

EL PROCESO DE FORMACION DE POLITICAS EN ESPAÑA. ALGUNAS HIPOTESIS

Joan Subirats

Profesor de la Universidad Autónoma de Barcelona

1. El análisis comparado de políticas públicas

Es este un resumen de un primer trabajo exploratorio sobre el proceso específico de formación de políticas públicas en España, entendiéndolo más como un proceso de interacción social que como reflejo de un esquema racional-legal, que no nos parece suficientemente explicativo.

Para ello hemos utilizado la literatura comparada al respecto como material de referencia y confrontación y un notable volumen de aportaciones de carácter esencialmente politológico, pero también económico, jurídico o sociológico que se ha analizado desde la perspectiva adoptada.

Hemos escogido el tema por varias razones:

- Por voluntad de construir un conjunto de hipótesis generales sobre nuestro proceso de formación de políticas que sirviera de posible marco conceptual en el que «enfrentar-confrontar» los trabajos más sectoriales, los estudios de caso, los trabajos más micro (ya realizados o en proceso de realización).
- Lo hemos escogido también con el deseo de facilitar el estudio comparado de políticas públicas, relacionando nuestro análisis con los ya existentes en otros países.
- Y con la pretensión, en fin, de ir encontrando caminos para pasar de lo singular a lo general, para pasar del análisis de esa o aquella política, de esta o aquella decisión, al sistema de políticas en España, al sistema de decisiones.

A ello ha contribuido también la sensación de que estamos asistiendo a una clara universalización de problemas (tráfico, drogas, medio ambiente, sanidad, tercera edad...), que se nos presentan como cada vez más interdependientes, pero cuya misma complejidad favorece planteamientos

muy localistas para tratar de conseguir la máxima operatividad de las políticas a aplicar.

La primera constatación, es decir, su creciente interdependencia, nos llevaría a la necesidad de incrementar los estudios comparatistas para examinar transversalmente cómo se están planteando tales problemas, qué soluciones aparecen, o qué resultados se consiguen.

Pero la segunda parte de nuestro enunciado, la necesidad de «localizar» los problemas, nos advierte de la dificultad de «importar» problemas-alternativas-procesos de otros contextos, no solamente transaccionales, sino incluso «translocales».

La misma definición de Laswell de política pública como práctica social (Laswell, 1975, p. 16) plantea las dificultades de comparar la complejidad y minuciosidad que se adivina tras ese concepto: un proceso concreto, lleno de matices y peculiaridades, cuya riqueza de análisis deriva de su mismo enraizamiento y de su carácter de «estudio de caso».

Esas dificultades se añaden a la ya de por sí azarosa aventura del comparatismo en ciencia política, lleno de potencialidades y esperanzas, pero afectado de ciertas debilidades.

El análisis comparado de políticas públicas puede precisamente incidir en ese último aspecto mencionado, ampliando desde las «políticas» la explicación «política» (institucional, élites) de los distintos sistemas.

Presenta, por otro lado, el atractivo, cuasi-experimental, de poder examinar cómo funcionan políticas o medidas similares ante problemas muy próximos, en contextos sociales, culturales y políticos distintos.

Esta es la experiencia en los Estados Unidos, donde aprovechando su estructura federal, los analistas de políticas públicas han encontrado grandes posibilidades comparatistas examinando las diferencias de aplicación en distintos Estados de políticas federales comunes ante problemas o situaciones considerados también comunes.

Como han señalado Meny y Thoenig recientemente (Meny-Thoenig, 1989), la construcción de la Comunidad Económica Europea ofrece una buena ocasión para examinar como políticas comunitarias, elaboradas a través de mecanismos asimismo comunitarios, y dirigidas a resolver problemas vistos también como de alcance comunitario, presentan procesos de implementación bien distintos y consiguen resultados no homogéneos al aplicarse en doce sistemas político-administrativos diferentes, con raíces históricas y culturales distintas, y con bases sociales heterogéneas¹.

En cualquier caso, de todo lo hasta aquí mencionado se desprende la conveniencia de avanzar en la perspectiva de estudios de políticas públicas de carácter comparado, tanto por la misma operatividad que ofrecen en la articulación de nuevas políticas, como por la capacidad de explicación general que puede derivarse de los mismos.

La construcción de tipologías permite integrar esa miriada de factores y

Existen algunos trabajos ya realizados en esta línea, entre los que destacan el de Koempfel-Weidner de 1982, y el de Siedentopf-Ziller de 1988.

elementos dispersos en «imágenes» globales que «expliquen» tendencias, procesos o alineamientos entre países.

Tipologías que podrían pasar, a su vez, a convertirse después en marco de referencia de estudios más parciales, que las confirmen, las modifiquen o las rechazen.

2. Los «estilos» de políticas públicas («policy styles»)

Uno de los intentos de creación de tipologías que más repercusión ha tenido en la corta historia del análisis de políticas públicas, ha sido el protagonizado por el libro *Policy Styles in Western Europe* (Richardson, 1982), en el que prestigiosos politólogos europeos contrastan diferentes estudios nacionales con el esquema común del capítulo introductorio.

Las cuestiones que se planteaban en ese estudio eran las siguientes:

- ¿Nos encontramos ante un proceso de convergencia en los tipos de respuesta a una problemática percibida como común desde distintos países de Europa occidental?
- ¿Podemos entender que existe una «vía particular», y por tanto unas características primordiales comunes, en el proceder ante esos problemas de las democracias europeas?
- ¿Es posible, a partir de ahí, definir ciertas características de cada uno de los procesos en que se ven envueltas las distintas políticas públicas en cada uno de los países, y clasificarlas en torno a una tipología de «policy styles»?
- ¿Podríamos, finalmente, establecer unas ciertas pautas o categorías específicamente «nacionales» en el proceso específico de las políticas públicas, como de hecho se hace a menudo al referirnos a la vida social de cada país?

