

administración & ciudadanía.

Sumario_

01 LUIS F. AGUILAR (Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, Ciudad de México), *«Marco para el análisis de las políticas públicas»*. **_02_** PAUL CHYNDWETH (Universidad de Salford, Manchester), *«La investigación jurídica: aspectos epistemológicos, metodológicos y culturales. El ejemplo del urbanismo»*. **_03_** JAVIER CUENCA CERVERA (UNED), *«El empleo público local en España (1984-2006): Configuración y dinámica de una institución fallida»*. **_04_** MODESTO G. GAYO CAL (Universidad Diego Portales, Santiago de Chile), *«¿Sigue vivo el sector del empleo? La fractura entre sectores de empleo y el comportamiento político en el sector servicios: España, 1989-2003»*. **_05_** KERSTIN JUNGE, JOHNNY KELLEHER y KARI HADJIVASSILIDU (Instituto Tavistock, Londres), *«Alcance del cambio organizativo en el sector público europeo»*. **_06_** EMANUELA LOMBARDO y MARIA SANGIULIAND (Universidad Complutense de Madrid), *«Género y empleo en los debates políticos italianos 1995-2007: la construcción de sujetos de género "no empleados"»*.

VOL.3 Nº2 2008. Revista de la Escuela Gallega de Administración Pública.

administración & ciudadanía.

Consejo Editorial

_ PRESIDENTE

CARLOS SUÁREZ-MIRA RODRÍGUEZ.
Director de la Escuela Gallega de
Administración Pública.

_ DIRECTOR

RAMÓN BOUZAS LORENZO.
Profesor titular de Ciencias Políticas y
de la Administración [Universidad de
Santiago de Compostela].

Comité Científico

_ Área de Ciencias Jurídicas

JOSÉ LUIS GONZÁLEZ CUSSAC
[Universidad Jaume I],
Catedrático de Derecho Penal.

JULI PONCE SOLÉ
[Universidad de Barcelona],
Profesor Titular de Derecho Administrativo.

EVA SÁENZ ROYO
[Universidad de Zaragoza],
Profesora Ayudante de Derecho Constitucional.

_ Área de Ciencia Política y de la Administración

FERNANDO JIMÉNEZ SÁNCHEZ
[Universidad de Murcia],
Profesor Titular de Ciencia Política
y de la Administración.

SALVADOR PARRADO DIEZ
[UNED], Profesor Titular de Ciencia Política
y de la Administración.

_ Área de Ciencias Económicas

SANTIAGO LAGO PEÑAS
[Universidad de Vigo],
Profesor Titular de Economía Aplicada.

_ Área de Sociología

FABRIZIO BERNARDI
[UNED], Profesor Titular de Sociología.

_ Administración & Ciudadanía se publica con una periodicidad semestral. Además de los dos números anuales, Administración & Ciudadanía ofrece un número anual de contenido monográfico.
_ Administración & Ciudadanía está disponible en formato impreso y electrónico, en lengua gallega y castellana.
_ Para mayor información sobre la publicación visite el portal web de la EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

EDITA:

ESCUELA GALLEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)

Rúa de Madrid 2-4, Polígono das Fontiñas
15707 Santiago de Compostela

REVISIÓN LINGÜÍSTICA:

Interlingua Traduccions, S.L.

DISEÑO Y MAQUETACIÓN:

Krissola Diseño, S.L.

IMPRIME:

Gráficas Salnés, S.L.

ISSN:

1887-0279

DEPÓSITO LEGAL: PO-511/06

La revista *Administración & Ciudadanía* no se responsabiliza de las opiniones vertidas en los contenidos de esta publicación. Estas opiniones son responsabilidad exclusiva de su autor o sus autores.

Sumario

_ ARTÍCULOS	[7-123]
_ Luis F. Aguilar. (Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, Ciudad de México), « Marco para el análisis de las políticas públicas ».	[9-28]
_ Paul Chynoweth (Universidad de Salford, Manchester), « La investigación jurídica: aspectos epistemológicos, metodológicos y culturales. El ejemplo del urbanismo ».	[29-45]
_ Javier Cuenca Cervera (UNED), « El empleo público local en España (1984-2006): Configuración y dinámica de una institución fallida ».	[47-72]
_ Modesto G. Gayo Cal (Universidad Diego Portales, Santiago de Chile), « ¿Sigue vivo el sector del empleo? La fractura entre sectores de empleo y el comportamiento político en el sector servicios: España, 1989-2003 ».	[73-89]
_ Kerstin Junge, Johnny Kelleher y Kari Hadjivassiliou (Instituto Tavistock, Londres), « Alcance del cambio organizativo en el sector público europeo ».	[91-104]
_ Emanuela Lombardo y María Sangiuliano (Universidad Complutense de Madrid), « Género y empleo en los debates políticos italianos 1995-2007: la construcción de sujetos de género “no empleados” ».	[105-123]

_ SUMMARY	[125-126]
_ NORMAS DE PUBLICACIÓN	[127-128]
_ BOLETINES DE SUSCRIPCIÓN	[129-130]

NOTA DEL EDITOR – FE DE ERRATAS

En la edición del número 1, Vol. 3 (2008) de *administración & ciudadanía* se omitió por error mencionar que el trabajo “La acción exterior en la fallida reforma del Estatuto de Autonomía de Galicia (2006 – 2007)”, de Rafael García Pérez, fue realizado en el marco del proyecto de investigación *Ejes estratégicos para la acción exterior de Galicia en el actual proceso de reforma estatutaria* (PGIDITO6CSC2020PR), subvencionado por la Dirección General de I + D de la Xunta de Galicia, aclaración que figuraba en la versión original enviada por el autor al editor.

Artículos

Marco para el análisis de las políticas públicas

✂ **Resumen/Abstract:** *El presente artículo ofrece un marco de referencia para el análisis de las políticas públicas. Tras presentar los elementos fundamentales de una definición de las políticas, se desarrollan las cuatro dimensiones de dicho marco: estructura política, origen, contenido y contexto. Las operaciones analíticas que toda dimensión del marco debe ejecutar se explican pormenorizadamente, examinando también diferentes temas de las publicaciones sobre políticas públicas. Se presta especial atención a los aspectos sociales y políticos de un análisis de las políticas racional, así como a la cuestión de la eficacia social de las políticas, y no solo a su eficiencia económica, tratando así de contrarrestar el enfoque dominante en los análisis de las políticas.* ✂

✂ **Palabras clave:** políticas públicas, análisis de las políticas, toma de decisiones públicas, eficacia, eficiencia, valores políticos, razón técnica

1. MEMORANDO SOBRE EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS

El centro de la disciplina y ejercicio profesional de las políticas públicas (PP) es la actividad intelectual de análisis de las políticas en curso o en proyecto con el fin de identificar las acciones que tendrían como efecto la ocurrencia de aquellas situaciones sociales que un Gobierno y su sociedad desean realizar en razón de su valor público o porque representan una aceptable solución de problemas y males públicos inaceptables o indeseados. Por ello, el corazón de la disciplina ha consistido en producir y validar conceptos, hipótesis, modelos, métodos que sustenten la corrección intelectual del análisis en servicio de las decisiones que toman los gobiernos para cumplir sus funciones públicas y dirigir a su sociedad.

La preocupación por la eficacia directiva de los gobiernos, que se ha colocado hoy en el centro de la preocupación ciudadana y de las ciencias políticas, constituye lo más distintivo y desafiante de la disciplina de las PP desde su origen, que tuvo como objetivo asegurar y mejorar la calidad de la decisión pública de los gobiernos en sus dos dimensiones esenciales, la *calidad institucional* de la decisión, que se refiere al respeto a los valores públicos plasmados en la constitución política, a las normas legales de la vida asociada y a los resultados de la deliberación pública sobre los temas de interés de los ciudadanos, y, particularmente, la *calidad cognoscitiva técnica*, que se refiere a la identificación y selección de las acciones eficaces y eficientes para producir las situaciones públicas deseadas y legalmente prescritas. Dicho con mayor precisión, la disciplina de las PP, desde su nacimiento, dio por cierto que la calidad o corrección institucional de las políticas era asegurada y mejorada por los mecanismos de control entre los poderes públicos o por la solvencia de los gobernantes de los regímenes democráticos, por lo que consideró que su contribución específica a la calidad de la decisión de los gobiernos y su objeto específico de estudio había de ser la calidad cognoscitiva o técnica de la decisión, la corrección de su información, análisis y cálculo¹.

Los dos componentes o dimensiones de la decisión pública, el institucional y el técnico, son interdependientes y complementarios, ya que la eficacia pública de un Gobierno se alcanza solo a condición de conjuntar legalidad y causalidad, normas jurídicas axiológicas y normas empíricas causales. En efecto, un Gobierno puede ser eficaz directivamente solo si el universo de las leyes del Estado incluye como lícitas las acciones que se consideran causalmente idóneas para producir los resultados públicos esperados, y si el conjunto de teoremas, tecnologías y métodos de gestión que sustenta su acción es compatible con los imperativos legales del Estado. Si existe desarticulación entre las normas axiológicas y las normas cognoscitivas, la legalidad vigente se convierte en un factor obstaculizador que obliga a los gobiernos a llevar a cabo acciones socialmente improductivas, que no resuelven los problemas públicos ni generan el valor público deseado, o bien los gobiernos pueden caer en la contradicción de tener que darle la vuelta a la legislación con interpretaciones artificiales, simulaciones de observancia o infracciones ocultas a fin de poder ser eficaces en la atención de los problemas sociales. Son conocidas las historias de gobiernos de alta eficacia económica y social pero ilegales, arbitrarios, así como las historias de gobiernos impecablemente legales en su actuación pero ineficientes en el plano económico y social, sin olvidar las historias socialmente trágicas de gobiernos que han sido tan ilegales como incompetentes.

En su batalla inicial por deslindarse de la ciencia política y de la administración pública y establecerse como un campo cognoscitivo original y peculiar, la disciplina y profesión de la PP erigió como su objeto de conocimiento propio *el análisis causal* de la política en curso o

en proyecto, el cual se desdobra en *eficacia social y eficiencia económica*. El análisis implica básicamente dos operaciones: la primera consiste en definir con precisión las realidades empíricas específicas que representan o integran la situación social deseada, que ha sido establecida como objetivo de la acción del Gobierno, mientras que la segunda operación consiste en definir a partir de información, razonamiento y cálculo las acciones que se consideran idóneas para producir las realidades que integran el objetivo². No se deja de lado y menos se menosprecia el juicio de valor, que llevó a que determinados futuros de sociedad fueran deseados o exigidos y se convirtieran, por ello, en objetivos de la acción del Gobierno. Pero el trabajo propio del análisis de la PP consiste primero en *convertir ese juicio de valor en un juicio de hecho*, en desagregar los objetivos del deseo en resultados de acción, traduciéndolos en un conjunto limitado de realidades empíricas precisas (observables, mensurables) que representan los resultados o efectos de las acciones de la política y la realización del objetivo³. Acto seguido, el análisis prescribe las acciones que por sus modalidades, recursos e instrumentos se consideran causalmente idóneas para producir los resultados reales que materializan el objetivo valorado/futuro deseado. En consecuencia, el análisis de la PP es de naturaleza empírica y, en este sentido, se presenta como *disciplina científica*, pero sin perder su sentido valorativo de fondo, relacionado con los ideales de sociedad en los que se inspira la acción de los gobiernos, la política, y de cuya realización el Gobierno se responsabiliza.

El análisis de la PP tiene varias capas e incluye varias operaciones intelectuales, cuyo número, jerarquización y dificultad depende del grado de complejidad del problema que haya que resolver o del objetivo que se deba realizar, así como depende de la mayor o menor estabilidad y sencillez del contexto sociopolítico en el que se presenta el problema y en el que el Gobierno decide y actúa. Las operaciones intelectuales del análisis de la PP pueden agruparse en cuatro tipos: el *análisis jurídico*, cuyo propósito es determinar la legalidad de la política o indicar los cambios jurídicos que se exigen y justifican para hacer posible la puesta en marcha de una política alternativa de mayor impacto; el *análisis económico* que trata de sacar el máximo partido al empleo de los recursos públicos que una política implica y consume, dado que todo Gobierno atiende con recursos escasos un amplio universo de demandas sociales y problemas públicos directos o indirectos; el *análisis organizacional-administrativo*, que a partir de la normatividad, estructura de autoridad, sistema de trabajo, estilo de dirección y cultura de una determinada organización define lo que esta puede realizar o lo que se le puede exigir que haga para implementar la política decidida; por último, el *análisis político*, que anticipa los grados de aceptación y rechazo que una política puede encontrar en los sectores de la sociedad política, económica y civil, o que puede anticipar el grado de incidencia que determinados actores políticos pueden alcanzar en la deliberación de la política o en su implementación posterior. La exigencia acaso ideal pero irrenunciable del análisis de la PP consiste, después de las deliberaciones convenientes, en señalar la política legalmente correcta, la costeociente, la factible administrativamente y la viable políticamente. En los hechos es probable que la decisión de la PP esté más o menos lejana de estos requerimientos y, sobre todo, que uno de los tipos de análisis sea el predominante, tal como lo hemos observado en los últimos tiempos de ajuste fiscal y saneamiento de las finanzas públicas, en los que el análisis financiero público ha subordinado u opacado a los demás tipos de análisis. Asimismo los gobiernos tienen mayor o menor claridad acerca de la manera en que jerarquizan sus decisiones en un determinado campo de asuntos públicos, dando ora mayor prioridad a lo político ora a lo económico o a lo administrativo, salvo el respeto a la legalidad.

En este escrito se propone someramente un «marco de referencia» para el análisis de la PP, que oriente y acaso facilite el análisis de una determinada política a fin de corregirla, mejorarla o descartarla, en el entendido de que el análisis, para ser pertinente y correcto, no tiene por qué realizar todas y cada una de las operaciones cognoscitivas que implican los pasos o componentes que integran una política. El listado de operaciones que incluye el marco referencial es exhaustivo, pero el analista de la PP, metodológicamente entrenado y políticamente advertido, procederá *selectivamente* en la práctica y realizará unas operaciones en vez de otras según el contexto de las decisiones gubernamentales y los propósitos del análisis.

2. LA ESTRUCTURA DEL MARCO DE REFERENCIA

Partamos de la definición descriptiva (no teórica) de que una política pública es: *a)* un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, por cuanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; *b)* acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la magnitud y tipo de interlocución que ha tenido lugar entre el Gobierno y sectores de la ciudadanía; *c)* acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; *d)* acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles); y *e)* que dan origen o forman un *patrón de comportamiento* del Gobierno y de la sociedad.

Una PP no es una acción de gobierno singular y pasajera, en respuesta a particulares circunstancias políticas o demandas sociales. Las características fundamentales de la PP son las cinco mencionadas, pero lo distintivo de la PP es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas en su operación, que constituyen el modo o patrón de comportamiento en que el Gobierno aborda de manera permanente el cumplimiento de las funciones públicas o la atención a determinados problemas públicos.⁴ Dicho de otra manera, lo específico y peculiar de la PP consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención a problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida en el tiempo. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo específico y distintivo de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos PP⁵.

Con esta consideración, se puede afirmar que toda PP está:

*Estructurada en*⁶

- Creencias valorativas de la sociedad sobre la existencia humana y social, las cuales suelen plasmarse formalmente en:
- Constitución política, leyes, convenios internacionales;
- Planes generales (estratégicos u operativos) de gobierno con plazos establecidos de tiempo;
- Creencias científico-técnicas de la sociedad, que determinan los juicios de factibilidad, eficacia y eficiencia de las acciones humanas;

- Una estructura institucional-política: por el tipo de régimen y de relación entre los poderes públicos y entre estos con la sociedad política (sistema electoral) y la sociedad económico-civil.

Originada por⁷

- El proceso de formación de la agenda pública y gubernamental, que transformó un asunto social en problema de atención pública o en algo que debe ser atendido por el Gobierno y, en correspondencia, que debe ser objeto de la atención pública y gubernamental;
- La prioridad que el asunto o problema, objeto de la PP, alcanzó en la agenda pública y gubernamental;
- La definición del problema público (sus componentes, sus causas, su posible desarrollo en caso de no hacer nada frente al problema...) y, por consiguiente, por la información, investigación, teoría y tecnología que se poseía en el tiempo sobre la situación social considerada problema. Dicho de otro modo, por la información y las creencias científico-técnicas que influyen en el planteamiento y en la línea de solución del llamado problema;
- Los criterios (jurídicos, morales, ideológicos, políticos, económicos, tradicionales...) que determinaron las opciones de acción para atender el problema;
- Los criterios (legalidad estricta, viabilidad política, racionalidad económica, factibilidad organizacional) que determinaron la decisión/elección de una opción de acción en vez de otra;
- La manera en que se concibió la implementación (gestión y operación) de las acciones de la PP para realizar los objetivos;
- El sistema de medición y evaluación de los avances y resultados de la PP.

Integrada por⁸

Un número determinado de programas⁹ (conexos o inconexos), que tienen:

- Objetivos, metas/resultados esperados;
- Agentes: organizaciones participantes en la operación (gubernamentales, económicas, civiles, sociales...), con su específica estructura de autoridad y sistema de trabajo;
- Acciones con:
 - Especificaciones (prescriptivas o proscriptivas) de operación;
 - Secuencia/flujo de las acciones;
 - Instrumentos;
- Recursos (económicos, humanos, de equipo tecnológico, intangibles...), cuya cantidad, calidad y flujo se derivan de cálculos costo-beneficio, costo-eficiencia, costo-eficacia...;
- Tiempos de operación (anuales o multianuales);
- Resultados: productos e impactos (especificaciones de);
- Métodos de gestión y de control de gestión;
- Sistemas de medición y evaluación (de desempeño, producto, impacto, gestión...).

Compuesta por

- Una historia de decisiones públicas, que son los antecedentes de la PP;
- Una estructura organizacional/administrativa del Gobierno;

- Un contexto sociopolítico, que en el ámbito de una política específica puede ser amigable u hostil, estable o dinámico, controlable o incontrolable por el gobierno o por la sociedad entera...;
- Un sistema económico;
- Una sociedad civil con un específico perfil.

3. EL DESARROLLO DEL MARCO DE REFERENCIA

El análisis de una PP no parte de cero ni enfrenta la situación inédita de dar forma a una política enteramente nueva que encara un problema público jamás visto ni tratado. Normalmente el análisis de políticas hace referencia a *la política en curso*, de la que examina su actuación y sus resultados y trata de identificar las causas de sus eventuales bajos resultados para corregirla o de sus buenos resultados para mejorarla, sostenerla en el tiempo, «institucionalizarla». En gran medida el análisis consiste en revisar críticamente la información, el razonamiento y el cálculo del análisis que se hizo anteriormente y sustentó la decisión y el diseño de la política en curso. En este sentido el análisis forma parte de la historia de las decisiones de una PP o de un determinado campo de la PP, historia que puede ser un proceso acumulativo de aprendizaje pero también un proceso errático con discontinuidades o regresiones. Existen sin duda políticas alternativas que rompen totalmente con la historia pasada de una política (educativa, de salud, urbana, agrícola, antipobreza, comercial...), pero suelen ser contadas y aparecen cuando las políticas seguidas por años han exhibido su fracaso y, más que resolver, han agudizado el problema que pretendían atender.

Partimos entonces del hecho o supuesto de que cualquier nueva política implica un ajuste mayor o menor del análisis que sustentó la decisión de la política en curso o inmediatamente pasada. Por consiguiente, todo análisis de la PP en un momento gubernamental y social dado es, en un primer momento, la valoración de la política en curso o de la inmediatamente pasada, que puede llegar a tomar la forma de una evaluación en sentido propio y estricto. El propósito de la valoración es examinar y estimar la idoneidad causal de la política seguida para lograr los objetivos deseados, valorar su eficacia social y eficiencia económica. En un segundo momento, con referencia a los resultados que arrojó la valoración y que puso al descubierto los errores, defectos, olvidos, omisiones que afectaron la eficacia y eficiencia de la política pasada¹⁰, el análisis elabora otro conjunto de acciones que comparativamente escapan a las debilidades de la anterior política y tratan de incrementar su idoneidad causal¹¹.

3.1. Análisis de la estructuración de la política

Una PP es básicamente una *acción intencional*, orientada a la realización de ciertos objetivos públicos, y una *acción causal*, que se considera idónea para efectuar los objetivos a que se aspira, transformando así el resultado deseado en un resultado esperado, es decir, en un hecho cuyo acontecimiento puede esperarse razonablemente que ocurra por cuanto será el efecto probable o seguro de la acción decidida. Y hay que añadir que se trata de una acción colectiva que incluye las actividades de una organización u organizaciones de gobierno o de organizaciones políticas, económicas y civiles. La definición de los objetivos es una actividad esencialmente valorativa que hace referencia al sistema de valores políticos y sociales que una sociedad comparte, mientras que la selección de las acciones causales se relaciona con las creencias científicas y tecnológicas de una sociedad. La interdependencia de los dos componentes, el valorativo y el factual, con su puntual tensión entre lo deseable y lo factible, entre lo que

el Gobierno y la sociedad quieren y lo que realmente pueden hacer, da forma y modela a la PP. En suma, la estructura de toda PP es bipolar, configurada por el equilibrio que alcanzaron en un tiempo dado su componente valorativo-político y su componente factual-técnico.

El análisis procede entonces en primer lugar a averiguar los factores que estructuraron de una determinada manera la política en curso, por lo que busca identificar las creencias valorativas de una sociedad y las del Gobierno, que son las que estuvieron en la base de la aparición y apreciación de determinadas expectativas y objetivos sociales, y examinar las creencias científico-técnicas de sociedad y Gobierno que les hicieron considerar que las expectativas y objetivos sociales no son sueños imposibles sino que pueden llegar a ser hechos sociales reales mediante la puesta en movimiento de ciertas acciones y recursos. Las creencias valorativas proyectan ciertos objetivos y futuros sociales que se consideran valiosos humana o socialmente y que, en mérito de su valía, merecen ser realizados en un determinado plazo de tiempo (corto, medio, largo), mientras que las creencias científico-técnicas dictaminan la factibilidad y costo de los objetivos y futuros, y nos llevan entonces a pensar que ciertos grupos de acciones, en vez de otros, son los que tienen las credenciales para ser considerados los más aptos para producir los objetivos deseados y responder a las expectativas.

Las creencias valorativas, cuyo humus es la cultura históricamente formada de una sociedad, se plasman fundamentalmente en los artículos de la constitución política del Estado —que determinan su naturaleza, fines y alcances— así como en las leyes que regulan determinados campos de acción social y en los convenios internacionales. Estas referencias valorativas prescriben los objetivos sociales que los gobiernos deben valorar, asegurar y realizar; ordenan asimismo con frecuencia el tipo de acciones que los gobiernos habrán de ejecutar y los estándares que tendrán que observar en la ejecución para encontrarse en aptitud de realizar los objetivos. A las normas constitucionales y legales nacionales hay que añadir las normas, regulaciones y estándares internacionales, debido a que el contexto internacional se ha vuelto recientemente más influyente, y aun determinante, sobre las PP de los gobiernos nacionales y subnacionales en razón de la fundación de asociaciones políticas supranacionales (como la UE), de aprobación de los tratados de libre comercio (NAFTA, CAFTA, Mercosur) y por la importancia regulatoria que han alcanzado los varios organismos y regímenes internacionales en temas no solo económicos sino ambientales, de salud, derechos humanos, etc. Las creencias científico-técnicas, cuyo humus es la investigación científica y tecnológica con sus aplicaciones probadas, se plasman en teoremas, tecnologías, métodos de gestión, que suelen ser de aplicación universal y cuentan con evidencias de respaldo sobre su idoneidad y eficacia constante. En suma, la base de estructuración de una política es su firmamento normativo y su universo informativo y científico-técnico.

En numerosos estados el par de sistemas de creencias suele tener su manifiesto directivo general en el Plan de Acción (estratégico u operativo) de un Gobierno, que fue elegido por los ciudadanos para dirigir a la sociedad por un determinado periodo. El plan de gobierno (o también «plan de desarrollo», como se acostumbra decir en muchos países) incorpora en mayor o menor grado las aspiraciones, ideas y propuestas de la ciudadanía, enuncia la agenda del Gobierno, proyectando los objetivos prioritarios de interés social a los que orientará sus acciones, y formula las acciones específicas que deberán emprenderse (en el sector público, pero también en el privado y social) para efectuarlos, o bien los lineamientos/directrices fundamentales que deberán observar las diversas acciones que emprendan los actores para realizar los objetivos. Independientemente de su retórica, el plan expresa la visión que el Gobierno tiene de su acción directiva y, por ende, quedan a la vista sus convicciones valora-

tivas y sus prioridades reales, así como están a la vista las líneas y directrices centrales de acción que el Gobierno habrá de seguir para poder hacer reales los objetivos. El plan es entonces la matriz política de la que se desprenden las PP, las cuales serán el conjunto de las acciones orientadas a la realización de los objetivos de la acción gubernamental en determinados sectores de su prescrita función pública (como seguridad pública, servicios públicos de educación y salud, ambiente, laboral, infraestructura...)¹².

En lo que concierne al conocimiento y valoración de la estructuración de la política el análisis cumple una doble tarea *de orden lógico y de orden causal*. Su trabajo y producto lógico consiste en validar o invalidar los objetivos y acciones de la PP en curso, al mostrar que son o no son compatibles con los principios constitucionales del Estado, con las normas legales que rigen un cierto campo de acción o con la arquitectura del plan de gobierno. Pero más allá del eventual argumento lógico que señala la eventual contradicción e incongruencia de la política con los valores del Estado y del Gobierno, el otro trabajo y producto del análisis consiste en validar o invalidar la idoneidad causal de la PP, mostrar si las acciones que la política contempla tienen o no la validación de teoremas, tecnologías, métodos de gestión e historias de éxito («mejores prácticas») político-administrativas. En el terreno valorativo, el análisis de la PP carece de la capacidad para validar los fines, objetivos y expectativas sociales, que no son científica o empíricamente procesables ni argumentables. Puede solo mostrar la compatibilidad y congruencia de la política en curso con el sistema de valores institucionalizado y acaso con la moralidad social general. Pero en el terreno causal su incompetencia se ve compensada, pues el análisis de los hechos y sus variables causales son el dictaminador que sentencia la ineficacia o ineficiencia de la política en curso después de observar las evidencias de desempeño, producto y resultados de la PP.

Por último, el análisis de cualquier política debe tomar en consideración y en serio que los objetivos que proyecta como realidades que se deben realizar sean compatibles con el sistema valorativo que sustentan las instituciones políticas y sociales, así como demostrar que las acciones que contempla o prescribe para poder realizar los objetivos se basan en las prescripciones tecnológicas y gerenciales probadas o en las mejores prácticas de otros gobiernos que han acreditado eficacia y eficiencia en el abordaje del mismo problema y objetivo similar.

3.2. Análisis del origen de la política

La política es estructurada por los juicios de valor, que deciden los objetivos que hay que realizar, y por los juicios de hecho, que deciden las acciones que se deben llevar a cabo para estar en aptitud de realizarlos. Pero los juicios valorativos y fácticos que una política contiene no aparecen por sorpresa ni son obra y gracia de un agente poderoso y sabio, socialmente trascendente y convincente. La PP es, más bien, el resultado de un proceso social y político, que a veces es fluido y consensual, en el que los actores gubernamentales y sociales comparten información, intercambian ideas y preguntas, responden dudas y aceptan más o menos los resultados del análisis experto del Gobierno, la academia o la consultoría. Otras veces es un proceso complejo, tenso, volátil, sacudido por discrepancias abiertas sobre los objetivos y las acciones de la política, que obliga a negociaciones, ajustes y compensaciones entre los actores políticos y sociales interesados en atender un cierto asunto considerado público y en la necesidad de echar a andar una cierta política en respuesta a este.

La relación entre la actividad analítica y las actividades de negociación de los participantes es diversa y cambiante a lo largo del proceso de formulación de la política. Hay procesos

en los que el análisis es el factor predominante de la hechura de la PP, mientras en otros procesos las actividades de negociación y concertación, de «ajuste mutuo» entre las posiciones de los participantes son las que encuadran el análisis y con frecuencia lo condicionan¹³. Los ajustes de la negociación entre los interesados, sea que empleen o no los argumentos, cálculos, evidencias del análisis racional, suelen reelaborar los objetivos originales de la PP, redimensionar o cambiar sus componentes, o sustituir por otras las acciones consideradas pertinentes y eficaces. En cualquier caso, a pesar de que muchos analistas de la PP se rehúsen a reconocerlo o lo menosprecien, la estructura de una política es el producto de un proceso político, pero en el entendido de que la PP (o la política sin más) no es una actividad irracional, dominada por pasiones, prejuicios o por intereses particulares, que excluye todo análisis de consecuencias y costos de las acciones (las políticas) de gobierno, y en el entendido de que la razón de ser de la disciplina de la PP, su aporte peculiar, consiste en mejorar la calidad cognoscitiva de las decisiones del Gobierno y, en conexión, su efectividad.

En consecuencia, el proceso que ha estado a la raíz de la política en curso debe ser analizado en sus diversos componentes y fases o momentos de desarrollo, con el fin de identificar cuáles fueron las oportunidades cognoscitivas y políticas que se abrieron a lo largo del proceso y cuáles las restricciones o distorsiones que lo afectaron, para estar así en grado de entender por qué la decisión de la política en curso tiene esa estructura (acaso defectuosa) y arroja esos resultados (limitados), por qué el análisis de soporte de la decisión llegó a esa conclusión o tuvo que terminar en esa conclusión, y sobre todo para analizar si han cambiado las condiciones informativas, cognoscitivas, políticas o sociales en las que la política se desenvuelve, de manera que el análisis pueda proponer sin veleidades otras opciones de acción que harían que la política nueva se enfocara mejor hacia los objetivos de valor público, los precisara mejor, y desarrollara acciones causalmente más eficaces.

Para ello el análisis debe reconstruir (selectivamente) el proceso social y político que estuvo en el origen de la PP en curso o en estudio. El primer paso analítico consiste en indagar cuáles fueron los hechos sociales que ciudadanos y políticos calificaron como problemas de interés público y que llegaron a colocarse en la agenda de gobierno y a situarse acaso como un problema público de alta prioridad gubernamental, dando origen a la necesidad de formular una PP de respuesta. Para ello, se deberá averiguar cuáles fueron los actores sociales que crearon el problema y las acciones que emprendieron para llamar la atención de la sociedad, así como conocer cuál fue la información y cuáles las evidencias o argumentos que los promotores de la política emplearon para convencer a la sociedad y justificar (si es que lo hicieron) que se trataba de un problema de real interés público que el Gobierno debía necesariamente atender para evitar males públicos mayores, entre otras razones. El análisis deberá también averiguar cuáles fueron eventualmente los otros actores sociales que se opusieron a que determinados hechos sociales fueran considerados problemas públicos y cuáles argumentos presentaron (si es que lo hicieron) para oponerse o corregir o matizar las posiciones de los activistas e impedir que el planteamiento del problema llamado público fuera aceptado tal cual por el gobierno y penetrara en la agenda del gobierno sin modificaciones. En suma, el análisis está destinado a reconstruir el llamado «proceso de formación de la agenda de gobierno», el proceso mediante el cual una cierta situación social es construida progresivamente en problema público, tema de acción de gobierno y objeto de una PP, proceso que es naturalmente pluralista en propuestas y frecuentemente polémico.

La lectura del proceso llevará al analista a descubrir los errores, omisiones, restricciones y acoso imposiciones que gravaron el análisis pasado y la decisión pasada y que explican también por qué los analistas de entonces, a pesar de sus buenos análisis y cálculos, terminaron de buena fe o resignadamente por recomendar ciertas acciones y dejar de lado otras. Los errores, defectos y omisiones en que incurrieron los promotores, analistas y decisores de una política podrán ser de orden informativo y cognoscitivo, pero podrán ser también de orden político, lo que ocurre cuando las fuerzas políticas interesadas en una política descartaron o rehicieron el análisis para evitarse costos políticos, neutralizar consecuencias electorales adversas o no ocasionar deterioros a la reputación social del Gobierno. Va de suyo que los errores y defectos cognoscitivos son superables mediante (auto)crítica, que se nutre de nueva información y evidencias, pero los errores y defectos por causas políticas, aunque pueden ser identificados y criticados con toda facilidad, son empero de difícil superación mientras no se creen mayorías políticas convincentes de apoyo.

El segundo paso analítico, más fino y crucial, consiste en indagar cuál fue la definición específica del problema (por ejemplo, del desempleo, de la pobreza, del incremento de la criminalidad, la migración, la destrucción ambiental...) que difundieron los promotores de la política, la que hizo suya el Gobierno o la que aceptaron finalmente los legisladores o los sectores sociales interesados en que se pusiera en marcha una PP para atender el problema. Por consiguiente, habrá que conocer con precisión los hechos sociales que los promotores, analistas y decisores consideraron que eran los elementos que constituían el problema y representaban su gravedad, así como conocer las causas o los factores a los que promotores, analistas y decisores imputaron la existencia y el crecimiento de esos componentes indeseables constitutivos del problema. Una vez descubiertos los componentes y las causas del problema público, el trabajo del analista de la PP consiste en pronunciarse sobre la corrección o incorrección de la definición/explicación del problema que la PP en curso hizo suya y que definió la estructura de la política y sus resultados. Para ello, recurrirá a la información disponible fiable, a los resultados probados de la investigación teórica y de la aplicación tecnológica o a las historias de éxito y mejores prácticas (mejores PP) que acreditan otros gobiernos que atacaron el mismo o semejante problema.

El análisis de corrección puede tomar dos caminos. El primero consiste en comparar la definición y explicación que la PP hizo suya con la definición del problema y las hipótesis explicativas que aceptan las comunidades científicas (de medicina, ingeniería, química, biología, sociología...) a fin de descubrir el tamaño y tipo de la brecha que se abre entre ellas, las limitaciones conceptuales de la política, e iniciar las modificaciones convenientes. Este camino, en el que el racionalismo del comportamiento público parece ser el criterio o la norma de decisión, es en principio de utilidad innegable, pero enfrenta restricciones considerables. La PP está llamada a incorporar una definición/explicación del problema que con frecuencia debe ser diferente de la científica, tecnológica o académica por varias razones: *a*) porque los problemas públicos que hay que atender (por ejemplo, resolver la violencia intrafamiliar, la deserción escolar, la desertificación, la criminalidad urbana...) no han sido objeto de estudio científico, no hay teoría; o *b*) porque esos hechos sociales no son simplemente casos particulares de una norma científica o tecnológica universal que los comprende; y *c*) porque si el Gobierno asumiera la definición/explicación científica le sería imposible actuar y atacar el problema por cuanto estaría obligado a desarrollar acciones que traspasan sus fronteras legales, económicas y políticas, creando entonces problemas más graves que los que

pretendía resolver. Hay definiciones/explicaciones que son correctas cognoscitivamente pero que no podrían serlo en el terreno de la PP por ilegales, excesivas en costos (obligando al Gobierno a desatender otros asuntos) o repudiables políticamente.

Otro segundo camino, más limitado, consiste en mostrar que existían otras opciones de definición y explicación del problema y que, aun si distantes de la científica, la PP habría podido asumirlas pues eran susceptibles de llevarse a cabo en el marco de las leyes vigentes, los recursos financieros y el contexto político de gobernabilidad. Esas opciones de política habrían atacado comparativamente de modo más eficaz los componentes y causas de la situación problemática, reduciendo o neutralizando por lo menos sus componentes más nocivos, pero fueron descartadas por intereses políticos, inclinaciones ideológicas o simplemente ignorancia y mal cálculo de sus consecuencias. Señalar las opciones de acción que se dejaron de lado y los factores que motivaron su olvido y descuido, así como mostrar comparativamente su mejor rendimiento, es un buen paso para mejorar la calidad de la decisión de la PP. En todo caso, la corrección del análisis de una política alternativa y, en consecuencia, la baja probabilidad de que el Gobierno caiga en decisiones erróneas está determinada por el tipo y grado de información e investigación que un Gobierno encuentra disponibles en su sociedad. No es casual que los gobiernos de países atrasados sean más propensos a decidir políticas equivocadas debido a la escasa información y conocimiento acumulado sobre la realidad social¹⁴.

El tercer paso analítico consiste en conocer los criterios que fueron más influyentes en el momento de construir las opciones de acción para atacar el problema público y de seleccionar la opción que se convertirá en la PP del Gobierno. El cuidadoso estudio del proceso mediante el cual fue tomando forma la deliberación y la decisión del Gobierno es fundamental, entre otras razones porque puede ser que la politización del enfoque analítico y de la decisión sea el responsable de los magros resultados de una PP, pero en otros casos pueden deberse los incumplimientos y malos resultados al exceso de un criterio drástico y unilateral de eficiencia económica; criterio que llevó a tomar decisiones que no incluyeron suficientemente la consideración de las reacciones políticas que suscitaría la PP y que tampoco mostraron que el cuidado por la eficiencia económica se traduciría en eficacia social, con impactos que reducirían males sociales o generarían valor público. Aquí la averiguación del criterio que dominó el análisis y la decisión (¿racionalidad económica estricta, viabilidad política, factibilidad administrativa?) es crucial para entender el comportamiento desviado o ineficiente de una PP, razón por la cual la renovación o innovación de una política alternativa depende ante todo de la posibilidad de desnudar, criticar y modificar el principio del análisis y diseño de la política. El punto débil no se encuentra en defectos de información o conocimiento sino en la parcialidad del criterio preferencial de la decisión que tomaron las autoridades y funcionarios de un Gobierno excluyendo otros enfoques concebibles y ejecutables de formulación de política.

Por último, el análisis de la política en curso deberá tomar en consideración cuál fue el proceso de implementación y gestión de la política que se consideró apropiado para que la PP se desarrollara por el trayecto que terminaría en la meta de los resultados deseados. En efecto, puede ser que el análisis del problema público y la selección de la acción hayan sido correctos, por lo que los eventuales problemas y defectos de la política no se ubican en su fase predecisional de análisis y diseño, sino en su fase posdecisional de comunicación, operación y gestión de la política. Aquí el análisis de la PP toma la forma de un análisis organizacional, gerencial y operativo de la administración pública y su trabajo consistirá en valorar la estructura administrativa de la organización (su distribución de autoridad y división del trabajo conforme a su esta-

tuto orgánico y reglamento interno), a la que se encargó la puesta en marcha de la política, o la configuración interorganizacional responsable de la PP, cuando se prescribió a varias dependencias gubernamentales que interviniesen en la efectucción de la política y la producción de sus objetivos o cuando la PP requirió la asociación de las dependencias gubernamentales con organizaciones privadas y sociales. El ojo clínico del analista deberá concentrarse primero en analizar la estructura administrativa, su distribución de autoridad y división del trabajo; identificar si en el caso de la PP existió una división apropiada del trabajo (sin confusiones, sobreposiciones, redundancias entre los agentes participantes) y si se establecieron especificaciones o estándares de actividad para los participantes (y, si establecidos, se respetaron); si se diseñó la secuencia operativa o el flujo de trabajo o no hubo tal cosa como un programa razonablemente preciso de acción con indicaciones de responsables y tiempos; si se fijaron estándares básicos de desempeño, producto y resultado o simplemente se dejaron sin precisarlos o comunicarlos con claridad. Asimismo, deberán examinarse cuáles fueron los patrones de dirección que siguieron los directivos encargados de la política en sus tareas de seguimiento, acompañamiento, medición y evaluación del desempeño del personal. Muchos análisis ponen el dedo en la llaga de la pobre administración de la PP, que muestra defectos en la estructura organizativa, las pautas de dirección y el sistema de trabajo o señala incumplimientos y negligencias operativas, a pesar de estructuras idóneas y procesos de trabajo apropiados¹⁵.

En la disciplina de la PP ha habido discusiones muy agudas acerca de si el proceso de implementación de la PP debía seguir el modelo jerárquico-burocrático de la Administración Pública tradicional o si justamente este arreglo era el causante de los estancamientos y fracasos del desarrollo de la política y debía sustituirse por esquemas organizativos «posburocráticos», descentralizados, en los que se otorga poder de decisión a los niveles operativos de la organización y en los que el principio de actuación es lograr la calidad del servicio en beneficio del ciudadano más que la observancia rigurosa de normas y procedimientos, que por definición no podrán contemplar la variación de las situaciones reales y condenarán supuesta o realmente a las PP, en particular a las políticas de servicios, a decepcionar las expectativas de los ciudadanos, generar inconformidades y no alcanzar el impacto social programado. En cualquier caso, habrá que preguntarse y responderse cuál es el modo de organización, dirección y operación que una política requiere para ser llevada a cabo de forma eficaz, si es el arreglo centralizado o el descentralizado, si es la organización y gestión que define en modo preciso los estándares de actividad y producto o la que no establece estándares de desempeño y deja abierta la posibilidad de que el operador público haga sobre la marcha los ajustes necesarios en respuesta a la variabilidad de demandas y situaciones... Más aún, la discusión sobre la idoneidad de la estructura o la gestión centralizada o descentralizada para la eficacia de la política no puede evadir la averiguación acerca de la existencia, tipo y cumplimiento de las normas/estándares de actividad, insumos, producto (propiedades del bien o servicio) y resultado que la PP ha de observar y obtener en sus estaciones intermedias y en su estación final para poder ser considerada eficaz; de otro modo la PP se vuelve un curso de acción sin coordenadas o parámetros de evaluación y no se podría afirmar si hubo progreso o estancamiento en la atención del problema, si solución del mismo problema o agravamiento¹⁶.

3.3. Análisis de la integración de la política

La PP está compuesta o integrada por *programas*, aunque (como ya dicho) el concepto de programa no provenga de la gramática o mundo de sentido de la PP, sino del mundo de

la presupuestación/financiación pública, al que no interesa o le es indiferente conocer el proceso social y político mediante el cual ciertos hechos sociales se volvieron problemas públicos y resolverlos se volvió el objetivo de una PP. En la perspectiva financiero-presupuestal se da por supuesto que existe una PP, validada y decidida por autoridades públicas legítimas, y que en razón de los beneficios públicos que la política aspira a generar, al resolver problemas públicos y neutralizar males sociales, es una obligación estatal proveerla de los recursos necesarios para que esté en aptitud de desarrollar sus actividades.

El interés de la presupuestación/financiación pública se enfoca principalmente a estimar de manera precisa los costos de operación que implica la ejecución de las acciones de cada una de las PP que los gobiernos han decidido emprender y da por sentado la importancia pública de la política. Asimismo, busca asegurar que la eficiencia económica sea el criterio principal en la estimación de los recursos de una PP (así como su asignación y uso), debido a la escasez de los recursos públicos y a la pluralidad de funciones y objetivos que el Estado debe cumplir y realizar simultáneamente. Es lógico por ello que el Gobierno exija a sus organizaciones y a su personal listar las acciones que se necesita poner en movimiento para estar en condiciones de realizar sus encargos públicos y que exija a la vez que las acciones estructuren sus varios componentes de una manera racional, de modo que se pueda conocer, estimar y justificar racionalmente sus costos de operación y la cantidad de sus recursos necesarios. El «programa» representa justamente un modo de ordenar racionalmente los varios componentes de las acciones del Gobierno¹⁷. En virtud de ello, el programa es la acción de gobierno que merece recibir y consumir recursos públicos¹⁸. Dicho sea de paso, en muchos estados, la PP se ubica más en el terreno del discurso del Gobierno más que en el de los recursos. La PP no es una actividad que disponga directamente de recursos públicos y no existe como tal ni en las categorías del presupuesto ni en la cuenta pública. Los programas particulares que integran la política y que la política determina son los que disfrutan de recursos públicos, los que aparecen en las listas de las cuentas públicas y los que son objeto de auditoría. En la perspectiva de las finanzas públicas, la PP es una realidad abstracta, que existe concretamente en tanto en cuanto es el continente de un determinado número y tipo de programas presupuestados.

La estructura de un programa, como la de una política, es también la de un conjunto de acciones intencionales y causales. Pero su característica propia es que se trata de un conjunto de acciones orientadas a la realización de determinadas *realidades particulares* que en su conjunto integran o constituyen esa realidad social compleja y global que es el objetivo último de la PP y que llamamos, por ejemplo, la seguridad pública, el desarrollo social, la educación pública, la salud pública, el ambiente, el territorio... Por el lado de su intencionalidad, el programa señala sus objetivos, que se desagregan y precisan luego en metas o resultados particulares (observables, mensurables). Por el lado de su operación causal el programa implica agentes que son organizaciones y personas (número de, perfil de competencias y destrezas requeridas, responsabilidades...), acciones (estándares, especificaciones y procedimientos de, secuencia de operaciones, instrumentos y equipos...), tiempos de ejecución de las actividades y de realización de los productos intermedios y final, sistemas de información, seguimiento, medición y evaluación de las actividades, productos y resultados. En los casos correctos, los programas ratifican su naturaleza de ser componentes particulares constitutivos de la política, de modo que son congruentes en sus metas y actividades con los lineamientos y objetivos generales de la PP y contribuyen a su realización.

En los casos incorrectos, los programas tienden a elaborarse siguiendo una lógica propia, sin referencia a la política que integran, de modo que alcanzan autonomía propia y parecen ser ellos las políticas públicas, con el resultado de que la PP se vuelve una constelación de programas independientes, no funcionales¹⁹.

