

El análisis de políticas públicas en Italia

SUMARIO: 1. *POLICY ANALYSIS* Y CIENCIA POLITICA: LOS Matices ITALIANOS. 2. EL DEBATE SOBRE EL INTERVENCIONISMO PUBLICO HASTA LOS AÑOS SESENTA. 3. LA CONTRIBUCION DE LA CIENCIA POLITICA EN LOS AÑOS OCHENTA. 4. CONCLUSIONES.

1. *POLICY ANALYSIS* Y CIENCIA POLITICA: LOS Matices ITALIANOS

Junto con la llamada *political economy*, el análisis de las políticas públicas es el campo de investigación que ha registrado quizá la expansión mayor en las ciencias sociales de los últimos veinte años. A pesar de tratarse de un campo pluridisciplinar, en el que coinciden las perspectivas analíticas de la ciencia política, de la Economía, de la Sociología, del Derecho, e incluso de la Filosofía (2), en muchos países —especialmente en los anglosajones— ha sido la ciencia política la que ha actuado como disciplina «pionera», ocupando por tanto la posición central del campo de estudio, no sólo desde el punto de vista de la in-

(1) Este texto constituye el capítulo octavo del libro *Scienza Politica*, editado por Leonardo Morlino, 1989, Turín, Fondazione Feltrinelli, pp. 241-258. Las referencias en inglés en el texto se han dejado sin traducir en nuestra propia traducción (N. del T.).

(2) Se puede consultar a HANSEN (1983), para encontrar una referencia articulada de las varias aproximaciones existentes en el análisis de las políticas públicas. Un interesante comentario crítico de las aproximaciones económica y filosófica y de sus interrelaciones ha sido realizada recientemente por GRANAGLIA (1988).

vestigación científica, sino también desde el punto de vista académico-institucional. Así, en los Estados Unidos y (aunque en grado menor) en Gran Bretaña el *policy analysis* tiende a cultivarse sobre todo por estudiosos de formación politológica y se enseña y se representa desde los Departamentos de *Political Science*.

La situación se nos presenta de manera muy distinta en Italia. Las políticas públicas han atraído una atención creciente como objeto de estudio a partir de la mitad de los años sesenta (como resulta evidente en la bibliografía del apéndice). La entrada de los politólogos en ese campo de estudio es un fenómeno reciente —a grandes rasgos, podemos referirnos a finales de los setenta— y se trata aún de una aproximación tímida y limitada, a pesar de tener en cuenta las dimensiones modestas de la comunidad politológica italiana. En otras palabras, la ciencia política italiana se encuentra con un gran retraso en relación a los desarrollos internacionales en la materia.

Para comprender las razones de este retraso no basta con referirnos a factores de orden general (3). Es mejor relacionar estos factores con las modalidades y el *timing* de la intervención pública en Italia, teniendo al mismo tiempo presente la lógica de desarrollo «interna» de la disciplina. Mi impresión es que la ciencia política italiana ha «perdido el tren» del *policy analysis* no sólo por sus debilidades de orden general, sino también (y quizá sobre todo) por un claro desfase entre la lógica de desarrollo «interna» referida a los temas merecedores de investigación y la lógica de desarrollo «externa» del «problema» políticas públicas. Para ilustrar este tema conviene referirnos una vez más al recorrido del *policy analysis* en su punto de origen, los Estados Unidos, que expresan el sitio en el que se ha dado una coincidencia casi perfecta (y por lo tanto, un reforzamiento recíproco) entre las dos lógicas.

Los primeros estudios de políticas públicas aparecieron en los Estados Unidos en los primeros sesenta, articulándose en seguida en dos filones: las investigaciones sobre los *output* de los gobiernos locales, destinados a explicar la gran variación cuantitativa y cualitativa que se iba produciendo entre los diversos estados americanos, y las investigaciones sobre los procesos de puesta en práctica efectiva de muchos programas de intervención pública emprendidos por las administraciones Kennedy y Johnson, destinadas a explicar su «fracaso» sobre todo en el ámbito de la redistribución. En pocos años, las investigaciones sobre las *policy determinants* y sobre el *policy making* (primer filón), y sobre la *policy implementation* y la *policy evaluation* (segundo filón) se

(3) Así las varias y numerosas *confining conditions* de Leonardo MORLINO en «Ancora un Bilancio Lamentevole?», en MORLINO (ed.), *Scienza Politica*, Edizioni Fondazione Agnelli, Turín, 1989, pp. 5-52.

convirtieron en una verdadera industria en expansión, tanto desde la perspectiva de la producción científica como desde la perspectiva de la afirmación académica-institucional. En 1970, la *public policy* apareció por primera vez como el objeto de un *panel* autónomo en el congreso de la American Political Science Association, y desde entonces la cuota de *panels* sobre el tema creció de forma exponencial. En 1975 la misma APSA concedió el prestigioso «Kammerer Award» por el mejor trabajo de ciencia política a HECLO, HEIDENHEIMER y ADAMS, autores de *Comparative Public Policy: the politics of social choice in Europe and America* (uno de los libros que más han contribuido al desarrollo del sector, colaborando sobre todo a su «despegue» en Europa). En los inicios de los ochenta el *policy analysis* no sólo se ha impuesto como un segmento autónomo y potente de la ciencia política, sino que sus especialistas representan hoy casi un tercio de la comunidad politológica estadounidense (HANSEN, 1983).