El concepto de fondo que se manejaba, «policy style», pretendía servir de unidad explicativa del proceso de formación y elaboración de las políticas públicas («policy making») y de su proceso de puesta en práctica o implementación.

No puede confundirse esa búsqueda de elementos o características comunes en cada país, con la pretensión de definir de una única manera, un cierto estilo de gobernar. Se parte de la hipótesis de que, ante la creciente sobrecarga de demandas y problemas a los que han de enfrentarse los poderes públicos de cada país, es posible identificar las rutinas que, generalmente, permitan tratar, manipular, grandes volúmenes de información y de temas a dimensiones manejables, y ello no sólo en la fase decisional, sino también en la de implementación.

Es evidente que no todas las políticas son «manejadas», gestionadas de la misma manera, pero también puede ser cierto que no todas son tan distintas o diferentes como para evitar caer en un cierto proceso de «acomodación burocrática».

En definitiva, se trataba de encontrar un esquema manejable en el que incluir algunas características básicas de cada sistema de «policy making», que por sí mismas sirvieran de eficaces «descriptores» de cada «estilo».

En el estudio que aquí reseñamos esos «descriptores» intentaron encontrarlos en la manera de aproximarse de cada gobierno a la solución de los problemas, a través del esquema anticipación (por racional) reacción (por incremental).

El otro factor básico de diferenciación lo encontraron en la forma de relación que se establecía entre las instituciones gubernamentales y los demás actores en el proceso de formulación e implementación de políticas. En este sentido, el eje consenso-imposición serviría como la otra pauta generadora de las tipologías que se buscaban.

La hipótesis sería que en cualquier sistema político se reconocieran esos dos factores como centrales, aun a pesar de que cada especialista u observador pudiera añadir otros factores distintos en el esquema.

La falta de artificiosidad que se buscaba permitiría, ampliar la capacidad heurística de la tipología y su potencialidad comparativa.

A partir de ahí se definía «policy style»: como la interacción entre:

1. La aproximación del gobierno a la resolución de problemas.
2. La relación entre ese gobierno y el resto de actores presentes en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas.

Con una definición de este tipo, se podía intentar situar a los distintos «estilos» nacionales únicamente en cuatro grandes categorías. Algunas sociedades corresponderían mejor a la combinación de mayor énfasis en el consenso y una posición más bien reactiva ante los problemas con los que se van enfrentando.

Otras podrían ser mejor localizadas en una categoría que subrayara el consenso, pero cuyo sistema de valores normativos facilitase o exigiese una aproximación anticipadora o activa ante los problemas a resolver.

En algunos casos el énfasis sobre el consenso es mucho menor, pero entienden casi como una obligación el mantener un planteamiento activo en la promoción del cambio en ciertos campos de actuación pública.

Finalmente, en la cuarta categoría podríamos localizar aquellos países que no disponen de capacidad de anticipación sobre los problemas que se van presentando, sólo pueden reaccionar ante ellos como buenamente pueden, y únicamente son capaces de conseguir ciertos cambios imponiendo su autoridad por encima de las posiciones o intereses de ciertos grupos organizados.

De esta manera surge una tipología básica de «policy styles» que puede configurarse en la Figura adjunta (ver Figura 1). Su valor residiría en su capacidad comparativa, y en su adaptabilidad a los distintos casos nacionales que pueden ir «encajando», mejor o peor, más centralmente o más periféricamente, en las distintas casillas o categorías ideales, sin descartar las seguras excepciones.

Es posible considerar que, de hecho, si así se quiere sostener, cada estudio específico sobre determinada realidad de determinado país, acabaría con la conclusión de la «excepcionalidad» del caso, y su no «acoplamiento» con las tipologías al uso.

Si a esa constante tentación le sumamos el que aquí pretendamos trabajar en un campo, el de la formación e implementación de políticas públicas en España, en el que los estudios sobre el tema desde perspectiva politológica apenas existen, y en el que, además, la cantidad de factores y elementos a considerar son muchos, la conclusión final podría ya adelantarse: España es diferente.

Pretendemos, no sólo en este trabajo que hemos denominado «exploratorio», y del que aquí sólo hacemos breve resumen, sino en una perspectiva a medio plazo, considerar tal excepcionalidad, atendiendo a los estudios comparados que existen sobre políticas públicas y su encaje en los sistemas políticos respectivos.

Para ello, vamos a considerar aquí el esquema tipológico propuesto por Richardson en su trabajo sobre «policy styles», intentando situar a España en ese esquema, a partir de nuestras posibilidades actuales, entendiendo incluso que más importantes que las conclusiones a las que ahora lleguemos, será abrir el proceso para que con nuevos estudios y casos de contraste podamos ir mejorando esa aproximación a la realidad del «policy making» español.

La propuesta de Richardson es clara. Se trata de encontrar lo que denomina las «rutinas procedimentales» (*standard operating procedures*), que describan, quizás no por completo ni en todos los casos o sectores de intervención pública, los mecanismos de formulación e implementación de políticas públicas.

Se pretende descubrir, si es ello posible en nuestro actual nivel de trabajo, lo que podríamos denominar «ambición procedimental» del sistema político español en lo que concierne a la actuación de los poderes públicos.

Es decir, aquel o aquellos «estilos» que predominan o son preferidos por los operadores mejor situados en el momento de formular y llevar a la práctica las políticas de intervención pública.

Los dos ejes en los que se sostiene la tipología de Richardson son el eje anticipación-reacción, que pretende describir como hemos dicho, la inclinación del sistema en la resolución de problemas más hacia una postura de previsión y de activismo ante los mismos, o una actitud más dependiente o más pasiva.