En el enfoque de las finanzas públicas (presupuestación y asignación de recursos, incluida) el centro del análisis consiste en estimar el monto de recursos que los programas de una PP necesitan y estimarlos a partir del principio de la eficiencia económica de las acciones, por lo que se exige a los programas que ofrezcan cálculos correctos de costo-beneficio, costo-eficacia, que justifiquen o demuestren que sus acciones programadas pueden producir sus objetivos y mantener o incrementar los beneficios sociales al menor costo posible y razonable. Cuando el análisis de la PP es controlado por los economistas, esta operación analítica representa el corazón del análisis de la PP, mientras es más bien el corazón del análisis financiero de la política o de una concepción particular de la disciplina de la PP como actividad de análisis enfocada a la asignación eficiente de recursos públicos. El enfoque de costos en el análisis es algo necesario e importante, en tanto en cuanto la robustez financiera del Estado y el uso responsable de los impuestos de los ciudadanos son elementos incuestionables de un Estado eficiente y responsable en el cumplimiento de sus funciones públicas. Pero es insuficiente si se vuelve el enfoque exclusivo y dominante, pues puede generar más problemas que respuestas²⁰.

Sin embargo, existen análisis económicos que prestan cada vez más atención a los resultados de la acción del Gobierno, a la eficacia social de las acciones y no solo a su eficiencia económica: *a la eficacia social de la eficiencia económica*. Esta tendencia se acelera cuando muchos gobiernos empiezan a revisar y abandonar la «estructura programática» de sus presupuestos (el caso de Nueva Zelanda es considerado paradigmático) y avanzan hacia formas de «presupuesto por resultados», en línea con temas y exigencias de Nueva Gestión Pública. El presupuesto por resultados va más allá de la exigencia de que el logro de los objetivos de un programa se realice con los menores costes posibles, y se distingue básicamente por su exigencia de estimar el valor público que los objetivos realizados generan, el valor social de los resultados del programa o la política, y conforme al grado de valor social de los resultados se determina la cantidad de los recursos necesarios. En este enfoque habrá programas que por la valía de sus resultados merecerán mayor asignación de recursos, sin menoscabo de la racionalidad económica en las actividades. Es una visión apropiada del gasto público, pues es evidente que se realizan eficientemente muchos objetivos programáticos que no generan gran valor social o que no arrojan resultados de valía social en el presente y para el futuro. Dicho de otro modo: existen muchos programas que son costoeficientes en sentido estricto pero cuya eficiencia económica no se ha traducido en eficacia social, en cuanto las operaciones —aun si eficientes— no han generado efectos o resultados que muestren que se han superado las situaciones sociales indeseadas, tales como la disminución de la pobreza y la desigualdad, la disminución del deterioro ambiental o el incremento del capital intelectual de la generación joven de una sociedad. Por consiguiente, han crecido recientemente los análisis económicos que buscan asignar los recursos desde la perspectiva de los resultados sociales y de su valor público o social y, en consecuencia, que han establecido con mayor precisión la relación que existe (o debe existir) entre los costos óptimos de ejecución de la PP y sus resultados o impactos sociales reales, valorados por los cambios positivos que han ocurrido en las realidades sociales que la política atiende; y cambios que pueden ser constatados y hasta medidos, previa definición de indicadores.

Al incluir el acento en la eficacia o valía social de la PP, el análisis económico refrenda su exigencia respecto al componente costoeficiente de las acciones y dispone de numerosas evidencias a su favor, pues es de sobra conocido que los varios tipos de ineficiencia económica de los programas suelen ser los mayores obstáculos de su eficacia social²¹. No obstante, el análisis descubre que hay que integrar otros componentes de la acción (el administrativo, por ejemplo) para que una política esté en condiciones de producir los cambios sociales de valor. Descubre asimismo la complejidad de los entornos sociales y políticos en los que se mueve la política, de modo que la máxima eficiencia económica de la actuación pública es insuficiente en aquellos contextos de hostilidad, descomposición social o de velocidad del cambio, que escapan al control del Gobierno y su Administración Pública.

Muy probablemente no tendrá mucho sentido para el analista otorgar la máxima importancia a la dimensión administrativa de la política y, en consecuencia, dedicarse a examinar de manera minuciosa los componentes operativos de los programas para evaluar su existencia, corrección o cumplimiento. Sin embargo, la brecha que existe entre los resultados deseados de la PP por su valor social y los resultados empíricamente logrados tiene su explicación más frecuente en la estructura (inexistente, incorrecta o solo discursiva) de los programas y, más a fondo, en las operaciones de los programas, que pueden ejecutarse sin respetar los estándares y procedimientos establecidos o, peor aún, la brecha puede explicarse por los agentes mismos encargados de la política cuando carecen de las capacidades, destrezas y motivaciones apropiadas para la tarea. A esto se debe que la evaluación de la PP consista hoy en gran medida en evaluar los resultados que arrojan los diversos programas particulares que integran una PP, de modo que la evaluación sumaria o global de una política es el resultado de la evaluación de los productos que aporta cada uno de los programas particulares y de sus resultados sociales.

Del hecho que en muchos de nuestros regímenes político-fiscales los programas son los constituyentes de una PP se sigue que lo que reviste el más alto valor en el análisis de una PP es examinar rigurosamente el conjunto de los programas que integran una política y evaluar si existe entre ellos un eslabonamiento acumulativo y coherente de sus principios de acción, instrumentos y productos, de modo que las acciones y resultados de los programas particulares estructuren un sistema de acción pública que se mueve en la misma dirección y en el que cada programa representa un componente funcional de la PP que ofrece aportes relevantes para el logro de los objetivos: *la PP como sistema de acción*. Sin embargo, con frecuencia, el análisis muestra que los programas se mueven con una lógica propia y alcanzan a tener tal independencia entre sí y tal autonomía que se vuelven casi «políticas» por sí mismos, autocontenidos, con el efecto de provocar redundancias, inconexiones y contradicciones, de modo que la PP en estudio se muestra como un mundo desordenado de actividades, incoherente, fragmentado, sin sentido de dirección y desperdiciador de recursos. Justamente el desorden o la incoherencia de los programas que integran una PP es la causa principal del mal desempeño de esta y de la irresponsabilidad gubernamental. En contraste, el análisis que habrá de sustentar la nueva política, si no quiere repetir o agrandar los errores del pasado, deberá prestar atención a la estructura de cada uno de los programas y presentar propuestas sobre la manera de eslabonarlos, complementarlos, «sinergizarlos» y hacerlos fibras interdependientes de una trama o sistema de acción gubernamental o de acción pública. El merecido énfasis puesto hoy en la «transversalidad» de las políticas se mueve en esta dirección y trata de poner remedio a la frecuente inconexión e incoherencia entre los programas de una PP.

3.4. Análisis de la política componente de una historia y un contexto social

Por último, el análisis debe rebasar la elaboración de la política y escapar a la prisión conceptual de pensar en la PP como una realidad autocontenida, cuyo diseño y rendimiento puede explicarse y lograrse sin necesidad de examinar el contexto en que la política se ubica y desarrolla, mientras el contexto representa muchas veces o las más de las veces el conjunto de factores causales que ha impedido un buen análisis, diseño e implementación de la política o el conjunto que puede favorecerlo. El análisis del contexto es algo periférico en la disciplina de la PP, que suele considerarlo como objeto de conocimiento de la ciencia o de la sociología política más que de las ciencias de política. La disciplina de la PP desde su origen se ha concentrado sistemáticamente en el proceso de decisión de la política (o el proceso de decisión del Gobierno), por lo que el estudio de la historia y contexto social de la PP se ha encargado a la sociología y a la ciencia política. Sin entrar en discusión y consideraciones más precisas, conviene solo apuntar que una mirada analítica capturada por el proceso decisorio de la política, que sea indiferente o incapaz de ubicarla en su historia y contexto social, terminará por no descubrir ciertos factores decisivos que ora son pesadas restricciones ora oportunidades desaprovechadas o por aprovechar.

La primera cosa que no puede perder de vista el análisis es que la política en curso y la política nueva tienen una historia de análisis y decisión detrás de ellas, y que ellas mismas son eslabones de esa historia política, social e intelectual, difícilmente fluida y progresiva, y la cual está hecha en cambio de rodeos, altibajos, frenos y aceleraciones, que pesan en el momento de definir los problemas, discriminar las expectativas, calificar los objetivos, recomendar las opciones de acciones y seleccionar los instrumentos. Hay inercias intelectuales y políticas que hipotecan el análisis, el diseño y la decisión de la política o la hacen naufragar. Gobierno y sociedad por años han caminado con concepciones, preferencias y expectativas específicas que modelan el análisis y la decisión de la PP para bien o mal, para su éxito o fracaso. Un botón de muestra de esta situación de historias y contextos sociales influyentes en el análisis o que lo distorsionan lo ha sido nuestro estatismo y nuestra tradicional desconfianza en las capacidades de la sociedad económica y civil en el momento de diseñar y echar a andar una política, de tal modo de que la PP dependía del análisis que realizaba su cuerpo tecnoburocrático y su ejecución se reducía a la acción gubernamental y desperdiciaba o subutilizaba los recursos de la sociedad. Revertir esas inercias y proclividades no es solo un asunto de ilustración intelectual o de pedagogía cívica, sino que suele ser el resultado de un evento político significativo, como el que puede dar a raíz de crisis, movilizaciones o cambios políticos, tal como ha ocurrido en varios países con la democratización de los regímenes autoritarios o con la liberalización de la economía frente a un intervencionismo estatal innecesario.

En continuidad, el análisis no puede perder de vista tampoco la configuración y dinámica del contexto político en que nace y se decide una PP. De nuevo, el modo y alcance del régimen político, su rigidez y clausura o su apertura para encontrar consensos básicos, su equilibrio o bloqueo entre poderes, es crucial para el análisis, el diseño, la decisión e implementación de la política. Por ejemplo, los regímenes democráticos recientes han registrado cómo buenos análisis y propuestas de la PP han sido derrotados por la supervivencia de las prácticas y fuerzas políticas del viejo sistema, por la ausencia de un nuevo diseño institucional que regulase las relaciones entre los poderes públicos y entre estos y la ciudadanía, o por la rigidez y mezquindad de las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo.

Asimismo es relevante en el momento del análisis de la PP tomar en consideración el estado que guarda la Administración Pública, conocer sus límites y alcances, sus defectos, vicios y virtudes. Una administración no acostumbrada a la observancia de la legalidad, a la conciencia de costos, a la exigencia de laboriosidad y eficiencia, carente de un sentido básico de responsabilidad pública, representa un mundo operativo que bloqueará cualquier PP innovadora, exigente o que implique evaluación del desempeño y guerra contra la corrupción y la arbitrariedad. Lo mismo puede afirmarse si el análisis de la PP no conoce cabalmente los alcances de la sociedad económica y de la sociedad civil, con el resultado de que el análisis y diseño de las políticas tenderá a exaltar o a menospreciar las posibles contribuciones que la empresa privada y la organización social aportarían a la solución de los problemas públicos y a la producción de situaciones sociales de calidad y beneficio común. El desconocimiento de la capacidad real de la sociedad económica y civil, combinado con las inercias e inclinaciones de ciertas tradiciones de cultura política, puede tener como efecto reproducir una historia social estado-céntrica, según la cual la política pública es solo la política gubernamental, o de creer optimistamente en la responsabilidad cívica y la capacidad técnica de nuestros ciudadanos, actores económicos y civiles, situación que está aún por acreditarse.

En conclusión, el análisis de la PP es una actividad intelectual multidimensional, de muchas capas y muchos puntos cardinales. El rigor intelectual, metodológicamente cultivado, es una condición necesaria, así como lo es también la capacidad de hacerse nuevas preguntas y la disposición a explorar nuevos caminos. Crucial es la voluntad de no aceptar que la política se vuelva solo un hecho de poder o de conveniencia, insubordinado a las exigencias de la razón valorativa y empírica e indiferente a las aspiraciones de una vida en sociedad segura, próspera y justa. La PP pretende ser un análisis comprometido con valores humanistas y cívicos y sensatamente arraigado en el conocimiento técnico. Reproduce, por ende, la tensión entre juicios de valor y juicios de hecho, valoración y facticidad, que es la cruz de las disciplinas sociales pero también su inagotable energía de innovación.

Notas

- ¹ En la historia de la disciplina de la PP son observables dos corrientes que tienen enfoques distintos y hasta encontrados en determinados temas de políticas. Una corriente estudia el proceso de formulación y ejecución de la política, tal y como sucede, y presta atención a los factores políticos que se hacen presentes e inciden en el proceso decisorio, considerando a la PP decidida como el producto de un necesario arreglo político entre centros de poder, en el que el análisis tiene un peso relativo. En este enfoque, la disciplina de la PP no sería más que un capítulo de la ciencia política en su sentido aceptado. Otra corriente estudia el proceso de formulación y ejecución de la política con el propósito de conocer y señalar la que es idónea para producir los objetivos públicos deseados. Este enfoque cognoscitivo técnico, orientado a la eficacia y eficiencia de la política, que es el enfoque distintivo de la PP respecto de la ciencia política, presta atención a la calidad cognoscitiva de la decisión y se dedica a identificar su idoneidad causal para producir sus objetivos, aunque registre y explique la dinámica de los intereses y poderes políticos en el proceso. Por lo demás, el fundador de la disciplina, Harold D. Lasswell, vio bien el asunto de la dualidad y acaso tensión cognoscitiva entre los dos posibles enfoques, cuando distinguió entre «el conocimiento de» la política, que consiste en describir y explicar el proceso de la PP tal como sucede, operación que descubrirá obviamente los rostros del poder, y «el conocimiento en» la política, que es la tarea intelectual de que la información, el concepto, el análisis y el cálculo influyan en la formulación y selección de la política.
- ² El análisis causal se desarrolla basándose en *a) información* objetiva sobre los hechos sociales que se consideran socialmente problema público u objetivo de interés público; *b) en conocimiento* acerca de los componentes y las causas del problema público u objetivo social deseado; y *c) en el cálculo* del tipo y costo de las acciones que se consideran idóneas para resolver los problemas o producir los objetivos.
- ³ Por ejemplo, el objetivo «sociedad sin pobreza», «seguridad pública urbana», «conservación de la biodiversidad», «equidad de género», «disminución de la pobreza»... se desagrega o traduce en un conjunto de hechos o situaciones sociales susceptibles de ser observadas y sobre las cuales los gobiernos pueden de manera realista hacer algo con los instrumentos que tienen legalmente a su disposición.

- ⁴ En el lenguaje administrativo se emplea la expresión «función(es) pública(s)» para denotar las actividades que los poderes públicos llevan a cabo para realizar los objetivos permanentes del Estado, prescritos constitucionalmente, y cuyos efectos son considerados de beneficio público o de beneficio para la sociedad en su conjunto. Hablamos así de las funciones públicas de la seguridad pública, la educación pública, la salud pública, el desarrollo o la seguridad social, el cuidado ambiental... En la práctica las funciones públicas permanentes del Estado se desagregan o manifiestan en acciones específicas del Gobierno (y la ciudadanía), orientadas a realizar ciertos objetivos o resolver ciertos problemas que son considerados de interés público y responsabilidad gubernamental por ser realidades que caen dentro del ámbito de la función pública.
- ⁵ En gran número de países, debido a que la estructura de la presupuestación/financiación pública es programática, los *programas* suelen ser las acciones concretas que los gobiernos llevan a cabo para realizar sus funciones públicas y atender los problemas públicos. En este contexto, conforme al nivel de abstracción del concepto, la PP puede ser considerada un programa específico, pero sin olvidar que el concepto o término programa proviene de otra gramática, la financiera pública, y no de la de política pública. O bien la PP puede ser entendida como el conjunto estructurado de programas, cada uno de los cuales sigue los lineamientos y objetivos generales de la política, pero a su vez ataca problemas, componentes o hechos particulares de esa situación social que calificamos como problema público, crítico o no. En este sentido lo que solemos llamar política de seguridad, de salud, educativa, ambiental, agrícola o de transporte...es (debería ser) un conjunto estructurado y coherente de programas cuyas acciones abordan determinados componentes particulares del problema mayor o integral que denominamos inseguridad pública, destrucción ambiental, pobreza, mortalidad infantil, bajo desempeño escolar, violencia intrafamiliar, infraestructura obsoleta...
- ⁶ Por «estructuración» se entiende que la PP tiene una configuración delimitada, establecida por el número, tipo e interrelación de sus componentes. Dado que la PP está constituida o integrada por acciones, intencionales y causales, entonces su estructuración está determinada tanto por las normas valorativas, jurídicas y morales, que sustentan la validez de los objetivos que se persiguen, como por las normas técnicas y gerenciales que sustentan la eficacia o eficiencia de las acciones que se emprenden para realizarlos.
- ⁷ Por «origen» se entiende que la estructura o configuración de la PP es el efecto o resultado de un conjunto de acciones y decisiones sociopolíticas antecedentes (articuladas o no), que consideraron un hecho social como problema, definieron de un determinado modo el problema público, lo colocaron en la agenda pública como tema de importancia e influyeron en la configuración de la política decidida para resolverlo.
- ⁸ Por «integración» se entiende que la PP está compuesta por un conjunto ordenado de componentes o elementos, que son básicamente las acciones intencionales y causales que el Gobierno —o el Gobierno en unión con actores de la sociedad económica y civil— llevan a cabo por considerarlas idóneas para la realización de los objetivos o solución de los problemas.
- ⁹ Los «programas» en su concepto hacen referencia a la gramática u orden de sentido de las *finanzas públicas/presupuestación pública*, debido a que los presupuestos (la estimación de los recursos requeridos por una PP) tienen hoy una estructura programática en muchos países. Los programas son, como las PP, también acciones intencionales y causales, pero se dirigen a realizar objetivos o metas particulares que desagregan los fines u objetivos mayores y más complejos que integran una PP (educativa, ambiental, de seguridad, de salud, agropecuaria...). Siendo la PP el continente de un determinado número de programas, es posible pensar que el conjunto de los programas puede ser un todo integrado o un agrupamiento inconexo. De manera importante, por la estructura programática del presupuesto público, los programas son las únicas acciones gubernamentales que son susceptibles de recibir y utilizar recursos públicos en su operación. En este sentido, los programas están determinados valorativa y cognoscitivamente por el diseño de la PP, pero económicamente los programas determinan la operación de la PP, su existencia.
- ¹⁰ Estos errores, defectos y olvidos se pueden encontrar en diversos lugares y momentos del desarrollo de la política. Pueden ser de operación y de gestión (es decir, problemas y defectos de implementación de la decisión de la política), pero pueden ser también errores, defectos u omisiones de información, conceptualización y análisis en el momento de plantear y explicar el problema público en cuestión o en el momento de construir las opciones de respuesta o al momento de argumentar las ventajas de una opción de acción sobre otra.
- ¹¹ En mucho mi entendimiento de la manera en que se realiza concretamente el análisis de la PP en los gobiernos se inspira en el incrementalismo o «método de comparaciones sucesivas limitadas», propuesto por Ch. E. Lindblom en su conocido artículo «La ciencia del cómo salir del paso» (1959).
- ¹² Esta observación sostiene una relación de complementariedad entre los planes generales de gobierno y las PP sectoriales. Sin embargo, se ha desarrollado en tonos polémicos un debate explícito y duradero sobre *la relación entre Plan y Política Pública*. La disciplina de la PP, desde su nacimiento, propuso deliberadamente la idea de gobierno por políticas públicas como el modo propio de gobernar de las democracias, dotado de superior eficacia que la idea de gobierno por planes, que ha sido el característico de los gobiernos autoritarios y de sus atrasos y fracasos. «Plan» pertenece a la gramática de la planificación estatal, que ha sido considerada como el instrumento por excelencia de la dirección del Gobierno y que ha llegado al extremo (socialista o estatista) de suponer que todos los ámbitos de la vida social y económica son planificables por el Gobierno, susceptibles de intervención y regulación estatal, y que los ciudadanos pueden ser forzados a determinados comportamientos que serán controlados por el poder público, con el añadido de que el plan global e impositivo es de eficacia contundente para el desarrollo social y el bienestar universal de las personas. «Política Pública», en sentido contrario, parte del principio liberal y republicano de que no todos los espacios de la actividad económica y social de las personas y grupos son susceptibles de planificación, intervención o imposición estatal, en razón de su calidad de actividades libres (estatalmente reconocidas y garantizadas). En los regímenes democráticos las libertades civiles y políticas de los ciudadanos están protegidas, el mundo del interés o bien público está reservado a específicos campos de acción (certidumbre jurídica, seguridad pública, bienes públicos, servicios públicos de justicia) y lo que se considera problema público, interés público, valor público es algo públicamente construido, ciudadanamente estipulado, e no gubernamentalmente prescrito en modo inconulto o impuesto. En consecuencia, en la sociedad puede haber campos de actividad humana planificables, pero también campos en que existe al máximo un marco regulatorio como referencia para las decisiones particulares de los ciudadanos («políticas regulatorias») o campos que pueden ser atendidos mediante políticas que toman la forma de sinergia entre los recursos públicos y privados. Dicho de otro modo, las PP definen lo que el Gobierno directamente o en asociación con particulares y organizaciones sociales habrá de hacer para cumplir con sus funciones públicas y resolver problemas públicos, mientras Plan en sentido estatista va más allá y significa lo que la sociedad obligatoriamente debe hacer sin más por instrucciones del Gobierno, el exclusivo agente público. En democracia lo público no está gubernamentalmente monopolizado. Obviamente la PP es un plan de acción, un

plan específico y particular de acción para la producción de determinados objetivos, pero no tiene la aspiración holística imposible de la planificación total de la acción de la sociedad. Dos son las razones: a) la imposibilidad cognoscitiva y técnica de la planeación total, que se traduce en fracaso directivo o administrativo; b) la imposibilidad práctica del consenso, que se traduce en ilegitimidad política, dado que forzar a las personas a ejecutar determinados comportamientos en los ámbitos de las garantías individuales y derechos civiles suscitará inconformidades, críticas, cambio de preferencias electorales, acaso levantamientos. Estos dos límites intrínsecos del gobierno por planes hacen inevitablemente eficaz su dirección. Fuera de la larga discusión conceptual, la relación conciliadora entre Plan y PP se entienden en la práctica de dos maneras: a) el Plan es el marco de referencia (imperativo o indicativo) de las PP, que son las concreciones sectoriales de los lineamientos de acción del plan; o b) el Plan es el universo de las PP que emprenderá el Gobierno del Estado para cumplir sus funciones públicas sectoriales y realizar sus objetivos públicos sectoriales, en el entendido de que la PP se desagregará en acciones específicas o «programas» para fines de estimación y gasto público.

- ¹¹ Uno de los momentos más interesantes y creativos de la disciplina de la PP ha sido la discusión acerca del fundamento que sustenta (o ha de sustentar) la elaboración de la política. El debate puede ser reconstruido como un continuo que se extiende desde el extremo de una política cuyo fundamento es (o se exige que sea) el análisis racional riguroso, sin tomar en consideración otros factores, hasta el otro extremo de una política que se origina en una mera transacción política sin incluir o importar las actividades analíticas, las cuales en el mejor de los casos se llevan a cabo posteriormente para facilitar la puesta en marcha de la política que fue decidida por la negociación y no por el análisis. Entre esos dos polos se ubican otros tipos de análisis que sustentan la decisión de la PP, que se distinguen tanto de la racionalidad estricta como de la pura concertación política pragmática. Son específicamente los varios análisis de *racionalidad limitada*, que son obligados en aquellas situaciones sociales y de gobierno en las que no se cuenta con la información suficiente o con la teoría y tecnología probada para poder armar un análisis plenamente sustentado, pero sin que ello implique renunciar a realizar el máximo análisis posible con los materiales cognoscitivos disponibles y a capitular aceptando que la formulación de la política sea simplemente el resultado de una negociación pragmática entre intereses particulares, lo cual deja la decisión del Gobierno sin el sustento cognoscitivo para argumentar ante representantes y ciudadanos acerca de su idoneidad o conveniencia. El tipo de análisis racional limitado toma muchas formas y tiene diversos desarrollos, pero hay uno que merece ser señalado por su equilibrio, «el análisis con partido tomado» (*partisan analysis*), a saber, el análisis que se pone en movimiento a partir de una visión preferida de la política, en cuya valía se cree, y cuyos datos, argumentos, cálculos y evidencias se emplean para defender la propia posición y rebatir otras propuestas de política en un diálogo que es político y cuyo desenlace puede ser el resultado de una negociación política, pero que no abandona las operaciones y resultados del análisis como referencia para el arreglo recíproco. Con frecuencia este es el tipo de análisis que puede y suele practicarse en aquellas situaciones gubernamentales que se caracterizan por restricciones cognoscitivas y por contextos sociales de pluralidad política activa y opositora.
- ¹² Con frecuencia los gobiernos tendrán que encarar a centros académicos y empresas especializadas de consultoría la realización de investigaciones específicas para disponer de información fiable y de explicaciones con evidencias suficientes sobre un determinado problema social de interés público que no ha sido objeto de investigación, por lo que se carece de información y se desconocen sus causas y su ritmo de expansión social.
- ¹³ La relación entre el análisis y la gestión de la PP es algo que permanece sin una solución satisfactoria tanto en la disciplina de la PP como en la de la Administración Pública. Desde su comienzo, por razones epistemológicas y de afirmación académica y profesional, la PP quiso establecerse como un campo de estudio disciplinario y de ejercicio profesional diferente de la AP, especializado en la decisión pública más que en su ejecución. Los analistas de política no eran sus administradores y, con frecuencia, eran los que prescribían lo que las organizaciones y personal de la Administración Pública debía realizar. Esta visión dicotómica del campo se afirmó con mayor fuerza cuando el análisis de la PP se convirtió en puro análisis económico de las decisiones y acciones, dejando fuera de consideración otras dimensiones de la política.
- ¹⁴ La existencia de normas de referencia es una condición necesaria para la gestión de una política. Sin referencia a normas la conducción sería ciega, y la referencia incluye tanto las normas reglamentarias de comportamiento de los agentes públicos como las normas técnicas. Es acaso posible distinguir entre las normas reglamentarias y las normas técnicas de la implementación de una PP, así como defender la posición de que las normas reglamentarias pueden ser más genéricas e incluir la posibilidad de diversas aplicaciones casuísticas, pero en muchos campos de la PP la precisión y claridad en las normas técnicas (por ejemplo, en políticas financieras, de infraestructura, vivienda, de salud, alimentación, ambientales...) es indispensable para que la PP arroje los resultados positivos previstos y no produzca males y necesidades.
- ¹⁵ El ordenamiento racional de los componentes del programa se estructura a la manera de «la acción racional respecto de fines», formulada por Max Weber, en el sentido de que los elementos de la acción se ordenan por su intencionalidad o la referencia a sus fines, así como por su racionalidad o capacidad causal para realizarlos.
- ¹⁶ Existe también un largo debate sobre la manera de entender la relación entre la PP y el programa. Mi posición ha sido sucintamente en la nota 4.
- ¹⁷ Sin entrar en detalles, el entendimiento de la PP como un conjunto integrado por un número de programas particulares lleva de inmediato a analizar si esos programas constituyen realmente un conjunto integrado de actividades—de modo que sus resultados se articulan y acumulan contribuyendo a producir el resultado general que la PP pretende alcanzar—o si, por el contrario, son una suma de actividades singulares que se desarrollan en modo paralelo e inconexo, no se consideran partes de un todo o eslabones de una cadena causal y no constituyen entonces una política. A esto se debe que hoy la evaluación estricta y relevante de la PP sea la evaluación de la congruencia o coherencia que existe entre los programas que la componen (*policy consistency, policy coherence*).
- ¹⁸ Esta posición manifiesta la acostumbrada tensión entre analistas de la PP, más económicamente orientados, y otros analistas que además de la visión de eficiencia económica toman en consideración otros componentes y desarrollos.
- ¹⁹ Un ejemplo de cómo las ineficiencias económicas causan ineficacias sociales o resultados sociales muy por debajo de los exigidos se puede encontrar en muchas políticas sociales de asistencia o de antipobreza. Las comunidades o las personas pobres reciben relativamente una muy baja proporción de los recursos económicos asignados en comparación con los recursos que se quedan las burocracias o que se desperdician por regulaciones y operaciones improcedentes. Una de las razones por las que se aprecian las políticas sociales «focalizadas» es porque su criterio estricto de eficiencia económica conduce a eficacia social.

La investigación jurídica: aspectos epistemológicos, metodológicos y culturales. El ejemplo del urbanismo^{1*}

✂ Resumen/Abstract: *El presente artículo analiza los aspectos epistemológicos y metodológicos de la investigación jurídica, así como los aspectos culturales que la diferencian de la investigación en otras disciplinas académicas. Desde el punto de vista epistemológico, se demuestra que el carácter prescriptivo del análisis doctrinal se presenta como la característica definitoria de la mayor parte de las investigaciones jurídicas teóricas, lo cual las sitúa dentro de la tradición de las humanidades, con sus metodologías y normas culturales correspondientes. La ausencia de una metodología explícita dentro de la investigación jurídica, tal y como se suele entender este término en el ámbito de las ciencias, se explica de este modo. Se observa asimismo que, tradicionalmente, esto ha entorpecido la comunicación entre los investigadores jurídicos y sus colegas de otras disciplinas. Así pues, este artículo profundiza en las diversas formas de razonamiento jurídico empleadas por los juristas con vistas a explicitar las múltiples metodologías implícitas que se utilizan de manera subconsciente. El artículo concluye con algunas recomendaciones para mejorar la calidad de la comunicación, así como el nivel de comprensión, entre los teóricos del derecho y aquellos que trabajan en disciplinas diferentes.*

✂ Palabras clave: epistemología, metodología, investigación, teoría jurídica, jurisprudencia, cultura

1. INTRODUCCIÓN

Los investigadores en la disciplina de Derecho siempre han luchado por explicar la naturaleza de sus actividades a colegas de otros campos. Si el trabajo de Becher (1981, p. 111) sigue representando una fiel muestra de cómo los juristas académicos son valorados por sus propios colegas, aún queda mucho trabajo por hacer al respecto. Mostraba en esa obra que los mismos eran considerados como «no realmente académicos... crípticos, distantes y extraños: un apéndice del mundo académico... vocingleros, poco fiables, inmorales, intolerantes y arrogantes». Su labor investigadora no salió mejor parada, ya que se referían a ella como: «... poco estimulante y creativa, y compuesta de una serie de rompecabezas intelectuales dispersos entre grandes áreas de descripción.»

Este artículo representa por lo tanto una buena oportunidad para explicar la naturaleza de la investigación jurídica (o «doctrina legal», como es usualmente conocida²) a otros investigadores de otras disciplinas que forman parte del urbanismo. El urbanismo es considerado normalmente como un campo interdisciplinario (o multidisciplinario cuando menos) que une a las disciplinas de Gestión, Económicas, Derecho, Tecnología y Diseño arquitectónico (Chynoweth, 2006). Este ámbito entero puede beneficiarse con una mejor comprensión de la cada una de las disciplinas que lo integran y de la mayor participación posible de cada una de ellas en sus agendas de investigación colectivas. Este artículo pretende colaborar en este proceso en el campo de la disciplina jurídica. Concretamente, intentará describir la naturaleza de la investigación dentro de la disciplina en referencia a las características epistemológicas, metodológicas y culturales que la distinguen de otras formas de investigación del urbanismo.

2. LA EPISTEMOLOGÍA DE LOS ESTUDIOS LEGALES

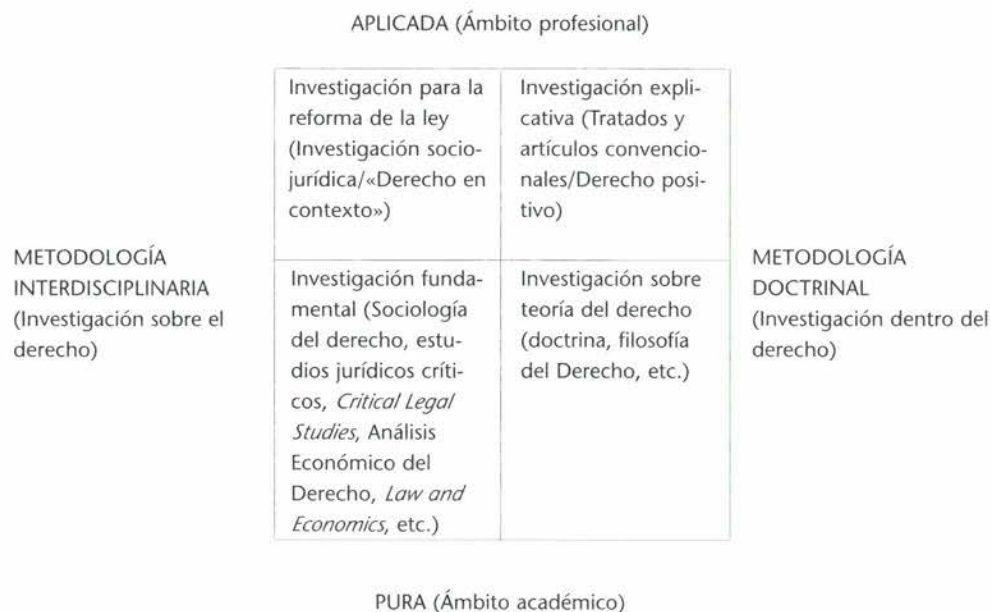
Estilos de investigación jurídica

Existe una escasa producción teórica sobre la naturaleza de la doctrina jurídica y, por consiguiente, apenas se sabe a qué se dedican realmente los estudiosos del Derecho. A pesar de que existe una tradición de estudios teóricos (o «doctrinale») dentro del Derecho, estos tienden a tratar abstractas cuestiones filosóficas sobre la propia naturaleza del mismo. Muchos juristas reconocerían la descripción de doctrina jurídica de Bix (2003) como la de unos «teóricos hablando sin escucharse los unos a los otros» y Murphy y Roberts (1987, p. 682) describen su espectacular falta de contribución al resto de la disciplina en los siguientes términos: «la teoría legal no ha conseguido proporcionar ninguna explicación ni justificación significativa (como normalmente se exige al componente teórico de una disciplina) sobre qué hacen los juristas académicos ni por lo tanto sobre qué es o podría ser la teoría del derecho.»

Sin embargo, en un contexto muy diferente, Arthurs (1983, pp. 63-71) propuso una útil taxonomía de estilos de investigación jurídica en su informe sobre la educación y la investigación jurídica en Canadá. El mismo ha inspirado el análisis que hemos realizado en este artículo y aparece representada a modo de matriz en la figura 1.1 Se observa que el eje vertical de la matriz representa la consabida distinción entre investigación pura, que se destina a un ámbito predominantemente académico, y el trabajo aplicado, que normalmente tiene como objeto satisfacer las necesidades profesionales de los abogados en ejercicio y de los responsables de la elaboración de políticas públicas. De todos modos, en el presente contexto, la

distinción más interesante es la que se da entre la investigación doctrinal y la interdisciplinaria, la cual está representada en el eje horizontal.

Figura 1.1 Estilos de investigación jurídica (tras Arthurs, 1983)



Investigación jurídica doctrinal

La investigación doctrinal (en la Figura 1.1) se ocupa de la formulación de «doctrinas» jurídicas a través del análisis de normas legales. En los sistemas jurídicos propios de la tradición anglo-americana (*Common Law*)³, las normas legales se encuentran dentro de leyes y casos judiciales (las fuentes del Derecho)⁴, pero es importante apuntar que no pueden, por sí solas, proporcionar un completo conocimiento del Derecho. El mismo sólo puede obtenerse aplicando las normas legales relevantes a los hechos particulares de la situación sometida a estudio.

Como se comentará más adelante en la sección de metodología, decidir qué normas aplicar en una situación concreta es más facilitado por la existencia de doctrinas jurídicas (p. ej., la «doctrina de la contraprestación» dentro del Derecho contractual). Estas son formulaciones sistemáticas del Derecho en contextos concretos. Clarifican ambigüedades dentro de las normas, las sitúan en una estructura lógica y coherente y describen su relación con otras normas. Los métodos de investigación doctrinal se caracterizan por el estudio de textos legales y, por esta razón, esta se define como «positivismo» (*black-letter law*)⁵.

Carácter prescriptivo de la investigación doctrinal

La investigación doctrinal se centra por lo tanto en el descubrimiento y desarrollo de doctrinas jurídicas para su publicación en manuales o en artículos de revistas jurídicas especializa-

das, y en el transcurso de sus investigaciones se pregunta «¿cuál es el Derecho?» en contextos concretos. Desde la perspectiva epistemológica, esto difiere de las preguntas que se hacen los investigadores empíricos en la mayor parte del resto de áreas de investigación del urbanismo.

Esto resulta quizás más obvio en comparación con la investigación en las ciencias naturales, que normalmente buscan explicar los fenómenos naturales mediante el estudio de relaciones causales entre variables. Desde un punto de vista epistemológico, esto es claramente muy diferente al análisis interpretativo y cualitativo que requiere la investigación jurídica doctrinal. Aunque la naturaleza interpretativa del proceso presenta una cierta semejanza con la tradición *verstehen* de las ciencias sociales (Schwandt, 2000), existen diferencias epistemológicas fundamentales entre el análisis jurídico doctrinal y los demás estilos de investigación científica.

La investigación científica, tanto en las ciencias naturales como en las sociales, se basa en la recopilación de datos empíricos, bien como base para sus teorías, bien como un medio para probarlas. En cualquier caso, la validez de las conclusiones investigadoras está determinada por un proceso de investigación empírica. Por el contrario, la validez de las conclusiones de la investigación doctrinal no se ve afectada por el mundo empírico.

Las normas legales tienen carácter prescriptivo en tanto en cuanto dictan cómo los individuos *tienen* que comportarse (Kelsen, 1967). No intentan explicar, predecir o ni siquiera entender el comportamiento humano. Su única función es prescribirlo. En resumen, la investigación jurídica doctrinal no es por lo tanto sobre el Derecho. Cuando se pregunta «¿cuál es el Derecho?», realiza una aproximación epistemológica interna a su objeto de estudio, orientada a los participantes en el mismo (Hart, 1961) y, por esta razón, se describe a veces como investigación *dentro* del Derecho (Arthurs, 1983).

Como se describirá más adelante, el verdadero proceso de análisis por el cual se formulan las doctrinas debe más a las metodologías subjetivas y basadas en argumentos de las humanidades que al análisis más objetivo y basado en datos de las ciencias naturales y sociales. El carácter prescriptivo del Derecho también implica que la validez de la investigación doctrinal debe estribar ineluctablemente en el desarrollo de un consenso dentro de la comunidad académica más que en apelar a cualquier realidad externa⁶.

Investigación interdisciplinaria

En la práctica, incluso el análisis doctrinal suele hacer por lo menos alguna referencia a otros factores externos, al mismo tiempo que busca respuestas que sean coherentes con el cuerpo de normas existente. Por ejemplo, una resolución legal ambigua o confusa a menudo puede interpretarse más fácilmente si la analizamos en su propio contexto social o histórico, o si el encargado de interpretarla tiene un conocimiento adecuado del campo de la industria o la tecnología con la que está relacionada. Cuando el investigador comienza a tener en cuenta estas cuestiones externas, el estudio empieza a desplazarse hacia la izquierda sobre el eje horizontal de la Figura 1.1, en dirección a la investigación interdisciplinaria⁷.

Llega un punto, hacia la parte izquierda de la matriz, en el que la naturaleza epistemológica de la investigación cambia de un análisis interno sobre lo que significa el Derecho a un análisis externo del Derecho como entidad social⁸. Esto puede suponer, por ejemplo, una evaluación de la efectividad de la legislación en la consecución de ciertas metas sociales, o un examen de hasta que punto esta siendo acatada⁹.

Analizando la ley desde un punto de vista externo cada uno de estos ejemplos podría ser descrito como investigación sobre el derecho más que dentro del derecho. Si uno continúa

moviéndose sobre el eje se encuentra con una mayor disposición a adoptar las epistemologías y metodologías de las ciencias sociales.

Investigación jurídica pura y aplicada

Volvamos finalmente a la distinción entre la investigación jurídica pura y la aplicada, representada por el eje vertical de la Figura 1.1. Dentro del contexto de la investigación jurídica interdisciplinaria (a la izquierda de la Figura 1.1), esta distinción, en cierto sentido, representa simplemente la que existe entre el conocimiento académico puro del funcionamiento del Derecho (en la parte inferior del diagrama) y el conocimiento del mismo tipo que se ha adquirido con un propósito concreto en mente (en la parte superior). El objetivo del último será por lo general propiciar un cambio futuro, bien en el propio Derecho, bien en la manera en que es aplicado. Arthurs (1983) describe por lo tanto esta última categoría de investigación como «investigación para la reforma de la ley». Los términos «derecho en contexto» y, cada vez más, «investigación socio-jurídica» se utilizan cada vez con mayor frecuencia en el Reino Unido¹⁰. Arthurs diferencia estos dos tipos de adquisición de la producción de conocimiento académico puro, que denomina «investigación fundamental».

De hecho, existe una fuerte correlación entre la investigación fundamental pura y la voluntad (e incluso la motivación) de los investigadores en estas áreas de cuestionar no sólo el funcionamiento del Derecho, sino también los supuestos filosóficos, morales, económicos y políticos que subyacen al mismo. Este tipo de investigación adquiere diferentes formas, pero sin duda incluiría a la Sociología del Derecho así como a los Estudios Jurídicos Críticos (*Critical Legal Studies*) (izquierdistas) y a los movimientos del Análisis Económico del Derecho (*Law and Economics*) (conservadores)¹¹.

La investigación doctrinal en su forma aplicada (a la derecha de la Figura 1.1) se ocupa de la presentación y explicación sistemáticas de doctrinas jurídicas concretas y, por lo tanto, se encuadra dentro de la tradición «explicativa» de la investigación jurídica. Este tipo de estudios siempre ha sido la investigación jurídica académica por excelencia (Card, 2002) y desempeña un importante papel en el desarrollo de doctrinas legales a través de la publicación de tratados, artículos y manuales jurídicos convencionales.

Cuando se aborda la investigación doctrinal en su forma pura, esta se describe de varios modos, como teoría del derecho, doctrina o (ocasionalmente) filosofía del derecho. Ya han sido mencionadas las limitaciones de este método de investigación para definir la naturaleza del Derecho como una disciplina académica, no obstante, aunque rara vez se utiliza como una base práctica para el análisis jurídico, es cierto que ayuda a comprender la naturaleza de las metodologías jurídicas empleadas por juristas y estudiosos del derecho, algo que trataremos en el siguiente apartado.

3. EN BUSCA DE UNA METODOLOGÍA

La trascendencia de la tradición doctrinal

Ya se ha resaltado el predominio de la tradición doctrinal y explicativa en la doctrina jurídica. De todos modos, es importante entender que ésta no es simplemente una categoría de estudios doctrinales solitaria y aislada, ya que algunos de los elementos del análisis doctrinal se encontrarán en todas las formas de investigación jurídica, exceptuando las más radicales.

Por ejemplo, aunque la investigación para la reforma de la ley aparece como una categoría separada en la Figura 1.1, sus practicantes resaltan la importancia del análisis jurídico tradicional dentro de su trabajo socio-jurídico (Cownie, 2004, p. 55). De hecho, incluso entre los investigadores socio-jurídicos se llegó a sugerir que los investigadores sociales deberían ser considerados como «subcontratistas intelectuales», que deberían ser mantenidos «disponibles, y no disponer» (*on tap, not on the top*) (Campbell y Wiles, 1976). El análisis doctrinal sigue siendo, por lo tanto, la característica definitoria de la investigación jurídica académica y la explicación que sigue supone un intento de describir la naturaleza de las metodologías empleadas dentro del mismo.

Las proporciones de esta tarea son mayores de lo que el lector pudiera imaginar. Como ya se ha observado, el proceso del análisis doctrinal está más cercano a las humanidades que a las ciencias. Abordarlo significa proponer y elaborar argumentos académicos para su subsiguiente crítica y revisión por parte otros teóricos, más que intentar obtener resultados con la idea de que sean definitivos y concluyentes. Por consiguiente, cualquier «metodología» en este tipo de investigación será empleada subconscientemente por los teóricos del derecho (y por abogados en ejercicio), que normalmente se verán a sí mismos realizando un ejercicio de lógica y sentido común antes que aplicando formalmente una metodología tal y como esta es entendida por los investigadores del ámbito de las disciplinas científicas.

Metodología de la investigación doctrinal y razonamiento deductivo

El punto de partida es reconocer que no hay una distinción fundamental entre el proceso de análisis doctrinal académico y el análisis jurídico realizado por abogados en ejercicio o jueces. Como ya hemos descrito, la meta, en cada caso, es responder a la pregunta «¿Cuál es el Derecho?» en una situación concreta. En el caso de los abogados en ejercicio o de los jueces, esta será una situación real y bien definida que requerirá una respuesta inmediata a la pregunta. Para el jurista académico, la situación, o más probablemente la clase de situaciones en cuestión, será hipotética y el objetivo es realizar un análisis más profundo que sea capaz de guiar las deliberaciones de abogados y jueces en futuros litigios.

De cualquier modo, el proceso inicial de aplicar una norma jurídica a una situación de hecho puede entenderse como un ejercicio de lógica deductiva. La mayoría de los lectores no necesitarán una explicación de este proceso de razonamiento que, por supuesto, también conforma las bases del método científico. No obstante, en un contexto jurídico, el consabido silogismo, compuesto por premisa mayor, premisa menor y conclusión, tiene la siguiente forma:

- Premisa mayor: Identifica una norma jurídica que exige una consecuencia jurídica específica cuando concurren unos hechos específicos en una situación concreta
- Premisa menor: describe una situación de hecho concreta.
- Conclusión: establece si la norma de la premisa mayor es aplicable a los hechos de la premisa menor y si, por lo tanto, la consecuencia jurídica debe producirse.

