

***Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis.***

María Velasco.  
CES Felipe II (Universidad Complutense).  
[mvelasco@cesfelipesegundo.com](mailto:mvelasco@cesfelipesegundo.com)

Resumen:

En la presente comunicación reflexionamos sobre algunas categorías analíticas que pueden facilitar los análisis de contenidos de diversas políticas públicas y generar datos que permitan ser comparados con posterioridad.

Con este objetivo, y en este marco, definiremos las políticas públicas como programas de acción que tratan de enfrentar, mediante distintas acciones, los problemas y contradicciones existentes en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico determinado (Gomá y Subirats, 1988; Meny y Thoenig, 1992).

Estos programas de acción, liderados por decisores públicos, utilizan para su articulación diferentes “instrumentos”. Proponemos entender los instrumentos como categorías ideales que agrupan iniciativas desiguales que son utilizadas de manera combinada por los responsables de las políticas. Cada instrumento responde a una naturaleza, objetivos y carácter propio, y es su uso alternativo o simultáneo el que permitiría conocer estrategias concretas de las políticas (Velasco, 2004). Las categorías pueden aplicarse al estudio de contenido de cualquier política concreta, aunque para el análisis de los datos el investigador mantenga el papel clave.

Nota bibliográfica: María Velasco es Doctora en Ciencias Políticas. Ha trabajado principalmente en el campo del Análisis de Políticas, en especial en relación con políticas de ocio, turismo y cultura. Es autora de diversos trabajos relacionados con dichos ámbitos.

Palabras claves: análisis de políticas; metodología; instrumentos de políticas.

1. Un problema metodológico <i>clásico</i> en el análisis de políticas: diferentes disciplinas, enfoques, tipos y niveles de análisis .....	3
2. Elementos para el análisis de contenido de una política pública .....	6
3. Categorías ideales de instrumentos de políticas públicas.....	8
3.1. Instrumentos organizativos .....	10
3.2. Instrumentos programáticos .....	12
3.3. Instrumentos normativos o de ordenación .....	14
3.4. Instrumentos financieros .....	15
3.5. Instrumentos de mejora del conocimiento .....	15

3.6. Instrumentos de comunicación.....	15
4. Conclusiones provisionales .....	16

## **1. Un problema metodológico *clásico* en el análisis de políticas: diferentes disciplinas, enfoques, tipos y niveles de análisis**

La variedad de las metodologías y planteamientos de investigación para abordar el estudio de las políticas públicas acompaña a la disciplina desde sus comienzos. Las políticas públicas, como objeto de análisis, son observadas desde distintas disciplinas e, incluso, dentro de las mismas disciplinas desde enfoques teóricos diversos.

La doctrina ha hecho referencia a esta multiplicidad de análisis en muchas ocasiones y ha utilizado diferentes criterios de clasificación para tratar de poner un poco de orden en el conjunto de estudios centrados en los procesos de diseño, elaboración, implantación y evaluación de las políticas públicas.

Uno de los criterios que resulta más clarificador lo propone, ya en 1971, Lasswell. El autor advierte que es posible distinguir entre dos tipos de trabajos sobre las políticas públicas según el objetivo del que lo aborda: obtener conocimientos *del* proceso u obtener conocimientos útiles *para* el proceso (Lasswell, 1971).

Los resultados del primer tipo de trabajos servirán para aumentar el campo teórico que trata de explicar cómo se elaboran y cuál es el funcionamiento de las políticas públicas, desde cualquiera de las perspectivas que puede abordarse. Dichas investigaciones plantean preguntas del tipo: cómo se definen los problemas, cómo se construyen las agendas, cómo se formulan las políticas, quién y cómo toma las decisiones, quién y cómo implanta los programas o cómo se evalúan los impactos. Además de qué relaciones existen entre todos estos conceptos.

Los resultados del segundo tipo de trabajos, cuyo objetivo es generar conocimientos que puedan utilizarse en el mismo proceso de elaboración de las políticas, servirán para mejorar las diferentes capacidades intelectuales que se movilizan con la intención de diseñar políticas eficaces y eficientes (así como técnicas de apoyo para el análisis previo o la construcción de escenarios prospectivos que ayuden al proceso decisorio).

En este mismo sentido, Parsons (1995) distingue entre:

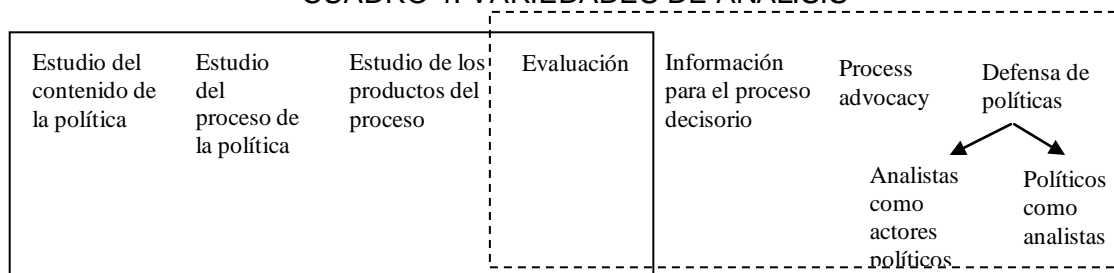
1. Análisis de políticas, en el que se incluirían: el análisis del proceso de las políticas (cómo, porqué, cuándo y quién), el análisis de los contenidos de las políticas (qué, contexto), y el seguimiento y evaluación de políticas.