El otro eje plantea las relaciones que aparecen entre instituciones gubernamentales y demás actores en el proceso de formulación e implementación de políticas, y las actitudes más o menos proclives a la negociación o a la imposición de criterios.

Nuestra hipótesis de partida, es que, el sistema español de «policy making» esá claramente situado en el sector «reactivo» del primer eje, o, por decirlo de otra manera, son excepcionales o poco frecuentes los casos en que la situación de los poderes públicos se plantea anticipar problemas o prevenir futuras complicaciones.

Por otro lado podemos también afirmar que, en general, existe una mayor tendencia a negociar las políticas a aplicar que a imponerlas, aunque,

los «actores» incluidos o aceptados en esa negociación sean pocos y no estén representados de forma unitaria o explícita.

Para contrastar tales hipótesis hemos analizado primero, cuáles serían los principales actores presentes en el proceso de formación de políticas en España, a partir de un análisis secundario de las fuentes ya disponibles, para después plantearse de manera más directa algunos ejemplos en los que podamos examinar la coherencia de las afirmaciones avanzadas y que nos señalen asimismo aquellos aspectos aún deficientemente analizados o necesitados de una mayor profundización.

El estudio de los actores nos parece relevante. Ante todo porque como ha señalado Vogel en un estudio sobre los estilos reguladores en materia de medio ambiente (Vogel, 1986) la aproximación de cada nación a la regulación social, dependerá de las formas históricas en que se han ido desarrollando las relaciones entre instituciones gubernamentales, grupos representativos de los intereses económicos y la sociedad en general.

En el caso de España ello exige un estudio previo de los actores presentes, tanto los que operan y conforman las instituciones gubernamentales, como aquellos situados en el exterior de esas instituciones pero cuya actividad influye de manera importante en la formación de la agenda de actuación de esos poderes públicos.

Así, hemos procedido a un amplio estudio del papel de Parlamento, del gobierno y sus diversos componentes, y de la administración, para después examinar los grupos de interés más tradicionalmente estudiados, más el papel de expertos, medios de comunicación y partidos en ese juego de interrelaciones que conforma el proceso de producción de políticas públicas en España.

No vamos a entrar aquí en un repaso de la caracterización de esos actores, que desbordaría totalmente el formato de artículo del presente texto² sino que, queremos centrar nuestro comentario en las conclusiones a que hemos llegado, dentro de esa fase aún exploratoria del sistema de formación de políticas en España.

4. España, ¿un estilo propio de producción de políticas?

Nuestra hipótesis de partida era que en España la labor de gobierno demostraba ser más reactiva que anticipatoria, mientras que las relaciones entre el gobierno y el conjunto de protagonistas de la producción de políticas tendía a buscar el acuerdo, aunque éste se producía entre aquellos pocos a quienes se permitía el acceso, o bien entre aquellos pocos que habitualmente formaban parte del entramado o comunidad productora de determinadas políticas sectoriales.

² Nos remitimos al texto completo, *Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España. Exploración sobre los elementos distintivos de nuestro policy style*, mimeo, 1990. UAB-Barcelona.

³ Cuyas referencias pueden encontrarse en el texto mencionado en la nota 2.

a) Anticipación-reacción

En relación a la primera de las hipótesis, a pesar de que precisaríamos de una mayor acumulación de trabajos empíricos sobre el tema, y partiendo de una primera «explotación» del material disponible, la conclusión parece coincidir con lo apuntado.

Si repasamos lo que podríamos considerar como principales momentos de transformación del sistema probablemente más decisivos de este último periodo el sistema de toma de decisiones y de pautas de intervención pública ha funcionado casi siempre a remolque de una realidad que cambiada y ante la cual, desde los sectores públicos, no se había tomado iniciativa alguna de carácter preventivo o anticipatorio.

Este es el caso, pensamos de los cambios más significativos en política-económica de estos últimos cincuenta años, en los cuales la hipótesis planteada parece tener visos de realidad.

En el planteamiento del Plan de Estabilización de finales de los cincuenta, se ha querido ver a veces un planteamiento que propició la fase de desarrollismo posterior, cuando lo que realmente provocó ese cambio no era tanto una cierta perspectiva de futuro, sino la insostenible situación que atravesaba la economía española al agotarse las posibilidades de desarrollo económico y político del país dentro de los esquemas autárquicos, y ante las presiones externas e internas.

La situación no admitía nuevos aplazamientos, y el Plan de Estabilización no hizo sino reconocerlo. Mientras, por otro lado, ante la situación creada por el Tratado de Roma o el reforzamiento de la Unión Europea de Pagos que generalizaba la convertibilidad monetaria, el Plan de Estabilización intentaba facilitar la integración de la economía española en ese nuevo marco económico internacional.

Esas exigencias de carácter económico van a propiciar cambios asimismo en el terreno político, cambios entendidos como inevitables para mantener el «status quo», pero propiciando una mayor «acceptabilidad» externa del sistema, necesaria dada la dependencia de los ingresos del turismo, de la inversión extranjera y de las remesas de los emigrantes como pilares básicos del desarrollo de los sesenta.

Podemos pues afirmar que existe un notable consenso en considerar como inevitable y forzado, por la situación de agotamiento del modelo autárquico de la posguerra y la voluntad de supervivencia, el cambio de política económica de finales de los cincuenta, cuyas repercusiones sociales fueron trascendentales para la evolución posterior española: tres millones de personas cambiaron de residencia, más de un millón de trabajadores se desplazó al exterior, se modificó profundamente la estructura social española y las mismas pautas culturales y morales, y se pusieron las bases, en buena parte intactas, del actual aparato administrativo.

