conceptual y técnica que ha de incorporar el proyecto inicial. En efecto, es evidente que si desde el punto de vista técnico-económico se ha proyectado el tema como «la mejor solución posible», cada intento de modificar o innovar el contenido de la decisión será visto como un empeoramiento del punto de partida, y por tanto, es probable que el promotor muestre resistencias al respecto. En cuanto a la flexibilidad conceptual, lo que queremos apuntar es que en muchos casos deriva de la capacidad de imaginación del innovador o del promotor, que no puede limitarse a presentar su propuesta, sino que debe ir más allá y pensar en los posibles problemas que la solución en la que está interesado puede acabar solventado, lo que obviamente facilitaría las posibilidades de alianza.

7.2.4. EL MANEJO O GESTIÓN DEL ENTRAMADO DE ACTORES

Pasemos a la última familia de estrategias decisionales, aquella que consiste en el manejo de la estructura, organización y/o composición de la *network*, o lo que es lo mismo, la cantidad y características de los actores involucrados y de sus reciprocas interacciones. Cabe señalar, en primer lugar, que la transformación de la red de los actores es, en muchos casos, consecuencia de la adopción de las demás estrategias. Si se trata de aumentar los recursos mediante la búsqueda de aliados, de desarrollar estrategias incluyentes o de ampliar el contenido de la decisión a través de la conjunción de diferentes problemas, la

consecuencia inevitable será un cambio en las características de la *network* que, como ya hemos visto en el capítulo 3, son básicamente la densidad, la complejidad y la centralidad.

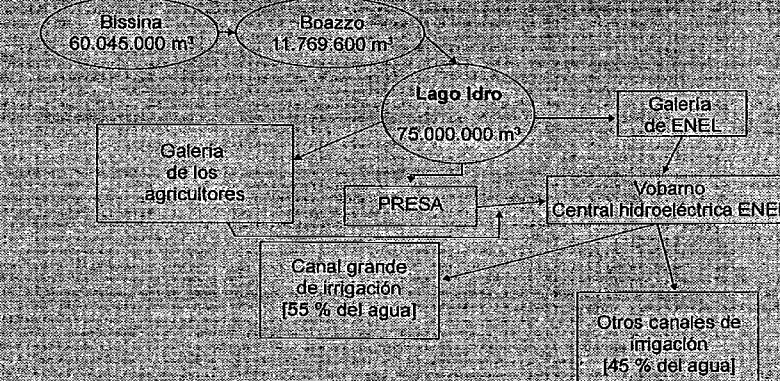
Sin embargo, dichos cambios pueden llevarse a cabo también de forma independiente.

Empezando por la característica de la **densidad**, por ejemplo, es evidente que un aumento de las interrelaciones de los actores está totalmente implícito en todas las estrategias incluyentes basadas en la participación. Sin embargo, como muestra el box siguiente (7.17), ello puede ocurrir incluso en un proceso altamente formalizado.

BOX 7.17 EL LAGO DE IDRO

El lago Idro es una cuenca natural artificialmente regulada, tanto de entrada como de salida. Durante los años sesenta, sobre el lago Idro fueron creados dos embalses con una capacidad de 70 millones de metros cúbicos regulados por otras tantas presas. De salida, para alimentar una gran planta hidroeléctrica propiedad de ENEL y una red de canales de irrigación existen una presa y dos túneles o galerías. El esquema es el siguiente.

Esquema del lago Idro y de la cuenca de agua del río Chiese



La calidad del agua es en general buena y ello ha determinado el desarrollo de una importante industria del turismo a lo largo de la orilla del lago Idro que satisface las exigencias de los turistas que provienen del norte de Europa, muchos de ellos con roulotte.

En cuanto al uso, derechos y poderes de regulación, los puntos principales son los siguientes:

- ENEL tenía y tiene la concesión para el uso de las cuencas Bissina y Boazzo con la obligación de proporcionar agua en caso de sequía.
- La reglamentación del lago Idro a través de la presa se confió a SLI, una sociedad en manos del consorcio y en la cual ENEL tiene un porcentaje del 5 %.
- La concesión para la irrigación estaba atribuida al Consorcio del río Chiese en su tramo medio.
- La regla general hasta 1991 permitía una variación de 7 metros del nivel del lago que provocaba el desplazamiento de la línea de la orilla hasta un máximo de 50 metros, con evidentes perjuicios a la población de la orilla y a la industria del turismo, tanto por la pérdida de posibilidades de ocio que ello implicaba como por los problemas higiénicos y ambientales generados; además, la regulación no especificaba la velocidad máxima permitida en la variación del nivel del agua y no se tenía ninguna disposición para garantizar un caudal mínimo vital (CMV) de agua en la sección baja del río Chiese.

Los actores relevantes del proceso:

- ENEL, interesada en mantener el agua en el periodo estival en las cuencas altas para utilizarla en invierno cuando la demanda de electricidad es mayor.
- Los agricultores, interesados en utilizar el agua sobre todo en el periodo estival.
- Los operadores turísticos (representados por los Ayuntamientos) interesados en reducir la variación del nivel del lago y la velocidad de esa variación sobre todo en verano.
- Los grupos ecologistas, interesados en asegurar el caudal mínimo vital todo el año.

Esta situación llegó a un punto de ruptura entre los años 1987 y 1990 cuando caducaron las concesiones de los Consorcios y las autorizaciones a la SLI y se crea la Autoridad de Cuenca del río Po (AdB Po), de la que el río Chiese forma parte. Esta Autoridad pide al Ministerio competente la suspensión de la renovación de las concesiones y de las autorizaciones hasta que se haya concluido el análisis de la situación de toda la cuenca y hasta que se defina el caudal mínimo vital de la misma.

En el siguiente periodo se abren las negociaciones entre todas las partes interesadas. Este encuentro incorpora no sólo a los actores que representan intereses opuestos en los usos del agua de la cuenca, sino también a los principales gobiernos locales y regionales involucrados, además, obviamente, de la Autoridad de Cuenca (AdB Po).

El resultado alcanzado incluía la solicitud de un nuevo aplazamiento para la renovación de la concesión y el nombramiento de un comisario especial designado para estudiar la nueva regulación a aplicar en los tres años siguientes. Esta debería incluir la reducción de la variación de nivel del lago de los «históricos» 7 metros a 3,25 metros, así como asegurar un

caudal mínimo vital de 2,2 m³/seg (que luego se redujo a 1,8 m³/seg.) en el tramo bajo del río Chiese. El nivel máximo posible de disponibilidad de agua para la agricultura no se fijó anticipadamente, pero se hizo depender de la disponibilidad de agua, y siempre con la condición de no disminuir el nivel del lago por debajo de 366 metros sobre el nivel del mar. En definitiva, para supervisar la situación se constituyó un comité provisional, formado por todas las administraciones potencialmente interesadas en la cuestión.

Las pruebas empezaron en julio de 1996 y llegaron hasta finales de 2001 y se consideraron un éxito, en la medida en que la situación de los recursos hídricos se hizo más sostenible. Así, la variación de los niveles del lago acordada ha acabado siendo de menos de la mitad de la inicial y se alcanza más lentamente, el río aguas abajo mantiene y mejora los niveles de biodiversidad, los ciudadanos han aprendido a usar menos agua y se ha mejorado la red de irrigación.

Dicho éxito se debió a la creación de un Comité de usuarios cuyos miembros son todos los actores (el Consorcio, ENEL, los ayuntamientos de las ciudades ubicadas en torno al lago y la Asociación Vita Chiese, más la provincia de Brescia) con el deber de colaborar con el Comisario a la hora de definir los caudales diarios admisibles. Durante el verano, la reunión se hace cada 10 días, para asegurar la necesaria flexibilidad en la aplicación de la regla general.

Dente-Goria, 2004

El caso demuestra que la interacción directa entre los intereses en juego puede, si se dan determinadas condiciones, desencadenar un proceso de aprendizaje, por lo menos sobre qué propuestas son aceptables y cuáles son inaceptables para los diversos participantes y, en cualquier caso, un proceso de intercambios diferidos en el tiempo, posibles sólo por el aumento de la confianza recíproca entre ellos. Sin embargo, se trata también de un mecanismo frágil. En parte porque es susceptible de ser alterado por *shocks* externos, y en parte porque un cambio en las personas concretamente involucradas en la interacción puede obligar a empezar desde cero todo el proceso. Y, de hecho, en el caso del lago Idro cabe reconocer que en los últimos años han resurgido nuevos episodios de conflicto, fruto, en parte, de los cambios institucionales (la regionalización del problema) y, en parte, del intento de introducir nuevas restricciones, incluyendo una disminución de las excursiones masivas al lago.

Lo que significa que la estrategia de «densificar» la *network* funciona mejor cuando el conjunto de los actores es estable y se comparte la convicción de que por su interacción constante irán surgiendo una serie de decisiones incrementales cuya secuencia y continuidad pueden acabar generando una verdadera innovación de políticas.

El caso de los regadíos del río Mula en la región de Murcia (Box 7.18) puede ser ilustrativo al respecto. Tenemos una situación de control secular del abastecimiento del agua en una zona en la que tradicionalmente escasea, y un conjunto de reformas que no logran resolver el problema, a pesar de que densifican los actores presentes, tratando de pluralizar alternativas. En un momento determinado, un cierto cambio de escala y un agregado de recursos cognitivos procedentes de nuevos actores modifican el escenario y permiten una alternativa de transformación muy significativa.

BOX 7.18 EL REGADÍO DEL RÍO MULA

El río Mula es un afluente del Segura. Está situado en el noroeste de la región de Murcia, en el sudeste de España. El río efectúa un recorrido de unos 25 kilómetros en una zona caracterizada por una gran fragmentación de la propiedad del suelo, con unas condiciones climáticas semiáridas y sin que exista una relación directa entre tener un terreno para explotar agrícola y disponer de agua para hacerlo. Tras períodos de cinco a ocho años con pluviosidad media, siguen largos períodos de baja o nula pluviosidad. Las tierras susceptibles de ser regadas en la cuenca del Mula cubren una superficie de 2.000 hectáreas, pero más del 85 % de las fincas tienen menos de 2 hectáreas. Por tanto, el escenario es de alta fragmentación de tierras, poca agua disponible y poca tradición de cooperación entre agricultores. El poder en la zona lo determina el acceso al agua. Los llamados Señores del Agua, constituyeron el Heredamiento —una institución dedicada a gestionar y vender la poca agua disponible—, que se formó en el siglo XIV y que tuvo en exclusiva los derechos del 95 % del agua para regar durante siglos, vendiendo esa agua a través de subastas.

La primera Ley del agua en España se hizo en 1866, y a pesar de considerar las aguas superficiales como de dominio público, en la práctica aceptó las situaciones ya existentes, y por tanto incorporó la existencia del agua como mercancía, sujeta a compra y venta, no solo de la propia agua, sino también de sus derechos de uso.

En el río Mula, el sistema de riego tenía sus orígenes en la época de la dominación árabe, y tenía como eje central la Acequia Mayor, construida en el siglo IX. A partir de esa acequia, un complejo sistema de canales distribuía el agua a cada huerta. La tradición marcaba que el agua disponible se dividía en 20 porciones o «cuartos», 19 de las cuales las comercializaba el Heredamiento mediante subasta pública, mientras la restante se dedicaba al consumo de la población de la municipalidad de Mula.

En 1931 se construye el Pantano de la Cieva, que genera expectativas de aumento del agua disponible, creándose una Comunidad de Regantes del Pantano en 1935. El pantano no se llena hasta 1949, y empieza a recibir agua del Trasvase Tajo-Segura en 1953. Esto genera algunos

intentos de reforma del sistema de canales (que era muy ineficiente y provocaba pérdidas notables de agua) y timidos intentos de modernización de la gestión del agua. Nuevas demandas de productos hortofrutícolas hacen que se cambie de cultivos menos necesitados de agua a otros más exigentes, lo que en una primera fase, coincidente con un periodo de lluvias, no plantea problemas. Posteriormente, a finales de los setenta e inicios de los ochenta, una sequía muy dura genera muchas tensiones. Hay quienes venden las huertas, pero mantienen los derechos de uso del agua, lo que genera tensiones muy significativas en el acceso a la poca agua disponible, con procesos informales y especulativos de reventa.

En 1966 se generan dos significativos procesos de cambio. Por una lado, los Señores del Agua (Heredamiento) aceptan que la gestión del agua se unifique bajo la dirección de la Comunidad de Regantes. Se cambia del sistema de subasta al de «standa», por el cual se fijan períodos en que cada agricultor podrá recibir agua. Pero, una vez más, la sequía provoca que el sistema no funcione y reaparecen pozos ilegales. Cada vez más parece evidente que el sistema no funciona, ya que los canales son claramente ineficientes, los cultivos no son rentables y el precio del agua resulta muy caro. Los Señores del Agua, además, apenas si se ven favorecidos por sus derechos históricos, ya que el agua disponible se redujo a niveles extremadamente bajos, y su posición de fuerza había descendido notablemente al perder el monopolio después de la construcción del pantano y del Trasvase Tajo-Segura.

En 1987 se inicia la redacción de un Plan de Modernización, promovido por el consejero de agricultura del Gobierno de la Región de Murcia y apoyado técnicamente por el Centro de Edafología y Biología Aplicada del Segura (un centro que forma parte del Consejo Superior de Investigaciones Científicas), a partir de unas primeras propuestas en este sentido de la Comunidad de Regantes. El Plan pudo contar con fondos de la Unión Europea y planteó un cambio radical en el sistema de distribución del agua. El Plan impulsó el censo de fincas existentes, el tipo de cultivos y las necesidades mensuales de agua. Por otro lado, dividió toda el área regable en zonas, construyendo pequeños embalses de distribución. Toda la red se computarizó y se centralizó de tal manera que la Comunidad de Regantes recibía inmediatamente información sobre las operaciones en curso y podía regularlas en tiempo real. Las cantidades que tenía que recibir cada agricultor se decidían a principios de año en base a las previsiones de agua de las que se disponía y en relación con el tipo de cultivo. Al mismo tiempo, el Plan incorporó incentivos para cambiar el sistema de riego, del tradicional por gravedad al de goteo, y se creó un Banco de agua que recibía flujos procedentes del agua no gastada por los regantes, a quienes se compensaba por esos ahorros. Todo ello se completó con un programa de formación a los regantes. En 1994, la Comunidad de Regantes compró los derechos sobre el agua que aún tenían los tradicionales Señores del Agua del Heredamiento.

Conviene resaltar que en todo este proceso jugó un papel muy destacado Francisco del Amor. Este antiguo técnico del CEBAS-CSIC fue propuesto y elegido presidente de la Comunidad de Regantes del Pantano de la Cieva.

en 1987. Su papel fue clave, al aprovechar un conjunto de condiciones ya expuestas y sus buenos contactos en la Consejería de Agricultura del gobierno murciano, para impulsar el Plan el mismo año en que fue nombrado. El interés de cambio del nuevo gobierno elegido ese año, la voluntad del CESBA de incidir en la modernización del tradicional regadío y la debilidad de los tradicionales actores que habían controlado el tema desde muy antigüedad constituyeron una perfecta ocasión que dio como resultado el que se aprovechara esa ventana de oportunidad. El Plan del Mula fue puesto como ejemplo de modernización, consiguiendo fondos del Ministerio de Agricultura y de la Unión Europea, lo que evidentemente facilitó la transición.

El resultado final fue claramente positivo, dando autonomía de gestión a los usuarios, con total transparencia de entradas y salidas de agua, eliminando el fuerte conflicto social que la distribución del agua había creado durante siglos y favoreciendo que los jóvenes se acercaran al trabajo a tiempo parcial en las huertas. Durante años, el Plan del Río Mula sirvió de espejo a otras propuestas de cambio y transformación en diversas zonas de huerta del Levante español.

Fuente: Costejá-Font-Subirats, 2004

La estrategia alternativa, de disminución de la densidad, es más difícil de documentar. Sin embargo, no hay duda de que, en presencia de conflictos muy ásperos, es razonable imaginar que el rol del director, sobre todo si tiene una función de mediación, pueda llegar a ser incluso el de tener alejadas y sin contacto a partes contrapuestas para evitar que elementos emocionales, y a veces irrationales, no siempre ajenos a las decisiones de *policy*, acaben interfiriendo en exceso en la posible solución del conflicto.

Por lo que se refiere a la segunda propiedad de las *networks*, la complejidad, hemos ya repetido más de una vez que la pluralidad de los puntos de vista presentes en el proceso puede constituir una riqueza importante, capaz de generar resultados innovadores, sobre todo, —pero no sólo— cuando los intereses de los sujetos involucrados no son necesariamente contrapuestos. Como ya señaló Hugh Heclo, «*governments are not only powering but also puzzling*» (Heclo, 1974, p. 305). Las incertezas que pueden darse en torno a la solución de algunos problemas son de tal relieve que la búsqueda de una solución no puede prescindir muchas veces de la contribución de todos los interesados.

Incluso en el caso de conflictos, un aumento de la complejidad, tal como la hemos definido, puede incrementar las posibilidades de encontrar nuevos puntos de equilibrio, aunque sólo sea porque aumenta el número de transacciones posibles y modifica las preferencias de los diversos sujetos a la hora de firmar el acuerdo final. En definitiva, el aumento del número y de las características de los actores involucra-

dos tiene asimismo la importante ventaja de reducir la responsabilidad de los protagonistas políticos institucionales por los eventuales fracasos, desde el momento en que la opción finalmente adoptada ha acabado siendo elaborada y compartida por una amplia pluralidad de sujetos.

Este último elemento explica, por ejemplo, el desarrollo de procesos de consenso o *bipartisan*. Más allá de la retórica del bien común y de los «intereses superiores de la nación», la oportunidad de involucrar a la oposición nace del temor de que, de no ser así, acabe siendo demasiado fuerte el riesgo de pérdida de consenso generado por la imposibilidad de lograr los resultados esperados y prometidos a los electores. Y por parte de la oposición, el interés en involucrarse nace, en cambio, de la esperanza de poder apropiarse, al menos en parte, de los beneficios que pueda generar el éxito en la solución del problema colectivo.

El aumento de la complejidad es posible que se dé en cada una de las dos dimensiones de las que se compone esta propiedad de las *networks*. En lo referente al tipo de actores, por ejemplo,

- La participación de expertos es una forma obvia de ampliar la gama de soluciones disponibles, además de mejorar la legitimidad de la decisión a los ojos de la opinión pública.
- La intervención de la burocracia, además de dar estabilidad al proceso y facilitar la implementación de la decisión, permite utilizar la memoria institucional con relación a como, en su momento, se afrontaron problemas análogos.
- Los intereses especiales, como por ejemplo las empresas, pueden aportar concreción al proceso y aumentar la intensidad de las preferencias a la hora de experimentar las soluciones genéricamente posibles, sobre todo si las mismas pueden garantizar beneficios económicos.
- De forma similar, la politización de la *issue*, que genera inevitablemente un aumento de la visibilidad, incentiva la participación de los actores políticos, siempre en busca de nuevas cuotas de consenso.

Los beneficios de una ampliación de los puntos de vista en la búsqueda de soluciones a los problemas de *políticas* son tan relevantes que, a veces, es el actor el que procura generarlos incluso internamente, a riesgo de modificar su propia identidad. No todos saben, por ejemplo, que Greenpeace, una organización ecologista conocida por la espectacularidad de sus acciones de protesta, no sólo financia investi-

gaciones científicas para buscar nuevas soluciones a los problemas ambientales, sino que ha establecido alianzas con empresas con el objetivo de demostrar las factibilidades que algunos prototipos pueden tener al combinar sostenibilidad con el desarrollo de iniciativas empresariales.

El aumento del número de niveles territoriales involucrados (la segunda dimensión de la complejidad) puede tener asimismo consecuencias positivas sobre la eficiencia decisional:

- En todos los casos en los que la innovación de *políticas* comporta cambios territoriales localizados, la falta de participación por parte de los representantes de la población (ayuntamientos o asociaciones locales) representa un obstáculo a veces insuperable para que avance la propuesta de cambio; y además acaba reforzando la oposición, no sólo por el temor de costes inaceptables, sino por el sentimiento de que todo se está haciendo sin tener en cuenta a la población, tratándola como si fueran «ciudadanos de serie B».
- En el extremo opuesto, el intento de globalizar el problema, involucrando a organizaciones internacionales, es una decisión estratégica que a menudo ha demostrado tener éxito. Ello explica así, por ejemplo, el empeño de muchos actores locales en introducir sus bellezas naturales o las riquezas histórico/artísticas en la lista de los «lugares patrimonio de la humanidad de la UNESCO»; no sólo para garantizar una mejor tutela y aumentar el atractivo turístico, sino especialmente para obtener de las instituciones públicas supralocales financiación adicional destinada a preservar y valorizar los bienes. Los objetivos pueden ser también internos. Por ejemplo en Venecia, la búsqueda de financiación europea para proyectos de desarrollo no estaba tan motivada por la necesidad de recursos como por el propósito de alcanzar mayor legitimidad de cara a la opinión pública, y por el hecho de que la rigidez de las tomas de decisión de Bruselas podría reducir los interminables debates sobre la oportunidad de presentar cada propuesta, introduciendo plazos específicos de caducidad que no permitían prorrogar la decisión formal.
- Más en general, se ha visto como en muchas políticas sectoriales, la posibilidad de desarrollar la llamada *governance* multnivel, es decir, la participación de entidades institucionales que tienen circunscripciones y *constituencies* muy diferentes, tiene una importancia crucial a la hora de evitar fenómenos de colisión (o de alianza contra natura de intereses alejados entre sí)

típicos de procesos que se desarrollan en la misma comunidad territorial (Cersosimo-Wolleb, 2001; Marks-Hooge, 2003).

En el siguiente Box (Box 7-19) puede verse como la capacidad de los actores para ampliar el escenario del conflicto hacia esferas superiores de gobierno puede alterar decisivamente las coordenadas del caso. Pero, al mismo tiempo, ello puede generar que no exista un promotor o director claro del proceso, al haberse modificado todo el cuadro de actores y el manejo de los recursos de fases, y que esa difuminación de responsabilidades acabe generando problemas con posterioridad.

BOX 7.19 CAN RICART

En el año 2005, el gobierno local de Barcelona decidió impulsar el Plan llamado «22@». Con este nombre se aludía al cambio de usos de una amplia zona de la ciudad (200 hectáreas) que hasta entonces tenía un uso esencialmente industrial. En el Plan General Metropolitano se calificaba como 22A las zonas reservadas a la industria. El barrio del Poble Nou tenía una amplia zona con esa calificación, donde se acumulaban industrias, almacenes y empresas dedicadas al transporte. La zona, que hasta los Juegos Olímpicos de 1992 no parecía tener un gran valor urbanístico, se revalorizó enormemente, al estar situada junto al mar, cerca del nuevo barrio de la Villa Olímpica, y al haberse soterrado las vías del ferrocarril que antes la atravesaban. Después de la celebración del Forum de las Culturas en 2004, que supuso la finalización de la fachada marítima y el saneamiento de las aguas residuales en la zona, el Ayuntamiento decidió convertir toda esa zona en un distrito centrado en las nuevas tecnologías, con mezcla de empresas con objetivos centrados en el conocimiento intensivo y nuevas viviendas. Ese fue el origen del «22@».

Uno de los espacios más emblemáticos era Can Ricart, un complejo industrial textil, construido a finales del siglo XIX, que contenía un notable conjunto de naves industriales y talleres. Era de los pocos recintos de la zona que había mantenido su volumen y formato original. El plan del ayuntamiento era derribar todo el recinto, dejando sólo la chimenea como imagen emblemática de lo que había sido. Las obras de derribo empezaron en 2005. La asociación de vecinos de la zona, muy preocupada por el gran volumen de cambios y de personas que implicaba el Plan 22@, lo que entendían que podía suponer una pérdida de identidad significativa, se opusieron a la medida, creándose la plataforma Salvem Can Ricart. El objetivo era reivindicar como algo positivo el patrimonio industrial del barrio y evitar su desnaturalización. La reivindicación implicaba evitar el derribo y dedicar los espacios a fines sociales y culturales. Esta plataforma, compuesta por vecinos pero también por arquitectos y técnicos que refor-

zaron técnicamente las propuestas vecinales, consiguieron detener el derribo cuando ya se había iniciado. En 2006, el Ayuntamiento presentó un nuevo plan en el que se respetaba el conjunto central y se desplazaban las nuevas edificaciones a los extremos. Ello no contentó a los miembros de la Plataforma que habían ya ocupado el edificio y que siguieron bloqueando las obras, exigiendo que se respetara el núcleo básico del conjunto industrial, considerando que tenía un gran valor histórico y patrimonial.

En marzo de 2007 se produjo un cambio importante en el conflicto. La Generalitat de Catalunya, usando sus competencias al respecto y atendiendo las demandas en este sentido de la Plataforma, declaró el recinto como Bien Cultural de Interés Nacional. La decisión suponía lógicamente paralizar el derribo y traspasar la decisión y la gestión del tema al gobierno catalán. Se decidió que el recinto protegido albergaría la LinguaMon-Casa de las Lenguas, como institución dedicada al estudio y salvaguardia de la diversidad lingüística en el mundo. Esta decisión supuso la disolución de la Plataforma, que había conseguido así el objetivo de salvaguardar el recinto, manteniendo un edificio que se consideraba emblemático de la Barcelona industrial de los siglos xix y xx. Posteriormente, el fuerte impacto de la crisis económica paralizó el proyecto y también las nuevas edificaciones que tenían que completar la operación. A finales de 2013, el recinto está abandonado, con evidentes signos de deterioro. Las últimas noticias apuntan a un posible uso universitario, tras haber recuperado el Ayuntamiento de Barcelona la titularidad de los terrenos.

En resumen, el aumento de la complejidad de la *network* suele ser una estrategia de éxito a la hora de generar cambios no incrementales de políticas públicas. Y al respecto, los innovadores más informados, los verdaderos *policy entrepreneurs*, lo saben bien. La transformación jacobina, impulsada desde arriba e impuesta a los demás actores, no sólo suele ser frágil en su ejecución (como hemos visto cuando hablábamos del manejo de los recursos o en el caso de Pirelli-Mar, box 7.5bis), sino que además tiende a ignorar —en el sentido literal del término— aspectos cruciales del problema o de la solución que a menudo acaban minando la eficacia de esta última.

Tenemos aquí otro caso en esta línea. El caso de las Marismas del Odiel (Box 7.20) presenta dinámicas interesantes que implican a diversas escalas, y que son utilizadas por los emprendedores para conseguir sus objetivos. Estrategias que a veces buscan aliados a escala global o a veces movilizan el escenario local contra el estatal como vía para reforzar la coherencia de los actores en la escala más próxima.

BOX 7.20 MARISMAS DEL ODIEL

Ya desde finales de la década de los setenta, existía preocupación por el deterioro de las zonas húmedas andaluzas. El grupo ecologista Andalus, ante la riqueza ornitológica de las Marismas del Odiel y sus efectos positivos sobre el ecosistema de la ría de Huelva (muy afectada por el desarrollo industrial y la presión urbanística), comienza a emplazar a las autoridades estatales, autonómicas y locales para que extiendan la protección a esas zonas.

En el año 1978, el organismo estatal, Instituto de Conservación de la Naturaleza (ICONA), incluye la Isla de Enmedio, situada en las Marismas, en el inventario de Espacios Naturales. Ello tenía un valor más simbólico que real. Más importante fue el hecho de que el Plan de Ordenación Territorial del Ayuntamiento de Huelva de 1979 calificó las Marismas (que entraban en su término municipal) como terreno no urbanizable. Y otro hecho destacable en esa fase es la celebración de unas jornadas sobre «El futuro de las Marismas en Huelva», organizadas por la Consejería de Medio Ambiente del gobierno andaluz y la Universidad de Sevilla que sirven para establecer un catálogo de medidas urgentes a tomar por las distintas administraciones.

En septiembre de 1980, dos compañías salineras presentan una petición para que se les dé una concesión de explotación industrial de las salinas existentes en las Marismas. Esto genera un gran debate entre partidarios de la concesión (algunos partidos, el Puerto Autónomo de Huelva...) y los que están en contra (Consejería de Medio Ambiente y grupos ecologistas). El Gobierno andaluz se presenta dividido sobre el tema. A principios de 1981, el Comité Nacional para la defensa de la Naturaleza de la CIMA pide al Ministerio de Obras Públicas que deniegue la concesión salinera y pide a ICONA que elabore un borrador para declarar a las marismas parque natural.

En 1982 cambia el gobierno en Andalucía, y la Dirección General de Medio Ambiente consigue en abril de 1983 que las Marismas del Odiel sean declaradas Reserva de la Biosfera por parte de la UNESCO. El grupo ecologista Andalus, en los meses siguientes, denuncia vertidos tóxicos, furtivismo de cazadores y la existencia de una explotación salinera concedida por el Ministerio de Industria y Energía sin que las autoridades autonómicas estuvieran informadas.

Finalmente, después de un proceso de negociación entre todas las partes, en octubre de 1984, el Parlamento andaluz aprueba una ley por la que se declara reserva natural a las Marismas del Odiel y paraje natural a la Isla de Enmedio y las Marismas del Burro. Esta normativa contó con la oposición del Puerto Autónomo de Huelva, la Federación de Empresarios de Huelva y la empresa salinera Aragonesas que, si bien podía mantener sus actividades, tenía que renunciar a sus planes de expansión.

Las dificultades surgieron posteriormente a la aprobación de la norma legislativa, ya que la implementación de la misma implicaba un despliegue de medios y de actividades de control que no existían. Y tampoco existía

una gran conciencia social en relación con lo que el cambio legislativo implicaba. Fue clave en este sentido la creación del Patronato de las Marismas del Odiel en 1985, como órgano adscrito a la Agencia de Medio Ambiente (AMA) que el gobierno andaluz había creado meses antes. Estaba compuesto por representantes de los distintos departamentos del gobierno andaluz, los ayuntamientos de la zona, la Universidad de Sevilla, el Puerto Autónomo de Huelva, la empresa salinera Aragonesas y grupos ecologistas como Andalus.

Desde su creación, el buen entendimiento entre la AMA, el Patronato, presidido por J. Montaner —arquitecto de Huelva, con un peso fuerte en el escenario político andaluz, que había participado en la redacción del Plan General de Urbanismo antes mencionado, nombrado consejero de Obras Públicas en el primer gobierno autonómico, y con mucho peso en el PSOE, partido que ha gobernado desde 1982 en Andalucía— y la dirección del Parque logra cambiar la interacción con los intereses inicialmente opuestos al conservacionismo de la zona, especialmente el Puerto y la empresa Aragonesas, así como algunos ayuntamientos de la zona, defensores de intereses específicos afectados por la protección de la misma. Se inicia así un periodo de colaboración, muy marcado por el acuerdo local ante las presiones desarrollistas que representaban organismos nacionales como el Departamento de Puertos y Costas del Ministerio de Obras Públicas y la Dirección General de Minas del Ministerio de Industria.

Fuente: Aguilar-Jiménez, 1999

Los «terribles simplificadores», que describía ya Burckhardt en el siglo XIX, no son sólo peligrosos sino que además, después de una fase inicial, suelen presentar obstáculos a los cambios. Como muestra, por ejemplo, el estancamiento socioeconómico que ha caracterizado muchos régimes autoritarios, precisamente por la dificultad de generar innovaciones en sistemas fuertemente centralizados y, por tanto, frecuentemente burocratizados. Aunque en este caso no se trata de una verdad universal (pensemos por ejemplo en el dinamismo de un sistema autoritario como la República Popular China), sí debe considerarse como un elemento a tener en cuenta. Sobre este punto volveremos en el apartado 8.3.

Sin embargo, como en el caso precedente, no se puede excluir que la reducción de la complejidad, en determinados contextos decisionales, pueda representar una estrategia apropiada. Ésta consiste, básicamente, en la reducción de la tipología de actores participantes, lo que está implícitamente presente en todas las estrategias excluyentes de las que hemos hablado anteriormente.

Por ejemplo, donde esté claro que es necesario encontrar una solución a un determinado problema, la idea de restringir el proceso de-

cisional a aquéllos que están directamente involucrados, en el sentido de que al final son los únicos que se ven afectados por los costes y los beneficios de la solución, puede ser una estrategia eficaz. Éste es el razonamiento implícito en la legislación que prohíbe —y es capaz de impedir— la exportación de los residuos del área en que se produzcan, y que se basa en la consideración de que los costes de la falta de decisión recaerán, en cualquier caso, en la población local, obligando a sus representantes a buscar un acuerdo y a evitar cualquier intento de *free-riding*.

No existen en general, y tampoco en el caso del intento de manejo o de gestión de la complejidad de la *network*, soluciones cien por cien eficaces. Por tanto, la decisión de la estrategia decisional a seguir ha de tener en cuenta los objetivos de los actores así como otros muchos elementos.

Menos dudas se presentan, en cambio, sobre la última propiedad de las *networks* que se puede tratar de gestionar, a saber, el carácter de la centralidad. Aquí puede decirse tranquilamente que sin una dirección eficaz, los procesos decisionales complejos están destinados a fracasar. Lo que dicho de otro modo implica afirmar que no pueden darse innovaciones sin innovadores, y ello es válido tanto para el contenido de la decisión como para el proceso decisional.

Gestión eficaz del entramado de actores no quiere decir jerarquía y autoritarismo. Y sin embargo, incluso las prácticas decisionales más abiertas (pensemos en técnicas actualmente muy de moda como el *brainstorming*, las *future conferences* o la *open space technology*) prevén el seguimiento de reglas precisas y la existencia de alguien (el facilitador) que las haga respetar, «dirigiendo el tráfico».

La eficacia de la gestión incluye la eficiencia del proceso, evitando por ejemplo poner en cuestión continuamente los logros de las fases precedentes y tratando de minimizar los tiempos (lo que, como ya hemos dicho, reduce los riesgos de *shocks* exógenos).