2. Análisis para las políticas, que abarcaría los estudios que defienden determinadas opciones políticas y los estudios cuyo objeto es mejorar la información que se utiliza en el proceso de elaboración de políticas.

La misma idea, aunque su propuesta sea un poco más detallada, está en el núcleo la distinción entre “variedades en el análisis de políticas públicas” propuesto por Hogwood y Gunn (1981). Para ellos, los diferentes análisis sobre políticas pueden encuadrarse en alguno de los siguientes tipos:

1. *Análisis de contenidos*: estudios que analizan la génesis y desarrollo de políticas concretas.
2. *Análisis del proceso*: investigaciones centradas en las etapas del ciclo de las cuestiones o asuntos, y en factores de influencia de cada una de ellas.
3. *Estudio de productos*: estudios que toman una política pública concreta como variable dependiente y estudian las relaciones externas.
4. *Evaluación*: investigaciones que valoran el proceso o sus resultados desde variables predeterminadas. Se distinguen entre descriptivas o prescriptivas.
5. *Información para la mejora del proceso de toma de decisiones*.
6. *Análisis para mejorar los procesos de elaboración de políticas*.
7. *Defensa de determinadas opciones o presión en el proceso o en las políticas*.

CUADRO 1. VARIEDADES DE ANÁLISIS



Conocimiento *del* proceso

Conocimiento *para el* proceso

(Fuente: Hogwood y Gunn:1981)

El eje de estas variedades de análisis representa en un extremo lo que serían investigaciones en sentido puro de los procesos de políticas públicas y en el otro lo que serían los análisis y procesos que apoyan la construcción de una política pública determinada.

A la multiplicidad de disciplinas interesadas en el objeto de estudio, la variedad de enfoques teóricos y los diferentes tipos de análisis hay que sumar lo que denominaremos “niveles de análisis”, concepto que describimos a continuación.

Cuando observamos los trabajos de investigadores cuyo objetivo general es la obtención de conocimiento sobre las políticas públicas, localizamos distintas posiciones de partida.

En primer lugar, en lo que vamos a denominar un *nivel macro*, encontramos trabajos diversos que observan la relación entre las políticas públicas y el sistema político en su conjunto, o con alguno de sus elementos en concreto. En este nivel encontramos los trabajos sobre la relación entre las funciones y

objetivos del estado y las políticas públicas (Lowi, 1972); la relación entre políticas y entornos institucionales (Scharpf, 1997); los procesos de elaboración de políticas y los Parlamentos (Coperland and Patterson; Norton 1993; Saiegh, 2005), los procesos de cambio de las políticas vinculados al funcionamiento general de los sistemas políticos (Hecló and Wildavsky 1974; Sabatier and Jenkins-Smith 1993), sobre la relación entre las ideas existentes y las elecciones finalmente realizadas (Fischer, F. and J. Forester, 1993); ect.

El objeto de su interés son los diferentes procesos que acaban cristalizando en políticas públicas determinadas. En general, y por razones obvias, estos análisis toman como ejemplos de políticas específicas pero éstas son ejemplos que sirven al objetivo global de la reflexión.

En este mismo nivel encontramos los trabajos cuyo objetivo es analizar la relación entre propuestas teóricas mayores y los procesos de políticas<sup>1</sup>. O las reflexiones que pretenden generar teorías propias sobre las políticas públicas, lo que Aguilar Villanueva (1992) denomina “la hechura de las políticas”.

En el otro extremo, lo que vamos a llamar un *nivel micro*, estarían aquellos trabajos que se centran en la observación y análisis de alguno de los elementos concretos señalados como estratégicos por la doctrina: la definición de problemas, la decisión, la implantación, la evaluación o la terminación de las políticas públicas, la relación con los medios de comunicación, el papel de los propios analistas de políticas, etcétera.