Una situación similar se vivió en el planteamiento de respuesta a la crisis económica desencadenada a mediados de los setenta en el mundo occidental. El sistema político español llegó los inicios de la década de los setenta con poca capacidad para resolver no sólo los problemas no resueltos o agravados

en la segunda mitad del desarrollismo, sino con evidente falta de recursos para afrontar lo que sería la más grave etapa de transformación económica desde los años treinta. La crisis del régimen fue el resultado de su incapacidad para enfrentarse a las consecuencias del cambio socioeconómico que había estimulado.

Como ha sido recogido en otro trabajo (Subirats, 1989a), la crisis económica de los setenta afectó a España de manera más intensa, dada la mayor vulnerabilidad de nuestra economía y dada la debilidad de un agónico sistema político. Dejando para más adelante el análisis de los mecanismos de toma de decisiones y las relaciones entre decisores políticos y grupos de interés, lo cierto es que también en esta ocasión el sistema político franquista no sólo no fue capaz de anticipar, prever o amortiguar con rapidez los efectos de la crisis, sino que sus (rutinas operacionales) «standard operating procedures» (para usar la terminología de Richardson) no eran capaces de procesar los nuevos elementos (propiciando una respuesta del estilo *wait and see*).

En ese período la situación económica que atravesaba el país era más importante por su capacidad de ser usada como arma arrojada entre contrincantes políticos y sociales, que por la misma gravedad de la situación. Pero podríamos considerar que también la crisis política y su resolución se acerca más a un conjunto heterogéneo y pragmatista de microsoluciones frente a problemas que van surgiendo y planteándose, a partir de la convicción de que ya no es posible volver atrás, a partir de un buen conocimiento del sistema por parte de los protagonistas de la transición y a partir de una brillante utilización de olfato y experiencia (o como dirían los anglosajones de la *rule of thumb*), que el resultado de un plan más o menos diseñado de antemano.

No son muy distintos los siguientes pasos en política económica. En este sentido los Pactos de la Moncloa son para muchos, y para alguno de sus más directos protagonistas, no tanto un plan de respuesta a la difícil situación económica del país, sino un pacto que «permitió ganar a los partidos políticos el tiempo necesario para llegar a la Constitución» (Fuentes Quintana, 1983, p. 121).

La gravedad de la situación económica obligaba a respuestas tajantes y rápidas, pero la falta de mayoría absoluta del gobierno ucedista, la sensación de que todos lo querían todo al mismo tiempo, la generalización de una cierta concepción que entendía a la democracia como la solución instantánea de todos los problemas (Linz, 1978), obligaba a postergar o a «gradualizar» la entrada en escena de las medidas «inevitables» (Fuentes Quintana, 1983, p. 121) de ajuste, hasta tranquilizar-pactar el escenario político en el que desarrollar la toma de decisiones democráticas-legítimas. Con ello se conseguía legitimar el sistema, confiéndole la base de credibilidad suficiente como para abordar decisiones «impopulares».

Se podría pues hablar de la doble «inevitabilidad»: la que condujo a la llamada «política de consenso», explicitaba primero en los «Pactos de la Moncloa» como base de acuerdo social, y materializada después a nivel político en el proceso de redacción y aprobación de la Constitución; y la que

fundamentó la resolución de los problemas económicos postergados o aplazados por las prioridades políticas, con la llegada al ejecutivo del PSOE y el amplio respaldo popular a un programa electoral que no tenía nada que ver con la después «inevitable» o única política posible (que quizás podría interpretarse como ejemplo de *non partisan issue*).

De lo visto hasta aquí, y a la espera de nuevos análisis sin duda necesarios, parece desprenderse la clara conclusión del predominio del estilo reactivo en nuestro sistema de formación de políticas de respuesta a los problemas planteados.

La democracia parece no romper pues con una práctica básicamente incrementalista, que se expresa de maneras múltiples y que nos acerca a la denominación de estilo reactivo en nuestro proceso de formación de políticas dentro del modelo de Richardson.

Esa parece también la conclusión a la que puede llegarse tras el análisis de la política de reconversión industrial desarrollado en uno de los capítulos del trabajo origen del presente artículo (ver nota 2), de algún trabajo realizado desde el exterior sobre política energética (Lancaster, 1989), y de su contraste con algunos de los elementos generales.

Por otro lado, existen diversos factores externos a la propia organización gubernamental-administrativa española que propician ese estilo más reactivo. Ante todo, porque anticipar implica tener capacidad de prevenir problemas, y ello exige ser capaz de «recibir señales», de disponer o conectar con «sensores sociales» bien distribuidos, y con los que se tenga fluidez de relaciones.

En nuestra panorámica por los actores más relevantes presentes en la escena de producción de políticas en España, hemos constatado la debilidad de muchos de esos posibles, o al menos más evidentes, interlocutores sociales, su poca implantación, y sus mismas dificultades de comunicación con las esferas decisorias.

La poca articulación de nuestra sociedad ha sido un tema suficientemente glosado, y que sin duda afecta la capacidad de anticipación de unos gobiernos e instituciones, por otro lado, poco habituados a tales ejercicios.

La integración de nuestro país en organismos internacionales potentes, y sobre todo, el ingreso de España en la CEE ha modificado también el escenario del mecanismo de formación de políticas en nuestro país.

En este sentido, nuestro gobierno parece ahora ir no sólo a remolque de problemas que no controla o sobre los que no ha previsto nada específico, sino que además se encuentra integrado en organismos decisorios externos, en los cuales su capacidad de influencia es aún relativamente pequeña, y cuyas decisiones está obligado a implementar, a riesgo de sanciones jurídicas y económicas.

Ello provoca la recepción en nuestro país de políticas decididas en Bruselas, y que, en ciertas ocasiones, responden más a problemas percibidos como tales en otros países comunitarios que sentidos como prioritarios en España.