A modo de ejemplo, en el Derecho inglés, el artículo 108 de la Ley de Subvenciones de vivienda, Construcción y Renovación, de 1996 contiene una norma jurídica (la premisa mayor) por la cual una de las partes de un contrato de construcción tiene derecho a someter a resolución judicial (*dispute*) una controversia surgida en torno al contrato. Por lo tanto, si a raíz de un contrato de construcción particular surge una controversia entre un contratante concreto y un contratista concreto (la premisa menor), podemos concluir, utilizando la lógica deductiva, que ambas partes tienen derecho a remitir a la decisión judicial una controversia surgida en torno al contrato (conclusión).

La estructura abierta de las normas

Esta es, por supuesto, una explicación idealizada del proceso de razonamiento jurídico. Si el proceso fuese así de simple y mecánico, la sociedad no necesitaría de la labor de los juristas, y aún menos de la doctrina legal. En realidad, en casi todos los casos, el modelo deductivo fracasará, si no se realiza un análisis más exhaustivo, a la hora de intentar dar una respuesta definitiva a la pregunta de cuál sea el Derecho en una situación determinada.

Las normas legales han de ser necesariamente expresadas en términos generales y Hart (1961) hizo una excelente descripción de las mismas como normas con una «estructura abierta», y que, por lo tanto ofrecen, la posibilidad de ser interpretadas en más de un sentido. En el contexto del caso anterior, ha habido, por ejemplo, considerables debates judiciales y académicos sobre el significado de «controversia» en relación con la intervención judicial en materia de construcción. Por consiguiente, habrá a menudo un elemento de duda sobre si una norma se puede aplicar a una situación de hecho y, por supuesto, esta característica será manipulada por las partes litigantes y sus abogados en el intento de conseguir un resultado que sea favorable a sus intereses.

Aunque Hart (1961) concluyó que los jueces se guían por su criterio discrecional en estos llamados «asuntos difíciles» (*hard cases*) en realidad basan sus decisiones en conocidos patrones de razonamiento empleados dentro de la comunidad jurídica y que se utilizan para complementar el modelo deductivo descrito anteriormente. Por lo tanto, abogados e investigadores jurídicos académicos son a menudo capaces de predecir el resultado de causas futuras empleando, aun siendo de modo subconsciente, los mismos patrones de razonamiento que finalmente utiliza la judicatura.

El papel de la analogía

La técnica usada con mayor frecuencia es sin duda el proceso de razonamiento analógico¹². En contraste con el razonamiento deductivo, que supone partir desde una norma general a un caso particular, la analogía implica un proceso de razonamiento desde un caso específico a otro caso específico. En todas esas situaciones en las que no está claro si una situación de hecho entra dentro del ámbito de una norma, a menudo puede ser de gran ayuda examinar causas aparentemente similares que han pasado por los tribunales con anterioridad. Si, después de ser examinados, se considera que los hechos de estas causas son lo suficientemente similares a la causa en cuestión, entonces puede concluirse que el tribunal debería tratar los hechos de la causa en cuestión del mismo modo. La mayoría de los lectores estarán familiarizados con este proceso en el contexto del funcionamiento de la doctrina del precedente de la tradición legal anglo-americana (*Common Law*)¹³.

La decisión sobre si una causa es lo suficientemente similar a otra es en último caso subjetiva, ya que nunca dos causas serán completamente idénticas. Por lo tanto, los jueces tienen un margen de decisión considerable a la hora de distinguir los hechos de la causa en cuestión de aquellos de un precedente establecido, si optan por no seguirlo. No obstante, este margen de decisión no es ilimitado y Bell (1986, p. 48) ha subrayado que la toma de decisiones judiciales en estas circunstancias está delimitada por las convenciones sociales dentro de la comunidad jurídica, lo que el define como «reglas del discurso jurídico». Bell describe como estas «proporcionan un marco más allá del poder del que juzga, dentro del cual tiene que operar si quiere que sus argumentos sean considerados como justificaciones lega-

les». Los jueces están sometidos a estas reglas pero, por supuesto, también lo están los abogados y los juristas académicos, ya que todos ellos participan del mismo discurso jurídico y todos desean que sus razonamientos sean tomados en cuenta con seriedad.

Razonamiento inductivo y formalismo jurídico

Una tercera técnica comprende la utilización del razonamiento inductivo, que puede ser descrito como el razonamiento que parte de casos específicos hacia una regla general. Esto puede servir de gran ayuda cuando a una situación de hecho concreta no se le puede aplicar directamente una norma legal, y por lo tanto se hace necesario «llenar» ese vacío legal. Como sucede con el razonamiento inductivo en las ciencias, a veces es posible derivar una proposición general a partir de un número de ejemplos específicos.

En el caso del razonamiento jurídico esto implica el reconocimiento de una nueva norma general que emerge de un conjunto de fuentes de prestigio jurídico anteriores, que entonces se consideran simplemente como ejemplos concretos de la nueva norma. *Donoghue contra Stevenson* (1932) AC 562 es el ejemplo más famoso de esta técnica¹⁴. Los tribunales llevaban años reconociendo diversos casos de responsabilidad legal extracontractual por daños (*tort*) por negligencia antes de que se juzgase el célebre asunto del caracol en la cerveza de jengibre. Sin embargo, no fue hasta que Lord Atkin planteó su ahora famoso principio de vecindad en este proceso cuando la responsabilidad por negligencia fue reconocida como una norma general, capaz de aplicarse a nuevas situaciones de hecho que no estuvieran ya descritas por las normas particulares disponibles entonces. Una vez más, la capacidad de crear nuevas normas en este sentido estará regulada y limitada por las consabidas reglas del discurso jurídico descritas anteriormente.

Existen otras muchas técnicas que, como las que ya han sido descritas, también permiten que el cuerpo de normas legales disponible sea organizado en patrones coherentes (o «doctrinas») y aplicados a nuevas situaciones de hecho de un modo aparentemente lógico y consistente. En realidad, la mayor parte del discurso jurídico se desarrolla en torno a la manipulación verbal de las fuentes disponibles del derecho, con el convencimiento de que la solución a la mayoría de los problemas jurídicos se encontrará en la lógica y la estructura subyacente a las normas legales (Smith, 2004). Este método se describe normalmente como formalismo jurídico (Vandeveldt, 1996) y, a pesar de las numerosas críticas teóricas a sus hipótesis (p. ej. Fitzpatrick y Hunt, 1987), continúa siendo el paradigma dominante dentro de la práctica jurídica y la doctrina legal, por lo menos en lo que se refiere a las apariencias externas.

Indeterminación y arbitrio judicial¹⁵

Sin embargo, existe la creencia general de que, en algunos casos, partiendo solo del análisis de las normas no se puede determinar el Derecho con certeza. Aunque los jueces justifiquen sus decisiones remitiéndolas a las normas existentes (MacCormick, 1994), hay una mayor conciencia de que las normas pueden utilizarse a veces (en los llamados «asuntos difíciles») para justificar una serie de posibles, y contrarios, resultados jurídicos. Esto es, una vez más, una función de la estructura abierta de las normas legales y, cuando esto ocurre, se dice que el Derecho es indeterminado (Kress, 1989).

Si el Derecho es indeterminado y algunos casos judiciales se deciden de acuerdo con un juicio de valor realizado por el juez competente, existen, por supuesto, implicaciones para la democracia y para el Estado de derecho. Esto, evidentemente, ha generado críticas sobre el papel político de la judicatura (p. ej. Griffith, 1997), algo que va más allá del ámbito de este

artículo. De todos modos, el papel político de los jueces se describe normalmente de un modo más amable como toma de decisiones de acuerdo a «consideraciones discrecionales», y esto hoy en día es aceptado por la mayoría como un aspecto legítimo de la función judicial.

La dificultad para los juristas académicos (o abogados ejercientes) que intentan predecir la probable resolución judicial de futuros casos estriba en entender la naturaleza de las consideraciones discrecionales que pueden influenciar a la judicatura. Los influyentes artículos de Dworkin (1977, 1986) son muy orientadores a este respecto y nos recuerdan que las decisiones discrecionales están lejos del ejercicio arbitrario e imprevisible del poder judicial que algunos sugieren¹⁶. Al contrario, Dworkin sostiene que los sistemas legales se componen de principios subyacentes, así como de normas, y que los jueces están obligados a seguirlos cuando deciden en un asunto difícil. Como sucede con las reglas del discurso legal de Bell (1986) descritas anteriormente, puede considerarse que estos principios suponen una restricción para la acción judicial, y cuando menos una ayuda en el intento de anticipar la posible resolución de los casos. En el trabajo empírico de Bell (1983) acerca de la discrecionalidad judicial también se identifican los modos específicos de argumentación de índole discrecional utilizados por los tribunales, lo cual puede también servir de ayuda al teórico del Derecho a la hora de anticipar la toma de decisiones judiciales en este contexto.

Resumen

En resumen; es, por lo tanto, probablemente incorrecto describir el proceso del análisis jurídico como dictado por una «metodología», al menos en el sentido en el que este término es utilizado en las ciencias. Este proceso implica un ejercicio de razonamiento y utiliza un conjunto de técnicas, a menudo de modo subconsciente, con el objetivo de construir un argumento que sea convincente de acuerdo con las instintivas y aceptadas convenciones del discurso dentro de la disciplina.

Aunque el discurso se elabora aparentemente conforme a convenciones formalistas, también está influenciado por juicios de valor (o discrecionales) que muchas veces son tácitos. Por lo tanto, los «métodos» empleados en la investigación jurídica ni son aprendidos ni empleados conscientemente, como es el caso los métodos científicos. Las habilidades y convenciones del análisis jurídico se adquieren, por el contrario, en un nivel instintivo, a través de la exposición al proceso, y se utilizan teniendo esto en cuenta en el desarrollo del argumento legal. Del mismo modo que el uso de una metodología explícita otorga legitimación a la investigación científica, la credibilidad en la investigación jurídica depende, por consiguiente, del trabajo del investigador, cuando demuestra que entiende y acata las convenciones y normas aceptadas dentro de su discurso.

4. LA DIMENSIÓN CULTURAL

Espectro disciplinario

La carencia de una metodología de investigación formal, la dependencia del análisis y el desarrollo de argumentos dentro de un discurso académico preponderante es, desde luego, una característica particular de la familia de disciplinas de las artes y humanidades a la que pertenece el Derecho. Siendo así, el Derecho se sitúa en el extremo «blando» del espectro de la familia de las disciplinas. Si recurrimos al conocido modelo de disciplinas (ilustrado en la Figura 1.2) de Biglan (1973), puede observarse que (al igual que el Diseño arquitectónico),

el Derecho se diferencia en este sentido de las otras especialidades investigadoras que predominan en el ámbito del urbanismo. Contrariamente al Derecho o al Diseño arquitectónico, las disciplinas de Tecnología, Económicas y Gestión pertenecen bien a las ciencias naturales, bien a las sociales.

Figura 1.2 Modelo de disciplinas (Biglan, 1973)



La distinción ciencia/artes y humanidades refleja auténticas diferencias epistemológicas y metodológicas entre las familias de disciplinas sobre la naturaleza del conocimiento y sobre la manera en la que este se adquiere. Becher (1987) describía la adquisición de conocimiento en las ciencias como la acumulación poco sistemática de segmentos de información individuales que, a la larga, contribuyen a la explicación exhaustiva de fenómenos concretos. El autor las compara con las disciplinas de las humanidades, como el Derecho, que describe como disciplinas que se interesan por el desarrollo natural del conocimiento a través de un proceso continuo de investigación reiterativa. Se ocupan de problemas multifacéticos, más que particulares, y no intentan explicar los componentes individuales de los fenómenos, sino desarrollar una comprensión holística de su complejidad global.

El predominio de las disciplinas científicas dentro del urbanismo influye inevitablemente en las opiniones preponderantes sobre el conocimiento y su adquisición dentro de este ámbito. De hecho, el lenguaje de la investigación en el urbanismo está a menudo dominado por

la retórica, en concreto, de las ciencias sociales. Lo cual se caracteriza por un interés por las metodologías tradicionales de las ciencias sociales (véase, p. ej. Fellows y Liu, 2003) y por el énfasis puesto en las investigaciones empíricas más que en el desarrollo de perspectivas teóricas (Betts y Lansley, 1993; Brandon, 2002).

Desafíos culturales

Las diferencias epistemológicas y metodológicas entre la investigación jurídica y la mayoría del resto de estilos de investigación del urbanismo también generan diferencias culturales entre ambas. Estas diferencias crean unas expectativas en relación con la apariencia externa de la investigación académica dentro de este ámbito que los investigadores jurídicos se esfuerzan a menudo por satisfacer; expectativas que pueden ser sobre la forma y apariencia de los resultados de investigación, sobre el proceso utilizado para llevarla a cabo, y sobre las características más generales del comportamiento de los investigadores de este campo.

Becher y Trowler han demostrado en su decisivo trabajo *Tribus y territorios académicos* (2001) cómo las comunidades académicas individuales (tribus) desarrollan reglas culturales que están estrechamente asociadas con las áreas concretas de conocimiento (territorios) en las que habitan. Concretamente, demuestran una estrecha correlación entre el continuo duro/blando de los modos de conocimiento de Biglan (1971, ilustrado en la Figura 1.2) y el correspondiente continuo entre lo que ellos describen como estilos de investigación rurales y urbanos. La cultura de investigación científica (incluida la cultura imperante en el urbanismo) se ajusta a las pautas de la investigación urbana, mientras que las humanidades (incluido el Derecho) muestran las características típicas de una comunidad investigadora rural.

Los autores comprueban, por ejemplo, que las comunidades investigadoras urbanas, como la del urbanismo, se centran en temas de investigación más delimitados y a más corto plazo, son más competitivas y están más determinadas por la disponibilidad de fondos externos que sus homólogas rurales. También describen cómo las áreas urbanas tienen mayor tendencia a ser dominadas por líderes carismáticos (las llamadas «estrellas de la investigación») que las áreas rurales. La investigación urbana se mueve más rápido y es más gregaria que la del medio rural, y por lo tanto se caracteriza por tener más redes de contactos, un mayor nivel de asistencia a conferencias y un mayor índice de trabajo en equipo que en los escenarios rurales.

Los diferentes modelos de trabajo también se reflejan en los estilos y en los modelos de publicación. Las comunidades urbanas producen un gran número de artículos breves, a menudo de autoría múltiple, mientras que la producción de las comunidades rurales, como en el caso del Derecho, suele ser sustantiva, pero menos frecuentes, y la autoría corresponde a un solo investigador. Los gregarios equipos de investigadores de los frenéticos entornos urbanos pueden por lo tanto ignorar con facilidad a sus homólogos rurales, más solitarios y menos visibles. El peligro para los que trabajan en disciplinas «rurales» como el Derecho es que se confunda su falta de visibilidad con falta de actividad.

Más importante aún, como mostraban las citas al principio de este artículo, es que las diferencias culturales pueden oscurecer a veces los méritos de la labor investigadora de aquellos que pertenecen a tradiciones disciplinarias diferentes. En consecuencia, las experiencias de revisión colegiada (*peer review*) dentro del urbanismo no siempre han sido positivas para los juristas. Su trabajo puede ser fácilmente rechazado por colegas que trabajen en el ámbi-

to de las ciencias, más que en el de las humanidades, por carecer de metodología, basarse simplemente en opiniones o incluso por no considerarlo «trabajo de investigación»¹⁷.

CONCLUSIÓN

En este artículo se ha mostrado que el carácter prescriptivo del análisis doctrinal es la característica que define la mayor parte de la investigación jurídica. Ha demostrado cómo este hecho la sitúa dentro de la tradición de las humanidades y sus correspondientes metodologías y normas culturales, mientras que la comunidad investigadora del urbanismo trabaja en su inmensa mayoría dentro del paradigma de las ciencias y emplea metodologías y normas culturales diferentes de las asociadas tradicionalmente con la investigación jurídica, con las consecuentes dificultades que esto conlleva para la comunicación entre ambos campos.

Como sucede con otras disciplinas de las humanidades, a la mayoría de los investigadores jurídicos no les interesa la investigación empírica, sino el análisis y manipulación de conceptos teóricos. Por lo tanto las metodologías empleadas difieren de las de las ciencias y serán probablemente mejor catalogadas, en términos de ciencias sociales, como técnicas de análisis cualitativo. Como ya hemos visto, la lógica deductiva e inductiva, el uso del razonamiento analógico y el análisis basado en la discrecionalidad ejercida de acuerdo con criterios político-ideológicos son todos elementos importantes dentro de este proceso.

Por lo tanto, ya que es un proceso de análisis más que de recolección de datos, no sería de utilidad incluir un apartado de metodología dentro de una publicación de investigación doctrinal jurídica, y por ello es probable que no encontremos ninguno. Esta es quizás la diferencia más llamativa entre la apariencia de la producción investigadora en ambas tradiciones, y la que históricamente ha causado más problemas a los investigadores jurídicos en la revisión colegiada (peer review) por parte de otros investigadores del urbanismo.

Este artículo comenzaba subrayando el fracaso de la comunidad de investigadores jurídicos en el intento de explicar adecuadamente su naturaleza a colegas de otras disciplinas, y en este sentido poco se pueden quejar si esos colegas los juzgan aplicando estándares diferentes a los suyos. La comunicación entre disciplinas es uno de los grandes retos a la hora conseguir una auténtica interdisciplinariedad, y ese desafío es aún mayor cuando se intenta tender puentes entre las humanidades y las ciencias.

No obstante, nos corresponde a todos los que pertenecemos a la comunidad investigadora del urbanismo hacer precisamente eso. Lo cual exigirá cuando menos una mayor conciencia sobre las prácticas investigadoras de las diferentes disciplinas de este ámbito. Pero también demandará de nosotros la voluntad de reflexionar sobre aquello que dábamos por sentado —y que no se había cuestionado hasta ahora— sobre las prácticas de nuestra propia disciplina, y de expresarlo de tal manera que suponga un beneficio para otros. Esperemos que este artículo pueda contribuir en algún sentido a este proceso, ayudando a entender mejor (quizás tanto entre investigadores jurídicos como de otro tipo) la naturaleza de la investigación jurídica y en qué se diferencia esta de otros tipos de investigación dentro del urbanismo.

Notas

¹ Este artículo fue originalmente publicado en inglés por el autor en el libro KNIGHT & RUDDOCK, *Advanced Research Methods in the Built Environment*, Wiley-Blackwell 2008, ISBN: 978-1-4051-6110-7, como capítulo tercero del mismo (con el título *legal research*).

* La traducción original del inglés ha sido revisada y anotada, en lo que se refiere exclusivamente a aspectos jurídico-técnicos, por Juli Ponce Solé, profesor titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Barcelona.

² Nota del Revisor de la traducción: de acuerdo con el clásico estudio de Ángel LATORRE, *Introducción al Derecho* (se maneja la séptima edición, de 1976, publicada por editorial Ariel, Barcelona), «La doctrina científica, es decir, las opiniones de los juristas expresadas en sus escritos, no es tampoco hoy considerada como fuente del Derecho. Se le reconoce sólo el rango de medio auxiliar para la determinación y la comprensión de las normas jurídicas, pues los juristas no pueden crear normas, sino simplemente ayudar a identificar las que ya existen o a interpretarlas adecuadamente. Su influencia es persuasiva, deriva del valor intrínseco de los argumentos que cada jurista emplee y no de ninguna disposición legal. Sería, sin embargo, un error partiendo de ese dato exacto, desconocer la importancia práctica que tiene hoy la doctrina» (páginas 80 y 81).

Por su parte, Luis PRIETO SANCHÍS, *Apuntes de Teoría General del Derecho*, Trotta, segunda edición, 2007, Madrid, pág. 232, señala como la «interpretación doctrinal», como puede suponerse, la que se hace en las Facultades de Derecho con un objetivo primordialmente informativo o de explicación; «interpretación especulativa» la llama Capella. Suele ser una interpretación en abstracto, pero con mucha frecuencia es también una interpretación en concreto; es decir, no sólo intenta dilucidar los significados, sino también establecer los casos a que tales normas se aplican, sobre todo cuando su objeto es el análisis de la jurisprudencia. Suele ser asimismo una interpretación científica que cataloga cómo se han interpretado las normas, pero con mucha mayor frecuencia es también una interpretación operativa que propone o propugna cómo debe interpretarse una cierta disposición o a qué casos debe aplicarse una norma. Ciertamente, la interpretación doctrinal no tienen carácter vinculante; es solo persuasiva y no tiene más consecuencias que las que derivan de sus buenas razones». Este autor destaca como «la doctrina no sólo interpreta disposiciones. Procura construir también explicaciones sistemáticas del Derecho o de una cierta parcela del mismo a fin de facilitar su conocimiento y explicación. Y, sobre todo, elabora tesis dogmáticas que condicionan la interpretación, pero que no siempre pueden identificarse con ella. Sin duda, las tesis dogmáticas se relacionan con el Derecho vigente y han de ser coherentes con sus soluciones, pero van más lejos de lo que sería una estricta interpretación; a veces, un poco más lejos, como ocurre con el concepto de contrato o persona jurídica; y en otras ocasiones bastante más lejos, como la tesis según la cual en un régimen parlamentario o de legitimidad única existe de modo necesario una reserva absoluta de ley».

³ Nota del Revisor de la traducción: el autor hace referencia aquí a una de las tradiciones o familias legales mundiales. La tradición o familia legal anglo-americana (*Common Law*) se suele distinguir de la tradición o familia del Derecho civil Romano-Germánico (*Romano-Germanic Civil Law*). Frente a la primera tradición, en la que se inscribe este artículo y el autor del mismo, la segunda es la propia de los países iberoamericanos y, dicho muy rápidamente, se caracteriza por una particular interacción en su temprano período formativo entre el Derecho Romano, el Derecho de raíz germánica, las costumbres locales, el Derecho canónico, el derecho internacional de los mercados y, posteriormente, por una respuesta distintiva al fin del feudalismo y el surgimiento de las naciones Estado, así como por la especial importancia concedida al papel que desempeña la ciencia legal. Evidentemente, la existencia de diferentes tradiciones y familias legales da lugar a diferencias jurídicas, que por razones de espacio y contexto no podemos ahora desarrollar, aunque a lo largo de este artículo se aludirá en nota a alguna de ellas. Quien tenga interés, puede consultar, por ejemplo, en lengua inglesa, GLENDON, M.A., GORDON, M.W. y CARROZA, P.G., *Comparative Legal Traditions*, West Group, segunda edición, 1999 (una aproximación resumida a la cuestión dentro de la conocida serie norteamericana de libros *West Nutshell Series*).

⁴ Nota del Revisor de la traducción: téngase en cuenta que en la tradición jurídica española, inserta en la familia legal antes comentada, la jurisprudencia, esto es, los criterios de interpretación y aplicación de las normas que guían las decisiones adoptadas por un conjunto de sentencias judiciales, «complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho», de acuerdo con el art. 1.6 del Código Civil español.

⁵ Nota del Revisor de la traducción: desde luego, es difícil en breves líneas explicar el positivismo como concepción del Derecho y, por tanto, de la interpretación jurídica, puesto que hay que empezar por hablar de distintos tipos de positivismo (como el formulista, de H. Kelsen o el analítico de H. Hart). A riesgo de simplificar excesivamente, el positivismo considera que el Derecho consiste fundamentalmente en las normas jurídicas y, en sus formulaciones más extremas, propugna un aislamiento del Derecho y la realidad social, lo que puede derivar hacia un formalismo ciertamente estéril. Sugerimos la lectura, por ejemplo, de Manuel ATIENZA, *El sentido del Derecho*, Ariel, Barcelona, 2001, pp. 286 y ss., para ulteriores precisiones.

⁶ Nota del Revisor de la traducción: este aspecto es destacado en el *Reports de la Recerca a Catalunya, Dret (1990-1997)*, Institut d'Estudis Catalans, 1999, Barcelona, elaborado por la profesora Encarna ROCA con la colaboración de Joaquim BISBAL, M. Teresa CASTIÑEIRA, José Antonio ESTÉVEZ y Elisenda MALARET, con el apoyo técnico de Vicenç AGUADO y José Luis VEGA, pp. 11 y ss., cuando se señala (traducido del catalán), que en el ámbito jurídico «descubrir y elaborar razones que sean rigurosas, imparciales y convincentes es una tarea que si se realiza bajo determinadas restricciones puede denominarse con propiedad *investigación*». Estas restricciones se cumplirían si «la exposición y publicación de estas líneas de argumentación se hace dentro del contexto de un debate que esté abierto a todos los especialistas de la materia de que se trate y, por tanto, la aceptación como válido de un argumento o conjunto de argumentos está sometida potencialmente a los criterios de rigor más exigentes». Así, «el control por parte de la "comunidad de especialistas" de que se trate (en este caso, de los especialistas en las diversas ramas del Derecho positivo) es fundamental para que no puedan utilizarse subterfugios como ocultar información, basarse únicamente en el criterio de autoridad, confundir utilizando un lenguaje ininteligible, prevalecerse de conocimientos técnicos de los cuales el interlocutor carece o atribuir a alguien del derecho de tener la última palabra».

⁷ Nota del Revisor de la traducción: de nuevo, ténganse en cuenta los cánones hermenéuticos contenidos en el art. 3.1 del Código Civil español: «Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas».

Manuel ATIENZA, en su Prólogo al libro, al que aludiremos en varias ocasiones, editado por Christian COURTIS *Observar la Ley. Ensayo sobre metodología de la investigación jurídica*, Trotta, 2006, Madrid, pp. 9 y ss., señala que del conjunto de estudios de investigadores jurí-

dicos iberoamericanos contenidos en esta obra se deducen diversas conclusiones, entre ellas, que la «dogmática jurídica de nuestros países – de acuerdo con ese diagnóstico – presenta rasgos acusados de formalismo que se corresponden con una fase ya periclitada de la cultura jurídica: la que motivó la llamada «revuelta contra el formalismo», emprendida hace ya mucho tiempo en los países más avanzados jurídicamente», formalismo que en el ámbito iberoamericano (por tanto, en la órbita de la familia Romano-Germánica del Derecho civil, aunque, como en todas las familias, sus miembros no sean idénticos) se detectaría en la «falta casi del todo del trabajo en equipo ya la interdiscipliniedad» o en el hecho de que «a diferencia de lo que ocurre en otros países (como los Estados Unidos) en los que la investigación jurídica está sólidamente basada en el «derecho en acción», en el derecho vivo, en España y Latinoamérica lo hegemónico es la dogmática (tradicional) centrada en los textos legales, en el «derecho en los libros». Ante este diagnóstico, ATIENZA identifica la terapia que propugnan los autores del referido libro, incluyendo que la dogmática «debería: tener un carácter más interdisciplinario y consistir menos en la labor de individuos aislados (...); estar más abierta hacia la ciencia empírica (y mostrar más interés por las consecuencias sociales de las soluciones dogmáticas); (...); preocuparse más por el “derecho en acción”», entre otras soluciones.

⁸ Como señala José Juan TOHARIA CORTÉS, «Las profesiones jurídicas: una aproximación sociológica», en DIEZ PICAZO, L.M. (Coord), *El oficio de jurista*, Siglo XXI, 2006, pág. 7, el código civil español, en su art. 3.1 reproducido antes, les impone a los juristas «la obligación de una exégesis jurídica “sociologizada” que posibilite la interpretación de las normas desde -el -presente-para -el -presente más que desde -el -pasado -para -el presente».

⁹ Nota del Revisor de la traducción: aspectos estos que nos llevarían muy lejos, hacia temas, como, por ejemplo, la mejora de la calidad normativa y su evaluación *ex ante* y *ex post*, un tema de máxima actualidad en el Derecho europeo y de la Unión Europea. Puede consultarse la publicación del Parlamento de Cataluña *Legislador i técnica legislativa*, Barcelona, 2003, con diversas experiencias europeas (incluyendo textos en inglés); en el ámbito de la Unión Europea, es recomendable tomar en cuenta la experiencia denominada Legislar Mejor (*Better Regulation*), la cual puede ser seguida en español en: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_es.htm. [Última consulta: 16-12-2008]

¹⁰ Nota del Revisor de la traducción: no parece ser el caso del ámbito Iberoamericano, hasta el momento, de acuerdo con lo expuesto en notas anteriores. Sin embargo, existen interesantes desarrollos en marcha. Puede consultarse, por ejemplo, el libro ya citado, editado por Christian COURTIS *Observar la Ley. Ensayo sobre metodología de la investigación jurídica*, Trotta, 2006, Madrid, y, especialmente, el trabajo contenido en el mismo de OLIVEIRA, L., «No me venga con el Código de Hammurabi...». La investigación socio-jurídica en los estudios de posgrado en Derecho», pp. 277 a 298. Téngase en cuenta diversos desarrollos en ramas concretas del Derecho, como es el caso del Derecho administrativo, con el movimiento de la doctrina alemana en relación con una *Nueva Ciencia del Derecho Administrativo*: véase, en español, por todos, SCHMIDT ASSMAN, E., «Cuestiones fundamentales de la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de la Innovación y presupuestos metodológicos» y, del mismo autor «El método en la ciencia del Derecho Administrativo», ambos trabajos en BARNES, J., (ed.), *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, Global Law Press, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2006, pp. 15 a 176.

¹¹ Nota del Revisor de la traducción: sobre el movimiento *Critical Legal Studies*, puede consultarse en español, por ejemplo, PÉREZ LLEDÓ, J.A., *El movimiento Critical Legal Studies*, Tecnos, Madrid, 1996. En relación con el Análisis Económico del Derecho (que acostumbra a ser pasto de pre-judicios negativos, de carácter ideológico, faltos de un análisis riguroso del mismo, en el ámbito de la doctrina legal española), véase el interesante trabajo de ORTIZ DE URBINA GIMENO, I., «El análisis económico del Derecho: ¿Método útil o ideología nefasta?», en Christian COURTIS (ed.), *Observar la Ley... op.cit.*, pp. 321 a 348, donde se realiza un análisis científico y desapasionado de las posibilidades (y límites) de este método.

¹² Nota del Revisor de la traducción: de nuevo, en el ámbito español, téngase en cuenta el art. 4.1 del Código Civil: «Procederá la aplicación analógica de las normas cuando estas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro de modo semejante entre los que se aprecie identidad de razón»

¹³ Nota del Revisor de la traducción: en el Derecho español, como es sabido, existen también supuestos de precedentes obligatorios, con diversas matizaciones. Quizás merezca la pena exponer algunas ideas de forma muy concisa.

Por lo que se refiere al Tribunal Constitucional español, sus interpretaciones sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas vinculan a la jurisprudencia (art. 40.2 de la Ley Orgánica que regula este organismo, así como art. 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). En otro nivel, cabe considerar precedentes obligatorios las sentencias estimatorias del recurso de casación en interés de la ley, tanto en el orden civil como en el contencioso-administrativo (encargado de controlar la actividad o inactividad de las Administraciones públicas, esencialmente, arts. 493 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y 100.7 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Estas sentencias se publican en el Diario Oficial correspondiente (esto es, el Boletín Oficial del Estado) y vinculan a todos los jueces inferiores. Lo mismo cabe sostener en relación con las sentencias por infracción de jurisprudencia o para la unificación de doctrina que existen en los diferentes órdenes jurisdiccionales. Finalmente, en tercer lugar, los jueces españoles pueden estar vinculados a sus propios criterios previos, mostrados en sentencias anteriores («autoprecedente»). Esencialmente la idea es que en principio el juez está vinculado por la interpretación sostenida en sentencias anteriores de normas abiertas, en relación con asuntos posteriores con una igualdad sustancial en los supuestos de hecho enjuiciados y en la normativa aplicable, salvo que motive adecuadamente el cambio de opinión (puesto que en caso contrario, estaría tratando de modo diverso dos supuestos iguales y, por tanto, vulnerando el derecho fundamental a la igualdad, contenido en el art. 14 de la Constitución Española de 1978).

¹⁴ Nota del Revisor de la traducción: por cierto, es recomendable la lectura del libro de A.P. HERBERT *Uncommon Law. El sueño de un abogado y otros casos similares*, Valeriano Hernández Abogados, Ediciones Francis Lefebvre, para quien quiera pasar buenos momentos leyendo, en clave de humor, algunas decisiones de los jueces británicos.

¹⁵ Nota del Revisor de la traducción: se traduce *policy judgements* (en relación con el poder judicial) por la terminología clásica en Derecho español, esto es, discrecionalidad judicial, aunque también se emplee, indistintamente, el término arbitrio judicial, reivindicado, por cierto, por Alejandro NIETO en su obra *El arbitrio judicial*, Ariel, 2000, pág. 204, en todo caso entendiéndolo como él lo hace: «Vaya por adelantado que la terminología que en este libro se utiliza – *arbitrio judicial* – no es actualmente corriente en España, ya que entre nosotros prefiere usarse la voz “discrecional” (por contaminación de la discrecionalidad administrativa) o “discreción judicial” (por contaminación del inglés, aunque también sea una palabra castellana castiza). Yo me he inclinado, no obstante, por arbitrio, no solo por el apoyo de una tra-

dición milenaria sino para distanciarme manifiestamente de la problemática teórica y práctica de la discrecionalidad administrativa, y, además, para subrayar el contraste con la arbitrariedad. Porque *el presupuesto de todo lo que va a decirse a continuación es que arbitrio y arbitrariedad son antónimos* y que tampoco es lícito trasladar sin más al arbitrio judicial los planteamientos propios de la discrecionalidad administrativa».

¹⁶ Nota del Revisor de la traducción: un interesante análisis sobre la distinción entre arbitrariedad y discrecionalidad judicial en SEGURA ORTEGA, M., *La racionalidad jurídica*, Tecnos, Madrid, 1998.

¹⁷ Nota del Revisor de la traducción: aspecto este de singular importancia a efectos de valoración de la investigación jurídica con efectos formales, como es sabido. Véase, por ejemplo, BARRAL VIÑAS, I., (coord.), Documento de síntesis sobre la evaluación de la investigación jurídica con efectos formales, como es sabido. Véase, por ejemplo, BARRAL VIÑAS, I., (coord.), *Documento de síntesis sobre la evaluación de la investigación jurídica*, Facultad de Dret, Universitat de Barcelona, 2007 (conteniendo también la versión inglesa y catalana de los textos).

BIBLIOGRAFÍA

- ARTHURS, H. W. 1983. *Law and Learning: Report to the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada by the Consultative Group of Research and Education in Law*. Ottawa: Departamento de Información, Consejo de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades de Canadá.
- BECHER, T. 1981. «Towards a definition of disciplinary cultures», en *Studies in Higher Education*, 6, 109-122.
- BECHER, T. 1987. «The disciplinary shaping of the profession», en CLARK, B. R. (ed.). *The Academic Profession*. California (Berkeley): University of California Press.
- BECHER T. y P. R. Trouler. 2001. *Academic Tribes and Territories*. Buckingham: SRHE y Open University Press.
- BELL, J. 1983. *Policy Arguments in Judicial Decisions*. Oxford: Clarendon Press.
- BELL, J. 1986. «The acceptability of legal arguments», en MacCORMICK, N. y P. Birks (eds.). *The Legal Mind: Essays for Tony Honore*. Oxford: Clarendon Press.
- BETTS, M. y P. LANSLEY. 1993. «Construction management and economics: a review of the first ten years» en *Construction Management and Economics*, 11(4), 221-245.
- BIGLAN, A. 1973. «The characteristics of subject matters in different academic areas», en *Journal of Applied Psychology*, 57(3), 195-203.
- BIX, B. 2003. *Jurisprudence: Theory and Context* (3.ª edición). Londres: Sweet & Maxwell.
- BRANDON, P. 2002. *Overview Report on 2001 Research Assessment Exercise, Panel No. 33: Built Environment*. Higher Education & Research Opportunities in the United Kingdom <http://admin.hero.ac.uk/rae/overview/docs/UoA33.doc>
- CAMPBELL, C. M y P. Wiles. 1976. «The study of law in society in Britain», en *Law and Society Review*, 547-578.
- CARD, R. 2002. «The legal scholar», en *The Reporter: Newsletter of the Society of Legal Scholars*, 25, 5-12.
- CHYNOWETH, P. 2006. «The built environment interdiscipline: A theoretical model for decision makers in research and teaching», en *Proceedings of the International Conference on Building Education and Research (CIB W89 BEAR 2006)*, 10-13 abril de 2006. República Popular de China (Hong Kong): Universidad Politécnica de Hong Kong.
- COWNIE, F. 2004. *Legal Academics: Culture and Identities*. Oxford y Portland (Oregon): Hart Publishing.
- DWORKIN, R. 1977. *Talking Rights Seriously*. Londres: Duckworth.
- DWORKIN, R. 1986. *Law's Empire*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.
- FELLOWS, R. y A. Liu. 2003. *Research Methods for Construction* (2.ª edición). Oxford: Blackwell Publishing.
- FITZPATRICK, P. y A. Hunt (eds.). 1987. *Critical Legal Studies*. Oxford: Basil Blackwell.
- GRIFFITH, J. A. G. 1997. *The Politics of the Judiciary* (5.ª edición). Londres: Fontana Press.
- HART, H. L. A. 1961. *The Concept of Law*. Londres: Clarendon Press.
- KELSEN, H. 1967, en KNIGHT, M. (Trad.). *The Pure Theory of Law*. Berkeley (California): University of California Press.
- KRESS, K. 1989. «Legal indeterminacy», en *California Law Review*, 77(235), 283-337.
- MacCORMICK, N. 1994. *Legal Reasoning and Legal Theory*. Oxford: Clarendon Press.
- MURPHY, W. T. y S. Roberts. 1987. «Introduction (to the Special Issue on Legal Scholarship)», en *Modern Law Review*, 50(6), 667-687.
- SCHWANDT, T. A. 2000. «Three epistemological stances for qualitative inquiry: Interpretivism, hermeneutics and social constructionism», en DENZIN, N. K. e Y. S. LINCOLN (eds.). *Handbook of Qualitative Research* (2.ª edición). Londres y Nueva Delhi: Sage Publications, Thousand Oaks.
- SMITH, S. D. 2004. *Law's Quandary*. Cambridge (Massachusetts) y Londres: Harvard University Press.
- VANDELDELDE, K. J. 1996. *Thinking like a Lawyer: An Introduction to Legal Reasoning*. Boulder (Colorado): Westview Press.

El empleo público local en España (1984-2006): Configuración y dinámica de una institución fallida

✂ Resúmen/Abstract: *Diversos fenómenos políticos recientes han evidenciado las dificultades de consolidar en los gobiernos locales de nuestro país una burocracia profesional. Mediante conceptos provenientes del nuevo institucionalismo de la ciencia política, este artículo parte de la hipótesis de que la explicación hay que buscarla en el peculiar momento formativo de la institución, el lapso de tiempo comprendido entre 1984 y 1986. Dicho periodo se caracterizó por la coincidencia de un conjunto de secuencias causales de génesis diversa que proporcionaron un marco de incentivos a los actores institucionales e hicieron posible el arraigo de una serie de dinámicas inerciales que han caracterizado su devenir posterior: elevada laboralización y precariedad, politización burocrática e incidencia de prácticas de contratación colectiva en el empleo público y cuyo impacto final ha dar lugar a un marco institucional débil, incapaz por tanto de garantizar la profesionalización de sus servidores públicos.*✂

✂ Palabras clave: burocracias, profesionalización, gestión de recursos humanos, gobiernos locales, neoinstitucionalismo

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo de marcos institucionales que garanticen la existencia de burocracias profesionales se ha definido como especialmente relevante para garantizar la seguridad jurídica, (Echebarría, 2006), y como una variable clave para la reducción de la corrupción administrativa (Villoria, 2000). Igualmente se ha destacado cómo constituyen un elemento central de la democracia y del desarrollo económico (Evans y Rauch, 1999). A este respecto y bajo diversas denominaciones, Servicio Civil, Sistema de Carrera, Función Pública, Sistema de Mérito o Empleo Público, se alude en las ciencias sociales a un conjunto de arreglos institucionales específicos de las administraciones públicas, que más o menos diferenciados del empleo común (Longo, 2006), estructuran y ordenan el empleo en los sistemas administrativos. Con independencia de su modo concreto de articulación, el grado de profesionalización burocrática de cada Estado se predica de su eventual cercanía al tipo ideal weberiano (Weber, 1993 [1922]:719-732), caracterizado por parámetros como el reclutamiento por mérito, normalmente basado en pruebas competitivas, las expectativas de carrera y la existencia de garantías de permanencia en el cargo, mediante la figura de inamovilidad. Tal sistema de organización es el vigente en términos formales en nuestro país desde la Constitución de 1978 (artículos 23.2 y 103.3) para sus tres niveles territoriales de gobierno: el central —Administración General del Estado— el autonómico —comunidades autónomas— y el local —municipios, provincias e islas—.

Una caracterización sumaria de la situación del empleo público local en España ofrece los siguientes datos: 612 553 empleados públicos —el 24%— de una cifra de 2 554 582 efectivos en el total de las administraciones públicas; una alta presencia del personal laboral en su composición —más de un 30%¹ (Boletín del Registro de Personal a 1 de julio del 2007)—, así como unas cotas elevadas de provisionalidad y precarización en la situación de dicho personal —en torno al 30%— (Consejo Económico y Social, 2004; Defensor del Pueblo, 2003); de una elevada presencia del personal de confianza política (Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, 2005:40), de inaplicación de herramientas centrales en la gestión del personal, como las Relaciones de Puestos de Trabajo (Informe de la Comisión para el EBEP, 2005: 87; Informe del Tribunal de Cuentas, 2006) o la existencia de unas prácticas de negociación colectiva calificadas como «necesitadas de equilibrio» y de «más rigor» (MAP, 2005a: 41 y 187). Puede concluirse que la situación del sistema de recursos humanos en la Administración Local española evidencia en el 2008 su dificultad para consolidar un sistema de personal de calidad, como reclama en su artículo 6.º la Carta Europea de Autonomía Local².

Si un elemento central de la profesionalización burocrática es la imparcialidad en la aplicación de las normas y la resistencia a tomar en consideración otros intereses que no sean los generales, en lo que al ámbito municipal respecta, y por tomar una de sus políticas públicas clave como es la urbanística, algunos hechos recientes documentados en los medios de comunicación (disolución gubernamental en el 2006 del Ayuntamiento de Marbella; fenómenos de corrupción urbanística en diversas comunidades autónomas como Andalucía, Islas Baleares, Canarias, Murcia, Comunidad Valenciana), así como algunos informes especializados (Grupo de Estudios de Política Criminal, 2006; Fundación Alternativas, 2007; Transparencia Internacional, 2008) evidencian las dificultades de un funcionamiento transparente de los gobiernos locales. Y es que, como cita el propio Ministerio de Administraciones Públicas (2005a:11). «No puede existir una buena administración allí

donde el sistema de empleo público es deficiente». Es decir, no puede haber una democracia local de calidad sin una burocracia local de calidad, lo que constituye por tanto una cuestión de relevancia para la investigación politológica. A efectos analíticos el grado de profesionalización del empleo público local se conceptúa como la variable dependiente, como el resultado de su marco institucional³.

Si se tiene en cuenta que en España los tres niveles de gobierno cuentan con el mismo marco básico regulador de su empleo público desde 1984, ya que en dicho año tuvo lugar la promulgación de la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública, la pregunta de investigación que constituye el objeto de este trabajo es la siguiente: ¿por qué, a diferencia de otros niveles de gobierno, no se ha consolidado plenamente un aparato administrativo profesional en los gobiernos locales?

La explicación que se ensaya se basa en los planteamientos del nuevo institucionalismo aplicado a la ciencia política. Por ello se sostiene que en la actualidad el marco institucional es fuertemente deudor de su momento formativo, situado en la mitad de los años ochenta. Hay que tener en cuenta que la reforma del empleo público de 1984 supuso también para la esfera local una innovación relevante, por cuanto rompía la práctica, vigente hasta entonces, de configurar arreglos institucionales diferenciados para el personal de la Administración Local de los diseñados para la Administración Central. Históricamente un rasgo característico del marco institucional del empleo público local en España lo constituye su diferenciación respecto al camino seguido por la Administración Central. Es decir, que se caracteriza por una cierta «excepcionalidad», por no resultar afectado por los grandes hitos históricos protagonizados por esta última: leyes de López Ballesteros (1828), Bravo Murillo (1852), el Estatuto Maura (1918) o las reformas de López Rodó (1963-1965). Lo que significa que tiene una trayectoria propia en materias tales como la inamovilidad, el ingreso mediante pruebas competitivas, la carrera o el sistema retributivo. Es precisamente esta lejanía y los intentos de acercamiento los que protagonizan en gran medida la evolución histórica de la institución.

El nivel de análisis de la explicación que se ensaya es de nivel «macro», de sistema o nivel de gobierno en su totalidad (Anduiza, Crespo y Méndez, 1999:53). Aun constatando que cabrían explicaciones alternativas de nivel «meso» —¿habría diferencias de evolución entre regímenes locales de diferentes comunidades autónomas?— o incluso «micro» —¿resultados diferentes entre concretos gobiernos locales?—, se postula que en esta aproximación las categorías y conceptos de la ciencia política basados en enfoques institucionales son capaces de proporcionar explicaciones plausibles a este nivel. El foco de la investigación se centra, por tanto, en la Administración Local como complejo institucional globalmente considerado.

La hipótesis específica que se debe contrastar es la de que el periodo 1984-1986 constituyó una coyuntura crítica en el marco institucional del empleo público local en España. En dicho periodo los agentes que operaban en él adoptaron una serie de arreglos institucionales que han resultado fuertemente inerciales —senderos de dependencia— y son los que explican su dinámica posterior, característicamente ineficaz con respecto a sus objetivos. De modo general permitiría validar la hipótesis de que los momentos de transición o cambio político, donde emergen nuevos actores, sus incentivos juegan poco a favor de introducir prácticas meritocráticas.