Sin embargo, la búsqueda de la eficiencia no excluye la posibilidad de procesos redundantes, sobre todo cuando la incertidumbre sobre la viabilidad y la relación coste/beneficio de una solución es significativa. En este punto se basa, por ejemplo, una de las principales justificaciones teóricas, en lo que respecta a la relación entre diseño institucional y producción de las políticas públicas, del bicameralismo y del llamado federalismo cooperativo, escenarios institucionales en los que sobre las mismas materias existen competencias propias tanto de la federación como de los Estados miembros. El doble recorrido que ha de seguir la decisión puede generar mejoras, replanteamientos y cambios. Es verdad que, como ya hemos señalado, estas configura-

ciones decisionales pueden llevar a la inercia o a resultados subóptimos, pero en numerosas ocasiones son también las más adecuadas para la innovación. Después de todo, como decía Schumpeter (citado por Bendor, 1985), «se puede discutir si la competencia o el oligopolio son mejores para los objetivos de la innovación, pero nadie apostaría nunca por el monopolio».

Todo, o por lo menos mucho, depende de la eficacia del director, que a su vez depende de su autoridad y de la confianza que hacia el mismo tengan los participantes. Por lo demás, no es necesario que la gestión esté siempre y necesariamente asegurada por una sola persona física: la lógica de «solo un hombre al mando» pertenece a esa categoría de «verdades» que más bien encuentran hechos que las desmienten que no que las confirmen.

Ésta es la razón, por ejemplo, por la que la gestión de procesos particularmente complejos se confíe a un órgano colectivo muy representativo y diferenciado internamente, como muestra el caso del Comité Olímpico de Londres 2016 (Box 7.21) del que se habla en el box siguiente.

BOX 7.21

EL COMITÉ OLÍMPICO DE LAS OLIMPIADAS DE LONDRES 2012

El comité organizador de las olimpiadas de Londres 2012 estaba compuesto por 19 miembros: tres atletas (entre ellos el presidente, Sebastian Coe, campeón olímpico y recordman mundial de medio fondo), un político activo a nivel local, un representante de la sociedad (precisamente miembro de las organizaciones islámicas en Gran Bretaña), un funcionario público, cinco representantes de las asociaciones olímpicas y siete managers o emprendedores, además de la princesa Ana, hija de la reina Isabel. En realidad, las afiliaciones son múltiples porque en muchos casos se trata de exatletas, el funcionario es en realidad un exgerente bancario, y la princesa Ana fue miembro del equipo de equitación inglés en las olimpiadas de Montreal.

Obviamente, el mismo objetivo puede ser alcanzado de manera más simple confiando la gestión compleja a personalidades particularmente visibles a nivel nacional y con capacidad de activar una red de actores a todos los niveles. El rol de Giulio Andreotti en las Olimpiadas de Roma 1960 y de Luca Cordero de Montezemolo en el caso de los campeonatos mundiales de fútbol de Italia '90 son dos ejemplos de decisión en los que se deduce fácilmente el significado. En el caso de los Juegos Olímpicos de Barcelona, como ya hemos mencio-

nado, fue clave la trayectoria profesional y política de Josep Miquel Abad, capaz de trabajar en muchos registros distintos, desde su posición de director o *fixer* del proceso, pero contando con la cobertura política de Pasqual Maragall en la alcaldía de Barcelona y, en Madrid, del ministro Narcís Serra (primer alcalde de Barcelona después de la recuperación de la democracia y antecesor de Maragall, que en 1981 inició el proceso de la candidatura olímpica y que en el momento de la concesión y hasta la apertura de los Juegos fue ministro del gobierno español).

Por el contrario, «atar en corto» el proceso, manteniendo la gestión en manos de una o pocas personas no necesariamente con autoridad pero dotadas de poderes especiales, puede representar en muchos casos un elemento negativo. Ello queda demostrado en el caso de muchos «comisionados especiales» que han fracasado en su misión, y/o de eventos en los que la escasa representatividad y autoridad de los mecanismos de gobernanza ha representado un serio impedimento para la puesta en práctica de la transformación.

7.3. La institucionalización como estrategia

Un camino escogido con frecuencia para facilitar la solución de un problema de *policy* y para marcar discontinuidad con las situaciones anteriores es la llamada institucionalización. Ésta consiste esencialmente en la creación de una organización ad hoc, cuya misión coincide con la transformación deseada. En realidad se trata de un caso específico de una categoría más general, la transformación de las reglas institucionales, que puede traducirse incluso en la modificación de las secuencias procedimentales, en la creación de organismos colectivos para favorecer la articulación formal de los intereses, tema al cual ya nos hemos referido cuando hemos tratado del manejo o gestión de los recursos, de los modos de interacción o de la *network*. Sin embargo, la creación de una nueva instancia organizativa (un ministerio, una agencia, un ente, una autoridad independiente, etc.) se configura como un caso especial porque suele equiparse (y, según algunos estudiosos, demasiado a menudo) con la comunicación pública, con la transformación de *políticas*, en el sentido de que la novedad a la cual se da más relieve no es el cambio real en sí de las políticas, sino precisamente la transformación institucional.

Las razones de esa potente distorsión comunicativa son bastante claras. Por un lado, el anuncio de la aparición de la nueva organización tiene la ventaja de ser un mensaje simple, capaz de llamar la

atención de la opinión pública quizás poco interesada en la tecnicidad del contenido de la política pública. Decir que «nace la autoridad antimonopolio» es verdaderamente más fácil que explicar a través de qué mecanismos tal autoridad podrá realmente tutelar la competencia. Lo mismo ocurre para otros muchos casos, desde la política de protección de la privacidad a la recurrente propuesta de establecer el área metropolitana de una gran ciudad, tema en el que se evita cuidadosamente explicar qué funciones le serán transferidas.

Por otro lado, el surgimiento de una nueva organización es un argumento de grandísimo interés en el seno de la clase política y de la élite administrativa, sobre todo debido a la oportunidad que ofrece tal novedad institucional desde el punto de vista de la provisión de los nuevos órganos de gobierno y de dirección, y por las consecuencias que ello conlleva de cambio en los equilibrios de poder y de influencia entre los actores.

Para el tema que nos interesa, las preguntas más interesantes se refieren no obstante a otra cuestión. Nos interesa ver hasta qué punto es posible encuadrar dicha decisión dentro del esquema conceptual que hemos presentado en el apartado anterior, o dicho de otra manera, por qué el nacimiento de un nuevo sujeto institucional puede constituir una alternativa capaz de generar nuevas formas de articulación entre los actores de *policy* que, como hemos visto, representan el punto esencial de una estrategia decisional.

Un ejemplo podrá aclarar, mejor que cualquier otra disquisición teórica, el sentido general de la estrategia de institucionalización.

Hasta la década de 1980 no existía en muchos países europeos un ministerio de medioambiente (Janicke-Weidner, 1997) y sus competencias estaban incluidas en otros ministerios con misiones muy diferentes: en España correspondían al *Ministerio de Obras Públicas*; en Gran Bretaña, al *Department of Housing and Local Government*; en Italia, al *Ministero della Sanità*. Pero en una situación de progresivo crecimiento y armonización de la legislación ambiental a nivel europeo, ello conducía inevitablemente a una definición específica de política pública, incluso antes de que se planteara un problema de *policy*. En el fondo, lo que tenía que afrontarse era el tema de las competencias técnico-profesionales presentes en las organizaciones y también la esfera de intereses organizados que tradicionalmente mantenían una relación con dichas administraciones.

En Italia, la colocación de las competencias ambientales dentro del *Ministero della Sanità* conducía a concentrar la atención exclusivamente sobre la contaminación de origen industrial y sus consecuencias en la salud humana, y a dejar de lado todos los aspectos —inclui-

do el impacto global sobre el desarrollo económico— en que la nocividad para las personas era mucho menos evidente y documentable. Es significativo, por ejemplo, que la primera ley de protección del agua, destinada a preservar los recursos hídricos, partiera de una iniciativa parlamentaria, demostrando una ausencia de iniciativa gubernamental sobre el tema. La creación en 1986 en Italia del Ministerio de Medioambiente generó la existencia de un interlocutor estable para todas las negociaciones europeas y globales que representaban en aquellos años el principal motor de la dinámica de la política ambiental, y constituyó un hito central en la redefinición del problema colectivo al que la acción pública tenía que hacer frente.

Pero al mismo tiempo, la creación del ministerio tuvo otros efectos. Se creó un actor que en todos los ámbitos y a todos los niveles —de las discusiones en Consejo de Ministros a las negociaciones de los presupuestos, a la definición del programa legislativo del ejecutivo— reivindicaba su papel, la exclusividad de sus competencias, la necesidad de gestionar autónomamente una cantidad significativa de recursos financieros y de reservar a sus propuestas una cuota importante del tiempo de discusión en el Parlamento (Dente, 1995).

En términos más analíticos se puede decir que, según las circunstancias, y sin que ello sea forzosamente una alternativa distinta a otras, la creación de un nuevo sujeto organizativo destinado a ocuparse de una problemática específica puede ser encuadrada en dos de las diversas familias de estrategias presentadas en el apartado anterior. Por un lado, en la estrategia de ampliación o cambio del ámbito de la decisión, en tanto que modifica el problema de *policy*, y por otro, en lo referente al manejo o la gestión del entramado de actores, ya que constituye la aparición de un nuevo actor, lo que provocará consecuencias sobre la complejidad y la centralidad de la *network* y probablemente también en el lado de la densidad de la misma.

Son muchos los sectores de *policy* en los que la estrategia de institucionalización ha representado un elemento significativo en la capacidad de imprimir cambios relevantes y de asumir decisiones no incrementales.

En particular, su utilización con la finalidad de «transformar el problema», es decir, de cambiar el contenido de la decisión, está en el origen del nacimiento de muchas autoridades administrativas independientes. En el fondo, éstas pertenecen a lo que Majone denomina «*non majoritarian institutions*» (Majone, 1996), es decir, aquellas instituciones públicas que no son responsables políticamente, en el sentido de que no se les aplica el principio de la democracia representativa. Su institucionalización, de hecho, suele estar ligada precisamente a la

exigencia de reconocer también simbólicamente la existencia de un problema distinto a los anteriormente existentes. Puede justificarse su creación en base a la necesidad de tutelar la competencia en la erogación de los servicios públicos, de ser la garantía de la no distorsión con fines políticos de la política monetaria, para ejercer la protección de los consumidores, de los ahorradores o de la privacidad de los ciudadanos, para estimular la productividad en el sector público o para asegurar la imparcialidad de la evaluación... Pero el hilo rojo que une todos estos casos, entre ellos muy diferentes, es la idea de que existe un bien público específico, que debe ser tutelado separadamente de los demás. Y ello, independientemente de la capacidad mostrada por estos nuevos entes —altísima en algunos casos y en algunos períodos, y muy modesta en otras circunstancias— de desarrollar un rol efectivo en la estructuración de la *network* de los actores involucrados en la política en cuestión.

Lo que ha justificado la estrategia de institucionalización en las políticas de desarrollo socioeconómico, ha sido, en cambio, la necesidad de construir entes capaces de realizar con eficacia la gestión de los procesos de *políticas*, ya sea en la formulación de los programas, como en su ejecución. Aquí la reorientación de los contenidos y de los formatos de intervención se pretende conseguir, por ejemplo, con la creación de una Agencia de Desarrollo Local (Vedres-Bruszt, 2010). Organizaciones complejas que suelen estar dotadas tanto de una componente política como de capacidades técnicas, susceptibles de asumir un rol de promoción y gestión de las complicadas redes de intereses y voluntades que son necesarias para llevar a buen puerto proyectos de desarrollo localizados. Y lo mismo vale en un sector completamente diferente, el de los parques y reservas naturales, donde en ausencia de un cambio institucional que cree una institución específica, la decisión de proteger un área, de valorizarla, ya sea bajo la vertiente del desarrollo de la biodiversidad como de la de mejorar el espacio con fines recreativos, corre el peligro de ser constantemente discutida y quién sabe si finalmente vulnerada.

Un buen ejemplo de ello lo constituye el caso del Delta del Llobregat (Box 7.22), que desde una lógica de estricto acomodo entre intereses privados y públicos, que permiten estrategias de *free-riding* que ponen en peligro el recurso, se pasa a la institucionalización del gobierno del recurso y de su sostenibilidad, asumiendo incluso desde el sector mercantil funciones delegadas de control y monitorización antes desplegadas por los organismos públicos.

BOX 7.22 EL ACUÍFERO DEL DELTA DEL LLOBREGAT

Muy cerca de Barcelona desemboca en el mar el río Llobregat. En 1893 se descubren las aguas artesianas del acuífero profundo del Delta del Llobregat. En 1909 se crea la Sociedad General de Aguas de Barcelona, que empieza a usar los recursos del acuífero para el abastecimiento de agua de la ciudad que se encuentra en franca expansión. En pocos años empiezan a instalarse empresas industriales en la zona del Delta y se inician los aprovechamientos agrícolas de las aguas subterráneas, incorporando bombas de extracción sumergidas que mejoran el sistema. Los terrenos del Delta demuestran ser de alta fertilidad.

A partir de los años cincuenta, en los inicios de la recuperación económica después de la Guerra Civil española, se incrementa el número de industrias que se instalan y extraen agua del acuífero, así como también aumentan las explotaciones agrícolas. Se construye asimismo la primera planta de tratamiento de aguas superficiales en la misma zona.

En los primeros años sesenta, se intensifican las extracciones y se detectan los primeros síntomas de contaminación. De hecho, en esos años se duplican las zonas de bombeo y se expande la construcción que genera gran extracción de áridos, algunos por debajo del nivel freático. El Ayuntamiento del Prat del Llobregat, cuyos habitantes también cuentan con el agua del Delta para su abastecimiento, da los primeros pasos para la protección del acuífero. La Sociedad General de Aguas empieza un proceso de recargas en profundidad del acuífero ante los riesgos de sobreexplotación del mismo.

En 1976 se constituye la Junta Gestora de la Comunidad de usuarios de Aguas del Área Oriental del Delta del Llobregat, como primer paso para la organización de los mismos. Van quedando claras las amenazas a la continuidad y sostenibilidad del acuífero: reducción del caudal del río en ciertos momentos y épocas, bajos niveles piezométricos con los peligros de intrusión de agua marina, exceso de sales del agua que transporta el río, exceso de extracciones y por tanto sobreexplotación, y contaminación derivada de vertidos incontrolados.

En 1993 se aprueba el Plan de actuaciones para la protección del Acuífero del Delta y la Vall Baixa del Llobregat, que incorpora un colector de salmuera, la gestión de la barrera salina y depósitos artificiales que permitan la recarga del acuífero, todo ello ante los evidentes peligros de sobreexplotación y salinización de las aguas.

En 2003 se inician los trabajos para conocer de manera exhaustiva los usuarios del acuífero, generando un inventario de captaciones de agua subterránea, y proceder a la regularización de las extracciones que realizan, impulsando que se incorporen a la Comunidad de Usuarios.

Finalmente, en el año 2004 se reorganiza la Comunidad de Usuarios con un gran incremento de la profesionalización, la incorporación de recursos cognitivos que faciliten la información sobre las variables clave y la vigilancia del sistema, y el compromiso de los usuarios de gestionar

los recursos, evitando sobreexplotaciones y castigando a los infractores. Es la Comunidad de Usuarios la que procede al muestreo de un conjunto de pozos para así monitorizar la calidad del agua, el nivel de salinización y la cantidad de cloruros. Ésa era una labor que, de manera menos sistemática, realizaba antes el organismo público, Agencia Catalana del Agua.

En todos estos años se ha demostrado la importancia estratégica de los recursos hídricos del acuífero del Delta del Llobregat. Situado en una zona altamente densificada y de fuerte implantación industrial, garantiza una reserva de agua muy importante, del orden de 115 hm³, situándose sus extracciones en torno a los 50 hm³ anuales. De éstos, un 74 % está dedicado a consumo urbano, un 19 % a usos industriales y un 7 % para usos agrícolas.

La Comunidad de Usuarios está organizada en tres espacios de participación e intercambio entre los usuarios, la Junta General, la Junta de Gobierno y la Comisión General Técnica. La Junta General reúne al conjunto de usuarios, unos 100 en la actualidad, y decide los aspectos generales. La Junta de Gobierno es el órgano ejecutivo, y la Comisión Técnica se ocupa de la gestión del sistema, especialmente de los temas de monitorización y control. La Comunidad tiene entre sus miembros a organismos públicos y empresas, y mantiene una clara posición de liderazgo en la gestión de los recursos comunes. Mantiene una completa autonomía financiera y de gestión y fuertes niveles de colaboración con las administraciones y la comunidad científica, y gestiona una política pública que la administración ha cedido dadas sus limitaciones y la gran capacidad demostrada a lo largo de los años por la Comunidad de Usuarios.

Fuente: Costela, 2009

En definitiva, la institucionalización como estrategia decisional se integra totalmente en las dos familias de manejo del contenido de la decisión y la del manejo de la *network*. Pero, precisamente por eso, conviene subrayar que, en determinadas circunstancias, puede revelarse como una estrategia del todo inadecuada. La historia de las administraciones públicas está repleta de episodios en los que el énfasis del anuncio del nacimiento de un nuevo sujeto capaz de «resolver el problema» ha ido acompañado de un fracaso total. Puede ser que el problema sea totalmente irresoluble, pero en otros casos lo que ocurre es que la nueva institución no ha sido dotada de los recursos indispensables para operar con éxito. Aunque también puede ocurrir que el objetivo de la creación de la nueva institución sea puramente simbólico, es decir, mostrar que se ha hecho alguna cosa en la esfera político-institucional (situando en la misma a personajes particularmente importantes). No se puede tampoco excluir que sea simplemente una estrategia decisional equivocada, ya que la nueva institución ni modi-

ficó el contenido de la decisión ni tampoco tuvo efectos en la estructuración y funcionamiento de la *network* de actores.

Pero, de forma más generalizada, significa que el diseño de soluciones institucionales para problemas de *policy* (Subirats-Knoepfel et al., 2008) está sujeto a las mismas «reglas» y a las mismas advertencias que valen en general para el diseño de las estrategias decisionales, tema sobre el que volveremos nuevamente al final de este capítulo.

7.4. El *timing* de la decisión

Un último elemento de complejidad en la solución de los problemas decisionales complejos está en el hecho de que no es suficiente escoger la estrategia más apropiada en abstracto, sino que es necesario ser capaz de ponerla en práctica en el momento justo. Obviamente, porque el proceso decisional se desarrolla en un momento temporal determinado, y por lo tanto, las circunstancias de entorno y la configuración de la *network* de actores puede modificarse, haciendo inservible la estrategia escogida al inicio.

Todas las colecciones de «proverbios» que llenan la literatura de gestión, tanto en el sector público como en el privado, destacan la necesidad de «hacer las cosas justas en el momento justo», sosteniendo que sólo es posible tomar soluciones comprometidas cuando el problema está ya «maduro».

Lógicamente, estas prescripciones dejan mucho que desear no sólo porque son absolutamente genéricas, sino porque acaban siendo tautológicas. Si a posteriori, uno observa que ha sido posible tomar la decisión querrá decir que era «madura» (en caso contrario, o la estrategia era errónea y/o el tiempo era el equivocado, o probablemente ambas cosas a la vez). En la literatura se encuentran en realidad algunas indicaciones un poco más precisas con relación a cuándo es posible aplicar con éxito una estrategia decisional.

Por ejemplo, en un informe sobre una mediación de éxito —relativa a la definición de una política de protección de un área natural en Maine (Reitman, 2003)—, la «madurez» de la decisión, que hizo posible a los grupos opuestos sentarse a una mesa y encontrar una solución, se atribuyó en parte al hecho de que los adversarios estaban «exhaustos» y veían sólo un sinfín de batallas legales por delante.

A un nivel diferente, como ya hemos visto en este capítulo al menos en dos ejemplos (véanse Boxes 7.2 y 7.11), el «momento justo» lo establece el hecho de que hay algunos límites formales que marcan la apertura del problema decisional. Si se está cerca del final, y por tanto

de la posible renovación del periodo de concesión de determinados permisos administrativos, ello supone sin duda la posibilidad de introducir elementos de discontinuidad radicales en los procesos decisionales. El caso de la Diaccia Botrona, al que ya nos hemos referido y que presentamos íntegramente en el capítulo final, es precisamente un caso en el que la caducidad de la concesión genera el inicio de un proceso que transformará una área dedicada a la caza en una reserva natural dedicada a la protección de la fauna.

Pero el caso más importante y frecuente de cambios en el contexto decisional que un innovador experimentado puede explotar para tomar decisiones no incrementales, hace referencia indudablemente a la aparición de «emergencias» como son el desarrollo de crisis internacionales. Como ejemplos podríamos citar el shock petrolífero de la década de 1970 (Damgaard, Gerlich, Richardson, 1989), la crisis monetaria de 1992 o la gran crisis financiera de 2008. La razón sustancial por la que dichas emergencias representan una oportunidad relevante para la decisión de *policy* está en que modifican a su vez, de manera radical, tanto el contenido como la intensidad de las preferencias de los actores y los recursos que tienen a su disposición, en especial los recursos políticos, dado que el consenso depende de las fluctuaciones de la opinión pública, a su vez influenciada por la propia crisis.

Y sin embargo, incluso en estos casos extremos, la introducción de cambios no incrementales está lejos de ser automática, ya que depende de la capacidad de algún actor de explotar las situaciones más favorables. Muestra de ello es la experiencia italiana de 1992 que se incluye el Box siguiente (Box 7.23).

BOX 7.23 LA LEY PRESUPUESTARIA DE 1993

En septiembre de 1992, un fuerte ataque especulativo contra la libra esterlina inglesa y la lira italiana conllevo una repentina devaluación que, en el segundo caso, se estabilizó en torno al 30% frente al marco alemán. Se trataba, en realidad, de un evento previsible y, en cierto modo, provocado: el diferencial de inflación entre Italia y Alemania era, de hecho, relevante, igual que el déficit público que era muy amplio y obligaba a Italia a financiarse mediante la emisión de deuda pública. En presencia de un sistema de cambio fijo —el Sistema Monetario Europeo— cuya paridad no variaba desde 1985, era más que previsible que ambas condiciones generaran, antes o después, consecuencias sobre el valor de la moneda.

De esta situación nace la Ley Presupuestaria de 1993 presentada por el Gobierno Amato, que fue llamada «la madre de todas las maniobras» y

cuyo importe fue estimado en 93 billones de liras (en torno a los 48.000 millones de euros). Teniendo en cuenta que había sido precedida de un reajuste de 30 billones en julio de 1992, y seguida por otros cambios durante 1993 (elaborados por el Gobierno de Ciampi), la cantidad de reducción de la demanda (es decir, de la necesidad de finanziarse sobre el mercado de capitales) fue de 153 billones, equivalente al 9,8 % del producto interior bruto. Una dimensión gigantesca. Obviamente, el núcleo de la decisión estaba representado por el aumento de los ingresos fiscales y la reducción del gasto, pero lo característico de la ley presupuestaria elaborada por el Gobierno de Amato es que introduce en los llamados *collegati* (leyes de acompañamiento) una serie de reformas que modificaron radicalmente diversas características institucionales y organizativas del Estado italiano.

Una lista incompleta incluiría:

- La transformación de la relación de trabajo de los empleados públicos: de una situación en la que estaba establecida por ley a una en la que se incluía la contratación colectiva (y la creación de una agencia que debía realizarla).
- La devolución a los Ayuntamientos de la autonomía fiscal, de hecho, abolida en 1972, mediante el establecimiento de Impuestos Municipales sobre los inmuebles (ICI).
- La total transformación del sistema de financiación de la Universidad a través de un fuerte aumento de la autonomía de los centros.
- El cambio de la gestión del Sistema Sanitario Nacional, mediante la puesta en marcha de corporaciones de hospitales, la previsión de un director general en lugar de los comités de gestión de nombramiento político, la introducción del principio de que la financiación de los hospitales debía basarse en el número y tipo de casos tratados.
- La introducción de una serie de simplificaciones procedimentales y transformaciones organizativas en la administración central (fusión de ministerios, abolición de los comités interministeriales, etcétera).

No hay duda de que un enorme programa de reequilibrio de las finanzas públicas como éste fue posible gracias a la coexistencia de numerosas condiciones: la existencia en el mercado intelectual de propuestas que habían ya alcanzado un nivel suficiente de elaboración, el consenso de importantes actores externos al sistema político en sentido estricto (los sindicatos y las organizaciones empresariales), la existencia de una opinión pública favorable, la posibilidad de conjugar entre sí diferentes problemas (por ejemplo, la introducción de la fiscalidad local conjugaba la exigencia de aumentar los ingresos con la histórica reivindicación de autonomía fiscal por parte de las entidades locales), la debilidad de actores que probablemente en otras circunstancias habrían obstaculizado muchas medidas específicas (los parti-

dos políticos presentes en el Parlamento estaban en aquel momento bajo sospecha por toda una serie previa de escándalos).

Y sin embargo, no hay duda de que todas estas condiciones no habrían tenido la misma eficacia si no se hubiese abierto, después de la crisis monetaria de septiembre de 1993, una «ventana de oportunidad» que el Gobierno, el único actor verdaderamente interesado en perseguir una estrategia de reequilibrio, fue capaz de captar y aprovechar. Así, si la decisión no se hubiese dado «en el momento justo», no habría sido posible. Pero la sola existencia de una coyuntura favorable no explica el alcance de las innovaciones, como muestran, por ejemplo, las grandes dificultades para encontrar respuestas a la crisis financiera de 2008, en muchos aspectos aún más grave que la de 1992.

En términos analíticos podríamos decir que este «momento justo» expresaría que el proceso decisional entra en una nueva **fase**, en la que alguno de los elementos que hemos visto que eran relevantes para determinar el éxito decisional (el tipo de actores implicados y sus objetivos, los recursos que tienen a su disposición, sus relaciones recíprocas, etcétera) ha sido modificado por acontecimientos externos, a veces previsibles, a veces imprevisibles.

La habilidad del innovador, la verdadera *art and craft* del emprendedor de *políticas*, consiste precisamente en preparar estas condiciones, en comprender su existencia en un determinado momento y en llevar a cabo el proceso decisional antes de que esa ventana de oportunidad se cierre.

7.5. Conclusión: ¿existe una ley que asegure el éxito en la formulación de políticas?

Hasta ahora queda claro que para la elección de la estrategia decisional más apropiada no disponemos de una teoría simple y sin ambigüedades, ni siquiera entendida como una serie de afirmaciones del tipo «si... entonces» que sean universalmente válidas.

Por lo demás, dado que el objeto del análisis decisional es el estudio de situaciones problemáticas caracterizadas siempre por su complejidad (pluralidad de puntos de vista posibles) y, a menudo, por la incertidumbre (imposibilidad de establecer, incluso probabilísticamente, las consecuencias de una acción), sería totalmente inverosímil esperar lo contrario. Además, no es descartable que ciertos resultados inesperados sean simplemente el fruto de circunstancias casuales, no repetibles, de errores inintencionados, en una palabra de esa *serendipity* (coincidencia favorable) que con frecuencia define la vida humana.

Recordemos, en este sentido, el precepto de Albert Einstein «Hazlo todo lo más simple posible, pero no más simple [de lo posible]». Lo que significa, en sentido estricto, que el análisis de las decisiones debe tener en consideración todos los elementos del proceso y todas sus posibles configuraciones.

En las páginas precedentes a este capítulo se ha tratado de indicar en qué circunstancias, sea de manera lógica o basándose en la literatura, parece más apropiada una determinada estrategia decisional. Sin embargo, hemos incluso señalado que es más que probable que la línea de acción a adoptar (o razonando en clave explicativa, la línea de acción adoptada con éxito) sea un *mix* entre diversas estrategias y, por tanto, que se intervenga simultáneamente sobre varios elementos, y cómo interviniendo sobre un elemento se acaban generando consecuencias, intencionales o no, a otros niveles.

Resulta imposible, por tanto, formular recetas válidas universalmente, y todos aquéllos que afirman la superioridad de una estrategia específica deberían recordarlo.

Sin embargo, para concluir la presentación del modelo de análisis que ha representado el complemento necesario de este capítulo, cabe enunciar una especie de «ley» o de «teorema» que los estudiosos de los procesos decisionales y los actores de *políticas* podrían tener en cuenta como orientación general en el análisis de cada caso. Puede expresarse del modo siguiente:

La capacidad de tomar una decisión no incremental en la solución de un problema de *políticas* complejo es más probable en la medida en que el proceso decisional muestra un nivel de complejidad similar, al menos en lo relativo al número y a la diversidad de los actores directa o indirectamente implicados, a la cantidad y el tipo de intereses afectados por el problema o la solución (Dente, 2009).

Lo que no significa, en absoluto, excluir las estrategias reduccionistas o simplificadoras, como ya hemos visto (retomando la metáfora de Sun Tzu, «ganar sin combatir» significa tener en cuenta atentadamente las características del ejército enemigo, e implicarle indirectamente en la solución). Sin embargo, es evidente que este enunciado contiene un sesgo favorable al aumento de la complejidad de los procesos de *policy making*. Y ello, basándonos en la convicción de que «la inteligencia de la democracia» —en el doble sentido de la comprensión de su funcionamiento y de la explicación de la bondad de sus resultados— radica precisamente en la capacidad de incorporar en la modalidad de toma de decisiones la diversidad de las preferencias expresadas por los miembros de la sociedad (Lindblom, 1965).

CAPÍTULO 8

ESTUDIAR LAS DECISIONES

8.1. Premisa

La prueba del pudín, dice un proverbio inglés, está en comérselo. La prueba de un modelo de análisis, especialmente de uno que quiera representar un fenómeno social complejo identificando todos los elementos relevantes, está en poder utilizarlo para estudiar los fenómenos que suceden en el mundo real.

En nuestro caso, la representación de la decisión de políticas públicas como un fenómeno en el que los elementos de base son los actores, sus recursos y sus estrategias, el contenido de la decisión, el modo de interacción y el contexto decisional, es útil sólo si permite comprender mejor que otras propuestas analíticas y conceptuales qué ha sucedido en un caso concreto, o qué sucederá en un caso que aún no se ha producido. En definitiva, el modelo sirve para estudiar las decisiones y es válido si es capaz de dar una explicación convincente de un resultado específico: el éxito decisional en un caso de transformación no incremental para afrontar un problema colectivo. Lo que, como dice la teoría y hemos visto en el capítulo 2, es por definición infrecuente.

Obviamente, ello no significa que se deban estudiar (retrospectivamente) sólo casos de éxito. Pero, como hemos repetido en más de una ocasión, la adopción de las opciones adecuadas a la solución de problemas complejos, probablemente nunca podrá tener, y todavía hoy no tiene, una teoría capaz de guiar la toma de decisiones de manera unívoca. No sólo no existe *one best way* para decidir, sino que nada excluye que en cada circunstancia puedan darse diferentes maneras de alcanzar el mismo resultado, o que no exista ninguna.

Con el debido respeto a los consultores estratégicos u organizativos que se ven obligados a creer, y a decirle al cliente, que todos los

problemas decisionales tienen una solución (que por lo general se aproxima al modelo racional y coordinado de *policy making*; véase Scharpf, 1997, p. 80), los estudiosos y quienes trabajan las políticas públicas saben bien que no es así.

En el fondo, si se quiere aprender algo o aprovechar alguna lección útil con el fin de resolver problemas que todavía no se han presentado, reforzar alguna certeza parcial acerca de qué elementos sirven, relacionar el modo de decisión en un contexto específico con las características generales de los sistemas políticos y, sobre todo, ser capaces de exponer un juicio razonado sobre las posibilidades concretas de una propuesta innovadora, lo que conviene es estudiar las decisiones.

Por otro lado, el estudio de las decisiones no es en absoluto algo excepcional. Un gran número de estudios académicos (entre ellos muchas tesis doctorales) y de informes administrativos tienen su punto de partida en un proceso decisional o, al menos, analizan las opciones que tenían ante sí los decisores de políticas públicas con el fin de sacar consecuencias a diferentes niveles. Los motivos pueden ser variados: puede que se trate de ilustrar las características propias de un sistema político, de elaborar teorías a medio plazo sobre las relaciones entre los actores de *policy* o de proponer cambios en los mecanismos institucionales, pero en todos estos casos se suelen utilizar argumentos que hacen referencia a ejemplos concretos de procesos decisionales. Un ejemplo sería la extensa literatura sobre *policy change*, que ha elaborado diversos modelos que compiten entre sí para explicar por qué cambian las políticas públicas, y que inevitablemente acaban refiriéndose a procesos decisionales concretos (véase Stolfi, 2010). El problema es que las buenas reconstrucciones, como las que acabamos de citar, son una excepción, mientras lo normal es partir de una representación genérica —a menudo burda y de segunda mano— de «cómo se toman las decisiones de *policy*». Una representación o formulación que —de forma implícita, generalmente, o explícita— encontramos en todas las propuestas de transformación del *status quo* propuestas por los políticos, burócratas, grupos de interés y expertos.

El esquema analítico que hemos presentado adquiere, por tanto, su verdadero significado y su utilidad en ese contexto. Pretende ser una especie de «máquina» que de manera general sirva para analizar las decisiones de *políticas*. Partimos del punto de madurez que da el hecho de disponer de más de medio siglo de investigaciones sobre procesos de decisión y, además, poder destilarlas, lo que sirve de base para generar una «lengua franca», requisito esencial para aprovechar el enriquecimiento y las potencialidades de mejora implícitas en todo proceso de acopio de conocimiento.

El valor heurístico del esquema de análisis radica en que quiere tener en cuenta todos los elementos relevantes para explicar los resultados de las decisiones, recogiendo así el conjunto de los «microfundamentos» de la acción *política*, a un nivel de abstracción intermedio entre las grandes teorías (por ejemplo, el uso sistemático del lenguaje de la teoría de los juegos) y la reflexión histórica o periodística.

La adopción de un esquema analítico y la puesta en común de un modelo, por flexible que sea para incorporar los diversos formatos de las decisiones, son condiciones necesarias para el estudio de las mismas, pero no son suficientes. Se puede fallar —es más, es fácil equivocarse—, incluso usando el *framework* más completo, si los objetivos del análisis no están claros y/o si las metodologías o técnicas utilizadas no son adecuadas para alcanzar los objetivos.

El propósito de este capítulo es establecer relaciones bastante claras entre los posibles objetivos del análisis decisional en el ámbito de las políticas públicas, las opciones metodológicas teóricamente posibles y las técnicas de investigación a utilizar.