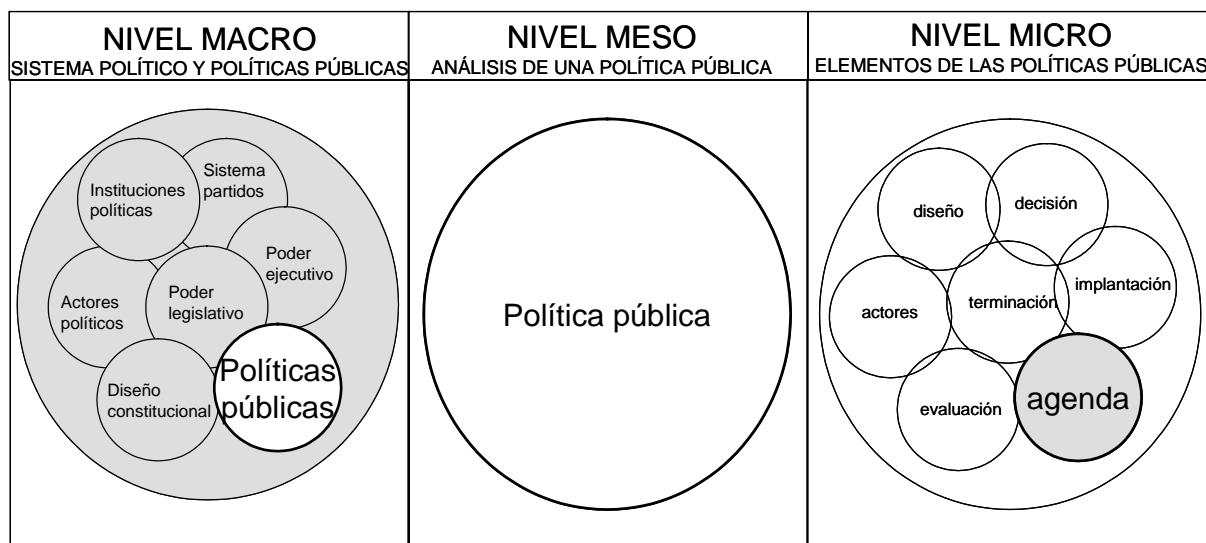
Entre estos dos niveles pueden situarse aquellos análisis que se centran en una política pública concreta y que responden al tipo de análisis que Hogwood y Gunn denominan *análisis de contenidos* y que son *estudios que analizan la génesis y desarrollo de políticas concretas*. Estos estudios se corresponderían en nuestra propuesta de clasificación a lo que podríamos denominar un nivel *meso*.

En el siguiente cuadro representamos de manera gráfica la idea expuesta.

---

<sup>1</sup> Parsons las reduce a las teorías de elección racional, las propuestas de la economía del bienestar, los enfoques de la estructura social, las teorías del Estado y las teorías de gestión (Parsons, 1997:38-40).

**CUADRO 2. NIVELES DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**



(Fuente: elaboración propia)

## 2. Elementos para el análisis de contenido de una política pública

El objeto de esta comunicación es reflexionar sobre estos trabajos que analizan políticas sectoriales concretas y que encajarían en el que hemos denominado nivel meso.

Los análisis de políticas concretas sufren algunas limitaciones. Sirven para realizar un análisis pormenorizado de una política pública pero difícilmente se puede obtener de ellos conocimientos que puedan ser de aplicación a otras arenas o que permitan extraer proposiciones teóricas sobre las políticas públicas en general. Podríamos, por analogía, atribuirles problemas similares a los que parte de la doctrina encuentra en los estudios de caso (Bartolini, 1996:71): no tiene posibilidad de producir ninguna generalización o teoría causal dotada de alguna veracidad por lo que carecen de relevancia para perspectivas teóricas más cercanas al paradigma explicativo. Pero, de igual manera, según otras opiniones, defender el valor de este tipo de estudios ya que, al tomar en consideración una gran cantidad de propiedades permite percibir, en términos descriptivos y de argumentación factual, la complejidad de un fenómeno político-social concreto.

Si nos centramos en los análisis de políticas concretas, a nadie se le escapa la necesidad de que los expertos reflexionen sobre cuáles son las características que dominan una política pública determinada en un país concreto; cuáles son los diferentes objetivos que los gobiernos han perseguido, cuáles son las principales líneas de acción que se han implantado a lo largo de los años; qué

destinatarios han sido objeto de las acciones concretas y cuáles han quedado al margen; qué temas han estado presentes y cuáles se han obviado, etc.

Pero no hay mucha reflexión sobre cómo abordar estos análisis de políticas públicas concretas. Cada uno de los expertos construye un análisis propio, en muchos casos elaborando una descripción histórica de la política concreta que puede tener como hilo conductor la evolución de las instituciones implicadas - siguiendo las pautas del institucionalismo histórico -, de los actores presentes en las arenas o de los principales planes que han estructurado la acción en un determinado ámbito.

Nuestra intención no es elaborar un protocolo de investigación que acabe uniformando los análisis de diferentes políticas, sino reflexionar sobre algunos elementos que aparecen de forma recurrente en los trabajos sobre políticas concretas que podrían convertirse en elementos de referencia para nuevos análisis. Ello facilitaría además que, con posterioridad, fuera posible realizar comparaciones entre estudios de distintas políticas o que, ante nuevas investigaciones, se pueda utilizar una metodología que permita, al menos, ordenar los primeros datos que se observan referidos a una política concreta para elaborar su análisis posteriormente.

Nos referimos especialmente a tres elementos mencionados en gran parte de los trabajos: los objetivos, los instrumentos y los destinatarios de las políticas.

Este trabajo se centrará en el segundo de ellos - los instrumentos -, pero antes queremos hacer una breve referencia sobre los objetivos y sobre los destinatarios de las políticas.