El diseño de investigación para contrastar las hipótesis se ha basado en el manejo de fuentes secundarias, mediante el acceso a bases de datos de organismos públicos especializados, Ministerio de Administraciones Públicas (Dirección General de Cooperación Local, Registro

Central de Personal, Instituto Nacional de Administración Pública), Boletín Oficial del Estado, Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social. Asimismo, y teniendo en cuenta que el diseño institucional de un sistema de mérito es deudor de su marco jurídico, se presta una atención destacada a los hitos normativos.

El orden del trabajo es el siguiente: en primer lugar se procede al desarrollo del marco teórico, profundizando en especial en las herramientas que el institucionalismo histórico proporciona para el análisis de los periodos de formación institucional. Seguidamente se describe el contexto del cambio institucional de los años ochenta y cómo es en este lapso temporal donde tienen lugar los eventos críticos de variación normativa y cambio político, económico y social (1984-1986) que proporcionarían el conjunto de oportunidades y mecanismos para los actores del sistema y cuya adopción inercial a partir de dicho momento produciría como resultado final la situación vigente en la actualidad, para lo que se analiza la dinámica institucional seguida por los actores del sistema entre 1987 y 2006. Finalmente, se presentan las conclusiones que permiten establecer la confirmación o rechazo de la hipótesis sometida a contrastación.

2. MARCO CONCEPTUAL

¿Qué es una institución para las ciencias sociales? Hall y Taylor (1996:930) la definen como el «conjunto de normas, formales o informales (procesos, rutinas y convenciones) que estructuran el comportamiento». Para Zucker (1987:444) es un «un patrón de acción exteriorizado» permanente, esto es, arraigado en mecanismos formales o informales. Por tanto, las instituciones administrativas analizadas en perspectiva politológica son consideradas mucho más allá de la perspectiva normativa o jurídico-formal (el *deber ser*): son pautas permanentes de conducta social (*lo que son* en la realidad). Ahora bien, sentado que una institución constituye un patrón de comportamiento social estable, externo a los individuos a los que sirve de referente para orientar sus interacciones (Ramíó y Salvador 2005:25), los enfoques para su análisis disponibles en la actualidad son variados.

¿Cuál es el enfoque adecuado para el análisis de sistemas de empleo público? Estos han sido definidos en la introducción como arreglos institucionales propios de los estados contemporáneos cuya finalidad es garantizar una administración profesional e imparcial (Suleiman, 2000), es decir, creados con un fin determinado (Orren y Skowronek, 1999) y en un momento concreto en el tiempo, lo que exige analizar el contexto histórico (Jiménez Asensio, 1989:31). Al tiempo, su creación no tiene lugar *ex novo*, sino que solamente puede ser comprendida en su concreto entorno administrativo, lo que requiere tener en cuenta su concreta tradición estatal (Parrado, 2000). Sin embargo, historia y valores, aun siendo relevantes, no dan cuenta en su totalidad de la rica contingencia y variabilidad que caracteriza la adopción de esta forma altamente racionalizada del empleo público en los estados contemporáneos. Los actores y su comportamiento resultan imprescindibles en la explicación, de ahí que el análisis de la agencia deba complementar el enfoque que prima los grandes procesos micro, prestando atención a los fundamentos individuales de los fenómenos sociales.

Este trabajo propone una integración parcial de enfoques. Para ello adopta la recomendación de Peters (2003:209) de que en «[...] el sector público los científicos sociales pueden obtener mejores resultados iniciando un análisis con las estructuras y estudiando luego los impactos independientes de la agencia». La situación actual del marco institucional del empleo público se entiende, en primer lugar, como la resultante de unas decisiones adopta-

das por los agentes en un momento muy concreto en el tiempo. El cuándo y el cómo resultan relevantes en la explicación, algo propio del institucionalismo histórico y la aproximación contextual que este enfoque postula (Pierson, 2004:167), pero teniendo en cuenta que en la explicación hay actores racionales —guiados por los concretos constreñimientos e incentivos existentes—, se postula un concepto ampliado de racionalidad. El comportamiento estratégico de un actor se explica como algo que va más allá del mero cálculo instrumental. Desempeña un papel relevante la justificación del mismo, el significado atribuido, y es aquí donde el contexto ideológico del momento —las «ideas de política» en circulación— son objeto de consideración. Estas son definidas como «teorías y creencias compartidas de los actores» (Lindner y Rittberger, 2003:450) acerca de la legitimación del sistema. Al decir de Greener (2005:65) las «ideas o imágenes vigentes en el momento constituyen los condicionantes estructurales y sociales».

A partir de este planteamiento es posible adoptar una definición de institución aplicable al empleo público local. Así, y sobre la base de otras similares (Salvador 2005:133; Carta Iberoamericana de la Función Pública 2003; Longo, 2006), se propone la siguiente: marco institucional creado en un contexto histórico determinado, con la finalidad de garantizar una burocracia profesional en las entidades locales, que comprende tanto las normas formales como las estructuras, los procesos y las pautas culturales presentes en rutinas y normas informales que se refuerzan mutuamente, y constituyen el campo de acción para los actores. Su dinámica explica tanto los resultados del sistema como su impacto final.

La definición comprende varios aspectos:

1. Las normas formales, constituido por el marco normativo específico.
2. Los procesos, políticas, estructuras y procedimientos de gestión de recursos humanos.
3. Su aplicación (las prácticas, rutinas y valores que las hacen posible, conformados a través del tiempo).
4. La institución constituye las reglas del juego, proporciona el marco de incentivos y sanciones para el comportamiento de los actores, pero la comprensión de su comportamiento exige además conocer el contexto ideológico del momento.
5. La dinámica institucional explica tanto los resultados (los *outputs*) como el impacto final en términos globales, lo que permite su análisis crítico.

Explicitada la definición de institución es cuando procede estudiar su configuración y dinámica posterior. Es preciso tener en cuenta que los periodos de cambio y formación institucional tienen lugar en periodos conceptualizados como «coyunturas críticas», lapso temporal en el que tienen lugar los arreglos institucionales determinantes (Bezes y Lodge, 2006:19). Tales coyunturas son «críticas» por cuanto —de acuerdo con el esquema de Pierson (2004:55)— se produce una intersección de distintas secuencias causales unidas en un punto en el tiempo, relativamente breve (Capoccia y Kelemen, 2006). Tal circunstancia tuvo lugar en los años 1984 a 1986, periodo que enmarca la coyuntura crítica y que posibilitó la coincidencia de procesos de reforma de la función pública y del sistema de gobierno local, y en donde además se entrecruzaron de modo paralelo diversos procesos políticos y sociales.

En dicho periodo, caracterizado por la contingencia, donde el abanico de opciones posibles para los agentes se agranda considerablemente, operaron unos actores (individuales y organizativos, institucionales y no institucionales) que adoptaron unos concretos arreglos. A partir de entonces se produjo una dinámica institucional concreta, descriptible a partir del esquema analítico de los «senderos de dependencia» (Pierson 2000a :251; 2004; Mahoney

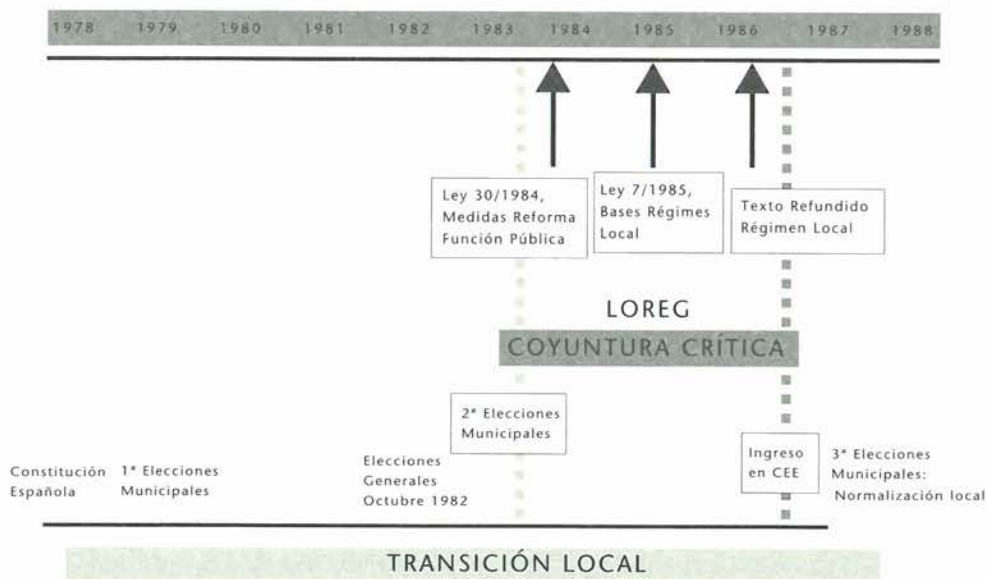
2000:508), que postula que son los compromisos acordados en momentos concretos del pasado los que limitan el devenir posterior de la institución. Se pretende mostrar cómo cada cambio en el entorno institucional fue aprovechado por los agentes. Esto supone, por tanto, prestar también atención no solo a los aspectos «macro», estructurales, sino establecer cómo fueron aprovechados por los actores, lo que implica poner el foco del análisis en los aspectos «micro», los mecanismos sociales adoptados por los agentes, y establecer la lógica subyacente en su actuación, lo que requiere de un marco analítico complementario, que es el proporcionado por Pierson (2000a;2004) mediante su concepto de «*feedback* positivo» o «retornos crecientes», esto es, las dinámicas de autorrefuerzo establecidas en las fases de cambio, de difícil reversión y de carácter incremental. Teniendo en cuenta que son procesos sociales que se despliegan a lo largo del tiempo, el marco temporal del análisis del empleo público local en España tomado en consideración abarca desde 1986 a 2006, estudiando qué aspectos concretos conducen en su caso a tales retornos crecientes y eventualmente qué factores lo han favorecido.

Pierson (2000a; 2000b; 2004) destaca algunos aspectos que favorecen la retroalimentación de los arreglos iniciales en forma de «retornos crecientes» para los actores intervinientes. Así, la existencia de expectativas adaptables, de beneficios no claros, los costes de aprendizaje y de coordinación que supone la nueva institución, la necesidad de desarrollar nuevas habilidades especializadas, las asimetrías de poder, en forma de refuerzo de la posición de algunos actores clave en concreto, o las orientaciones cognitivas, son todos factores explicativos de la persistencia de los marcos institucionales resistentes al cambio. Por tanto es este concepto el que completa el esquema analítico empleado para explicar la persistencia de aspectos ineficientes del marco institucional del empleo público local.

3. LA FORMACIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL: LA COYUNTURA CRÍTICA DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL EN ESPAÑA

En el periodo comprendido entre los años 1984 y 1986 confluyen diversos procesos, tanto de cambio de normas formales (reforma de la función pública, Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública, LMRFP; de desarrollo constitucional del régimen local, promulgación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, LBRL; del marco electoral local, Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, LOREG) como de entorno político o socioeconómicos (reforma liberalizadora del mercado de trabajo e integración europea). Estos tres años constituyen el contexto temporal donde tienen lugar las decisiones fundamentales de los actores que operan en un entorno institucional sumamente abierto. Es decir, un horizonte causal corto de tiempo en comparación con el proceso temporal posterior (Pierson, 2004:90). La figura 1 enmarca gráficamente el periodo.

Figura 1: Horizonte temporal de la coyuntura crítica



Los agentes que operan en el marco institucional en la coyuntura crítica, definidos a partir de Scharpf (1997:43) como agentes caracterizados por la posesión de unas específicas capacidades y preferencias, son los que se recogen a continuación, y que son los que interactúan dentro de un determinado marco institucional (*institutional setting*):

- **ADMINISTRACIÓN CENTRAL.** Con un papel reconfigurado, ya que se desprendió de los mecanismos de la tutela y la fiscalización en materia de personal sobre las corporaciones locales, así como los de asesoramiento y asistencia técnica a partir de 1979, aunque con la competencia legislativa en materia de administración local, funcionarios y régimen jurídico, derivadas del artículo 149 de la Constitución.
- **COMUNIDADES AUTÓNOMAS:** si los primeros consejos preautonómicos se limitaron a constituir estas nuevas instancias en términos exclusivamente políticos, la promulgación de los primeros estatutos de autonomía en 1979 en el País Vasco y Cataluña, y a partir de 1982 de modo generalizado, otorgó una creciente importancia a este nuevo nivel de gobierno en la materia, al punto de dar lugar a lo que con posterioridad se denominaría régimen local «bifronte», si bien con diferencias entre las comunidades.
- **PERSONAL POLÍTICO LOCAL:** la legitimación democrática inherente a los procesos electorales dio lugar a una arena política específicamente municipal. Desde una perspectiva agregada, la definición se refiere a las nuevas élites políticas que accedieron a los cargos generados en el proceso democrático (alcaldes, concejales, diputados provinciales...).

- **ORGANIZACIONES SINDICALES:** La transición democrática llegó en el periodo a los centros de trabajo. El contexto de transformación política acelerada condujo a que en el año 1977 se dictaran diversas normas de participación sindical en el ámbito funcional. Aun con matices, un agente, el sindicato, veía reconocida cierta participación, de manera análoga a como en años anteriores la Administración Pública de los países desarrollados asistía al desarrollo del fenómeno del sindicalismo funcional y la negociación colectiva (Mosher, 1999 [1968]).

En el periodo 1984-1986 coincidieron diversas secuencias causales independientes que dieron lugar al periodo de coyuntura crítica. Se trata de eventos primarios cuya característica principal es la de alterar los recursos y la estructura de incentivos de los actores que operan en el marco institucional. La peculiaridad estriba en su intersección. La figura 2 presenta los cuatro factores cuya coincidencia temporal resultó crítica.

Figura 2: Vectores de la coyuntura crítica



- a) Un primer factor relevante en el periodo considerado fue el contexto político-electoral municipal. Si en 1979 los resultados favorecieron al partido en el Gobierno, la UCD, con un 31% de los votos, un 43% de los concejales y un 49% de los alcaldes, en las segundas elecciones locales, las de 1983, con un entorno político notablemente diferente⁴, y con una elevada participación y una UCD virtualmente desaparecida, el PSOE obtuvo un 42% del total de los votos, el 34% de los concejales (más de 23 000) y un tercio de los alcaldes. Si las elecciones municipales de 1979 constituyeron una especie de «segunda vuelta» de las generales de ese mismo año, las de 1983 supusieron una «ruptura límite de los equilibrios políticos» al decir de Capo (1991:153). No fueron unas elecciones «normales», como serían posteriormente las de 1987 y 1991. Muy especialmente, las elecciones locales de 1983 supusieron la confirmación del «empuje de 1982», lo que dota al periodo de una singularidad específica, de una elevada politización de las élites locales y, por ende, de los ayuntamientos, aspecto que conviene tener en cuenta por cuanto constituye el inicio del desarrollo municipal en materia de ampliación de servicios y condicionante político que habría que tener en cuenta para contextualizar adecuadamente la coyuntura.

- b) Un segundo factor lo constituye la promulgación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, denominada «de Medidas de Reforma de la Función Pública» (LMRFP). Esta norma legal incorpora un amplio abanico de preceptos englobados bajo el concepto de «bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos». Se reformaron aspectos como el acceso, la carrera, el sistema retributivo, las situaciones administrativas, el encuadramiento de los funcionarios o el régimen disciplinario. A estos efectos «cada» entidad local constituía una administración diferenciada que debía organizar, ordenar y remunerar su propio sistema de personal mediante un instrumento, la relación de puestos de trabajo (RPT), que exigía un soporte técnico previo: la clasificación de esos puestos⁵. Una metodología que además chocaba culturalmente con la trayectoria preburocrática del empleo público local. El marco formal del empleo público local, hasta entonces fuertemente uniformista y reglamentado, cambia así sustancialmente.
- c) Nueve meses después se procede a reformar el sistema de gobierno local —el tercer vector de la coyuntura—. La entrada en vigor en junio de ese mismo año de la LOREG, que fijaba las reglas de elección democrática del personal político local y el protagonismo atribuido a los partidos políticos en el proceso, completa el esquema. Con la LBRL se define a las corporaciones locales como organizaciones administrativas dotadas de autonomía. La *autonomía local* es la «idea de política»⁶ que late en la norma, al punto de constituir desde el punto de vista del lenguaje uno de los temas del momento. Junto a esta idea hay que tener en cuenta otra: la atribución a las corporaciones locales de una «visión corporativa». Si bien la LOREG diseña un específico sistema de representación política y mecanismos de control y rendición de cuentas propios del parlamentarismo racionalizado, tales como la moción de censura⁷, que dan lugar a una específica acción de gobierno y a un «sistema político local» como arena electoral específica, la concepción subyacente en el diseño organizativo plasmado por la LBRL lastra este planteamiento, donde el alcalde preside a un tiempo el órgano ejecutivo (comisión de gobierno) y el órgano de control y deliberación política (el pleno), y en donde, además, este último órgano entremezcla funciones administrativas menores y cuestiones políticas de calado⁸. Pero es que además, con una conexión remota con el artículo 140 de la Constitución (que habla no solamente de *gobierno*, sino también de *administración local* a cargo de los concejales), estos, los concejales, son conceptuados en el nuevo sistema de gobierno local como cargos representativos responsables de parcelas administrativas. Al respecto, la figura del «concejal-delegado», con facultad no solo de dirección, sino *de gestión* de los servicios, apunta a una politización de la gestión ordinaria⁹ y plasma la idea del cargo electo a cargo de expedientes administrativos. Finalmente, la viabilidad del nuevo sistema de recursos humanos requería que «el Estado» dictase un conjunto de reglas. Así, el artículo 90.2 de la LBRL preveía que este dictase normas de descripción de puestos de trabajo y las normas básicas de la carrera administrativa, lo que se reiteraba en los artículos 129 y 168 del TRRL. De igual modo, era la Administración del Estado la responsable de articular un mecanismo imprescindible para que operase el sistema de carrera previsto: las normas de provisión de puestos (art. 168 TRRL).
- d) Junto a los elementos descritos, es importante destacar cómo otras secuencias abundan en el carácter crítico del periodo considerado, ya que por separado su impacto habría sido menor (Pierson, 2004:55). Así, en primer lugar y en un contexto de crisis econó-

mica y de fuerte destrucción del empleo, en el mismo mes de agosto de 1984 se dicta la Ley 32/1984, de modificación de determinados preceptos del Estatuto de los Trabajadores. La norma generaliza la «contratación temporal», desvinculando su empleo de situaciones netamente coyunturales y haciendo posible su uso indiscriminado en el panorama laboral, aun tratándose de necesidades permanentes¹⁰. A partir de entonces se posibilita una fuerte precarización de las relaciones laborales. Contratos de «fomento de empleo», por «lanzamiento de nueva actividad» —ambos con una duración máxima de hasta tres años— de «prácticas», «formación» o a «tiempo parcial» constituyen un paisaje habitual en la gestión de recursos humanos de nuestro país. Esta circunstancia tuvo un impacto notable sobre la laboralización de las plantillas de las entidades locales. Pero es que resultó relevante una coincidencia: cuando el artículo 177.2 del TRRL —en 1986— dispuso que las corporaciones locales podían contratar personal laboral fijo o de duración determinada, e incluso «demás modalidades previstas en la legislación laboral», se había operado pocos meses antes una profunda reforma del mercado de trabajo mediante la Ley 32/1984 citada.

Al tiempo, otro proceso sociopolítico con relevancia en la laboralización fue el intenso aumento de las plantillas en la segunda mitad de los años ochenta, coincidiendo además con los fondos de la Comunidad Económica Europea que llegaron desde el ingreso de España el 1 de enero de 1986. El impacto derivado de la integración europea ha sido puesto de manifiesto por Piedrahita, Steinberg y Torreblanca (2007). De poseer una renta media por habitante situada en el 71% de la media europea a igualarse prácticamente. Pero tan importante como la cohesión económica ha resultado el flujo de fondos europeos hacia nuestro país, cuantificados por estos autores en un saldo positivo de 93 500 millones de euros en precios del 2004. Vía Fondo Social Europeo y mediante el mecanismo de los Convenios del Instituto Nacional de Empleo-Corporaciones Locales, estas pasaron a desarrollar un papel relevante en la provisión de infraestructuras locales, equipamientos y servicios. Así pues, reforma del empleo público laboralizadora, flexibilización del contrato temporal y ampliación acelerada de plantillas por la vía de fondos comunitarios proporcionaron el marco para la laboralización de las plantillas.

También en 1985 se promulga otra norma que podría denominarse como «secundaria» en el periodo de reforma de la función pública, pero que se halla en el fondo de la evolución del mismo: la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS). El interés de la misma estriba no solamente en que a efectos de la ley se consideran «trabajadores» no solamente los sujetos de una relación laboral, sino también aquellos que lo fueren de una relación de carácter administrativo o estatutario, es decir, funcionarios públicos, con la excepción de los miembros de las Fuerzas Armadas o Institutos Armados de carácter militar (art. 1.2). Con la LOLS, una previsión de la LMRFP, que la negociación de las condiciones de empleo se efectuaría con «la representación sindical de los funcionarios públicos» (art. 3.2.b), se recoge en toda su plenitud. Mediante la figura del sindicato «más representativo» es como se opera la participación de funcionarios en la determinación de las condiciones de trabajo en las Administraciones públicas, ya sea mediante los procedimientos de consulta o los de negociación (art. 6.º LOLS). Se consagra así un modelo «sindicalizado» de participación funcional¹¹, que posteriormente será recogido en 1987.

El proceso de reforma se prolonga así durante año y medio, de agosto de 1984 a abril de 1986. Es un periodo relativamente breve, complejo por la profundidad de la reforma, donde

los gobiernos locales del segundo mandato —el de 1983 a 1987— tienen que «aprender» a gestionar sus efectivos personales en un entorno de repliegue de la ACE, de cierta competencia autonómica, de profunda destrucción de empleo, y también de crecimiento acelerado de la oferta de servicios públicos locales.

4. LA DINÁMICA INSTITUCIONAL: LAS INERCIAS EN EL EMPLEO PÚBLICO LOCAL

Hasta ahora se han enmarcado las oportunidades de actuación que los años 1984 a 1986 ofrecieron a los actores —antiguos y emergentes— intervinientes en el entorno institucional del empleo público local y la oportunidad de alterar la trayectoria seguida por la institución hasta ese momento en un contexto de coyuntura crítica. Este epígrafe aborda los arreglos institucionales que estos consolidaron en ese contexto y cómo sus efectos se han proyectado en el tiempo. Para ello se emplea la noción de «retornos positivos». ¿Qué caracteriza a los retornos positivos? De acuerdo con Pierson, (2000a; 2004) a quien se sigue en este punto, es un concepto que, importado desde la economía, se refiere a los mecanismos de intercambio social, de interrelación entre los actores, cuya adopción conlleva unos determinados efectos de aprendizaje y de coordinación, pero que una vez consolidados siguen una trayectoria incremental y resultan de difícil reversión, dando lugar a una dinámica inercial o «sendero de dependencia». En el ámbito de las instituciones administrativas su adopción se ve favorecida por aspectos como la naturaleza colectiva del proceso político, por su densidad institucional y su complejidad; esto es, el elevado número de actores intervinientes (en el caso objeto de estudio constituidos por el personal político, funcionarios, sindicatos y otros niveles de gobierno), sus expectativas e intereses normalmente adaptables en función de la situación, su distinto poder de intercambio, o también, por la opacidad intrínseca de la puesta en práctica de las medidas de gestión (que requiere normalmente del formalizado lenguaje jurídico). Al tiempo es preciso tener en cuenta que los retornos positivos son especialmente, tal y como destaca Pierson (2004), «procesos», esto es, no son eventos causales fácilmente identificables sino fenómenos sociales de despliegue largo, de movimiento lento, lo que exige un periodo temporal de estudio igualmente largo.

Este epígrafe analiza la evolución de diversos fenómenos acontecidos en el empleo público local a partir de tres que, tal y como se postula, tienen su origen en el periodo 1984-1986 y son explicables en función de la dinámica de retornos positivos: la notable laboralización y la precarización asociada del empleo público local, la politización de la gestión y el característico modelo de negociación colectiva que ha arraigado en la gestión local de recursos humanos. Para cada uno de estos fenómenos, de acuerdo con el esquema analítico de Pierson (2000a; 2004), se presenta el concreto mecanismo causal implicado, los aspectos contextuales que conducen a su consolidación y, en su caso, los que lo intensifican. Al mismo tiempo se toma en consideración un periodo temporal relativamente largo, el que transcurre entre 1986 y 2006, planteamiento adecuado para analizar los «senderos de dependencia». Teniendo en cuenta que la coyuntura crítica que se postula tuvo lugar entre los años 84-86, los veinte años posteriores son un periodo idóneo para evaluar sus efectos.

Ahora bien, antes de referirse a cada una de las tres dinámicas autorreforzantes que se van a considerar, es preciso tener en cuenta que el periodo sometido a consideración puede calificarse, con justicia, como de auténtica «re-creación» de la Administración Local.

4.1. La re-creación de la Administración Local

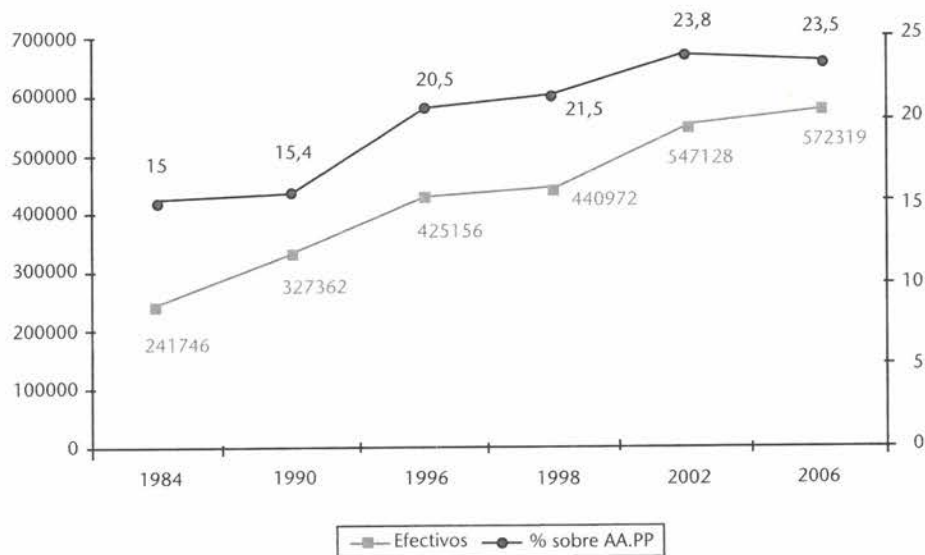
El personal de las entidades que integran la Administración Local estaba constituido en 1984 por poco más de 240 000 efectivos. En 1989 eran más de 300 000. En 1995 rondarían los 400 000. El importante crecimiento de personal evidencia la relevancia adquirida por la esfera local en la España democrática. Sin embargo, estos valores absolutos, como muestra la tabla 1, no van acompañados en términos relativos. Si en 1962 los empleados locales suponían el 28% de los servidores públicos, en 1984 constituían el 18%, y en 1989 poco más del 14%. No sería hasta la década de los noventa cuando los efectivos al servicio de los gobiernos locales se acercaría a una cuarta parte del total. No obstante, si bien no tanto en términos cuantitativos, la reforma democrática local supuso una renovación de la estructura socioprofesional de sus efectivos y, por ende, un cambio de sus actitudes y valores. Cuando se estudia el empleo público local en nuestro país es preciso tener en cuenta que por cantidad y cualidad la Administración Local actual viene de una «planta» establecida a partir de los años ochenta, tal y como la tabla 1 evidencia.

Tabla 1: Evolución efectivos locales

1984	1990	1996	1998	2002	2006	
Efectivos	241 746	327 362	425 156	440 972	547 128	572 319
% sobre AAPP	15 %	15,4 %	20,5 %	21,1 %	23,8 %	23,5 %

Fuente: Elaboración propia sobre Carrillo Barroso (1991) y Boletín del Registro Central Personal (MAP)

Gráfico 1: Evolución efectivos locales



4.2. Dinámicas inerciales (1): Laboralización

La LMRFP determinó la posibilidad de laboralización de la Administración Pública. La reforma del sistema de gobierno local acompañó en ese proceso al ampliar notablemente las funciones susceptibles de ser prestadas mediante el recurso a la contratación laboral. A mayor abundamiento, las posibilidades de empleo de fórmulas contractuales más flexibles aumentaron mediante la reforma del mercado de trabajo operada en 1984. Como se ha visto, el contexto —crisis económica— y las necesidades de afrontar la ampliación de servicios dejaron en manos de las nuevas élites locales la posibilidad de aumentar la laboralización de las plantillas, posibilidad que se materializó notablemente.

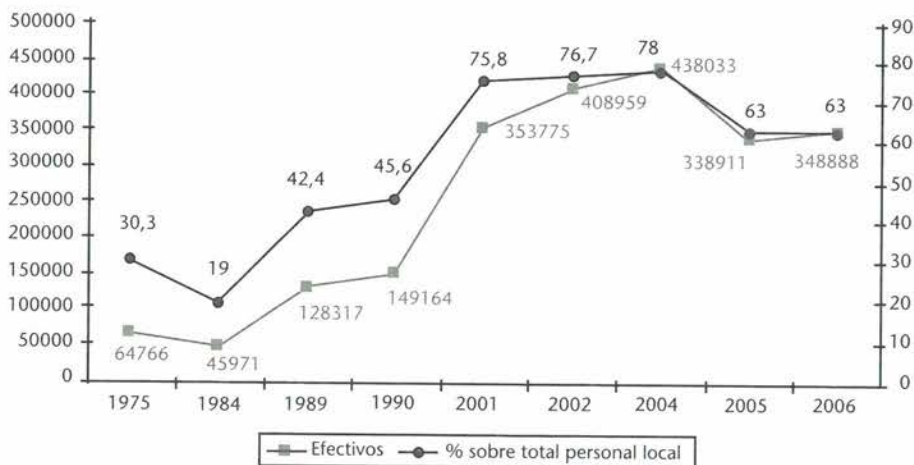
Los datos de la tabla 2 muestran como el arreglo institucional operado en 1984-1986 se muestra posteriormente como fuertemente inercial. Las cifras son llamativas. Si en 1984 el 19% de los efectivos locales eran laborales, en 1989 constituían más del 42%, lo que demuestra que la reforma operó como un auténtico resorte, como un punto de inflexión en la línea de tendencia. La dinámica institucional posterior muestra su arraigo: en el año 2004 el personal laboral llegó a rondar el 80% de las plantillas locales, estabilizándose posteriormente (años 2005-2006) en torno al 63%.

Tabla 2: Evolución personal laboral

	1975	1984	1989	1990	2001	2002	2004	2005	2006
Efectivos	64 766	45 971	128 317	149 164	353 775	408 959	438 033	338 911	348 888
% sobre total personal local	30,3 %	19 %	42,4 %	45,6 %	75,8 %	76,7 %	78 %	63 %	63 %

Fuente: Elaboración propia sobre Rodríguez Socorro (1975), Carrillo Barroso (1991) y Boletín del Registro Central de Personal (MAP)

Gráfico 2: Evolución personal laboral



La fuerte laboralización no es el único fenómeno observable. Un porcentaje relevante del personal al servicio de las entidades locales se hallaba vinculado a través de fórmulas jurídicas no permanentes (interinos, contratados por obra o servicio, subvenciones), lo cual dio lugar a un fenómeno persistente y característico del empleo público local, el de su elevada temporalidad, algo denunciado además por instituciones como el Consejo Económico y Social (2004) o el Defensor del Pueblo (2003). Como la tabla 3 muestra, al menos un tercio de las plantillas desde 1995 se hallan en esta circunstancia.

Tabla 3: Evolución precariedad laboral

	1995	1999	2003
Efectivos	104 257	149 075	153 238
% sobre total personal local	27, 1 %	32, 4 %	30,4 %

Fuente: Elaboración propia sobre datos FEMP (2006)

La inercia y posterior reproducción de la laboralización puede explicarse desde el marco analítico de los retornos positivos, analizando los actores beneficiarios y su lógica subyacente:

- Las élites locales encontraron, mediante la fórmula del personal laboral, sometido a menores cautelas en el acceso que los funcionarios, un mecanismo ágil de reclutamiento. Al tiempo, como Pierson (2000a:258) muestra, una dinámica autorreforzante favorece asimetrías de poder. En el caso de la nueva clase política municipal las decisiones de reclutamiento que implicaba la ampliación de plantillas permitía ofrecer un bien público, los empleos, a los propios habitantes del municipio, lo que, si de un lado permitía actuar como un amortiguador frente a la crisis económica, en otras ocasiones produjo fenómenos clientelares, esto es, cargos ofrecidos normalmente a la base electoral del propio personal político, dando lugar a personal que accedió sin las cautelas propias del sistema de mérito¹². Un segundo mecanismo es el proporcionado por la contratación temporal, que como algunos economistas laborales (Doeringer y Piore, 1983; Piore 1983) muestran, en un mercado interno como es el público, altamente regido por reglas, constituye un «mercado secundario» altamente disciplinado y controlable, lo que estimula su mantenimiento para el personal político, que se libra así de los controles típicos de un sistema burocrático, teniendo en cuenta que las consecuencias de esta práctica necesitan tiempo para evidenciarse, siendo su horizonte político el del mandato de cuatro años, lo que supone un factor de intensificación de los procesos de retorno positivo.
- Las entidades locales afrontaron el reto de la ampliación de plantillas derivada del crecimiento en la oferta de servicios locales con la respuesta aprendida institucionalmente, clásica en la Administración Local. Fue una circunstancia que reforzó el proceso de laboralización.
- Otro agente beneficiado ocasionalmente fueron las centrales sindicales. La fuerte presencia del personal laboral da pie a prácticas de negociación colectiva de una intensidad mayor que la predicable del personal funcionario. Sin olvidar otro incentivo: la presencia de la precarización y el mecanismo habitual posterior de la *consolidación* de este tipo de personal da un rol relevante al sindicato como intermediario en la negocia-

ción y mejora (por la vía de su estabilización) de las condiciones de empleo de estos colectivos precarizados, abrumadoramente laborales. Los puestos precarios constituyen «puertos de entrada» (Doeringer y Piore, 1983:342) entre los mercados laborales primario (fijos) y secundario (temporales). Procesos de consolidación que constituyen «estaciones» de paso (Piore, 1983:197) en esa «cadena de movilidad» habitual de la contratación temporal inicial, luego reiterada y finalmente «estabilizada», propia de la gestión de efectivos en las entidades locales de nuestro país¹³.

- No son el único actor interesado en el mantenimiento de esta dinámica. Como la FEMP (2006) ha puesto de manifiesto recientemente, el fenómeno definido como de precarización, esto es, de falta de estabilidad del personal, deriva también de una lógica perversa ocurrida en el periodo: la que llevó a las comunidades autónomas a delegar servicios en las entidades locales ajenas a su competencia por la vía perversa de las subvenciones anuales. Por esta vía, la de gestión de los conocidos «servicios impropios», miles de entidades locales prestan servicios propios de las comunidades autónomas (servicios sociales especializados de mujer, tercera edad, desarrollo local y promoción económica) financiados con un horizonte presupuestario anual.

4.3. Dinámicas inerciales (2): Politización burocrática

Estrechamente ligado a la característica anterior está el fenómeno que puede calificarse como de «politización burocrática». En primer lugar, hay que tener en cuenta que los dispositivos profesionales y permanentes de gestión del sistema de recursos humanos (secretario, IEAL, asistencia) fueron sustituidos en la LBRL por un potente «entorno ejecutivo» (Márquez Cruz, 1997) con responsabilidad en materia de gestión de personal: alcaldes y concejales delegados «de Personal» pasaron a ser los responsables sobre el terreno de la gestión burocrática, precisamente por esta característica, poco favorecedora de la permanencia de las políticas de personal, agravada además por la poca entidad de la mayoría de las corporaciones locales. La situación anterior era la de un ejercicio de la función limitado al control formal, jurídico, de la gestión, pero la solución institucional adoptada, dejar la gestión en la esfera política, no resultó la más adecuada.

En segundo lugar, la práctica arraigada tras la LBRL fue la «exclusividad», la dedicación *full time* de los cargos electos a las funciones políticas. Aproximadamente 73 000 cargos públicos en la actualidad¹⁴ conforman el censo del personal político local. Un rasgo de este colectivo tras la LBRL es el de su dedicación exclusiva a la política local. Así Márquez (1994) cita que el 22% en Galicia y el 18,5% en la Comunidad Valenciana¹⁵ desempeñaban cargos municipales remunerados y con dedicación exclusiva. Junto a esta suerte de «profesionalización» creciente de los cargos políticos locales encontramos algunas patologías típicas, como el desempeño político de tareas burocráticas. Como ejemplo, Delgado y López-Nieto (1994:319) citan un estudio de Brugué i Turruella (1991) en el que más de la mitad del centenar de concejales y alcaldes encuestados perciben su cometido a caballo entre las funciones políticas y gerenciales¹⁶.

Al tiempo, en el contexto temporal analizado se pone de manifiesto la falta de consolidación del nuevo modelo de función pública local, favorecida por otras circunstancias: en primer lugar, por la abdicación de la Administración Central en las corporaciones locales. La LBRL y el TRRL de 1986 preveían que la implantación de la reforma de la LMRFP en el ámbito local requería que *el centro* dictase el conjunto de normas que la hicieran posible. Pues bien, tal previsión fue incumplida, lo cual dejó un amplio espacio para la acción de los actores políticos. La

consecuencia de esta no-política se agrava si tenemos en cuenta que, de los poco más de 8 000 municipios, 6 817, el 84%, tienen un censo de población menor de los cinco mil habitantes. El uniformismo característico del régimen local diseñado por la LBRL hizo el resto, ya que no existía previsión alguna para las pequeñas entidades locales. La autonomía local (y la potestad de autoorganización asociada) pudiera haber tenido sentido en los 1 200 municipios mayores de 5 000 habitantes y en las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares. Pues bien, ni siquiera para los primeros se dictaron normas siquiera subsidiarias. Ni se actualizó ni se derogó expresamente el obsoleto reglamento de 1952, según la previsión de la propia LBRL, como especialmente tampoco se procedió a fijar el marco técnico para implantar el sistema de puestos de trabajo. Ni reglas sobre descripción de puestos-tipo, ni normas de carrera administrativa o de provisión de puestos fueron dictadas, pese a la previsión establecida desde 1985 y 1986, lo que tuvo no poco que ver con el fracaso de su implantación en una Administración Local «habituada» culturalmente a la tutela superior y con una orientación jurídica, esto es, acostumbrada a recurrir a la norma¹⁷. La abdicación del centro respecto al desarrollo del nuevo modelo de función pública local reforzó la politización.

Otra actuación del centro, asociada a la anterior, fue la «desafortunada política» (Rodríguez Álvarez, 2005:275) de no efectuar la convocatoria de plazas de los denominados a partir de 1985 «funcionarios con habilitación nacional» (FHN), algo que muestra claramente la tabla 4 y que no se corregiría hasta mediados de los noventa¹⁸, y cuya consecuencia fue la disminución porcentual notoria de estos funcionarios.

Tabla 4: Evolución efectivos Cuerpos Nacionales

	1984	1990	1994	1998	2002	2006
Efectivos	5 507	5 103	5 246	5 792	5 658	5 684
% sobre total personal local	2,27 %	1,6 %	1,3 %	1,3 %	1,0 %	1,0 %

Fuente: Elaboración propia sobre Carrillo (1991), Boletín estadístico RCP (MAP)

Desde mediados de los ochenta el número de FHN se halla fijado alrededor de los cinco mil efectivos totales, un número cercano a los más de cuatro mil «directivos de confianza», en los términos empleados por la FEMP (2006:86), lo que no ha coadyuvado a la profesionalización del empleo público local, al disminuir el peso de una función pública que, aún con una orientación formalista, era reclutada sobre valores administrativos comunes y profesionales. Esta política del centro favorecía tanto a las comunidades autónomas, que veían aumentar sus posibilidades de establecer administraciones de base territorial¹⁹, como a las élites locales, que no contaban con eventuales límites de actuación.

4.4. Dinámicas inerciales (3): Un modelo de empleo público caracterizado por la negociación colectiva

En términos prácticos, la dinámica del empleo público local se caracteriza en el periodo sometido a estudio por el arraigo de un modelo de negociación de las condiciones de trabajo fuertemente sindicalizadas. El término «sindicalización» hace referencia no tanto a la tasa de afiliación del personal público local como a uno de los rasgos característicos del mismo: el papel protagónico que en la gestión del empleo público local tienen los sindicatos «más

representativos» en los términos de la LOLS. La reforma sindical de 1985 potenció su papel en el entorno público. La opción legislativa de decantar la representación sobre las secciones sindicales (art. 6.º LOLS) y no sobre los órganos electivos dio lugar a un modelo «sindicalizado» de participación. Posteriormente, la promulgación de la Ley 9/1987, de 12 de junio, sobre órganos de representación y participación en la determinación de las condiciones de trabajo refuerza esta papel. Son los sindicatos, no los órganos electos (delegados o juntas de personal), quienes tienen el rol negociador. Esta reforma legal opera sobre un entorno institucional, el municipal, que ya desde 1981 contaba con una norma que prácticamente permitía a las centrales sindicales «cogestionar» el devenir de la política de personal a escala local y que, como reflejaba su exposición de motivos, solamente pretendía «encauzar la rica dinámica participativa» que conocieron los ayuntamientos a partir de su renovación democrática en 1979. Justamente de la intensidad y extensión de las prácticas de negociación colectiva en la Administración Local en el periodo considerado dan idea tanto los intentos judiciales de poner freno a la misma, en forma de una jurisprudencia contraria²⁰, como los informes del Tribunal de Cuentas²¹.

Los impactos de la reforma hay que buscarlos en lo que supone una alteración de facto del diseño inicial del marco institucional del empleo público local. Al respecto, Olmeda (1999:636), sobre la base de la conceptualización de McGregor (1991), ha diferenciado tres alternativas de diseños de sistemas de personal público: el «sistema de mérito», término que en este trabajo se ha utilizado como sinónimo de burocracia o función pública, contrapuesto a la segunda alternativa posible; el «sistema de patronazgo», basado en la cercanía al dirigente político ganador; y, finalmente, el denominado «sistema de negociación colectiva».

Pues bien, las pautas de negociación colectiva típicas de la Administración Local española, con una intensidad superior a la de la Administración Central o a la de las comunidades autónomas, y sus prácticas asociadas de clasificación sobre pautas colectivas, de promoción basada en la antigüedad y, especialmente, las pautas de reclutamiento sesgadas hacia puestos «de ingreso» (o «de entrada» en la terminología de Piore) configuran un modelo resultante mucho más cercano a los modelos de empleo público típicos del sistema de negociación colectiva que a los sistemas de mérito como el español, articulado alrededor de los mecanismos del análisis de puestos de trabajo. Los textos analizados²² bajo la denominación de «pactos colectivos», «acuerdos reguladores de relaciones laborales» o «acuerdos de condiciones de trabajo» o, simplemente, «convenios» ponen de manifiesto lo siguiente:

- a) El acuerdo amplio en todos ellos sobre materias económicas, en su mayoría por encima de las previsiones de la respectiva ley de presupuestos, en forma de cláusulas de revisión salarial, fondos de productividad compensatoria o similar.
- b) La asunción sindical de facultades organizativas (horarios, fijación de turnos, potestades jerárquicas).
- c) La modificación directa de preceptos legales (régimen disciplinario, permisos y licencias, conceptos retributivos).
- d) La negociación de procesos de consolidación de personal precario y sistemas específicos «de acceso» al empleo público (bolsas de temporales, tribunales, baremos, sistemas selectivos).
- e) El acuerdo sobre sistemas de retribución, todos ellos de tipo colectivo, en pocas ocasiones basados en los mecanismos de análisis, descripción y valoración de puestos de trabajo o mucho menos en el rendimiento.

Así las cosas, el mecanismo de negociación colectiva de las condiciones de empleo basado en el modelo del sindicato más representativo lleva asociados diversos «reforzadores». De un lado, deposita en la sección sindical el protagonismo de concertación y mejora de las condiciones de trabajo junto con el empleador, la Administración, que tiene un papel unilateral en el modelo clásico de las burocracias. Al tiempo, el hecho de que la «mayor representatividad» se base en la presencia efectiva en las instancias de representación de los empleados públicos, en la audiencia electoral así denominada, conlleva un fenómeno de competencia entre organizaciones sindicales y, consecuentemente, una dinámica reivindicativa por parte de un actor, el sindicato, frente a otro con un horizonte temporal más limitado y con ausencia o debilidad de aprendizaje, el personal político (Pierson, 2004:40) y cuya consecuencia es, invariablemente, una tendencia al alza, artificial, de las retribuciones, un «incremento excesivo del gasto público local en personal», tal y como reconoce la FEMP (2006:93), algo que se agrava por la circunstancia de producirse esa negociación de un modo atomizado y disperso, entidad a entidad, que debe «valorar sus puestos de trabajo» desde 1986 sin referentes comunes ni criterios homogeneizadores. A este respecto, incluso el reciente informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público recomendaba reformar la dinámica de la negociación colectiva en las entidades locales con la finalidad de «homogeneizar las condiciones de empleo del personal y facilitar un procedimiento de negociación más objetivo y riguroso» (2005:178).