El hilo conductor de este capítulo dedicado al estudio de las decisiones está representado por el hecho que el análisis de cada proceso decisional (el conjunto de acciones que han conducido a elegir una de entre diversas alternativas de acción) debe considerarse la unidad mínima de observación, el espacio analítico en torno al cual se desarrolla la investigación empírica y el único en el que los diversos elementos adquieren todo su significado. Sin embargo, ello no es siempre necesariamente la unidad de análisis, desde el momento en que, como veremos, el estudio de las decisiones puede ser utilizado también para la caracterización y la comparación de los sistemas decisionales.

En el próximo apartado discutiremos sobre el uso del análisis decisional con fines explicativos, donde el objetivo es identificar las causas de los resultados que se han observado. Partiremos de las investigaciones más frecuentes basadas en la reconstrucción de cada caso (en la lógica del *case study*), para pasar después a la comparación entre casos y, como apuntábamos, a la comparación entre sistemas. Para cada uno de estos tipos de investigación trataremos de especificar cuándo la estrategia de investigación es más apropiada, qué opciones metodológicas son más pertinentes y qué técnicas de análisis es preferible utilizar. El apartado final, en cambio, lo dedicaremos al uso del análisis decisional con fines predictivos: es decir, si es posible y cómo, utilizar el esquema analítico propuesto para evaluar la viabilidad de una propuesta y/o para diseñar estrategias decisionales de éxito.

Una última advertencia. Este volumen no es, ni quiere serlo, un manual de metodología de la investigación social y política. Por esta

razón nos limitaremos a dar indicaciones de carácter general, reenviando a la literatura especializada para los aspectos más técnicos y operativos (por ejemplo, cómo hacer una entrevista).

8.2. El uso del análisis con fines explicativos

8.2.1. LOS ESTUDIOS DE CASO EN EL ANÁLISIS DECISIONAL

Desde siempre, el «estudio de casos» (*case study*) es uno de los enfoques preferidos en ciencias políticas y sociales, y se considera una estrategia particularmente adecuada para el análisis de las decisiones de *policy*.

Buena parte de los primeros trabajos científicos que han tenido como objeto de estudio las decisiones son *case studies*. El ejemplo más obvio es el trabajo de Graham Allison (1971), que ha sido considerado un hito desde su ya lejana publicación. Un hito precisamente porque mostró como la misma «historia» —la crisis internacional fruto de la decisión de la URSS de colocar misiles nucleares en Cuba— puede prestarse a interpretaciones diferentes según las «lentes conceptuales», es decir, los modelos de análisis utilizados. Obviamente se trata de un ejemplo prácticamente único, pero no aislado. Baste pensar en los manuales de Pressman y Wildavsky (1984) y de Bardach (1977) que han fundado la llamada *implementation research*: ambos trabajos se basaban en estudios de casos.

Sin embargo, precisamente porque se trata de una estrategia de investigación tan popular y universal, a menudo ha sido objeto de abusos y ha sido muy criticada. Sin duda, derivar proposiciones generalizables (*law like*, para usar la jerga de las ciencias sociales) a partir de la reconstrucción de uno o pocos casos es siempre peligroso y suele llevar a conclusiones erróneas o parciales.

Para evitar dichos riesgos es oportuno establecer cuáles son las características distintivas de esta estrategia de investigación, enunciar con la máxima claridad qué tipo de preguntas es posible hacerse en la investigación y sacar las consecuencias necesarias en relación con la elección del referente empírico (el caso a estudiar).

Vistos los pasos fundamentales, cabe plantearse cuestiones más técnicas, relativas al tipo de fuentes a utilizar, el tipo de datos a recoger, la estructura de los informes de investigación y así sucesivamente. Precisamente porque, como ya hemos apuntado, cada proceso decisional representa siempre la unidad mínima de observación (y a menudo la unidad de análisis) de la investigación, es útil presentar un

esquema general (una *template*) metodológico que pueda utilizarse como protocolo de investigación para la reconstrucción del caso. A ello dedicaremos la segunda parte de este apartado.

Pero vayamos por partes, Robert K. Yin, que probablemente es la mayor autoridad en temas de *case study research*, afirma que:

Como estrategia de investigación las características distintivas del *case study* consisten en tratar de examinar (a) un fenómeno contemporáneo en su contexto real, especialmente cuando (b) los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente diferenciables (Yin, 1981).

Así, se diferencia claramente tanto del enfoque experimental —que asume la total separabilidad entre el fenómeno y el contexto— como de la investigación histórica, que se refiere a episodios del pasado.

Y es precisamente de las relaciones entre fenómeno y entorno que nace el interés del análisis decisional ya que, como hemos visto en otros apartados, entendemos que no es posible comprender la decisión de *políticas*, y en especial la de carácter no incremental, fuera del contexto en el que fue posible tomarla.

Tal interés se incrementa incluso si se considera el tipo de preguntas de investigación para las que el análisis de casos es particularmente adecuado. La literatura nos dice que las preguntas deben referirse esencialmente al **porqué** y al **cómo** un determinado fenómeno se ha producido. Se trata exactamente del tipo de preguntas que conviene plantearse en el análisis de las decisiones de *policy*.

El conjunto de objetivos que debe plantearse el estudio de un caso de decisiones de *policy* es el de explicar:

- A través de qué cadena causal se han producido los resultados (la decisión o la no decisión),
- y/o qué características específicas del proceso aparecen como cruciales para determinar los resultados y/o que pueden ser particularmente interesantes para el desarrollo de la teoría del *policy making*.

Lo que significa que la existencia de teorías e hipótesis sobre las causas de los resultados decisionales (el porqué) o sobre los elementos que han influido (el cómo) deben preceder y no seguir al análisis empírico. Nada nuevo bajo el sol; después de todo, se trata de uno de los postulados más obvios de toda la investigación social y puede ser resumido así: existe una forma segura de fracasar en la investigación y consiste en no saber cuáles son las preguntas sobre las que se quiere tener respuesta.

El esquema analítico presentado en los capítulos precedentes representa, precisamente, el conjunto de proposiciones teóricas y de hipótesis que pueden someterse a prueba mediante un estudio de caso o modificar y enriquecer por medio de un análisis empírico. Obviamente, el estudio de una decisión de *políticas* puede servir también para probar la capacidad de diversas teorías de rango medio que tratan de analizar los diferentes modos en que se producen dinámicas de innovación en las políticas (Stolfi 2010). Pero, incluso en este caso, necesitamos una cierta representación de los procesos concretos de decisión que haga referencia a los actores cruciales, para así entender el desarrollo y los resultados obtenidos.

En definitiva, el análisis de caso de un proceso de decisión de *policy* no puede limitarse a ser una especie de «cuento» o de «fábula» de lo sucedido en circunstancias muy específicas. Para ser útil y significativo, en cambio, el estudio de caso debe basarse explícitamente en la teoría (*theory driven*) y debe obtener resultados esencialmente al mismo nivel.

De ahí derivan algunas indicaciones para seleccionar el caso a analizar. Dice la literatura (Yin, 1994) que debe ser escogido del mismo modo en que se escoge el tema de un experimento. Es decir, aquello que a primera vista parece un desafío a la teoría existente. El análisis de acontecimientos únicos y raros es particularmente importante, mientras que la «tipicidad» de las decisiones de políticas es significativa sólo si se quieren sacar consecuencias a nivel de sistema decisional (véase el apartado 8.2.3). Pero, como ya hemos repetido anteriormente, el éxito en la adopción de opciones no incrementales es ya de por sí algo raro y ésta es una razón más para considerar la estrategia del *case study* particularmente adecuada para los fenómenos de los que aquí queremos ocuparnos.

Una prueba más de lo que estamos diciendo es que muchos de los elementos de base del análisis decisional han surgido durante la investigación empírica y especialmente de *case studies*. Basta pensar que la primera intuición de Lowi, sobre la importancia del contenido de las decisiones a la hora de determinar los resultados de los procesos decisionales y las relaciones de poder entre los actores, surgió de un estudio sobre el sistema político de la ciudad de Nueva York.

El box siguiente muestra cómo, a través de un estudio de caso, se puede confirmar la importancia de un elemento analítico (el rol jugado por los expertos en el *policy making*) y, al mismo tiempo, construir un nuevo concepto que podrá ser utilizado y probado en otras investigaciones empíricas (el de «comunidad epistémica»).

BOX 8.1 SALVAR EL MEDITERRÁNEO

El Plan de Acción por el Mediterráneo (Med Plan) que se ha venido desarrollando bajo la supervisión del Programa para el Medioambiente de las Naciones Unidas (UNEP), está considerado generalmente como la experiencia más exitosa en la cooperación internacional en materia de medioambiente, y ha sido visto como el modelo a seguir en muchos otros casos. El éxito del Plan se fundamenta en dos elementos principales. El primero se podría resumir en que, sin el Plan, el Mediterráneo estaría hoy mucho más contaminado. Y el otro elemento, más de proceso, es que a pesar de iniciarse en un lejano 1972, logró implicar desde el principio a los 18 Estados costeros. Estados que, además, estaban separados entre ellos por profundas diferencias políticas, económicas, étnicas y geográficas, como muestra la larga serie de conflictos y guerras locales. Baste pensar en la presencia conjunta de países ricos y pobres, de regímenes democráticos y de dictaduras, de economías capitalistas y colectivistas (la entonces Yugoslavia, Albania), con expotencias coloniales y sus antiguas colonias (Francia y Argelia, por ejemplo), pero también países con larga enemistad (Grecia y Turquía) y, sobre todo, el gran conflicto entre Israel y los países árabes. Y sin embargo, el Med Plan ha nacido, se ha ido desarrollando y ha tenido éxito. Los conflictos externos han tenido un peso limitado y, lo que es aún más importante, no ha habido abandonos. La explicación más probable de dicho éxito es que, más allá del hecho de que las partes formales eran los gobiernos y la diplomacia, la sustancia de los acuerdos era de carácter altamente técnico y, a menudo, rodeada de gran incertidumbre en lo que respecta a las consecuencias de las diversas acciones. En este contexto han tenido un rol determinante los expertos (pertenecientes a diferentes disciplinas) que forman una «comunidad epistémica». En definitiva, un grupo profesional que cree en las mismas relaciones entre causa y efecto, comparten valores comunes, un vocabulario común y una red de relaciones en las que los resultados de la búsqueda se comparten y discuten. Es la existencia (desarrollada a lo largo del proceso) de dicha comunidad la explicación que parece más plausible a la hora de explicar el éxito del Med Plan.

Fuente: De Haas, 1990

Ello no significa, naturalmente, que no se puedan estudiar casos «normales», pero sí que la representatividad del fenómeno indagado, no sólo no es un requisito de la estrategia de investigación basada en el estudio de casos, sino que no suele incorporar el principal valor añadido, a saber, que las generalizaciones se refieren a la teoría y no a un supuesto conjunto de casos similares.

Lo que cuenta es que la reconstrucción del proceso decisional se realice de manera metodológicamente correcta, no sólo y no tanto para garantizar la replicabilidad del análisis mismo (bastante difícil desde el momento en que la intervención del analista ha modificado, probablemente, las percepciones de los actores y, por tanto, un nuevo estudio tendría resultados parcialmente diferentes), como para asegurar que los principales aspectos del proceso de *policy* sean tenidos en cuenta y, así, aumentar la validez interna de las conclusiones alcanzadas.

Una anécdota podrá mostrar la importancia de utilizar un protocolo de investigación adecuado. Durante un seminario internacional fue presentado un estudio de caso sobre la importancia de los lazos entre dimensión institucional de la política y movilización social. El tema lo constituía la comparación entre dos casos relativos a la decisión de cerrar el astillero naval en dos localidades inglesas distintas. El análisis mostraba cómo algunas características de la movilización sindical, y en particular la capacidad de involucrar a la comunidad y a las instituciones locales, parecía tener consecuencias importantes, desde el momento en que su presencia en una de las dos localidades podía explicar la capacidad de hacer retroceder al Gobierno en su propósito de cierre, mientras la ausencia de participación había facilitado, en otro caso, la derrota de la movilización sindical. Sin embargo, al terminar su exposición, el investigador, haciendo gala de una gran honestidad intelectual, advirtió que, sin embargo, una vez concluida la investigación, había aparecido una carta del Almirantazgo dirigida al Primer Ministro donde afirmaba la necesidad estratégica para la flota militar de poder disponer del astillero cuyo cierre se había evitado, dado que era el más accesible desde la base naval existente.

En términos analíticos se puede decir que el análisis del proceso decisional, absolutamente centrado sobre la respuesta social al intento de cierre de los astilleros, no fue capaz de identificar un actor clave para comprender los resultados del proceso en sí mismo. De ahí la necesidad de definir un protocolo de investigación que logre garantizar que no vuelvan a producirse errores similares. En un apéndice a este capítulo se incluyen directrices derivadas de la experiencia de reconstrucción de muchas decenas de casos decisionales que, si bien no pueden dar garantías absolutas de que todo está bajo control, plantean al menos una serie de sugerencias que deberían, en cualquier caso, minimizar el riesgo de interpretaciones erróneas de lo que sucedió.

8.2.2. LAS «COLECCIONES» DE ESTUDIOS DE CASO DECISIONALES

La reflexión sobre cada caso de estudio, con el fin de comprender la dinámica y las cadenas causales que explican los resultados, no agota del todo la posibilidad de uso del análisis decisional. De hecho, es frecuente la práctica de agregar y comparar diversos casos para sacar consecuencias (y verificar hipótesis) relativas a características del proceso de *policy making* que parecen de particular interés para el estudioso. Y obviamente el hecho de poder basar las propias conclusiones sobre una pluralidad de fuentes aumenta la capacidad de persuasión y la validez externa de las mismas, y por tanto la potencial generalización de las proposiciones teóricas implícitas o explícitas.

El más clásico de los estudios, o mejor aún, el primer intento real de utilizar sistemáticamente el análisis decisional y al que ya hemos aludido, fue el trabajo llevado a cabo en New Haven por Robert Dahl y reconstruido en el manual *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, publicado en 1961. El objetivo del estudio era documentar la aparición progresiva del pluralismo y de la poliarquía en el sistema político americano a nivel local, y así contrastar las conclusiones alcanzadas por los estudios de Lynd y Lynd (1929) y de Hunter (1953), que ofrecían una representación esencialmente oligárquica de la distribución del poder político en las ciudades americanas y, por tanto, reforzaban las intuiciones de los clásicos de la ciencia política (Mosca, Michels, Pareto) según los cuales todos los sistemas están gobernados por una pequeña élite. Para ello, Dahl y sus colaboradores reconstruyeron un amplio número de decisiones en diversos ámbitos (planificación urbana, educación pública, cómo se decidía quién podía ser candidato a las elecciones, cambios en las normativas del ayuntamiento) con el fin de identificar la distribución de la influencia sobre los resultados finales del proceso de elección entre diferentes alternativas. Aunque el estudio de Dahl no puede, en modo alguno, considerarse dentro de la dinámica de estudio y análisis de las políticas públicas, lo que sí cabe destacar es que la adopción del método de análisis decisional ganó legitimidad en la ciencia política clásica (pese a que, como vimos en el capítulo 1, ello ha comportado el peligro de que se asocie excesivamente análisis decisional y teoría pluralista).

Más evidente, en cambio, como hito en el estudio de las decisiones, es el manual de Peter Hall, *Great Planning Disasters*, de 1980. El autor, utilizando buena parte de las teorías y de los métodos recogidos en los capítulos precedentes afronta explícitamente la cuestión de la extrema dificultad de la planificación —a saber, decidir sobre decisiones futuras (Dente, 2011)— y lo hace, por un lado, mediante el análisis

de siete casos muy diferentes entre sí (de la Ópera de Sídney al Concorde, del tercer aeropuerto de Londres a los campus universitarios californianos), y por otro, centrando la atención sobre el comportamiento de los diversos actores.

Si la metodología utilizada por Dahl es extremadamente compleja y externa respecto a la principal preocupación de este libro (explicar el éxito decisional en el caso de transformaciones no incrementales), el libro de Hall es, en cambio, de gran importancia porque introduce una estrategia de investigación, la colección de estudios de caso, que será ampliamente utilizada posteriormente (*a*) para destacar aspectos de las decisiones de *policy* y especialmente (*b*) para cuestionar algunos modelos de representación de la relación entre características generales del sistema político/institucional (*polity*), la dinámica de las relaciones de fuerza y electoral entre los partidos políticos (*politics*) y las transformaciones de las políticas públicas (*policy*) que, aun siendo muy usadas por los estudiosos, no parecen dar cuenta del todo de lo que ocurre en realidad.

No es éste el lugar para una completa reseña de la literatura al respecto, que por lo demás se solaparía en muchos aspectos con la propia del *comparative policy analysis*, pero puede bastar algún ejemplo (escogido deliberadamente entre los estudios más afines al planteamiento teórico/metodológico de este libro) para mostrar la flexibilidad de la estrategia de la colección de estudios de caso sobre decisiones de *políticas*.

Partiendo de la primera de las posibilidades de utilidad posible —destacar aspectos específicos de las decisiones de *políticas*— se puede, por ejemplo, citar el libro de Angela Liberatore (1999) que analiza las respuestas al desastre de Chernobyl en Italia, Francia y Alemania Federal, subrayando, por ejemplo, cómo el nivel de fragmentación de los sistemas institucionales —y por tanto el peso diverso que el gobierno central y las regiones/*lander* tenían en las decisiones de *policy*— explica, al menos en parte, los diferentes resultados decisionales de manera no obvia: cuanto más fragmentado institucionalmente era el sistema, más radicales fueron las decisiones tomadas.

El campo de la planificación urbana y territorial (al que pertenecen muchos de los casos estudiados por Peter Hall) ha sido siempre un sector en que de manera fructífera se ha aplicado el análisis decisional. En muchos casos, la reconstrucción de más decisiones sirve para documentar la progresiva transformación del objeto de análisis, para mostrar cómo cada vez más, la práctica del plan territorial general deja paso a intervenciones puntuales, pero dotadas de una validez pretendidamente más general (los proyectos urbanos), y como tal

transformación es al mismo tiempo causa y efecto del cambio de los actores de las políticas urbanas (para ejemplos y análisis en el caso italiano, véanse Dente et al., 1990; Morisi y Passigli, 1994; Bolocan et al., 1996; Pinson, 2009; para el caso de España, véanse Iglesias et al., 2011; Muntaner-Subirats, 2012).

La disponibilidad de un número relativamente alto de casos relacionados con el *policy making* en un contexto decisional específico, en un periodo de tiempo suficientemente largo, permite asimismo reconstruir la transformación llevada a cabo e identificar elementos que en una reconstrucción sinóptica correrían el riesgo de perderse. Así, por ejemplo, la acumulación de estudios e investigaciones sobre decisiones innovadoras en el área metropolitana milanesa ha permitido verificar algunas hipótesis respecto a la progresiva aparición de la *multi-level governance*, dado que la *network* de actores relevantes incluye sujetos a diferentes niveles territoriales, mientras la integración horizontal (la cooperación entre sujetos al mismo nivel) se ha debilitado y fragmentado (Dente, 2005; Subirats, 2002).

Con este último ejemplo hemos llegado a la segunda de las utilidades potenciales, la capacidad de las colecciones de *case studies* de discutir algunos modelos de representación del *policy making* dominantes en la doctrina, pero que no parecen del todo convincentes. La reconstrucción del *policy style* (Richardson, 1982) mediante un análisis comparado de los procesos a través de los cuales se deciden e implantan las políticas públicas sirvió para verificar hasta qué punto y en qué medida algunos modelos propuestos por la literatura (gobierno de los partidos, neocorporativismo, tecnocracia, etcétera) eran efectivamente útiles para proporcionar descripciones sintéticas y persuasivas de las características dominantes de un sistema político nacional. En otras palabras, se trata de usar el análisis de las políticas públicas y en particular el análisis decisional para verificar algunos conceptos elaborados en el ámbito de la política comparada, de largo la tendencia dominante, al menos hasta hace poco, de la ciencia política (una aplicación al caso de España de la propuesta de Richardson puede verse en Subirats, 1992).

Estos trabajos tienen características, dimensiones e intereses muy diferentes para los objetivos de nuestro objeto de estudio. La serie *Policy and Politics in Industrial States* dirigida por Ashford, Katzenstein y Pempel entre 1980 y 1991 generó siete volúmenes sobre otros tantos países (Gran Bretaña, Japón, Francia, Suecia, Alemania, EE. UU. y Canadá) basándose en un conjunto de políticas lo más homogéneo posible y un modelo analítico simplificado (marcado por el análisis del contexto, la agenda, el proceso y las consecuencias para cada políti-

ca). El trabajo de Subirats y Gomà (1998) puso de relieve la transición del franquismo hacia la modernización del sistema político español, relacionando el profundo cambio del contenido de las políticas públicas (en poco más de 20 años —entre 1973 y 1996—, la relación entre gasto público y producto interior bruto pasa del 22 al 50 % cubriendo completamente la diferencia que diferenciaba a España del resto de Europa occidental) con las transformaciones del sistema político. En *Deciding Factors in British Politics*, Greenaway, Smith y Street (1992) pusieron en duda la posibilidad misma de construir una única interpretación o teoría capaz de dar cuenta de la realidad, y, en cualquier caso, concluyeron que la imagen dominante de Gran Bretaña como arquetipo del sistema parlamentario era profundamente engañosa desde el momento en que cuando se trataba de explicar las políticas públicas en muchas áreas, el rol teóricamente central del Parlamento no solía aparecer casi nunca.

La lista de estudios podría continuar, pero nos limitaremos a exponer, en el siguiente Box (Box 8.2), el caso italiano en el que la ruptura que se dio en la transición a la llamada Segunda República proporciona un campo de observación particularmente fértil.

BOX 8.2 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN ITALIA

La Italia de la llamada Primera República se ha descrito normalmente como una partitocracia, o en términos más científicos, como un caso típico de *party government*. A saber, un sistema en el que todas las dimensiones de la vida política —y, en particular, la selección de la clase dirigente, además de la capacidad de controlar el proceso decisional de las políticas públicas— estaban controladas por partidos políticos, directa o indirectamente.

Para discutir este paradigma se organizó un estudio (Dente, 1990) sobre políticas públicas en Italia, que recogía el análisis de 17 políticas diferentes, encargado a especialistas del sector, de los que sólo un tercio estaba constituido por polítólogos. Cada capítulo, que seguía un esquema más o menos similar, debía destacar tanto el contenido de la política en cuestión, como, especialmente, los actores principales de la misma. El resultado final era un cuadro en el que, si bien se confirmaron algunas opiniones ya existentes, como la debilidad de las burocracias permanentes con poquísimas excepciones (la Banca de Italia y, en menor medida, las Fuerzas Armadas y la diplomacia), en los procesos de *policy making*, en cambio, se contradecía la hipótesis de *party government*. En efecto, se observaba que no sólo era muy raro que las decisiones sobre políticas generasen fuertes oposiciones entre partidos, sino sobre todo que la capacidad de iniciativa de políticas de los partidos políticos parecía muy limitada. Por el contrario, aparecían como actores clave dos categorías: los

intereses organizados y los expertos, capaces ambos de condicionar las más importantes decisiones de políticas y, en el primer caso, incluso de ejercitar poderes de veto.

El volumen, surgido en vísperas de la gran crisis política de 1992-1994, no suscitó un debate particular de forma inmediata. Hubo quienes, entre los polítólogos, contestaron las conclusiones reafirmando la vigencia del «gobierno de partido» en Italia (con la inmediata consecuencia que sin una transformación institucional y, sobre todo, de la ley electoral, parecía imposible mejorar el proceso de *policy making*). Y, en cambio, había quienes en medio de aquella crisis entendieron que precisamente la debilidad de los partidos políticos fuese en realidad un problema, ya que se limitaban a ocupar posiciones de poder sin ser portadores de una propuesta completa y precisa (Cavazza, 1993).

Algun tipo de debate (Colta-Isernia, 1996) surgió tratando de buscar una explicación a la repentina desaparición de la mayoría de los partidos de la primera república y, en particular, de aquellos que habían dominado las coaliciones de gobierno en los últimos cuarenta años. Pero la transformación del sistema político italiano, y en particular la instauración de una bipolaridad muy acentuada, que dejó obsoleto el análisis de 1990, no volvió a aparecer como problema hasta el gran ciclo de reformas de la década de 1990 y en los momentos actuales, entrado ya el nuevo milenio.

En el caso de España, el debate se fue centrando más, acabado el franquismo y recuperada la democracia, en el grado de continuidad y discontinuidad tanto del sistema político como en los procesos de elaboración y de decisión de las políticas públicas (Box 8.3)

BOX 8.3 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA

La historia contemporánea de España viene marcada, en su período más reciente, por el final de la dictadura franquista y la recuperación de la democracia. Los cuarenta años de franquismo supusieron una fuerte desconexión de España del proceso político y económico de los países europeos. Solo a partir de los años sesenta se van recomponiendo los vínculos y se produce una cierta modernización económica del país, manteniéndose el autoritarismo y la represión política. Tras la muerte de Franco en 1975 y tras las elecciones generales de 1977, que supusieron la culminación del tránsito entre dictadura y democracia, la aprobación de la Constitución de 1978 marca el inicio de un nuevo período. Un período que, ahora, treinta y cinco años después, constituye el más largo en democracia que ha tenido nunca España.

Evidentemente, una pregunta relevante en el marco del estudio y análisis de políticas públicas es ver el grado de continuidad y de ruptura que

en el campo de las *políticas* supuso el tránsito de la dictadura a la democracia. La hipótesis general de los que analizan el campo de *políticos* apuntaría más bien a la discontinuidad, dada la radical separación en los formatos decisionales y en las pautas de ejercicio de los derechos y libertades civiles, políticas y sociales en un período y en el otro. En 1998, junto con Ricard Gomà, editamos un libro (Gomà-Subirats, 1998) que trataba de responder a esa pregunta a través de un conjunto de capítulos dedicados a las distintas políticas sectoriales.

Las conclusiones generales apuntaban más bien a una combinación desigual de continuidades y discontinuidades en las distintas políticas. Obviamente, la gran discontinuidad se concentraba en el volumen del gasto público. A la muerte de Franco, España tenía un porcentaje de gasto público sobre PIB de poco más del 20 %, mientras los países de nuestro entorno en Europa superaban el 40 %. En veinte años esas cifras tendieron a igualarse, aunque en el volumen de gasto público España siempre ha estado por debajo de países como Francia, Alemania, Italia o los países escandinavos. Es evidente que en política sanitaria, educativa o en el campo de los servicios sociales, las discontinuidades eran evidentes. Lo mismo podía decirse en relación con los ingresos públicos, que giraron de una imposición básicamente indirecta a centrarse en la imposición sobre la renta de las personas físicas y las empresas, con criterios progresivos y redistributivos. Cambiaron drásticamente la agenda de los poderes públicos y los valores en que fundamentaban su actuación. Por tanto, discontinuidad en las esferas conceptual y sustantiva de las políticas, y en cambio, muchas más continuidades en la esfera operativa.

En efecto, en este sentido destacaban los campos educativo y sanitario, con mantenimiento de estructuras concertadas entre sector público y sector privado-mercantil y privado-religioso (sobre todo en el campo educativo). Asimismo, en campos específicos, como el energético o la construcción o industria, si atendíamos a los intereses y élites que controlaban las decisiones más importantes, predominaban más las continuidades que las «rupturas». El estilo de las políticas (Subirats, 1992) tendía a ser reactivo, con pocos actores y más bien consensual.

Hoy, pasados esos treinta y cinco años, van surgiendo otras continuidades, no resueltas o mal resueltas por la transición y los años posteriores. Ello se da sobre todo en las esferas institucionales vinculadas a la justicia, pero también en la forma opaca y elitista de tomar decisiones y de proceder en las instituciones públicas. Podríamos decir que si hace quince años eran más visibles las continuidades en las *políticas* que en la *política*, hoy diríamos que las tareas pendientes de la transición aparecen en ambas lógicas.

Fuente: elaboración propia a partir de Gomà-Subirats, 2001

Concluyendo esta breve discusión sobre el uso de la colección de *case study*, podemos confirmar que se trata de una estrategia de investigación particularmente fructífera y flexible, que puede dar respuesta

a muchas y diferentes preguntas, tanto a nivel micro como macro. Obviamente, también en este caso la validez interna de las conclusiones depende del hecho de que los protocolos de investigación sean metodológicamente correctos y utilizados de manera apropiada. La propuesta de plantilla o esquema analítico incluido al final de este capítulo es tanto o más importante porque representa también la garantía de que cada proceso decisional sea analizado homogéneamente.

Un problema diferente es la selección de los fenómenos a analizar. Como hemos visto, en el estudio de cada caso, la representatividad del mismo no es una condición necesaria. De hecho, el análisis de decisiones únicas y no habituales es al menos tan frecuente, y a menudo más útil, que el de los casos típicos. En el caso de la colección de casos, en cambio, la existencia de similitudes entre cada unidad de análisis es una condición necesaria si se quieren sacar conclusiones de carácter general. En definitiva, se trata de proporcionar descripciones razonadas de los mecanismos mediante los cuales se ha llegado a ciertos resultados con el fin de generar hipótesis argumentadas respecto a qué factores —relativos al proceso— han determinado y/o puesto en duda a los modelos y representaciones existentes en la literatura. Por tanto, la validez externa de las conclusiones queda reforzada por el hecho de que los casos estudiados no sean (demasiado) heterogéneos, para no dar lugar así oportunidad a críticas relativas al diseño de la investigación, que desvían la atención al hecho de que esta estrategia, al igual que en el caso anterior, busca generalizaciones a nivel de marco teórico y no a nivel de poder extenderlas al conjunto de una población dada. Así, incluso el elevado número de casos es un elemento que cabe tener en consideración. No tanto porque 15 estudios de caso puedan constituir una muestra representativa, y en cambio cuatro no lo sean, sino para reforzar la capacidad de persuasión de las conclusiones y evitar que el debate se concentre en el hecho de que no existe suficiente evidencia empírica.

8.2.3. LA COMPARACIÓN DE ESTUDIOS DE CASO DECISIONALES

Las cosas cambian bastante profundamente si el análisis decisional quiere confrontarse con el método comparativo.

En definitiva, tanto en cada *case study* como en las colecciones de estudios de caso, el objetivo consiste en evidenciar una o más proposiciones teóricas que aparecen como persuasivas a nivel argumentativo y cuya validez queda reforzada por la evidencia empírica recogida.

Por el contrario, el uso del método comparado implica la búsqueda de correspondencias entre la presencia de ciertas características

del fenómeno, las variables independientes, y ciertas transformaciones del mundo real, la variable dependiente. Correspondencias que se consideran generalizables para una población de casos análogos. En relación con nuestros objetivos, la idea es que por medio del análisis comparado de las decisiones sea posible identificar nexos causales entre ciertas características del proceso decisional (la presencia de ciertos tipos de actores, diversos niveles de densidad o complejidad de la *network*, diversas concentraciones de costes y beneficios, etcétera) y la capacidad de alcanzar ciertos resultados en relación con ciertos atributos de la propia opción (típicamente: su carácter no incremental). Para ello, es necesario que haya un elevado nivel de co-variación entre los dos grupos de variables en un número relativamente amplio de casos analizados. Por tanto, si las modalidades de medida de las variables dependientes son de tipo discreto (del tipo éxito/fracaso) lo mismo debe ocurrir a nivel de las variables independientes (presencia/ausencia de la característica estudiada), mientras que si son de tipo continuo (del tipo nivel de la innovación) lo mismo debe ocurrir para las variables independientes (por ejemplo, el grado de densidad de la *network* decisional).

Se trata de un enfoque teórico y metodológico muy difundido en ciencias políticas y sociales, donde el uso del método experimental está sustancialmente excluido. Y de hecho encontramos numerosos ejemplos de dichas estrategias de investigación también en el caso del estudio de las decisiones.

BOX 8.4

ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA

Por qué en ciertas localidades la lucha contra la contaminación atmosférica ha sido más estricta y más eficaz que en otras? A esta pregunta trató de responder M.-A. Crenson (1971) comparando dos localidades —East Chicago (Illinois) y Gary (Indiana)— que tenían el mismo nivel alto de contaminación de origen industrial, pero que habían reaccionado a lo largo del tiempo de manera muy distinta. La primera, después de un amplio debate, adoptó una legislación ad hoc que trataba de reducirla, mientras que en el segundo caso la cuestión de la lucha contra la contaminación ni siquiera aparecía en la agenda de las decisiones políticas. La razón de dicha diferencia radicaba, según Crenson, en que la estructura productiva de East Chicago se caracterizaba por una pluralidad de pequeñas empresas, mientras que en Gary estaba dominada por una sola empresa (US Steel), una gran acería responsable de la gran mayoría de las emisio-

nes contaminantes. El papel de la US Steel, y su influencia en el sistema político y social, era tan fuerte que impedía incluso la apertura de un debate al respecto, siendo capaz, por tanto, de ejercer un poder de veto que se situaba «fuera de los fenómenos políticos observables» (p. 107). La hipótesis de una correspondencia unívoca entre la ausencia de grandes contaminadores y el nacimiento de una política medioambiental quedaba así acreditada y quedó después confirmada mediante una extensión del análisis a otras cincuenta ciudades americanas.

Más allá de la significación de las conclusiones alcanzadas, el estudio de Crenson (Box 8.4) es importante porque muestra que es posible desarrollar (una especie de) análisis aún en el caso de que no se trate de un proceso decisional en sentido estricto, no sólo porque no se debe tomar ninguna decisión, sino porque la cuestión de *policy* ni siquiera está presente en el orden del día.

Y sin embargo, no hay duda de que el análisis comparado de las decisiones es particularmente difícil desde el momento en que, para poder afirmar la correspondencia única entre las variables independientes y la variable dependiente, entre las características del proceso dotado de valor explicativo y el resultado del proceso en sí, es preciso ser capaz de demostrar la validez estadística de la comparación. Dado que, en casi todos los casos, las muestras analizadas son escasas (el problema de las llamadas *small-N comparisons*), no suele ser posible y acaba siendo siempre válida la objeción de que los casos estudiados no son representativos y/o que la correlación es falsa/espuria, en tanto que existen otras variables significativas que no han sido consideradas por el analista.