En relación con los objetivos sólo haremos una pequeña reflexión. En general una política pública tiene como ámbito de actuación un sector de la sociedad, un territorio determinado o un colectivo específico. En cualquier caso, y sin entrar en discusiones sobre el concepto de política pública, las políticas abarcan temas complejos que contienen problemas diferenciados. Por ello es obvio que existen asuntos con personalidad propia en el interior de las políticas, o dicho de otra manera, que existen líneas de acción reconocibles que son aspectos constitutivos de un ámbito mayor, la política pública.

Pero la idea no debe contaminar el lenguaje utilizado en el análisis. Hablar de micro políticas, o de políticas dentro de una política aumenta la confusión. El análisis de la política sectorial es más coherente cuando observa un campo de acción de manera conjunta, aunque se localicen ámbitos internos que tengan un peso específico en el desarrollo de la política determinada.

Resulta más plausible proponer que una política tiene distintos objetivos y que, cada uno de éstos, refleja los asuntos presentes en un ámbito de acción concreto. No es posible, ni tendría ningún sentido, reflexionar de manera abstracta sobre los distintos objetivos de políticas públicas concretas. Pero si señalar que puede ser de utilidad, para extraer conclusiones sobre cuáles son realmente éstos observar, utilizar uno de los que Sabatier y Jenkins-Smith

califican de parámetros relativamente estables de una política: "los atributos básicos de el asunto sobre el que se trabaja" (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993:20).

El segundo elemento que vamos a tratar de forma breve son los destinatarios. Existe una literatura creciente sobre los "interesados en una política" (stakeholders) que no va ser objeto de este presente trabajo. En cambio también queremos señalar la utilidad de observar, de forma paralela a los objetivos de una política concreta, el mapa de los destinatarios principales de las acciones que se ponen en marcha.

En este sentido, encontramos que existen, en general, tres destinatarios habituales de los distintos instrumentos que se aprueban e implantan desde el gobierno.

1.- Las propias organizaciones públicas. Es el caso de las reestructuraciones administrativas, la creación de nuevos órganos de decisión o participación, o cualesquiera otras que incidan en moldear la capacidad organizativa de la administración.

2.- Los actores privados. Nos referimos principalmente a las empresas y tercer sector.

3.- Los ciudadanos, de manera individual, o colectivos determinados

### **3. Categorías ideales de instrumentos de políticas públicas**

Muchos autores hacen referencia a instrumentos de una política concreta cuando realiza un análisis pormenorizado de la acción pública centrada en los ámbitos de actuación específicos. No tendría mucho sentido reproducir los instrumentos que se mencionan en los cientos de trabajos que analizan políticas sectoriales, aunque sí hemos recogido algunos ejemplos que nos permitan ilustrar nuestra reflexión.

CUADRO 3. EJEMPLOS DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS MENCIONADOS EN DIVERSOS ANÁLISIS

ÁMBITO	INSTRUMENTOS MENCIONADOS
Política agrícola (FAO, 2000)	<ul style="list-style-type: none"><li>- Apoyos a los productores (subsidijs)</li><li>- Programas para el fomento productivo (subsidijs para proyectos de reforestación, de fomento de legislación, de mecanización, de cultivos prioritarios etc.)</li><li>- Apoyos a la comercialización</li><li>- Investigaciones de excelencia tecnológica</li><li>- Creación de nuevas entidades gubernamentales</li></ul>
Política apoyo Pymes	<ul style="list-style-type: none"><li>- Formación de recursos humanos</li><li>- Apoyo a la innovación tecnológica</li></ul>



(Dini y Stumpo, 2002; Fonjul, 2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomento de las exportaciones</li> <li>- Financiación (créditos, fondos de garantía...)</li> <li>- Regulación del sector</li> <li>- Articulación de nuevas unidades productivas (asociaciones de proveedores, unidades territoriales integradas...)</li> <li>- Asesoramiento</li> </ul>
Política de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instrumentos legislativos</li> <li>Financieros</li> <li>Promoción y gestión del suelo</li> <li>Producción de viviendas de protección oficial</li> <li>Formación de patrimonio público del suelo</li> <li>Política fiscal y de subsidios.</li> </ul>
Política industrial (□astañar, 1998: 81)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instrumentos de promoción de la actividad industrial (subvenciones, exenciones fiscales, bonificaciones financieras, créditos privilegiados y compras públicas)</li> <li>- Regulación</li> <li>- Intervención directa a través de industrias estatales</li> </ul>
Política medioambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Legislación</li> <li>- Planes y programas de actuación (estándares, procedimientos y plazos de cumplimiento)</li> </ul>
Política científica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Política de proyectos de investigación</li> <li>- Instituciones públicas ejecutoras la investigación</li> <li>- Programa singulares sobre temas estratégicos y de gestión compleja</li> <li>- Coordinación entre instituciones</li> <li>- Instalaciones</li> <li>- Creación de organismos mediadores</li> </ul>