Todo ello, nos lleva a la conclusión, ya avanzada, de la colocación de nuestro estilo de producción de políticas en el sector reactivo del eje, aunque

puedan existir ciertas políticas o sectores de intervención donde la capacidad de anticipación, o de un menor «ir por detrás» de los problemas, modificarían parcialmente ese diagnóstico (lo que quizás también sucedería en caso de trasladar ese análisis hacia «abajo», en los niveles autonómico y local).

b) Consenso-imposición

Nos preguntábamos también, al empezar este trabajo, sobre las pautas habituales de relación entre el gobierno y el resto de actores presentes en el proceso de elaboración e implementación de políticas. Ante todo quisiéramos hacer algunas alusiones a las especiales características de nuestra cultura política, para poder situar mejor las conclusiones de este apartado.

En diversas encuestas y estudios se constata la gran dependencia del Estado que parece detectarse entre la ciudadanía y su radical desconfianza hacia todo lo que huele a institucional, público o político (Cazorla, 1990).

El Estado sería así visto como «un gran apartado manejado por unos pocos» (84 por ciento de acuerdo), y la mayoría de ciudadanos (también un 84 por ciento) se verían «por debajo de la línea de los que están arriba». Parece predominar pues una concepción paternalista con respecto al Estado, que exacerba la tendencia a la supeditación, mientras deja los asuntos públicos a «unos pocos», de los que se desconfía cuando no se abomina.

Del análisis de los actores y de sus interrelaciones no creemos que ello pueda llevar a la errónea conclusión de que España encajaría bien con un modelo de los que Richardson considera propicios a un tipo de relación entre gobierno y resto de actores presentes en la formulación e implementación de políticas, basada en la imposición de los criterios sustentados por los decisores públicos legitimados para ello.

Tampoco nos parece posible defender seriamente, como se ha hecho, que España formase parte de la «troupe» de países en los que predominase una práctica neocorporatista de articulación de intereses con fuerte presencia en la formulación de políticas.

Nosotros defenderíamos aquí la tesis, ya avanzada más arriba, de que en España ha funcionado un cierto esquema de consenso en torno a grandes políticas u opciones de carácter público, que ha tenido como escenarios primordiales en ocasiones al parlamento, habitualmente el mismo gobierno y la administración, y a veces ciertas instancias formales de acuerdo con los llamados interlocutores sociales, y que, casi siempre y por causas diversas, ha vinculado a un restringido número de actores.

Mientras, en el caso de políticas mucho más sectoriales, nos acercaríamos a lo que se ha venido denominando en la literatura especializada, entramado de la política (*policy network*), o comunidad de la política (*policy community*).

Hemos ya mencionado como en la fase presidida por el dominio de la UCD, y caracterizada por la prioridad concedida a lo político, a la fundamentación constitucional e institucional del nuevo régimen democrático, el sistema de producción de políticas parecía privilegiar aparentemente un

tipo de relación con los actores presentes en el escenario más «visible» (cortes y proceso constituyente, pactos de la Moncloa, redacción estatutos autonomía...), basada en el consenso, en el poner el énfasis en los puntos de contacto más que en las discrepancias (aún a costa de conseguir ese consenso en cenas y citas nocturnas más que ámbitos institucionales más «abiertos»).

Siempre, con una motivación que trascendía el asunto a debate, y que se refería a la consolidación democrática o a la necesidad de no ejercer una excesiva tensión en un ambiente ya lleno de interrogantes.

Esa tendencia a primar al consenso por encima de otras consideraciones, obligaba, en muchas ocasiones, a convertir en más ambiguos los términos del acuerdo, a fin de salvaguardar la imagen de «no conflicto».

En nuestro texto de referencia aludimos a un reciente trabajo publicado en Italia, en el que se distingue entre lo que se denominan ámbitos más propios de decisiones de política partidista (*partisan policy*), de aquellas otras decisiones que se acercan más al concepto de política sustantiva (*substantial policy*) (Dente, Regonini, 1987, pp. 88-89).

En el primer caso nos encontraríamos ante un tipo de políticas, o de temas de relevancia política, en que el factor decisorio clave sería el tipo de preferencias, de opciones propias de una organización política (partido).

El elemento a primar que opera en ese contexto es el efecto que puede tener la definición de la organización, en relación al tema planteado, sobre sus apoyos sociales, su fuerza electoral, y el consiguiente reparto de poder y puesto que ello genera.

En el caso de la *substantial policy* se trata en cambio de temas que no ocupan normalmente posiciones de primera línea de la atención de los medios de comunicación, y en los que los procesos decisoriales que llevan a su formulación dependen del juego entre varios actores (en algún caso vinculado a opciones de partido, pero no exclusivamente).

Del resultado de ese juego surgen las líneas de intervención pública en diversos campos (qué tipo de salario social debe introducirse, qué áreas deben declararse de urgente industrialización, o cual debe ser el aumento de los productos farmacéuticos para el próximo ejercicio). Pero no se derivan de su resolución efectos inmediatos en el balance electoral.

Aplicándolo al caso de España, y con el riesgo, que asumimos, de excesiva generalización, diríamos que la fase de gobierno centrista fue una fase más de *partisan policies* que de *substantive policies*. En la cual, «lucen» por tanto más las instancias simbólicas como parlamento, o los instrumentos de difusión del «consenso», los medios de comunicación («parlamento de papel»).

En esa primera fase democrática, y en el marco de las políticas más sectoriales o «sustantivas», se atraviesa una cierta fase de desconcierto, que será posteriormente superada vía la reconstrucción de muchas de las instancias decisoriales sectores-administración, existentes ya en el franquismo.