El principal problema que plantea el diseño de la investigación hace referencia a la selección de los casos de estudio y por tanto, a cuáles han de ser las decisiones a analizar. Así, la solución más frecuente y recomendada consiste en escoger aquellos casos que maximicen la varianza sobre la variable independiente considerada (el factor que se supone que va a acabar influyendo en el resultado final), formulando al mismo tiempo hipótesis lo más precisas posible sobre la combinación de dichos factores con las demás características del proceso decisional.

El caso presentado en el Box 8.5 representa un ejemplo de cómo tratar una demanda de investigación particularmente compleja mediante una estrategia muy parsimoniosa. A través del análisis de sólo ocho procesos de decisión en cuatro países europeos diferentes, se quería estudiar bajo qué condiciones la descentralización política y la de las competencias en materia de políticas medioambientales era capaz de generar una protección eficaz.

BOX 8.5
PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y PROTECCIÓN DEL MEDIOAMBIENTE

El estudio, desarrollado en Francia, Italia, España y Suiza tenía el objetivo de indagar las consecuencias sobre las políticas medioambientales de la descentralización o federalización de los poderes. La decisión metodológica fue por tanto:

1. Mantener constante la variable dependiente, es decir, indagar exclusivamente casos de éxito en la protección del medioambiente.

2. Analizar conjuntamente las principales modalidades a través de las cuales se desarrollan las políticas medioambientales, por ejemplo, casos de protección activa de la naturaleza (creación de reservas naturales en zonas húmedas de particular calidad), y casos de protección reactiva (mitigar los efectos adversos sobre el medioambiente natural en el caso de construcciones de infraestructuras de carreteras).

3. Maximizar la varianza sobre el papel de los actores necesarios, estudiando tanto los casos en los que la iniciativa de protección procedía de la autoridad central, como aquéllos en que los promotores de la defensa del medioambiente eran las administraciones locales.

Para cada una de las cuatro categorías derivadas de interrelacionar los criterios 2 y 3 se desarrollaban dos casos de estudio, en dos países diferentes, con el objetivo de minimizar el riesgo de excesivas interferencias en las características generales del sistema político.

Establecidos estos criterios, se formularon algunas hipótesis, basándose en gran parte en la literatura existente, dos de ellas relacionadas con la modalidad de relación entre Estado central y entes regionales y locales. La primera de ellas especificaba que la capacidad del principal promotor de la protección de intervenir en todos los niveles de gobierno debía estar asociada al éxito en términos de protección eficaz del medioambiente (hipótesis de *multilevel governance*). La segunda, en cambio, relacionaba el éxito a la presencia de un sujeto capaz de desarrollar un papel de intermediario entre los intereses más locales y las preocupaciones más globales.

Dado que, como se ha dicho, no existía variación sobre la variable dependiente en tanto que se trataba siempre de casos de éxito, aunque con frecuencia en conflicto, el hecho de encontrar siempre un elevado nivel de *multilevel governance*, lo que ocurrió en siete de los ocho casos, la presencia de un actor con un rol de intermediario, permitía confirmar las hipótesis iniciales del trabajo empírico sobre la relación entre descentralización y la protección del medioambiente.

Cabe señalar que también otras hipótesis encontraron confirmaciones parciales, como por ejemplo, un nexo entre la relativa imprecisión de la legislación ambiental y la eficacia de la protección de las zonas húmedas (pero no en el caso de la mitigación de los efectos adversos de las carreteras). El argumento es que cuando no se daba una definición completa de

a quién le tocaba decidir sobre la protección, ni tampoco del contenido de la protección misma ni de sus modalidades, ello permitía un mejor ajuste al contexto específico y, por tanto, una solución más ágil de los conflictos. En cambio, otras hipótesis, como la que relacionaba el éxito con el hecho de que las asociaciones medioambientales fuesen formalmente reconocidas en su derecho a intervenir en el procedimiento decisional, no encontraron una confirmación empírica.

Fuente: Larrue-Knoepfel, 1998 (recogiendo el estudio realizado en España en el contexto de esta investigación, puede verse el volumen de Aguilar-Font-Subirats, 1999).

La investigación dirigida por Peter Knoepfel y Corinne Larrue mostró que si se quiere hacer una comparación formal entre diversos procesos decisionales, la selección de los casos a estudiar y la definición del conjunto de hipótesis a comprobar son absolutamente esenciales.

Aunque aquí no es el lugar para hacer un examen completo de la literatura científica sobre el tema de la comparación de casos *small-N*, cabe señalar que existen otras metodologías, incluso más sofisticadas, a considerar por el analista. La más utilizada probablemente es la denominada Qualitative Comparative Analysis (QCA) propuesta por Ragin (1987), que recurre al álgebra booleana para alcanzar conclusiones satisfactorias comparando un número limitado de casos.

8.2.4. LA COMPARACIÓN ENTRE SISTEMAS DECISIONALES

En apartados anteriores, cada proceso decisional constituía la unidad mínima de investigación —o sea, el espacio analítico en torno al cual se desarrolla la investigación empírica y el único dentro del cual cada elemento adquiere significado— y también la unidad de análisis, a saber, el marco al que se refieren tanto las preguntas de investigación como las conclusiones alcanzadas.

El estudio de las decisiones, por su parte, puede ser también útil para investigar, en clave comparativa, los sistemas políticos. De hecho, éstos pueden conceptualizarse como sistemas decisionales y como lugares donde se es capaz de dar soluciones a problemas colectivos, al conseguir activar la interacción entre los actores relevantes. Obviamente, un sistema político, delímítense como se quiera, no se circunscribe a las políticas públicas que se producen en el mismo, porque tiene que ver también con las identidades colectivas y con la producción y reproducción de valores. Sin embargo, las políticas públicas

representan un elemento esencial. Así que no es descabellado argumentar que pueden identificarse algunas características significativas del propio sistema y/o calcular su rendimiento a través de la reconstrucción y la forma de operar de las políticas públicas.

Si es éste el objetivo de la investigación, entonces los procesos decisionales acaban siendo la unidad mínima de medida, pero ya no constituyen la unidad de análisis, ya que la investigación busca referirse al sistema en su totalidad.

En realidad ya hemos tratado implícitamente este tipo de investigaciones cuando nos hemos referido a las series de casos de estudio que, de hecho, trataban de sacar conclusiones, y avanzar proposiciones teóricas, relativas a las características del sistema político en el que se incluían los procesos decisionales estudiados.

Precisamente estos casos evidencian la complejidad del análisis comparativo, como demuestra el hecho de que, cuanto más generales son las preguntas de investigación y las conclusiones a las que se quiere llegar, más sofisticado tiene que ser el análisis de los procesos decisionales y más precisas las modalidades que permitan medir sus características. El ejemplo podría ser, una vez más, el influyente trabajo de Dahl sobre quién gobierna New Haven, donde no por casualidad dedica un extenso apéndice a las cuestiones metodológicas y de medida de los fenómenos estudiados.

Sin embargo, la cuestión se complica cuando se utiliza como instrumento para la comparación entre diversos sistemas políticos, y en particular para verificar hipótesis sobre su rendimiento, sea cual sea el perfil que se escoja.

El Box 8.6 explica a grandes rasgos el diseño de investigación utilizado por un amplio equipo de investigadores para medir y de alguna manera explicar el diferente nivel de innovación de cuatro ciudades italianas utilizando, como una de sus fuentes principales, una reconstrucción de los procesos decisionales. El tema elegido, la innovación urbana como factor de competitividad, se prestaba a la aplicación del esquema analítico presentado en este libro, desde el momento en que la definición misma de innovación se aproximaba a la idea de un plan de actuación que comportase una transformación no incremental del *status quo*. Los problemas, en cambio, eran de tipo analítico y en particular hacían referencia a cómo medir la variable dependiente (la innovación) y cómo escoger las variables independientes.

BOX 8.6 GOBERNANZA E INNOVACIÓN URBANA EN ITALIA

La investigación pretendía verificar la siguiente hipótesis: existe una relación directa entre el hecho de que una ciudad muestre un alto nivel de innovación en la solución de los problemas colectivos y el hecho de que el sistema de *policy making* muestre un alto nivel de gobernabilidad, definido como la plena inclusión de una amplia variedad de actores económicos y sociales en los procesos decisionales.

Los problemas analíticos que surgieron fueron los siguientes:

1. Cómo es posible definir y calcular el nivel de innovación de una ciudad.
2. Cómo es posible definir y calcular el nivel de gobernabilidad de una ciudad.
3. Cómo es posible diseñar una línea de investigación que permita probar la hipótesis.

La respuesta que se dio a la primera pregunta es que una ciudad es innovadora (y más innovadora que otra) si hay transformaciones no incrementales en un amplio número de sectores de políticas y si éstas afectan tanto a la capacidad de proponer nuevos problemas en la agenda como a la capacidad de crear nuevas soluciones a los problemas, así como también a la capacidad de experimentar nuevos procesos para producir soluciones y, finalmente, a la capacidad de comunicar una nueva imagen dentro y fuera.

Se construyó así un cuadro que presentaba en un lado los tipos de innovación (agenda, producto, proceso y comunicación), y en el otro la lista de los sectores de intervención de las ciudades italianas y, por medio de una extensa serie de entrevistas a testigos privilegiados, se dibujó un mapa de todas las innovaciones iniciadas o acabadas durante 1993-2003 en las cuatro ciudades de la muestra. Al calcular el número de casillas de la tabla en las que aparecían experiencias importantes se estableció una puntuación sobre el grado de innovación de cada ciudad. Cabe añadir que la clasificación así elaborada resultó significativamente plausible a los ojos de todos los observadores de las políticas urbanas en Italia.

Para dar respuesta a la segunda pregunta, se basaron en el análisis de la *network*, partiendo de la siguiente definición de gobernabilidad: una situación en la que uno o más actores públicos son capaces de gestionar/manejar *networks* decisionales densas y complejas relacionadas con la solución de problemas colectivos. Así, el cálculo de la gobernabilidad en sí misma consiste en medir la complejidad, la densidad y la centralidad mostradas en los procesos decisionales utilizando las definiciones presentadas en el capítulo 3 del presente volumen.

Para responder a la tercera pregunta se procedió del modo siguiente. Se escogieron para cada ciudad 30 casos de procesos innovadores entre aquellos incluidos en el mapa de la fase anterior, seleccionando la muestra con el fin de garantizar la mayor homogeneidad entre los diversos sec-

tores de intervención, los diversos tipos de innovaciones intentadas, la relación entre procesos de éxito y de fracaso. Cada uno de los 30 procesos (a saber, 120 procesos en total) fue analizado con el fin de identificar a los actores que habían jugado un rol significativo, el rol de promotor o de director del proceso que algunos habían tenido, y además los lazos que se crearon entre ellos. En base a tales datos fue posible reconstruir la complejidad del sistema decisional a nivel de la ciudad (la complejidad media de los 30 procesos estudiados), la densidad del mismo (nivel de presencia de los mismos actores en los diversos procesos) y el nivel de centralidad de la *network* (proporción de casos en los que las instituciones locales desarrollan un rol de dirección). Por medio de una simple operación matemática se agregaron estas tres variables en un índice global de gobernabilidad.

Al comparar la clasificación resultante, relacionando este último índice con el ya mencionado de innovación, se verificó que la hipótesis inicial no era refutada y que, contrariamente a lo que suele afirmarse en la literatura jurídica y empresarial, la capacidad innovadora no está ligada a la simplicidad de los procesos decisionales. Más bien, todo lo contrario. Tiende a requerir la participación de un amplio número de sujetos políticos y sociales, que interactúan entre ellos y no sólo con las autoridades administrativas centrales, incluso aunque la existencia de un liderazgo capaz de realizar una gestión y manejo eficaz de los procesos mismos fuera más bien de importancia secundaria.

Fuente: Dente, Bobbio, Spada, 2005; Dente, 2007; Dente, Coletti, 2011

Obviamente, la investigación presentada en el box precedente es simplemente un ejemplo de la posible utilización del modelo conceptual aquí presentado, y que puede asimismo servir para responder a preguntas de investigación relacionadas con el sistema de *policy making* y con sus características. Es probable que si se diese un uso masivo de estos instrumentos conceptuales para estudiar cuestiones del tipo que comentamos, ello comportase la transformación de algunos conceptos y condujese a nuevas modalidades analíticas. Pero no hay que subestimar el valor del análisis de los procesos decisionales específicos, como partículas elementales o como microfundamentos de los sistemas políticos, entre otras cosas porque nos lleva a preguntarnos por ejemplo si propuestas de transformación general (por ejemplo, reformas institucionales) y los modelos de rango medio que se presentan para explicar *policy changes* son realmente adecuados para poder explicar lo que ocurre a nivel de cada proceso específico.

8.3. El uso del análisis con fines predictivos: la construcción de estrategias

Si, como decíamos al inicio de este capítulo, la prueba del pudín está en comérselo, inevitablemente la principal prueba de la bondad de un esquema conceptual que pretenda explicar qué elementos influyen en el resultado de un proceso decisional, está en si es capaz de prever los resultados del propio proceso, antes de que realmente acaben produciéndose. Y dado que, como hemos repetido en más de una ocasión, la explicación de cada proceso es siempre contextual, o sea que resulta afectada por la relación con su entorno, lo que inevitablemente significa es que hemos de estar en condiciones de diseñar estrategias decisionales que maximicen las probabilidades del innovador de lograr una transformación no incremental de su entorno. O dicho de otra manera, generar, una nueva solución a un problema de *policy* en un contexto dado.

La pregunta que cabe hacerse es sobre la efectividad real del uso de las herramientas analíticas identificadas para explicar los resultados de un proceso decisional y para la predicción de los resultados de un proceso que aún no se ha producido. A pesar de las advertencias y precauciones que en seguida veremos, la respuesta es en principio positiva.

A continuación presentamos un modelo de protocolo de investigación que entendemos permite llegar a la definición de estrategias decisionales apropiadas para llevar a buen puerto una decisión no incremental de *policy*.

El esquema conceptual presentado en los capítulos anteriores se considerará como el *background* analítico necesario y suficiente para responder a las preguntas incluidas en el propio protocolo. Los pasos en los que se articula ese protocolo se consideran secuenciales, aunque al final de cada uno de ellos será necesario volver al anterior, para comprender si las conclusiones alcanzadas siguen siendo satisfactorias tras las nuevas informaciones y conclusiones alcanzadas.

Las condiciones de base para poder iniciar el análisis son dos:

1. La existencia de una propuesta, aunque sea en estado embrionario (es más, cuanto menos detallada sea, mejor).
2. La existencia de un promotor cuyas características sean conocidas.

La pregunta de investigación que cabe responder es cómo podría llegar a ser factible —y previamente si es factible— alcanzar la decisión de *políticas* a la que se refiere la propuesta.

Sobre esta base, y del modo más esquemático posible, el protocolo es el siguiente.

BOX 8.7 PROTOCOLO PARA LA DEFINICIÓN DE UNA ESTRATEGIA DECISIONAL

1. Definición de los objetivos del actor promotor

El primer paso consiste en la definición de la condición de partida. Quedan así incluidos los objetivos específicos que el promotor se propone alcanzar por medio de la decisión de políticas, la relación entre ellos y sus objetivos generales, cuáles son las limitaciones a las que está sujeta su acción y de qué recursos dispone.

2. Identificación de los obstáculos

El paso siguiente consiste en la identificación de los principales obstáculos que se interponen en la viabilidad de la propuesta, obviamente relacionados con el proceso decisional. En particular en esta fase es preciso responder a la pregunta de si la falta de éxito decisional vendrá muy determinada por la oposición de otros actores y, por tanto, por una situación de conflicto, o por la falta de interés por parte de la coalición necesaria para la realización de la transformación de las políticas.

3. Análisis de los actores

El tercer paso está representado por el análisis de los actores. En primer lugar se tratará de elaborar una lista de los sujetos cuya presencia es indispensable para la adopción de la decisión de políticas, y de aquéllos cuya presencia se considera inevitable, probable o deseable. Después, para cada uno de ellos se deberá identificar (a) el conjunto de objetivos, ya sean de contenido, de proceso, específicos o generales, (b) los recursos de los que presumiblemente podrán disponer, y (c) las relaciones que establecen con los demás actores.

4. Análisis del entorno

A continuación se llevará a cabo una evaluación, al menos sumaria, del contexto decisional para comprender qué condiciones del entorno pueden variar en el periodo de tiempo considerado necesario para concluir el proceso, qué probabilidad hay de que ello ocurra, y cuáles pueden ser las consecuencias presumibles sobre el comportamiento de los actores identificados como tales.

5. Redefinición de las condiciones de partida y juicio de viabilidad

Vistos los resultados de los pasos 3 y 4, es preciso volver a los objetivos del promotor, para verificar si pueden ser modificados, si las restricciones se han relajado y si los recursos disponibles han aumentado. Tras esta revisión se puede decidir sobre la viabilidad o no de la propuesta y, si fuera el caso, abandonar la investigación.

6. Definición de las estrategias

Si no han aparecido obstáculos insuperables para llevar a cabo la propuesta, es preciso identificar la estrategia o el mix de estrategias decisi-

nales más apropiadas. El modo más sencillo de hacerlo es revisar las alternativas expuestas en el capítulo 7 y, asimismo, las posibilidades de cambio en el contenido de la decisión, o de cambios en los recursos, en las modalidades de interacción y en la *network* que allí se examinaban, escogiendo el curso de acción que parece más factible.

7. Elección del timing de la intervención

El último paso es el de escoger cuándo lanzar la propuesta y abrir el proceso decisional. En particular cabe preguntarse si, vistas las probabilidades o posibles transformaciones del entorno del apartado 4, vale la pena esperar a que se verifiquen o, al contrario, si es necesario acelerar el proceso para llegar cuanto antes a la fase decisional propiamente dicha.

Como vemos, algunos de los pasos previstos en este protocolo precisan de información de la que supuestamente aún no se dispone. Por tanto, será necesario tener especial precaución en cómo conseguir esa información, para evitar que la actividad de investigación provoque el efecto de modificar el contexto decisional, activando por ejemplo el interés prematuro de algún actor.

El siguiente box (Box 8.8) muestra un ejemplo interesante de construcción de una estrategia de éxito en un caso concreto.

BOX 8.8 LA CENTRAL TERMOELECTRICA DE DALMINE

Tenaris es una multinacional del sector siderúrgico, líder mundial en el sector de las tuberías que forma parte del grupo Techint, y está presente en Italia con 5 plantas que dan trabajo a alrededor de 4.000 empleados. La más grande de dichas plantas, la que le da el nombre a la sociedad italiana del grupo, es Dalmine. La empresa ocupa alrededor de un millón y medio de metros cuadrados en una zona muy urbanizada, dentro de un municipio que se ha desarrollado precisamente gracias a su instalación en 1906, por lo que no es casual que tenga el mismo nombre que la planta de producción. La sociedad italiana fue adquirida por Tenaris en 1996 fruto del proceso de privatización de la siderurgia.

Una de las primeras decisiones estratégicas asumidas por los nuevos propietarios fue la de aprovechar el proceso, apenas iniciado, de liberalización en el sector de la energía mediante la creación de una sociedad, Dalmine Energie, especializada en el *trading* energético (compra al por mayor de gas natural y energía eléctrica, y reventa a las personas que pueden operar en el mercado libre y, en definitiva, las industrias grandes de ciertas dimensiones). Obviamente, siendo la siderurgia una producción altamente consumidora de energía, la sociedad y su mayor planta están entre los principales clientes de la sociedad de *trading*.

Es en este contexto que surgió en 2001 la oportunidad de construir una central termoeléctrica que pudiera servir tanto para bajar los costes de aprovisionamiento de la empresa industrial como para elevar los ingresos de la sociedad de *trading* que podría contar con una cuota de producción propia (en realidad ello no sucedería, ya que en el 2006, cuando la central aun no estaba operativa, Dalmine Energie fue vendida a una multinacional del sector).

Un análisis preliminar del proceso decisional mostró que las oportunidades para Dalmine de efectuar la inversión eran numerosas: la disponibilidad de un área en el interior de la planta, la facilidad de unirse sin costes adicionales a la red de transporte de energía, la presencia dentro del grupo de la capacidad de ingeniería necesaria para el diseño y construcción de la central, la disponibilidad de gas natural para alimentar la central gracias a contratos de suministros a largo plazo, la garantía de absorción de la energía producida por parte de la planta de producción (así como la existencia de una cuota de demanda insatisfecha en el mercado italiano). Y a todo ello se le sumaba la considerable influencia del propio grupo a todos los niveles territoriales (locales, regionales, nacionales) y también su activismo en el seno de las organizaciones empresariales. Sin embargo, ello no significaba que no existiesen obstáculos importantes a superar. Los principales, en un breve resumen, eran los siguientes:

— La planta se encontraba en una zona muy contaminada y las autoridades regionales habían introducido severas limitaciones al desarrollo de nuevas iniciativas de impacto medioambiental.

— El proceso de liberalización de la energía había contribuido en los mismos años a generar un gran número de proyectos de nuevas centrales de producción en el territorio circundante, promovidos por las administraciones locales, y por tanto existía una gran competencia para acaparar las autorizaciones necesarias.

— A nivel local era más probable que apareciese una fuerte oposición dado que era muy vivo el recuerdo de un duro conflicto sobre un tema similar (la construcción de una incineradora autorizada por el municipio de Dalmine) que había supuesto un cambio político con la victoria de la oposición.

La construcción de una estrategia decisional adecuada debería así, por un lado, explotar las oportunidades y, por otro, superar las más que probables objeciones. Después de una breve actividad de análisis, la decisión final fue la de intervenir a dos niveles: en la definición del contenido de la decisión (y, asimismo, de las características de la central y de las otras plantas) y en el empleo de los recursos (y de la construcción de una coalición ganadora a nivel sobre todo local, incorporando una serie de iniciativas de comunicación y de gestión del proceso).

Las principales decisiones que se tomaron fueron cinco:

La primera hacía referencia a las dimensiones de la central que fue fijada por debajo de los 300 MW de potencia instalada para situar el proceso de autorización a nivel local, entorno en el cual el grupo tenía mayor influencia, y fijada posteriormente en 120 MW pasándose en un cálculo de

la potencia máxima absorbida por la planta en el periodo álgido, con el fin de lograr la calificación de la central como necesaria para el autoconsumo, superando así las objeciones de las autoridades medioambientales regionales. En cuanto a la tecnología a utilizar, en realidad, desde el inicio se optó por una central de turbo gas de ciclo combinado, al tratarse de la tecnología más conveniente desde el punto de vista económico y más respetuosa con el medioambiente.

La segunda decisión hizo referencia a la oportunidad tanto económica como política de utilizar el calor producido por la central para la calefacción de los edificios y de algunos servicios públicos como la piscina, tanto con el fin de mejorar el impacto ambiental como para aumentar los ingresos económicos, compensando así, en parte, los costes más altos implícitos en la reducción de la talla de la propia central.

La tercera decisión fue la de tratar de aliarse a nivel local propiciando la participación de otras empresas consumidoras de energía particularmente influyentes a nivel del sistema político local y así calmar las oposiciones de los oponentes y especialmente de la Administración Provincial, que tenía su propio proyecto de central eléctrica en el mismo territorio.

La cuarta decisión consistió en incluir en el proyecto un plan global de inversión que incluía también medidas para reducir las emisiones contaminantes de la fábrica (de compensación medioambiental), y los gastos para el desarrollo del polo tecnológico junto con las universidades locales, con el fin de «envolver» la inversión energética dentro de una acción a medio plazo para consolidar la presencia de la sociedad empresarial en el territorio. Es interesante destacar que una parte de las posibles compensaciones medioambientales no fueron introducidas en la solicitud de autorización, pero se mantuvieron en reserva, como medidas de mitigación para negociar durante la evaluación de impacto medioambiental.

La quinta y decisiva decisión, estrechamente ligada a la anterior, fue la de avanzarse al inicio del procedimiento de autorización con una presentación semipública (por invitación, pero abierta a la prensa) por parte del CEO (consejero delegado) del grupo en febrero de 2002, durante la cual se enmarcó el proyecto en el objetivo general de garantizar la presencia de la planta en el territorio a través de la garantía de la autosuficiencia energética y como parte esencial de un plan más amplio de inversión. El encuentro involucró a todos los actores importantes a nivel político y social, y generó un importante eco en la prensa. El mensaje que se quería lanzar era, por un lado, el de la capacidad de influencia de la empresa (aumento de la reputación de poder) y, por otro lado, especialmente, avanzar en la redefinición del problema. El proyecto no estaba, pues, vinculado sólo al interés económico de la empresa (energía a bajo coste) y no era en absoluto parte de un proceso de diversificación (como demostró la sucesiva venta de Dalmine Energie), sino que se definía como extensión del interés del territorio para garantizar la continuidad de la gran industria pesada, porque, en este caso, también esa industria formaba parte de las señas de identidad del lugar, antes incluso que de un elemento específico de desarrollo económico.

Después de esta primera aparición pública, se inició en la segunda mitad de 2002 el proceso de diseño y la autorización, que terminó con una

evaluación positiva de impacto medioambiental en enero de 2004 y con la definitiva autorización de la Administración Provincial en los meses siguientes. Las obras se iniciaron en junio de 2005 y la central entró en funcionamiento en 2007.

Algunas observaciones como conclusión

La primera es que, a pesar de los esfuerzos, no se lograron superar totalmente las oposiciones al proyecto, ya que la posición oficial del municipio de Dalmine y de los otros municipios circundantes fue siempre negativa. Aunque no por ello podamos hablar estrictamente de conflicto local, cuando luego además las fuerzas políticas se dividieron al respecto. La gestión del proceso, con gran número de actos públicos o semipúblicos de presentación y de discusión del proyecto, más bien contribuyó a evitar la radicalización de las posiciones en juego.

La segunda es que la central de Dalmine fue el único proyecto realizado de los muchos que fueron propuestos en el territorio que rodea Bergamo. El resto de los proyectos más bien fracasaron o sus procesos de autorización se eternizaron, mientras que los procesos de autorización de la central concluyeron en un plazo corto de tiempo, al menos para lo que son los tiempos habituales de la administración italiana (unos 18 meses).

Por último, como prueba del hecho de que a veces la suerte ayuda a los audaces, no podemos subestimar que, después de las 15 interrupciones productivas por falta de energía eléctrica que se dieron en verano, el 28 de septiembre de 2003, a causa de una interrupción en la red internacional, se dio un gigantesco *blackout* que afectó, durante más de 12 horas, a buena parte de Italia. Y ello ocurrió mientras en la planta siderúrgica estaba en marcha la fundición con el resultado de que, si no se hubiese actuado de forma inmediata en mitad de la noche y no se hubiera vaciado manualmente la planta de acero líquido, se hubiesen causado daños probablemente irreparables para la maquinaria, hasta el punto de comprometer de verdad la continuidad productiva. Si era necesaria una prueba de la necesidad de garantizar la autosuficiencia, el incidente de septiembre de 2003 ayudó a convencer incluso a los más escépticos. Pero, en aquella época, el proceso formal había sido iniciado hacía más de un año y estaba a punto de acabar.

El caso presentado puede considerarse relativamente simple. El promotor era un sujeto privado, con objetivos muy claros, con casi total libertad en la elección de las estrategias y ningún conflicto interno relevante. Además, el contexto decisional tenía límites geográficos y funcionales muy claros y existían numerosos procesos análogos que permitían disponer de una idea suficientemente precisa de las principales dinámicas que podían esperarse. Aún más: se partía de una amplia disponibilidad de recursos y, en particular, de un vínculo muy fuerte con el territorio que hacía creíble (aparte de real) la afirmación del promotor de que se trataba de una inversión destinada a garantizar

zar la continuidad de la planta industrial y no de una diversificación en el sector de las *public utilities*, como afirmaban algunos críticos. Por último, y como dato importante, el diseño de la estrategia se llevó a cabo antes de la apertura del proceso, es decir, antes de que se manifestasen las primeras oposiciones a la iniciativa.

Las cosas, en cambio, se complican enormemente si la construcción de la estrategia decisional se lleva a cabo cuando el conflicto ya se ha iniciado. En este caso se trata de ser capaz de localizar un cambio de fase en una situación en que las relaciones entre los actores están ya muy deterioradas y el nivel de confianza recíproca es mínimo. Así, a pesar de que valga la pena desarrollar al menos una parte del análisis incluido en el protocolo presentado, probablemente será necesario considerar la estrategia, ciertamente arriesgada, de realizar una drástica simplificación del problema decisional priorizando, por ejemplo, la relación con sólo algunos actores. Pero resulta evidente que, sin un análisis a fondo de los orígenes del conflicto y de sus características, no es posible definir un plan de acción que tenga probabilidades efectivas de éxito.

El mismo tipo de dificultad aparece cuando las propuestas innovadoras son tan radicales que no tienen precedente alguno. Entre otras cosas, por la enorme dificultad de prever qué actores se movilizarán y cuáles serán sus reacciones. En tal caso, el promotor no puede dar por sentada la efectiva comprensión por parte de los actores del entorno sobre las características ni tampoco sobre las previsibles consecuencias de su propuesta. La probabilidad de disonancias cognitivas es mayor cuanto mayor es la incertidumbre que rodea al problema.

Al contrario la elección de las estrategias de oposición a las transformaciones es mucho más simple porque, en primer lugar, el grupo de actores es conocido —se sabe quiénes son los promotores y sus aliados— y, en segundo lugar, porque es relativamente fácil aumentar la percepción sobre las incertidumbres que rodean la decisión y sobre sus consecuencias poniendo, por ejemplo, en evidencia aspectos marginales y/o movilizando expertos alternativos, y así sucesivamente. Generalmente, en los casos de conflictos medioambientales, la gran dificultad de superar objeciones científicas del todo infundadas es una de las principales causas de frustración para los promotores, y a menudo les lleva a reacciones que empeoran el conflicto. Por ejemplo, aún estando absolutamente claro para los técnicos, basándose en modelos matemáticos e incluso en simulaciones físicas, que algunas de las alternativas propuestas para la construcción de las mamparas móviles (el MOSE) eran totalmente ineficaces a la hora de garantizar su objetivo, proteger Venecia del fenómeno de *acqua alta* o mareas que

inundan de manera periódica la ciudad, las mismas eran reiteradamente presentadas. Hasta el punto de que algunas de ellas, en especial las que permitían la apertura de las zonas de pesca, fueron objeto de deliberación en el pleno municipal, contribuyendo así a aumentar las incertezas en la opinión pública y obstaculizando que se llegara a decisión alguna durante un periodo de tiempo muy largo. En conclusión, y en consonancia con lo que se ha ido diciendo hasta el momento, el esquema conceptual presentado entendemos que es útil también para la previsión de los resultados de los procesos decisionales y para la construcción de las estrategias, entre otras cosas porque fija la atención del analista y del innovador sobre elementos que pueden determinar el éxito o fracaso de la propuesta. Esto permite emitir juicios informados sobre la viabilidad política de la propuesta.

Sin embargo, ni este ni otros esquemas pueden acabar garantizando certeza sobre lo que ocurrirá. Aparte de alguna otra consideración, lo cierto es que los acontecimientos que acabarán teniendo algún impacto en los resultados no han sido aún verificados, y por tanto es del todo imposible calcular las probabilidades de que ocurran. Más en general, la complejidad y la incertidumbre que caracterizan a los problemas de *policy*, y las inevitables resistencias a la admisión de decisiones no incrementales, no pueden ser superadas ni siquiera por el análisis más exhaustivo.

El *art and craft* del análisis de las políticas públicas, que hemos mencionado en más de una ocasión, puede ser mejorado conociendo qué elementos son la clave del proceso decisional, pero ello no convierte el trabajo del innovador y del analista en una actividad mecánica, del mismo modo que la disponibilidad de los exámenes clínicos no convierte al médico en un especie de «máquina» a la hora de formular el diagnóstico y la prescripción de la terapia.

APÉNDICE DIRECTRICES PARA LA REDACCIÓN DE UN CASO DE ESTUDIO

La reconstrucción del proceso decisional se articula en tres fases principales, a desarrollar de manera secuencial, ya que debe completarse la fase precedente para pasar al desarrollo de la siguiente. Cada fase es autónoma en tanto que utiliza fuentes y técnicas diferentes. Lo que no significa, sin embargo, que las tres fases deban necesariamente ir avanzando la estructura del informe final de la investigación. Como

veremos, es claramente preferible, de hecho, que teniendo en cuenta los resultados de la investigación, el informe y la narración se reordenen de manera que sea plenamente inteligible para el lector.

Las cuatro fases de la investigación son las siguientes:

- 1) La construcción de la cronología del proceso decisional.
- 2) El análisis de los actores involucrados.
- 3) El análisis de las interacciones y de la cadena causal que conduce a los resultados finales.
- 4) La redacción del informe final.

1. *La construcción de la cronología*

La construcción de la cronología consiste sustancialmente en la elaboración de la «historia», de la narrativa en definitiva, del proceso decisional. Ello comporta la identificación de todos los acontecimientos que, a juicio del analista, han influido de algún modo en el desarrollo del proceso. Desde la formulación de la propuesta inicial hasta su conclusión.

El objetivo de esta fase es, por tanto, construir los confines temporales y materiales del caso, y de la política pública, sobre el que se está trabajando, desde dos perspectivas principales. La primera dimensión es propiamente **histórica**, y por tanto comprende ante todo la secuencia temporal: fechas de inicio y de fin de la historia que constituye el caso y, como veremos, de los ejes principales que marcan su progreso. Ello comporta sustancialmente la elección de los elementos relevantes para el caso. Lo que implica tener no sólo en cuenta las acciones intencionales llevadas a cabo por los actores, sino también todo aquello acontecido que ha tenido (o podría haber tenido) consecuencias sobre los resultados finales. Así, por ejemplo, plazos y contiendas electorales, crisis económicas, implicaciones o efectos en otras políticas sectoriales, publicaciones de informes de investigación, creación de nuevas entidades organizativas, etcétera.

La segunda dimensión se refiere a la **network de los actores**. Identificar los acontecimientos relevantes comporta necesariamente la identificación también de los actores involucrados en el proceso. Por tanto, esta fase produce también, junto a la cronología, un simple listado de los actores que representa el *input* esencial para la segunda fase.