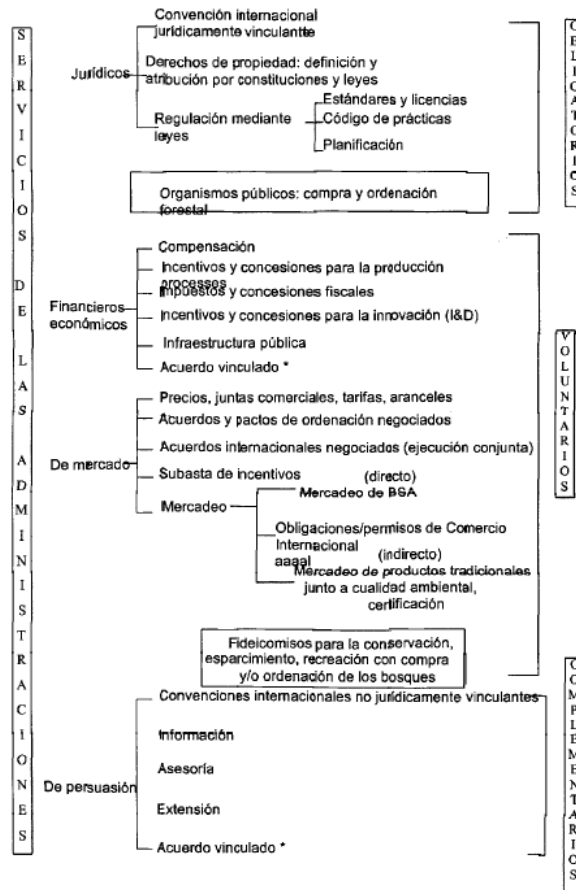
(Diversas fuentes, elaboración propia)

Proponemos construir algunas categorías de instrumentos que agrupen las diversas acciones que, en diferentes arenas, se impulsan para lograr los objetivos propuestos. Pensamos en los instrumentos como categorías ideales que nos permitan ordenar las desiguales iniciativas que son puestas en marcha por los diversos decisores.

Cada categoría responde a una naturaleza, objetivos y carácter propios, y sería su uso alternativo o simultáneo una de las claves de análisis para conocer estrategias reales de cada política y para poder comparar entre ellas.

En uno de entre los trabajos consultados los autores proponían una clasificación de los instrumentos, en ese caso de política forestal, en categorías, pero la propuesta, aunque muy interesante y parcialmente coincidente con la nuestra tiene algunos aspectos que consideramos necesarios volver a valorar.

CUADRO 4. INSTRUMENTOS POLÍTICOS FORESTALES APLICABLES A NIVEL LOCAL/NACIONAL/INTERNACIONAL.



(Fuente: Merlo y Paveri, 1997:212)

### 3.1. Instrumentos organizativos

Parece razonable considerar, como elemento presente en la totalidad de las políticas públicas, el entramado institucional que sustentará la política concreta.

Consideramos instrumentos organizativos a cualquier estructura pública o de naturaleza mixta que es creada - o modificada - para la acción política en un determinado sector o ámbito.

Encontramos dos grandes grupos de instrumentos organizativos: los que, dependiendo de la administración, asumen algún protagonismo en la política sectorial y los que reúnen, bajo diferentes figuras jurídicas, a distintos actores y les facilitan un marco de cooperación o acción conjunta.

## **1. Estructuras administrativas**

1.1. Existe un primer grupo en la que se encuadran las que denominaremos *estructuras político administrativas tradicionales*. Son organismos con responsabilidades en las distintas materias y con competencias para hacerlo. En este grupo estarían los Ministerios, Secretarías de Estado, Secretarías Generales...

1.2. En un segundo grupo estarían las *estructuras ejecutivas* dependientes de las anteriores (orgánica, funcional o financieramente) de las que puede hacer uso el Gobierno para el cumplimiento de sus fines. Se trata de organismo autónomos públicos, semipúblicos o privados, reconocidos por un gobierno como el órgano competente en algún ámbito concreto de acción pública.

## **2. Estructuras de coordinación y cooperación**

En los últimos años, y en relación con el nuevo papel de los gobiernos como coordinadores, facilitadores o armonizadores, surgen un conjunto de entes cuya característica común es que responden a la idea de cooperación.

Dentro de estas *estructuras de cooperación* podemos distinguir:

2.1. *Órganos de coordinación* de naturaleza estrictamente pública, que son de dos tipos: los que se convierten en un espacio de colaboración para agentes públicos provenientes de diferentes campos (caso de las Comisiones Interministeriales) y los que crean un espacio de trabajo para agentes públicos con responsabilidades, en distintos niveles competenciales (como por ejemplo, las Conferencias Sectoriales o, en el caso de que existan, las Mesas de Directores).

2.2. *Órganos de cooperación*, que reúnen a agentes públicos y privados. Son organizaciones formalmente independientes que, sin embargo, asumen responsabilidades semejantes a las que hasta ahora ha tenido los decisores públicos. Tienen diseños institucionales muy diferentes según el ámbito de actuación.