Como ya se ha dicho, el *boom* del sector puede ser visto como el producto afortunado entre dinámicas internas y externas de la disciplina —en un contexto académico que ya podía considerarse consolidado—. En los años sesenta, la ciencia política norteamericana era, por así decirlo, madura para ocuparse de *policies*. La corriente de la teoría de sistemas ofrecía los instrumentos analíticos (*output*, *outcome*, *impact*, etc.), y por el lado de los *input* había tenido tiempo y posibilidades de ser explorado en los primeros quince años de estudios behavioralistas (que se habían concentrado sobre todo en los comportamientos y en los procesos que preceden la formación de decisiones políticas y que condicionan «desde abajo» el funcionamiento de las instituciones). El estudio de los *output* y de su impacto sobre el ambiente social y económico era así la nueva frontera, la frontera «natural» no sólo para la investigación empírica, sino para la reflexión teórica, como se demuestra en el incipiente debate sobre el *policy content* (LOWI, 1964) (4). Al mismo tiempo, las políticas públicas estaban apareciendo como problema político, siguiendo el activismo de las administraciones democráticas en el campo económico y social. La lógica «externa» reforzaba así la lógica «interna». Hacer *policy analysis* se convierte en los años sesenta en relevante científica y políticamente. Los especialistas en ciencia política son los primeros a lanzarse en el nuevo campo de estudio y consiguen de manera casi inmediata ocupar el espacio o «ciudadela» central.

(4) Es a este debate al que debe atribuirse, como es sabido, la primera tipología de *policies* (sobre todo la más conocida y aceptada, la de LOWI, que distingue entre políticas distributivas, redistributivas, regulativas y constitucionales), además de la intuición según la cual es precisamente el tipo de *policy* el que determina el tipo de *politics* que se desarrolla a su alrededor. En otras palabras, se podría decir que la característica de los *output* condicionan los procesos de *input* en el sistema político y no la dinámica de sus instituciones.

Muy diversa es la evolución italiana. En Italia la lógica externa precede en mucho a la lógica interna, planteando el problema de la intervención pública (su cualidad, su distribución territorial, etc.) ya a inicios de los sesenta, en un momento en que la ciencia política no había aún despuntado como disciplina. El campo de investigación sobre el intervencionismo público queda en manos de economistas y de juristas, con los sociólogos en posición subalterna. En el decenio sucesivo, en el cual «explota» el tema del *welfare state* (en su acepción más amplia), los politólogos ya están presentes y ya han empezado a hacer investigación empírica. Pero, además de ser pocos, tienden a ocuparse sólo de los *input*, marginando el estudio de los *output*, como efecto de dinámicas internas de la propia disciplina. Ello es así no sólo por la «lógica» precedencia de unos respecto a otros, sino también por el debate que han suscitado los trabajos seminales sobre partidos y participación política en el decenio precedente, los cuales absorben casi totalmente atención y recursos. La misma escuela boloñesa del Instituto político-administrativo, que introdujo en los años sesenta en Italia la ciencia de la Administración con base politológica, no se preocupa de las *policies*, concentrándose desde el inicio de la reflexión teórica sobre organización, burocracia y la observación empírica del ordenamiento judicial (por ejemplo FREDDI, 1978).

Como resultado de este doble desfase, en Italia el *policy analysis* de inspiración politológica permanece en un cierto subdesarrollo. La producción científica ha ido aumentando, es cierto, en el último decenio y la disciplina en su conjunto ha comenzado a prestar atención a los conceptos y a las teorías elaboradas por la literatura internacional. Ello ha sucedido gracias también a la obra de difusión iniciada por las revistas «oficiales», como la *Rivista Italiana di Scienza della Politica, Stato e Mercato*, y, sobre todo, por la *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione* (que, bajo la dirección de Giorgio Freddi, ha añadido el subtítulo de «Análisis de las Instituciones y de las Políticas Públicas»). En el plan de estudios de «Ciencia Política» se ha añadido la materia de «Análisis de Políticas Públicas» y como tal se enseña en la Facultad de Ciencias Políticas de Universidad de Bolonia. Se trata de pasos muy importantes, que prefiguran múltiples potencialidades de desarrollo y que han proporcionado a la ciencia política una nueva etiqueta subdisciplinar, en línea con lo que ya había ocurrido en otros países (5).

Las resistencias que los estudios politológicos de *policy analysis* deben aún superar para llegar a un expansión plena y articulada aún son

(5) La cosa no estaba del todo clara, ya que en el ordenamiento que rige los planes de estudio en Italia muchas «políticas» (por ejemplo la de trabajo, de ambiente, de seguridad social, etc., además de las ya clásicas, como la política financiera y monetaria y, más en general, la política económica) pertenecen a los ámbitos jurídicos o económicos.

muy grandes. Desde el punto de vista de la legitimación científica, por poner un ejemplo, se mantiene una cierta desconfianza. Así, en el reciente *Manuale di Scienza della Politica*, publicado por *Il Mulino* (6) (que representa el primer intento de presentación sistemática de la disciplina en un texto de uso didáctico, y redactado enteramente por estudiosos italianos), vemos cómo en la *Introducción*, redactada por Pasquino se nos dice que no se quiere entrar en el terreno del *policy analysis* no sólo por razones de espacio, sino también por una «cierta propensión a no seguir las modas» (PASQUINO, 1986, p. 12). Desde el punto de vista de la consolidación académica, la posición de la nueva materia es tan poco sólida que el plan para reordenar las enseñanzas de las Facultades de Ciencias Políticas en Italia, elaborado por una comisión específicamente nombrada por el Ministerio al efecto, se ha «olvidado» de mencionarla incluso en la lista de materias optativas (7).