En general, la técnica utilizada para la construcción de la cronología es la de ir hacia atrás a partir de los resultados obtenidos. El final de la historia es el acontecimiento que es más fácil conocer de antemano. Y desde ahí se puede ir, poco a poco, subiendo por la cadena de

hechos y sucesos, hasta llegar al momento en que por primera vez apareció el problema al que la decisión finalmente adoptada trató de dar respuesta. Es importante, al menos al inicio, partir de un enfoque poco selectivo para reducir el riesgo de perder aspectos del proceso que al final podrían ser significativos. Siempre habrá tiempo después para omitir la información que no se considere importante.

La cronología, conviene recordarlo, es esencialmente un instrumento utilizado por el analista para poder desarrollar de manera más sólida las fases sucesivas. Esta cronología no debería contener ninguna interpretación, sino sólo los hechos tal como fueron descritos por la fuente. Ello no significa, por supuesto, que se pretenda una objetividad absoluta. La tarea interpretativa la lleva a cabo el analista mediante la selección de los acontecimientos, tanto en esta fase como en las sucesivas.

La cronología puede ser tratada como una especie de borrador que contiene sólo una secuencia de acontecimientos, separados uno del otro e identificados a partir de la fecha en que se dieron. Este listado se irá continuamente ampliando, si es necesario, con información adicional que se obtenga en las fases sucesivas, ya que es bastante habitual que se identifiquen hechos o momentos relevantes una vez superada esta primera fase, hechos que no se conocían o no se tuvieron en cuenta en su momento. Por ello es útil poder disponer de la fuente de cada uno de los acontecimientos incluido, dado que es posible que se deba volver a la misma fuente para completar la información.

Las fuentes utilizadas para la construcción de la cronología son de tres tipos.

En primer lugar, la documentación escrita, oficial y oficiosa, del proceso de *policy* que se está reconstruyendo. Lo que comprende obviamente todos los actos formales, pero también debería incluir las actas de las reuniones de los órganos decisionales, los programas electorales de los partidos políticos, los informes de los consultores, los estudios que se hicieron anteriormente, etc. Esta recolección de documentación escrita debería, como ya hemos dicho, ser incluyente. Es decir, el analista no sólo está interesado por aquella documentación claramente conectada con el caso o proceso decisional, sino también por toda aquella información que pueda ser útil para comprender mejor a cada actor y en particular la manera en que ese actor define sus objetivos generales, las relaciones que mantiene con otros actores o los recursos que tiene a su disposición. Esta recogida de información es probablemente la primera actividad a desarrollar, ya que muchas veces la documentación oficial contiene un sumario de lo que ha sucedido de manera previa, y por tanto puede ayudar notablemente a la hora de construir la cronología.

La segunda fuente, particularmente útil en los casos de procesos conflictivos, la constituye la prensa. Dado que estamos interesados en procesos complejos que implican transformaciones no incrementales del *status quo*, es más que probable que tales procesos hayan generado un debate público que haya llegado a los medios de comunicación. Se trata de una fuente de información fácilmente accesible, y más aún ahora cuando los motores de búsqueda disponibles en Internet lo facilitan. Proporciona además otras ventajas, entre las que destacaríamos el hecho de que permiten acceder fácilmente a una pluralidad de opiniones e incluso de versiones sobre un mismo acontecimiento, lo que permite mejorar la amplitud del análisis. Es mucho mejor, claramente, ser redundantes en esta fase de la investigación, aunque sea a costa de alargarse un poco en estos inicios, ya que la información es clave en todo el proceso analítico.

La tercera fuente a utilizar en la construcción de la cronología la constituyen las entrevistas en profundidad a los observadores o testigos de los acontecimientos que configuran el proceso decisional. El objetivo de tales entrevistas es esencialmente el de integrar las diversas fuentes e identificar aquellas partes o actores que aún nos faltaban para completar el proceso. Se trata, por tanto, de entrevistas dirigidas a obtener información, desde el punto de vista del entrevistado, de cómo ocurrieron los hechos, si es posible siguiendo el devenir cronológico. Para incrementar el valor de la entrevista es importante que el analista disponga, antes de la misma, de un cierto conocimiento del proceso o al menos de sus coordenadas esenciales, para así facilitar la interacción con la persona objeto de la entrevista. No obstante, debería evitarse el ser muy directo, ya que es mejor dejar que sea el informante el que diga aquello que sabe y elija la manera en que quiera narrarlo, sin caer en la tentación de utilizarlo como fuente de confirmación de las propias interpretaciones o visiones.

La selección de los posibles informadores debe hacerse siguiendo dos criterios esenciales. De entrada, que las personas a las que se acuda, tengan realmente un conocimiento significativo de los acontecimientos más importantes y, en segundo lugar, que los mismos no hayan jugado rol alguno en el proceso, o sea, en otras palabras, que no sean actores del mismo. Uno de los factores que pueden más fácilmente inducir a errores de interpretación viene del hecho de que el analista haya basado sus consideraciones en entrevistas hechas directamente a actores, y sobre las mismas haya reconstruido los hechos más relevantes. La conversación con los observadores sirve, en cambio, para recoger información lo más objetiva posible de aquellos aspectos sobre los cuales la documentación escrita disponible no proporciona datos de relieve.

Desde este punto de vista podríamos decir que hay un *trade off* al que se debería prestar atención. En la medida en que el observador entrevistado sea más crítico o entusiasta sobre los resultados del proceso, es más probable que acceda más fácilmente a conceder su tiempo al investigador, pero precisamente en estos casos se debe estar muy atento a separar los datos de los juicios de valor, tanto los explícitos como los implícitos.

En casi todos los procesos existe al menos un observador clave que tiene un conocimiento detallado del proceso y muchas veces dispone incluso de documentación sobre el tema. Puede ser a veces un periodista que quiso convertir el tema en una noticia interesante; puede de ser un militante político no de primera fila, que ha intentado, sin éxito, implicar a su organización; quizás un funcionario público que si bien trabaja en otro sector, ha seguido el tema para asegurarse de que aquello no acabara interfiriendo en sus proyectos, o incluso un miembro de una comunidad o colegio profesional que está interesado en la temática. Encontrar a los informantes clave es, pues, una de las tareas más importantes del investigador.

2. *El análisis de los actores*

La segunda fase de la investigación parte precisamente del final de la anterior, es decir, de la identificación de la lista de actores implicados en el proceso decisional, y consiste en la redacción de una breve monografía sobre cada uno de ellos o, al menos, sobre los más relevantes.

Los objetivos de esta fase son los de proporcionar una descripción, lo más clara posible, de los comportamientos que cada actor ha tenido e identificar las razones que lo explican. Por tanto, en primer lugar, es necesario poder explicar la definición del problema decisional que cada actor tenía, y las posibles redefiniciones que sobre ese mismo problema se han podido dar a lo largo del proceso. Esto nos permitirá comprender qué significaba la decisión para cada actor, y por tanto cómo percibía los costes y beneficios que implicaba cada una de las alternativas disponibles. De esta manera podremos determinar los objetivos generales o específicos que el actor ha tratado de conseguir a lo largo del proceso, qué papel ha jugado y además, naturalmente, de qué recursos disponía y cuáles utilizó, con qué otros actores interaccionó y de qué forma. En definitiva, en esta fase conviene reconstruir todas las características de los actores tal y como las hemos examinado en el capítulo 3 de este volumen.

La técnica principal de esta fase de la investigación viene constituida indudablemente, y siempre que sea posible, por las entrevistas direc-

tas, en profundidad y poco estructuradas, con los actores principales del proceso decisional. Podríamos incluso afirmar que la imposibilidad absoluta de realizar tales entrevistas representa un gran obstáculo, casi siempre insuperable, para poder desarrollar debidamente el caso de estudio. Pueden existir excepciones a esta regla, pero cada investigador debería, antes de iniciar el análisis, interrogarse sobre la accesibilidad de los actores principales, para evitar el riesgo de encontrarse con un muro o con grandes dificultades una vez avanzada ya la labor de análisis.

A partir de ahí, diríamos que la estructura de la entrevista debería estar formada por cuatro partes principales, que no necesariamente deberían ser una continuidad de la otra.

La primera parte (la historia del caso) estaría representada por un conjunto de preguntas abiertas que conviene hacer a todos los actores y que han de ser lo suficientemente genéricas como para permitir respuestas muy diferenciadas. Una manera típica de hacerlo consiste en pedir que se describa la historia del proceso de *policy*, y continuar después solicitando que describan el problema al que se quería dar respuesta, los obstáculos que se interponían para poder llegar a una solución satisfactoria y los elementos que facilitaron que se llegara a alcanzar el resultado final.

La segunda parte (el actor en la historia del caso) comprende un conjunto de preguntas que se refieren a cada actor implicado y a su rol en el proceso. En este caso, por tanto, las preguntas se dirigirán a conocer las acciones realizadas, las posiciones que se sostuvieron, las motivaciones que las determinaron, etc. La habilidad del entrevistador consistirá en la capacidad de conseguir que el actor hable de sí mismo, de sus relaciones con el resto de los participantes, sus reflexiones internas, incluso los aspectos más autocriticos (errores cometidos, oportunidades no aprovechadas, etc.). A través de este recorrido que la entrevista genera, quizás se tendrá ocasión de captar aspectos significativos e inesperados, que pueden ser claves para interpretar adecuadamente el caso.

La tercera parte de la entrevista (las señales de identidad del actor) hacen referencia al sujeto entrevistado, prescindiendo por entero de la historia del proceso decisional objeto de la investigación. Lo que se busca es conocer el conjunto de detalles de su perfil que aún se desconocen, y en particular, si se trata de un actor colectivo, de una organización, todo aquello que haga referencia a su estructura y al conjunto de sus actividades. Ello permitirá enmarcar sus actuaciones en el caso específico en el marco de sus objetivos generales y comprender mejor qué recursos tenía a disposición y cuáles ha movilizado en el caso específico.

La cuarta y última parte de la entrevista (la relación con los otros actores) puede en definitiva consistir en una sola pregunta, que podría formularse así: «¿Con quién cree que debería entrevistarme, según usted, para completar mi análisis del caso?». Esta pregunta tiene dos objetivos: en primer lugar constituye una forma de asegurarse que en el curso de la investigación no nos hayamos olvidado de un sujeto significativo. En segundo lugar, las menciones o las omisiones que el actor nos proporcione en relación con la lista de actores de la que ya disponemos pueden ofrecernos importantes informaciones sobre el nivel de implicación del actor (su percepción sobre el entramado o *network*) así como de sus relaciones con otros actores, configurando su propia visión del mapa de actores, lo que también resulta útil para el análisis.

Esta última observación nos sirve para recordar que el analista afronta la fase de las entrevistas teniendo ya un nivel de conocimiento que, en la medida de lo posible, es notablemente completo sobre lo acontecido. El hecho de preguntar a los actores no implica la búsqueda de nueva información sobre el caso (aunque es inevitable que así suceda), sino usar la «memoria selectiva» de los entrevistados para comprender mejor sus objetivos, sus motivaciones y sus percepciones. Desde este punto de vista conviene tener claro que la finalidad del estudio monográfico sobre el caso no tiene como objetivo alcanzar una verdad objetiva sobre lo sucedido, sino encontrar respuestas a las preguntas planteadas. Buscamos más bien las miradas diferenciadas del proceso, para así poder identificar sus distintas dimensiones, aprovechando para ello las diversas percepciones de los actores sobre la historia del caso y sobre su propio papel en el mismo.

Una nueva advertencia, probablemente superflua. Parece evidente que no conviene plantear al actor una pregunta del tipo: «¿Cuáles eran sus objetivos y su estrategia?». Hay preguntas directas que es mejor evitar, ya que podrían poner en un aprieto al actor, y a menudo podrían llevarlo a una racionalización ex post que no ayuda en absoluto al analista en su labor interpretativa. Por lo tanto, la respuesta a esas cuestiones, que son evidentemente esenciales, deberá deducirse de la discusión sobre los temas generales que se planeen en la reconstrucción de la historia, usando de manera estratégica las preguntas de la segunda parte de la entrevista para conseguir alguna luz al respecto.

En definitiva, obviamente, la principal fuente de la segunda parte de la investigación está basada en las entrevistas a los actores. Ello no significa que la documentación escrita no juegue papel alguno en esta fase. Y ello por dos motivos. En primer lugar, porque a menudo los actores disponen de documentación que no ha sido posible obtener en

la fase precedente, y la entrevista es una buena ocasión para pedir poder disponer de la misma. En segundo lugar, porque el uso de algunos documentos, por ejemplo las declaraciones públicas realizadas por el actor en algún momento de la historia, puede servir en la segunda parte de la entrevista tanto para verificar si las informaciones de los medios eran ciertas como también para superar una posible «disonancia cognitiva» del propio actor que a veces «recuerda» sus propias actuaciones a la luz de lo que ocurrió posteriormente y del mayor o menor éxito del proceso.

3. El análisis de las interacciones y de la cadena causal que conduce a los resultados finales

En la tercera parte de la investigación no se trata de obtener nuevas informaciones. El objetivo es analizar la cronología y los informes o monografías de cada actor (que son los productos intermedios del conjunto del trabajo) para así llegar a una interpretación conjunta o general del proceso decisional estudiado.

Los objetivos de esta fase son esencialmente los siguientes:

- a) Encontrar, desde el punto de vista del analista, el problema real al cual se ha hecho frente en el curso del proceso de *policy*; el problema puede haberse modificado en el curso del proceso, y por tanto es preciso documentar las diferencias que se hayan dado desde el principio hasta el final.
- b) Comprender los roles que han asumido los actores en el curso de la historia, lo que significa esencialmente conseguir definir la relación de cada actor con el problema y con los otros actores a lo largo del tiempo en que se desarrolla el caso.
- c) Documentar la transformación, si se ha dado, de las modalidades de interacción entre actores en el curso del proceso; sobre todo en los casos de conflictos que encuentren una solución consensual o casi consensual es importante entender cuándo y cómo se generó el cambio en las relaciones entre los actores.
- d) Identificar los factores que explican el resultado del proceso, haciendo referencia a todos los elementos del proceso decisional descritos en los capítulos anteriores; sobre todo en aquellos casos de decisiones no incrementales con éxito es importante verificar en qué medida el logro se ha debido a las estrategias explícitas o implícitas que ha seguido el director o gestor del proceso, o más bien a errores estratégicos de los opositores o, incluso, a una simple y pura casualidad.

Para alcanzar tales objetivos, una operación preliminar que resulta importante es dividir en fases el proceso. Lo que significa identificar los momentos temporales, los hitos significativos que representaron verdaderos giros o modificaciones en el devenir del caso. Dicho de otra manera, definimos como fase del proceso decisional el segmento temporal que se muestra como homogéneo desde el punto de vista del problema que se dilucida y por tanto de la decisión a tomar, del conjunto de actores que en esa fase intervienen y de sus características, comprendiendo sus relaciones recíprocas y los recursos que son capaces de movilizar, así como las modalidades de interacción que predominan. La identificación de las fases constituye un momento esencial en el recorrido interpretativo ya que, por un lado, sirve para verificar hasta qué punto se dispone de un cuadro de informaciones completo y, por otro lado, obliga a que el analista se interroge sobre las razones de los cambios o giros que la historia ha sufrido, y por tanto contribuye a que se pueda construir una explicación general sobre el caso.

Puede ser útil, en este sentido, construir un cuadro sinóptico en el cual poder contrastar los elementos principales del proceso a lo largo del tiempo. Puede usarse, como pauta, la estructura del ejercicio didáctico incluido en el capítulo siguiente, o, de manera más modesta, basarse en una tabla como esta que sigue:

	FASE 1 Del... Al....	FASE 2 Del... Al....	FASE 3 Del... Al....
Definición del problema			
Lista de los actores			
Estructura de la <i>network</i>			
Modalidades de interacción			

Es a la luz de la división en fases que se simplifica enormemente la actividad interpretativa y la identificación de la «trama» de la historia que se quiere explicar. En particular, es más fácil, basándose en la secuencia de las fases, comprender mejor cuáles son los fenómenos que son propiamente centrales para la comprensión del proceso y cuáles son en cambio más periféricos y pueden incluso ser eliminados del análisis. La periodificación, como saben bien los especialistas en historia, es una actividad interpretativa en sí misma, cuyo valor heurís-

tico no debe ser minusvalorado. Y por tanto, la distribución por fases de la cronología debe asumirse como una tarea importante en el proceso de análisis del caso.

Sea como fuere, en esta parte del análisis el investigador debe alcanzar algún tipo de conclusión sintética sobre cuáles han sido los factores que cuentan para explicar el resultado del proceso (que, recordemos, ha sido el punto de inicio de la investigación) o, al menos, algún aspecto del proceso decisional que las preguntas iniciales proponían indagar. Puede ser, por tanto, útil un breve retorno a las fuentes orales utilizadas en las primeras dos fases (los observadores y en ciertos casos, los actores) a fin de plantearles una versión sintética de las conclusiones alcanzadas y verificar su plausibilidad.

4. *La redacción del informe final*

Las conclusiones del trabajo consisten en la reconstrucción narrativa del caso y de su recorrido, mezclando a estas alturas, y para facilitar su comprensión, tanto las evidencias empíricas recogidas como los acontecimientos que la han alterado, así como los actores que le han dado vida. Obviamente, el estilo, la longitud y la estructura dependerán del objetivo de la investigación y del destino que deba tener el informe final.

La única advertencia que debería tenerse en cuenta es que, cuando se trate de artículos destinados a revistas científicas, o de otro tipo de productos académicos (tesis de máster o de doctorado), será mejor mantener por separado la historia que se quiere contar y que debe contener la interpretación que se hace de la misma, de la discusión sobre las implicaciones del estudio a nivel teórico. El análisis teórico, de hecho, debe siempre seguir y en muchos casos preceder (al menos para justificar la selección de los casos estudiados) la propia narración, que siempre es mejor que se explique por sí misma, sin necesidad de recurrir a modelos más o menos sofisticados.

Pero, como ya se ha dicho, todo depende del tipo de investigación de que se trate (caso único, parte de una serie de casos, análisis comparado) y, por tanto, no es posible dar indicaciones más precisas que sean universalmente válidas.

CAPÍTULO 9

APRENDER (Y ENSEÑAR) EL ANÁLISIS DECISIONAL

Este volumen surgió con la voluntad de ofrecer a quienes se ocupan de políticas públicas —o sea, de las transformaciones relacionadas con el cómo se tratan y se intentan resolver los problemas colectivos— los instrumentos conceptuales a través de los cuales es posible analizar los procesos de elección relacionados con ello, es decir, las decisiones.

Como ya hemos visto, nos hemos basado para ello en dos hipótesis, que entendemos muy realistas:

1. Los resultados de un proceso decisional dependen: de la interacción de actores que tienen objetivos diferentes y que disponen de recursos diferentes, tanto en cantidad como en calidad, lo que les permite adoptar estrategias diferentes; del contenido de la decisión y de las reglas, elegidas o asumidas, que definen las formas o maneras con las que los recursos son intercambiados entre los actores.
2. Dada la complejidad (existencia de una pluralidad de puntos de vista posibles) y la incertidumbre (ignorancia sobre las consecuencias de las acciones) que caracterizan inevitablemente muchos de los problemas de *policy*, las decisiones, y en particular aquellas que se apartan significativamente del *status quo*, parecen particularmente difíciles, sin que exista correlación alguna entre tipos de problemas, estrategias y éxito decisional.

Por otro lado, dado que la gran mayoría de las decisiones de *políticas* es promovida y asumida por sujetos que no son ni politólogos ni mucho menos analistas de políticas públicas, y que a menudo comparten ideas poco realistas de cómo se toman y cómo se deberían tomar las decisiones de carácter público, entendemos que muchos de

los fracasos, de los retrasos y en general de la ineficiencia de los procesos decisionales pueden depender de no haber prestado la atención correcta a la construcción y gestión de los procesos mismos. En particular, el error más grave y más frecuente es imaginar que las normas —formales e informales— válidas para las decisiones rutinarias definen los límites o contornos. O dicho de otra manera, representan vínculos insalvables para las decisiones que implican transformación, para innovaciones caracterizadas por la complejidad y la incertezza.

Por estos motivos, enseñar análisis decisionales, especialmente, aunque no sólo, a quienes no tienen una formación en ciencias políticas y sociales, entendemos que debe hacerse siguiendo tres pasos sucesivos,

1. Poner en discusión los preconceptos o concepciones previas sobre cómo se toman y sobre cómo deberían tomarse las decisiones de *policy*.
2. Presentar un modelo realista de dichas decisiones (cap. 2) y explicar los diferentes elementos.
3. Ayudar a interiorizar este modelo mediante su aplicación en casos concretos, ya sean totalmente imaginarios o que hayan realmente ocurrido.

El primer punto, obviamente, depende de las características de los destinatarios. La experiencia acumulada demuestra que las ideas implícitas, y casi inevitablemente parciales y erróneas, son en realidad muy diversas y con frecuencia contradictorias entre ellas.

Hay quienes, por ejemplo, por formación y temperamento, entienden que los fracasos decisionales son consecuencia de los límites cognitivos (de la ignorancia) de los actores, del hecho de que no saben escoger la solución justa o de no ser capaces de dejarse aconsejar por los expertos.

Otros, en cambio, tienden a dar explicaciones «maquiavélicas» e incluso «conspiratorias» de los comportamientos, en busca de intereses escondidos y, tal vez, inconfesables, imaginando la existencia de tácticas y estrategias relacionadas con los intereses propios y específicos de cada uno de los protagonistas.

Muy frecuentemente, los juicios implícitos están más relacionados con las características generales del «sistema», pero también hay quien de manera muy diferente mantiene, por ejemplo, que las normas definidas para la adopción de decisiones de política pública no son lo suficientemente rígidas, en el sentido de que no vinculan lo suficiente a los actores. Otros, en cambio, dicen que son poco flexibles y,

por tanto, que tienden a tratar de manera uniforme problemas muy diferentes. Hay también quien considera sustancialmente imposible el conocimiento de estos fenómenos en tanto que son fruto de elementos casuales, mientras, especialmente en el ámbito de la ciencia política, el prejuicio más difundido es el que se relaciona con la aplicación inmediata a las circunstancias concretas del caso, de modelos de rango medio, elaborados por los analistas políticos. Lo que tenemos en este último caso es un cortocircuito lógico entre análisis macro o medio y análisis micro que lleva a malentendidos, incluso graves, de los fenómenos relevantes.

En general, en esta primera parte, lo esencial es quedarse con dos conceptos claves:

1. No es verdad que los procesos decisionales de política pública sean imposibles de sistematizar y analizar, sino que presentan regularidades relevantes, aunque sólo sea en lo referente a los elementos capaces de influir sobre los resultados.
2. Cabe abstenerse, sin embargo, de generalizaciones ya que la combinación de tales elementos tiene siempre características contextuales, y además si aumenta la complejidad y la incertidumbre, puede acabar convirtiendo ciertos casos en ejemplos únicos.

Una vez expuesta esta primera parte de discusión de los prejuicios y de ideas preconcebidas, a menudo fuertemente arraigadas, es necesario presentar el modelo, y por tanto utilizar el contenido de los capítulos anteriores. Ésta es necesariamente una parte didáctica en el sentido más tradicional del término, independientemente del hecho de que se lleve a cabo a través de conferencias ex cátedra o de otro modo.

La principal advertencia, en este punto, es la siguiente: se trata de llevar a cabo un esfuerzo de definición y de clasificación, en el que el riesgo de ser esquemático es mucho menos grave que la imprecisión. Precisamente porque cada situación decisional es diferente al resto, las categorías elementales a utilizar deben ser definidas de la manera más rígida posible. Es la combinación de los elementos la que permitirá recoger la singularidad de cada caso, pero los elementos serán siempre los mismos y se definirán de la misma manera. El Glosario incluido al final de este volumen sirve precisamente para evitar que la actividad de formación acabe siendo una discusión inútil sobre cada definición.

Sin embargo, sabemos que si se trata de transferir «lentes conceptuales» con los que observar el fenómeno de las decisiones de política,

cas, una simple presentación del modelo y de los conceptos que lo constituyen rara vez es suficiente para generar la necesaria internalización. Se abre así la tercera fase de la actividad didáctica que implica la realización de ejercicios en los que aplicar los conceptos (como se ilustra en los capítulos del 2 al 7 del volumen) utilizando casos concretos, para enseñar a los estudiantes a utilizar el esquema conceptual presentado.

Todo ello puede suceder de dos maneras.

En primer lugar, útil también para la evaluación del aprendizaje, es importante saber descomponer el suceso concreto en sus elementos constitutivos. Por los motivos ya comentados en el capítulo 8 cuando se hablaba de *case study*, es mucho mejor utilizar una historia de éxito, que muestre una efectiva capacidad de realizar una transformación no incremental, sobre todo para evitar el riesgo de que en la lectura de los fracasos emerjan aquellas generalizaciones (aquellos estereotipos generalizantes) que obstaculizan la comprensión de las microfundiciones del *policy making*. Y es conveniente proporcionar anticipadamente el esquema de análisis para llevar a cabo la clasificación de cada elemento en un esquema cerrado.

En otras palabras, el aprendizaje del análisis decisional no consiste en la capacidad de repetir correctamente las definiciones dadas, sino en la capacidad de utilizarlas en el propio análisis (en el sentido literal de «construir por partes») de un episodio complejo para reconocer y clasificar cada uno de los elementos. Por este motivo puede ser muy útil, también en el momento de la evaluación, permitir la consulta de los materiales didácticos para evitar que a la dificultad de interpretación del caso se sume la dificultad de recordar las definiciones de cada categoría de análisis.

Obviamente, la complejidad de los casos que se utilizan con finalidades didácticas varía en relación con el nivel de los estudiantes, la disponibilidad de tiempo, el hecho de que se trate de ejercicios individuales o en grupo. Sin embargo, aunque por un lado los casos deben ser bastante complejos (no sería justificado el uso de la metodología aquí presentada si no fuera así), no es necesario que el material de los anexos —a saber, el entregado a los estudiantes (la «cronología» de la que hemos hablado en el capítulo 8)— sea necesariamente muy denso y/o amplio. En un apéndice a este capítulo se incluye un ejemplo de caso decisional (al que ya nos hemos referido en otras ocasiones) que no es particularmente largo y que ha sido utilizado también en ejercicios individuales desarrollados en media jornada. Éste además contiene una complejidad relevante —dos ejes de conflicto, cambio en las actitudes de los actores claves, derrota del promotor inicial, etcétera—

que permite el uso de casi todas las categorías analíticas anteriormente descritas.

El segundo formato, apropiado para estudiantes de una cierta madurez y, presumiblemente, a través de ejercicios en grupo, consiste en la construcción de una estrategia decisional relativa a un proyecto de transformación innovador, elaborado por los estudiantes o, más fácilmente, sacado de las páginas de sucesos políticos y administrativos.

La elección del caso a analizar y sobre el que construir la estrategia, obviamente, depende del tipo de estudiante, de su nivel y de su disponibilidad horaria. Por ejemplo, en el ámbito de la formación de *planners*, la lógica usada ha sido la de escoger propuestas y proyectos de transformación urbana sacados del mundo real, promovidos por actores sociales y políticos, que encuentran dificultades para poder ser asumidos por los órganos decisionales político/institucionales, sea por la existencia de oposiciones (y por tanto, de conflictos potenciales) y/o por la ausencia del interés suficiente para realizarlos. En este caso, el trabajo presenta facilidades por el hecho de que tales proyectos han sido ya objeto de debate, así no se parte de cero en la reconstrucción de la *network* de los actores relevantes y de sus posiciones, con la clara ventaja de no tener que formular hipótesis más o menos atrevidas respecto a quién está implicado en el caso y cuáles son sus objetivos. Nada impide, sin embargo, utilizar proyectos desarrollados autónomamente por los alumnos para realizar simulaciones acerca de su viabilidad y de las consecuencias que la exigencia de viabilidad tienen sobre el contenido del propio proyecto. Y, si bien siempre es mejor con fines didácticos tratar transformaciones puntuales (en las que el proceso decisional está limitado en el tiempo y en el espacio), los casos pueden ser de naturaleza y características muy diferentes. Ejemplos pueden ser: la aprobación de un texto normativo sobre un problema específico de *policy*, la construcción de una infraestructura, el estímulo a la difusión de una innovación tecnológica, el diseño de una nueva estructura organizativa, etcétera.

Lo que tienen en común todos estos casos es que se trata de **soluciones**, si bien no del todo definidas al detalle, a uno o más problemas. Por otra parte, las innovaciones nacen en general de la identificación de oportunidades que sería posible explotar y el contenido didáctico consiste en verificar la viabilidad político/institucional de dicha propuesta a la luz de un modelo realista de representación de los actores presentes y de sus interacciones.

Desde el punto de vista metodológico, si las características de los alumnos lo requieren, puede ser útil, y en algunos casos indispensable, realizar antes del propio ejercicio, una fase de discusión, sobre la base

de un análisis también superficial del caso y basado exclusivamente en el material proporcionado por el docente, en la que el grupo trabaje conjuntamente y se discuta en aula colectivamente el «plan de la investigación». Un plan que identifique las fuentes a utilizar (la documentación oficial, reseñas de comunicados de prensa, individuos u organizaciones a entrevistar, ya sea porque están directamente involucrados o porque poseen información de utilidad). Los docentes, en la fase de revisión, deberían controlar el uso correcto de la metodología, evaluar si las fuentes identificadas son accesibles y suficientes, y proporcionar indicaciones en relación con posibles ulteriores pistas de investigación.

Es esencial, en cada caso, se ha de proporcionar la estructura del informe final, de manera que obligue a los estudiantes a utilizar el esquema conceptual del análisis decisional, haciéndoles llegar un esquema que contenga los diversos elementos, relacionándolos con la definición de la «estrategia decisional», construida a partir de la tipología presentada en el capítulo 7, lo que representa el objetivo final del ejercicio.

Una posible estructura del informe final es la siguiente:

1. Descripción de las características esenciales de la innovación y de los problemas de *policy* que ésta quiere afrontar y resolver.
2. Identificación de los actores que necesariamente estarán implicados en el proceso decisional, de sus objetivos, de sus recursos y de sus interacciones.
3. Definición del problema decisional, es decir, principales amenazas y obstáculos que se interponen a la adopción de la decisión.
4. Discusión de los elementos del proceso que pueden ser modificados con el fin de anticiparse a los obstáculos y/o resolver los conflictos potenciales.
5. Diseño de la estrategia a adoptar como *mix* de las estrategias teóricamente posibles.

Obviamente, es posible que el análisis se concluya con un juicio negativo respecto a la viabilidad de la propuesta. Lo que, en realidad, a nivel didáctico, no parece aconsejable, ya que el hecho de escoger problemas que contengan este riesgo, a menudo puede llevar a que el análisis se sitúe en un nivel macro —las características generales del sistema político administrativo— que representa una desviación respecto al objetivo de aprendizaje del análisis decisional. De hecho, el análisis debería servir para mejorar la viabilidad de transformaciones no incrementales y no para simplemente lamentar que, por lo general, este tipo de innovaciones sean difíciles.

En cambio, un elemento esencial deriva de la necesidad de estimular a los estudiantes a considerar la posibilidad de modificar incluso significativamente el proyecto, obviamente respetando los caracteres esenciales del punto 1, pero llevando a cabo las transformaciones que parecen necesarias con el fin de garantizar la posible realización. Uno de los objetivos principales, de hecho, es el de tratar de comprender la estrechísima interacción entre la proyección de la «solución» y el diseño del proceso decisional necesario para su adopción.

APÉNDICE EJERCICIO DE ANÁLISIS DECISIONAL

Analice el caso siguiente respondiendo a las siguientes cuestiones:

1. Identifique las fases principales de la historia del caso y defina para cada una de ellas el problema que afronta.
2. Para cada fase:
 - a) Hacer una lista de los actores del proceso, indicando a qué tipología de actor pertenecen, la naturaleza de los objetivos perseguidos, qué papel juegan así como los tipos de recursos de que disponen.
 - b) Individualizar el contenido de la decisión, el tema o temas sobre los que se debate.
 - c) Indicar las modalidades de interacción que dominan.
 - d) Diseñar el entramado o *network* de actores y calcular su complejidad y densidad.
3. Identifique las estrategias decisionales adoptadas.

LOS HUMEDALES DE DIACCIA BOTRONA

La zona de humedales de Diaccia Botrona cubre una amplia área inserta a lo largo del territorio del municipio de Grosseto y Castiglione Della Pescaia, junto al litoral del mar Tirreno. Esta área se extiende en una superficie de 1.200 hectáreas y presenta características ambientales y geológicas muy específicas que le permiten convertirse en una reserva para diversas especies de aves (especialmente garzas) y en paso de tránsito para algunas especies migratorias.

El Ministerio de Hacienda, propietario del terreno, en el año 1935 concedió a la administración de la Provincia de Grosseto el uso del área, y la

Provincia, a su vez, cedió ese derecho a Federcaccia, poderosa organización que agrupa a miles de cazadores italianos.

La primera petición para que se conservara la zona húmeda de Diaccia Botrona surgió en el año 1986, cuando la LIPU, una asociación creada para la defensa de pájaros y aves, solicitó que la zona se convirtiera en un área protegida.

En junio de 1987, la administración provincial confirmó la renovación de la cesión de la gestión del área a Federcaccia por otros seis años, a pesar de que la concesión que la Provincia tenía por parte del Ministerio estaba a punto de caducar.

Dos meses después, la LIPU lanza un proyecto en la Toscana (región en la que está situada la provincia de Grosseto), invitando a todos los entes interesados, para crear un oasis de protección de la fauna en los humedales de Diaccia Botrona y los pinares adyacentes situados en el litoral.

Estas propuestas reciben mensajes contradictorios:

- Favorables a la conservación del área por parte del Ministerio del Medio Ambiente (que se acababa de crear) y también por parte del World Wildlife Fund (WWF), que ya gestionaba otras reservas naturales en Italia y España (en España con el nombre de ADENA).
- Fuertemente en contra, los gobiernos locales de la zona, interesados en el desarrollo turístico, la Federcaccia y pocos pero importantes emprendedores privados que desarrollan su actividad económica en esa área. Estos grupos encuentran una caja de resonancia en el apoyo que les presta la administración de la Provincia.

En el mes de diciembre de 1987 caduca la concesión a la Provincia para la gestión del área y el Ministerio no la renueva. Por tanto, el área vuelve al control del Ministerio de Hacienda.

En enero de 1988, el WWF pide al Ministerio de Medio Ambiente la creación de una reserva natural. Un año después, en junio de 1989, el WWF presenta la petición de que se le conceda la gestión del uso de esa área.