4.5. Impactos sobre el marco institucional

La dinámica posterior a 1986 muestra cómo es el patrón institucional fijado en la coyuntura crítica el que se ha mantenido posteriormente y ha caracterizado el empleo público local en España. Ahora bien, los tres rasgos enunciados tienen unos impactos asociados:

1. Un primer rasgo es la presencia abrumadora del personal laboral y, de modo asociado, una alta tasa de temporalidad. Dos tercios del personal local son laborales. ¿Qué significa este hecho en términos de profesionalización del empleo público? Además de la mutación establecida institucionalmente, este fenómeno supone la no garantía de la inamovilidad burocrática, la introducción de valores y lógicas ajenas al servicio público²³ pensados para un entorno industrial y, característica histórica de nuestro régimen local, procedimientos más laxos de ingreso de este colectivo²⁴.
2. Una segunda característica es un grado de politización elevado en la gestión administrativa, fenómeno favorecido por el desinterés del centro, lo que supone un entorno poco propicio al surgimiento de valores de mérito en el reclutamiento y en el ejercicio profesional, agravado por la ausencia de reglas específicas.
3. Finalmente, un marco institucional que muestra rasgos más próximos a un modelo de negociación colectiva, con sus rasgos de contractualización y fijación colectiva de las condiciones de empleo, que al de mérito, fuertemente reglamentado.

Las dinámicas de autorrefuerzo son el fundamento de las pautas de inercia de una institución, y su explicación causal hay que buscarla en su utilidad desde el punto de vista de los actores intervinientes y en que resulte funcional para sus intereses y esquemas cognitivos (Mahoney, 2000:517). Así las cosas, la reforma operada en la coyuntura crítica ha favorecido determinadas asimetrías de poder de algunos actores (Pierson, 2000a), la clase política local principalmente, pero también de organizaciones sindicales u otras administraciones territoriales; asimetrías que han sido materializadas principalmente por la laboralización posibilitada en

1984-1986, algo no claro en el momento de la reforma, pero que ha acabado creando expectativas de mantenimiento y reproducción de la situación para algunos actores, situación que no hace fácil su reversión. La consecuencia en términos de impacto final es la existencia de empleo público local institucionalmente débil y la existencia problemática, de una burocracia profesional si bien no en términos «de salida» sí de acceso meritocrático al sistema.

5. CONCLUSIONES

El propósito del artículo era argumentar cómo —en un contexto de similitud de normas formales reguladoras— los gobiernos locales contaban con un aparato administrativo menos profesionalizado que el de las comunidades autónomas o la Administración Central.

La respuesta se ensaya a partir de los postulados del nuevo institucionalismo, en una perspectiva que combina las aproximaciones histórica y de la elección racional. Al respecto de la hipótesis de investigación en línea con los postulados del neoinstitucionalismo histórico, postula que la trayectoria preburocrática característica de la burocracia local española fue «interrompida» (Krasner, 1984) en su desarrollo a partir de los años ochenta por un conjunto de reformas legales y procesos políticos y sociales convergentes que, si bien afectaron y de hecho refundaron el marco institucional del empleo público local, no consiguieron dar lugar a un modelo de empleo público profesionalizado. Este periodo de los años ochenta al que se hace referencia, que *rompe* la trayectoria seguida hasta entonces, se sitúa entre los años 1984 y 1986. En dicho periodo encontramos cómo un conjunto de secuencias causales formalmente independientes —una alta politización de los gobiernos locales democráticos del segundo mandato, la reforma socialista de la función pública, la promulgación de un nuevo sistema de gobierno local, cambios en la regulación del mercado de trabajo— convergen (o se «intersectan») en un punto en el tiempo, dando lugar a lo que, de acuerdo con el enfoque disciplinar adoptado, se conceptúa como una «coyuntura crítica» (*critical juncture*) para la institución (Capoccia y Kelemen, 2006; Mahoney, 2000, Pierson, 2004). Es un periodo que abre oportunidades de agencia para los diversos actores que operan en el entorno institucional —la nueva clase política local, otros niveles de gobierno, los sindicatos— y que da lugar a que las decisiones que arraigan en dicho periodo se caractericen por ser incrementales, de difícil reversión e inerciales. Esta es justamente la hipótesis que se apunta en el trabajo de investigación: hay que indagar en los arreglos institucionales consolidados en dicho periodo de cambio, donde todas las opciones estaban abiertas, para entender el desarrollo y la dinámica posterior de la institución.

De acuerdo con el marco analítico de Pierson (2004; 2000a) de los «retornos positivos», se argumenta que en dicho periodo se consolidan tres arreglos fuertemente inerciales en el marco institucional del empleo público local: su elevada laboralización y tasa de temporalidad, característica en comparación con la Administración Central, la politización de los cargos burocráticos locales y, finalmente, el característico modelo de negociación colectiva en su gestión de recursos humanos. Para contrastar la hipótesis se opera del siguiente modo:

- a) En primer lugar, teniendo en cuenta que hablamos de un «proceso» de despliegue lento, se toma en consideración un periodo largo, el que va de la finalización de la coyuntura crítica (1986) hasta 2006. Un rasgo característico de los fenómenos de path dependence es que, siendo fenómenos sociales con un horizonte causal corto, su impacto es largo.

b) En segundo lugar, se procede a identificar los concretos mecanismos causales implicados en los retornos o refuerzos positivos y los agentes beneficiados, relacionándolos con los datos disponibles.

A este respecto hay suficiente evidencia empírica para relacionar el fenómeno de la laboralización del empleo público local y su precarización asociada con el carácter de mercado laboral «secundario» característico de los colectivos laborales en un sistema de personal altamente formalizado como el público. Un actor beneficiado con el *status quo* existente sería la clase política local que dispone de un recurso para su base electiva municipal, con o sin fenómenos asociados de clientelismo. Pero también las comunidades autónomas que suelen delegar parte de sus servicios en las entidades locales —los denominados por la FEMP como «servicios impropios»— o los propios sindicatos más representativos. Al respecto y en algunas ocasiones estos jugarían un papel de intermediación en la estabilización profesional de los colectivos de personal precarizado, circunstancia también funcional para su propia consolidación institucional y que se ve favorecida por la orientación a corto plazo típica del ciclo político y por la densidad y complejidad típicamente jurídica de las administraciones de raíz napoleónica (Parrado, 2008) como la española, factores que, de acuerdo con Pierson (2004:40), intensifican los procesos de retorno positivo.

Al tiempo, un fenómeno característico del paisaje local en nuestro país es la ocupación política de puestos no ya de dirección, sino también puramente gestores. Esta circunstancia vino favorecida tanto por el diseño constitucional operado por la reforma del régimen local en España como por las ideas subyacentes plasmadas, por ejemplo, en la noción de *corporación* representativa, que mezcla planteamientos de política y de gestión. En este punto, si bien la evidencia disponible apunta en la dirección propuesta, los datos son más limitados.

Se ha constatado asimismo —a partir de datos de producción propia, aunque no representativos— cómo el modelo de empleo público local vigente en nuestro país no puede ir asociado a la variante de «cerrado» o «abierto» con que se clasifican habitualmente los sistemas de mérito. Está en vigor actualmente en no pocas instituciones —con independencia del tamaño, sean locales o provinciales— un modelo de cogestión de las condiciones de trabajo, de auténtica negociación colectiva, en donde el interés público no siempre es el beneficiado y donde la típica rotación y orientación a corto plazo de un actor, la clase política, contrasta con la permanencia y aprendizaje (mecanismos asociados al retorno positivo) de otro actor, el sindicato más representativo.

La situación descrita arranca de las decisiones adoptadas y favorecidas en el periodo 1984-1986. El resultado no habría sido el mismo si las secuencias causales descritas —por ejemplo, la reforma laboralizadora de la función pública— hubieran tenido lugar de modo no simultáneo con la reforma del mercado de trabajo o con la masiva recepción de fondos característica de la integración europea; o incluso si todo ello no hubiera tenido lugar en una situación de intensa politización de los ayuntamientos españoles. Característico de que el cuándo importa es, además, la circunstancia de que este auténtico «choque» que refundó la Administración Local se produjo con una función pública local con notables rasgos preburocráticos y respecto a la cual las élites políticas del momento tenían una elevada desconfianza. Es notable que en el debate político del momento no hubiera siquiera espacio discursivo para la cuestión de cómo profesionalizar la función pública local, siendo un paradigma la discusión parlamentaria de la LBRL respecto a los cuerpos nacionales.

La descrita es una trayectoria y contexto que, teniendo en cuenta sus rasgos diferenciales respecto a la Administración Central, explicaría la diferente institucionalización burocrática. Al respecto hay que tener en cuenta que los resultados descritos (laboralización, politización burocrática y sindicalización de la gestión de recursos humanos) tienen un notable impacto en la burocracia local y muestran cómo, frente a propuestas más sumarias centradas en aspectos como el refuerzo de los funcionarios con habilitación de carácter nacional para frenar la corrupción urbanística, la cuestión es más compleja, y tiene más que ver con su debilidad institucional, lo que convierte al tema en una cuestión de primer orden si se pretende garantizar la imparcialidad política, la seguridad jurídica y la transparencia de un nivel de gobierno, el local, responsable en el 2006 en términos cuantitativos del 15% del gasto público total, pero que cualitativamente ostenta responsabilidades en importantes parcelas que atañen al bienestar y la calidad democrática de los ciudadanos españoles.

Notas

¹ Boletín Estadístico del Registro Central de Personal, a 1 de julio del 2007.

² Suscrita por España en 1988 y publicada en el Boletín Oficial del Estado del 20 de enero de 1989.

³ En el trabajo se va a emplear la noción de «empleo público» por contraposición a la de «función pública», exclusivamente jurídica y limitada al personal sometido al Derecho administrativo; opción que permite seguir la evolución de colectivos imprescindibles para explicar la dinámica institucional, como el personal laboral o el no permanente. Denominaciones como «servicio civil» no forman parte, al menos de momento, de la tradición administrativa española. Al mismo tiempo se prefiere el uso de la expresión «marco institucional» en vez de «institución» por la circunstancia de que la profesionalización de la burocracia local de nuestro país no solamente es abordada en normas típicamente ordenadoras, sino también en las propias del llamado «régimen local».

⁴ Las elecciones generales de octubre de 1982 dieron una abrumadora mayoría absoluta al PSOE, con el 48% de los votos y más de doscientos diputados.

⁵ A mayor abundamiento, mediante el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, se concretó el régimen de retribuciones de los funcionarios de Administración Local, que exigía que «el establecimiento o modificación» del complemento específico se operaría mediante una técnica concreta: la valoración de puestos de trabajo (art. 4.2).

⁶ «Como demuestra nuestra historia y proclama hoy la Constitución, decir régimen local es decir autonomía» (Exposición de motivos de la Ley).

⁷ Este «modelo parlamentario» se acentuará en 1999 con el Pacto Local, cuyo paquete legislativo dará carta de naturaleza a la «moción de confianza».

⁸ Este diseño fue parcialmente alterado en el 2003, limando alguno de estos aspectos. Así, la Ley 57/2003, que modificó la LBRL y creó el régimen de «grandes ciudades», posibilitó que en estos municipios el alcalde pudiera delegar la presidencia del pleno, dándole al tiempo un carácter más político al residenciar más competencias netamente administrativas en la entonces denominada Junta de Gobierno Local.

⁹ Si bien es cierto que este diseño no se encuentra tanto en la LBRL como en una norma reglamentaria de desarrollo, dictada en el periodo objeto de análisis: los artículos 120 y 121 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

- ¹⁰ Es lo que se ha llamado la «descausalización» de las relaciones laborales. Los contratos temporales, que hasta esa fecha únicamente podían realizarse para atender necesidades coyunturales, son autorizados para cualquier supuesto. Lo que significa que supuestos no temporales por su propia naturaleza, que hasta la fecha eran los únicos que justificaban el recurso al contrato de trabajo temporal, eran desde entonces susceptibles de ser encuadrados en fórmulas contractuales «a la carta». Es decir, que se autorizaba que el empleo permanente y estructural pudiera cubrirse con contratos no permanentes como medida de estímulo del empleo.
- ¹¹ Cuyo alcance no cabe minusvalorar, por cuanto negocian organizaciones sindicales, no las instancias representativas de los funcionarios, y donde se instaura además un sistema de fuerte competencia sindical, ya que la mayor representatividad se otorga según el resultado obtenido en las elecciones a los órganos representativos, y que es realmente su verdadera función: determinar la implantación real de cada sindicato.
- ¹² El uso indiscriminado e incorrecto de la contratación laboral (duración más allá del tiempo previsto, encadenamientos) dio lugar a otro fenómeno: miles de trabajadores fueron declarados «fijos» por los tribunales de justicia. El panorama no cambiaría hasta 1998, fecha a partir de la cual los propios tribunales laborales crearon una figura no prevista legalmente: la de los «trabajadores indefinidos no fijos de plantilla».
- ¹³ De hecho, tras la LBRL se dictó el Real Decreto 2224/1985, de 20 de noviembre, por el que se regula el acceso a la Función Pública Local del personal contratado e interino de las Corporaciones Locales, que constituía el enésimo intento de «afrontar la solución definitiva al problema que plantea la existencia de este tipo de personal» (exposición de motivos de la norma). La misma diseñaba un sistema formalmente abierto, pero que primaba notoriamente los denominados «servicios prestados», cuya puntuación podía aplicarse en la fase de oposición. El personal que no superase las pruebas podía continuar prestando servicios en calidad de interino. El parecido con los procesos de 1977 y 1979 es palmario, recurriendo a otra fórmula habitual en el panorama institucional.
- ¹⁴ Datos del Ministerio del Interior. Disponible en www.mir.es.
- ¹⁵ Fuente: Bianuario estadístico sobre el Gobierno y la Administración Local en la Comunidad Valenciana. Valencia. Federació Valenciana de Municipis i Províncies. 1994.
- ¹⁶ Un caso llamativo lo constituye el denominado «Protocolo de retribuciones de cargos electivos locales» acordado por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, que fija un baremo retributivo para la dedicación exclusiva de los alcaldes y concejales de la Comunidad Valenciana. Sobre la base de un número determinado de concejales, habitantes y presupuesto, se recomiendan unas bandas salariales análogas a las funcionariales. A título de ejemplo, una corporación de hasta 11 concejales y 5 000 habitantes la comparación lo es con un jefe de servicio, nivel 24 y 37 000 € anuales.
- ¹⁷ Únicamente se dictó en 1986 la normativa reglamentaria que permitía implantar en la nómina el sistema retributivo, el Real Decreto 861/1986, de 25 de marzo. Hasta 1991 no se actualizaron los mecanismos de acceso a la función pública local, en forma de reglas básicas y programas mínimos (Real Decreto 896/1991, de 7 de junio).
- ¹⁸ De hecho, fue la Oferta de Empleo Público de 1996 la que empezó a cambiar la tendencia. A partir de dicho año y hasta 2006 fueron más de cuatro mil las plazas convocadas.
- ¹⁹ Posibilidad que habría podido jugar en pos de la profesionalización del empleo local si estas hubieran asumido este rol. Únicamente Cataluña dictó en 1990 su reglamento de personal de las entidades locales, el Decreto 214/1990, de 30 de julio, un texto de elevada calidad técnica.
- ²⁰ Gráfica resulta la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de octubre de 1993 cuando razonaba la imposibilidad de dar carta de naturaleza a una negociación que daría pie a ocho mil unidades diferentes, «pactando cada una a su libre albedrío».
- ²¹ Al respecto, el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 20 de julio del 2006 aprobó una «Moción sobre control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación en las Entidades Locales», oportunamente elevada a las Cortes Generales, en la que se señalaba como principales deficiencias e irregularidades, además de que las entidades locales suelen carecer de la RPT, de la laboralización creciente y del acceso de este personal con menores requerimientos, del fenómeno de la negociación unitaria de las condiciones de trabajo de funcionarios y laborales a través de acuerdos no siempre comunicados, lo que dificulta su control.
- ²² Se han analizado textos de ayuntamientos, cabildos y diputaciones correspondientes al periodo analizado, radicados en diversas comunidades autónomas: Comunidad Valenciana, Andalucía, Galicia, Madrid, Murcia, Baleares, Cataluña, Canarias y País Vasco.
- ²³ Un ejemplo es la controversia judicial referida a cuál debe ser la sanción si una entidad local incurre en contratación fraudulenta: ¿la habitual consistente en la condena a la fijeza? o bien ¿la conciliación de los valores de mérito inherentes al ingreso en la Administración?
- ²⁴ De hecho no será hasta 2007 cuando se homologará el procedimiento de ingreso del personal laboral al vigente para el funcionarios, imponiendo la «oposición». Hasta entonces, es decir, desde 1984 hasta 2006, el sistema selectivo habitual será el «concurso», tal y como fijaba el reglamento en la materia de 1991.

BIBLIOGRAFÍA:

- ALBA Y VANACLOCHA. 1997. «Presentación», en Alba y Vanaclocha (coord.). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III y BOE.
- BALLART Y RAMIÓ. 2000. *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- BAÑÓN, R. 1986. «Función Pública Local en España: movilidad, carrera y profesionalización del personal», en *CIVITAS, Revista española de Derecho Administrativo*, n.º 51, julio-septiembre de 1986.
- BEZES, P. y M. Lodge. 2006. «Historical Legacies and Dynamics of institutional change in administrative systems». Fukuoka (Japón): IPSA World Congress. 9-13 de julio.
- BOTELLA, J. 1992. «La galaxia local en el sistema político español», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 76. Madrid: CEC.
- CAPÓ GIOL, J. 1991. «Elecciones municipales, pero no locales», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 56, pp. 143-164. Madrid: CIS.
- CAPOCCIA, G. y D. Kelemen. 2006. «The Study of Critical Junctures in Historical Institutionalism», en *Political Methodology*, pp. 1-30.
- CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. 2003. Documento aprobado por la V Conferencia de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Santa Cruz de la Sierra. Bolivia. 14-15 de noviembre del 2003.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. 2004. *Informe 3/2004 sobre la temporalidad en el sector público*. Aprobado por el Pleno del Consejo en su sesión ordinaria del 22 de diciembre del 2004. Disponible en www.ces.es. [20-06-2008].
- DEFENSOR DEL PUEBLO. 2003. Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público. Colección Informes, Estudios y Documentos. Documento disponible en www.defensordelpueblo.es. [20-06-2008].
- DOERINGER Y PIORE. 1983. «Los mercados internos de trabajo», en Toharia (comp.). *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*, pp. 341-368. Madrid: Alianza.
- ECHEBARRÍA, K. 2006. «Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas», en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 34, pp. 126-146.
- EVANS, P. y J. Rauch. 1999. «Bureaucracy and Growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" State structures on economic growth», en *American Sociological Review*, vol. 64, n.º 5 (oct. 99), pp. 748-765.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. 2006. *La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*. Disponible electrónicamente en www.femp.es/index.php/formación_y_estudios/estudios/trabajos_recientes/. [24-05-08].
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. 2002. *El empleo público en la Administración Local española: estabilidad y temporalidad*. Disponible electrónicamente en www.femp.es/index.php/formación_y_estudios/estudios/trabajos_recientes/. [24-05-08].
- FUNDACIÓN ALTERNATIVAS. 2007. *Urbanismo y democracia: alternativas para evitar la corrupción*. Documento disponible en www.falternativas.org. [12-02-08].
- GONZÁLEZ-HABA GUISSADO, V. M. 1985. «La Función Pública Local en el marco de la reforma burocrática española», en *Revista de Administración Pública*, n.º 107, pp. 329-356. Madrid: CEC.
- GREENER, I. 2005. «The Potential of Path Dependence in Political Studies», en *Politics*, vol. 25 (1), pp. 62-72.
- GREIF, A. y D. Laitin. 2004. «A Theory of Endogenous Institutional Change», en *American Political Science Review*, n.º 4, pp. 1-57.
- GRUPO DE ESTUDIOS DE POLÍTICA CRIMINAL. 2007. *Manifiesto sobre corrupción urbanística y otras conductas delictivas relacionadas*. Aprobado en Madrid por la Asamblea General los días 29 de noviembre y 1 de diciembre del 2007. Documento consultado el 8 de enero del 2008 en www.gepc.es
- HALL, P. y R. Taylor. 1996. «Political Science and the Three New Institutionalism», en *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957.
- 1998. «The potential of Historical Institutionalism: a response to Hay and Wincott», en *Political Studies*, XLVI, pp. 958-962.
- HAY Y WINCOTT. 1998. «Structure, Agency and Historical Institutionalism», *Political Studies*, XLVI, pp. 951-957.
- IMMERGUT, E. 1998. «The theoretical core of the New Institutionalism», en *Politics and Society*, vol. 26, n.º 1, pp. 5-34.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. 1989. *Políticas de selección en la función pública española: 1808-1978*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- KRASNER, P. 1984. «Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics», en *Comparative Politics*, pp. 223-246.

- LINDNER, J. y B. Rittberger. 2003. «The Creation, Interpretation and Contestation of Institutions-Revisiting Historical Institutionalism», en *JCMS*, vol. 41, n.º 3, pp. 445-473. Oxford. EE. UU.
- LONGO, F. 2004. *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
- LONGO, F. 2006. «Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil», en Echebarría, K. (editor). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública.
- MAHILLO, J. 1976. *La Función Pública Local y sus problemas actuales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- MÁRQUEZ CRUZ, G. 1994. «Bases para el estudio de la inestabilidad política en los gobiernos locales», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 86, octubre-diciembre de 1995. Páginas 261-311.
- MÁRQUEZ CRUZ, G. 1997. «Transición y normalización del sistema político local en España», en Alba y Vanaclocha (coord.). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, pp.141-204. Madrid: Universidad Carlos III y BOE.
- MAHONEY, J. 2000. «Path Dependence in Historical Sociology», en *Theory and Society*, vol. 29, n.º 4, pp. 507-548.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 2005ª. Estatuto Básico del Empleado Público. *Informe de la Comisión*. Madrid. Abril del 2005.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 2005b. *Libro Blanco para la reforma del gobierno local*. Madrid.
- MOSHER, F. 1999 (1968). «La democracia y el servicio público: los servicios colectivos», en Shafritz, J. y A. Hyde. (eds.). *Clásicos de la Administración Pública*, pp. 817-838. México: Fondo de Cultura Económica.
- OLÍAS DE LIMA, B. 1995. «Modelos de ordenación del empleo público. El sistema actual», en Olías (coord.). *La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, pp. 29-47.
- OLMEDA GÓMEZ, J. A. 1999. *Ciencia de la Administración. Volumen 1: Teoría de la Organización y Gestión Pública*. Madrid: UNED.
- ORREN, K. y S. Skowronek. 1999. «Orden y tiempo en el estudio de las instituciones: un alegato a favor del enfoque histórico», en Farr, J., J. Dryzek, y S. Leonard. *La ciencia política en la historia*, pp. 378-405. España: Istmo.
- PARRADO DÍEZ, S. 2000. *Sistemas Administrativos Comparados*. Madrid: Tecnos.
- 2008. «Failed policies but innovation through “layering” and “diffusion” in Spanish Central Administration», en *International Journal of Public Sector Management*, vol. 21, n.º 2, pp. 230-252
- PETERS, G. 2003. *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- PIEDRAFITA, S., F. Steinberg e I. Torreblanca. 2007. «La europeización de España (1986-2006)», en *Documentos de Trabajo del Real Instituto Elcano*, n.º 39/2007. www.realinstitutoelcano.org. [09-07-08].
- PIERSON, P. 2000a. «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics», en *The American Political Science Review*, vol. 94, n.º 2, pp. 251-267. EE. UU.
- 2000b. «The limits of design: explaining institutional origins and change», en *Governance*, vol. 13, n.º 4, pp. 475-499.
- 2004. *Politics in Time: History, Institutions and social analysis*. Princeton.
- PIORE. 1983. «Notas para una teoría de la estratificación del mercado de trabajo», en Toharia (comp.). *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*, pp. 193-221. Madrid: Alianza.
- PRATS CATALÁ, J. 1995. «Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público», en *Documentación Administrativa*, n.º 241-242. *Monográfico sobre la renovación del sistema de mérito y la institucionalización de una función directiva pública en España*, pp. 11-59.
- RAMIÓ, C. y M. Salvador. 2005. *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ J. L. 2005. «Administración Local: acceso y temporalidad de los nombramientos, provisión de puestos de trabajo, retribuciones y estructura de niveles, movilidad e instrumentos de planificación de los recursos humanos y definición de puestos», en *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 41, pp. 271-286. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- RODRÍGUEZ SOCORRO, A. 1975. «Estudio estadístico de los funcionarios de las Corporaciones Locales en el periodo 1969-1973», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, n.º 187, pp. 547-574. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- SALVADOR, M. 2005. «La función pública autonómica como institución: ¿buscando alternativas o reforzando un modelo? Los casos de la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Catalunya», en *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 12, pp. 129-151.
- SCHARPF, F. 1997. *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*. Westview.

- SKOCPOL, T. y P. Pierson. 2002. «Historical Institutionalism in contemporary Political Science», en *Political Science: the state of discipline*. Berkeley.
- SULEIMAN, E. 2000. «Es Max Weber realmente irrelevante», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 17-18 (enero-agosto). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- THELEN, K. 1999. «Historical Institutionalism in Comparative Politics», en *Annual Review of Political Science*, vol. 2, pp. 369-404.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. 2008. «Índice de percepción de la corrupción 2008». Presentado el 23 de septiembre del 2008 en la Fundación Ortega y Gasset. Disponible en www.transparencia.org.es [24-09-08].
- TORREBLANCA, I. 2001. «Principios, intereses, instituciones y preferencias: un análisis de la racionalidad de la ampliación de la Unión Europea», en *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 4, pp. 71-95.
- TOLBERT, P. y L. Zucker. 1983. «Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935», en *Administrative Science Quarterly*, vol. 28, n.º 1 (marzo 1983), pp. 22-39.
- TRIBUNAL DE CUENTAS. 2006. *Moción sobre el control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación en las Entidades Locales*. Aprobado por el Pleno del Tribunal el 20 de julio del 2006. Presentado en la Comisión Mixta Tribunal de Cuentas-Cortes Generales el 21 de noviembre del 2006. Documento disponible en www.tcu.es [20-03-08].
- WEBER, M. 1993 (1922). *Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. Décima reimpresión España: Fondo de Cultura Económica.
- ZUCKER, L. 1977. «The role of Institutionalization in cultural persistence», en *American Sociological Review*, vol. 42, n.º 5, pp. 726-743
- 1987. «Institutional Theories of Organization», en *Annual Review of Sociology*, vol. 13 (1987), pp. 443-464.

¿Sigue vivo el sector del empleo? La fractura entre sectores de empleo y el comportamiento político en el sector servicios: España, 1989-2003

✂ Resumen/Abstract: *Existe un consenso casi total entre las obras que estudian las clases medias respecto a su naturaleza heterogénea. Por otra parte, se ha sugerido que existe un nuevo factor o incluso una fractura social que divide a toda la sociedad: el sector del empleo. Se ha producido una combinación de ambas tesis, heterogeneidad y sector, según la cual el sector nos ayudaría a entender la diversidad existente entre las clases medias como señala la heterogeneidad. Con este artículo se pretende estudiar este planteamiento. Para ello, se analiza la influencia de la división entre los sectores de empleo público y privado en el comportamiento político del sector servicios en España durante el periodo comprendido entre 1989 y 2003. Esta investigación contempla varios aspectos: voto, ideología (posicionamiento) y afiliación a sindicatos. Del análisis de los datos se desprende que el sector del empleo no resulta tan importante como se ha sugerido, pero que debe tenerse en cuenta para entender fenómenos concretos, como los movimientos sindicales.*

✂ Palabras clave: sector del empleo, comportamiento político, clases medias, movimiento sindical, voto

1. APUNTES TEÓRICOS: LA DIVERSIDAD DE LA CLASE MEDIA Y EL SECTOR DEL EMPLEO

Al hablar de las clases medias, se suele argumentar que son muy heterogéneas (Heath y Savage, 1994, 1995; Savage, 1991). Dado que se trata de una opinión muy extendida, se han dedicado muchos esfuerzos analíticos a la comprensión de tal diversidad. En este sentido, el sector del empleo se ha presentado como una de las variables que contribuye sustancialmente a explicar la heterogeneidad en el plano social. La intención de este artículo es evaluar tal asunción utilizando el caso de España como ejemplo.

El sector del empleo ha recibido menos atención que otras variables o factores a la hora de explicar el comportamiento político de las personas. A pesar de que solo un reducido grupo de estudiosos ha prestado atención a este aspecto, ha suscitado más interés en las últimas dos décadas. Si se tiene en cuenta el modo en que se definen las clases sociales, se pueden distinguir dos grandes argumentos que hacen hincapié en la importancia de la división sectorial. Nuestro análisis está orientado al segundo de estos argumentos.

En lo que se refiere al primer argumento, algunos investigadores han utilizado el sector del empleo como criterio definitorio de la posición social (N. De Graaf and B. Steijn, 1996; P. Svensson y L. Togeby, 1991; Togeby, 1990)¹. Independientemente del grado de interés de las conclusiones de estos autores, este argumento enfoca el problema asociando el criterio de la pertenencia a un sector con la clase, y por tanto no discierne entre los efectos del sector y la clase en el comportamiento político. Por tanto, este planteamiento no es válido para investigar la influencia que ejerce el sector en concreto.

El segundo argumento no contempla el problema derivado de la superposición de clase social y sector del empleo, dado que se consideran conceptos diferentes. Los autores que siguen esta línea de pensamiento son aquellos que han resultado de interés para la elaboración de este artículo.

1.1. Efectos del sector del empleo

El sector del empleo se tiene cada vez más en cuenta como variable importante. Según los principales precursores de esta teoría (H. Kitschelt, 1993; P. Dunleavy, 1980a y 1980b)², nos encontramos ante una nueva fractura social que afecta a toda la sociedad en su conjunto. Sin embargo, esto no significa que sigan la misma línea argumental. Mientras Kitschelt parece evitar un planteamiento conceptual fundamentado en la clase social y da mayor relevancia a las experiencias de mercado laboral y las ideas y conceptos personales que estas conllevan, Dunleavy habla de una cierta autonomía entre las divisiones políticas y de clase basada en el sector productivo, al que se refiere como la división entre público y privado.

H. Perkin (1989) también afirma la existencia de este tipo de fractura. Sin embargo, su razonamiento contempla a gestores, administradores y expertos, todos ellos bajo la categoría de «profesionales», y no a la población activa en su totalidad. Esto implica que el sector del empleo no siempre se ha considerado una fractura sociopolítica adicional con influencia en toda la sociedad. De hecho, es más habitual que se incorpore a los análisis como una preocupación de los investigadores interesados en el estudio de las clases medias o, más en concreto, de algunos grupos dentro de estas. En este sentido, la diferencia entre sectores se basaría en la heterogeneidad que se ha observado en el comportamiento político del sector servicios (Graaf y Steijn, 1996; Hanlon, 1998; Lash y Urry, 1987). Asimismo, la concentración de perso-

nas pertenecientes a una nueva clase en el sector público explicaría que su comportamiento y actitudes estuviesen más en sintonía con la izquierda o con posiciones radicales. Esto podría propiciar entre las clases medias y la clase obrera un interés por la unión (Macy, 1991).

Independientemente de ello, otros estudiosos que se han centrado en investigar este asunto rechazan la idea de que el sector del empleo sea una variable explicativa clave (McAdams, 1987; Goldthorpe & Marshall, 1997). A. Heath y M. Savage (1994) dan un buen ejemplo, a pesar de que hayan insistido en la importancia de la división sectorial en algunas categorías ocupacionales. Además, se ha esgrimido otro argumento que refuerza la importancia del sector del empleo al tiempo que subraya que no es posible saber si su relevancia se debe a un proceso interno de selección ocupacional o a la posición del sector y las condiciones laborales que conlleva (Alt & Turner, 1982; Savage, 1991). Es más, se ha sugerido que el desarrollo de estado de bienestar ha supuesto una nueva fractura social entre aquellos que exigen más y mejores servicios públicos y aquellos que reaccionan en contra de las subidas de impuestos, aunque esta división social no sea tan pronunciada como las clásicas: urbano/rural o reforma/estatus quo (Svensson & Togeby, 1991; Harrop & Miller, 1987). Finalmente, se ha planteado que el sector del empleo debería considerarse como una variable intermedia entre la clase social y el comportamiento político, y que parte de sus efectos se deberían interpretar en términos de clase (Marshall *et al.*, 1988).

En este ensayo se presentan varias observaciones resultantes del análisis de trabajos previos. En primer lugar, la mayoría de los estudios se centran en un campo específico, lo que consideramos que facilita las conclusiones. Sin embargo, no se ha prestado mucha atención a la comparación entre distintos campos. Al llevar a cabo tal comparación, como hacemos nosotros, el resultado es bastante irregular, y los patrones no resultan tan fáciles de interpretar. En segundo lugar, la influencia del sector del empleo en el comportamiento político parece ser una promesa no cumplida. Aunque se han observado algunas diferencias, no existe una interpretación unívoca de las mismas, y por lo general no son tan amplias y permanentes como para dar la impresión de ser una división, esto es, no todas las diferencias suponen necesariamente divisiones sociales. En tercer lugar, dado que la frontera entre lo público y lo privado se desdibuja en el marco del paradigma neoliberal, resulta cada vez más difícil establecer diferencias claras, y no parece probable que este hecho vaya a cambiar mucho en el futuro.

1.2. Los principales mecanismos relacionados con los efectos del sector del empleo

Aquellos que confieren importancia al efecto de esta división en el comportamiento político suelen suponer que aquellos que trabajan en un sector del empleo determinado, tanto público como privado, apoyarán sobre todo al partido que defiende sus intereses económicos (Dunleavy, 1980a y 1980b). Los empleados públicos y funcionarios apoyarán a aquellos partidos cuyos programas impliquen la implantación de políticas públicas y la ampliación de la administración pública y su presupuesto. Por su parte, los trabajadores del sector privado defenderán aquellas consignas políticas que pretendan reducir los impuestos que recaen sobre ellos. Según esto, trabajar en un sector supone una serie de incentivos económicos que hará que las personas se inclinen hacia un comportamiento político homogéneo. De hecho, casi todos los autores que han prestado atención a este asunto han basado sus argumentos en este mecanismo: los empleados del sector público dependen de los ingresos del Estado y por tanto les interesa su consolidación o ampliación; mientras que aquellos que dependen

del mercado económico apoyan las bajadas de impuestos, que limitan la expansión del Estado. En consecuencia, existe un conflicto de intereses que previsiblemente se traduce en el terreno político en votos a favor de distintos proyectos políticos y partidos.

A pesar de que esta idea ha sido mayoritaria, la importancia de los valores como variable explicativa se ha puesto de relevancia a menudo. Esta idea tiene más de una interpretación posible. La idea de que la naturaleza del efecto del sector depende del origen de los valores genera dos argumentos distintos pero perfectamente plausibles: selección interna y características del empleo (Alt & Turner, 1982; Savage, 1991).

De la asunción de que nuestros valores, preferencias políticas y vitales, costumbres y gustos se gestan principalmente en la infancia y adolescencia, y en cualquier caso antes de entrar en el mercado laboral, ya como proyección del entorno familiar (Alt & Turner, 1982; Jacobsen, 2001), como resultado de experiencias vitales específicas, o debido a las condiciones de clase o a la decisión personal derivada de la educación, formación o entorno de amistades, se deduce el poder explicativo de la profesión y el sector del empleo. Por tanto, dado que la selección interna tiene lugar antes de conseguir el primer trabajo e influye en el proceso de elección de este, la lógica causal se altera y ya no es posible argumentar con seguridad nada relativo al efecto de un factor que ya había sido elegido con anterioridad. Esto podría no ser así si se contase con datos sobre las etapas previas a la selección de una carrera, y tal circunstancia no se suele dar.

Según la selección interna, el punto de vista de una persona explica su comportamiento, mientras que si se enfatiza el papel explicativo del sector del empleo a la hora de comprender las ideas políticas de las personas, se postula que la estructura económica es un elemento fundamental en tal explicación.

Por otra parte, podemos suponer que la diferencia entre los valores de las personas que trabajan en distintos sectores se explica por la diferencia de condiciones en que se realizan ciertos trabajos de la esfera pública y privada. Trabajos supuestamente similares pueden suponer distinto grado de esfuerzo y conocimiento, así como distintos derechos y deberes. De hecho, la diferencia entre las condiciones que ofrece el Estado y las de las empresas privadas suelen estar claramente diferenciadas. Por tanto, bajo la misma clasificación y nivel laboral, podemos encontrar una amplia gama de estilos de vida, y por tanto multitud de ideologías y preferencias políticas bien definidas (Knutsen, 2001).

Estos argumentos son perfectamente compatibles, y sería razonable pensar que los mecanismos de pensamientos del ser humano podrían incluirlos todos. No es posible analizar la hipótesis de la selección interna en este ensayo debido a la ausencia de datos precisos. Por tanto, me centraré en las otras dos hipótesis, aunque no resulte posible separar sus efectos. De hecho, no existe una razón de peso para afirmar que la dependencia económica influye más en el comportamiento político que los valores y las actitudes. Podría sugerirse que las situaciones económicas afectan a las creencias, pero esta influencia también puede darse en la otra dirección y por tanto nos encontramos ante un punto no probado, la selección interna. Por otra parte, existe un gran desequilibrio entre las distintas regiones en lo que se refiere a objetivos y el riesgo relativo de que sus presupuestos se reduzcan o incluso se supriman. En consecuencia, es bastante probable que se den diferencias sustanciales dentro del mismo Estado. En este sentido, podría argumentarse que aquellas personas que trabajan en servicios sociales, atención médica o educación son más susceptibles de votar por partidos políticos cuyos programas incluyan la promoción de la Administración Pública, y que lo harían por

razones económicas e ideológicas. En cualquier caso, el presente análisis se centra en la evaluación de la hipótesis que sostiene que las personas que trabajan en los sectores públicos y privados tendrán un comportamiento político diferente.

2. UN ANÁLISIS DEL CASO ESPAÑOL: VOTO, IDEOLOGÍA Y AFILIACIÓN A SINDICATOS

Este análisis consta de tres fases. En primer lugar, explico brevemente el significado del concepto de sector servicios, como un modo aceptado mayoritariamente para conceptualizar y operacionalizar la clase media (más en concreto, la clase media-alta). En segundo lugar, describo las técnicas estadísticas utilizadas y los datos que se han procesado con ellas. En tercer lugar, realizo una exploración y descripción completas de la influencia en el sector de voto, la ideología y el movimiento sindical.

2.1. El sector servicios

El presente análisis se basa en el comportamiento político del sector servicios. Esta clase se define en función de sus relaciones con el mundo laboral. Sus miembros son personas que trabajan en organizaciones y disfrutan de cierta autonomía en el trabajo conferida por su condición de trabajador que goza de la confianza de su empleador. Son trabajadores de confianza debido a la necesidad de delegar autoridad o a causa de sus conocimientos especializados y experiencia (Erikson and Goldthorpe, 1992). Se trata de una relación contractual de larga duración que conlleva beneficios futuros, esto es, se espera que aumente el nivel de autoridad y la retribución a lo largo de una dilatada carrera dentro de la misma entidad. Esta clase está compuesta principalmente por profesionales que trabajan por cuenta ajena y personal técnico, administrativos y gestores muy cualificados. También incluye a los dueños de grandes empresas, aunque este grupo no tiene peso en términos cuantitativos. Goldthorpe y Erikson establecen otra distinción dentro del sector servicios y lo divide en dos clases, la Clase I y la II. Esta distinción se basa en el nivel de autoridad, los beneficios y las condiciones de las que gozan los trabajadores. Sin embargo, es importante hacer hincapié en la versión restringida del concepto de sector servicios, dado que los empresarios y los trabajadores autónomos no están contemplados. La decisión de excluir estos dos colectivos se fundamenta en dos puntos. Por una parte, en estos colectivos se observa una tendencia a apoyar al Partido Popular (PP) (Gayo, 2006). Y por la otra, no está claro que formen parte de la clase media, en particular en lo que respecta a los propietarios de grandes empresas, por lo que su inclusión en el análisis afectaría a la claridad de las conclusiones.

2.2. Métodos, técnicas estadísticas y datos

Los datos provienen principalmente del Centro de Investigaciones Sociológicas³ (CIS). Estas encuestas sobre el voto se volcaron en un archivo de datos. La cantidad ingente de información del archivo de datos creado para analizar el voto y la ideología permitió incluir entre las variables 35 categorías⁴ profesionales, cantidad esta que no suele encontrarse en los análisis sociológicos. Este procedimiento es mucho mejor que la utilización de una división sencilla entre clases I y II. Asimismo, el análisis se llevó a cabo dividiendo el archivo en función de las elecciones de ámbito nacional⁵, o lo que es lo mismo, el recuento de votos de todas las elecciones generales. En lo que respecta al voto y la ideología, contemplo las elec-

ciones que tuvieron lugar entre los años 1989 y 2000, dado que los datos para este periodo son los más adecuados para mi propósito.

En lo que se refiere a la profesión, parece oportuno desestimar aquellas que solo se dan en un sector del empleo, ya sea el público o el privado. Si se pretende estudiar la relevancia de trabajar en un sector determinado para comprender el comportamiento político y electoral del sector servicios, el estudio de puestos de trabajo en que no se encuentran representados ambos sectores no puede arrojar dato alguno respecto a la relevancia del sector del empleo. Por esta razón omití el tratamiento en profundidad de las siguientes categorías (a pesar de que no se excluyeron del análisis): farmacéuticos; técnicos de recursos humanos; publicistas; altos cargos de la administración; gestores y directores de la industria hotelera y comercial; agentes y jefes de ventas; corredores de bolsa y de seguros y de la propiedad y oficiales de la policía y el ejército.

Asimismo, debería quedar constancia de que la categoría de base que se ha utilizado para las comparaciones es la del sector servicios⁶. Por tanto, en las interpretaciones se debería tener en cuenta que no hago referencia a ninguna otra categoría fuera de esta clase. El principal objetivo de mi investigación es determinar si el sector del empleo, ya sea público o privado, mejora nuestra capacidad para explicar el comportamiento político del sector servicios y por tanto, su naturaleza heterogénea. En otras palabras, los datos que se presentan en este trabajo no informan, por ejemplo, de la probabilidad relativa de que un miembro del sector servicios vote a un partido de izquierdas, en comparación con la probabilidad de que un miembro de la clase obrera haga lo mismo.

Los datos en lo que respecta a la afiliación a sindicatos fueron recopilados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales⁷ mediante encuestas anuales realizadas entre 1999 y 2003 bajo el nombre de «Encuesta de Calidad de Vida en el Trabajo»⁸. Estas encuestas se dirigieron a trabajadores con más de 15 años. Se pusieron en común todas las encuestas para realizar un análisis exclusivo del sector servicios.

Entre las principales técnicas estadísticas que he utilizado se encuentra un análisis de tablas de contingencia. Sin embargo, con el fin de presentar brevemente mis resultados, y para que quede patente la influencia del sector del empleo en el voto cuando se controlan otras variables, tal presentación se llevará a cabo principalmente mediante coeficientes de regresión logística binaria. Las variables dependientes son el recuento de votos del PP⁹ en comparación con el resto de partidos políticos (r.p.), del PSOE en comparación con r.p. y de IU en comparación con r.p. Los efectos del sector del empleo se controlan fundamentalmente a través de la profesión, pero también el empleo, la edad, la educación y el sexo. En lo que se refiere al sector del empleo y la ocupación, en aquellos casos en que no existía un empleo actual tomamos como referencia el más reciente (es el caso de los desempleados y los jubilados) o el del cabeza de familia (en el caso de las amas de casa, los estudiantes y las personas con pensiones no contributivas)¹⁰.

2.3. Preguntas que se deben contestar

Mi intención es la de estudiar la relación existente entre el sector del empleo por un lado, y el voto, la ideología y la afiliación a sindicatos por el otro. La profesión se utiliza como variable de control o intermedia, dado que puede resultar importante para comprobar si la composición ocupacional de cada sector influye en los resultados. En lo que respecta al voto y a la ideología política, incorporo una perspectiva transversal que divide el análisis por elección

nes. Por tanto, contemplo el cambio parcialmente. De manera resumida, he formulado las siguientes preguntas:

- 1.) ¿Existe una relación entre el sector del empleo y las otras variables que se han mencionado (voto, ideología y afiliación a sindicatos)? De este aspecto se desprenden otras tres preguntas:
 - 1.a) ¿Existe una relación?
 - 1.b) En caso afirmativo ¿De qué tipo de relación se trata? ¿Se trata de una relación positiva o negativa? ¿Quiénes se ven afectados?
 - 1.c) ¿Esta relación ha cambiado con el tiempo o se ha mantenido estable a lo largo del periodo comprendido entre 1989 y 2000? Estas preguntas se refieren al voto y a la ideología únicamente¹¹.
- 2.) ¿Esta relación afecta realmente a la división del sector, o viene dada por la distribución profesional desigual entre sectores?

2.4. Voto

2.4.a. Efectos brutos del sector del empleo en el voto

La tabla 1 muestra los efectos brutos del sector del empleo en el voto. En ella se puede observar que no existe una relación estadística significativa entre estas variables en ningún otro sentido en lo que se refiere a todos los partidos. Asimismo, los coeficientes son bastante bajos. Casi todos los coeficientes significativos se refieren al voto a IU en oposición a cualquier otra alternativa electoral. Es el único caso en que el sector del empleo muestra una relación estable con el voto. Se han dado ligeros cambios en esta relación, especialmente entre las elecciones de 1989 y 1993, pero no son significativas desde un punto de vista estadístico. Por tanto, se debería destacar la estabilidad. En todos los casos, los coeficientes son bastante bajos, lo que significa que no se pueden formular conclusiones definitivas. Sin embargo, la cantidad y continuidad de coeficientes significativos en el caso del voto a IU indica que en este caso sí existe una relación relevante.

La tabla 1 requiere de algunas aclaraciones. En primer lugar, en lo que se refiere al voto al PP, el sector del empleo solo toma cierta relevancia si lo comparamos con el voto de IU, y, en este caso el PP recibe más apoyo del sector privado. Por consiguiente, las diferencias se dan únicamente cuando la comparación se realiza con uno de los partidos de izquierdas, IU, el más radical. Por el contrario, no se observan diferencias entre el PP y el PSOE.