La situación en conjunto no aparece así tan clara. El abogado del diablo podría aún preguntarse: ¿modas, planes de estudio y oposiciones a parte, cuáles son las razones que permiten esperar el desarrollo del *policy analysis* politológico en Italia? La pregunta debe tomarse en serio y la respuesta puede encontrarse en dos direcciones: 1) reabriendo el debate sobre el intervencionismo público en Italia e identificando las carencias y los vacíos existentes, y 2) ilustrando y comentando las novedades y las promesas existentes en los primeros estudios que los politólogos italianos han desarrollado sobre estos temas.

2. EL DEBATE SOBRE EL INTERVENCIONISMO PÚBLICO HASTA LOS AÑOS SESENTA

Como es notorio, el debate sobre el intervencionismo público se desarrolla en Italia a caballo de los cincuenta y sesenta, justo antes del nacimiento de los gobiernos de centro-izquierda (8). Se trataba de una discusión de tonos estrictamente políticos, que se mueve esencialmente en tres direcciones: las razones que hacen necesaria un mayor compromiso del Estado en materia económico-social, a causa del carácter dual y de otras distorsiones del modelo italiano de desarrollo; la identificación y la puesta a punto de los instrumentos y de las estructuras institucionales (los «planes», los comités interministeriales, etc.) más

(6) Texto traducido al castellano y publicado en Alianza Editorial (N. del T.).

(7) Nos referimos a la comisión presidida por el Profesor Lotti y creada por el ministro de Educación en 1986, con el encargo de preparar los planes de estudio de las facultades de Ciencias Políticas.

(8) Se refiere el autor al nacimiento de los gobiernos de «centro-sinistra», formados a partir de los inicios de los sesenta por la alianza de la Democracia Cristiana, el Partido Socialista y los demás partidos laicos, con la exclusión del PCI (N. del T.).

oportunos para concretar ese compromiso; la justificación intelectual de las prescripciones entendidas como expresión de «reformismo». El «debate sobre la programación» (como se ha venido denominando) acompaña toda la experiencia del centro-izquierda y sus epílogos sobrepasan en algún año el mismo final de la experiencia (CARABBA, 1977; CENTORRINO, 1976; COMITATO DI STUDI PER LA SICUREZZA SOCIALE, 1965; DELOGU, 1967).

Observando todo ello desde veinte años de distancia (y, por lo tanto, con la ventaja de la distancia), todo aquel debate aparece irremediabilmente embebido de pasiones político-ideológicas y casi sólo posee hoy día un valor testimonial. Si bien sus principales protagonistas eran notorios académicos (economistas, juristas, sociólogos), sus intervenciones tenían entonces ligámenes muy tenues con las respectivas perspectivas disciplinares, como si el ocuparse de *políticas* significase *ipso facto* hacer *política* y ello autorizara el abandono de un cierto autocontrol profesional. Si la ciencia política era en aquellos años totalmente ausente del tema, tampoco las demás disciplinas parecían haber comprendido la oportunidad que el tema brindaba, no sólo de compromiso social, sino de desarrollo científico e investigador.

A pesar de todo, el debate madura rápidamente en los años setenta. El desarrollo del contexto político-económico multiplica las oportunidades y las ocasiones de reflexión y discusión: el agotamiento del centro-izquierda y la desilusión general en relación a las escasas realizaciones cualitativas de la programación o planificación, a pesar de la masiva expansión de la regulación y del gasto público; la «lucha por las reformas» emprendida por el movimiento obrero y el movimiento estudiantil; la descentralización regional, que puso en marcha un proceso de reestructuración de la política estatal en muchos sectores.

Coincidiendo con estos desarrollos, ya desde los primeros setenta, se perfilan los dos principales filones en los que se articulará todo el debate intelectual sobre el intervencionismo público durante el decenio: un filón que insiste sobre todo en el tema de la «racionalización expansiva» y un filón que insiste, en cambio, sobre todo en los temas de la «democratización participativa». El primero pone de relieve el carácter contradictorio e improductivo del gasto público en Italia, además de las debilidades e insuficiencias estructurales de la Administración pública. A pesar de reconocer la necesidad de una mayor extensión del papel del Estado en el campo económico-social, las contribuciones relevantes en esta línea recomiendan medidas vigorosas de racionalización tanto de la estructura del gasto como del funcionamiento de los aparatos administrativos. Sus principales exponentes son económicos y juristas.

El segundo filón o línea de debate parte, en cambio, de un diagnóstico en el que se considera que el intervencionismo público italiano

es débil e insuficiente, sobre todo en el campo de los servicios sociales, y reclama no sólo más gasto y regulación pública, sino también más participación y control democrático «desde abajo» sobre la gestión y la organización de las políticas sociales. Esta línea se desarrolla sobre todo en el área de la sociología de inspiración marxista, reuniendo asimismo toda la amalgama de textos de «crítica social» y «denuncia política» que tanto ha influido en la cultura de los sesenta.