Durante los primeros meses de 1988, la Comisión Provincial técnica que regula la caza, se alinea contra la propuesta de LIPU. En ese mismo periodo, Legambiente (uno de los principales grupos ecologistas de Italia) entra en el debate proponiendo que se abra un debate público abierto a todos los actores interesados.

En los últimos meses de 1988, el tema reaparece. Legambiente, WWF, Lista Verde y la Lega Antivivisección firman y envían un documento a las administraciones locales, provinciales y regionales en el cual reclaman la inclusión del área de Diaccia Botrona en el Parque natural de la Maremma o, alternativamente, la creación de un oasis protegido. Federcaccia, por su parte, presenta una propuesta para reglamentar la caza en la zona.

En el mes de marzo de 1989 se produce un hecho que tendrá repercusiones casi hasta el final de la historia. El WWF presenta una demanda a la magistratura para que abra procedimiento penal contra los representantes de la Junta Provincial que eran responsables en 1987 y contra al-

gunos emprendedores privados de la zona. La hipótesis de delito sobre el que se basaba la demanda era por daño ambiental, motivado en parte por la decisión tomada dos años antes por la Junta Provincial de prorrogar la gestión del área a favor de Federcaccia, a pesar de la inmediata caducidad de la concesión, y en parte por los daños sufridos por el área de Diaccia Botrona a causa de la gestión de años anteriores.

En enero de 1990, el WWF obtiene de la Unión Europea la financiación para llevar a cabo un estudio para la realización de un plan de gestión del área en litigio. El trabajo identifica el tipo de protección, «reserva nacional», la amplitud del área a proteger, 1.200 hectáreas, y propone medidas de protección ambiental sobre la misma.

En febrero de 1990, la magistratura —siguiendo la demanda del WWF— deja en suspenso todas las actividades en la Diaccia Botrona. Con esta medida se prohíbe la caza y la pesca en toda la zona. Y mientras se mantiene la actividad de instrucción judicial del caso para aclarar los delitos que se pudieran haber producido.

Federcaccia solicita que se asegure el derecho a cazar en el área, entendiendo que la presencia de la actividad de caza en la zona, precisamente garantiza la conservación de la misma. Mientras tanto el WWF sigue con su idea de gestionar el área, y propone la creación de un Comité de gestión en el que, al lado de WWF, contaría con la participación de representantes locales, provinciales y regionales.

El mes de marzo de 1990, la provincia, junto con los ayuntamientos de Grosseto y de Castiglione Della Pescaia organizaron un debate público sobre la Diaccia Botrona. El objetivo del encuentro era analizar la situación en que se encontraban los humedales y explorar las mejores soluciones. En el curso del debate se acepta de hecho la idea de que es necesario proteger la zona. El debate se desplazó hacia las formas de protección, sobre el papel de la caza, sobre la extensión del área a proteger y sobre las modalidades de gestión. Los ecologistas propusieron preservar toda el área de cualquier actividad de caza. LIPU quería transformar toda el área en una especie de laboratorio didáctico para el estudio de los pájaros y para el turismo naturista. WWF quería crear una reserva nacional, la región de la Toscana propone instituir un oasis regional protegido, cediendo la gestión a ambientalistas, cazadores y agricultores.

En febrero de 1991, el Ministerio del Medio Ambiente declara los humedales como «reserva natural nacional». La Región lo impugna ante el Tribunal Constitucional, entendiendo que el Ministerio no podía tomar tal decisión sin consultar a los entes locales.

En noviembre de 1991, el comisario europeo para el Ambiente (Carlo Ripa di Meana) pide al gobierno italiano que proteja la zona de Diaccia Botrona.

El Tribunal Constitucional, a finales de 1991, acepta el recurso y anula el decreto del Ministerio de Medio Ambiente.

Al inicio de 1992, Diaccia Botrona resulta elegida como área piloto en Italia de un proyecto internacional —gestionado en Italia por el Ministerio de Medio Ambiente y el WWF— para la promoción de las zonas húmedas en el Mediterráneo (MedWet). El objetivo de la iniciativa es la divulgación

y la sensibilización de la población y de los responsables públicos sobre el valor de los humedales, tanto desde el punto de vista ecológico como social y económico.

Mientras tanto van apareciendo otras soluciones. Federcaccia propone transformar toda el área en una reserva de caza. La Provincia decide solicitar una subvención a la Región para la actividad de gestión de las áreas protegidas en Toscana (destinando una importante parte a la conservación y mantenimiento de los humedales de Diaccia Botrona). La Comisión técnico-consultiva de la caza de la provincia de Grosseto define un plan de fauna y caza. El Plan prevé la continuidad de la actividad de caza en la zona.

En el mes de mayo de 1993, viendo la inercia de la Región y de los entes locales, el ministro de Medio Ambiente, Rutelli, emite una ordenanza para garantizar la salvaguardia de la zona, prohibiendo la caza.

Las reacciones a esta actuación normativa tienen un punto en común: la conciencia difusa de que era inevitable institucionalizar alguna forma de protección de la zona. Las autoridades municipales piden la nulidad de la ordenanza al no haber sido consultadas. Federcaccia propone que se convoque una reunión o conferencia de servicio para volver a discutir el tema; el presidente la Junta Provincial apunta la posibilidad de satisfacer a los ecologistas y a los cazadores creando zonas de caza y zonas protegidas.

En el mes de agosto de 1993, el Ayuntamiento de Grosseto y la provincia organizan una reunión con la Región y el Ministerio del Medio Ambiente para encontrar una solución en base a los estudios y proyectos ya realizados.

Mientras, en el mes de julio se había ya iniciado el juicio contra la Junta Provincial y los emprendedores que desarrollaban actividades productivas en Diaccia Botrona, quienes tenían que responder a la acusación de delito ambiental.

A finales de 1993, el WWF presenta públicamente el Plan de Gestión de Diaccia Botrona financiado por la Unión Europea, donde se prevé la constitución de una reserva nacional y labores de recuperación y consolidación del área.

Mientras los actores siguen sus acciones, la Provincia trata de encontrar una solución. El primer acto de esta tarea es la firma de un protocolo de acuerdo firmado en marzo de 1994 entre la Provincia de Grosseto y los municipios de Grosseto y Castiglione della Pescaia. El acuerdo identifica un área de 1.050 hectáreas, 900 de humedales y 150 de pinares, que se ha de proteger. Las entidades firmantes se comprometen a pedir, por un lado al Ministerio de Hacienda que conceda nuevamente la gestión del área a la Provincia y, por otra parte, a iniciar los trámites para crear una reserva natural regional que se inserte en el sistema integrado interprovincial de reservas naturales. La Provincia se compromete a crear un oasis protegido en el menor tiempo posible y a prohibir la caza en las zonas húmedas y en las áreas adyacentes.

En los meses posteriores se debate este compromiso. El alcalde de Castiglione Della Pescaia organiza un debate público para explicar las razones del protocolo firmado (oportunidad de pedir fondos a la Unión Euro-

pea y de incluir Diaccia Botrona en el sistema interprovincial de parques regionales). El municipio de Grosseto aprueba la adhesión al protocolo. Federcaccia se opone al acuerdo firmado por los entes locales, sosteniendo la importancia de la actividad de caza para el equilibrio del sistema de la zona húmeda. En la misma línea, Arcicaccia (una asociación de cazadores menos potente pero igualmente muy activa) apunta la posibilidad de combinar actividad de caza y defensa ambiental.

En el mes de junio de 1994, la Provincia decide crear el oasis de protección de la fauna de Diaccia Botrona en una extensión de 900 hectáreas. Se trata de una decisión temporal a la espera de que se adopte la normativa definitiva sobre el destino del área. En esa resolución provisional, la zona donde se prohíbe la caza es de 500 hectáreas.

En agosto de 1994, la Región declara favorable a que se conceda la gestión a la Provincia.

En febrero de 1995, el juicio concluye con la plena absolución de los imputados, es decir, los exdirigentes provinciales y algunos emprendedores acusados de delito ambiental.

El 11 de abril de 1995, la Región Toscana aprueba una ley sobre áreas protegidas que define concretamente las áreas, las superficies, la regulación y la gestión de las mismas. Se definen cuatro categorías: parques regionales, parques provinciales, reservas naturales y áreas protegidas. Ese primer programa regional para las áreas protegidas incluye 1.350 hectáreas de Diaccia Botrona.

Finalmente, en el mes de febrero de 1996, la región constituye la Reserva natural regional (y no nacional) que extiende la protección del área a un territorio de 1.050 hectáreas y confía su gestión, aunque de manera provisional, a la administración provincial. Se propone asimismo un plan para la salvaguardia y la conservación de los humedales. Se establece que los reglamentos estarán disponibles después de seis meses de crearse la reserva. Al mismo tiempo se prevé que se redacte el Plan social y económico del área protegida. Asimismo se definen los límites de un área adyacente que, también gestionada por la provincia, se convertirá en zona de caza bajo el control provincial.

Solución del caso:

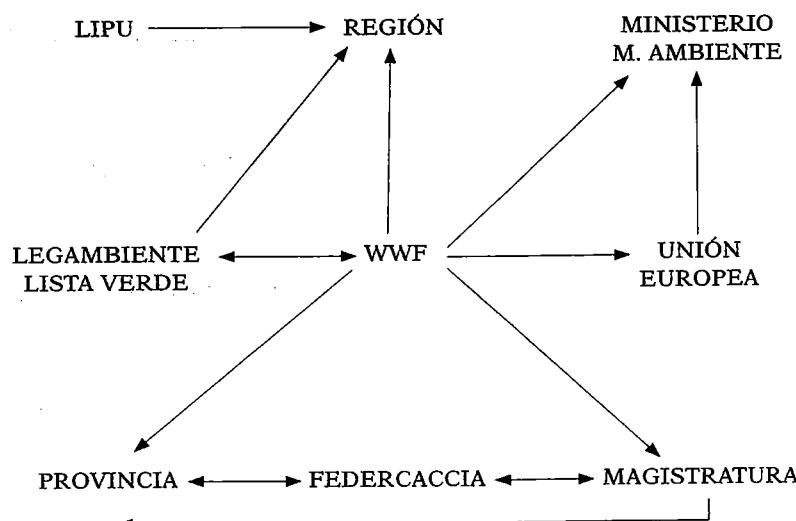
I Fase: 1986-febrero de 1990 (suspensión de las actividades en el área).

Problema: ¿Diaccia Botrona tiene o no que convertirse en un área protegida?

Actores	Tipo	Recursos	Objetivos	Roles
LIPU	Intereses generales	Políticos	De contenido	Promotor
WWF	Intereses generales	Políticos	De contenido	Promotor/director
Provincia/Municipios	Políticos/burocráticos	Políticos/legales	De contenido	Opositores
Legambiente, Lista Verde, etc.	Intereses generales	Políticos	De contenido	Aliados
Ministerio Medio Ambiente	Políticos/burocráticos	Políticos/legales	De contenido	Aliado
Unión Europea	Políticos/burocráticos	Políticos/legales	De contenido	Aliado
Federcaccia	Intereses especiales	Políticos	De contenido	Opositores

Tipo de decisión: Juego de suma cero: costes concentrados, beneficios difusos

Modalidad de interacción: confrontación



Densidad: $17/72 = 23,6$

Dimensión del interés	Tipos de actores				
	Políticos	Burócratas	Expertos	Intereses especiales	Intereses generales
Internacional		UE			
Nacional		M. Ambiente			WWF
Regional		Región			LIPU, Legambiente
Local	Provincia, municipios	Magistratura		Federcaccia	

ÍNDICE DE COMPLEJIDAD: 16

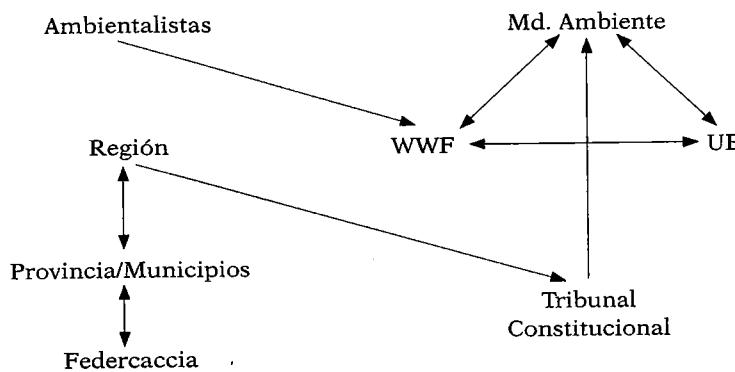
II FASE: febrero 1990 - mayo 1993 (ordenanza ministro Rutelli)

Problema: ¿Quién tiene la responsabilidad sobre la protección de Diaccia Botrona?

Actores	Tipo	Recursos	Objetivos	Roles
WWF	Intereses generales	Políticos	De contenido	Promotor/director
Ambientalistas	Intereses generales	Políticos	De contenido	Aliados
Ministerio Md. Ambiente	Políticos/burocráticos	Políticos/legales	De contenido de proceso	Aliado
Unión Europea	Políticos/burocráticos	Políticos/legales	De contenido	Aliado
Federcaccia	Intereses especiales	Políticos	De contenido	Opositor
Región	Políticos/burocráticos	Políticos/legales	De proceso	Opositor
Provincia/Municipios	Políticos/burocráticos	Políticos/legales	De proceso	Opositores
Tribunal Constitucional	Burócratas	Legales	De proceso	Gatekeeper

Tipo de decisión: juego de suma cero; costes concentrados y beneficios difusos

Modalidad de interacción: confrontación



Densidad: $11/56 = 19,6\%$

Dimensión de los intereses	Tipos de actores				
	Políticos	Burócratas	Expertos	Intereses especiales	Intereses generales
Internacional		UE			
Nacional		Md. Ambiente Tribunal Constitucional			WWF
Regional		Región			Ambientalistas
Local	Provincia, municipios		Federcaccia		

ÍNDICE DE COMPLEJIDAD: 16

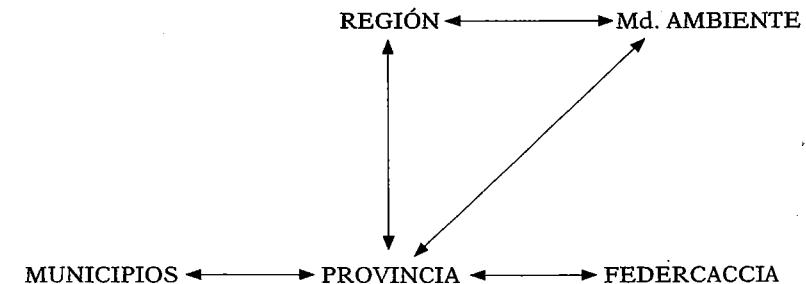
III FASE: mayo 1993 - febrero 1996

Problema: ¿Cómo organizar la protección de Diaccia Botrona?

Actores	Tipo	Recursos	Objetivos	Roles
Ministerio Md. Ambiente	Políticos/burócratas	Políticos/legales	De contenido	Aliado
Federcaccia	Intereses especiales	Políticos	De contenido	Opositor
Región	Políticos/burócratas	Políticos/legales	De proceso	Promotor
Provincia	Políticos/burócratas	Políticos/legales	De contenido	Director
Municipios	Políticos	Políticos	De contenido	Aliados

Tipo de decisión: juego de suma positiva; costes distribuidos y beneficios distribuidos

Modalidad de interacción: colaboración/negociación



Densidad: $10/20 = 50\%$

Dimensión de los intereses	Tipos de actores				
	Políticos	Burócratas	Expertos	Intereses especiales	Intereses generales
Internacional					
Nacional		Md. Ambiente			
Regional		Región			
Local	Provincia, municipios			Federcaccia	

ÍNDICE DE COMPLEJIDAD: 9

IDENTIFICACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DECISIONALES

Podemos dividir el proceso en tres fases.

En la primera fase, el tipo de interacción que domina es el conflicto entre los promotores de la protección del área (primero la LIPU, y después de manera predominante el WWF) y los cazadores, estos últimos apoyados por los entes locales. La estrategia del WWF es la de manejar los recursos de que dispone, buscando aliados a nivel europeo y nacional (el Ministerio del Medio Ambiente) aprovechando su capacidad organizativa y el uso de recursos políticos. La acción fundamental viene representada por la decisión de dirigirse a la magistratura, que a través de la suspensión de actividades en la zona y la apertura de un procedimiento penal a los dirigentes provinciales contribuye a cambiar su posición en torno a la oportunidad de llegar a algún tipo de protección ambiental para la Diaccia Botrona.

En la segunda fase, el WWF prosigue con su estrategia, consiguiendo que el Ministerio de Medio Ambiente declare reserva natural a la zona, lo que parece anticipar la cesión directa al WWF de la gestión de la misma. Ello abre un conflicto entre la Región Toscana, aliada de las administraciones locales, y el Ministerio que se cierra con la sentencia del Tribunal Constitucional que declara la falta de legalidad del procedimiento ministerial al no haber sido escuchada la Región. En ese punto, todo el proceso viene alterado, ya que lo que ahora está en juego es que sea la administración regional la que deba asegurar la protección de la zona, mientras que la gestión de esa protección recaiga en las administraciones locales. Mientras, el Ministerio se limita a

prohibir la caza, para asegurar la salvaguardia de la zona al haber caducado la suspensión judicial de actividades.

La tercera fase se mantuvo totalmente en manos de las administraciones públicas toscanas, que definen distintos niveles de protección y negocian con los cazadores la extensión final del área protegida. De hecho, los grupos ecologistas desaparecen de escena y el proceso acaba en una solución de consenso.

Es interesante destacar como los dos ejes del conflicto son ortogonales (protección del área o uso de caza/turístico; decisión nacional o responsabilidad local). La opción estratégica del WWF acaba siendo derrotada en la medida en que, si bien vinculó su verdadero objetivo, que era conseguir la gestión de la reserva, con la calificación de reserva nacional, el hecho de no conseguir tal objetivo implicó que tampoco pudiera hacerse con la gestión.

POST SCRÍPTUM

CAMBIO SOCIAL, CAMBIO TECNOLÓGICO. ¿EFECTOS EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES PÚBLICAS?*

1. Introducción. Cambio de escenario, cambio de época

El volumen del que forma parte este apartado deja claro desde sus inicios cuál es su objetivo. Ese objetivo no es otro que el estudio de las decisiones públicas que implican procesos de transformación no meramente incremental de las políticas públicas ante un problema de carácter colectivo. Y desde el principio también, advierte el texto sobre la gran complejidad que este tipo de decisiones implica en escenarios como los que tenemos, de creciente fragmentación, heterogeneidad de intereses, de actores y de puntos de vista sociales, políticos y cognitivos sobre esos mismos problemas colectivos. La voluntad del texto no es meramente descriptiva, sino que quiere ser, al mismo tiempo, un instrumento propositivo en ese *art and craft* propio del mundo de las *policies*. En este anexo pretendemos simplemente incorporar una preocupación y algunos elementos de reflexión a todo lo anteriormente dicho.

La pregunta que nos planteamos es si la creciente presencia y significación de Internet puede implicar alteraciones significativas en los planteamientos que el libro mantiene. La respuesta que avanzamos es que no implica alteraciones sustanciales, pero que sí está generando ciertos cambios en el número y configuración de los actores, los recursos de que disponen esos actores y cómo los utilizan, y también en las estrategias de interacción. Es decir, la estructura del libro, su propuesta metodológica, el modelo conceptual y de análisis de las decisiones, todo ello funciona perfectamente bien en esos nuevos escena-

* Este texto recoge, en parte, un trabajo previo realizado conjuntamente con Mayo Fuster (IGOP-UAB).

rios en los que estamos entrando. Pero Internet modifica ciertas condiciones, posiciones y modos de intervenir de los actores. Quisiéramos en estas páginas siguientes dar algunas pistas sobre ello, entendiendo que muchos de esos procesos de cambio están aún decantándose y, por tanto, desconocemos sus formatos finales.

Hacernos estas consideraciones tiene sentido si compartimos la idea de que no podemos simplemente denominar como «crisis» el conjunto de cambios y transformaciones por el que están atravesando sociedades como la española o la italiana, por referirnos al universo más presente en el volumen. No entraremos en algo que el texto trata de evitar cuidadosamente, que es situarse en la escala más macro, y referirnos a grandes procesos de dimensión global. Pero es bastante evidente que cada vez más desde la transformación tecnológica se modifican posiciones de fuerza, recursos y estrategias de los actores.

La pregunta apunta a la idea de si esa transformación tecnológica implica simplemente hacer mejor lo que ya hacíamos pero con nuevos instrumentos, o implica entrar en cambios mucho más profundos y significativos. Vemos efectos tanto en la esfera personal como en la esfera colectiva, modificándose conductas, formas de vivir y de relacionarse. No hay espacio hoy día en el que Internet no tenga un papel significativo y esté transformando las condiciones en que antes se operaba (Benkler, 2006). Y ello opera y afecta, sobre todo, a las instancias de intermediación que no aportan un valor claro, más allá de su posición de delegación o intermediación, desde (por poner ejemplos) las agencias de viaje a las bibliotecas, de la industria de la cultura a los periódicos, desde los partidos políticos a los parlamentos. Es evidente que la proliferación y generalización de Internet en el entorno más personal la han convertido en una fuente esencial para relacionarse, informarse, movilizarse o simplemente vivir. Como resultado de todo ello, los impactos han sido y empiezan a ser cada vez más significativos también en los espacios colectivos de la política y de las políticas.

2. Cambios en las instituciones y administraciones públicas

¿Ha sido realmente significativo el impacto de Internet en los procesos de intervención política y administrativa? Como decíamos, creemos que es importante dilucidar si Internet es simplemente un nuevo instrumento, una nueva herramienta a disposición de los operadores políticos para seguir haciendo lo que hacían, o significa realmente una sacudida, un cambio importante en la forma de hacer política. Desde nuestro punto de vista, y siguiendo una afortunada expresión

de Mark Poster (2007), Internet no es un «martillo» nuevo que sirve para clavar más deprisa o con mayor comodidad los «clavos» de siempre. Esa visión reduce la revolución tecnológica y social que implica Internet a un mero cambio de instrumental operativo. Desde esa perspectiva, las relaciones de poder, las estructuras organizativas, los procedimientos administrativos o las jerarquías e intermediaciones establecidas no variarían. En cambio, si entendemos que Internet modifica la forma de relacionarnos e interactuar, altera profundamente los procesos y posiciones de intermediación, y genera vínculos y lazos mucho más directos y horizontales, a menores costes, coincidiremos en que estamos ante un cambio en profundidad de nuestras sociedades. No forzosamente mejor, pero sí distinto. Desde este punto de vista, Internet expresa otro orden social, otro «país».

Hasta ahora, cuando se ha hecho referencia a expresiones como *e-democracy* o *e-government*, más bien lo que se ha hecho es no poner en cuestión ni lo que se hacía ni la forma de hacerlo, sino más bien buscar en el nuevo recurso tecnológico disponible una forma más eficiente, más ágil, más rápida de llevar a cabo las rutinas procedimentales previas. Sin salir, por tanto, de la lógica instrumental o «martillo» a la que antes aludíamos. Si nos referimos a lo que se ha dado en denominar como *e-democracy*, más bien lo que generalmente observamos es el intento de mejorar, usando Internet, la *polity*, es decir, la forma concreta de operar el sistema o régimen político y las relaciones entre instituciones y ciudadanía. Y cuando encontramos referencias al *e-government* o a la *e-administration*, observamos el intento de aplicar las TIC en el campo más específico de las *policies* (o sea, de las políticas públicas) y, sobre todo, de su gestión (Chen et alt., 2007; Layne-Lee, 2001). Pero deberíamos ser conscientes asimismo de que otro gran criterio de distinción hemos de buscarlo en si sólo consideramos procesos de mejora y de innovación vía Internet dentro del actual marco constitucional y político característico de las actuales democracias parlamentarias, o bien si estamos en disposición —en una lógica de lo que en el volumen se caracteriza como estrategias incluyentes— de explorar vías alternativas de tomar decisiones y pensar y gestionar políticas que incorporen más directamente a la ciudadanía y que asuman el pluralismo inherente a una concepción abierta de las responsabilidades colectivas y de los espacios públicos.

No se trata, evidentemente, de un debate estrictamente técnico o de estrategia en la forma de adaptar la política democrática a los nuevos tiempos. El problema no es si Internet y las TIC sirven más y mejor para una cosa o para otra. El problema clave es dilucidar si los cambios tecnológicos generan, o al menos permiten, cambios en los procesos de

toma de decisiones. Parece bastante claro que la dimensión que tiene el impacto de Internet en todos los órdenes de la vida, no nos permite asumir que las formas de actuar de instituciones representativas y de administraciones públicas van a quedar básicamente inalteradas.

Parece claro que, en una primera aproximación, la demanda de más y mejor información cuadra bien con las potencialidades más evidentes de las TIC. Existen muchos y variados ejemplos de cómo las TIC han mejorado las relaciones entre la ciudadanía y las administraciones, y es asimismo abundante la literatura que trata de proponer, analizar y evaluar las vías de mejora en este sentido (Bimber, 1999; Gronlund, 2002; Abramson-Mori, 2003; Margetts, 2009). Desde hace años se han realizado costosas inversiones que tenían como objetivo mejorar y agilizar las interfaces administración-ciudadanía, de tal manera que permitieran resolver a distancia y a través de la red los que hasta entonces eran complejos y costosos procedimientos de obtención de permisos, de renovación de documentos, de liquidaciones fiscales o de obtención de información. Los avances en la seguridad de esos procesos a través de aceptación de firma electrónica, o la creciente coordinación entre distintos niveles de administración son un buen ejemplo de ello, pero con resultados muy discretos, como tendremos ocasión de comentar más adelante. De manera parecida, se observan incesantes esfuerzos por parte de las propias entidades o servicios públicos para poner a disposición de los ciudadanos y las ciudadanas a través de la red una amplia información sobre las prestaciones que ofrecen o los derechos que pueden ejercer, así como una explícita presentación de quién es responsable de qué, y cómo localizar a las distintas personas de cada proceso o servicio.

Los valores que implícita o explícitamente rigen esos procesos de cambio y de uso de las TIC son los de economía, eficiencia y eficacia, que ya sirvieron para poner en marcha los procesos de modernización administrativa de los ochenta y noventa (New Public Management). De alguna manera coincidieron, en el tiempo y en sus expectativas, nuevos gestores públicos con ganas de implementar en las administraciones públicas sistemas de gestión más próximos a los que se estaban dando en el campo privado, con políticos que buscaban renovadas formas de legitimación en una mejora de la capacidad de prestar servicio de las administraciones y la creciente accesibilidad y potencial transformador de las TIC, y todo ello desde una perspectiva aparentemente técnica, despolitizada o neutral ideológicamente. Aunque, de hecho, significaran una aceptación del *status quo* existente.

Por otro lado, las dinámicas de «aplanamiento» de estructuras o descentralización de la gestión, buscando proximidad, mayor per-

sonalización del servicio, encontraron en los nuevos sistemas de información las palancas necesarias para evitar procesos de desgobierno y de difuminación de responsabilidades, a través de sistemas contractuales, establecimiento de indicadores de gestión o cuadros de mando ad hoc (*tableau de bord*). De alguna manera, las TIC parecen ofrecer la realización de un sueño largamente buscado: la máxima descentralización posible sin las fugas de discrecionalidad, o pérdidas de control o de responsabilidad. De esta manera, estaríamos probablemente asistiendo a la transformación de muchas burocracias europeas en «info-cracias». Pero existen muchas dudas de hasta qué punto esos avances modifican la lógica jerárquica y dependiente de la ciudadanía en relación con las administraciones públicas emanadas y dependientes del Estado (Chadwick-May, 2003; Hindman, 2009).

Sin minusvalorar, como decíamos, tales avances, el problema es que esas mejoras en la forma de gestionar las políticas y en los canales de comunicación entre ciudadanía y administraciones públicas, no sólo no ofrecen nuevas vías en las que encontrar solución a los problemas de desafección democrática, sino que introducen ciertos problemas en el manejo del gran caudal de información que las TIC permiten almacenar, tratar y manejar de manera extraordinariamente eficaz. Parece claro que, como anticipábamos, estamos hablando de procesos hasta cierto punto despolitizados, en los que no se cuestiona o se valora el porqué de los servicios o a quién van dirigidos, sino la mejor manera de prestarlos.

Por otro lado, y tal como hemos mencionado, se han señalado también los efectos perversos que podrían llegar a tener los grandes volúmenes de información que sobre las personas, sus conductas, sus preferencias y sus hábitos irían acumulando las administraciones a través del uso de las TIC. Al lado del manejo de gran cantidad de datos administrativos, el creciente uso de videovigilancia, los nuevos programas de detección de personas sospechosas, etc., si bien pueden mejorar las prestaciones de las políticas de seguridad, plantean problemas de violación potencial de la privacidad no desdeñables (caso Snowden). En definitiva, este tipo de vinculación entre procesos de innovación vía TIC, muy vinculados a las políticas y sus procesos de prestación de servicios, no cambiarían en absoluto las lógicas tecnocráticas y de «arriba abajo» características de los sistemas democráticos consolidados en la segunda mitad del siglo xx. En ese sentido, el uso de las TIC más que reforzar la capacidad de presencia y de intervención de la ciudadanía en los asuntos colectivos, más bien podría acabar reforzando la capacidad de control y de autoridad de las élites institucionales (Hindman, 2009).

3. Cambios en los procesos de formación y elaboración de políticas públicas

Los esquemas analíticos habituales de las políticas y decisiones públicas parten de la hipótesis de escenarios de debate, conflicto y negociación presididos, por un lado, por la presencia de actores capaces de canalizar, organizar y representar intereses; y por el otro lado, por la presencia de actores institucionales que basan su legitimidad en su capacidad de representar los intereses generales, a partir de elecciones realizadas periódicamente que permiten renovar esa legitimidad. Los actores disponen de distintos recursos según su peculiar caracterización y posición, y todos ellos interactúan para conseguir influir en la configuración de la agenda, en la definición de problemas, en su capacidad para presentar alternativas, para influir en la decisión (en manos de las instituciones), y para determinar en un sentido o en otro la implementación de esa decisión y su posterior evaluación.

Acostumbramos a decir que cada política genera lo que denominamos su propio espacio. El espacio de una política pública conecta un problema que se considera resoluble en el ámbito público, con la acción de los poderes públicos y otros actores implicados en ese problema. Es en el interior del espacio de una política donde interactúan ese conjunto de actores. La estructuración de ese espacio no es neutra, ya que produce efectos tanto en el comportamiento de los diferentes actores como en las modalidades de acción elegidas en el momento de la intervención pública (Lowi, 1972). La delimitación de ese espacio a veces se produce de manera formal (cuando ciertas normas así lo reglamentan o prevén), o en otras ocasiones sus límites son más fluidos y ambiguos. Se considera que son los actores institucionales los que representan la «cosa pública», pero, como sabemos, ello no impide la presencia e intervención de otros actores que reivindiquen asimismo la representación de intereses generales. De hecho, el principio del Estado de derecho así como la propia concepción democrática exigen la participación de los actores privados cuyos intereses y objetivos se encuentren afectados de alguna forma por el problema colectivo que se intenta resolver. De esta manera, el espacio de una política pública es el marco más o menos estructurado, formalizado y poblado por actores públicos que interactúan con diversos grados de intensidad con actores no públicos, posibilitando estrategias de acción alternativas.

Una política pública, por tanto, la conciben y la gestionan por actores públicos y privados que, en conjunto, constituyen, dentro del espacio de esa política pública, una especie de red o entramado de inte-

raciones que opera a distintos niveles. Ese núcleo de actores tiene un gran interés en no perder su posición y, por tanto, pretenden controlar, incluso limitar, el acceso a ese espacio a nuevos actores. Y así, al mismo tiempo que luchan para hacer valer sus propios intereses o ideas, buscan también el diferenciarse de los individuos y grupos que operan en el exterior de ese espacio. No es habitual que los actores del espacio de una política pública determinada acaben desarrollando, por ejemplo, un lenguaje propio coherente con «su» política, controlando los circuitos de información o intentando evitar una «politización» (entendida como ampliación y grado de apertura) de esa política que podría conllevar el riesgo de superpoblar «su» espacio, cambiando así las relaciones y los equilibrios de poder (Stone, 1988).

Pues bien, la difusión y generalización de las TIC y su creciente integración en la cotidianidad, pensamos que puede modificar significativamente, abriéndolo, ese escenario. Las posibilidades de acción directa, de movilización *on line*, de producción de contenidos, de búsqueda de información a escala internacional, de influencia en la propia producción de noticias, hace menos necesaria la articulación en entidades, asociaciones o grupos para poder actuar en los procesos vinculados a las políticas públicas. Se multiplican los actores potenciales, se diversifican sus intereses, se redistribuyen sus recursos. Pueden generarse intervenciones de sujetos que basan su presencia en el caso o en el problema planteado más en la existencia de relaciones con otros intervenientes que propiamente en la defensa de intereses específicos, lo cual resulta una cierta novedad en los procesos de *policy making*. Las fronteras que antes servían para delimitar ese espacio se convierten quizás en menos significativas. Todo ello no implica que los actores tradicionales desaparezcan, ni tampoco que ese conjunto de cambios tienda forzosamente a equilibrar los recursos disponibles por parte de los actores, ni mucho menos a hacer siempre más incluyentes los procesos de formulación y decisión de las políticas públicas. Pero lo innegable es que estamos entrando en un nuevo escenario en el que las cosas no funcionan exactamente como antes, y la capacidad de control de los procesos por parte de los actores habitualmente decisivos se ha reducido en parte o, al menos, ha aumentado la impredecibilidad.