En segundo lugar, el voto al PSOE no parece estar claramente relacionado con el sector del empleo, y, cuando lo está (en comparación con IU), el partido socialista recibe más apoyo del sector privado.

En tercer lugar, y como añadidura de lo anteriormente dicho, el apoyo a IU es relativamente mayor en el sector público. En todas las elecciones entre 1989 y 2000, este partido recibe más apoyos por parte de personas que trabajan en este sector. Por tanto, se han dado pocos cambios a lo largo de este periodo. En comparación con los otros partidos, el apoyo relativo del sector público a IU aumenta entre 1989 y 1993. Desde ese momento, la relación se estabiliza. Si utilizamos como referencia al PP, la influencia del sector varía, alcanzando su punto álgido en 1996 y con coeficientes más moderados en 1993 y 2000. El coeficiente es más bajo y no resulta significativo en 1989. En lo que se refiere al PSOE, la cosa cambia, y se puede observar una reducción en la relevancia del sector a partir de 1993. Por lo tanto, el

patrón más claro que se ha observado es la relación positiva entre el sector público y el voto a IU. Esto implica que en España el sector del empleo no divide a los votantes entre izquierda y derecha —ni en el sentido en que se hace referencia a este hecho en trabajos de autores internacionales (público = izquierda; privado = derecha) ni en el sentido que se propone para el caso de España (público = PSOE; privado = PP)— sino que guarda relación con el apoyo a partidos más específicos, en particular en lo que se refiere a IU. Sin embargo, cabe interpretar estas tendencias como un apoyo moderado de la tesis que afirma que existe una tendencia hacia la izquierda radical entre los trabajadores del sector público.

Dado que los cambios que se han observado en el periodo analizado son pequeños, procede analizar estos mismos datos sin dividir el archivo por elecciones. Para ello, me basé en la premisa de que no ha habido cambios sustanciales en las variables durante el periodo que va de 1989 a 2000. Como resultado, obtuve más casos disponibles, lo que me permitió perfeccionar el análisis de la relación entre el sector del empleo y la profesión. Se pierde la información relativa a cada elección, pero este aspecto ya se ha cubierto con el análisis anterior. Por consiguiente, en las tablas 1 y 2 se ha incluido una columna con información relativa a todo el periodo. El patrón de comportamiento que se refleja en esta columna es bastante similar al descrito previamente.

2.4.b. ¿Sector del empleo o efectos combinados?

Cabe cuestionarse si el efecto del sector del empleo es falso y es el resultado de la distinta composición ocupacional de ambos sectores, ya que no hay una correspondencia entre los datos marginales para las distintas profesiones. Por consiguiente, podríamos no encontrarlos ante una diferencia de sector, sino de profesión y las distintas probabilidades de voto a cada alternativa política. Esta hipótesis se ha añadido al análisis y se ha evaluado mediante la inclusión de la profesión como variable de control. La tabla 2 refleja el resultado de la relación entre sector del empleo y voto según la profesión. En otro análisis adicional controlé los efectos de otras variables: relación con el empleo, la edad, el sexo y la educación¹², que alteraron de forma significativa los coeficientes¹³.

La Tabla 2 ofrece información sobre el efecto de la profesión en la magnitud del coeficiente del sector del empleo respecto al voto. Esta tabla muestra cambios significativos respecto a la tabla 1, y destaca el descenso generalizado de los coeficientes. Si se controla el efecto de la profesión, en algunas elecciones la relación entre sector y voto desaparece, especialmente en lo que se refiere al voto a IU en contraposición al voto al PP. Sin embargo, al mismo tiempo debemos señalar que algunos coeficientes aumentan, lo que podría indicar que se dan efectos combinados que difieren del efecto general. En estos casos, los efectos de la composición ocupacional quedarían velados por los efectos del sector del empleo.

En lo que se refiere a efectos netos, se pueden destacar varios resultados. En primer lugar, desaparece toda relación estadística significativa con el voto al PP, excepto cuando se compara con IU a lo largo de todo el periodo (la última columna de la tabla 2), y aunque tal caso se tuviese en cuenta, se trata de una relación muy pequeña. Al controlar los efectos de la profesión, el coeficiente para todo el periodo se reduce un 45% respecto a la tabla que presenta los efectos brutos (tabla 1)¹⁴. El PSOE no se ve muy afectado por el sector del empleo y los cambios no son significativos, excepto en 1989, año éste en que el coeficiente neto relativo al voto al PSOE en comparación con «cualquier otro partido» es casi un 80% mayor que el coeficiente de los efectos brutos y resulta importante a un nivel del 1%. Por tanto, en las elec-

ciones de ese año, el PSOE parece haber recibido principalmente votos del sector privado. Al mismo tiempo, aumenta la distancia con IU. Sin embargo, si comparamos el apoyo que recibe con el de IU, los coeficientes bajan hasta llegar a ser significativos tan solo al nivel del 10%, de 1993 en adelante.

Por otra parte, se mantiene la inclinación al voto a IU entre los trabajadores del sector público, aunque el descenso casi generalizado de coeficiente que se observa tras realizar el control según profesión indica que buena parte de la relación observada en la tabla 1 venía dada por la composición ocupacional de cada sector. Si nos centramos en los coeficientes de voto a IU en comparación con los de todos los demás partidos según la profesión, podemos observar que el coeficiente para todo el periodo desciende un 29%, y el correspondiente a las elecciones del 2000 baja incluso más (46%), con lo que se vuelve no significativo. Si analizamos esta misma relación en lo que se refiere a los dos partidos mayoritarios, observamos que la diferencia con el PP disminuye, y no es significativa en 1993, 1996 y 2000. Lo mismo se aplica al PSOE, excepto en las elecciones de 1989, en que el coeficiente crece. Resulta muy interesante el hecho de que si se controla el efecto de la profesión, en 2000 no se aprecia división por sectores significativa desde el punto de vista estadístico en lo que se refiere al voto del sector servicios.

Si tenemos en cuenta otras variables de control (edad, sexo, educación y relación con el empleo), se dan ciertos cambios en los coeficientes que quisiera señalar. El sexo, la relación con el empleo y la educación no parecen afectar a los resultados de manera significativa. Sin embargo la edad sí tiene efectos importantes. Si tomamos la tabla 2 como referencia, podemos observar una tendencia ascendente de los efectos del sector según la edad. No obstante, este fenómeno no se da en todas las elecciones, incluso si mantenemos la misma variable dependiente. Resultan interesantes los cambios en algunos coeficientes debido a la inclusión de esta variable en los modelos de regresión. Estos cambios son relevantes y los comentaré a continuación. Tales cambios guardan relación con el voto a IU en comparación con el resto de opciones. En primer lugar, al analizar IU en comparación con el resto de partidos según edad, se observa un aumento en los coeficientes de 1993 en adelante, que se vuelve significativo ($p < 0,05$) en las elecciones del año 2000. Si la variable dependiente es el voto a IU en oposición al voto al PP, encontramos multitud de cambios. La inclusión de la edad en el modelo de regresión siempre ejerce un efecto positivo en el coeficiente del sector, es decir, la primera variable aumenta la relevancia de la segunda. Esto ocurre a lo largo de todo el periodo, y en todos los casos el sector se convierte en significativo desde el punto de vista estadístico, al menos a un nivel del 5%. Tomando el caso de IU en oposición al PSOE, ocurre algo parecido y el control por edades aumenta los coeficientes en todas las elecciones, aunque en el año 2000, a pesar de duplicarse, no resulta significativo. Aunque las otras variables de control no parecen ejercer mucha influencia, la relativa al sexo requiere de explicación. Si analizamos la variable IU en comparación con PSOE, observamos que la contribución del sexo a la reducción de los coeficientes de 1993 y 1996 es palpable, a pesar de que los cambios son pequeños.

Podrían desprenderse varias conclusiones de lo que se ha analizado hasta este punto. Los efectos del sector en el voto del sector servicios: 1) son, en general, moderados; 2) afectan principalmente y de forma positiva al voto por IU; 3) reflejan (hasta cierto punto: entre el 29% y el 45% para todo el periodo, según el contraste) la composición ocupacional diferente de los sectores, que pone en duda su magnitud moderada confirmada; 4) al analizar los

efectos netos, alcanzan su valor mínimo en las elecciones del año 2000, en que resultan insignificantes, incluso al nivel del 10%; y 5) en otro sentido, la composición de edades oculta otros efectos del sector en el voto.

2.5. Ideología

2.5.a. Efectos brutos del sector del empleo en la ideología

Al contemplar la tabla 3 resulta obvio que el sector no ha tenido un efecto muy significativo en la ideología. Si nos fijamos en la fila correspondiente a los efectos brutos, los coeficientes siempre son significativos pero pequeños, es decir, se puede demostrar un cierto efecto, pero no es suficientemente grande como para que afirmemos que la fractura entre sectores es un hecho en España a finales del siglo XX. Sí se puede apreciar una relación positiva entre el trabajo en el sector privado y una inclinación hacia, o una mayor identificación con, las ideologías de derechas. Asimismo, los coeficientes cambian ligeramente durante este periodo. Sin embargo, el hecho de que lo hagan en distintas direcciones hace imposible deducir patrón alguno.

2.5.b. Efectos netos del sector

En la fila correspondiente a los efectos brutos se pueden apreciar algunos efectos relevantes, pero ¿qué ocurre cuando esos efectos del sector del empleo se controlan mediante la profesión? Encontraremos la respuesta en la tabla 3. En todos los periodos, de 1989 a 2002, los coeficientes del sector disminuyen. En los periodos de 1993-1996 y 2000-2002, no son significativos. En otras palabras, nos encontramos de nuevo que los efectos del sector están condicionados por la profesión. En aquellos casos en que se introducen otras variables en el modelo (edad, sexo y educación) no cambian los patrones generales.

2.6. Afiliación a sindicatos

Ha quedado patente que la división de sectores no afecta significativamente en el voto o la ideología. Sin embargo, la situación es diferente cuando se trata de afiliación a sindicatos. No hay datos disponibles para todo el periodo, y por ello debemos restringir el estudio a los años comprendidos entre 1999 y 2003, pero resulta evidente que la pertenencia al sector público o privado supone una gran diferencia. En pocas palabras, las personas que trabajan en el sector público son mucho más proclives a afiliarse a un sindicato. A pesar de que las condiciones laborales o el contexto social no parecen condicionar el voto o la ideología, sí parecen generar las condiciones necesarias para que los trabajadores contemplen la posibilidad de unirse al movimiento sindical para defender sus intereses laborales. El voto y la ideología podrían tener un origen más complejo, pero el hecho de afiliarse a un sindicato está con toda probabilidad relacionado con las condiciones laborales, el entorno organizativo y los incentivos personales. Por tanto, la afiliación a sindicatos podría considerarse más como una prueba de las diferencias entre sectores que como el resultado de un conflicto social profundo que divide a la sociedad en dos grupos muy marcados, el de los trabajadores del sector público y el de aquellos que trabajan en el sector privado. La introducción de variables intermedias en el modelo no produce alteraciones relevantes, esto es, los patrones sectoriales de los afiliados a sindicatos no se ven afectados, incluso si se contempla la variable de la profesión.

3. CONCLUSIONES

Antes de proceder a las conclusiones, cabe hacer una serie de comentarios. Por un lado, si se revisan los trabajos previos sobre este tema, se puede observar que la mayoría de los estudios se centran en un único campo, lo que presumiblemente facilita las conclusiones. Sin embargo, no se ha prestado mucha atención a la comparación entre distintos campos. Al llevar a cabo tal comparación, como es el caso de este estudio, el resultado es bastante irregular y los patrones no resultan tan definidos o fáciles de interpretar. Por otro, la influencia del sector del empleo en el comportamiento político parece ser una promesa no cumplida. Aunque se han observado algunas diferencias, no existe una interpretación unívoca de las mismas y, por lo general, no son tan amplias y permanentes como para dar la impresión de ser una división significativa, esto es, no todas las diferencias suponen necesariamente divisiones sociales. Asimismo, a medida que se desdibujan las fronteras entre lo público y lo privado en un contexto neoliberal, se hace cada vez más complicado establecer distinciones claras entre sectores de empleo.

De forma más sistemática, y como resultado del análisis presentado, podemos emitir una serie de conclusiones finales. Para poder evaluar los efectos de la división entre los sectores de empleo público y privado en el comportamiento político y la ideología del sector servicios, he recogido sugerencias e ideas de trabajos previos. Se pueden formular una serie de conclusiones generales en base a los análisis de los datos (ver tabla 5). En primer lugar, la variable del sector del empleo amplía solo ligeramente nuestra capacidad para explicar la naturaleza heterogénea del voto y la ideología del sector servicios. Su comportamiento no se ve apenas afectado por esta variable, al menos en términos generales. Sin embargo, por otra parte, tampoco sería correcto desestimar totalmente su relevancia, ya que parece que resulta parcialmente significativa. Resulta importante en lo que se refiere al voto a IU (partido radical de izquierdas): en términos relativos este partido obtiene más votos entre los trabajadores del sector público. En tercer lugar, por tanto, se ha demostrado que es un partido de izquierdas, IU, el que ha recibido el mayor apoyo en términos relativos por parte de los trabajadores del sector público, lo que refuerza la hipótesis que sostienen muchos autores internacionales y que afirma que los trabajadores del sector público son más proclives a votar por partidos de izquierdas que aquellos que trabajan en el sector privado. En cuarto lugar, sin embargo, esta hipótesis no se ve refrendada por las pruebas. En lo que se refiere al hecho de que el apoyo al partido de izquierdas más mayoritario de España, el PSOE, no parece guardar relación con la división entre sectores de empleo. En quinto lugar, al evaluar las tendencias transversales se puede observar que el comportamiento político se ha mantenido estable en lo que respecta a nuestra principal variable explicativa durante el periodo electoral comprendido entre 1989 y 2000. En sexto lugar, el hecho de que no se observen diferencias importantes por sectores en lo que se refiere al voto o a la ideología, parece negar la existencia de un proceso de selección interno, o de un proceso de adoctrinamiento como consecuencia del trabajo en el sector público. Parece más lógico suponer que existen diferentes condiciones de trabajo que afectan en algunos aspectos, y la afiliación a sindicatos es uno de ellos. En este sentido, la relevancia del sector del empleo no se puede negar por completo, pero está limitada a algunos comportamientos específicos.

Finalmente, según estas conclusiones, el sector del empleo no parece suponer una división que se pueda calificar de «fractura social» por dividir la sociedad en su conjunto y tam-

poco parece resultar un factor condicionante para explicar la naturaleza heterogénea del sector servicios. A tenor de estos resultados, en lo que se refiere a España, solo se puede concluir que lo que se suponía era una nueva y creciente fractura social en las sociedades occidentales post industriales basadas en el estado de bienestar, se ha ido convirtiendo con el paso de los años en una promesa no cumplida que no ha alcanzado la relevancia de otros factores clave como la clase social o el origen racial.

Tabla 1. Efectos del sector del empleo (1) en el voto. Coeficientes de regresión logística binaria

	1989			1993			1996			2000			1989-2000		
	Coefic.	S.E.	N	Coefic.	S.E.	N	Coefic.	S.E.	N	Coefic.	S.E.	N	Coefic.	S.E.	N
PP vs. otros partidos (4)	-0,029	0,114	1579	0,088	0,078	2811	-0,034	0,073	3024	-0,074	0,080	2511	-0,009	0,041	9926
PSOE vs. o.p.	-0,185+	0,103	1579	-0,059	0,085	2811	0,126	0,084	3024	0,120	0,093	2511	0,012	0,045	9926
IU vs. o.p.	0,244	0,158	1578	0,481***	0,102	2812	0,473***	0,101	3024	0,412***	0,127	2511	0,432***	0,058	9925
PP vs. PSOE	0,088	0,125	1077	0,097	0,095	1845	-0,113	0,091	2119	-0,129	0,100	1821	-0,026	0,050	6862
IU vs. PP	0,238	0,178	608	0,347**	0,112	1549	0,418***	0,108	1824	0,403**	0,133	1494	0,370***	0,063	5475
IU vs. PSOE	0,325* (2)	0,169	829	0,444***	0,118	1232	0,305**	0,117	1241	0,274* (3)	0,144	893	0,346***	0,066	4195

(1) La variable del sector del empleo se ha operacionalizado como sector público vs. sector privado. La categoría de referencia es el sector privado.

(2) p<0,054

(3) p<0,057

(4) o.p.

***Significativo estadísticamente, p<0,001; **Significativo estadísticamente, p<0,01; *Significativo estadísticamente, p<0,05; +Significativo estadísticamente, p<0,10.

Fuente: elaboración propia a partir de datos recogidos por el CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas, entidad dependiente del gobierno español).

Tabla 2. Efectos netos del sector empleo en el voto, según profesión. Coeficientes de regresión logística binaria

	1989			1993			1996			2000			1989-2000		
	Coefic.	S.E.	N	Coefic.	S.E.	N	Coefic.	S.E.	N	Coefic.	S.E.	N	Coefic.	S.E.	N
PP vs otros partidos	0,002	0,142	1580	0,155	0,097	2812	0,117	0,091	3025	0,011	0,098	2511	0,086+	0,051	9925
PSOE vs o.p.	-0,331**	0,125	1578	0,030	0,105	2812	0,092	0,102	3024	0,166	0,113	2511	0,004	0,054	9926
IU vs o.p.	0,243	0,194	1578	0,369**	0,125	2812	0,348**	0,123	3024	0,222	0,152	2511	0,308***	0,070	9925
PP vs. PSOE	0,188	0,154	1076	0,034	0,120	1846	-0,004	0,111	2119	-0,116	0,120	1821	0,017	0,061	6862
IU vs. PP	0,329	0,240	609	0,190	0,141	1549	0,199	0,134	1825	0,204	0,158	1494	0,203**	0,076	5477
IU vs. PSOE	0,456*	0,215	828	0,257+	0,147	1232	0,233+	0,143	1242	0,085	0,176	893	0,241**	0,08	4195

***Significativo estadísticamente, p<0,001; **Significativo estadísticamente, p<0,01; *Significativo estadísticamente, p<0,05; +Significativo estadísticamente, p<0,10.

Fuente: elaboración propia de datos recogidos por el CIS.

Tabla 3. Efectos del sector del empleo (1) en la ideología. Coeficientes de regresión logística ordinaria

	1989-1993			1993-1996			1996-2000			2000-2002			1989-2002		
	Coefic.	S.E.	N	Coefic.	S.E.	N	Coefic.	S.E.	N	Coefic.	S.E.	N	Coefic.	S.E.	N
Efectos brutos	0,253***	0,072	2590	0,184***	0,057	4027	0,307***	0,055	4411	0,139*	0,065	3157	0,226***	0,031	1418
Efectos netos según la profesión	0,219**	0,085		0,105	0,069		0,170**	0,067		0,025	0,079		0,124***	0,037	5

(1) La variable del sector del empleo se ha operacionalizado como sector público vs. sector privado. La categoría de referencia es el sector público.

***Significativo estadísticamente, $p < 0,001$; **Significativo estadísticamente, $p < 0,01$; *Significativo estadísticamente, $p < 0,05$; +Significativo estadísticamente, $p < 0,10$.

Fuente: elaboración propia a partir de datos recogidos por el CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas, entidad dependiente del gobierno español).

Tabla 4. Efectos del sector del empleo en la afiliación a sindicatos. Coeficientes de regresión logística binaria (periodo 1999-2003)

	Coefic.	S.E.	N
Efectos brutos	1,004***	0,057	6,999
Efectos netos según la profesión	0,999***	0,061	

(1) La variable del sector del empleo se ha operacionalizado como sector público vs. sector privado. La categoría de referencia es el sector privado.

***Significativo estadísticamente, $p < 0,001$; **Significativo estadísticamente, $p < 0,01$; *Significativo estadísticamente, $p < 0,05$; +Significativo estadísticamente, $p < 0,10$.

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Calidad de Vida en el Trabajo.

Tabla 5. Resumen de los efectos del sector del empleo según temática

	Voto	Ideología	Afiliación a sindicatos
Efectos brutos	Pequeños	Pequeños	Importantes
Efectos netos según la profesión	Más pequeños	Más pequeños	Importantes

Notas

- ¹ Togeby incluye las «nuevas capas sociales medias» dentro de la «clase media». Una de las características de las primeras es que sus miembros trabajan principalmente en el sector público.
- ² O. Knutsen (2001) ha apoyado la misma idea en un estudio sobre los países escandinavos.
- ³ El centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) es una institución dependiente del Gobierno. De hecho, depende del Ministerio de la Presidencia. Los números de las encuestas del CIS que se han utilizado son: 2025, 2048, 2061, 2100, 2103, 2104, 2108, 2110, 2127, 2133, 2154, 2156, 2207, 2208, 2210, 2218, 2219, 2240, 2244, 2254, 2264, 2270, 2274, 2285, 2293, 2294, 2307, 2312, 2316, 2384, 2387, 2389, 2392, 2394, 2395, 2396, 2398, 2400, 2401, 2402. En lo que se refiere a las razones que justifican el uso agregado de estas encuestas, sería conveniente consultar Micklewright (1994) y Cainzos (2001).
- ⁴ Se trata de las siguientes: 1. Científicos, 2. Científicos técnicos, 3. Arquitectos, 4. Ingenieros, 5. Delineantes, 6. Pilotos de aviones, 7. Marineros, 8. Médicos, 9. Veterinarios, 10. Químicos, 11. Enfermeros, 12. Técnicos informáticos, 13. Economistas y contables, 14. Juristas, 15. Profesores universitarios, 16. Profesores de educación secundaria (de niños de entre 14 y 18 años), 17. Profesores de educación primaria (niños de entre 3 ó 4 años y 14 años) 18. Clero, 19. Escritores y periodistas, 20. Artistas, diseñadores, decoradores y fotógrafos, 21. Música y espectáculo, 22. Deportistas profesionales, 23. científicos, sociólogos y especialistas en humanidades, 24. Trabajadores sociales, 25. Técnicos de recursos humanos, 26. Publicistas, 27. Altos cargos de la administración pública, 28. Directores-gestores de empresas, 29. Directores de oficinas, 30. Directores e inspectores del transporte y el comercio, 31. Gestores y directores de la industria hotelera y comercial, 32. Agentes y directores de ventas 33. Corredores de bolsa y de seguros y de la propiedad y oficiales de la policía y el ejército, 34. Oficiales de la policía y del ejército, 35. Jefes de obra e ingenieros técnicos. Estas categorías se han establecido en base a información ocupacional codificada según el CNAE-74 de tres dígitos, la clasificación profesional que se ha utilizado en España.
- ⁵ No puedo asegurar que un lector español considere «nacional» el adjetivo apropiado para este tipo de elecciones. «Nacional» se refiere al ámbito de la nación. Sin embargo, no quisiera entrar en este tipo de debates, dado que en este trabajo «nacional» se refiere a las elecciones que se celebran en todo el país.
- ⁶ La categoría de referencia varía según el modelo al que hago referencia. Las categorías de referencia más importantes son «sector privado» y «jefes de obra e ingenieros técnicos». En España, la categoría «ingenieros técnicos» hace referencia a titulados de la carrera de ingeniería de tres años. Por otra parte, los ingenieros estudian entre cinco y seis años.
- ⁷ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- ⁸ Encuesta de Calidad de Vida en el Trabajo.
- ⁹ Para que el lector comprenda a qué partidos nos referimos, son necesarias una serie de aclaraciones. En primer lugar, el PP o Partido Popular es un partido conservador. En segundo, el PSOE o Partido Socialista Obrero Español es un partido socialista pero no demasiado de izquierdas, sino más bien de centro-izquierda. Por último, IU es una coalición de izquierdas liderada por el PCE o Partido Comunista Español.
- ¹⁰ Se podría pensar que la inclusión de los entrevistados en situación de desempleo, especialmente aquellos que no tienen ninguna experiencia profesional, podría afectar a los resultados, dado que se trata de personas que no se encuentran bajo la influencia directa que se deriva de trabajar en un sector determinado o tener una profesión en particular. Sin embargo, como se menciona más adelante, la inclusión de la relación con el empleo como variable de control no cambia significativamente los coeficientes logísticos alcanzados. Para asegurarme, he repetido el análisis de datos solo para las personas con empleo, en primer lugar, y para este grupo junto con los que han trabajado en alguna ocasión, a continuación (jubilados y parte de la población desempleada). Tras realizar estos cambios, observé cambios en los coeficientes, pero se trataba de cambios pequeños que no afectan el patrón general de resultados.
- ¹¹ No existen datos para hacer esto mismo en relación a la afiliación a sindicatos.
- ¹² Además de la distinción obvia por sexos, estas variables constan de las siguientes categorías. Relación con el empleo: 1. Trabaja o ha trabajado, 2. Ama de casa o pensionista (que no ha trabajado), 3. joven (estudiante o en busca del primer empleo); Edad: 1. 18-24, 2. 25-34, 3. 35-44, 4. 45-54, 5. 55-64, 6. 65 o más, Educación: 1. Inferior a educación secundaria (escuela, menos de 14 años), 2. Instituto, 3. Universidad (diplomados), 4. Universidad (licenciados).
- ¹³ Los coeficientes cambiaron de forma sistemática con el control según edades, aunque no en todos los casos. En la mayoría de los casos, los coeficientes aumentan.
- ¹⁴ Los coeficientes cambiaron de forma sistemática con el control según edades, aunque no en todos los casos. En la mayoría de los casos, los coeficientes aumentan.

BIBLIOGRAFÍA

- ALT, James y Janet Turner. 1982. «The Case of the Silk-Stocking Socialists and the Calculating Children of the Middle Class», en *British Journal of Political Science*, 12: 2, 239-248.
- CAÍNZOS, Miguel. 2001. «La evolución del voto clasista en España, 1986-2000», en *Zona Abierta*, 96/97, 91-171.
- DUNLEAVY, Patrick. 1980a. «The political implications of sectoral cleavages and the growth of state employment: part 1, the analysis of production cleavages», en *Political Studies*, 28: 3, 364-383.
- 1980b. «The political implications of sectoral cleavages and the growth of state employment: part 2, cleavage structures and political alignment», en *Political Studies*, 28: 4, 527-549.
- ERIKSON, Robert y John A. Goldthorpe. 1992. *The Constant Flux*. Oxford: Clarendon Press.
- GAYO CAL, Modesto. 2003. «Divisiones del sector del empleo y comportamiento político en la clase de servicio», en *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, Tercera Época, n.º 35, mayo-agosto, 81-104.
- 2006. «Las bases sociales de los partidos políticos en España durante el período 1986-2000», en *ICSO working paper*, n.º 14, 2.º año, octubre.
- GOLDTHORPE, John H. y Gordon Marshall. 1997. «The Promising Future of Class Analysis: a Response to Recent Critiques», in Marshall, G. (ed.). *Repositioning Class. Social Inequality in Industrial Societies*. Londres: SAGE, capítulo 2, 49-64.
- GRAAF, Nan Dirk De y Bram Steijn. 1996. «The Service Class in a Post-industrial Society. Attitudes and behavior of the social and cultural specialists in the public sector». Ponencia para presentar en la reunión RC28 de la Asociación Internacional de Sociología en Estocolmo, 30 de mayo-2 de junio.
- HANLON, Gerard. 1998. «Professionalism as enterprise: service class politics and the redefinition of professionalism», en *Sociology*, vol. 32, n.º 1, febrero, 43-63.
- HARROP, Martin y William L. Miller. 1987. *Elections and Voters. A comparative Introduction*. Hong Kong: Macmillan.
- HEATH, Anthony y Mike Savage. 1994. «Middle-class politics», en Jowell, R. et al. (eds.). *British Social Attitudes: the 11th report*. Aldershot, Dartmouth.
- HEATH, Anthony y Mike Savage. 1995. «Political alignments within the middle classes, 1972-89», en Butler T. y M. Savage (eds.). *Social Change and the Middle Classes*. Londres: University College London Press, capítulo 16, 275-292.
- JACOBSEN, Dag Ingvar. 2001. «Higher Education as an Arena for Political Socialisation: Myth or Reality?», en *Scandinavian Political Studies*, vol. 24, n.º 4, 351-368.
- KITSCHOLT, Herbert. 1993. «Class structure and social democratic party strategy», en *British Journal of Political Science*, 23, 299-337.
- KNUTSEN, Oddbjorn. 2001. «Social Class, Sector Employment, and Gender as Party Cleavages in the Scandinavian Countries: A Comparative Longitudinal Study, 1970-95», en *Scandinavian Political Studies*, vol. 24, n.º 4, 311-350.
- LASH, Scott y John Urry. 1987. *The end of organized capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- MACY, Michael W. 1991. «New-Class Dissent in the U.S. and Sweden: A State-Centered Explanation», Brandeis University, 22 de febrero.
- MARSHALL, Gordon, Howard Newby, David Rose y Carolyn Vogler. 1988. *Social Class in Modern Britain*. Londres: Hutchinson.
- MCADAM, Doug. 1989. «The biographical consequences of activism», en *American Sociological Review*, vol. 54, octubre, 744-760.
- MCADAMS, John. 1987. «Testing the theory of the New Class», en *The Sociological Quarterly*, vol. 28, n.º 1, 23-49.
- MICKLEWRIGHT, John. 1994. «The Analysis of Pooled Cross-Sectional Data: Early School Leaving», en Dale, A. y Davies R. B. (eds.). *Analyzing Social & Political Change. A Casebook of Methods*. Londres: Sage, capítulo 4, 78-97.
- PERKIN, Harold. 1989. *The Rise of Professional Society. England since 1880*. Londres: Routledge.
- SAVAGE, Mike. 1991. «Making sense of middle class politics: a secondary analysis of the British General Election Survey 1987», en *Sociological Review*, vol. 39, n.º 1, 26-54.
- Svensson, Pelle y Lise Togeby. 1991. «The Political Mobilisation of the New Middle Class in Denmark during the 1970s and 1980s», en *West European Politics*, vol. 14, n.º 4, octubre, 149-168.
- TOGEBY, Lise. 1990. «Political radicalism in the working class and in the middle class», en *European Journal of Political Research*, 18, 423-436.

Alcance del cambio organizativo en el sector público europeo

& *Resumen/Abstract: El presente artículo comienza a desentrañar las características de los organismos públicos y de su entorno (es decir, aquellos factores que motivan e influyen en los procesos de cambio en este sector), al tiempo que trata de dilucidar algunas de las implicaciones que conllevan las aproximaciones al cambio organizativo.&*

& *Palabras clave: cambio organizativo, sector público, administración pública, cultura de la organización, modernización*

1. INTRODUCCIÓN

La investigación y la ejecución de cambios organizativos tienen como objetivo el perfeccionamiento y desarrollo de las organizaciones con el fin de incrementar la eficacia y la capacidad de respuesta ante cambios externos por medio de una gestión de personal, unas competencias, comunicaciones, sistemas y estructuras de mayor calidad¹. Se trata de una disciplina igualmente relevante, en la práctica, para los sectores público y privado, habida cuenta de que los métodos y enfoques que le son propios se aplican actualmente tanto en la empresa privada como en la administración pública.

No obstante, los organismos públicos suelen presentarse como un «caso especial» en la investigación sobre cambio organizativo, lo cual suele transmitir la impresión de que la obtención de cambios es notablemente más difícil (o quizás, incluso, imposible) en las instituciones gubernamentales que en el sector privado.

El presente artículo comienza a desentrañar las características de los organismos públicos y de su entorno (es decir, aquellos factores que motivan e influyen los procesos de cambio en este sector), al tiempo que trata de dilucidar algunas de las implicaciones que conllevan las aproximaciones al cambio organizativo.

Asimismo, defendemos la idea de que el cambio organizativo en el sector público no es una «causa perdida», sino que, por el contrario, la administración cuenta con las mismas oportunidades de éxito que el sector privado en cuanto atañe al cambio organizativo, si bien es cierto que los entes públicos se definen por una serie de características que los distinguen de las empresas.

El éxito del cambio organizativo no radica, por tanto, en la mera transferencia individualizada a la administración de conceptos cuyo funcionamiento ha sido previamente probado desde el sector privado, sino más bien en el intercambio de conceptos entre los sectores y en la comprobación de su utilidad práctica en el contexto apropiado, así como, en determinados casos, en la transformación de dichos conceptos².

Para ello es necesario identificar y tener en cuenta las idiosincrasias de los cuerpos estatales (y cuasi-estatales), sin perder de vista el hecho de que existen métodos y enfoques del cambio organizativo aplicables a ambos sectores. Desde una perspectiva europea, ello implica también el reconocimiento de la importancia que revisten las culturas jurídicas e institucionales desarrolladas a lo largo de la historia en lo referente a la configuración de las diversas aproximaciones a la reforma del sector público.

2. MENSAJES FUNDAMENTALES

En la actualidad no existe un modelo de cambio organizativo dirigido específicamente al sector público, por lo que es necesario desarrollar un **modelo específico para el sector público de carácter general** para el cambio organizativo en las instituciones públicas, con el fin de contribuir a una mejor comprensión por parte de los dirigentes públicos de las posibilidades de cambio hacia una posición central del ciudadano.

Las **técnicas procedentes del sector privado** son relevantes para el sector público, si bien es cierto que corresponde a sus dirigentes **adaptar** (y no, simplemente, transferir) dichas técnicas para adecuarlas a las necesidades específicas de los organismos públicos y, en última instancia, alcanzar los objetivos de su proceso de cambio.

Los organismos públicos se diferencian de aquellos que se enmarcan en el sector privado por la cultura de la organización, por su orientación y por su cometido. Por ello, los agentes

de cambio tanto internos como externos deben comprender y manejar los principios de la **cultura de las organizaciones de carácter público**, que constituyen, junto con el conocimiento de las divergencias con la cultura empresarial de las organizaciones privadas, un factor clave para el éxito del cambio organizativo.

Las estrategias de cambio organizativo pueden asentarse sobre **distintos paradigmas subyacentes**: el paradigma racional, el normativo y el coercitivo. Durante el desarrollo de las estrategias de cambio organizativo, los dirigentes del sector público deben equilibrar estos tres paradigmas de tal manera que el enfoque elegido sea reflejo del contexto interno y externo de la organización.

3. CAMBIO ORGANIZATIVO EN EL SECTOR PÚBLICO: RETOS, MOTORES Y ENFOQUES

3.1 ¿Qué entendemos por cambio organizativo?

Cuando hablamos de modo genérico del ámbito del cambio organizativo nos referimos, por una parte, al estudio científico y académico de las organizaciones denominado Ciencias de la Gestión o Comportamiento Organizativo y, por otra, a un conjunto de prácticas reales denominadas Gestión Estratégica, Gestión de Cambio, Consultoría de Gestión y Desarrollo Organizativo (DO). Este último conjunto de prácticas se asocia con los conceptos de intencionalidad, cambio planificado (o, más propiamente, intervenciones o medidas de cambio planificadas, puesto que son las intervenciones o medidas las que se planifican, mientras que el cambio resultante no siempre puede dirigirse con igual facilidad). Así, por ejemplo, Cummins y Worley definen el DO como «la aplicación, en todo el sistema, de los conceptos propios de la ciencia del comportamiento al desarrollo planificado, así como al perfeccionamiento y consolidación de estrategias, estructuras y procesos conducentes a la eficacia de la organización».

El debate relativo a la teoría y práctica del cambio organizativo se articula con frecuencia alrededor de tres corrientes de pensamiento y de acción: la racional, la normativa y la coercitiva, estructuración que resulta de gran utilidad. Las características fundamentales de cada una de estas corrientes son:

La racional (o «empírico-racional») implica la utilización de datos y análisis para definir oportunidades/cuestiones/«problemas» y formular estrategias/enfoques/«soluciones». Los precedentes de la corriente empírico-racional se encuentran en la gestión científica y la gestión estratégica.

La normativa (o «normativo-reeducativa») conlleva el establecimiento de normas organizativas y la formación de los miembros de la organización con el objetivo de modificar su visión, orientación y comportamiento. Sus raíces se localizan en la educación liberal y la psicología humanística.

La coercitiva (o «político-coercitiva») supone la existencia de liderazgo (benévolo o no), coacción o manipulación destinados a lograr los objetivos de los agentes de poder en el seno de la organización. Sus antecedentes han de buscarse en los ámbitos militar, religioso y político.

Estas corrientes suelen asociarse, respectivamente, con la consultoría de gestión/desarrollo de políticas, desarrollo organizativo/desarrollo de recursos humanos y administración/gestión en el «mundo real», si bien en la práctica, como es obvio, las tres se funden e integran. Lo aquí expuesto se refleja en la mayor parte de los modelos genéricos estándar sobre los factores asociados al cambio organizativo.

Por ello, al referirnos al cambio organizativo en este artículo aludimos al cuerpo teórico y práctico de las ciencias sociales y de gestión que se ocupa del desarrollo y el cambio organi-

zativo, en general, y del perfeccionamiento y la evolución de las instituciones y servicios públicos, en particular.

3.2 Idiosincrasia del sector público...

Las organizaciones públicas se diferencian de las privadas en la cultura que incorporan, así como en su orientación y en las tareas que desempeñan. Hasta cierto punto, es un tópico afirmar que los entes gubernamentales tienden a atenerse a una cultura más burocrática que las empresas privadas —caracterizadas, entre otros rasgos, por un estilo de gestión más autoritario basado en el respeto a las jerarquías, la gestión verticalista y la conformidad. La toma de decisiones suele basarse en normas y reglamentos, y aplicarse mediante procedimientos. Asimismo, la separación de gestión (desempeñada por los funcionarios públicos) y control (ejercido por los políticos) significa que «los organismos públicos poseen menor grado de autonomía y flexibilidad para la toma de decisiones que las empresas privadas». Dado que uno de los grupos no tiene acceso al control sobre la elaboración de la agenda ni sobre la función ejecutiva, la capacidad de ejecución es limitada. Sin embargo, se debe tener en cuenta que ha sido la burocracia (la racionalidad legalista, en palabras de Max Weber) la que ha permitido a las sociedades occidentales crear los estados modernos y las democracias liberales en las que vivimos hoy en día, al tiempo que ha garantizado su naturaleza esencialmente eficaz e incorrupta. Esta observación pretende recordarnos que los modos de actuación «menos burocráticos» en la línea del sector privado pueden traer consigo peligros y desventajas reales en asuntos públicos.

De hecho, si bien es cierto que su naturaleza ha sufrido modificaciones a lo largo de los siglos y que su interpretación por nuestra parte también se ha transformado y desarrollado, la burocracia constituye aún hoy un elemento fundamental para el funcionamiento de la sociedad contemporánea. En este sentido, los factores clave de la burocracia identificados por Weber —separación entre el cargo y la persona, jerarquía, base normativa y archivo de documentación— siguen situándose en el núcleo de todos los entes organizados y siguen siendo especialmente imperativos en el caso de los organismos públicos de las sociedades democráticas, donde se exige transparencia y equidad en todas las actuaciones públicas. Muchas de las aportaciones que anuncian el fin de la burocracia o una alternativa a ella no son más que una nueva forma de burocracia, no siempre mejorada. Como se verá a continuación, la Nueva Administración Pública no es menos burocrática que la tradicional ni, necesariamente, más eficaz, lo cual podría ser especialmente relevante en relación con nuestra concepción de un modelo específico para el sector público de carácter general para el cambio organizativo³.

Una de las diferencias más importantes entre las empresas y los organismos públicos radica en el objetivo de cada uno de los dos tipos de organización. Con la prestación de una serie de servicios públicos básicos (tales como la sanidad, la educación y la seguridad)⁴ como cometido esencial, los organismos públicos existen primordialmente para desempeñar una función pública, que puede entenderse como «servicio a la comunidad» o como preservación del orden público dentro del Estado, según la interpretación subyacente de las relaciones entre Estado y ciudadanía. Los entes públicos, como tales, constituyen organizaciones basadas en el valor o, como afirma Hoggets, «al contrario que las organizaciones privadas de carácter lucrativo, los organismos de la esfera pública desempeñan una serie de funciones que los vinculan directamente con la vida ética y emocional de los ciudadanos». Se trata de un rasgo que las diferencia claramente de las empresas, dado que estas últimas tienen como

objetivo primordial el incremento de sus beneficios, objetivo que les confiere una «tarea primaria»⁵ menos ambigua y les otorga, por tanto, un carácter más «simple».

Efectivamente, el «enfoque comunitario» de los organismos públicos implica, como Hogget demuestra de modo convincente, que deben desempeñar múltiples tareas: los gobiernos y sus funcionarios deben sopesar continuamente los dilemas inherentes a la prestación de servicios públicos, a saber, reconocer los derechos y necesidades de los individuos al tiempo que mantienen los de la comunidad en su conjunto, todo ello bajo el espectro de las cambiantes preferencias políticas. Ello significa que el proceso por el cual se produce un bien o servicio público —la medida en que dicho proceso encarna las normas de equidad, transparencia y legitimidad— es tan importante para el ciudadano-consumidor como el propio bien o servicio y el grado de eficiencia con que se produce.

3.3. Y presión para un cambio permanente

Como se ha indicado anteriormente, el funcionamiento de los organismos públicos se ha basado tradicionalmente en los procesos más que en la demanda (o en el cliente). No obstante, a lo largo de los últimos veinte años, los políticos han ido concediendo una importancia creciente a la necesidad de innovación en el sector público para responder de forma adecuada a un entorno que cambia con rapidez, así como a las expectativas de los ciudadanos y de las empresas. El actual impulso a la modernización del sector público tiene su origen en factores diversos, entre los cuales destaca la necesidad de proporcionar a los ciudadanos servicios públicos diligentes, perfeccionados y personalizados. En otras palabras, el sector público ha reconocido que debe satisfacer las necesidades y expectativas públicas de modo más eficaz mediante la creación de servicios públicos en función de las necesidades de los ciudadanos, en lugar de adaptarlos a su organización y a su estructura.

En efecto, el enfoque uniforme que ha configurado históricamente el establecimiento de los servicios públicos y gubernamentales se encuentra desfasado con respecto a las necesidades actuales de los ciudadanos. Por otra parte, en las dos últimas décadas hemos asistido al incremento de la importancia del consumidor como resultado, entre otros factores, de las diferentes y más elevadas expectativas de los clientes tanto en el sector público como en el privado. A pesar de que sus orígenes han de buscarse en el sector privado, que fue el primero en adoptar los principios de la Gestión de la Calidad Total (GCT), esta evolución ha comenzado ya a afectar a las actitudes y respuestas del sector público, hasta culminar en búsqueda de un gobierno de calidad. Con la llegada de los servicios 24/7 proporcionados por el sector privado a través de TIC, las expectativas del público han experimentado un cambio incluso más notable.

En el mismo orden de cosas, se han coordinado esfuerzos destinados a mejorar la prestación y el resultado de los servicios públicos. Si bien se aprecia un progreso considerable en ciertas áreas clave de los servicios públicos, como por ejemplo los logros educativos, la reducción de la delincuencia, etc., otras requieren considerables mejoras, como es el caso de las personas y comunidades que viven en el umbral de la pobreza y la exclusión social, o la brecha digital, entre otros. La clase política tiene la plena convicción de que para abordar los problemas que hasta ahora no han podido corregirse en las áreas mencionadas, es necesario aplicar enfoques innovadores a las políticas, prácticas y prestaciones ofrecidas, y las TIC se perfilan cada vez con más claridad como un medio apropiado para promover la innovación en el diseño y prestación de servicios al público para parte de los gobiernos, así como para modificar los procesos empresariales internos mediante los cuales se producen dichos servicios.

Otro factor básico para el avance de la innovación en el sector público durante los últimos años ha sido la necesidad de contener los costes e incrementar la eficiencia tanto en la prestación de servicios públicos como en el funcionamiento del sector, más aún a la vista de las crecientes restricciones presupuestarias/fiscales. Como indican Multan y Albury, el coste de los servicios públicos tiende a aumentar a mayor velocidad que el resto de la economía debido a la ausencia de competencia y al hecho de que los beneficios derivados de la eficiencia de la mano de obra son más reducidos que los derivados de la eficiencia del capital. Con el fin de impedir el aumento del coste de los servicios públicos por encima del aumento de la economía, es necesario incrementar la eficiencia a través de la innovación. La alternativa empleada por algunos gobiernos ante la presión para contener los costes consiste en intentar reducir los costes directos (principalmente mediante la reducción de salarios) y en reestructurar el trabajo y las operaciones del sector público.

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta aquí, sería un error considerar los factores anteriores de modo independiente y sin referencia al contexto que ha rodeado al sector público en los últimos años. Así, por ejemplo, la prevalencia de la Nueva Administración Pública (NAP) y las reformas que ha originado en las administraciones públicas de todo el mundo guarda relación con la evolución expuesta. En este sentido, la NAP puede asociarse al Movimiento de Reforma Gubernamental global de los años 80 (Fase I) y 90 (Fase II). En la Fase I, se hacía hincapié en la liberalización económica, la desregulación y la privatización de las industrias que hasta entonces habían sido propiedad estatal. La Fase II se caracterizó por su énfasis en la reforma administrativa de las funciones centrales del Estado y la creación de la necesaria capacidad estatal, por ejemplo, garantizando la aptitud de los funcionarios públicos para el entorno actual. En otras palabras, los estados han prestado menos atención a la privatización para centrarse en la simplificación burocrática y en la modernización del gobierno con vistas a lograr una mayor eficacia y capacidad de respuesta a las necesidades de los usuarios. El uso generalizado de las TIC en la persecución de estos objetivos, si bien no es nuevo para la administración pública, guarda una estrecha relación con los avances observados.