Desde 1982, resueltos en buena parte los retos de democratización formal del sistema, y con una mayor libertad de movimientos del gobierno, dada su supremacía parlamentaria, se abordan políticas mucho más relevantes para buena parte de los actores presentes en el escenario de producción de políticas.

Esá nueva situación va a provocar una menor utilización de los usos simbólicos del parlamento, una mayor marginalidad de las *partisan policies* (cuya lógica política se ha trasladado a veces a comunidades autónomas y municipios), y una centralidad gubernamental en la fase final de un proceso de relación entre actores de todo tipo, en el que predomina el consenso, la voluntad de llegar a acuerdos, pero sólo entre los pocos admitidos en el «círculo» (García Pelayo, 1981).

c) La política de reconversión industrial

El caso de la política de reconversión industrial en España que hemos incluido en el trabajo, es también significativo al respecto (así como los análisis ya mencionados de Lancaster sobre política energética, Lancaster, 1989).

Desde el punto de vista del grado de participación de los actores implicados en la política de reconversión, las mismas características de la política a aplicar (subvenciones a empresas, reducciones de personal, gestión de la reconversión e impulso a la reindustrialización), exigían, por un lado mantener un elevado protagonismo del gobierno como gestor privilegiado del proceso pero contar con los interlocutores regionales, empresariales y sindicales presentes.

Ello se realizó, aceptando como inevitable la presencia de las comunidades autónomas, primando la interrelación con empresarios, y buscando ciertos acuerdos puntuales con sindicatos que lograron, sobre todo, atemperar la inicial dureza del planteamiento del gobierno socialista tras octubre de 1982.

El Parlamento no jugó en todo este proceso un papel relevante. Las sucesivas regulaciones vía decreto demuestran la voluntad de no dejar un gran espacio a la discusión parlamentaria, aunque después se transija en la tramitación parlamentaria posterior.

Se cruzan acusaciones mutuas entre partidos por la excusión del parlamento, siendo los protagonistas distintos según las fases, dependiendo sólo de su colocación como oposición o gobierno.

La opinión de los empresarios parece reflejar la consideración a una excesiva intervención estatal en el proceso, aunque valoran positivamente la ayuda recibida (Círculo de Empresarios, 1984).

Por parte las centrales sindicales y de los trabajadores, se acepta en general la política de reconversión como inevitable, sobre todo si se logra reorientar los puestos de trabajo a eliminar (Fernández Castro, 1985, p. 419), pero se critica la falta de espíritu de negociación de la administración, sobre todo tras el triunfo socialista en 1982.

En general se observa una notable sectorialización de los procesos, configurando verdaderas *policy community* por rama industrial afectada y por área geográfica afectada.

Desde la ley configuradora de 1984, hasta el plan de empresa concreto se suceden las disposiciones e intervenciones de la administración «en cascada», escalonándose también los órganos encargados de su ejecución, de tal

manera que en razón de esta organización, de la comunidad de intereses, se constituye un auténtico ordenamiento jurídico especial, particular.

Así, a nivel jurídico se habla de la configuración de la reconversión industrial como ordenamiento sectorial, en el que se aplican unas normas cuyo contenido lejanamente tiene que ver con los principios de la ley, pero que ha ido pasando por normas de rango inferior hasta llegar a la concreta aplicación de las medidas de reconversión (Malaret, 1989).

Desde un punto de vista de formación e implementación de políticas, ahí tenemos el núcleo, el entramado básico de la política considerada, en la que sólo participan los actores más directamente implicados, los cuales se desconectan notablemente de las premisas de partida del gobierno, organizaciones empresariales y centrales sindicales, para negociar entre empresarios del sector o área afectados, trabajadores implicados en la reducción de puestos de trabajo y técnicos de la administración en el sector.

d) Algunas consideraciones finales

Tendríamos aquí una cierta concreción de lo que más arriba hemos denominado ámbitos propios de políticas sustantivas (*substantive policies*), en los que la presencia de dinámicas más generales, de carácter partidista o globalizador afectan de manera muy superficial.

Se han dado convincentes explicaciones genéricas sobre la posición privilegiada de empresarios y financieros en las decisiones públicas (Lindblom, 1977). Sin profundizar aquí en ello, es evidente que, examinando las formas de interrelación en ámbitos sectoriales, ya mencionadas al hablar de los empresarios como grupo de interés, en España se da un tipo de estructura de participación en la decisión, y de relación gobierno-actores, que se circunscribe a unos pocos protagonistas.

El gobierno, a cambio de reducir incertidumbres sobre las decisiones que va a tomar, se aviene a compartir poder con aquellos que más pueden influir positiva o negativamente (que menos incertidumbre aportan) sobre las posibilidades de éxito y de resolución de los problemas. Como han afirmado Crozier y Friedberg (Crozier-Friedberg, 1977), «lo que es incertidumbre desde el punto de vista de los problemas, es poder desde el punto de vista de los actores». Estos son elementos que conformarían el modelo que más abunda en nuestro país.

Al principio decíamos que queríamos aclarar, en la medida de lo posible y con las limitaciones de esta primera aproximación, lo que denominábamos, la «ambición procedimental» del proceso habitual de formación de políticas en España.

Pues bien, creemos que ese modelo se concretaría en ámbitos, institucionalizado o no, regulado normativamente o no, de relaciones privilegiadas, para el gobierno y unos pocos actores más, en los que se trataría de llegar a compromisos, y en los que funciona un mecanismo esencial de consenso. Pensamos, además, que esos ámbitos varían de sector de intervención a sector de intervención, y que también varían los actores comprometidos en el mismo.