**CUADRO 5.: CLASIFICACIÓN DE DIFERENTES ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS**

		INDEPENDIENTES	DEPENDIENTES JURÍDICA, ORGÁNICA O FUNCIONALMENTE DE OTRAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS.
NATURALEZA	PÚBLICA	<b>ORGANOS POLÍTICO ADMINISTRATIVOS TRADICIONALES</b>	<b>ÓRGANOS EJECUTIVOS LIGADOS A OBJETIVOS CONCRETOS)</b>
		<b>ÓRGANOS DE COORDINACIÓN</b>	
	MIXTA		<b>INSTITUCIONES DE COOPERACIÓN</b>
	PRIVADA		<b>EMPRESAS PÚBLICAS</b>

(Fuente: Elaboración propia)

### **3.2. Instrumentos programáticos**

Tras los instrumentos organizativos hemos de señalar, como segundo instrumento básico en la articulación de políticas, los planes y programas elaborados para un ámbito determinado.

#### **1. Planes generales**

Consideramos que un Plan es el conjunto ordenado de acciones y programas que contiene el proyecto político que, para un ámbito de acción política específico, tiene un gobierno determinado.

Un plan se convierte en el instrumento político básico que guía la acción pública en un periodo de tiempo, generalmente acotado, ya que, por su carácter programático, contiene el referente básico y las ideas dominantes sobre el asunto concreto que permitirán orientar cualquier actividad que se desarrolle durante su vigencia.

El plan tiene por objeto la totalidad del área de trabajo y conlleva la determinación de unos objetivos, la identificación de unos instrumentos para alcanzarlos y la dotación de los medios necesarios para su cumplimiento. Es decir, diseña las estrategias generales que orientan la política de inmigración, la política medioambiental o la política educativa, considerando el conjunto del problema.

En relación con estas características están las cuestiones de mayor interés para el Análisis de Políticas (Velasco, 2004).

a) Un plan contienen la argumentación básica sobre el porqué y el cómo un gobierno interviene. Se convierten en el instrumento de comunicación de la

acción pública, elemento básico en un modelo de Estado en donde la acción de los poderes públicos ha de argumentarse (Majone, 1989).

b) Además, los planes generales permiten inferir la idea básica que el gobierno defiende, la filosofía de acción y los valores que presidirán las actuaciones. En un plan se expresan los “marcos conceptuales” o formas de seleccionar, organizar, interpretar y dotar de sentido a realidades complejas que comparten los principales agentes públicos y privados del ámbito de referencia (Rein y Schön, 1993:146), es decir, la forma de entender el asunto, sus componentes esenciales, sus problemas, los que tienen solución y los que no. Un plan encierra una realidad compleja de ideas, valores y creencias.

c) Por último, un plan es también el compromiso entre el sector público, el sector privado al que va dirigido y los ciudadanos. Es la concreción, en un documento, de la oportunidad del pacto entre las partes y, por su objetivo de aunar opiniones, necesita generar adhesión intelectual tanto de los analistas como de los destinatarios finales del mismo. Hood y Jackson analizaron las razones por las que algunos planes tenían un mayor “factor de aceptación” e hicieron depender éste concepto de que el plan hubiera resuelto con mayor o menor acierto la elaboración de las siguientes consideraciones (Hood y Jackson, 1997):

1. Un plan debe contener una simetría entre el problema que el decisor público pretende solucionar y la solución que él mismo plantea.

2. Por la propia ambigüedad de la realidad, ha de hacer un buen uso de la metáfora para alcanzar poder persuasivo.

3. Esa misma ambigüedad debe quedar reflejada en el documento, pues será la fórmula que permita atraer a los diversos grupos interesados en el ámbito al que se dirige.

4. Todo plan debe hacer especial énfasis en los beneficios públicos que pretende generar más que en beneficios privados, aunque estos también puedan existir.

5. Debe realizar una selección de argumentos y pruebas para favorecer las conclusiones deseadas, desechando las contrarias.

6. Por último, el plan debe despejar, en el propio documento, las posibles fuentes de dudas sobre la argumentación.

### **Programas:**

Si uno observa la acción pública en un determinado ámbito, puede comprobar que en ocasiones se opta por un amplio rango de actuación con un menor grado de detalle, y en otros momentos se enfoca un asunto específico centrándose en los pormenores.

Hemos dicho que un plan es un conjunto articulado y coherente de acciones cuyo objeto es el asunto globalmente considerado. Un programa, al igual que un plan, conlleva la determinación de unos objetivos, la identificación de unos instrumentos para alcanzarlos y la dotación de los medios necesarios para su cumplimiento, pero se diferencia en que se centra en un aspecto determinado

del asunto objeto de la política pública. Casi siempre, se centra en uno de los objetivos que tiene aquella. En ocasiones no resulta sencillo diferenciar entre un plan y un programa ya que los términos son utilizados por la Administración sin demasiado rigor

Proponemos definir los programas como una serie de actuaciones relacionadas entre sí y diseñadas por el Gobierno con el fin de generar un efecto en una faceta concreta del ámbito de trabajo. Puede centrarse, por ejemplo, en un grupo de destinatarios o en una faceta determinada del asunto que es objeto de la política.

La relación entre un plan y un programa es de escala. Pero la articulación de la acción pública en políticas concretas no es matemática y está condicionada por la propia evolución de los problemas, las ideas y los valores. Por tanto, en ocasiones, lo que fue un programa que pertenecía a una política determinada, acaba convirtiéndose en una política autónoma, concentrando recursos y medios. Es el caso de la política medioambiental que, inicialmente, se configuró como un programa dentro de otras áreas de trabajo y hoy es, sin duda, un ámbito de trabajo autónomo.