Por último, otro factor cuya presencia se deja notar cada vez más claramente en la política y en la innovación de prácticas es el deseo, por parte de los políticos, de capitalizar la totalidad del potencial de las TIC, tanto en lo referente al incremento de la eficiencia como a la mejora de la prestación de servicios. A pesar de la apariencia novedosa de la importancia que actualmente se concede al e-gobierno («gobierno en la red») y a los servicios públicos en línea, el uso de las TIC en y por el gobierno no constituye un fenómeno nuevo. Por el contrario, el gobierno ha hecho uso de las TIC desde la década de 1950 para cubrir un amplio abanico de relaciones tanto de carácter interno como gobierno-ciudadano (G2C), gobierno-empresa (G2B) y gobierno-gobierno (G2G)⁶.

En cambio, lo que sí es nuevo en la aproximación estatal al e-gobierno en relación con la década de los 90 es la convicción de los políticos de que Internet y las tecnologías basadas en la red pueden transformar la relación entre el Estado y los ciudadanos/la sociedad, en especial en la «nueva» economía y en la sociedad de la información. Por ello, el uso de las TIC se ha presentado en los círculos políticos y profesionales como una herramienta capaz, mediante la reestructuración necesaria, de provocar una transformación en la prestación de servicios públicos y en la experiencia de los ciudadanos con respecto al uso de dichos servicios. Más recientemente, el potencial de Internet y de las tecnologías digitales afines se ha convertido en una cuestión fundamental para los políticos.

En la actualidad, se utiliza el amplio término «e-gobierno» para describir la prestación de servicios públicos en línea destinada a fomentar dichos servicios haciéndolos más accesibles para los ciudadanos en el tiempo y en el espacio («e-gobierno 24x7»). La filosofía en que se sustentan los avances actuales gira alrededor de la prestación, gracias a las nuevas tecnologías, de servicios más integrados (unificados) como parte de un «gobierno holístico». La prestación de servicios públicos suele considerarse un medio no solo para fomentar la calidad de los servicios utilizados por los ciudadanos, sino también para modificar el funcionamiento del sector público tanto internamente como en su contacto con el entorno exterior. Ello, a su vez, lleva aparejada una nueva configuración de la naturaleza y la cadena de relaciones profesionales, interdepartamentales e intraorganizativas, así como la relación entre los sectores público, privado y, cada vez más, también el voluntario/independiente. Así, por ejemplo, van desdibujándose las fronteras entre organizaciones virtuales tanto dentro del sector público como entre este y el sector privado. Del mismo modo, las tecnologías de la información se diferencian claramente de otros tipos de tecnologías porque afectan tanto al diseño y prestación de servicios (o capacidad) como a cuestiones relativas a la coordinación, comunicación y control.

Teniendo en cuenta lo dicho, resulta obvio que el e-gobierno abarca mucho más que la prestación de servicios públicos en línea orientados al usuario con una calidad elevada y un coste reducido. Este concepto incluye también la reestructuración de la gestión realizada por el gobierno, así como de su integración con los ciudadanos. En este sentido, el e-gobierno se ha definido como el «uso de las tecnologías de la información y de la comunicación en la administración pública, combinadas con el cambio organizativo y las nuevas destrezas, con el fin de perfeccionar los servicios públicos y los procesos democráticos, al tiempo que se refuerza el apoyo a las políticas públicas»⁷.

Por tanto, el e-gobierno no se considera únicamente un nuevo modo de diseñar, organizar y prestar servicios a los ciudadanos, sino también (y ello reviste crucial importancia) una nueva forma de compromiso e interacción con ellos. Como señala Fountain cuando escribe sobre e-gobierno, «la tecnología constituye un “catalizador” para el cambio político, económico y social en los ámbitos del individuo, del grupo, de la organización y de la institución». Sin embargo, en línea con la teoría de los sistemas socio-técnicos de Tavistock, apunta que para lograr el cambio de modo eficaz no solo se debe prestar atención a la «tecnología objetiva», es decir, a los equipos, programas y capacidad de red disponibles, sino también a la «tecnología en funcionamiento», es decir, a la percepción de los usuarios, así como a los diseños y los usos en contextos específicos.

3.4. Aproximaciones a la modernización del sector público: una combinación ecléctica

El breve debate expuesto anteriormente destaca alguno de los motores fundamentales de la modernización del sector público y la diversidad de enfoques adoptados por los gobiernos europeos a la hora de ponerlos en marcha. No obstante, conviene señalar que se observa un alto grado de confusión en las actuales aproximaciones prácticas a la administración pública y su desarrollo. La tabla de la página siguiente establece las tres principales teorías de administración pública usadas a lo largo de la historia. Un somero análisis de la información le bastará al lector para confirmar que los estados miembros de la UE tienden a utilizar una combinación ecléctica de elementos en detrimento de un enfoque coherente.

Tabla 1. Aproximaciones a la Administración Pública

	Administración Pública Tradicional	Nueva Administración Pública	Valor Público
Interés público	Definido por políticos/expertos	Agregación de preferencias individuales, demostradas por la elección de los usuarios	Preferencias individuales y públicas (resultantes de la deliberación pública)
Objetivo de rendimiento	Aportaciones de la administración	Aportaciones y resultados de la administración	Objetivos múltiples: <ul style="list-style-type: none"> • Producción de servicios • Satisfacción • Resultados • Mantenimiento de la confianza/legitimidad
Modelo de responsabilidad dominante	Ascendente a través de los departamentos hasta políticos y, de estos, al Parlamento	Ascendente a través de contratos de rendimiento: en ocasiones, exterior hasta los clientes a través de mecanismos del mercado	Múltiple: <ul style="list-style-type: none"> • Los ciudadanos vigilan al gobierno • Clientes como usuarios • Contribuyentes como financiadores
Sistema de prestación preferido	Departamentación jerárquica o profesión autorregulada	Sector privado o agencia pública rigurosamente definida, en régimen de igualdad	Menú de alternativas seleccionadas con criterios pragmáticos (agencias públicas, empresas privadas, alianzas comerciales, empresas de interés comunitario y grupos comunitarios, sin olvidar el papel cada vez más importante de la elección del usuario)
Enfoque vocacional de los servicios públicos	La administración pública monopoliza la vocación de servicio y los organismos públicos la poseen	Escéptico con respeto a la vocación del sector (conduce a la ineficiencia y al imperialismo) — favorece el servicio al cliente	Ningún sector monopoliza la vocación de servicio ni ningún servicio resulta siempre adecuado. Debe gestionarse con precaución tratarse de un recurso valioso
Participación pública	Limitada al sufragio en las elecciones y a ejercer presión sobre los representantes	Limitada — aparte del uso de encuestas de satisfacción del consumidor	Crucial y heterogénea (clientes, ciudadanos, participantes clave)
Objetivo de la administración	Responder a la dirección política	Alcanzar los objetivos acordados	Responder a las preferencias del ciudadano/usuario, renovar el mandato y la confianza garantizando servicios de calidad

4. CULTURA ORGANIZATIVA: CLAVE PARA LOS PROCESOS DE CAMBIO

El desarrollo de cualquiera de estos enfoques —ya sea en su forma «pura» o mixta— no puede producirse sin que la organización y las personas que trabajan en ella se hayan preparado para afrontar su «nueva» forma de trabajar. Para llegar a buen puerto, los procesos de cambio organizativo deben tener en cuenta los factores culturales que influyen en la reflexión sobre la burocracia en las naciones europeas, así como la cultura específica de la organización sometida al proceso de cambio.

Pues bien, a pesar de que en todos los países europeos se han producido determinadas tendencias en el ámbito de la administración pública (tal como se ha indicado anteriormente), los organismos públicos en Europa están sujetos a tradiciones y culturas intrínsecas a cada uno de los estados miembros, que se han desarrollado a lo largo de la historia y que ejercen una influencia decisiva sobre la concepción de la burocracia estatal en relación con el ciudadano. Se distinguen al menos cinco tipos de tradiciones estatales en Europa: la anglosajona, la germánica, la francesa, la escandinava y la soviética (esta última, extinta), y cada una de ellas ha desarrollado su propia visión de este tipo de cuestiones.

Las diferencias, a veces inmensas, entre estas tradiciones (y las repercusiones que acarrearán en cuanto a cambio organizativo) pueden ilustrarse contrastando la interpretación del papel del Estado y sus relaciones con los ciudadanos en Gran Bretaña y en Alemania⁸, perfilada por Barlow. En el caso de Gran Bretaña, la noción de un estado civil implica centrar los esfuerzos en los derechos ciudadanos, que van de la mano de una mayor tolerancia con la prestación de servicios a través de distintas organizaciones estatales y no estatales. Un reclutamiento de carácter generalista facilita la adopción de nuevas técnicas (de gestión), si bien la creación normativa tiende a verse como un «orden superior» a la gestión. El modelo alemán de «estado autoritario» pone el acento en los deberes de los ciudadanos y considera a los funcionarios públicos defensores del orden estatal. Dominado por abogados que ocupan la responsabilidad de superiores, históricamente ha prestado especial atención a la creación normativa «racional» y, en comparación, ha sido menos tolerante con conceptos de gestión tales como la «orientación al cliente» y la eficiencia.

Como es obvio, estas caracterizaciones resultan, en cierto modo, caricaturescas, puesto que ninguna tradición es completamente rígida, sino que está sometida a modificaciones y cambios, en particular en una era de globalización y creciente empleo de referencias e intercambios de buenas prácticas en el contexto europeo. No obstante, es importante tener en cuenta estas diferencias al plantearse el cambio organizativo en Europa, ya que las tradiciones examinadas —incluso en una forma modificada— repercuten en el desarrollo de los enfoques sobre gestión pública en los distintos países, lo cual, a su vez, afecta a la elección del tipo de aproximación al cambio organizativo. Esto significa, por ejemplo, que una estrategia de cambio homogénea para la totalidad de las organizaciones del sector público en Europa tendría pocas probabilidades de éxito.

Mientras que las tradiciones construidas a lo largo de la historia conforman las ideas sobre el Estado, su papel, y sus obligaciones en cuanto a servicios ciudadanos (con consecuencias evidentes, como la elección de un determinado enfoque para el cambio organizativo), la cultura de una organización en sí misma es otro factor relevante que ha de tomarse en consideración. También este factor está, como es obvio, bajo la influencia de la «cultura burocrática

nacional» que, a su vez, afecta, entre otros asuntos, a la selección de RR.HH., a los estilos de liderazgo o al diseño e interpretación de los distintos papeles en el seno de la organización. Por otra parte, sin embargo, es evidente que las organizaciones desarrollan sus propias culturas específicas a partir de su historia, su dirección, su concepción de sí mismas e incluso a partir de las tecnologías disponibles.

Así pues, es importante tener presente la cultura de la organización durante los procesos de cambio, ya que es esta la que establece los parámetros para el cambio y, normalmente, es también objeto de cambio. Esta observación es especialmente válida en relación con los esfuerzos conducentes a otorgar al ciudadano una posición más central en el ámbito de los servicios públicos.

5. PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS CENTRADA EN EL CIUDADANO: SUEÑOS Y REALIDADES

Desde hace más de una década, el objetivo perseguido por las reformas del sector público y el triunfo de la Nueva Administración Pública ha sido la prestación de servicios públicos centrada en el ciudadano. A pesar del elevado nivel de compromiso y el alto grado de prioridad política que se le ha concedido en los países de la OCDE, como es el caso del Reino Unido, Canadá o los Países Bajos, este logro se revela difícil y parece que la retórica aventaja con mucho a la realidad.

Tras varias décadas de experiencia por parte del sector privado en el intento de crear organizaciones centradas en el cliente, se ha constatado que la situación real es que el cambio organizativo —es decir, las transformaciones de la organización derivadas de una filosofía que sitúa al cliente en una posición central— es complejo, diverso y, en ocasiones, inextricable. Prácticamente todos los meses, las páginas de la Harvard Business Review se adornan con casos y teorías de éxitos y fracasos en cambios de este tipo⁹. En este ámbito, las experiencias procedentes del sector privado indican que la innovación radical es posible, pero también que es compleja y exige grandes esfuerzos.

Toda reflexión acerca de la creación de un e-gobierno centrado en el ciudadano debe partir de la premisa de que este tipo de e-gobierno implica que la administración ha de tener al ciudadano como núcleo, lo cual supone, a su vez, como queda dicho, cambios organizativos radicales en cuanto a estos y otros aspectos:

- Cultura de la organización, orientación y tareas
- Gobierno y estrategias
- Liderazgo y gestión
- Sistemas, estructuras e infraestructuras
- Diseño del trabajo
- Personal y desarrollo de recursos humanos
- Comunicaciones

La reorganización de las instituciones públicas a partir de la ayuda de los ciudadanos en lugar de apoyarse en el impulso de las políticas públicas ofrece un inmenso potencial para la mejora de los servicios públicos y de la satisfacción del usuario —de ello existen numerosos ejemplos convincentes en el sector público europeo, en particular en los países nórdicos, donde las TIC suelen ser tecnologías instrumentales. Los motivos por los que esto no siempre se consigue (ni siquiera con frecuencia) en la práctica tienen profundas raíces de carácter político, material y humano.

En pocas palabras, la cuestión es que no se trata únicamente de un cambio organizativo, sino de una reforma institucional en la que se encuentran inmersos los estados democráticos que operan al amparo del Modelo Social Europeo, lo cual puede ejercer un poderoso efecto —positivo o negativo— de inercia. El objetivo debe ser la identificación de aquellas estrategias de cambio organizativo que posibiliten innovaciones tecnológicas acordes con la línea de reformas emergente en las instituciones públicas europeas —nunca contrarias a ella—, al tiempo que explotan —en lugar de combatir— las posibilidades originadas por la implicación de los agentes sociales y de la Comisión en el Modelo Social Europeo, considerando las peculiaridades de las culturas nacional y organizativa de los estados miembros.

Esta aproximación al cambio organizativo requiere un enfoque integrado en el cual han de considerarse todas las ramificaciones de la organización y los requisitos para la implantación de sistemas de TIC que permitan a los ciudadanos contribuir a la reorganización creando así (según el término usado por M.H. Moore) un mayor «valor público». Las condiciones prácticas de este enfoque se centran en aquellos elementos que:

- son necesarios para el inicio de las innovaciones organizativas centradas en el ciudadano;
- son prácticos y alcanzables a corto o medio plazo dadas las circunstancias institucionales;
- abren espacios a nuevas innovaciones y experimentación social a medio o largo plazo;
- diferencian entre la diversidad del sector público y los servicios públicos en los distintos estados miembros;
- pueden dar lugar a beneficios tangibles y comprobables con los cuales puedan emprenderse nuevas reformas relativas a políticas públicas.

6. SUMARIO

Tal y como se ha argumentado a lo largo del texto, la puesta en práctica de un sistema de e-gobierno centrado en el ciudadano constituye un desafío organizativo considerable para el sector público que, hasta la fecha, no se ha tratado de forma adecuada. Con demasiada frecuencia, la implantación del e-gobierno se basa únicamente en cuestiones tecnológicas en lugar de prestar atención a los verdaderos desafíos organizativos y culturales de fondo a los que se debe hacer frente para lograr el éxito interno y externo del e-gobierno centrado en el ciudadano.

De hecho, es evidente que la tecnología *per se* no debe constituir el motor clave para la puesta en práctica de innovaciones en los servicios, tales como el e-gobierno y los procesos de cambio organizativo que lleva aparejados. En caso contrario, innovaciones como el e-gobierno chocarán con las estructuras de gobierno, las prácticas y las expectativas de los usuarios existentes, con el consiguiente riesgo de paralización de los objetivos políticos y las obligaciones relativas a prestación de servicios en el sector público.

El reto al que se enfrentan los organismos públicos consiste, así pues, en crear una cultura interna de cambio guiado desde el exterior en el cual se permita y requiera innovación e implantación de cambios por parte de los funcionarios públicos. Sin embargo, en la actualidad, no se observan, en la literatura sobre el tema ni en la práctica, más que posibles elementos de un modelo concreto de cambio organizativo para el sector público capaces de hacer frente a este cambio. Hoy en día, no existen modelos de cambio organizativo específicos y coherentes que puedan aplicarse con carácter general al sector público¹⁰. Por tanto, la comprensión y definición del verdadero alcance de las intervenciones relativas al cambio organizativo en el sector público europeo dependerán del desarrollo de modelos específicos de cambio organizativo aplicables al sector público de modo general.

Notas

- ¹ Véase también: Office of the Deputy Prime Minister (2005) An Organisational Development Resource Document for Local Government, www.odpm.gov.uk.
- ² De hecho, se ha demostrado que «cuando la brecha de compatibilidad es considerable, existen más probabilidades de que las técnicas formalizadas se reproduzcan e integren en la dinámica organizativa existente (corrupción de la técnica) que de que la técnica llegue a modificar dicha dinámica en función de sus objetivos (transformación de la organización)». [Lozeeau, D. et al. (2002) «The corruption of managerial techniques by organizations», *Human Relations*, vol. 55, n.º. 5, mayo 2002, p. 537].
- ³ Elliott Jaques lo deja claro en (1976) *General Theory of Bureaucracy* y (1996) *Requisite Organisation* para todas las grandes organizaciones complejas.
- ⁴ La definición de servicio público que debe prestar el gobierno varía en las distintas culturas. En Alemania, el Estado como prestador de servicios está más arraigado en la concepción de los ciudadanos que en Gran Bretaña, donde los ciudadanos tienen menos expectativas al respecto (Barlow, J. 1996:76).
- ⁵ La expresión «tarea primaria» alude a la idea de que cualquier sistema humano con sentido debe desempeñar una determinada tarea para sobrevivir, de tal manera que dicha tarea constituye un «elemento imprescindible» diferenciado de todas las demás tareas realizadas ordinariamente por la organización.
- ⁶ El factor central del uso de las TIC contra una determinada estructura burocrática gubernamental ha experimentado modificaciones a lo largo del tiempo. Así, la década de 1950 se caracterizó por el uso de tecnologías de defensa; los 60 y los 70 vieron la introducción de enormes ordenadores centrales que desempeñaban tareas repetitivas a gran escala; ya en los 70 y los 80 el uso de grandes bases de datos y redes de ordenadores personales (PCs) se convirtió en el paradigma dominante.
- ⁷ EC(COM) 567 final, Bruselas, 26.9.2003.
- ⁸ El empleo de Gran Bretaña y Alemania a modo de ejemplos no implica una preferencia «normativa» por estos estados, sino que se han seleccionado únicamente para efectos ilustrativos.
- ⁹ Así, por ejemplo, dos números recientes de la HRB seleccionados prácticamente al azar contienen artículos de peso sobre «Connect and develop: inside Procter & Gamble's new model for innovation», «How to implement a new strategy without disrupting your organisation» (ambos de marzo de 2006) y «How right should the customer be?» (julio-agosto de 2006).
- ¹⁰ A través de la Nueva Administración Pública podría concebirse con razonable facilidad un modelo de «diseño» organizativo específico aplicable de modo genérico al sector público y que incluya premisas propias respecto de acción y causalidad.

BIBLIOGRAFÍA

- BARLOW, J. 1996. «Steering not rowing. Co-ordination and control in the management of public services in Britain and Germany», en *International Journal of Public Sector Management*, vol. 9, n.º. 5/6.
- CLAVER, E. 1999. «Public administration. From bureaucratic culture to citizen-oriented culture», en *The International Journal of Public Sector management*, vol. 12 n.º. 5.
- CUMMINGS, T. G. y C. G. Worley. 2004. *Organisation Development and Change*, 7.ª edición (p. 1), Cincinnati, (OH): South-western College Publishing co.
- ELLIOTT, Jaques. 1976. *General Theory of Bureaucracy*.
— 1996. *Requisite Organisation*.
- FOUNTAIN, J. E. 2001. *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- HOGGETT, P. 2006. «Conflict, ambivalence, and the contested purpose of public organisations», en *Human Relations*, vol. 59, n.º. 2.
- KAMARCK, E. C. 2004. *Government Innovation around the World*, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, noviembre de 2004.
- KRAEMER, K. y J. L. King. 2003. *Information Technology and Administrative Reform: will the time after e-Government be different?* Centre for Research on Information Technology and Organisations, University of California, Irvine.
- LOZEEAU, D. et al. 2002. «The corruption of managerial techniques by organizations», en *Human Relations*, vol. 55 n.º. 5.
- MCLOUGHLIN, I., R. Wilson et al. 2004. «Enacting Technology: from “Building” the Virtual State to “Architecting” Infrastructures for the Integration of Public Service Delivery?», artículo para el *Workshop on Information, Knowledge and Management— Re-Assessing the Role of ICTs in Public and Private Organisations*, 3-5 de marzo. Bolonia (Italia): SSPA.
- MULGAN, G. y D. Albury. 2003. *Innovation in the Public Sector*, Strategy Unit, Cabinet Office, octubre de 2003.
- OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER. 2005. An *Organisational Development Resource Document for Local Government*, www.odpm.gov.uk.

Género y empleo en los debates políticos italianos 1995-2007: la construcción de sujetos de género «no empleados»

✂ **Resumen/Abstract:** *En este artículo se analiza el desarrollo del tema de «género y no empleo» en los debates políticos italianos desde 1995 hasta el 2007. Con el término «género y no empleo» nos referimos a cómo las políticas de empleo tratan determinadas categorías de ciudadanos y ciudadanas como legítimamente «no empleados» y cuáles son las implicaciones de género de estos supuestos. Las preguntas de las que partimos son las siguientes: ¿cuáles han sido los temas más candentes en el debate político italiano en el área de «género y no empleo»? ¿Cuáles han sido los principales actores domésticos e internacionales que han tenido una influencia en estos debates? ¿Qué categorías de sujetos se construyen en las políticas sobre género y «no empleo»? La ponencia está basada en la investigación desarrollada por el proyecto Europeo QUING (Quality in Gender Equality Policies www.quing.eu). Al reconstruir la historia de los debates políticos italianos acerca del tema de «género y no empleo» pretendemos reflexionar sobre en qué medida estos debates tienen un enfoque de género y abordan la intersección del género con otras desigualdades como la clase, la edad y la etnia.*

✂ **Palabras clave:** políticas de género en Italia, políticas de empleo, conciliación vida familiar y laboral, trabajo doméstico, bienestar social

1. INTRODUCCIÓN¹

En este artículo analizamos el tema «género y no empleo» en los debates políticos italianos desde 1995 hasta el 2007. Adoptamos el enfoque analítico del «no empleo» porque es una manera de ver las políticas de empleo y otras políticas relacionadas a través de una perspectiva invertida sobre la manera en la que estas políticas construyen categorías de ciudadanas y ciudadanos que son considerados legítimamente empleados y no empleados. Nos interesa también saber cuáles son las consecuencias de género de esta construcción. Partiendo de esta perspectiva, analizamos aquellas políticas italianas que, a través de su regulación de las condiciones de empleo, prestaciones sociales, permisos parentales, cuidado de niños, de personas mayores y dependientes, pensiones y trabajo doméstico construyen y valoran las diferentes categorías de las personas no empleadas y la dimensión de género de estas (QUING 2007a).

Exploramos este tema partiendo de dos tipos de preguntas de investigación. En primer lugar, queremos averiguar cuáles son los temas más candentes en la agenda política italiana en el área de «no empleo» desde 1995 hasta el 2007 y quiénes han sido los principales actores políticos que han intervenido y han tenido una influencia en los debates. En segundo lugar, pretendemos realizar un análisis preliminar de la medida en la que las políticas italianas sobre «no empleo» tienen una dimensión de género, qué categorías de sujetos construyen y hasta qué punto abordan la intersección del género con otras desigualdades, sobre todo en relación con las intersecciones género/clase, género/edad y género/etnia.

En relación con la primera serie de preguntas, hemos encontrado que los debates políticos más candentes en Italia sobre «género y no empleo» en el periodo considerado son, con grados diferentes de relevancia, el de la conciliación de la vida familiar y laboral, las pensiones y las prestaciones sociales, y el trabajo doméstico y de cuidado. Los principales actores políticos involucrados en estos debates han sido actores gubernamentales de los Ministerios de Trabajo y de Asuntos Sociales, el Parlamento, las mujeres dentro de partidos y organizaciones sindicales, los sindicatos y patronales, y, aunque en menor medida, también el Ministerio de Igualdad de Oportunidades. La Unión Europea (UE) ha tenido un papel clave en condicionar algunos de los debates sobre «género y no empleo» a través de la presión que puede ejercer sobre los estados miembros para que implementen las directivas de igualdad. Las activistas feministas en general no han participado directamente en los debates gubernamentales sobre el tema, sino que han trabajado dentro de los movimientos feministas y en conexión con los movimientos sociales.

En lo referente al segundo tipo de preguntas, nuestro argumento es que las políticas italianas sobre «no empleo» construyen determinados tipos de sujetos, en cuya construcción tienden a reproducirse unos estereotipos de género acerca de la división del trabajo productivo y reproductivo y a articular las intersecciones del género con la clase, la edad y la etnia, o a la manera en la que la articulación política de estas desigualdades contribuye a perpetuar ciertas desventajas para las mujeres.

Este artículo se basa en la investigación desarrollada por el proyecto europeo QUING (*Quality in Gender Equality Policies*), en cuyo contexto ha sido elaborada la definición del tema «género y no empleo», así como la reconstrucción de los debates políticos italianos sobre el asunto². El periodo de estudio, 1995-2007, se ha seleccionado tomando como punto de partida la conferencia mundial de las Naciones Unidas para las mujeres de Pekín, que lanzó ofi-

cialmente la estrategia del *mainstreaming* de género que dio impulso a la incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas públicas.

El argumento se desarrolla en cuatro secciones. En la primera se ofrece una definición del tema «género y no empleo» y se presentan unos datos de contexto acerca de la situación laboral de las mujeres en Italia y las prestaciones sociales que puedan favorecer la conciliación de trabajo y familia. La segunda sección nos ayuda a delinear los principales actores de las instituciones y de la sociedad civil que han estado involucrados en los debates sobre género y políticas relacionadas con el empleo en Italia. La tercera sección se centra en el análisis de los debates políticos más candentes en Italia sobre «género y no empleo». En la última sección presentamos algunas conclusiones del análisis de los debates, realizando unas consideraciones preliminares acerca del tipo de construcción de género de los sujetos que emerge en los debates políticos italianos sobre «no empleo», sobre en que medida estos últimos abordan la intersección del género con otras desigualdades.

2. GÉNERO Y POLÍTICAS DE «NO EMPLEO» EN ITALIA³

Los estudios sobre género en el contexto italiano se han centrado en las políticas sociales y de empleo debido a su relevancia para conseguir la igualdad entre mujeres y hombres, y a las desigualdades que persisten en el mercado laboral y en la oferta de servicios de bienestar social (Zanfrini, 2005; Bettio y Plantenga, 2004; Del Boca y Repetto Alaia, 2003; Picchio, 2003; Naldini, 2002; Addis, 1997, 2000; Bimbi, 1997; Trifiletti, 1997, 2006; Villa, 1997 y 2004; Gottardi, 2005; Ruspini, 2000; Saraceno y Naldini, 1998). El análisis que aquí se lleva a cabo se fundamenta en la literatura de género sobre empleo y políticas sociales en Italia pero lo hace reorientando el foco del estudio hacia el tema de «género y no empleo». Mientras que el «no empleo» no es, notoriamente, un tema político en sí mismo, la adopción de esta perspectiva es una estrategia que nos permite acercarnos al tema de género y empleo con una nueva mirada que nos ayuda a descubrir aspectos del asunto que quedan por explorar. Esta es la razón por la que pretendemos analizar las políticas de empleo, conciliación de la vida familiar y laboral, pensiones y prestaciones sociales, adoptando una perspectiva invertida que da la vuelta al asunto «género y empleo» transformándolo en «género y no empleo» (QUING 2007a; 2007b).

Si la norma es el empleo, como aparece en la Estrategia de Lisboa del 2000 y en declaraciones y medidas políticas a nivel nacional, investigar el tema de «género y no empleo» significa ver cómo la regulación relacionada con el empleo construye estados legítimos de «no empleo» para determinados grupos sociales y cómo esta construcción se dirige a mujeres y hombres (QUING, 2007a). Como se afirma en el informe del proyecto QUING en el que está basada esta ponencia, «el no empleo no es un tema político en sí mismo. Más bien es el resultado de políticas públicas que con su regulación específica de las condiciones de empleo, prestaciones sociales, permisos para cuidado u otras razones, edad de jubilación y trabajo voluntario, construyen y evalúan positiva o negativamente categorías de personas no empleadas. Todo esto tiene unas implicaciones de género». (QUING 2007a: 8).

La perspectiva del «no empleo» es especialmente útil para explorar la división entre trabajo reproductivo y productivo que establece una relación muy estrecha, y con unas profundas implicaciones de género, entre empleo retribuido y trabajo doméstico no retribuido. Si las políticas públicas construyen algunos sujetos (normalmente los hombres) como más legítimamente aceptados para estar en una situación de empleo (a tiempo completo), también

construyen a otros sujetos (normalmente las mujeres) como más legítimamente aceptados para estar no empleados, o empleados a tiempo parcial, para cuidar de personas y hogares. Servicios sociales que permiten la conciliación de familia y trabajo, como guarderías y cuidado de personas mayores, o permisos parentales tienen un impacto sobre las maneras más o menos desiguales en las que el trabajo retribuido y no retribuido se distribuye entre las mujeres y los hombres. La manera en que las medidas sociales y de cuidado están formuladas en un determinado país es, por lo tanto, especialmente importante para entender las oportunidades, los incentivos o desincentivos que tienen las mujeres para entrar y salir del mercado laboral.

Existen muchos ejemplos de estados «legítimos» de «no empleo» que regulan caminos de entrada y salida del mercado laboral y los servicios sociales que permiten la conciliación de trabajo y familia. Entre ellos están los permisos de maternidad, paternidad y parentales, la normativa sobre trabajo a tiempo parcial, las medidas para el cuidado de niños/as, ancianos/as y personas dependientes, la regulación del trabajo doméstico, las prestaciones de desempleo, los servicios sociales en general, las políticas sobre edad de jubilación y las pensiones, las políticas públicas sobre inactividad por razones de salud o minusvalía, las políticas de promoción de empleo, las políticas fiscales que utilizan el individuo o la familia como unidad para la imposición tributaria y las prestaciones sociales, creando así diferentes sujetos dependientes o independientes (QUING 2007a; 2007b). En todos los ejemplos mencionados de políticas relacionadas con el «no empleo», el interés de nuestra investigación está en cómo las políticas construyen y evalúan mujeres y hombres que pertenecen supuestamente a la población «inactiva», como por ejemplo personas que cuidan de otros miembros de la familia, y en cómo construyen y evalúan los mecanismos que producen estos sujetos. Esta es la razón por la que nos interesa preguntarnos qué sujetos las políticas públicas consideran legítimamente «no empleados», en qué medida las políticas públicas relacionadas con el «no empleo» consideran a algunos grupos más relevantes que otros, con especial atención a cómo abordan la intersección del género con otras desigualdades, en particular con respecto a la clase social, la edad y la etnia.

A partir de esta definición del tema, en nuestro análisis de los debates políticos italianos sobre «género y no empleo» nos planteamos preguntas como las siguientes: ¿hasta qué punto a las mujeres en Italia se les ofrecen incentivos para estar empleadas? ¿Hasta qué punto los servicios y prestaciones sociales las desaniman a participar en el mercado laboral? ¿En qué medida las políticas públicas construyen a las mujeres como sujetos legítimamente «no empleados», durante periodos más o menos largos, para responsabilizarse de las tareas reproductivas y del cuidado? ¿Hasta qué punto se les ofrecen a los hombres incentivos para estar temporalmente no empleados a través de permisos de paternidad, parentales y de cuidado de familiares dependientes? ¿Cómo construyen las políticas públicas el estatus de las trabajadoras inmigrantes? ¿Cómo se construyen las mujeres y hombres con ingresos bajos y qué papel se les asigna como sujetos dependientes e independientes? ¿Qué papel asignan las políticas públicas italianas (sobre pensiones, servicios sociales, etc.) a las mujeres más mayores? ¿A quién se le anima o desanima a estar empleado/a y en qué tipo de empleo (regular o bien sumergido)?

Antes de analizar cuáles son los debates políticos más candentes en relación con el «género y no empleo» es preciso ofrecer algunos datos para contextualizar la situación en la que se encuentran mujeres y hombres italianos en relación con el empleo, las tasas de desempleo,

la población inactiva y las prestaciones sociales y de cuidado. Los datos sobre el mercado laboral italiano muestran una fuerte diferenciación en términos de género y de geografía. La peor situación de discriminación de género es la experimentada por las mujeres que viven en el sur de Italia, debido a las divisiones que caracterizan el desarrollo regional italiano desde el comienzo de la modernización e industrialización, conocidas como *questione meridionale*. La tasa de empleo es del 69,7% para los hombres y del 45,3% para las mujeres si se considera Italia en su conjunto, pero la diferencia se amplía en cuanto comparamos las regiones del noreste (caracterizadas por el «milagro económico» de la última década), donde el empleo de las mujeres sube hasta el 56%, es decir 4 puntos por debajo de las cifras objetivo de Lisboa, y las regiones del sur, donde las mujeres empleadas son tan solo el 30% del total de la población adulta. Las mujeres siguen siendo la mayoría de las personas desempleadas, casi doblando el número de los hombres, como muestran las tasas de desempleo del 6,2% para los hombres y del 10,1% para las mujeres, que en el sur de Italia crecen hasta el 19,6% para las mujeres y el 11,4% para los hombres (Instituto Nacional de Estadística, Istat 2006).

Aún más interesantes para analizar las políticas laborales a través de las «lentes del no empleo» son los datos sobre la población inactiva. Una vez más podemos comprobar el desequilibrio de género (la tasa de inactividad es del 39% para los hombres y del 62,1% para las mujeres) y de geografía (las mujeres en el norte de Italia son el 56,1%). En este sentido son muy significativas las razones por las que los individuos están inactivos. Aquí descubrimos que las mujeres están sobrerrepresentadas entre las personas que no buscan trabajo debido a «razones familiares» (409 000 mujeres —la mayoría del sur de Italia— y 47 000 hombres), debido a «falta de interés por el trabajo» (2 395 000 mujeres y 176 000 hombres), debido a falta de educación/formación (2 084 000 mujeres y 1 909 000 hombres); y, finalmente, entre las personas «desanimadas», es decir, las que han renunciado a una búsqueda activa (847 000 mujeres y 315 000 hombres) (Istat 2006).

Un factor importante para entender el contexto de las políticas de «no empleo» en Italia es la oferta de servicios de bienestar social, especialmente para los/as niños/as: el 7,4% es la proporción entre plazas disponibles en las estructuras públicas y privadas y el total de número de niños/as de entre 0-3 años. La situación es altamente desproporcionada a lo largo del territorio nacional, con un porcentaje de cobertura que puede llegar al 20% en regiones como Emilia Romagna y al 2% en algunas regiones del sur de Italia. Para los servicios de guarderías para niñas/os de 3-6 años el panorama es totalmente distinto, con una cobertura del 95% de toda la población de esa edad, aunque la mayoría de las estructuras están gestionadas privadamente por instituciones religiosas, más caras que las públicas (datos del Istat/CNEL 2003 citados por Villa, 2006: 65). El trabajo de las abuelas parece crucial para solucionar el problema de la oferta insuficiente de servicios estatales de guarderías en Italia (CNEL 2004).

Los datos sobre el uso de los permisos parentales por hombres y mujeres también son significativos para entender el tipo de itinerario de carrera que se construye para las madres en el ámbito del empleo y de los padres en el del cuidado. El 13,4% de las madres vuelven al trabajo inmediatamente después del permiso obligatorio de maternidad y tan solo el 10% de las madres tardan más de un año en volver al trabajo. La mayoría de las mujeres utilizan permisos más breves. En general, la decisión de volver al trabajo se debe principalmente a razones de carácter económico. En un sondeo llevado a cabo por el Istat en el 2003 tan solo el 7% de los padres había hecho uso de su permiso parental al vencer el segundo año de naci-

miento del hijo/a y tan solo un 4% tenía intención de hacerlo en un futuro cercano (Villa, 2006: 66-67).

Otra característica del mercado laboral italiano es su fuerte segregación de género tanto vertical como horizontal, como se afirma en muchos sondeos y estudios (entre ellos Sabbadini, Rosti, 2006): las mujeres están sobrerrepresentadas en el sector de los servicios y de la administración pública, especialmente en los ámbitos de la educación, de la salud y de los servicios sociales (45,2%), mientras que siguen siendo una minoría en el sector industrial (23,9%). En relación con las funciones y posiciones dentro de las organizaciones, las mujeres predominan en las funciones administrativas, en el comercio y en los servicios de atención al público, en posiciones técnicas intermedias, mientras que los únicos sectores donde se encuentra un porcentaje considerable de mujeres como directoras o ejecutivas (más del 20%) son la agricultura, el comercio, la administración pública y los servicios. Las mujeres en posiciones de poder son casi inexistentes en los sectores de la construcción, de servicios financieros, de la industria, del transporte y de la política (datos del Istat, citados por Rosti, 2006)

Varios estudios han detectado las intersecciones entre género y clase social: los estudios sobre la pobreza muestran que la gran mayoría de la población que vive bajo el umbral de la pobreza son mujeres, dado el número en aumento de madres solteras y mujeres mayores que viven solas (Bimbi, 1997). En otros casos, la intersección género/clase se llama sencillamente de otra manera. La distinción hecha por Villa entre los diferentes tipos de conciliación familia-trabajo que dependen de la ocupación (tipo de contrato, educación, nivel de flexibilidad) muestra que la educación y el tipo de trabajo (que a menudo dependen de la clase social) suelen producir situaciones discriminatorias puesto que afectan a la posibilidad de combinar de manera «satisfactoria» el trabajo dentro y fuera del hogar (Villa, 2004: 74-75).

En Italia aproximadamente uno de cada tres trabajadores tiene un trabajo «no estándar». En el 2003, hubo un aumento de trabajos permanentes y a tiempo completo y una disminución de contratos temporales. Pero las diferencias entre mujeres y hombres en la distribución de empleo inestable son significativas: mientras que los hombres, en comparación con años anteriores, tienden a estar contratados con contratos estables y a tiempo indeterminado, ha tenido lugar un aumento de las mujeres empleadas con contratos a tiempo determinado (Villa, 2004). Una investigación llevada a cabo por CGIL (el mayor sindicato italiano) en el 2003 ha calculado que las mujeres representan el 46,2% de los trabajadores contratados sobre la base de «contratos de colaboración» formalmente comparables al trabajo autónomo y el 49,7% de los contratados a tiempo determinado dentro del trabajo subordinado. La división geográfica aquí también es determinante. El sur de Italia muestra los porcentajes más altos de mujeres entre los trabajadores precarios: el 14% de las empleadas en el sur tiene un contrato de colaboración en comparación con el 12,5% del norte de Italia (Ires, 2003: 14-16).

Para ofrecer una imagen más completa del trabajo femenino en Italia es preciso mencionar la situación de las mujeres inmigrantes: a finales de 2004 existían más de 2 730 000 de inmigrantes legales y más de 3 millones en el 2005, y representan el 8% de la fuerza de trabajo total. Casi la mitad son mujeres, que trabajan principalmente en el sector del cuidado como trabajadoras domésticas y sin contrato legal: se estima que más de 500 000 inmigrantes trabajan en este sector y que 5 de cada 6 trabajadores domésticos son inmigrantes (Caritas, 2004; 2005). Dentro de la inmigración legal y fuera de lo que se considera legalmente «empleo», existe el trabajo del sexo llevado a cabo por prostitutas inmigrantes. Según el instituto nacional de investigación Eurispes, en el 2003 este fenómeno involucraba a

30 000 mujeres, el 20% de ellas inmigrantes. Sin embargo, las estudiosas consideran que estos datos son más bajos que la realidad, ya que, según investigaciones más recientes, las mujeres inmigrantes representan la mayoría de las prostitutas que trabajan en pisos y *night clubs* (Barnao, 2006).

3. ACTORES PRINCIPALES EN LOS DEBATES POLÍTICOS ITALIANOS SOBRE «GÉNERO Y NO EMPLEO»⁴

El análisis de los debates políticos italianos en materia de género y políticas relacionadas con el empleo, que se relata en la sección 3, nos permite identificar los principales actores institucionales y de la sociedad civil que participan en los debates. Los datos nos revelan que los principales actores institucionales que han participado en los debates sobre empleo son el Parlamento y su Comisión IX sobre Asuntos de Empleo, el Gobierno y el Ministerio de Trabajo, integrado en el 2002 por el Ministerio para el *Welfare* o el Ministerio de Asuntos Sociales. La Unión Europea ha sido un actor político crucial e influyente en el establecimiento y desarrollo de unas instituciones políticas sobre igualdad y en la aprobación de una normativa en materia de género y empleo (Donà, 2006; Guadagnini y Donà, 2007). La UE ha influenciado los debates tanto gracias a sus directivas de igualdad vinculantes que deben ser traspuestas en la normativa italiana como a las sentencias, a veces controvertidas, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE).

Por lo que se refiere a las agencias políticas de igualdad en Italia, parece que, a pesar de la proliferación de agencias institucionales de igualdad con una variedad de competencias en empleo y otras áreas, estas instituciones no han tenido un papel tan relevante a la hora de condicionar los debates políticos italianos sobre género y «no empleo» en la última década. El Ministerio para los Derechos y la Igualdad de Oportunidades (*Ministero per i Diritti e le Pari Opportunità*), creado en 1996 por el Gobierno de centro-izquierda de Prodi⁵, ha participado en cierta medida en los debates sobre conciliación de la vida familiar y laboral. Sin embargo, no parece haber desempeñado un papel tan fuerte en los debates políticos y en las negociaciones sobre las pensiones, los beneficios sociales y el trabajo doméstico. Más investigaciones son necesarias para averiguar si la Comisión Nacional para la Igualdad (*Commissione Nazionale per la parità e le pari opportunità*), que se creó en 1984 para asesorar al Jefe de Gobierno y coordinar las actividades gubernamentales en materia de igualdad, ha jugado un papel más relevante en el debate público sobre estos temas. Otras agencias de igualdad de oportunidades en el seno de las autoridades regionales y locales han contribuido a sensibilizar a la sociedad a través de conferencias y seminarios, proyectos y acuerdos sobre desarrollo local y acceso de las mujeres al mercado laboral, así como en el tema de la conciliación familia-trabajo, especialmente desde final de los noventa y en los comienzos de este siglo.

Los representantes de los sindicatos (y las redes de mujeres dentro de estos) y de las organizaciones patronales han sido especialmente activos en los debates sobre «no empleo» (aunque generalmente sin tener perspectiva de género). En Italia los tres sindicatos principales que son miembros de una confederación nacional son CGIL, CISL y UIL. Los sindicatos no tienen unidades de género específicas dentro de sus estructuras y normalmente suelen delegar las competencias en materia de igualdad de oportunidades en el secretario general (casi siempre un hombre), que es ayudado en el asunto por una mujer que coordina la red de mujeres dentro de la organización. Al otro lado de la representación de intereses están las organizaciones empresariales que están organizadas según los sectores y la orientación política. Entre

ellas la más importante es Confindustria (federación de empresarios industriales) junto con Confcommercio y API (que representan, respectivamente, al comercio y a las pequeñas empresas).

Los movimientos feministas italianos se han mantenido generalmente al margen de la esfera política institucional, lo cual muestra la existencia de tensiones entre los dos ámbitos que caracterizan el contexto político italiano. Las primeras ministras de Igualdad de Oportunidades, Anna Finocchiaro, Laura Balbo y Katia Belillo, gracias a sus experiencias tanto en los partidos como en el movimiento feminista, han abierto oportunidades para que las feministas (incluso las teóricas de la diferencia) entrasen en la escena institucional y participasen en diferentes proyectos, incluso como empleadas dentro de las administraciones públicas. Sin embargo, muchas feministas deciden no contribuir a las políticas institucionales, de tal modo que las tensiones entre las instituciones de igualdad y un movimiento feminista multifacético están siempre presentes, siendo constructivas unas veces, tal vez, y otras siendo simples señales de la fragmentación del activismo de las mujeres (Callón, 2003).

A pesar de esta relación problemática entre feministas de estado y del movimiento, activistas feministas han intentado influenciar a los sindicatos y a los movimientos sociales para mostrar las interrelaciones entre las condiciones de las mujeres y los cambios en el mercado laboral, reflexionando sobre los temas del aumento de la precariedad laboral y su impacto en las vidas de las mujeres. Estudiosas feministas y expertas de género han participado en el debate haciendo propuestas sobre los tiempos urbanos para conciliar trabajo y vida familiar, sobre las maneras más sensibles al género de evaluar el estatus de las familias teniendo en cuenta el trabajo doméstico y de cuidado, y en general investigando el tema de género y empleo. Los movimientos feministas, a menudo desde dentro de los movimientos sociales (Forum Social Europeo), o creando redes con estos, han sido activos en el tema del trabajo doméstico y de cuidado y sus intersecciones con la etnia y la clase, así como en el tema de la precariedad laboral.

4. LOS DEBATES POLÍTICOS ITALIANOS SOBRE «GÉNERO Y NO EMPLEO»

Los debates políticos más candentes que hemos detectado en Italia en el área de «no empleo» desde 1995 hasta el 2007 cubren los temas de la conciliación de trabajo y vida familiar, el acceso a prestaciones y servicios de bienestar social, la edad de jubilación —dentro del debate más amplio sobre las pensiones— y el trabajo doméstico y de cuidado. En estos casos hemos podido identificar por lo menos un documento político oficial⁶ que ha sido también debatido en el Parlamento y en la sociedad civil y ha tenido resonancia en los medios de comunicación.