Podemos referirnos a experiencias que entendemos como significativas, por ejemplo en las idas y venidas que ha sufrido en España la normativa que pretendía regular las descargas y los canales para compartir archivos de todo tipo en Internet. Nos referimos al debate sobre lo que comúnmente se ha denominado la «Ley Sinde» (en alusión a la ministra de cultura del Gobierno de Zapatero, González Sinde, que

la impulsó). Por el lado favorable a que se aprobara la legislación mencionada tendríamos a los actores que habían ido conformando el núcleo duro de la *policy network* que tradicionalmente se había ocupado de la problemática relativa a la propiedad intelectual, derechos de autor y empresas de distribución de contenidos culturales. En el otro lado, es decir, entre quienes se oponían a que legislara sobre el tema en un sentido restrictivo a las lógicas de compartir archivos, no resulta fácil identificar actores significativos, si por tales entendemos entidades, grupos, empresas o colectivos organizados, con razón social y con liderazgos o representantes acreditados. Más bien deberíamos hablar de un conglomerado de usuarios de Internet, articulados de manera informal en torno a ciertos nodos o personas que servían de referencia, junto con una fuerte capacidad de movilización en la red, con pequeñas demostraciones presenciales en ciertos momentos (premios de cine Goya, acciones anti-Sociedad General de Actores y Editores-SGAE...). Desde la perspectiva que podríamos denominar como clásica en el estudio de los procesos de elaboración de políticas públicas, un análisis de los recursos de los actores, de su capacidad de organización, de sus vínculos con las instituciones susceptibles de legislar al respecto, etc., nos hubiera llevado a la conclusión que todo estaba a favor de los partidarios de la aprobación de la normativa. El conglomerado de personas y colectivos, sin vínculos formales, sin una estructura de intereses clara, fácilmente hubiera sido vista como muy vulnerable y precaria en su labor de oposición a la nueva regulación. Difícilmente se la podría considerar como un actor o una suma de actores, si la analizamos con las claves que la teoría al respecto ha ido configurando. Sin embargo, la realidad ha sido muy distinta (Salcedo, 2012). Podríamos decir que en ese caso tenemos una prueba del paso de la «acción colectiva» a la «acción conectiva» (Bennett-Segerberg, 2013), a través de la cual se ha bombardeado con mensajes a decisores políticos, parlamentarios y medios de comunicación convencionales, con acciones virales que han ido convirtiendo repetidamente en inviable una decisión que en un contexto sin los recursos que brinda Internet no hubiera tenido problema alguno en ser aprobada. Y si bien al final la ha aprobado el Gobierno de Rajoy, el reglamento de aplicación de la Ley Sinde se ha hecho de manera notablemente distinta a como estaba planeado por parte del núcleo de actores que lo impulsaron y con muchas dudas sobre la capacidad real de ser implementado. Ejemplos similares los tenemos en boicots a programas de televisión realizados desde Internet, o en los casos, sin duda clamorosos, de los nuevos movimientos en los países del norte de África, España (15M), Israel o Estados Unidos (Occupy Wall Street), «Yo

soy 132» (Méjico), Gezi Park (Turquía), «Pase libre» (Brasil) y sus repercusiones en la agenda política y en la agenda de las políticas públicas.

Como decíamos, la red altera en parte la distribución de costes para la acción colectiva y la distribución de recursos entre actores y, en consecuencia, las capacidades de incidencia en las políticas públicas. La ciudadanía en general, y por tanto cualquier grupo de afectados o implicados en procesos decisionales, cuenta con más recursos cognitivos (acceso a conocimiento en red), menos costes de organización y movilización (capacidad de identificar intereses comunes, de difundir mensajes, capacidad de comunicación, decisión-liderazgo mediante procesos de inteligencia colectiva y coordinación), así como una menor necesidad o dependencia de recursos monetarios, de acceso a los medios de comunicación de masas y de grandes inversiones de capital para organizarse. Esto favorece por un lado, lógicas organizativas menos rígidas, centralizadas y jerárquicas de la acción colectiva alterando la organización del *claim making*, y como muestra el caso de la oposición a la Ley Sinde, ganando capacidad de impacto en la conformación de la agenda pública y, en consecuencia, de la agenda de los poderes públicos. En ciertos casos pueden contar quizás menos los intereses y su nivel de formalización organizativa, y más la capacidad de establecer momentos relationales potentes que marquen la agenda e influyan en las instituciones y sus actores.

Estaríamos, pues, ante una cierta alteración de lo que sería el mapa de actores y de sus recursos. Lo cual resulta significativo, ya que todo el proceso está absolutamente condicionado por la interacción entre actores. De hecho, como ya estudió Lowi (1972) y hemos mencionado anteriormente, era precisamente la distinta configuración de alianzas y conflictos entre actores lo que caracterizaba y diferenciaba a unas políticas públicas de otras, y lo que hacía suponer niveles más o menos previsibles de influencia de las líneas de fuerza ideológica en cada espacio de política (distributivas, redistributivas, regulatorias...). La gran fluidez del escenario de las políticas hoy, debido a la apertura de los espacios propios de cada política, la influencia de distintas esferas o niveles de gobierno y las fertilizaciones y contaminaciones cruzadas entre actores tradicionales y conglomerados de usuarios conectados por Internet, creando ecosistemas informacionales en red, convierte a los procesos de conformación de las políticas en más complejos e impredecibles. No es extraño que la sensación general es que ha aumentado la incertidumbre, y ello genera una mucha mayor complejidad tanto sobre los diagnósticos como en relación con las alternativas y su viabilidad técnica y social (Subirats, 2011).

Podríamos decir que se puede estar produciendo un cambio de

arena o de escenario de las políticas. Ha ido formándose una nueva arena digital que ha abierto los procesos de elaboración y formación de decisiones y de políticas públicas a nuevos protagonistas, organizados o no, modificando así las capacidades de influencia y de acomodación que habían ido estableciéndose en cada *policy community*. Los cambios en la arena o escenario de las políticas, así como los cambios que se han ido dando también en los formatos y contenidos de las demandas ciudadanas (*claim making*), pueden exigir modificaciones significativas en las pautas y procedimientos de actuación a las administraciones públicas. Está en juego su capacidad de mantener los roles de mediación y/o regulación que tradicionalmente se les ha asignado. Las administraciones públicas necesitan ajustar y poner al día los recursos de que disponen para asegurar su capacidad de estar presentes e interactuar en entornos crecientemente *on line*, vinculando su comunicación en la red (p. ej., web oficial interactiva, Twitter, Facebook, e-mail, entre otros) con las vías ya más convencionales de los medios tradicionales (p. ej., periódicos, radio, TV, entre otros). Es importante entender, en este sentido, que en esos nuevos entornos, la lógica no es ya únicamente la propia de la representación de intereses, y ello requiere nuevos conocimientos, nuevas herramientas, nuevos procesos de intervención para poder mantener sus capacidades en el escenario contemporáneo de formación y elaboración de decisiones y políticas públicas.

4. Cambios en la configuración de la agenda y en la definición de problemas

Si en el apartado anterior hemos presentado en qué medida cambian los escenarios y/o los entramados de actores de las políticas públicas, queremos aquí adentrarnos en cómo se ha ido alterando la agenda y la conformación de los problemas que acaban considerándose como «problemas públicos». No es ajeno a ello el gran cambio que supone el manejo del *timing* o la mayor o menor capacidad de la sociedad civil de incidir en esos procesos al resultar menos dependiente de los *gatekeepers* mediáticos y de los intermediarios políticos. Como ya hemos adelantado, todo ello es el corolario de la emergencia de nuevos tipos de actores o de «intervinientes» (basados en momentos o espacios de agregación de voluntades, vía conexión y relación entre individuos y colectivos).

No pretendemos ni podemos, en el marco de estas reflexiones complementarias al volumen que presentamos, ir repasando punto por punto el nivel de impacto de Internet sobre el esquema tradicional de

fases de una política pública. Pero, partiendo de la hipótesis que los efectos pueden ser significativos en todas y cada una de esas fases, si quisieramos destacar algunos aspectos. Uno de ellos, quizás de los más evidentes, es el que tiene que ver con la definición del problema y la incorporación a la agenda pública. Sabemos que no todos los problemas sociales se convierten necesariamente en problemas públicos, es decir, en objetos de controversia política y de posible punto de arranque de una política pública (Kingdon, 1984).

Los problemas públicos representan una prolongación de los problemas sociales en la medida en que, una vez que surgen en el interior de la sociedad civil, se debaten en el seno de un espacio político-administrativo. En este sentido, la definición de un problema público es esencialmente política. En otras palabras, un problema se vuelve público sólo tras su inclusión en la agenda política, lo que condiciona su potencial innovador. De hecho se ha teorizado que para poder calificar un problema social como «problema público» es necesario que exista una demanda procedente de grupos sociales determinados, que ello dé lugar al desarrollo de un debate público y que se genere un cierto grado de conflicto entre los grupos sociales organizados y las autoridades políticas. Se trataría, por así decirlo, de la conversión de una «demanda social» en «necesidad pública», catalogada como tal. En todo ese proceso, los actores (promotores, actores institucionales, emprendedores políticos...) jugaban un papel esencial. Y, en algunos casos, como ya hemos visto anteriormente, algunos de esos actores no sólo demostraban su fuerza logrando impulsar ciertos temas, sino también bloqueando que otras *issues* llegaran a formar parte de las «preocupaciones sociales». También se han analizado los factores individuales, las convenciones y las normas colectivas que favorecen o, por el contrario, frenan, la toma de conciencia de que una situación problemática surgida en la esfera privada puede llegar a ser considerada como significativa en un ámbito social más amplio y, en consecuencia, definirse como un problema social y no estrictamente privado. En ese contexto de *agenda building*, se ha venido considerando que el debate sobre definición de problema e inclusión en la agenda se articulaba esencialmente en torno a los movimientos sociales, los medios de comunicación y los procesos institucionales de toma de decisiones.

En efecto, temas como la intensidad del problema (el grado de importancia que se da a las consecuencias del problema, tanto a nivel individual como colectivo); el perímetro o la audiencia del problema (es decir, el alcance de sus efectos negativos sobre los diferentes grupos sociales que se ven implicados en el mismo, la localización geográfica

de tales efectos negativos y el desarrollo del problema en el tiempo); o la novedad del problema (es decir, su no cronicidad o su no reiteración); la urgencia del problema (que habitualmente facilita la apertura de una «ventana de oportunidad»), se han considerado extremadamente relevantes a la hora de evaluar las probabilidades de que un tema o conflicto social pudiera acabar incorporándose a la agenda pública y acabara desencadenando una política pública. Pues bien, la presencia de Internet tiende a alterar de nuevo este escenario que habíamos ido considerando como aplicable de manera genérica al *policy making*.

De hecho, en los últimos meses hemos ido observando cómo en ciertos momentos y situaciones, las dinámicas en la red han generado comportamientos y conductas de las instituciones, partidos y medios de comunicación convencionales que no serían explicables sin la movilización, difusión y popularización en Internet de contenidos y formatos. Si bien los nexos causales son siempre difíciles de establecer, lo cierto es que acontecimientos en España como los derivados del incidente del Rey cazando elefantes, los cambios de posición en el tema de las hipotecas, la dación en pago y los efectos de los desahucios, o la posibilidad de acabar con la atención sanitaria a los «sin papeles» o el cese definitivo de las ayudas de 400 euros a los parados a los que se les ha acabado el tiempo de la prestación por desempleo, probablemente no hubieran tenido la misma relevancia e impacto institucional que han acabado teniendo.

Debemos reconocer que nos faltan aún instrumentos analíticos más afinados para seguir estos procesos y poder aprovecharlos desde la perspectiva de la investigación en ciencias sociales. Al no existir espacios claros de intermediación, al margen de la propia Internet, la interacción se produce de manera aparentemente caótica y agregativa, con flujos poco predecibles y con capacidades de impacto que no pueden, como antes, relacionarse con la fuerza del actor o emisor de la demanda, sino con su grado o capacidad para conseguir distribuir el mensaje, presentarlo con el formato adecuado, y conseguir así alianzas que vayan mucho más allá de su «habitat» ordinario. Obviamente, la gran pluralidad de intervenientes (dada la dimensión potencialmente universal del perímetro implicado) hace que la importancia que se dé a un problema pueda ser mucha o poca, con notables dosis de aleatoriedad. La tendencia a convertir en «nuevos» ciertos temas de largo recorrido es también visible, dada la novedad del propio medio en que circula la información y el hecho de que el grado de *expertise* sobre cualquier asunto puede ser de lo más variado imaginable. Algunas investigaciones se han llevado ya a cabo y pueden ser útiles en el futuro desde el punto de vista metodológico (Salcedo, 2012; Fuster Morell, 2010).

5. Impactos en la distribución de recursos y en las dinámicas de interacción entre actores

Como hemos ya avanzado, nos parece evidente que ello se debe esencialmente al gran cambio que implica Internet en el acceso a recursos basados en el conocimiento y en los recursos que podríamos denominar relationales. Sabemos que el conocimiento es uno de los elementos o recursos básicos en la capacidad de intervención de los actores públicos y privados. Se trataba, hasta hace relativamente poco, de un recurso escaso y muy desigualmente repartido entre los actores de una política pública. Nos referimos a los recursos cognitivos, a los que ya hemos tenido ocasión de referirnos. Se trata, por tanto, de una especie de «materia prima» de una política pública, que comprende los elementos indispensables para la conducción adecuada de la misma a todos los niveles (definición política del problema público, programa de actuación político-administrativo, implementación y evaluación de los efectos). Hasta hace unos años se consideraba que el recurso «conocimiento» implicaba altos costes de producción y mantenimiento, resultaba muy costoso, y por tanto considerado escaso y difícil de utilizar por parte de algunos actores. En efecto, se consideraba que la producción, reproducción y difusión de este recurso requería la existencia de sistemas de información cada vez más sofisticados, y una importante calificación específica de los usuarios. No era (ni es) inusual el hecho de que cada actor protegiera su información, para así conseguir más capacidad de influencia sobre el proceso de la política. Por otro lado, tradicionalmente, la producción y sobre todo el tratamiento y la difusión de los datos estadísticos de las políticas públicas eran competencia de servicios especializados, generalmente de carácter público (Surel, 2000). Hoy día, este aspecto es probablemente el que más ha cambiado gracias a Internet y su gran fuerza como plataforma de generación de conocimiento compartido y distribuido. Crece sin parar la presencia de datos e informaciones en la red, no siempre del todo fiables pero constantemente depurándose y mejorando. Y ello conlleva una evidente democratización de los recursos cognitivos y una capacidad de conexión global al conocimiento que estaba al alcance de poquísimos hace sólo cuatro o cinco años.

Debemos referirnos asimismo al factor tiempo. Los procesos de elaboración de las políticas públicas han generado siempre problemas debido a la desigual valoración que el conjunto de actores atribuyen al factor tiempo. Los actores públicos tienden a disponer de más tiempo que los representantes de grupos sociales, quienes en algunas ocasiones se veían presionados por el esquema de voluntariado que les nutre o por

los costes que implicaban las dilaciones (Subirats et al., 2007). Los tiempos no hay duda de que se han acelerado para todos, y por tanto en los nuevos escenarios, los actores que «viajan» más ligeros, con menos ataduras y rigideces, se mueven mucho mejor que los actores quizá aparentemente más fuertes en capacidades y recursos, pero menos ágiles para moverse en dinámicas cada vez más aceleradas e imprevisibles. Las vías e instrumentos usados para oponerse a la aprobación de la llamada Ley Sinde o las formas de operar de movilizaciones como las del 15M, Occupy, Gezi Park... han puesto de manifiesto la capacidad y el impacto de acciones virales que son capaces en ciertas ocasiones de acelerar enormemente los tiempos de respuesta y de acceso a la agenda pública. El resultado de todo ello es que los procesos de elaboración, decisión en implementación de las políticas públicas sean mucho más imprevisibles. Estos cambios en los tiempos de elaboración y formación de decisiones y políticas públicas exigen a los poderes públicos y a las administraciones públicas tener capacidad de seguimiento y de respuesta mucho más rápida. En otras palabras, dotarse de sistemas para recibir señales en tiempo real de lo que pasa en la red y obrar en consecuencia.

En el ámbito de las dinámicas de interacción, ya contempladas en el volumen y consideradas muy significativas en los procesos de *policy making* (Howlett-Ramesh, 1995), el impacto que ha supuesto Internet es el de conseguir generar impactos en las políticas y en su proceso de conformación, sin disponer ni contar con estructuras organizativas previas que, según la literatura al uso, se lo permitieran. La propia red es el soporte de la acción, y sus múltiples conformaciones, su plasticidad y su horizontalidad permiten a cualquier individuo o grupo interactuar, promover, lanzar ideas y propuestas con esfuerzos mucho menos arduos y complejos que antes. El *hardware* de las administraciones públicas, sus edificios, sus cuerpos de funcionarios, sus potentes equipos de expertos, sus datos, o estructuras y equipos parecidos de actores privados clave, deben interactuar y entrar en conflicto (o colaborar) con un conglomerado de personas, grupos y colectivos, que actúan a menudo sin estructura precisa y localizable, sin *hardware*, sin portavoces claros, pero con una capacidad innegable de presencia en el ágora colectiva y por tanto en la propia configuración de las políticas. Los poderes públicos y sus administraciones públicas deberán repensar procesos y dinámicas para afrontar las interacciones en ese nuevo escenario, dilucidando además si las nuevas dinámicas son vistas no sólo como un problema (en el sentido de obligar a modificar estructuras y lógicas de poder), sino también como una oportunidad para conseguir nuevos espacios de intermediación y de legitimación, con otras alianzas y coaliciones.

Esta mayor capacidad de agregación de intereses comunes en red ha permitido a los nuevos intervenientes —o a aquéllos ya presentes pero que mejor han sabido adaptarse al escenario digital— no depender obligatoriamente de los intermediarios o actores tradicionales que venían representando los intereses sociales (sindicatos, partidos políticos, ONGs...). Ello les ha permitido asegurar su presencia directa en los debates de conformación de la agenda pública y disponer de capacidad de incidencia en el *policy making* sin tener que «pagar» su cuota de legitimación o de clientelismo a esos actores e intermediarios tradicionales. Un ejemplo de ello es el llamado Movimiento de Cultura Libre (presente en el debate de la ley Sinde, contra SGAE, en el tema de las descargas, etc.) que ha ido basando su dinámica de acción en un modelo de movilización social poco orientado a interactuar con los mecanismos de representación política convencional (no estableciendo vínculos ni dependencias organizativas con partidos políticos o sindicatos, y más bien cuestionando su posición y su manera de actuar) (Fuster Morell y Subirats, 2011). La mayor facilidad que ofrece la red para agregar intereses comunes o multiplicar relaciones, así como la capacidad de difundir mensajes viralmente por la red, ha permitido, por un lado, no depender de los filtros de los medios de comunicación de masas, pero manteniendo la capacidad de acceso directo al debate público. Por otra parte, este acceso directo al debate público ha generado y ha abierto nuevas vías de entrada a la agenda de los medios de comunicación de masas y su significativa audiencia.

De esta manera, sin depender de los *gatekeepers* tradicionales como son las grandes organizaciones de representación o medios de comunicación de masas, la red ha creado nuevos circuitos de participación en el debate público y de incidencia en las políticas públicas. Todo ello podría acabar obligando a poderes y administraciones públicas a renovar-ampliar los espacios de intermediación que se habían ido consolidando con un grupo más o menos permanente de actores en cada área o política sectorial (*policy network*). No va a resultar fácil el mantener el esquema tradicional de formación de políticas, basado en los *insiders*, cuando cada vez hay más *outsiders* que usan métodos no tradicionales para acceder a la arena en la que se debate la política, y cuando además esos nuevos interlocutores pueden prescindir de los intermediarios de siempre para conseguir tener influencia y condicionar los procesos de formación y elaboración de políticas. Sin una adecuada capacidad de trabajar en la red, y de disponer de los recursos y habilidades necesarias para ello, con el grado de flexibilidad y horizontalidad que ello exige, difícilmente podrán las instituciones y administraciones públicas pasar de las tradicionales *policy networks* ce-

rradas y restringidas a los grandes intereses presentes en cada área sectorial, a una interlocución con una ciudadanía mucho más diversificada y en ocasiones presente de manera mucho más directa. Para ello es preciso entender que la interlocución en la red es mucho más cambiante y específica, y que la legitimidad y fiabilidad de los emisores y nodos de información/interacción no funcionan con los mismos criterios que en el escenario anterior. Pasos imprescindibles serían aceptar e impulsar procesos más abiertos, más transparentes y la búsqueda de nuevos equilibrios en la estructura de actores y en la distribución de recursos.

6. Comentarios finales

En el fondo, lo que resulta relevante y que transforma de arriba abajo todo el proceso de formación, elaboración, decisión, implementación y evaluación de políticas públicas es la presencia potencial de nuevos sujetos que intervienen, que incorporan estructuras de relaciones inéditas, con recursos usados de manera más directa y ágil, y que acaban siendo capaces de influir de manera directa en ese proceso. Esos nuevos intervenientes actúan de manera distinta a los usuales, hasta tal punto que resulta complicado atribuirles la misma característica de actores (al no disponer de estructura organizativa propia, ni mantener permanentemente un proceso de interacción, y estar más basada su acción en la relación que en el interés compartido). Estamos hablando de *momentos* de agregación colectiva en red, sin interlocutores estables y claramente definidos. Su fuerza no está en la cantidad de gente que puedan «representar», sino en su capacidad de «interconectar» y aglutinar la opinión pública en Internet, acrecentando la presión ciudadana (en Internet y más allá de Internet). Estas formas que Internet permite, crean vínculos con y entre la ciudadanía, aportando, en los casos en que su masividad lo permita, reputación y credibilidad a demandas y reclamaciones específicas. Como ya hemos mencionado, sus lógicas de comunicación y articulación tienden a ser más horizontales, y sus formas de movilización menos previsibles, más cambiantes.

En este anexo o post scriptum al volumen hemos querido presentar —al tiempo que mostrar los límites— la serie de cambios y posibilidades que entendemos ofrece Internet y que afecta tanto a la política en general como al proceso de formación y elaboración de las políticas públicas y de su gestión. Nuestra intención ha sido tratar de ir más allá de la visión utilitaria (martillo) sobre Internet que entendemos predomina en la política actual, y tratar de abrir la puerta a otras alternati-

vas distintas a la actual relación entre instituciones políticas y ciudadanía. En el fondo, lo que está en juego es la pregunta que motiva este texto: cómo afrontar positivamente procesos de transformación y de cambio no meramente incremental ante problemas colectivos.

Así, quisiéramos poner de relieve que lo que está en juego no es sólo el repensar en qué medida Internet pueda afectar a las instituciones políticas y la ciudadanía, sino que la profundidad de los cambios que genera y generará Internet podrían llevar a cuestionarnos la posición, los roles y modalidad de intermediación y de interacción que han venido caracterizando a las instituciones políticas. En ese contexto, las TIC permiten la ampliación del espacio público, entendido no como una esfera propia de las instituciones representativas, sino como un marco de respuesta colectiva a problemas comunes.

GLOSARIO

ACTOR: Cualquier sujeto individual o colectivo (organización) que participa en el proceso de *policy* en base a preferencias y objetivos propios no contradictorios.

ALIADO: Actor que tiene objetivos de contenido o de proceso compatibles con los del promotor y/o director y aporta sus recursos a la coalición innovadora desarrollando acciones, o simplemente declarando su apoyo.

AMBIENTE: Véase *contexto decisional*.

ANÁLISIS COMPARADO: Estrategia de análisis que consiste en la búsqueda de correspondencias, generalizables a un conjunto de casos análogos, entre ellas la presencia de ciertas características del fenómeno (las variables independientes) y una transformación concreta del mundo real (la variable dependiente).

ARENA DECISIONAL: Parte de una *network* decisional caracterizada por la homogeneidad de los actores que participan y de la preponderancia de relaciones homogéneas. Se distingue entre arena política, social, técnica e institucional.

BURÓCRATAS: Sujetos que basan su derecho a intervenir en la consideración de que las reglas legales les atribuyen una responsabilidad específica en el procedimiento de adopción de la decisión, en el sentido de que ellos poseen la competencia formal de intervenir.

CENTRALIDAD (DE LA NETWORK): Proporción de todos los vínculos presentes en una *network* que pertenecen a un actor específico. Se mide por la fórmula:

$$C = k_i / \sum k_i$$

C = coeficiente de centralidad que varía entre 0 y 1

k_i = número de vínculos que parten de un actor

COLABORACIÓN: Modalidad de interacción que se caracteriza por el hecho de que los recursos son puestos en común para alcanzar un objetivo compartido por todos los actores.

COMPLEJIDAD (DE LA NETWORK): Medida de la existencia dentro del proceso de una pluralidad de puntos de vista. Se calcula multiplicando el número de categorías de actores presentes por el número de niveles representados.

CONFRONTACIÓN: Modalidad de interacción que se caracteriza por el hecho de que los recursos se miden en términos de una situación de juego que es tendencialmente de suma cero.

CONOCIMIENTOS ESTRÁTÉGICOS: Véase *recursos estratégicos*.

CONTEXTO DECISIONAL: El conjunto de elementos estructurales o contingentes que influyen en el proceso decisional y que no pueden ser modificados por los actores.

DECISIÓN: Elección entre las soluciones alternativas de un problema de *policy* (véase).

DENSIDAD (DE LA NETWORK): Cantidad de relaciones que se establecen entre los actores de un proceso decisional. Se mide por la fórmula:

$$D = \sum k_i / (n^2 - n)$$

D = coeficiente de densidad que varía entre 0 y 1

n = número de los actores presentes

ki = número de los vínculos de los que parte cada actor

DIMENSIÓN DEL INTERÉS: Nivel al que se coloca el actor en el eje global-local y/o en el eje interés general-interés sectorial.

DIRECTOR: Actor que tiene la función de pilotar el proceso, de acuerdo con la propuesta inicial, hasta obtener resultados.

ESTRATEGIA DECISIONAL: El intento intencionado del innovador de generar la articulación necesaria modificando los elementos del proceso decisional que están a su disposición (y a través de su saber adaptarse a las limitaciones derivadas de los objetivos e intereses del resto de los actores).

ESTUDIO DE CASO: Como estrategia de investigación, las características distintivas del *case study* consisten en tratar de examinar (a) un fenómeno contemporáneo en su contexto real, especialmente cuando (b) los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente distinguibles (Yin, 1981).

ÉXITO DECISIONAL: Transformación no incremental del *status quo*, independientemente de la capacidad de la decisión de alcanzar sus ob-

jetivos, es decir, de contribuir a la solución del problema (el éxito sustancial de la *policy*).

EXPERTOS: Actores que basan su derecho a intervenir en el hecho de que están en posesión de los conocimientos necesarios para estructurar el problema colectivo y/o para formular las alternativas más adecuadas para resolverlo.

FASE DEL PROCESO: El segmento temporal del proceso decisional que parece homogéneo desde el punto de vista del problema tratado y por tanto de la decisión a tomar, del *set* de actores que intervienen y de sus características, también de los recursos que son capaces de movilizar, y de las modalidades de interacción imperantes.

FILTRO: Actor que entra en el proceso representando objetivos e intereses ajenos, y utilizando casi exclusivamente recursos del actor que representa.

GATEKEEPER: Sujeto que, aun no teniendo objetivos de contenido —que la solución de *policy* se adopte o no, no comporta para él costes o beneficios de ningún tipo—, a causa de los recursos que controla, es capaz de ejercitar un poder de voto, pudiendo bloquear el desarrollo del proceso decisional.

INTERCAMBIO POLÍTICO: Capacidad del actor A, que puede controlar que se dé el resultado X, de interés para el actor B, influenciando a éste, que a su vez puede controlar el resultado Y, de interés para el actor A.

INTERESES GENERALES: Actores no dotados de legitimación política o legal, que basan su derecho de intervenir en el proceso decisional en el hecho de que representan sujetos y/o intereses que no son estructuralmente capaces de actuar en primera persona.

INTERESES ESPECIALES: Sujetos que basan su derecho a intervenir en el hecho de que la elección entre las alternativas incide directamente en sus intereses, en el sentido de que ellos corren, total o parcialmente, con los costes, y/o que pueden obtener beneficios.

JUEGO DE SUMA CERO: Situación decisional en que los costes asumidos por un actor corresponden exactamente a los beneficios obtenidos por otro actor.

JUEGO DE SUMA POSITIVA: Situación decisional en que la mejor estrategia posible para cada actor (estrategia dominante) conduce a una solución ventajosa para todos.

JUEGO DE SUMA VARIABLE: Situación decisional en que las diversas estrategias de los actores determinan resultados cuyos costes y beneficios son distribuidos de manera asimétrica.

LÓGICA DE ACCIÓN: Véase *racionalidad de acción*.

MACRONEGATIVA (APROXIMACIÓN): Estrategia de investigación que busca la causa de las disfunciones y la solución de los problemas de *poli-*

cy en las características generales del sistema político/administrativo.

MEDIADOR: El tipo de gestor o director del proceso que persigue exclusivamente objetivos de proceso y que está particularmente interesado en favorecer un acuerdo entre los actores presentes.

MICROPOSITIVA (APROXIMACIÓN): Estrategia de investigación que busca las razones específicas del éxito relativo en un proceso de *policy* con el fin, asimismo, de verificar la transferibilidad a otros contextos decisionales.

MODALIDADES DE INTERACCIÓN: Las reglas, sólo parcialmente modificables por cada actor, que regulan el uso de los recursos en el proceso decisional.

MODELO DECISIONAL: Construcción analítica que individualiza los elementos esenciales del proceso decisional: el que decide, sus atributos cognitivos, la actividad de búsqueda de las soluciones, la modalidad y criterios de la elección y especialmente las relaciones que se mantienen entre todos estos elementos (Bobbio 1996, p. 13).

NEGOCIACIÓN: Modalidad de interacción que se caracteriza por el hecho de que los recursos se intercambian entre los actores en interés de todos los participantes.

NETWORK O ENTRAMADO DE ACTORES: El conjunto de actores que intervienen en un proceso decisional.

OBJETIVOS DE CONTENIDO: Preferencias de un actor relativas al problema a tratar y/o a la solución a adoptar.

OBJETIVOS DE PROCESO: Preferencias de un actor relativas a sus relaciones con el resto de actores.

OPONENTE: Sujeto que procede y que compromete sus recursos para impedir la transformación de *policy*.

POLÍTICA PÚBLICA: El conjunto de acciones que intervienen en la solución de un problema de *policy* (véase).

POLÍTICAS CONSTITUYENTES: Políticas que intervienen en la forma en que se deciden y se llevan a cabo las actividades públicas estableciendo «reglas sobre las reglas». En la tipología de Lowi, la coerción tipo es improbable y se aplica al entorno de la acción. En la tipología de Wilson, los beneficios y los costes se distribuyen.

POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS: Políticas que aportan directamente beneficios o servicios a las familias o a las empresas. En la tipología de Lowi, la coerción es improbable y se aplica a la acción individual. En la tipología de Wilson, los beneficios se concentran y los costes se distribuyen.

POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS: Políticas que desplazan riqueza y valores de

un grupo social a otro. En la tipología de Lowi, la coerción es probable y se aplica al entorno de la acción. En la tipología de Wilson, los beneficios y los costes se concentran.

POLÍTICAS REGULATIVAS: Políticas que tratan de modificar los comportamientos individuales esencialmente a través de prohibiciones, obligaciones y sanciones. En la tipología de Lowi, la coerción es probable y se aplica a la acción individual. En la tipología de Wilson, los beneficios se distribuyen y los costes se concentran.

POLÍTICOS (ACTORES): Sujetos que basan su derecho a intervenir en los procesos decisionales en el hecho de que representan a los ciudadanos, y que por tanto asumen que gozan de un consenso significativo tanto en términos generales como en relación específicamente con las cuestiones que se están tratando.

PROBLEMA DE POLICY: Insatisfacción relativa a una necesidad, demanda u oportunidad de intervención pública.

PROCEDIMIENTO FORMAL: Las normas legales que prescriben las modalidades con las que se deben tomar las decisiones.

PROCESO DECISIONAL: El conjunto de acciones que conducen a una decisión relativa a un problema de *policy*.

PROMOTOR: Sujeto que suscita el problema, es decir, que afirma la necesidad de intervenir para modificar la modalidad de tratamiento de un problema colectivo, y/o que propone adoptar una solución específica.

RACIONALIDAD DE LA ACCIÓN: El conjunto de vínculos que tienen una categoría específica de actores en relación con las modalidades de representar sus relaciones con el resto de participantes y al mismo tiempo un modo específico de analizar la situación decisional.

RECURSOS COGNITIVOS: Cualquier dato, información, teoría modelo o argumento que un actor es capaz de movilizar.

RECURSOS ECONÓMICOS: Capacidad de movilizar el dinero o cualquier otro tipo de riqueza.

RECURSOS ESTRATÉGICOS: Conocimientos relativos a los elementos del proceso decisional que consisten en prever correctamente los comportamientos de los participantes.

RECURSOS LEGALES: *Potestad*, o posiciones ventajosas, que las normas jurídicas y en general los pronunciamientos de las autoridades legislativas y administrativas atribuyen a algunos sujetos.

RECURSOS POLÍTICOS: Cantidad de consenso que un actor es capaz de movilizar. Tal consenso puede ser en relación con la población en su conjunto, o a un grupo social determinado involucrado en las diversas políticas públicas.

ROL DE LOS ACTORES: Las funciones que los actores desarrollan en el

ámbito del proceso, y que comportan limitaciones en los comportamientos.

TEMA A DECIDIR: El contenido de la decisión. Puede ser medido como nivel de concentración de los costes y de los beneficios o como juego de suma cero o juego de suma positiva.

TIPOS DE ACTORES: Categorías en las que se puede clasificar a los actores de *policy* a partir de las razones que explican su voluntad de intervenir en el problema decisional.