### **3.3. Instrumentos normativos o de ordenación**

Siendo una de las funciones claves de los Estados la producción de las normas que regulan diferentes aspectos de las sociedades, es frecuente que las políticas públicas recurran a los instrumentos normativos como una parte fundamental de intervención en sectores o espacios concretos.

Definiremos los instrumentos normativos como cualquier norma legal de carácter vinculante y de aplicación directa<sup>2</sup>. Tiene precisamente en su carácter vinculante el rasgo más característico. De hecho, los decisores, en cualquier política pública, han de determinar qué objetivos han de ser alcanzados recurriendo al uso de instrumentos de aplicación obligatoria y cuáles pueden serlo mediante el uso de otros instrumentos de carácter voluntario ligados a la idea de fomento o promoción.

No sólo las leyes o reglamentos son ejemplos típicos, también los estándares de cumplimiento obligatorio (propios de políticas medioambientales o de

---

<sup>2</sup> A la hora de sistematizar información sobre la actividad ordenadora en un determinado ámbito, no sería correcto considerar dentro de esta categoría los actos normativos cuyo fin sea la puesta en marcha de cualquiera de los otros instrumentos especificados (por ejemplo, no se considera instrumento normativo las órdenes ministeriales que regulan una línea de crédito, o los reales decretos que modifican un instrumento organizativo, ya que, en estos casos, estamos ante una exigencia formal para la legitimación de un instrumento político que puede encuadrarse en otra de las categorías). De otro modo, la práctica totalidad de las acciones públicas podrían ser consideradas instrumentos normativos.

prestación de servicios, como telecomunicación) podrían considerarse dentro de esta categoría.

### **3.4. Instrumentos financieros**

Estos son, por el contrario, instrumentos que impulsan un curso de acción determinado en un ámbito concreto a través de medidas basadas en facilitar, apoyar o estimular ciertas actividades. Podrían englobarse dentro de la tradicional idea de fomento y considerarse como el elemento paradigmático de la categoría de Lowi de las políticas distributivas (Lowi, 1974).

Consideramos que son instrumentos financieros los distintos estímulos económicos cuyo objeto es el apoyo financiero a la iniciativa privada o del tercer sector. El instrumento financiero suele estar vinculado a un plan o un programa y, desde una perspectiva más general, a los objetivos generales de la política turística. La articulación de los instrumentos financieros puede realizarse a través de cualquiera de las fórmulas previstas en la ley: créditos, ayudas económicas reembolsables, subvenciones...

### **3.5. Instrumentos de mejora del conocimiento**

La complejidad de nuestras sociedades actuales hace que, en casi todos los ámbitos de trabajo concreto, se demande de los gobiernos un papel activo en la acumulación de conocimiento y de información y en la articulación de acciones de formación o distribución de aquel.

La práctica totalidad de políticas concretas contemplan entre sus objetivos el apoyo a la investigación básica y aplicada de diferentes fenómenos; la distribución de información, especialmente entre aquellas unidades sociales que se encuentran en posiciones más débiles, y los programas de formación que permita una distribución del conocimiento entre diversos actores sociales.

Consideraremos que estamos ante instrumentos de mejora y difusión de conocimientos cuando los planes o programas se centren en potenciar la I+D+I, en generar sistemas de información de apoyo a la toma de decisiones o en distribuir formación sobre cuestiones relacionadas con la política pública concreta.

### **3.6. Instrumentos de comunicación**

Por último es cada vez más frecuente que los responsables públicos utilicen los medios que tienen a su alcance para concienciar sobre determinados

problemas y fortalecer determinados valores. Las campañas de comunicación que abogan por un uso responsable del agua, como medida de la política medioambiental; la concienciación sobre los malos tratos, como eje de trabajo de la política de género; o las campañas para una alimentación sana, son buenos ejemplos de ello.

## 4. Conclusiones provisionales

1. Cualquiera de los instrumentos descritos pueden ser utilizados en una política pública, por cualquier nivel gubernamental que las impulse.

Eso no significa que todos sean utilizados, o que todos lo sean en el mismo momento. Lo que sí resulta coincidente en varios análisis es que la combinación de varios suele ser más fructífera que el empleo de sólo algunos de ellos (se recurre con más asiduidad a los instrumentos normativos).

CUADRO 6.: RESUMEN DE LOS INSTRUMENTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

	CARÁCTER	OBJETO
INSTRUMENTOS ORGANIZATIVOS	Vinculante para la administración	Auto-organización
PLANES GENERALES	Programático	Impulso y planificación
PROGRAMAS	Voluntario para los afectados	Impulso y planificación de área concreta de la política
INSTRUMENTOS NORMATIVOS	Vinculante	Regulación y ordenación
INSTRUMENTOS FINANCIEROS	Voluntario para los afectados	Fomento
INSTRUMENTOS DE MEJORA DEL CONOCIMIENTO	Voluntario	Difusión de formación e información
INSTRUMENTOS DE COMUNICACIÓN	Simbólico	Difusión de valores

(Fuente: Elaboración propia)

2. Que un nivel decisorio tenga la capacidad de impulsar distintos tipos de instrumentos para intervenir en un asunto, nos puede guiar a la hora de definir si un espacio de trabajo se ha constituido en una arena de política pública o no.