La maduración del debate se da, sobre todo, en el ámbito estrictamente académico: las políticas públicas se convierten así en objeto de análisis científico cada vez más riguroso y articulado, apareciendo los primeros trabajos seminales destinados a imponerse como referencia obligada para el estudio de un determinado sector y empiezan a surgir los primeros modelos interpretativos de tipo empírico-descriptivo del intervencionismo público «a la italiana». Un estímulo importante a la reflexión y sobre todo a la investigación empírica surge por la creación de fundaciones y centros de estudio extrauniversitarios (véase ROTELLI, 1984). El esfuerzo cognoscitivo se dirige sobre todo hacia las políticas sociales: el *welfare state* es de hecho el «nuevo» fenómeno del decenio, por las oportunidades de modernización que parece ofrecer, pero también por los problemas organizativos y financieros que empieza a implicar.

En el ámbito general del *welfare state* las políticas socio-asistenciales son las que reclaman la mayor atención, en la vía de las imponentes transformaciones institucionales y organizativas que atraviesan el sector. Se ocuparán de ello sobre todo los sociólogos y los juristas (ARDIGO, 1978; DONATI, 1978; FRANZONI *et alt.*, 1977; LABATE *et alt.*, 1978; LAROSA *et alt.*, 1978; PARACONE *et alt.*, 1978; TREVISAN *et alt.*, 1978). El esfuerzo de los primeros se mueve en múltiples direcciones: la reflexión de orden abstracto y general sobre el tema de las «necesidades sociales» y sobre las grandes alternativas de respuesta a esas necesidades (Estado, mercado, voluntariado, con una preferencia por el primero hasta, al menos, la segunda mitad de los setenta); la determinación empírica de las condiciones de necesidad y pobreza, sobre todo a nivel micro; la investigación —con fines prescriptivos— de las modalidades organizativas de los servicios socioasistenciales, en conexión con las nuevas y numerosas experiencias realizadas en ese terreno a nivel local. Sobre este último aspecto se desarrolla también una abundante literatura de matriz jurídico-administrativa. Como ya se ha dicho, es en el tema de servicios sociales en el que se centra la amplia línea de «democratización participativa» que hemos mencionado más arriba.

De los márgenes del debate sobre servicios sociales surge a mediados del decenio el tema de la política sanitaria, con una profusión de escritos que acompañan las varias fases del laborioso *iter* de la reforma (BERLINGUER, 1973; BERLINGUER, 1979; DELOGU, 1978; MERUSI, 1976;

SEPPILLI *et alt.*, 1976). Inmerso en constantes pasiones políticas y agitado por los continuos cambios e innovaciones legislativas, el estudio del sector sanitario deberá esperar el final de los setenta para poder «asentarse» y producir las primeras contribuciones analíticas serias y sistemáticas, de la mano sobre todo de especialistas de las finanzas. Es curioso recordar cómo ya en estos primeros textos se denuncian con afirmaciones claras todos los «vicios» del neonato Servicio Sanitario Nacional: ineficiencias organizativas, ausencia de incentivos de «responsabilización» tanto en los productores como en los consumidores, irracionalidad del financiamiento, etc. (GRANAGLIA, 1981; CAVAZZUTI y GIANNINI, 1982).

Quizá debido a su menor visibilidad, al ser una política de transferencia monetaria, la previsión social recibe en este período una atención menor en relación a las otras dos políticas. También en este caso los trabajos seminales surgen del sector de economistas, que subrayan el carácter extremadamente fragmentario y confuso del sistema italiano de seguridad social, particularmente en el campo de las pensiones y de sus efectos perversos en el nivel redistributivo (CASTELLINO, 1975; FAUSTO, 1978). Las primeras investigaciones sobre el «sistema de subsidios» en el *Mezzogiorno* (en las que colaboraron activamente también los sociólogos del grupo de «Inchiesta») empezaron a ofrecer un poco de luz sobre las dinámicas políticas que permeabilizan todo el sector de previsión social italiano (no sólo las pensiones, sino también las prestaciones de desempleo, accidente, etc.; BECCHI COLLIDÀ, 1978, 1979).

También el estudio de la política educativa surge en los primeros sesenta, sobre todo gracias a los trabajos de Fadiga ZANATTA (1971), LIVOLSI *et alt.*, (1974) y Padoa SCHIOPPA (1974); este último constituye asimismo uno de los primeros ejemplos de aplicación del análisis coste-beneficio aplicados al caso italiano.

Si el *welfare state* es el centro de atención esencial, otros sectores de intervención pública constituyen objetos de investigación y registran la aparición de los primeros análisis *path-breaking*: citemos, como ejemplo, el caso de la política industrial, donde el libro de AMATO sobre *Il governo dell'industria* abre el camino, ya en 1971, a un debate profundo sobre la interrelación perversa entre sistema político y sistema de las empresas, un debate que está aún en marcha (AMATO, 1971; para una reseñación, FERRERA, 1987).

El debate de los setenta presenta, sin duda, ciertas lagunas temáticas; pero incluso allí donde se encuentran a faltar trabajos «seminales» autónomos, basta con consultar uno de los numerosos estudios generales sobre el gasto público o sobre la burocracia para encontrar apuntes y observaciones interesantes sobre este o aquel sector (por ejemplo: CASSESE, 1974; FERRARESI, 1979; GERELLI y REVIGLIO, 1978; REVIGLIO, 1977).