La conciliación de trabajo y vida familiar ha sido un debate político especialmente candente en Italia y que muestra una mayor perspectiva de género en comparación con los otros debates analizados. Es el debate en el que ha habido una mayor alianza entre las feministas de estado y del movimiento. Desde finales de los setenta en adelante, el debate empieza a estar articulado entre las feministas de estado, las estudiosas y las mujeres en los sindicatos. Esto lleva a una propuesta por parte de las mujeres del Partido Comunista (PCI) presentada en 1990 por la diputada Livia Turco, llamada «Horas de trabajo, estaciones de la vida y tiempos urbanos». El documento afirma para todos los ciudadanos y ciudadanas el derecho al autogobierno del tiempo, el derecho a la libre expresión en varias dimensiones de la existen-

cia (trabajo, cuidado, tiempo libre, formación, vida emocional y de relaciones), que incluye también la institucionalización de esquemas de planificación de tiempos urbanos y la necesidad de superar la división sexual del trabajo a través de una redistribución del cuidado entre los sexos. Un fuerte impulso a la propuesta se produjo después de la obligación de transponer la Directiva Comunitaria 96/34 sobre permiso parental. Además de los actores gubernamentales, como la Ministra de Igualdad de Oportunidades Balbo y diputados que debatieron la propuesta a lo largo de los noventa, los actores principales de la sociedad civil que participaron en el debate han sido los sindicatos, especialmente las redes de mujeres dentro de estos, y las organizaciones patronales.

El resultado de estos debates es la Ley 53/2000 sobre el permiso parental que implementa la Directiva 96/34/CE⁷. Livia Turco, entonces ministra de Asuntos Sociales, se hizo promotora de la ley junto con el ministro de Trabajo. La Ley 53 ha introducido cambios significativos en Italia puesto que regula el permiso de maternidad y los permisos parentales, el derecho de cuidado y de organización de los tiempos urbanos, e introduce medidas para apoyar la flexibilidad del tiempo laboral. Pero a pesar de sus avances, la ley tiene un potencial para empujar a las mujeres a una situación de «no empleo» por lo menos por dos razones. Primero, la Ley 53 ha sido tachada de excesivamente «proteccionista» por la economista Fiorella Kostoris⁸, debido a la obligatoriedad del permiso de maternidad de 5 meses para las madres, mientras que no se promueve de la misma manera el permiso para los padres. Segundo, los permisos parentales optativos están retribuidos al 30% del salario, lo cual desincentiva a los padres a pedirlos. Estos factores, sin embargo, no son tenidos en cuenta en el debate sobre la ley, en el que las diputadas y las feministas parecen aliarse con los sindicatos en el apoyo al permiso de maternidad obligatorio para proteger los derechos de las trabajadoras frente a la oposición de la patronal.

A pesar de los cambios introducidos por la Ley 53/2000, las mujeres sufren todavía muchos problemas de conciliación, no solamente por la falta de servicios sociales y de asunción de responsabilidad por parte de los padres, sino también por la difícil situación laboral en la que se encuentran (Villa, 2004; Shadow Report, 2004). La situación precaria de las trabajadoras se ve además debilitada por una reforma profunda del mercado laboral apoyada por la Ley 30/2003⁹ y el Decreto Legislativo 276/2003¹⁰. La Ley 30, llamada «Ley Biagi», junto con el Libro Blanco sobre el mercado laboral¹¹ refuerza la flexibilización del mercado laboral e introduce nuevas formas de empleo «no estándar» para aumentar las tasas de empleo. Esta reforma crea más de 45 tipos diferentes de contrato, recorta la protección social y debilita la tradicional representación colectiva por parte de los sindicatos a través de la individualización de los contratos (Shadow Report 2004). Esto debilita la posición de las mujeres en el mercado laboral y hace todavía más difícil conciliar el trabajo con la vida familiar. La Ley Biagi y el Libro Blanco han sido muy criticados por los sindicatos¹² y debatidos ampliamente por la sociedad civil. Sin embargo, el debate no tiene perspectiva de género, sino que se centra en una crítica general de la precariedad laboral, tal y como muestra el eslogan de la manifestación en Roma en el 2003: «*Stop precarietà ora!*».

A pesar de su visible impacto de género, el tema del cálculo de las prestaciones sociales y las transferencias económicas dependientes de los ingresos familiares en vez de individuales no ha sido un tema candente en la agenda política ni para las feministas de estado ni para las mujeres dentro de los partidos o sindicatos. El cálculo de la riqueza familiar para tener acceso a los servicios de bienestar social y las contribuciones monetarias se introduce en

1998¹³ a través del Indicador de Estatus Económico (ISE), que está basado en el ingreso conjunto de la pareja. El mismo año, con la Ley 448¹⁴ de Medidas de Financiación Pública para el Desarrollo se crea una nueva ayuda económica para las madres no empleadas, llamado cheque de maternidad, basado en el índice ISE y en el número de hijas e hijos (más o menos 280 euros al mes por hija o hijo). Como afirman unas estudiosas feministas (Addabbo y Caiumi, 1999; Addis, 1999), tanto las ayudas económicas a familias bajo un cierto umbral como las posibilidades para acceder a los servicios regulados basándose en la medición del ingreso de la pareja (ISE) representan un impuesto indirecto sobre el trabajo de las mujeres y una manera de desanimar a las mujeres a trabajar. Esto es así especialmente en un contexto como el italiano, donde la oferta de servicios de cuidado infantil es tan escasa que una mujer que tiene hijos y una pareja con ingresos bajos prefiere quedarse en casa o trabajar en la economía informal para no pagar impuestos más altos para tener acceso a los servicios de salud y de bienestar social y para estar legitimada a recibir los «cheques familiares». En breve, las mujeres italianas en familias con una sola fuente de ingresos son indirectamente animadas a estar «no empleadas».

El debate sobre la reforma del sistema de seguridad social, especialmente las pensiones, ha sido muy candente en Italia en la última década. La dimensión de género generalmente ha sido ignorada en la discusión, a pesar de las consecuencias que esta reforma política tiene para la vida de las mujeres y la definición de su estatus de empleo. La reforma Dini de 1995 (Ley 335/1995), que fue el primero de varios intentos para rediseñar el sistema de la seguridad social y reducir el gasto para las pensiones, introdujo un cambio desde un sistema basado en las ganancias a uno basado en las cotizaciones, con el efecto de reducir progresivamente las pensiones. Las estudiosas feministas manifestaban ya entonces su preocupación en cuanto a que las mujeres estarían penalizadas por la reforma Dini debido a que su vida profesional más discontinua por el trabajo de cuidado reduciría de facto sus posibilidades de cotización con respecto a los hombres (Giordano, 1995; Mauriello, 1995/1996).

En la misma línea de la anterior, la reforma Maroni del 2004 (Ley 243)¹⁵ mantiene la edad de jubilación a los 65 años para los hombres y a los 60 para las mujeres, pero establece que desde el 2008 el periodo mínimo de cotizaciones pasará de 35 a 40 años, independientemente de la edad. Una combinación de historia de cotizaciones y edad permitirá una prejubilación para las personas que tengan por lo menos 60 años. La aprobación ha sido altamente conflictiva y ha habido dos huelgas nacionales en el 2003 y en el 2004. Por lo que concierne a las mujeres, una regulación especial sobre prejubilación permite recibir una pensión a los 57 años y con 35 años de cotizaciones. Considerado que el cálculo de los beneficios se realiza basándose en las cotizaciones que se han pagado efectivamente, las mujeres que se retiran con antelación recibirán menos dinero. Además, el sistema de cotizaciones tendrá un impacto en las personas trabajadoras dependiendo de su historia laboral: los trabajadores y trabajadoras con una historia laboral continuada estarán en mejor situación que los que tienen alguna discontinuidad, así como las personas empleadas con contratos atípicos. Para las mujeres se puede prever que se asegurará una pensión mínima para las trabajadoras del sector público, mientras que para las que han experimentado una alta discontinuidad en el empleo (con periodos de inactividad o desempleo) la pensión será muy baja. Muchas mujeres no llegan a los 35 años de cotizaciones, y por lo tanto no tienen derecho a ninguna pensión (CNEL 2003)¹⁶.

Como ha surgido en el debate público, el sindicato CGIL ha expresado las posiciones más críticas acerca del impacto de la reforma de las pensiones en la vida de las mujeres, especialmente la del 2004. No obstante, ninguno de los sindicatos ha criticado la desigualdad existente en dar a las mujeres una edad de jubilación más baja con el argumento de que la igualdad formal se traduciría en desventajas sustanciales debido a las dificultades a las que se enfrentan las mujeres para acumular años laborales y a las mayores discontinuidades en sus vidas laborales que son debidas a la distribución desigual del trabajo doméstico y de cuidado. Por el contrario, las organizaciones patronales han estado generalmente a favor del proceso de reforma de las pensiones.

La Ley de Presupuesto aprobada en el 2007 por el Gobierno de centro-izquierda de Prodi mantiene la diferencia en la edad máxima de jubilación a los 65 años para los hombres y a los 60 para las mujeres. La única voz que se levanta a favor de la necesidad de igualar las edades de jubilación de mujeres y hombres es la de la diputada del Partido Radical Emma Bonino. El establecimiento de diferencias en la edad de jubilación de mujeres y hombres, además, hace caso omiso de la sentencia del Tribunal de Justicia Europeo (2005/2114) que declara la legislación italiana en la materia en contradicción con la normativa europea. Inmediatamente después de las declaraciones de Bonino, tan solo el más pequeño de los sindicatos, UIL¹⁷, se ha declarado abiertamente a favor de las afirmaciones de la diputada, mientras que la ministra de Igualdad de Oportunidades (Partido Democrático de Izquierda) ha estado explícitamente en desacuerdo con ella.

El debate sobre el trabajo doméstico y de cuidado ha sido un tema menos candente con respecto a los otros dos temas, pero ha sido debatido desde el 2000 en adelante, especialmente por los movimientos feministas, a veces en relación con los movimientos sociales. En este debate se ha hecho especial hincapié en las intersecciones del género con la etnia y la clase. El trabajo doméstico y de cuidado ha sido tradicionalmente una tarea femenina en Italia, como se ha visto en el debate sobre la conciliación familia-trabajo, que se representa como un problema de mujeres. En el caso del trabajo de cuidado y doméstico retribuido y formalizado se asiste a un proceso de doble cara. Por un lado, el Estado hace un llamamiento a las familias para que tomen la responsabilidad del cuidado de los enfermos crónicos y los ancianos (supuestamente para evitar los efectos deshumanizantes de la «institucionalización») hecho por unas reformas del sistema nacional de salud y de bienestar social. El efecto de estas reformas es un aumento inmediato de la carga de trabajo (informal) de cuidado por parte de las hijas o esposas. De hecho, la Ley 328/2000¹⁸ sobre la reforma del bienestar social introduce el concepto de «subsidiariedad» para dar un papel central a agencias intermedias en la implementación de las políticas sociales y utilizando la intervención del Estado tan solo como último recurso. La primera agencia activada es la familia, es decir, las mujeres.

Por otro lado, el Estado recurre a las trabajadoras domésticas para solucionar el problema del cuidado en un contexto general de recortes a los servicios de bienestar social y de progresiva asunción de responsabilidades por parte de la familia para encontrar soluciones privadas a un problema público. En Italia la escasez de servicios sociales, el envejecimiento de la población y el aumento de la participación de las mujeres italianas en el mercado laboral formal han contribuido a difundir el fenómeno de la llamada «cadena global del cuidado» (Hochschild, 2000). Las mujeres inmigrantes están empleadas para cuidar del hogar o de personas mayores o dependientes, por lo que se crean de esta manera nuevas divisiones de

género, clase y nacionalidad, entre mujeres y hombres italianos por un lado, y mujeres extranjeras que trabajan como cuidadoras por el otro.

El cambio de cuidadoras italianas a extranjeras revela la persistencia de una segregación de género del trabajo de cuidado: no ha ocurrido una reorganización del trabajo de cuidado dentro de la familia, ni una reformulación de las políticas sociales y de empleo. El estado social italiano es débil. La economía informal representa una gran parte de la economía nacional y las políticas de inmigración parecen ineficaces para sacar a la luz la economía sumergida. Las medidas de emergencia y las «cuotas de entrada» son el instrumento principal de regularización de ciudadanos/as extranjeros/as en Italia. En el 2002 una medida de emergencia entra en vigor para regularizar el trabajo doméstico: La Ley 189/2002, modificada por el Decreto Ley 195/2002¹⁹ acerca de Medidas Urgentes para la Regularización del Trabajo Irregular de No Comunitarios, concede más de 300 000 permisos de trabajo a mujeres²⁰. Este tipo de regularización de la posición jurídica en Italia es emblemático de la construcción de las personas extranjeras como figuras temporales, constantemente a punto de volverse clandestinas: consiguen una «posición jurídica de emergencia», a merced de las fluctuaciones del mercado laboral y sujeta a las preferencias contractuales de quien las emplea.

Desde 1986 se introduce la posibilidad de deducciones fiscales de los impuestos pagados por los patrones como incentivos para regularizar a las trabajadora/es doméstica/os. Algunas regiones han implementado transferencias en dinero para las familias que contratan a trabajadoras/es domésticas/os. Sin embargo, estas medidas no parecen haber conseguido el objetivo de que la economía informal del cuidado salga a la luz: una investigación promovida recientemente por la liga católica de trabajadores más grande (ACLI) muestra que el 57% de trabajadoras/es domésticas/os en Italia no trabajan con un contrato legal y el 84% son mujeres (Iref/ACLI, 2007).

Los movimientos feministas, a menudo conectados con otros movimientos sociales, son activos en el tema del trabajo doméstico y de cuidado, atentos a la hora de detectar las intersecciones entre racismo y sexismo y las conexiones entre los recortes al estado social y el papel de las trabajadoras inmigrantes en el sector del cuidado. Entre el 2002 y el 2003 tiene lugar el primer activismo explícito de las mujeres inmigrantes en política, a través de la creación de ONG mixtas y redes entre mujeres inmigrantes y nativas.

Estas movilizaciones sociales parecen empezar a tener cierta influencia política, puesto que un nuevo contrato nacional para trabajadoras/es domésticas/os ha sido aprobado en marzo del 2007 después de dos años de negociaciones. Incluye unos aumentos salariales especialmente para *baby-sitters* y cuidadoras de personas mayores, un aumento en las cotizaciones al fondo nacional de pensiones y descuentos fiscales para los/as patrones/as. Hay un intento de reconocer un valor profesional más alto al trabajo de cuidado a través de la creación de categorías profesionales, mientras que se han introducido también el trabajo a tiempo parcial y una reducción general del horario laboral a tiempo completo. Los grupos involucrados en las negociaciones para el contrato han sido, por un lado, las principales federaciones sindicales de trabajadores del tercer sector y sindicatos específicos como ApiColf y, por el otro, las asociaciones de amas de casa como Federcasalinghe. Estas son las mismas asociaciones que luchan por las transferencias y pensiones para las amas de casa y el reconocimiento del trabajo de cuidado y que ahora tienen una nueva sección cuyo nombre significativo es Domina: una señal clara de las nuevas jerarquías de clase y de etnia entre mujeres.

CONCLUSIONES

Los debates políticos más candentes sobre «género y no empleo» en Italia desde 1995 hasta el 2007 se refieren, con distintos grados de relevancia, a los temas de la conciliación de trabajo y vida familiar, las pensiones y las prestaciones sociales y el trabajo doméstico y de cuidado. Los principales actores que han participado en los debates han sido actores gubernamentales del Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales, el Parlamento, las mujeres dentro de los partidos (especialmente de izquierda) y los sindicatos y los interlocutores sociales. El Ministerio de Igualdad de Oportunidades y otras agencias de igualdad parecen haber desempeñado un papel más marginal en los debates, aunque debe profundizarse más en el estudio de su influencia. La Unión Europea ha tenido un papel clave en condicionar algunos de los debates sobre género y empleo a través de la presión que pone en los estados miembros para implementar sus directivas de igualdad y gracias a las sentencias del TJCE. Las activistas feministas se han quedado en muchos casos fuera de la esfera de la política institucional y no han participado en los debates gubernamentales sobre el tema. Sin embargo, han estado activas tanto en el mundo académico, a través de sus estudios, como en el movimiento, especialmente tejiendo alianzas con los movimientos sociales acerca de temas específicos como el trabajo doméstico y la precariedad laboral.

A partir de nuestro análisis, podemos sacar tres conclusiones generales: la primera es que las políticas italianas sobre «no empleo» reproducen unos estereotipos de género acerca de la división del trabajo productivo y reproductivo que empujan a las mujeres a una situación de «no empleo» para que así puedan proveer el trabajo de cuidado; la segunda es que las políticas analizadas revelan que las articulaciones políticas de las intersecciones del género con otras desigualdades relacionadas con la clase/etnia/edad contribuyen a generar más desventajas para las mujeres; y la tercera es que los debates tienen más perspectiva de género cuando están relacionados más directamente con el tema del cuidado, mientras que otros debates que tienen implicaciones de género importantes, como el de las pensiones, no tienen, sin embargo, perspectiva de género.

El análisis de los debates nos permite reconstruir un recorrido de vida hipotético de las mujeres «no empleadas» en Italia, tanto nativas como migrantes. Para las mujeres nativas, el recorrido vital empieza con el difícil proceso de entrar en el mercado laboral, teniendo que aceptar a menudo empleos precarios y de baja calificación, en un contexto que no promueve el empleo de las mujeres. Una vez que son madres, una serie de mecanismos animan a las mujeres a salir del mercado laboral. Las causas de esto están no solamente en un sistema «proteccionista» de asistencia social, que está ejemplificado en el permiso obligatorio de maternidad de 5 meses y en el sistema de permisos parentales optativos retribuidos al 30% del salario (que los hombres utilizan poco), sino también por la «no oferta» de servicios de cuidado infantil y para mayores (véase debate sobre la conciliación).

Esta situación anima a las madres, especialmente a las trabajadoras del sector público, a no volver al mercado laboral. Una vez fuera del mercado de trabajo, el mecanismo de la concesión de servicios y prestaciones sociales basados en el cálculo de los ingresos familiares hace más conveniente para las mujeres depender económicamente de su pareja. Esto les permite acceder a los servicios sociales, pagar impuestos más bajos y ser elegibles para transferencias de dinero por parte del Estado, a menos que no estén casadas con unos «ganadores-del-pan» más ricos (véase debate sobre las prestaciones sociales). En este caso, la protección de las

familias más pobres basada en la clase social prevalece sobre las consideraciones de igualdad de género (Addis, 1999). Si además se añade a las prestaciones sociales calculadas en función del ingreso familiar la oferta insuficiente de cuidado infantil y de otros servicios de cuidado, y la precariedad laboral, es posible identificar una construcción de las mujeres como sujetos «no empleados». Los hombres, por el contrario, se construyen aquí como sujetos legítimamente empleados e independientes, y principales «ganadores-del-pan».

Las maneras en las que las intersecciones del género con la edad, la clase y la etnia (mejor entendida aquí en el sentido de nacionalidad o ciudadanía) están articuladas en las políticas parecen crear más desventajas para las mujeres. Según pasan los años, nuestra mujer nativa o bien no conseguirá nunca cotizar lo suficiente para conseguir una pensión o bien, si ha conseguido volver al trabajo después de la maternidad con algún programa de reinserción, se verá obligada a jubilarse cinco años antes que los hombres, con lo que aumenta la diferencia entre la retribución de su pensión y la de su pareja masculina (véase debate sobre las pensiones). Aquí, la articulación política de la intersección del género y las desigualdades de clase conduce a una progresiva feminización de la pobreza. Además, las políticas públicas presionan a las mujeres que se van haciendo mayores en dos direcciones opuestas: por un lado, alargan la vida laboral de las mujeres, puesto que estas intentan trabajar hasta la edad máxima de jubilación para mejorar sus cotizaciones (véase debate sobre las pensiones); por otro lado, requieren implícitamente el trabajo de cuidado de las abuelas para suplir las carencias de los servicios italianos de cuidado infantil (véase datos y debate sobre la conciliación). A las mujeres mayores italianas se les pide paradójicamente estar empleadas y no empleadas a la vez, con el agravio de que el trabajo de cuidado, del que el Estado obtiene grandes beneficios, no se considera ni se trata como «empleo» y, por lo tanto, no les da derecho a ningún beneficio social (permisos, vacaciones, etc.).

El camino vital ya de por sí difícil de la mujer italiana se entrelaza con aquel aún más desventajado de la mujer inmigrante, quien, en el estadio del ciclo de vida hipotético que estamos trazando aquí, podría ser la cuidadora de nuestra mujer nativa ya mayor. Como ella no es ciudadana y trabaja en la economía informal, no tiene derechos a los permisos parentales y a las prestaciones sociales que ayudan a conciliar pero que también desaniman a la mujer nativa a volver al mercado laboral después de la maternidad. A ella se le empuja más bien a ser madre y trabajadora a la vez, pero con la paradoja de ser a menudo tratada como una «no empleada» por dos razones. La primera es porque la mayoría de las mujeres inmigrantes llegan a Italia sin permiso para quedarse, debido a la ley restrictiva italiana sobre inmigración, y por lo tanto tienen una situación laboral precaria puesto que pueden estar regularmente empleadas o bien a través de medidas de «emergencia» para inmigrantes o bien a través de las llamadas «cuotas de entrada», que las exponen a una situación incierta que puede empujarlas en cualquier momento a una situación de «no empleo». La segunda razón es que, en el caso en el que la mujer inmigrante es la cuidadora de una pensionista mayor, su patrona podría tener una pensión tan baja que no tendría la posibilidad de contratarla con un contrato regular. En breve, ella será con mucha probabilidad una trabajadora «informal», y por lo tanto oficialmente «no empleada». Las mujeres inmigrantes en Italia están expuestas al estatus contradictorio de ser trabajadoras segregadas en el sector del cuidado pero formalmente resultantes como «no empleadas» porque trabajan en la economía informal.

Andall (2000) argumenta que la liberación de las mujeres europeas de clase media ha ocurrido a coste de sus cuidadoras no comunitarias. Sin embargo, esto cuenta una parte de

la historia, puesto que no hay que infravalorar el hecho de que la continua «liberación» de los hombres europeos, y en nuestro caso italianos, de asumir sus responsabilidades domésticas y de cuidado (mientras reciben servicios de cuidado) también ocurre a coste de las mujeres tanto inmigrantes como nativas. De hecho, la construcción de sujetos de género «no empleados» en los debates políticos analizados presupone y mantiene unas relaciones de género desiguales de diferentes maneras. Una manera de hacerlo es a través de la construcción de las mujeres, de cualquier edad, etnia y clase, como principales responsables del cuidado, mientras que al mismo tiempo no existe casi debate acerca del papel de los hombres como cuidadores. El cambio político hacia la subsidiariedad ejemplifica la tendencia a responsabilizar el cuidado principalmente a la familia, es decir, a las mujeres. La explotación del trabajo femenino de cuidado aparece reforzada cuando el género se cruza con la edad, la clase y la etnia (en el sentido de nacionalidad y ciudadanía).

Otra manera de perpetuar unos roles de género desiguales es animando a las mujeres a depender económicamente de sus parejas masculinas, a través de una variedad de políticas sociales y fiscales, que al mismo tiempo construyen a los hombres como sujetos independientes y empleados que mantienen a sus familias. Un último ejemplo es el enfoque hacia las mujeres más «proteccionista», que se destaca, por ejemplo, en los debates acerca del permiso de maternidad obligatorio o en la edad diferente establecida para las pensiones de las mujeres y de los hombres. Esto muestra la existencia de las tensiones ideológicas que existen entre diferentes enfoques políticos: el enfoque «proteccionista» hacia las mujeres de una parte de la normativa italiana y el enfoque más «igualitario» que promueve la Unión Europea (a través de la promoción de una misma edad de jubilación para mujeres y hombres).

En general, nuestro análisis preliminar de los debates italianos acerca de la conciliación, del trabajo doméstico y de cuidado, de las prestaciones sociales y de las pensiones revela que las políticas tienden a construir diferentes categorías de mujeres como legítimamente «no empleadas»: madres trabajadoras desanimadas a volver al trabajo, cuidadoras informales de todas las edades y clases, mujeres inmigrantes que trabajan en la economía informal o que son regularizadas por medidas de emergencia para trabajar en el sector doméstico y de cuidado, trabajadoras precarias y flexibles, pensionistas penalizadas económicamente. Todos estos sujetos se construyen como legítimamente «no empleados» esencialmente para que ofrezcan sus servicios de cuidado para el beneficio del Estado italiano y, en última instancia, de los hombres italianos.

Un aspecto que merecería ser más investigado consiste en las razones por las que determinados debates que están más directamente relacionadas con el cuidado, como el de la conciliación y el del cuidado doméstico, tienen una cierta perspectiva de género, mientras que otros debates sobre temas que también afectan de manera crucial a las mujeres, como el de las pensiones, no tienen sin embargo una dimensión de género. En general, más investigaciones son necesarias para profundizar en el análisis del contexto sobre «género y no empleo», sobre todo en lo que se refiere a la manera en la que se enmarcan las políticas, la manera en la que se construyen los hombres en relación con el «no empleo», la naturaleza de las intersecciones entre diferentes desigualdades y el papel de los diferentes actores políticos en los debates.

Notas

- ¹ Agradecimientos: Queremos agradecer a la Dra. Valentina Longo (Universidad Complutense de Madrid vlongo@cps.ucm.es) por su contribución al informe en el que está basado este artículo. También queremos agradecer a todas las expertas que nos han ayudado con sus sugerencias y su tiempo y que hemos tenido la suerte de entrevistar (enero del 2007): Profa. Marina Calloni (Università Bicocca, Milán), Profa. Marila Guadagnini (Università di Torino), Profa. Manuela Naldini (Università di Torino) y Dra. Marina Piazza (ex directora de la Comisión Nacional para la Igualdad y Presidenta de *Gender*). Este trabajo ha sido posible gracias a la ayuda del Ministerio de Educación y Ciencia (Programa Ramón y Cajal 2006) y de la Comisión Europea (VI Programa Marco).
- ² El proyecto de investigación QUING (*Quality in Gender Equality Policies*) está financiado por el VI Programa Marco de la Comisión Europea (2006-2011). Lo dirige Mieke Verloo y participan 12 equipos europeos que investigan las políticas de igualdad en los 27 países de la Unión Europea más 2 países candidatos (Croacia y Turquía), y el mismo caso de la UE. Para más información, véase www.quing.eu.
- ³ Esta sección se basa en los siguientes informes de investigación del QUING: Maria Sangiuliano y Emanuela Lombardo (2007); QUING (2007a).
- ⁴ Esta sección y la siguiente están basadas en el informe de investigación del QUING: Longo y Sangiuliano (2007).
- ⁵ El Ministerio para los Derechos y la Igualdad de Oportunidades se crea para cumplir con las indicaciones y directivas de las Naciones Unidas y la UE. El trabajo de este ministerio sin cartera está coadyuvado por el Departamento para los Derechos y la Igualdad de Oportunidades. El ministerio representa la posición italiana sobre asuntos de género en el ámbito de la UE, prepara las políticas de género del Gobierno y tiene la tarea de implementar las directivas comunitarias de igualdad y la estrategia del *mainstreaming* de género.
- ⁶ En el tema de la conciliación de trabajo y vida familiar el documento que hemos identificado como más relevante en los debates es la Ley 53/2000 (la Ley 30/2003 y el Libro Blanco sobre el mercado laboral se han considerado también, pero han sido menos debatidos en relación con la conciliación); en el tema del acceso a prestaciones y servicios de bienestar social se han seleccionado el Decreto Legislativo 109/1998 y la Ley 448/1998; en el tema de las pensiones los documentos más debatidos son la Ley 335/1995, Ley 243 del 23 agosto del 2004; en el trabajo doméstico y de cuidado los documentos que nos han parecido relevantes son la Ley 328/2000 y la Ley 189/2002.
- ⁷ Véase Ley 53/2000 *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*.
- ⁸ «I costi sociali della discriminazione della donna», en *Notiziario MarketPress*, 4 de xuño do 2007, http://www.marketpress.net/notiziario_det.php?art=34538.
- ⁹ Véase <http://www.camera.it/parlam/leggi/030301.htm>.
- ¹⁰ Véase *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla Legge 14 febbraio 2003*, n. 30 <http://www.parlamento.it/leggi/deleghe/03276d.htm>
- ¹¹ Véase http://www.uil.it/politiche_lavoro/librobianco.pdf.
- ¹² Véase CNEL http://consiglio.regione.emilia-romagna.it/biblioteca/pubblicazioni/dossier/libro_bianco/04cnel.pdf , CGIL http://consiglio.regione.emilia-romagna.it/biblioteca/pubblicazioni/dossier/libro_bianco/09notacgil.pdf CISL <http://www.centrostudi.cisl.it/Formazione/documenti/sulLibroBianco.doc> Cobas http://www.cobas.it/Sito/Documenti/Materiali/AD_00_03_2002.doc.
- ¹³ D. Lgs 109, 31-03-1998: «Criteri unificati di valutazione della situazione reddituale con scala di equivalenza», G.U. 80 del 18-04-1998. http://www.regione.fvg.it/politichesociali/allegati/tutelaMaternit%C3%A0/DLGS109_1998.pdf .
- ¹⁴ Ley 448/1998 *Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo*, art. 66. Cheques de maternidad, <http://www.camera.it/parlam/leggi/984481.htm>.
- ¹⁵ Véase Ley 243, 23 de agosto del 2004 (Riforma Maroni) <http://www.camera.it/parlam/leggi/042431.htm>.
- ¹⁶ La investigación del CNEL (2003) muestra que tan solo el 1,2% de las mujeres consiguen tener 40 años de cotizaciones, mientras que el 9% llegan a una vida de cotizaciones de entre 35-40 años y el 52% de todas las mujeres se queda por debajo de los 20 años. Además, las mujeres, a pesar de ser la mayoría de las personas retiradas, tienen pensiones más bajas, reciben el 76% de la tasa de las pensiones mínimas y representan el 64,8% de las personas que reciben un solo tipo de pensión, por un total de 7 300 euros anuales.
- ¹⁷ *Il Giornale di Sicilia*, 26-01-2007, «Ecco perchè avanza l'età pensionabile delle donne».
- ¹⁸ Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, <http://www.senato.it/parlam/leggi/003281.htm>.
- ¹⁹ Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari, <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/decreti/02195d.htm>.
- ²⁰ Con esta regularización, más de 100 000 mujeres ucranianas reciben un contrato y un permiso para quedarse en Italia, antes eran alrededor de 11 000.

Summary

LUIS F. AGUILAR_[9-28]

Framework for the Analysis of Public Policies

The article offers a framework for the public policy analysis. After offering the essential elements of a policy definition, the four dimensions of the framework are developed: policy structure, origin, content and context. The analytical operations which every dimension of the framework has to perform are specifically explained, discussing several subjects of the public policy literature as well. Special attention is given to the social and political aspects of a rational policy analysis, and the question about the policy social effectiveness and not only its economic efficiency is raised, trying to counterbalance the dominant current approach of policy analysis.

Keywords: public policy, policy analysis, public decision-making, effectiveness, efficiency, political values, technical reason

-&-

PAUL CHYNOWETH_[29-45]

Legal Research

The article discusses the epistemological and methodological aspects of legal research and the cultural aspects that distinguish it from research in other academic disciplines. At an epistemological level it demonstrates that the normative process of doctrinal analysis is the defining characteristic of most academic legal research, and that this places it within the humanities tradition, with corresponding methodologies and cultural norms. The absence of an explicit methodology within legal research, as the term is commonly understood by the sciences, is explained in these terms. It is noted that this has traditionally caused

communication difficulties between legal researchers and their colleagues in other disciplines. The article therefore explores the various forms of legal reasoning which are undertaken by legal researchers with a view to making explicit the various implicit methodologies which are employed at a subconscious level. It concludes with some recommendations for increasing the quality of communication, and the level of understanding between legal scholars and scholars working in other disciplines.

Keywords:: epistemology, methodology, research, legal theory, jurisprudence, culture

-&-

JAVIER CUENCA CERVERA_[47-72]

Local Public Employment in Spain (1984-2006): Configuration and Dynamics of a Failed Institution.

Recently, various policy events have highlighted the difficulties in consolidating a professional bureaucracy in the local governments of our country. Through concepts arising from the new institutionalism of policy science, this article is based on the hypothesis that the explanation lies in the particular time when the institution was formed, the period between 1984 and 1986. This period was characterized by the convergence of a series of causal sequences of differing geneses that provided a framework of incentives to the institutional players and led to a well-established series of inertial dynamics that have characterized its subsequent future: high level of incorporations into work contracts and insecurity, bureaucratic politization and incidence of collective hiring practices in public employment, the final impact of which has led to a weak institutional framework, which is, therefore, incapable of guaranteeing the professionalization of its civil servants.

Keywords: Bureaucracies, professionalization, management of human resources, local governments, neoinstitutionalism

-&-

MODESTO G. GAYO-CAL [73-89]

Is the employment sector still alive? Employment sector cleavage and political behaviour of the service class: Spain, 1989-2003

Within the literature on the middle classes, there is a near consensus that these classes are heterogeneous. On the other hand, it has been suggested that there is a new factor or even a social cleavage that divides all society - the employment sector. The combination of both theses, heterogeneity and sector, has been supported, in which the latter would help us to understand the diversity within the middle classes which the former purports. This article aims to tackle this argument. In order to do this, the influence of the divide between public and private employment sectors on political behaviour of the service class in Spain during the period 1989-2003 is analysed. The research includes several issues: voting, ideology (self-positioning) and trade union membership. From the data analysis, we conclude that the employment sector is not as important as has been suggested, but that it must be taken into account in order to understand particular phenomena, such as trade unionism.

Keywords: employment sector, political behaviour, middle classes, trade unionism, voting

-&-

KERSTIN JUNGE, JOHNNY KELLEHER, KARI HADJIVASSILIOU [91-104]

What is the scope for organisational change in the public sector in Europe?

This paper begins to unpick some of the characteristics of public sector organisations, the environment in which they operate (that is, what motivates and influences change processes in this sector) and begins to elucidate some of the implications for approaches to organisational change.

Keywords: organisational change, public sector, public management, organisational culture, modernisation

-&-

EMANUELA LOMBARDO E MARIA SANGIULIANO [105-123]

Gender and Employment in the Italian Policy Debates 1995-2007: The Construction of 'Non-Employed' Gendered Subjects

This article analyzes the development of the issue of 'gender and non-employment' in the Italian Policy Debates from 1995 to 2007. With the term 'gender and non-employment' we refer to how employment policies treat certain categories of citizens as legitimately 'non-employed' and the gender implications of these cases. The article is based on the following questions: What were the most burning issues in the Italian Policy Debates on the issue of 'gender and non-employment'? Who were the main domestic and foreign players to have an influence on these debates? What categories of subjects are constructed in the policies on gender and 'non-employment'? The paper is based on research developed by the European project QUING (Quality in Gender Equality Policies www.quiring.eu). By reconstructing the history of Italian Policy Debates on 'gender and non-employment' we aim to reflect on the extent to which these debates have a gender focus and to which they tackle the intersection of gender with other inequalities such as class, age and ethnic group.

Keywords: Gender policies in Italy; employment policies; reconciling family and professional life; domestic work; social welfare

-&-

Normas de publicación

1. Los trabajos se enviarán en soporte magnético como documentos de Word a la siguiente dirección:

Administración & Ciudadanía
Servizo de Estudos, Investigación e Publicacións
Escuela Gallega de Administración Pública
Rúa de Madrid 2 - 4
15707 Santiago de Compostela

Asimismo, se aceptará el envío de originales a través de correo electrónico a la siguiente dirección:
AC.egap@xunta.es

2. No se recogerán trabajos enviados por fax ni versiones impresas que no vayan acompañadas de su correspondiente versión en soporte electrónico.

3. Los soportes magnéticos remitidos deberán presentar las siguientes características:

_ En el caso de disquetes o discos compactos, deben contener un único archivo o documento con el texto de la colaboración.

_ En el caso de envío por mensajería o correo ordinario, el disquete o disco compacto llevará rotulados en el exterior el nombre del archivo que denomina el trabajo y su autoría.

_ Si se trata de archivos adjuntos enviados por correo electrónico, los datos de identificación del trabajo (título y autoría) figurarán en el espacio reservado al asunto del mensaje de correo electrónico.

4. Los trabajos enviados al Consejo Editorial deben cumplir las siguientes condiciones:

_ Ser inéditos y no tener comprometida ni prevista su edición en otras publicaciones.

_ Estar redactados en gallego, castellano o inglés.

_ Poseer una extensión mínima de 25 000 caracteres y máxima de 70 000 en el caso de artículos (notas y bibliografía inclusive), y de 3 000 a 10 000 caracteres en el caso de reseñas.

5. Todos los trabajos destinados a la sección principal de la revista (artículos, estudios, etc.) deben incluir, por este orden:

_ Un título con su correspondiente traducción a inglés, en caso de que esta no sea la lengua utilizada en la redacción del trabajo.

_ Identificación de la autoría (nombre y apellidos).

_ Identificación de la institución o centro a que pertenece.

_ Resumen (como máximo de 150 palabras) del contenido en el idioma en que se presenta el texto principal, y su traducción a inglés (*abstract*), en caso de que esta no sea la lengua utilizada en la redacción del trabajo.

_ Relación de cinco palabras clave que identifiquen las materias en que se inscribe el trabajo, junto con su traducción a inglés en caso de que esta no sea la lengua utilizada en la redacción del trabajo.

_ El cuerpo principal del texto.

_ La bibliografía.

_ Anexo con las tablas, diagramas y cuadros.

6. Los trabajos destinados a la sección de *reseñas* deberán incluir, además de los datos de identificación de la persona contribuyente (nombre y apellidos), la autoría, el título, la editorial, el lugar y la fecha de publicación de la obra reseñada.

7. Los textos deben presentarse mecanografiados a doble espacio en formato A4.

8. Los trabajos deben ser cuidadosamente revisados en cuanto al estilo antes de ser remitidos.

9. Las notas figurarán al final del trabajo.

10. Las citas insertadas en el texto indicarán su autoría, año de publicación, y la página entre paréntesis. Por ejemplo (Peters, 2002: 123). En el caso de cita de varias obras con la misma autoría y fecha de publicación, el año irá acompañado de una letra del alfabeto (empezando por la «a») que distinga cada una de las obras de ese mismo año.

11. La bibliografía debe contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (autoría, título completo incluyendo su subtítulo cuando corresponda, editorial, ciudad y año de publicación; si se trata de una serie, deben incluirse el título y número de volumen o parte correspondiente, etc.).

En la medida de lo posible, se sugiere utilizar el siguiente modelo de presentación, en orden alfabético por apellidos, de acuerdo con el sistema *Harvard*:

- Libros:

Alesina et ál. 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.

- Artículos de libro:

Castles, F. G. 1982. «Politics and Public Policy», en F. G. Castles (ed.). *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londres: Sage.

- Artículos de revistas:

Peters, G. y Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2).

- Documentos no publicados:

Benítez, J. 2006. *Aproximación a la participación ciudadana*. Méjico. Agencia Federal de Administración Pública, mimeo.

- Los documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet deben indicar su URL respectivo y la fecha de consulta (día-mes-año):

http://www.un.org/base/publicad/pages/innovat_a.html, 15-03-2006.

12. Todos los trabajos enviados deben incluir una indicación de las direcciones postal y electrónica de la persona remitente.

Deseo que me envíen la revista **administración & ciudadanía.**

a partir del número 1 y hasta nuevo aviso.

el número / los números _____

en gallego

en castellano

Nombre y apellidos _____

Entidad _____

DNI / NIF _____

Dirección _____

Población _____

País _____ Código postal _____

Teléfono _____ Telefax _____

Correo electrónico _____

Firma _____

Fecha _____

Boletín de suscripción

[sólo versión impresa]

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

**administración &
ciudadanía.**

Enviar a:

Editorial EGARTORRE, S.L.

C/ Primavera 2 - Nave 31
Polígono industrial El Malvar
28500 Arganda del Rey
(Madrid)

Editorial GALAXIA, S.A.

Reconquista 1
36201 Vigo (Pontevedra)

☎ 91 872 93 90 / 91 871 93 99
e-mail: egartorre@egartorre.com
<http://www.egartorre.com>

☎ 986 43 21 00 / 986 22 32 05
e-mail: galaxia@editorialgalaxia.es
<http://www.editorialgalaxia.es>

_ *Administración & Ciudadanía* está disponible en formato impreso y electrónico en lengua gallega y castellana. Asimismo, dispone de una versión en lengua inglesa editada en formato electrónico.
_ Para mayor información sobre la publicación visite el portal web de la EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

TARIFAS VIGENTES HASTA DICIEMBRE DE 2007	Suscripción anual 3 números	Número suelto	Forma de pago
PUBLICACIÓN IMPRESA	Particulares 72,00 € + gastos de envío según la tarifa vigente	Particulares 26,00 € + gastos de envío según la tarifa vigente	<input type="radio"/> Transferencia a la cuenta _____ <input type="radio"/> Contra Reembolso _____ <input type="radio"/> Cheque a nombre de la editorial _____ <input type="radio"/> Giro postal _____ <input type="radio"/> Domiciliación bancaria _____
	Instituciones 108,00 € + gastos de envío según la tarifa vigente	Instituciones 36,00 € + gastos de envío según la tarifa vigente	

Domiciliación bancaria

Fecha _____ Banco o caja _____
 Número _____ Dirección de la agencia _____
 Población _____
 País _____ Número de cuenta _____

Estimados señores:

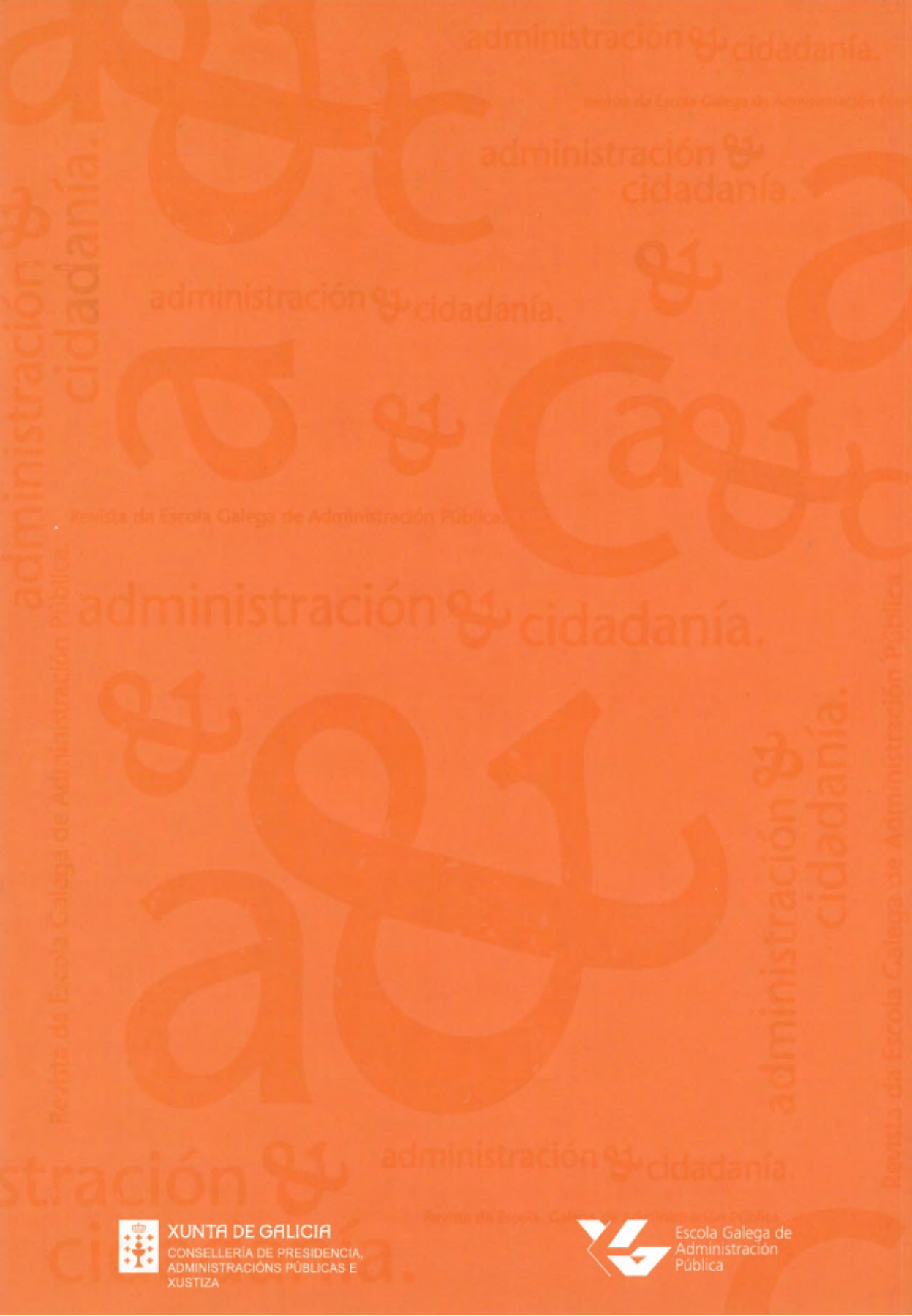
Ruego que, hasta nuevo aviso, abonen los recibos que les presente la _____ con cargo a mi cuenta antes mencionada, en concepto de suscripción a la revista **Administración & Ciudadanía**.

FIRMA

Titular _____

Dirección _____

Población _____ Código postal _____



Revista da Escola Galega de Administración Pública

Revista da Escola Galega de Administración Pública



XUNTA DE GALICIA
CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,
ADMINISTRACIÓN PÚBLICAS E
XUSTIZA



Escola Galega de
Administración
Pública