3. La construcción de categorías no tiene como fin generar análisis uniformes, ya que la capacidad interpretativa del analista no puede sustituirse en ningún caso. Tampoco pretende, como fin primero poder realizar comparaciones posteriores ya que, por la intensa contextualización de éstas, es complicado comparar las mismas políticas en diferentes países, incluso diferentes políticas en el mismo país.

4. Las categorías pretenden ser una herramienta, basada en la reflexión metodológica, para aquellos investigadores interesados en analizar los contenidos de una política concreta. Proveen de un esquema que permite



iniciar más rápidamente la recogida de información sobre una política concreta desde una perspectiva descriptiva similar a los estudios de caso.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, S. (1998). Las políticas de medio ambiente, entre la complejidad técnica y la relevancia social. *Políticas públicas en España*. R. G. y J. Subirats. Barcelona: Ariel.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1996 a). *El estudio de las Políticas Públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1996 b). *La hechura de las políticas*. México: M.A. Porrúa.
- Bartolini, S. (1994). Metodología de la Investigación Política. *Manual de Ciencia Política*. e. a. G. Pasquino. Madrid: Alianza Universidad.
- Boix, C. (1991). "Promesas y límites del policy analysis en Estados Unidos." *Documentación Administrativa* 224-225.
- Castañer, X. (1998). La política industrial, Ajustes, nuevas políticas horizontales y privatización: 1975-1996. *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. R. Gomá and J. Subirats. Barcelona: Ariel.
- Considine, M. (2005). *Making public policy*. Cambridge: Polity Press.
- Coperland, X. and X. Patterson, Eds. *Parliaments in the modern world. Changing institutions*: University of Michigan Press.
- Dini, M. and G. Stumpo (2002). *Análisis de la política de fomento a las pequeñas y medianas empresas en Chile*. Santiago de Chile: CEPAL: [www.cepal.org](http://www.cepal.org).
- Fischer, F. and J. Forester (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: Duke University Press/UCL Press.
- Fonfría Mesa, A. (2006). *Un análisis taxonómico de las políticas para Pyme en Europa: objetivos, instrumentos y empresas beneficiarias*. 16/06. Madrid: Instituto Estudios Fiscales: <http://www.minhac.es/ief/principal.htm>.
- Gomá, R. and J. Subirats (1998). *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- Grau, M. and A. Mateos, Eds. (2002). *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*. Colección Ciencia Política. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Hecló, H. and A. Wildavsky (1974). *The Private Government of Public Money*. London: Macmillan.
- Hogwood, B. W. and L. A. Gunn (1991). *Policy Analysis for the Real World*. London: Oxford University Press.
- Hood, C. and M. Jackson (1997). *La argumentación administrativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- John, P. (1998). *Analysing Public Policy*. London: Continuum International Publishing Group.
- John, P. (2000). *Analysing Public Policy*. London: Continuum.
- Lasswell, H. D. (1971). *A Pre-view of Political Science*. New York: Elsevier.
- Lowi, J. T. (1964). "American business, Public Policy, Case Studies and Political Theory." *World Politics* 16: 677-715.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Merlo, M. and M. Paveri (13 a 22 de Octubre de 1997). Formacion y ejecucion de políticas forestales: un enfoque sobre la combinacion de herramientas de políticas. XI CONGRESO FORESTAL MUNDIAL: Antalya, Turquía, FAO.
- Metcalfé, L. (1991). "Análisis de las políticas públicas: el arte de lo factible." *Documentación Administrativa* 224-225.

- Nagel, S. S. (1990). "Policy Theory and Policy Studies." *Policy Studies Journal* 18, 4: 1046-1057.
- Norton, P. (1993). *Does Parliament matter?* London: Harvester Wheatsheaf.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2000). *Los nuevos instrumentos de política agrícola y la institucionalidad rural en América Latina*. Ciudad de México: FAO.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Radaelli, C. (1995). "The role of Knowledge in the Policy Process." *Journal of European Policy* n°2, pp.159-84.
- Russell, C. S. and P. T. Powell (1997). *La selección de instrumentos de política ambiental. Problemas teóricos y consideraciones prácticas*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sabatier, P. A. (1999). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview.
- Sabatier, P. A. and H. Jenkins-Smith, Eds. (1993). *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Saiegh, S. (2005). *The Role of Legislatures in the Policymaking Process. Trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes del Banco Interamericano de Desarrollo, del 28 de febrero al 2 de marzo*. Washington, DC.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview.
- Schlager, E. and W. Blomquist (1996). "A comparison of three emerging theories of the policy process." *Political Research Quarterly* 49 (september): 651-672.
- Weimer, D. L. and A. R. Vining, Eds. (1998). *Policy Analysis: Concepts and Practices*. N. Jersey: Prentice-Hall.
- Wildavsky, A. (1984). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little and Brown.