Al mismo tiempo que van apareciendo los estudios específicos de las políticas singulares surgen algunos estudios más de contexto, que intentan dar las primeras interpretaciones generales sobre el «modelo italiano» de intervención pública, todas ellas invariablemente basadas en la idea de que los elementos perversos del modelo (hiperfragmentación institucional, desequilibrios distributivos, distorsiones territoriales y sectoriales y un carácter generalmente improductivo) debían atribuirse a las dinámicas del sistema político y especialmente al sistema de partidos. Muchas de las interpretaciones elaboradas por la doctrina «anti-asistencial» de los primeros años setenta tenían un carácter ideológico y pecaban de una cierta ingenuidad en su contraposición entre una democracia cristiana «perversa» y clientelar y una izquierda «buena» y modernizadora. De las reflexiones más serias y rigurosas de algunos estudiosos (como AMATO, CASSESE, PIZZORNO, REVIGLIO y SALVATI) surgen progresivamente los elementos de una interpretación que se mueve ya en clave politológica, aunque surja de los especialistas de otras disciplinas. La formulación más articulada y completa de esta interpretación ha sido realizada por Giuliano AMATO en su *Economia, Politica e Istituzioni* (1976) y gira sobre el concepto de «gobierno repartidor». La tesis de AMATO, en síntesis, es la siguiente: en todas las democracias industriales las políticas públicas son instrumentos a través de los que «cada grupo de interés intenta conseguir recursos por medio de los representantes políticos, mientras éstos, inversamente, acumulan, reparten, consensos para sí mismos (...) Lo específico del sistema italiano (...) está en el hecho que en todo ese juego la finalización productiva de la riqueza y la acumulación del ahorro han sido elementos marginales en las premisas de la repartición» (AMATO, 1978, p. 740). Esta especificidad es, al mismo tiempo, el resultado, según AMATO, de al menos tres factores: el partido democristiano y su incapacidad (en el plano ideológico más que en el político) de actuar eficazmente de «guardián» del mercado, del capitalismo y de la eficiencia; los «ídolos» y las fugas hacia adelante de la izquierda; la estructura institucional que regula la competencia partidista y los procesos decisionales: «el actual orden institucional está hecho *ex profeso* para amplificar el carácter repartidor del Gobierno y para sustraer a las fuerzas políticas presentes en el mismo de los riesgos necesarios para la realización de los cambios» (AMATO, 1978, p. 747). Este último punto constituye la «novedad» más relevante de la interpretación de AMATO, y se puede decir que su lectura en clave político-institucional del gobierno de la industria o del proceso de presupuestación (contenida en el trabajo citado) constituye uno de los primeros ejemplos de análisis politológica del *policymaking* italiano.

En torno a la interpretación del «Gobierno repartidor» se originó un amplio debate, que actuó como un eficaz reclamo para propiciar

la atención de los politólogos hacia las *policies*, proporcionando la oportunidad para establecer nexos de unión entre los estudios de ciencia política sobre los partidos, la burocracia, el clientelismo, el Gobierno, el Parlamento, por un lado, y el debate sobre el intervencionismo público, por otro.

Con ello llegamos a la entrada de la ciencia política en el tema, y antes de seguir sus pasos en el terreno del *policy analysis* es necesario responder a la cuestión de orden general planteada más arriba, acerca de las carencias y los vacíos relevantes en el debate durante la fase de «ausencia» o casi de los politólogos. Dada la riqueza y la articulación de las contribuciones producidas en este ámbito por parte de otras perspectivas disciplinares, más que auténticas lagunas sería mejor hablar de exigencias de profundización. Pero las lagunas existían, y afectaban esencialmente a dos aspectos. Ante todo, el aspecto empírico-comparado. En los estudios de los años setenta nuestro país se presenta como un caso único y excepcional, a partir de comparaciones casi siempre superficiales, muchas veces sumarias e impresionistas e incluso en base simplemente a prejuicios acríticos. En segundo lugar existía la exigencia de un tratamiento más riguroso de la dimensión *política* del intervencionismo público. Como ya se ha dicho, el debate de los años setenta se ocupa de política, y también atribuye a la misma la máxima responsabilidad de la «diversidad» italiana. Pero, con pocas excepciones, tiende a hablar de la misma en términos de «factor Política», o sea como una especie de residuo errático y malévolo, no susceptible de investigación empírica y sistemática. Es precisamente sobre estos dos frentes sobre los que se vuelcan los estudiosos de ciencia política cuando empiezan a ocuparse de *output* y de *policies*.

3. LA CONTRIBUCION DE LA CIENCIA POLITICA EN LOS AÑOS OCHENTA

La profundización en la dirección empírico-comparada ha afectado sobre todo al gran tema del *welfare state*, que en el último decenio se ha impuesto claramente como objeto privilegiado de estudio por parte de las ciencias sociales en todos los países. A la investigación macro-politológica/sociológica en este sector en Italia le ha dado un importante impulso la actividad del Instituto Universitario Europeo de Florencia y en particular el proyecto sobre el desarrollo de los *welfare state* en Europa occidental, dirigido por Peter FLORA entre 1980 y 1983 (FLORA, 1986-1987). Sobre los mismos temas del *welfare* se ha reforzado, por otra parte, la colaboración entre estudiosos de la ciencia po-

lítica y los sociólogos, que han recuperado así conjuntamente el terreno perdido frente a economistas y juristas (9).