Todo ello nos acercaría, como hemos avanzado, a los modelos denominados de *policy network* (Hecko, 1978) o de *policy community* (Richardson, 1982). En estos modelos se asume que la producción de políticas está claramente segmentada. Se supone, asimismo, que la participación en la fase de elaboración y formación de la decisión está circunscrita a una área y a unos actores determinados. Por otro lado, esa configuración de la arena decisional, supone que los actores no representan a un gran agregado social, sino que tienen una capacidad limitada pero efectiva de influencia sobre el área en la que va a aplicarse la política en cuestión.

Lo cual no quiere decir que no encontremos en esos ámbitos a representantes del gobierno, de la administración, de CCOO, de UGT, de la CEOE o de algún partido, sino que en su participación en *esa «comunidad»* o *«entramado» sectorial*, pierde ese carácter más genérico de representación, para asumir una lógica de acción distinta, concentrándose en el contenido de la política.

En su condición de expertos o de responsables del área o política sobre la que operan, coinciden con los demás en la necesidad de obtener más recursos, mejores condiciones para esa política o sector, y asumen habitualmente una perspectiva de cooperación.

En un trabajo sobre los grupos de intereses en Noruega y su influencia en la producción de políticas, se hablaba de «pluralismo corporativo», y se afirmaba que en ese país, los grupos de interés más significativos no prestaban mucha atención a los contactos con políticos de partido o parlamentarios, y en cambio se les encontraba metidos directamente en las instancias de concertación de políticas concretas, en las entidades de mediación, etc.

Al mismo tiempo, se afirma, que ello no requiere decir que esos actores no intervengan en la cadena opinión pública-partidos-parlamento-gobierno, pero no es éste su principal preocupación. Su preferencia está en la administración y en el contacto directo con el gobierno (Kvavik, 1976, p. 15). Esa descripción podría, en el nivel de análisis en que nos encontramos, acercarnos parcialmente a nuestra propia situación⁴.

Todo lo cual no quiere decir que en ciertos momentos y para ciertos problemas nos acerquemos más a modelos de carácter pluralista puro, en los que la fragmentación de intereses y la globalidad de la competencia usan arenas mucho más abiertas que las arriba comentadas, como el propio parlamento, mucho más permeable a todo tipo de presiones.

Mientras en otros casos, la arena decisional puede estar institucionalmente restringida a unos específicos interlocutores, representantes de grandes agregados sociales, y capaces de representar o asumir una gran diversidad de intereses.

Este tipo de arena oligopolista, que se acercaría al modelo neocorporatista,

⁴ Decía Joaquín Leguina el día siguiente a la huelga general del 14-D: «De todos los inconvenientes del sistema el mayor consiste en que los partidos en que se sustenta no funcionan adecuadamente, es decir, no ejercen como es debido su labor de intermediación política. Por eso es malo que la clara empresarial no se identifique con los partidos de las derechas y busquen entendimientos directos con el Ejecutivo, sea cual sea éste. Por eso es malo que las clases populares no articulen sus demandas a través de los partidos de izquierda».

faculta a poder dialogar y llegar acuerdos, al mismo tiempo, sobre pensiones, nivel salarial, problemas derivados de la reconversión, o la solidaridad con un problema internacional, pero, su virtualidad práctica es mucho más restringida, como demuestran las experiencias de concertación en España, ya examinadas.

Por otra parte, creemos, que no ha habido cambios muy significativos a raíz de la transición democrática, en los componentes esenciales (técnicos, burócratas especializados, representantes de sectores u organizaciones mejor colocadas) de esos escenarios sectoriales de negociación de políticas.

Han cambiado, lógicamente, las vías de reflejo formal de acuerdos, se pueden haber producido incorporaciones a la arena decisional de nuevos protagonistas esenciales para los nuevos procesos de intermediación político-institucional (partidos, sindicatos...), pero sin que ello haya hecho variar, pensamos, las «rutinas procedimentales» del sector (recordemos lo ya analizado sobre reconstrucción y continuidad de las plataformas sectoriales de negociación en ámbitos sectoriales específicos)⁵.

Podemos pues concluir esta primera aproximación a las vías de relación entre gobierno y actores presentes en los distintos escenarios de producción de políticas, considerando que de existir una cierta «ambición procedimental», un cierto «estilo» propio de plantear la producción de políticas públicas, este se encontraría más cerca de procedimientos, de fórmulas, que favorezcan el consenso, la reducción de incertidumbres, que de las vías conflictuales o de imposición de criterios por parte del gobierno.

Ahora bien, ese buscar el consenso se ha de entender limitado a aquellos pocos actores que, o bien por tradición y posición, resultan relevantes, o a aquellos «nuevos» cuya labor de intermediación y legitimación política de los acuerdos resultará imprescindible.

Pero ello, no impide que esos acuerdos de «segundo círculo» (García Pelayo, 1981), se trasladen de manera más general a través de vías de imposición para aquéllos, los más, no admitidos en la fase decisoria. Todo ello colocaría a nuestro país, si volvemos al esquema richardsoniano, en el cuadrante reactivo-consensual, con más énfasis en lo reactivo que en lo consensual.

Lo cual, dado la extremada variabilidad del entorno en el que nos movemos, no es precisamente la mejor vía de conseguir innovación y capacidad de gestionar el cambio. Si se combina el «estilo» reactivo, con una clara segmentación de los procesos decisionales más sustantivos (lo que también conduce al incrementalismo, al no precisarse esfuerzos racionalizadores-coordinadores-programáticos), la tendencia al incrementalismo como política de respuesta «standard» parece clara⁶.

Lo cual tampoco es tan inusual, sino que precisamente nos acerca a la mayoría de países occidentales, que encuentran crecientes dificultades para producir y gestionar anticipación e innovación ante la gran sectorialización

⁵ Ver el número especial de Papeles de Economía Española, número 22, con artículos de López Novo, Solé, Rijnen, De la Fuente y González Rodríguez-Rivilla, dedicados a diversos sectores empresariales.