VENTANAS DE OPORTUNIDAD: Transformaciones del contexto decisional que facilitan la unión entre problema y solución de *policy*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA.VV. (1991): «Gli stadi di “Italia ‘90”», *Amministrare*, XXI, 1.
- ADECEC (1996): *El libro práctico de las relaciones públicas*, Barcelona, ADECEC.
- Aguilar, L. (ed.) (1992): *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrua Editores.
- Aguilar, S.; Font, N.; Subirats, J. (eds.) (1999): *Políticas ambientales en España*, Valencia, Tirant lo Blanc.
- Aguilar, S.; Jiménez, M. (1999): «Las Marismas del Odiel», en Aguilar, Font, Subirats, *op. cit.*, pp. 217-254.
- AIM (1997): *Innovazione amministrativa a Milano*, Milán, Associazione degli Interessi Metropolitani, Quaderno n.º 34.
- Allison, G. (1971): *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Nueva York, Harper and Collins (trad. cast. de una parte sustancial en Aguilar, 1992, pp. 119-200).
- Amy, D. J. (1987): *The politics of environmental mediation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Arbós, X. (ed.) (2009): *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autónomo. La posición de los actores*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/IEA_64.pdf.
- AVANZI (2010): *Libro Bianco su conflitti territoriali e infrastrutture di trasporto* http://www.avanzi.org/news/archivio_news/download/Libro %20bianco %20infrastrutture %20di %20trasporto_Versione %20Integrale.pdf.
- Balducci, A. (1991): *Disegnare il futuro – Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*, Bolonia, Il Mulino.
- Bachrach, P.; Baratz, M. S. (1963): «Decisions and non-decisions: An analytical framework», *American Political Science Review*, 56, pp. 947-952.
- Bachrach, P.; Baratz, M. S. (1971): *Power and poverty: Theory and practice*, London, Oxford University Press.
- Barca, F. (2009): *An agenda for a reformed cohesion policy*, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm.
- Bardach, E. (1977): *The implementation game*, Cambridge, MIT Press.
- Bendor, J. B. (1985): *Parallel systems: Redundancy in government*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press.

- Bennett, W. L.; Segerberg, A. (2013): *The logic of connective action. Digital media and the personalization of contentious politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Benkler, Y. (2006): *The wealth of networks: How social production transforms market and freedom*, New Haven, Yale University Press.
- Bimber, B. (1999): «The Internet and citizen communication with government: The medium matter?», *Political Communication*, vol. 16, n.º 4, pp. 409-428.
- Bobbio, L.; Barbaglia, A. (1994): «Il nuovo palazzo di giustizia di Torino. Analisi di un processo decisionale», en Morisi, M.; Passigli, S. (eds.), *Ammirazioni e gruppi di interesse nella trasformazione urbana*, Bolonia, Il Mulino, pp. 399-484.
- Bobbio, L. (1996): *La democrazia non abita a Gordio*, Milán, Franco Angeli.
- Bobbio, L. (2002a), «Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa», *Stato e Mercato*, pp. 101-142.
- Bobbio, L. (2002b), «Le arene deliberative», *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.º 3, pp. 5-29.
- Bobbio, L. (2010): «Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova», *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.º 1, pp. 119-146.
- Bolocan, M.; Borelli, G.; Moroni, S.; Pasqui, G. (1996): *Urbanistica e analisi delle politiche*, Milán, Franco Angeli.
- Borja, J. (2009): *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona*, Barcelona, Pañoles Gestión de la Ciudad 2, Universitat Oberta de Catalunya.
- Bressers, H.; Kuks, S. (eds.) (2004): *Integrated governance and water basin management: Conditions for regime change and sustainability*, Dordrecht, Kluwer.
- Bravo, Y.; Font, N. (1999): «Los túneles de Vallvidrera», en Aguilar, Font, Subirats, *op. cit.*, pp. 113-144.
- Brugué, Q.; Canal, R.; Playà, P. (2011): «¿Inteligencia administrativa para abordar problemas malditos? El caso de las comisiones interdepartamentales», <http://politicaigestio.uab.cat/?p=348>.
- Brugué, Q.; Parés, M. (2012): «Entre la deliberación y la negociación: el caso de la Mesa de la Montaña en Aragón», *Revista de Estudios Políticos*, 158, pp. 75-101.
- Bustamante Lemus, C. (2012): «Comercio informal en la estructura económica de la Ciudad de México. Realidades y perspectivas», en Alba, F.; Lesemann, F. (coords.), *Informalidad e incertidumbre. ¿Cómo estudiar la informalidad en las metrópolis?*, México, PUEC-UNAM, pp. 73-107.
- Cameron, J.; Wade-Gery, W. (1995): «Addressing uncertainty: Law, policy and the development of the precautionary principle», en B. Dente (ed.), *Environmental policy in search of new instruments*, Dordrecht, Kluwer, pp. 95-142.
- Campanella, M. (1988): «Le decisioni sotto condizioni di ambiguità», *Rassegna Italiana di Sociologia*, 2, pp. 277-284.
- Castells, M. (1974): *La Cuestión Urbana*, México, Siglo XXI editores.

- Cavazza, F. L. (1993): *La riconquista dell'Italia: economia, istituzioni, politica*, Milán, Longanesi.
- Cersosimo, D.; Wolleb, G. (2001): «Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali», *Stato e Mercato* 3, pp. 369-412.
- Chadwick, A.; Howard, Ph. (eds.) (2009): *The handbook of internet politics*, Londres, Routledge.
- Chadwick, A.; May, C. (2003): «Interaction between states and citizens in the age of the internet: "e-government" in the United States, Britain, and the European Union», *Governance*, vol. 16, n.º 2, pp. 271-300.
- Chen, H. et al. (2007): *Digital government: e-government research, case studies, and implementation*, Nueva York, Springer.
- Christensen, K. S. (1985): «Coping with uncertainty in planning», *Journal of the American Planning Association*, 1, pp. 63-73.
- Colau, A.; Alemany, A. (2012): *Vidas hipotecadas*, Barcelona, Angle Editorial-Cuadrilátero de Libros.
- Coleman, J. S. (1964): *Introduction to mathematical sociology*, Nueva York, Free Press.
- Coletti, P. (2010): *L'implementazione dello Standard Cost Model a livello regionale – Come imparare dalle buone pratiche*, Università degli studi di Pavia – Dottorato di ricerca in Istituzioni, amministrazioni e politiche regionali, curso 2009-2010.
- Costejà, M.; Font, N.; Subirats, J. (2004): «Redistributing water uses and living with scarcity. The Matarrana and the Mula in Spain», en Bressers, H.; Kuks, S., *Integrated governance and water basin management. Conditions for regime change and sustainability*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers, pp. 165-188.
- Costejà, M. (2009): *Adaptabilidad institucional. Dinámicas en la evolución de los sistemas socioecológicos del uso del agua en España*, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, mimeo.
- Cotta, M. (1989): «Il contributo dei 'policy studies' alla scienza politica contemporanea», en Panebianco, A. (ed.), *L'analisi della politica – Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, Bolonia, Il Mulino, pp. 517-541.
- Cotta, M.; Isernia, P. (eds.) (1996): *Il gigante dai piedi d'argilla*, Bolonia, Il Mulino.
- Crenson, M. A. (1971): *The unpolitics of air pollution: A study of non-decision making in the cities*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Dahl, R. A. (1961): *Who governs?: Democracy and power in an American city*, New Haven, Yale University Press.
- Damgaard, E.; Gerlich, P.; Richardson, J. J. (eds.) (1989): *The politics of economic crisis lessons from Western Europe*, Aldershot, Gower.
- Dente, B. (ed.) (1987): *I processi decisionali nelle aziende municipalizzate di trasporto*, Milán, Giuffrè.
- Dente, B. (ed.) (1990): *Le politiche pubbliche in Italia*, Bolonia, Il Mulino.
- Dente, B. (1991): «Politica, istituzioni e deficit pubblico», *Stato e mercato*, 33, pp. 339-370.

- Dente, B. (ed) (1995): *Environmental policy in search of new instruments*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Dente, B. (2004): «Amministrazione pubblica», en Bobbio, N.; Matteucci, N.; Pasquino G. (eds.), *Il dizionario di politica*, Turín, UTET, pp. 5-11.
- Dente, B. (2005): «Governare l'innovazione», en Magatti, M. et al., *Milano, nodo della rete globale – Un itinerario di analisi e proposte*, Milán, Bruno Mondadori, pp. 313-335.
- Dente, B. (2007): «Innovatività urbana e reti di governance: i risultati di una ricerca», Amato, G.; Varaldo, R.; Lazzeroni, M. (eds.), *Le città nell'era della conoscenza e dell'innovazione*, Milán, Franco Angeli, pp. 176-184.
- Dente, B. (2009): «The law as a policy resource: Some scattered thoughts», en Narath, S.; Varone, F., *Rediscovering public law and public administration in comparative policy analysis: a tribute to Peter Knoepfel*, Lausana/Berna, PPUR/Haupt Verlag, pp. 33-44.
- Dente, B. (2011): «Planning», *International Encyclopedia of Political Science*, Los Ángeles, Sage.
- Dente, B.; Bobbio, L.; Spada, A. (2005): «Government or governance of urban innovation? A tale of two cities», *DISP*, vol. 3, 162, pp. 41-52.
- Dente, B.; Bobbio, L.; Fareri, P.; Morisi, M. (1990): *Metropoli per progetti*, Bolonia, Il Mulino.
- Dente, B.; Coletti, P. (2011): «Measuring governance in urban innovation», *Local Government Studies*, 37(01), pp. 43-56.
- Dente, B.; Fareri, P. (2009): «Studiare le decisioni politico/amministrative: l'approccio dell'analisi delle politiche pubbliche», en Fareri, P., *Rallentare – Il disegno delle politiche urbane*, Milán, Franco Angeli, pp. 25-44.
- Dente B., Fareri P., Ligteringen J. (eds.) (1998): *The Waste and the Backyard. The Creation of Waste Facilities: Success Stories in Six European Countries*, Dordrecht, Kluwer.
- Dente, B.; Goria, A. (2004): «Competing integration principles in a decentralising state», en Bressers, H.; Kuks, S. (eds.), *Integrated governance and water basin management – Conditions for regime change and sustainability*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, pp. 189-211.
- Dente, B.; Griggio, C.; Mariotto, A.; Pacchi, C. (1998): «Governare lo sviluppo sostenibile di Venezia: elementi per un percorso di progettazione istituzionale», en Musu, I. (ed.), *Venezia sostenibile: suggestioni dal futuro*, Bolonia, Il Mulino, pp. 343-397.
- Dente, B.; Knoepfel, P.; Lewanski, R.; Mannozzi, S.; Tozzi, S. (1984): *Il controllo dell'inquinamento atmosferico in Italia: analisi di una politica regolativa*, Roma, Officina.
- Dente, B.; Melloni, E. (2005): «Il piano strategico come strumento di 'governance' locale: il caso di Torino», *Amministrare*, pp. 385-420.
- Deutsch, K. (1963): *The Nerves of Government*, Nueva York, The Free Press (trad. cast. en Barcelona, Paidós, 1985).
- Dror, Y. (1964): «Muddling through – 'science' or inertia?», *Public Administration Review*, 24, pp. 153-157 (trad. cast. en Aguilar, 1992, pp. 226 y ss.).
- Dunn, W. N. (1981): *Public policy analysis: An introduction*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Dye, T. R. (1987): *Understanding public policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 3.^a ed.
- Elster, J. (1989): *The cement of society: A study of social order*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Eshbaugh-Soha, M. (2006): «The conditioning effects of policy salience and complexity on American political institutions», *The Policy Studies Journal*, 34, 2, pp. 223-243.
- Espluga, J. L.; Ballester, A.; Hernández Mora, N.; Subirats, J. (2011): «Participación pública e inercia institucional en la gestión del agua en España», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 134, pp. 3-26.
- Esteve, J. (2009): *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, Barcelona, Marcial Pons.
- Etzioni, A (1967): «Mixed scanning: A Third approach to decision making», *Public Administration Review*, 27, pp. 387-392.
- Fareri, P. (1992): «La soluzione di problemi ambientali in una situazione di conflitto: il caso dei fanghi Montedison di Porto Marghera», en Dente, B.; Ranci, P. (eds.), *L'industria e l'ambiente*, Bolonia, Il Mulino, pp. 177-210.
- Fareri, P. (2009): «Se il Passante è la soluzione, quale è il problema?», en Fareri, P., *Rallentare – Il disegno delle politiche urbane*, Milán, Franco Angeli, pp. 71-80.
- Ferrera, M. (1989): «'Political economy' e scienza politica. Un primo bilancio», en Panebianco, A. (ed.) *L'analisi della politica – Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, Bolonia, Il Mulino, pp. 451-468.
- Fishkin, J. S. (1993): *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform*, New Haven, Yale University Press.
- Floridia, A. (2008a): «Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione toscana sulla partecipazione», *Stato e Mercato*, pp. 83-110.
- Floridia, A. (2008b): *Democrazia deliberativa, strategie negoziali, strategie argomentative: un'analisi del dibattito pubblico sul «caso Castelfalfi»*, trabajo presentado ante la Società Italiana di Scienza Politica, Pavía, 4-6 de septiembre de 2008.
- Font, J. (ed.) (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.
- Font, N.; Subirats, J. (2009): «Spanish water management in transition: Transition management watered down?», en Huitema, D.; Meijerk, S. (eds.), *Water policy entrepreneurs. A research companion to water transitions around the globe*, Cheltenham, Edgar Elgar, pp. 272-286.
- Fukuyama, F. (1996): *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*, Nueva York, Free Press.
- Fuster Morell, M. (2010): «Governance on line creation communities. Provision of infrastructure for the building of digital commons», PhD dissertation, European University Institute, septiembre de 2010, mimeo.
- Fuster Morell, M.; Subirats, J. (2012): «Més enllà d'Internet com a eina 'marfell' eina de la vella política: Cap un nou policy making? Els casos del

- Moviment de Cultura Lliure i pel Procomú Digital i el 15M a Catalunya», Escola d'Administració Pública de Catalunya, <http://bit.ly/HhGzcJ>.
- Gaeta, L. (1997): *Cultura, sport, turismo e spettacolo in AIM (1997): Innovazione amministrativa a Milano*, Milán, Associazione degli Interessi Metropolitani, Quaderno n. 34, pp. 175-180.
- Gallego, R.; Subirats, J. (eds.) (2002): *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, CIS.
- Gallimbeni, R.; Piani, L.; Zeppetella, A. (1999): «La concertazione dimezzata. Il terminale di rigassificazione del metano liquido di Monfalcone», en Bobbio, L.; Zeppetella, A. (eds.), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Milán, Franco Angeli, pp. 53-108.
- Ganuza, E.; Francés, F. (2012): *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*, Madrid, Colección Monografías CIS.
- Gambetta, D. (1988): «Can we trust trust?», en Gambetta, D. (ed.), *Trust: Making and breaking cooperative relations*, Oxford, Basil Blackwell, pp. 213-237.
- Gomà, R.; Subirats, J. (eds.) (1998): *Políticas públicas en España – Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel.
- Grandori, A. (1984): «A prescriptive contingency view of organizational decision making», *Administrative Science Quarterly*, 29, pp. 192-209.
- Greenaway, J. R.; Smith, S.; Street, J. (1992): *Deciding factors in British politics: A case-studies approach*, Londres, Routledge.
- Gronlund, A. (ed.) (2002): *Electronic government. Design, applications and management*, Londres, Idea Group Publishers.
- Guala, C. (2007): *Mega eventi. Modelli e storie di rigenerazione urbana*, Roma, Carocci.
- Haas, P. M. (1990): *Saving the Mediterranean: The politics of international environmental cooperation*, Nueva York-Oxford, Columbia University Press.
- Hall, P. (1982): *Great planning disasters*, Berkeley-Los Ángeles, University of California Press.
- Hanneman, R. A.; Riddle, M. (2005): *Introduction to social network methods*, <http://www.faculty.ucr.edu/~hanneman/nettext/>.
- Hardin, R. (1968): «The Tragedy of the Commons», *Science*, 162, pp. 1243-1248.
- Harrop, M. (1992): «Introduction», en Harrop, M. (ed.), *Power and policy in liberal democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hartje, V. J. (1995): «Ocean pollution by tankers: Regulating operational discharges as a partial policy success», en Janicke, M.; Weidner, H., *Successful environmental policy: A critical evaluation of 24 cases*, Berlín, Sigma, pp. 379-393.
- Heclo, H. (1974): *Modern social politics in Britain and Sweden: From relief to income maintenance*, New Haven, Yale University Press.
- Heclo, H.; Wildavsky, A. (1974): *The private government of public money: Community and policy inside British politics*, Londres, Macmillan.
- Hindman, M. (2009): *The myth of digital democracy*, Princeton, Princeton University Press.

- Hjern, B.; Hull, C. (1982): «Implementation research as empirical constitutionalism», *European Journal of Political Research*, vol. 10, pp. 105-115.
- Howlett, M.; Ramesh, M. (1995): *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*, Toronto, Oxford University Press.
- Hunter, F. (1953): *Community power structure: A study of decision makers*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Iglesias, M.; Martí, M.; Subirats, J.; Tomás, M. (eds.) (2011): *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, Barcelona, Icaria.
- Ilari, S. R. (2010): *La coordinación horizontal y la gestión de programas intergubernamentales en Latinoamérica*, tesis doctoral, Madrid, Instituto Ortega y Gasset, mimeo.
- Inglehart, R. (1977): *The silent revolution: Changing values and political styles among Western public*, Princeton, Princeton University Press.
- Irving, J. (1981): *The Hotel New Hampshire*, Nueva York, Pocket Books.
- Janicke, M. (2002): «The political system's capacity for environmental policy: The Framework for comparison», en Weidner, H.; Janicke, M. (eds.), *Capacity building in national environmental policy: A comparative study of 17 countries*, Berlín, Springer, pp. 1-18.
- Janicke, M.; Weidner, H. (eds.) (1997): *National environmental policies: A comparative study of capacity-building*, Berlín, Springer, pp. 133-155.
- Kellow, A. J. (1988): «Promoting elegance in policy theory: Simplifying Lowi's arenas of power», en *Policy Studies Journal*, vol. 16, pp. 713-724.
- Keynes, J. M. (1935): *The general theory of employment, interest and money*, Londres, Palgrave Macmillan (trad. cast., México, Fondo de Cultura Económica, 2008).
- Kingdon, J. W. (1984): *Agendas, alternatives and public policies*, Boston, Little Brown.
- Knoepfel, P. (1995): «New institutional arrangements for a new generation of environmental policy instruments: Intra and interpolicy cooperation», en Dente, B. (ed.), *Environmental policy in search of new instruments*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, pp. 197-233.
- Knoepfel, P. (ed.) (2009): *Réformes de politiques institutionnelles et action publique – Reformen institutioneller Politiken und Staatshandeln*, Lausana/Berna, PPUR/Haupt.
- Knoepfel, P.; Larrue, C.; Varone, F. (2001): *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Basilea, Helbing & Lichtenhahn (véase Subirats, et al., 2007).
- IRER (1989): *Istituzioni e nuovi modelli di governo urbano*, Milán, Franco Angeli.
- IRER (1992): *Il governo locale possibile Poteri e operatività delle autonomie locali en Lombardia*, Milán, Franco Angeli.
- Italiadecide (2009): *Rapporto 2009 – Infrastrutture e territorio*, Bolonia, Il Mulinò.
- Larrue, C.; Dziedzicki, J. M. (1998): «Replacing old for new: Lessons from a French case study», en Dente, B.; Fareri, F.; Ligteringen, J. (eds.), *The waste and the backyard. The creation of waste facilities: Success stories in six European countries*, Dordrecht, Kluwer, pp. 47-67.

- Larrue, C.; Knoepfel, P. (1998): *Environmental protection, subsidiarity principle and spatial related policies* – Final Report, Observatoire de l'Economie et des Institutions Locales (OEIL), París, Université Paris XII, mimeo.
- Layne, K.; Lee, J (2001): «Developing fully functional e-government. A four stage model», *Government Information Quarterly*, vol. 18, n.º 2, pp. 128-136.
- Liberatore, A. (1991): *The management of uncertainty: Learning from Chernobyl*, Ámsterdam, Gordon and Breach Publishers.
- Lindblom, C. E. (1959): «The science of muddling through», *Public Administration Review*, 19, pp. 78-88 (trad. cast. en Aguilar, 1992, pp. 201-225).
- Lindblom, C. E. (1965): *The intelligence of democracy*, Nueva York, Free Press.
- Lindblom, C. E. (1977): *Politics and markets: The world's economic system*, Nueva York, Basic Books.
- Lindblom, C. E. (1979): «Still muddling, not yet through», *Public Administration Review*, 39, pp. 517-52.
- Lindblom, C. E. (1980): *The Policy Making Process*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 2nd ed., (trad. cast., *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid, INAP, 1991).
- Lindblom, C. E.; Cohen, D. K. (1979): *Usable knowledge: Social science and social problem solving*, New Haven, Yale University Press.
- Llurdes, J. C.; Sauri, D.; Cerdan, R. (1999): «Conflictos locacionales en territorios en crisis. Turismo y residuos en Cardona (Barcelona)», *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, n.º 19, pp. 119-140.
- Lowi, T. J. (1964): «American business, public policy, case studies and political theory», *World Politics*, XVI, pp. 677-715 (trad. cast. en Aguilar, 1992, pp. 89-117).
- Lowi, T. J (1969): *The end of liberalism: Ideology, public policy and the crisis of public authority*, Nueva York, WW Norton & Company.
- Lowi, T. J. (1972): «Four systems of policy, politics and choice», *Public Administration Review*, vol. 32, pp. 298-310.
- Lowi, T. J (1979): *The end of liberalism: The Second Republic of the United States*, Nueva York, Norton.
- Lukes, S. (1979): *Power: A radical view*, Londres, Macmillan.
- Lynd, R. S.; Lynd, H. M (1929): *Middletown. A study in American culture*, Nueva York, Harcourt Brace.
- MacKenzie, W. J. M. (1975): «Choice and decision», en McGrew, A. G.; Wilson, M. J. (eds.) (1982): *Decision making: Approaches and analysis*, Manchester, Manchester University Press, pp. 16-18.
- Majone, G. (1989): *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press (existe traducción al castellano en México, Fondo de Cultura Económica, 1997).
- Majone, G. (1996): *Regulating Europe*, London, Routledge.
- March, J.C., Olsen J.P. (eds) (1976): *Ambiguity and Choice in Organizations*, Oslo, Universitetsforlaget.
- March, J.C., Olsen J.P. (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press (Existe traducción castellana en, México, Fondo de Cultura Económica, 1997).
- Margetts, H. (2009): «Public Management change and e-government: the emergence of digital-era governance», en Chadwick-Howard, *op. cit.*, pp. 114-128.
- Marks, G.; Hooghe, L. (2003): «Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance», *The American Political Science Review*, vol. 97, 2, pp. 233-243.
- Marin, B.; Maintz, R. (eds.) (1991): *Policy networks empirical evidence and theoretical considerations*, Frankfurt-Boulder, Westview Press-Campus Verlag.
- McGrew, A. G.; Wilson, M. J. (eds.) (1982): *Decision making: Approaches and analysis*, Manchester, Manchester University Press.
- Mény, Y.; Thoenig, J. P. (1989): *Politiques publiques*, París, PUF (trad. cast. *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1991).
- Morisi, M.; Passigli, S. (a cura di) (1994): *Amministrazioni e gruppi di interesse nella trasformazione urbana*, Bolonia, Il Mulino.
- Munir, K.; Ergene, T.; Tunaligil, V.; Erol, N. (2004): «A window of opportunity for the transformation of national mental health policy in Turkey following two major earthquakes», *Harvard Review of Psychiatry*, 12, 4, pp. 238-251.
- Muntaner, J. M.; Subirats, J. (eds.) (2012): *Repensar las políticas urbanas. Apuntes para la agenda urbana*, Estudios, Barcelona, Diputación de Barcelona.
- Nieto, A. (1984): *La organización del desgobierno*, Barcelona, Ariel.
- Nieto, A. (2008): *El desgobierno de lo público*, Barcelona, Ariel.
- Niskanen, W.A. (1971): *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine Atherton.
- Nowotny, H. (1990): *In search of usable knowledge: Utilization contexts and the application of knowledge*, Frankfurt-Boulder, Westview Press-Campus Verlag.
- Ostrom, E. (1990): *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press (trad. cast. en México, Fondo de Cultura Económica, 2011, 2.ª ed.).
- Ostrom, E. (1996): *Institutional rational choice: An assessment of the IAD framework*, paper prepared for the 1996 annual meeting of the American Political Science Association, Indiana University, Workshop on Political Theory and Policy Analysis.
- Padioleau, J. (1982): *L'Etat au concret*, París, PUF.
- Page, B. I.; Shapiro, R. Y. (1983): «Effects of public opinion on policy», *American Political Science Review*, 77, 1, pp. 175-190.
- Panebianco, A. (ed.) (1989): *L'analisi della politica - Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, Bolonia, Il Mulino.
- Panebianco, A. (2009): *L'automa e lo spirito - Azioni individuali, istituzioni e azioni collettive*, Bolonia, Il Mulino.

- Parés, M.; Martí-Costa, M; Bonet-Martí, J. (2012): «Does participation really matter in urban regeneration policies? Exploring governance networks in Catalonia (Spain)», *Urban Affairs Review*, 42(2): 238-271.
- Parés, M. (2011): «River basin management planning with participation in Europe: from contested hydro-politics to governance-beyond-the-state», *European Planning Studies*, n.º 19(3), pp. 457-478.
- Parés, M. (coord.) (2009): *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel.
- Parris, H. (1969): *Constitutional bureaucracy: The development of British central administration since the eighteen century*, Londres, George Allen and Unwin.
- Parry, G.; Morris, P. (1974): «When is a Decision not a Decision?», en McGrew, A. G.; Wilson, M. J. (eds.) (1982): *Decision making: Approaches and analysis*, Manchester, Manchester University Press, pp. 19-35.
- Parsons, W., *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar.
- Pasqui, G. (2005): *Territori: progettare lo sviluppo – Teorie, strumenti, esperienze*, Roma, Carocci.
- Petersen, R. (1991): «Mechanism and structures in comparison», en Bowen, J.; Petersen, R. (eds.), *Critical comparisons in politics and culture*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 61-77.
- Pinson, G. (2009): *Gouverner la ville par projet: urbanisme et gouvernance des villes européennes*, París, Presses de Sciences Po.
- Poster, M. (2007): «Internet piracy as radical democracy», en Dahlberg, L.; Siapera, E. (eds.), *Radical democracy and the Internet. Interrogating theory and practice*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, pp. 207-225.
- Pressman, J. L.; Wildavsky, A. (1973): *Implementation*, Berkeley-Los Ángeles, University of California Press (trad. cast. en México, Fondo de Cultura Económica).
- Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) (2010): *Trayectorias de vida. Mujeres dirigentes del comercio popular en el Centro Histórico de Ciudad de México*, México, Ediciones PUEC-UNAM.
- Putnam, R. D.; Leonardi, R.; Nanetti, R. (1993): *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press (trad. cast. en Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2011, con prólogo de Joan Subirats).
- Ragin, C. C. (1989): *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*, Berkeley-Los Ángeles, University of California Press.
- Regonini, G. (1989): «Lo studio delle politiche pubbliche», en A. Panebianco (editor) *L'analisi della politica – Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, Bolonia, Il Mulino, pp. 491-516.
- Regonini, G. (2001): *Capire le politiche pubbliche*, Bolonia, Il Mulino.
- Regonini, G. (2005): «Paradossi della democrazia deliberativa», *Stato e Mercato*, pp. 3-32.

- Reitman, J. W (2003): *The Allagash: A case study of a successful environmental mediation*, <http://www.mediate.com/articles/reitmanJ.cfm>.
- Richardson, J. J. (1982): *Policy styles in Western Europe*, Winchester, George Allen & Unwin.
- Righettini, M. S.; Tassone, E. (2009): «La politica di tutela dei dati personali e la sua istituzionalizzazione Dieci anni di vita del Garante (1997-2007)», en Dente, B.; Lugaresi N.; Righettini, M.S., *La politica della privacy tra tutela dei diritti e garanzia dei sistemi*, Florencia-Antella, Passigli Editore, pp. 141209.
- Rhodes, R. A. W. (1997): *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Salcedo, J. L. (2012): «La visibilidad mediática de actores políticos en la red. La política de gestión de contenidos digitales y la propiedad intelectual en España y el Reino Unido», tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, mimeo.
- Scharpf, F. W (1986a): «Policy failure and institutional reform: why should form follow function?», *International Social Science Journal*, 108, pp. 179-189.
- Scharpf, F. W (1986b): «La trappola della decisione congiunta: federalismo tedesco e integrazione europea», *Stato e mercato*, pp. 175-216.
- Scharpf, F. W. (1997): *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder, Westview Press.
- Schneider, V.; Werle, R. (1991): «Policy networks in German telecommunication domain», en Marin, B.; Maintz, R. (eds.) (1991): *Policy networks empirical evidence and theoretical considerations*, Frankfurt-Boulder, Westview Press-Campus Verlag, pp. 97-136.
- Simon, H. A. (1947): *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations*, Nueva York, Macmillan (trad. cast. en Madrid, Editorial Aguilar, 1964).
- Smith, G.; Day, D. (1980): «The artificial debate between rationalist and incrementalist models of policy making», en McGrew, A. G.; Wilson M. J. (eds.) (1982): *Decision making: Approaches and analysis*, Manchester, Manchester University Press, pp. 116-124.
- Sousa, Santos de B. (1998): «Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy», *Politics & Society* 26, pp. 461-510.
- Stamm, C. (2007): «La democratización de la gestión de las plazas de comercio popular en el centro histórico de la Ciudad de México», *Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre*, n.º 51, pp. 83-93.
- Stolfi, A. (2010): «Testing structuralist and interpretative explanations of policy change: The case of Italy's budget reform», *Governance*, vol. 23, 1, pp. 109-132.
- Stone, D. (2001): *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, Nueva York, Norton.
- Subirats, J. (2011): *Otra sociedad. ¿Otra política?*, Barcelona, Icaria.

- Parés, M.; Martí-Costa, M; Bonet-Martí, J. (2012): «Does participation really matter in urban regeneration policies? Exploring governance networks in Catalonia (Spain)», *Urban Affairs Review*, 42(2): 238-271.
- Parés, M. (2011): «River basin management planning with participation in Europe: from contested hydro-politics to governance-beyond-the-state», *European Planning Studies*, n.º 19(3), pp. 457-478.
- Parés, M. (coord.) (2009): *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel.
- Parris, H. (1969): *Constitutional bureaucracy: The development of British central administration since the eighteen century*, Londres, George Allen and Unwin.
- Parry, G.; Morris, P. (1974): «When is a Decision not a Decision?», en McGrew, A. G.; Wilson, M. J. (eds.) (1982): *Decision making: Approaches and analysis*, Manchester, Manchester University Press, pp. 19-35.
- Parsons, W., *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar.
- Pasqui, G. (2005): *Territori: progettare lo sviluppo - Teorie, strumenti, esperienze*, Roma, Carocci.
- Petersen, R. (1991): «Mechanism and structures in comparison», en Bowen, J.; Petersen, R. (eds.), *Critical comparisons in politics and culture*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 61-77.
- Pinson, G. (2009): *Gouverner la ville par projet: urbanisme et gouvernance des villes européennes*, París, Presses de Sciences Po.
- Poster, M. (2007): «Internet piracy as radical democracy», en Dahlberg, L.; Siapera, E. (eds.), *Radical democracy and the Internet. Interrogating theory and practice*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, pp. 207-225.
- Pressman, J. L.; Wildavsky, A. (1973): *Implementation*, Berkeley-Los Ángeles, University of California Press (trad. cast. en México, Fondo de Cultura Económica).
- Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) (2010): *Trayectorias de vida. Mujeres dirigentes del comercio popular en el Centro Histórico de Ciudad de México*, México, Ediciones PUEC-UNAM.
- Putnam, R. D.; Leonardi, R.; Nanetti, R. (1993): *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press (trad. cast. en Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2011, con prólogo de Joan Subirats).
- Ragin, C. C. (1989): *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*, Berkeley-Los Ángeles, University of California Press.
- Regonini, G. (1989): «Lo studio delle politiche pubbliche», en A. Panebianco (editor) *L'analisi della politica - Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, Bolonia, Il Mulino, pp. 491-516.
- Regonini, G. (2001): *Capiere le politiche pubbliche*, Bolonia, Il Mulino.
- Regonini, G. (2005): «Paradossi della democrazia deliberativa», *Stato e Mercato*, pp. 3-32.

- Reitman, J. W (2003): *The Allagash: A case study of a successful environmental mediation*, <http://www.mediate.com/articles/reitmanJ.cfm>.
- Richardson, J. J. (1982): *Policy styles in Western Europe*, Winchester, George Allen & Unwin.
- Righettini, M. S.; Tassone, E. (2009): «La politica di tutela dei dati personali e la sua istituzionalizzazione Dieci anni di vita del Garante (1997-2007)», en Dente, B.; Lugaresi N.; Righettini, M.S., *La politica della privacy tra tutela dei diritti e garanzia dei sistemi*, Florencia-Antella, Passigli Editore, pp. 141209.
- Rhodes, R. A. W. (1997): *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Salcedo, J. L. (2012): «La visibilidad mediática de actores políticos en la red. La política de gestión de contenidos digitales y la propiedad intelectual en España y el Reino Unido», tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, mimeo.
- Scharpf, F. W (1986a): «Policy failure and institutional reform: why should form follow function?», *International Social Science Journal*, 108, pp. 179-189.
- Scharpf, F. W (1986b): «La trappola della decisione congiunta: federalismo tedesco e integrazione europea», *Stato e mercato*, pp. 175-216.
- Scharpf, F. W. (1997): *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder, Westview Press.
- Schneider, V.; Werle, R. (1991): «Policy networks in German telecommunication domain», en Marin, B.; Maintz, R. (eds.) (1991): *Policy networks empirical evidence and theoretical considerations*, Frankfurt-Boulder, Westview Press-Campus Verlag, pp. 97-136.
- Simon, H. A. (1947): *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations*, Nueva York, Macmillan (trad. cast. en Madrid, Editorial Aguilar, 1964).
- Smith, G.; Day, D. (1980): «The artificial debate between rationalist and incrementalist models of policy making», en McGrew, A. G.; Wilson M. J. (eds.) (1982): *Decision making: Approaches and analysis*, Manchester, Manchester University Press, pp. 116-124.
- Sousa, Santos de B. (1998): «Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy», *Politics & Society* 26, pp. 461-510.
- Stamm, C. (2007): «La democratización de la gestión de las plazas de comercio popular en el centro histórico de la Ciudad de México», *Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre*, n.º 51, pp. 83-93.
- Stolfi, A. (2010): «Testing structuralist and interpretative explanations of policy change: The case of Italy's budget reform», *Governance*, vol. 23, 1, pp. 109-132.
- Stone, D. (2001): *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, Nueva York, Norton.
- Subirats, J. (2011): *Otra sociedad. ¿Otra política?*, Barcelona, Icaria.