La adopción de una prospectiva comparada y la exploración de cerca de los contextos y de los modelos extranjeros de intervención pública en el campo económico y social ha consentido en ir más allá de los comentarios superficiales y de los apuntes impresionistas que habían prevalecido en los estudios de los sesenta y de superar por tanto el lamentable cliché de un caso italiano que parecía único en un genérico *trend* europeo. Ello ha sido facilitado asimismo por el hecho de que la misma literatura internacional ha extendido contextualmente su propio arco geográfico de observación, enriqueciéndose en estudios sobre políticas públicas de muchos países tradicionalmente ignorados, sobre todo en la Europa continental. Ha sido, de hecho, la comparación de la experiencia italiana con la de otros países europeos, como Alemania, Francia, Holanda o Bélgica, la que ha puesto de relieve el carácter en definitiva «regular» de las formas de intervención pública en Italia, al menos en ciertas dimensiones importantes: fragmentación institucional, evolución del gasto y de su composición interna, extensión de la *membership* de varios programas sociales, la estructura de las principales prestaciones, el decepcionante endimimiento de las redistribuciones verticales y horizontales y también el uso político de los recursos públicos.

La primera constatación importante de las investigaciones sobre el *welfare* de los años ochenta ha sido, pues, el debilitamiento de las excesivas e indebidas imputaciones atribuidas al caso italiano de la amplia literatura sobre el «estado asistencial» del decenio precedente. La segunda constatación ha sido, en cambio, una más precisa caracterización de las diversidades nacionales (que existen, y son sin duda importantes). La expresión con la que el debate sobre el «*welfare state* a la italiana» ha sintetizado las características singulares del síndrome nacional ha sido la de *modelo particularístico-clientelar* de política social: un modelo centrado en la distribución selectiva de prestaciones y servicios, lleno de distorsiones y manipulaciones basadas sobre clientelas y parentelas y realizada a través de la penetración capilar político-partidista de los aparatos de distribución (incluidos los de distribución monetaria: fenómeno desconocido en otros países) o la constitución de estructuras asociativas especializadas en la manipulación (como los patronatos o los comités INPS, o incluso los comités de gestión del Servicio Sanitario Nacional; ASCOLI, 1984, FERRERA, 1984b; PACI, 1987).

(9) Una segunda área de colaboración entre sociología y ciencia política ha sido la de las relaciones industriales y el «neo-corporativismo» (LANZALACO, 1989). El último decenio ha registrado un debilitamiento general de las barreras disciplinares y se ha asistido a la formación de verdaderas comunidades de estudiosos reunidos bajo el interés común del estudio de alguna política concreta, independientemente de su disciplina de origen.

Más allá del análisis del modelo complejo de *welfare* a la italiana, la exploración comparada ha permitido una caracterización más puntual también de aspectos y de sectores específicos de *policy*, ante todo en el sector sanitario, dada su relevancia y su «problemática» a partir de la reforma de 1978. Las investigaciones promovidas por el AREL (FREDDI, 1984) y por el Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi (FERRERA y ZINCONE, 1986) han sometido, por ejemplo, al Servicio Sanitario Nacional a un verdadero diagnóstico comparado, sobre todo desde el punto de vista de los aspectos institucionales y organizativos, y de allí ha aparecido un cuadro más bien desolador en relación a la falta de estructuración y a la excesiva politización del sistema italiano en relación a otros países. A partir de una investigación más a fondo del funcionamiento de las Unidades Sanitarias Locales, el estudio del AREL —y en particular la contribución de FREDDI— ha puesto de relieve la absoluta preeminencia del momento político-deliberativo sobre las fases administrativas y técnico-sanitarias, que si bien aprovechaba lo ya previsto en la Ley, fue totalmente exagerado en fase de ejecución a causa de la penetración partidista de los comités de gestión. Si bien todo ello no es exclusivo de Italia —FREDDI recuerda el *spoil system* jacksoniano—, la colusión entre política y administración ha provocado en el Servicio Sanitario italiano efectos desastrosos tanto desde el punto de vista de la eficiencia como de la eficacia (10). La segunda gran directriz de las investigaciones politológicas de los años ochenta ha sido, como ya se ha dicho, el estudio empírico-sistemático del papel específico jugado por la «política» en el terreno del intervencionismo público, aplicando al caso italiano algunos de los numerosos filones analíticos desarrollados y cultivados por la *policy analysis* internacional.

Un primer grupo de investigaciones se ha esforzado sobre todo en aislar el peso específico de los condicionantes políticos (en particular la competencia electoral y los perfiles programático-ideológicos de los partidos) en la evolución cuantitativa y cualitativa del sector público italiano, inspirándose en la amplia literatura del *does politics matter?*

(10) Según FREDDI, la excesiva sobrepolitización del Servicio Sanitario Nacional no tiene nada de accidental. De hecho, se fundamenta en las propias raíces del clima ideológico de los años setenta e incluso un poco antes. Puede incluso retrotraerse a la forma de instauración en Italia del régimen democrático-republicano, que encontró en los partidos a las únicas estructuras genuinamente leales.