⁶ Como decía Dror, el incrementalismo conduce a la «frecuente tendencia del ejército de una nación a estar perfectamente preparada para la pasada guerra» (Dror, 1964, p. 154).

de políticas, la gran fragmentación de intereses y las dificultades económicas recientes. Sólo países con sistemas de actores sociales más potentes son capaces, sectorialmente o localmente casi siempre, de producir cambio en sentido anticipatorio, al contar con más y mejores sensores sociales.

En el título hablábamos de «hipótesis». No pensamos que en la fase en que se encuentran nuestras investigaciones sobre el sistema de producción de políticas en España, podamos hacer por ahora mucho más de lo que hemos hecho aquí. Podríamos ahora preguntarnos si ha valido la pena el esfuerzo para llegar hasta aquí. Quisiéramos, con Wildavsky, decir que quizás ha sido más importante el viaje que el destino, ya que ha sido el proceso de redacción de estas reflexiones lo que nos ha permitido releer y reconsiderar un conjunto rico y variado de literatura y análisis que sin duda pueden aún dar mucho más de sí.

Sólo con investigaciones concretas sobre procesos de formación e implementación de políticas podremos llenar muchos de los interrogantes aún planteados y contrastar realmente las hipótesis aquí generadas y analizadas. Aunque, a lo mejor, tiene razón ese funcionario escocés que preguntado sobre el proceso de formación de políticas en su país afirmó: «las políticas no las hace nadie. Caen de la parte trasera de los camiones...» (citado por Raab, 1990, p. 11).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFÍAS

- CAZORLA, J., 1990, «La cultura política en España», en Giner, S. (ed.), *España. Sociedad y Política*, op. cit., pp. 259-284.
- CÍRCULO DE EMPRESARIOS, 1984, «La Reconversión Industrial: un posible análisis», en *Papeles de Economía Española*, n. 21, pp. 291-309.
- CROZIER, M.; FRIEDBERG, E., 1977, *L'acteur et le système*, Seuil, París.
- DENTE, B.; REGONINI, G., 1987, «Politica e Politiche in Italia», en Lange-Regini (eds.), *Stato e Regolazione Sociale*, Il Mulino, Bolonia, pp. 83-124.
- DROR, Y., 1964, «Muddling Through, science or inertia?», en *Public Administration Review*, n. 24, pp. 124-157.
- FERNANDEZ CASTRO, J., 1985, «Una aproximación sociológica a la reconversión industrial», en *Papeles de Economía Española*, n. 22, pp. 403-423.
- FUENTES QUINTANA, E., 1983, «La prioridad política de la economía en la transición española», en *Pensamiento Iberoamericano*, n. 3, pp. 118-127, Madrid.
- GARCIA PELAYO, M., 1980, «Segundo Círculo y Decisión Consensuada» en *Documentación Administrativa*, n. 188, Madrid, pp. 7-32.
- HECLO H., 1978, «Issue Networks and the Executive Establishment» en *The New American Political System*, American Enterprise Institute, Washington, pp. 87-124.
- KNOEPFEL, P.; WEIDNER, H., 1982, «Formulation and Implementation of Air Quality Control Programmes: Patterns of Interest Consideration» en *Policy and Politics*, vol. 10, n. 1, pp. 85-109.
- KVAVIK, R.B., 1976, *Interest groups in Norwegian Politics*, Universitetsforlaget, Oslo (citado por Richardson-Jordan, 1979, pp. 164-165).
- LANCASTER, Th. D., 1989 *Policy Stability and Democratic Change. Energy in Spain's Transition*. The Pennsylvania State University Press, University Park.
- LASWELL, H.D., 1975, «Research in Policy Analysis: The Intelligence and Appraisal Functions»

- en *Policies and Policy Making. Handbook of Political Science*, vol. 6, Greenstein-Polsby (eds.), Addison and Wesley, Reading, pp. 1-22.
- LINDBLOM, Ch.E., 1977, *Politics and Markets*. Basic Books, Nueva York.
- LINZ, J.J., 1978, «Crisis, Breakdown and Reequilibration» en J.J. Linz y A. Stephan, *The Breakdown of Democratic Regimes*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- MALARET, E., 1989, *Régimen Jurídico Administrativo de la Reconversión Industrial*, Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona, Mineo.
- MENY, Y.; THOENIG, J.C., 1989, *Politiques Publiques*, PUF, París.
- PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, 1985, *Empresarios, sindicatos y marco institucional*. Papeles de Economía Española, n. 22, Madrid.
- RAAB, Ch.D., 1990, «Taking networks seriously: Education policy in Britain», comunicación presentada en el workshop del ECPR: *Institutions, Structures and the intermediation of Interests*, Bochum (RFA), 2-7 abril 1990, mimeo.
- RICHARDSON, J. (ed.), 1982, *Policy Styles in Western Europe*, Allen and Unwin, Londres.
- SIEDENTOPF, H.; ZILLER, J. (eds.), 1988, *Making European Policies Work/L'Europe des Administrations*, European Institute of Public Administration, Maastricht.
- SUBIRATS, J., 1989a, «Political Change and Economic Crisis in Spain, 1974-1987», en Damgaard-Gerlich-Richardson, (eds.), *The Politics of Economic Crisis*, Avebury-Gower, Aldershot, pp. 125-145.
- SUBIRATS, J., 1989b, *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, INAP, Madrid.
- VOGEL, D., 1986, *National Styles of Regulation*. Cornell University Press, Ithaca.

II. SEMINARIO SOBRE LA TRANSICION POLITICA EN HUNGRIA