En los primeros años de la República, la ocupación del Estado y de la administración pública por los partidos constituyó una experiencia «tan necesaria como funcional para consolidar el sistema democrático», de la misma manera que el *spoil system* de la era Jackson acabó por permitir la transición de un régimen oligárquico a una democracia de masas. Pero, posteriormente, no sometido a una cultura de gestión moderna y funcional, y combinado después con el participacionismo exasperado de los últimos quince años, el *party government* a la italiana ha dado lugar a sistemas organizativos poco estructurados y perversos, como el Servicio Sanitario Nacional.

(véase una breve reseña en FERRERA, 1984b y más recientemente en D'AMICO, 1988, que muestra la contribución de los economistas en el tema). Los trabajos de SANTAGATA (1982), Lewis BEEK y BELLUCCI (1982), BORDOGNA y PROVASI (1984), FERRERA (1984b), MAESTRI (1984, 1987a) y otros han mostrado también, sobre la base de datos empíricos, cómo el ritmo de evolución del intervencionismo público (del gasto social a la oferta monetaria o al número de textos legales distributivos) está conectado de manera significativa al ciclo electoral, mientras se revela una neta diferenciación en el impacto que los varios partidos han tenido sobre los contenidos de las *policies*.

Además del nivel agregado-nacional y diacrónico, la cuestión *does politics matter?* ha sido explorada también a nivel local, a través del análisis de las variaciones en términos de *output* y *outcome*, observables entre las *policies* de las regiones y de los municipios italianos (FRAGION, 1986c; MARTINOTTI, 1985; PUTNAM *et al.*, 1985). Como ya se ha dicho, este filón analítico representa el núcleo histórico del *policy analysis* anglosajón, y también en Italia la investigación ha mostrado que la política «cuenta», y más explícitamente que los gobiernos municipales de izquierda han promovido más equidad, más eficiencia e innovación en los servicios públicos prestados desde las administraciones locales, aunque quizá en medida inferior a las expectativas quizá demasiado ingenuas del «izquierdismo» acrítico de los setenta, debido a los fuertes condicionantes (en sentido positivo y negativo) creados por factores económicos y culturales.

Un segundo grupo de estudios se ha concentrado en los procesos de producción y puesta en práctica de las políticas públicas, intentando reconstruir e interpretar los factores específicos que gobiernan estos procesos. El *background* de referencia lo ha suministrado la teoría de la decisión y la sociología de las organizaciones (GHERARDI, 1985). Tales investigaciones precedieron a la reconstrucción de los múltiples procesos decisionales de tipo interorganizativo (por ejemplo, DENTE, 1985, 1989a). La línea de referencia privilegiada en este grupo de estudios en su conjunto ha sido el de la *politics of the policymaking*, que constituye quizá la aportación más relevante y original que la ciencia política internacional ha dado en los últimos años al sector del análisis de las políticas públicas. Como es bien sabido, el *leitmotiv* de esta línea de investigación lo constituye la individualización de los nexos entre las propiedades de una *policy* concreta (por ejemplo, su carácter distributivo, redistributivo, regulador o constituyente, si usamos la tetralogía de LOWI, 1972) y las características de los procesos políticos que giran en torno suyo, dado el tipo de actores implicados y las reglas que regulan sus interacciones. A partir de las teorías, modelos y metáforas elaboradas en relación a la *politics* del *policymaking* (y de la *policy implementation*), las investigaciones de autores como DENTE (1984;

1985), FERRERA (1987); LEWANSKI (1986), MORISI (1988), REGONINI (1985b, 1987) y otros más, han sometido a exploración de cerca al *policy process* italiano en una serie de sectores (de las pensiones a la política industrial, del medio ambiente a los servicios públicos locales) y en una serie de casos específicos particularmente emblemáticos. De todo ello ha surgido un conjunto de literatura claramente nueva sobre la intervención pública en Italia en sus dinámicas más políticas. El énfasis sobre la *policy* como unidad de análisis (en vez de los partidos o las instituciones o administraciones específicas, que habían sido tradicionalmente el objeto de investigación) ha llevado a efectuar nuevos y significativos acercamientos entre arenas y niveles decisionales aparentemente distantes, a identificar más de cerca a los actores del *policy-making* y sus *networks* de interacción y a precisar mejor las implicaciones de los mecanismos decisionales. La observación de los comportamientos de los actores a través de las nuevas visiones ofrecidas por el *policy approach* ha permitido analizar de nuevo la «política» del «hacer política» en Italia, poniendo de relieve su intrínseca «coherencia», dado el contexto social e institucional y el tipo de sistema de partidos en el que opera el *policymaker* italiano.

El sector en el que esta nueva lectura del intervencionismo público ha penetrado más profundamente ha sido probablemente el de las políticas de pensiones. Las investigaciones de REGONINI al respecto han mostrado cómo ese sector está normativamente controlado por una *policy community* compuesta por «técnicos» (esencialmente los expertos de los partidos y sindicatos), atenta más a los aspectos sustantivos básicamente inherentes a la previsión que no a los aspectos que podríamos denominar electorales o ideológicos. Esta *community* tiende a los microacuerdos distributivos en los que todos, antes o después, ganen alguna cosa. A veces, a pesar de ello, el «juego» pasa a las manos de los vértices políticos (del sindicato y del partido) y asume las modalidades típicas del conflicto redistributivo (DENTE y REGONINI, 1987; REGONINI, 1985b, 1987). El síndrome de la «colusión distributiva» no caracteriza solamente la *politics* de la formación de la política de pensiones, sino también su puesta en práctica. Como ha sido demostrado, existe de hecho una *community* articulada (cuyos principales componentes son los patronatos y los comités del Instituto Nazionale per la Previdenza Sociale) especializada en la «captura» clientelar de algunas prestaciones (el caso típico son las pensiones de invalidez) que se cambian por votos (FERRERA, 1984b).

Los trabajos de *policy analysis* directamente centrados sobre los procesos de puesta en práctica son aún hoy muy escasos. Se puede decir que éste es uno de los frentes en los cuales es urgente un claro compromiso de investigación empírica, que sepa seguir las huellas y las repercusiones de los procesos decisionales a nivel micro (DENTE, 1982,

1989b). El terreno del micro-análisis permite, por otra parte, realizar una fértil conexión entre el *policy approach* y la teoría de la organización, como ha sucedido en el mundo anglosajón y como muestran las primeras contribuciones italianas en esa línea (FREDDI, 1983 y ZAN, 1984, 1988).

El único campo del *policy analysis* internacional que no parece haber encontrado aún seguidores en el seno de la ciencia política italiana es el del análisis lógico-deductivo a partir del *public choice*. La literatura de este campo ha provocado interés y curiosidad en la disciplina, pero también ciertas perplejidades (REGONINI, 1984; URBANI, 1986). Los trabajos de MARTELLI (1983; 1985) y la actividad del centro de estudios «Politeia» han abierto la vía a una interesante discusión teórica de la que podrán, en un próximo futuro, surgir estudios «aplicados» más puntuales, en los cuales medir la validez de la perspectiva racionalista tanto en sí misma como en referencia específica al *policy-making* italiano.

4. CONCLUSIONES

El análisis de políticas públicas es sin duda el sector más joven de la ciencia política italiana y es, por tanto, prematuro efectuar un balance, aunque fuera provisional, de sus realizaciones. En líneas generales, se puede a pesar de ello afirmar que en esa línea se advierten nuevas perspectivas no sólo para un mejor conocimiento del caso italiano, sino también para la ciencia política en su conjunto.

Ante todo, el desarrollo del *policy analysis* ha consentido corregir la característica (casi el prejuicio) demasiado «inputista» de los estudios politológicos nacionales, equipándolos así de forma adecuada para responder a los nuevos retos de comprensión relativos a los modos en que un sistema político avanzado produce e implementa las decisiones de *policy*. Esta nueva orientación «outputista» ha permitido precisar mejor y formular *tout court* algunos modelos interpretativos tradicionales del caso italiano. Pensamos, por ejemplo, en el «descubrimiento» del papel jugado por los *policy networks* de técnicos en algunos sectores. Un descubrimiento que redimensiona el peso de los partidos (o mejor la lógica partidista) en los procesos decisionales e impone por lo tanto la necesidad de repensar la tradicional visión partidocrática de Italia. Repensar no significa rechazar. El «descubrimiento» precisa ulteriores exploraciones empíricas. Pero la dirección de estos estudios es prometedora y digna de toda atención.

Más allá de la promesa de una relectura del síndrome nacional, el sector presenta, pensamos, también buenas potencialidades de innovación desde el punto de vista teórico y metodológico. Ante todo, la con-

junción del «caso italiano» al *corpus* de teorías y modelos elaborados por la literatura internacional tiende a promover, como ya se ha visto, el mejor afinamiento de las tipologías comparadas existentes entre sistemas de *welfare*, en los modelos de *policy making* y de *policy style* y más en general en las formas de «regulación social», para usar el concepto desarrollado por LANGE y REGINI en el reciente volumen sobre el «caso italiano» que han editado (LANGE y REGINI, 1987).

Por otro lado, la adopción de *policy approach* incita a superar el «constitucionalismo metodológico» que ha, implícita o explícitamente, inspirado a varias generaciones de estudiosos politológicos centrados en el lado de los *output* y que tiende a otorgar a los varios actores y a las varias sedes políticas (por ejemplo el Parlamento, el Gobierno, la Administración Pública, etc.) papeles predeterminados en base, precisamente, a la constitución formal o material del sistema político en el que operan (DENTE, 1986; MORISI, 1988). Observando el conjunto de actores y sedes decisionales como si fuera una constelación que se estructura no sólo en base a la «constitución» vigente, sino también en base a las características sustantivas de la *policy* en cuestión, la nueva forma de aproximarse al tema estimula una revisión y reconceptualización de todo el *framework* sistémico y estructural-funcionalista. En el contexto de la ciencia política italiana todo ello resulta particularmente prometedor si pensamos en los condicionantes que todavía plantea la tradición jurídico-formalista sobre los estudios de políticas públicas.

Ciertamente los esfuerzos de investigación empírica y de elaboración teórica del *policy analysis* italiano se encuentran sólo en sus inicios. Como ya se ha dicho, el «tren» se ha cogido con retraso y el camino a recorrer es aún muy largo. Pero lo ya hecho en el primer decenio confirma, pienso, que vale la pena continuar.

Traducción: JOAN SUBIRATS

Casos y aplicaciones

