

Presentación

Las políticas públicas y de gestión requieren cada vez más analizar el proceso de descentralización de recursos y servicios hacia las Corporaciones Locales, como fórmula para ofrecer bienes públicos a la población. El reto de las políticas de salud y de servicios sociales pasa por el estudio pormenorizado de esas políticas y sus efectos sobre las desigualdades sociales. La relación entre el sector sanitario y servicios sociales es uno de los proyectos básicos de reforma, por lo que es útil realizar aquí un análisis gemelo.

El presente número de la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* estudia desde perspectivas diversas, y con estrategias diferentes, la descentralización de la sanidad, junto con una política en plena transformación y reforma como es la de los servicios sociales. Los solapamientos frecuentes entre sistemas diferentes de protección social hacen necesario este tipo de estudios con énfasis en la equidad interterritorial en la provisión de bienes públicos, y en los sistemas de medición de la responsabilidad política de los gobiernos. A su vez, las políticas en sanidad y servicios sociales permiten comprender los efectos de la transformación política e institucional en España y sus efectos sobre la disminución de la desigualdad *inter* e *intra* regiones. El coste de un tipo de estructura de Estado, así como su cultura organizacional, tienen relación directa con el resultado de sus políticas públicas. El presente número monográfico de GAPP ofrece varios ejemplos de investigación sobre el impacto de la estructura institucional del Estado, así como estudios distintos sobre los resultados de políticas públicas llevadas a cabo dentro de la sociedad española, y a nivel comparativo con otros países.

En la primera colaboración titulada «Organización de la protección social en España: problemas y políticas» se analizan los temas básicos del resto de este volumen estableciendo un marco de referencia global. Se parte de la idea de que la desigualdad puede coexistir y manifestarse en períodos de desarrollo y transformación económica e institucional de los Estados. Se analiza la burocratización, profesionalización y proceso de feminización del área de los servicios sociales, desarrollando la teoría de las externalidades. A partir de ese trabajo escrito por los dos coordinadores del mismo —Jesús M. de Miguel y Xavier Escandell— el primero Director del Departamento de Sociología de la Universidad de Barcelona, y el segundo en el Department of Sociology de University of Illi-

nois, se enmarca todo el número monográfico sobre la descentralización de los servicios sanitarios y sociales en el que participan investigadores de procedencias y experiencias intelectuales distintas.

Desde la prestigiosa Stanford University, el economista y sociólogo Emilio J. Castilla realiza un análisis comparado sobre las organizaciones sanitarias y su potencialidad para explicar las desigualdades sociales entre países. Emilio J. Castilla es un especialista en sociología económica y sociología de las organizaciones que ha investigado en universidades como Lancaster University, The University of California Berkeley y University of Michigan. Su artículo sobre las desigualdades sociales en sanidad permite comprender mejor el lugar que ocupa España en el contexto internacional, así como la transformación producida en el sector tras la consolidación de la democracia.

Jordi Caïs es un investigador español formado en la London School of Economics y en la University of California San Diego. Su tesis sobre los procesos de transformación sociodemográficos es clave para comprender la respuesta institucional de las políticas públicas de los países de la ribera norte del Mediterráneo. Para el profesor Caïs es difícil entender las políticas públicas sobre servicios sociales y sanitarios sin analizar la capacidad de los Estados de ofrecer atención social a las personas procedentes de países con un grado menor de desarrollo económico. Su artículo ofrece múltiples ideas y sugerencias para encarar desde la gestión y las políticas públicas de los gobiernos una respuesta institucional adecuada al *boom* migratorio del sur hacia el norte. Esa explosión migratoria no se produce todavía en el volumen previsto, pero tiene consecuencias mediáticas y electorales importantes para la Unión Europea.

Uno de los principios básicos que deben ser respetados en las políticas de cariz universalista es el de la equidad horizontal. En el artículo de Xavier Escandell sobre los servicios sociales se plantean varias hipótesis para explicar los criterios de reparto de los presupuestos en las quince Comunidades Autónomas que forman la red básica de servicios sociales en España. La lógica de la red de servicios sociales parece que premia a las Comunidades Autónomas más descentralizadas en sus competencias de gestión, financiación y toma de decisiones. Para realizar este artículo se contó con el apoyo de la Obra Social y Cultural de la Caixa de Balears, los comentarios de investigadores de la Uni-

versidad de Barcelona, así como del ICPSR en Michigan University (Ann Arbor). El estudio se terminó en la University of Illinois.

El análisis que ofrece el profesor Pedro Gallo pone énfasis en los mecanismos de medición de las necesidades sociales y la capacidad mediante políticas públicas de responder a esas necesidades garantizando los principios de equidad y autonomía de las regiones. El artículo realiza un análisis comparativo de varios sistemas sanitarios con énfasis en el proceso de descentralización como el mecanismo más adecuado para realizar una gestión pública y eficaz. Pedro Gallo es investigador en la *Agencia de Evaluación de Tecnología Médica*, (institución vinculada a la Generalitat de Cataluña), y *master* por la London School of Economics.

La descentralización última es la que compromete a la población a participar en la toma de decisiones de las políticas públicas. En estructuras políticas descentralizadas las organizaciones de voluntariado, y asociaciones de vecinos, así como los grupos de presión, tienen posibilidades mayores de ejercer preferencias que condicionen los resultados de las políticas realizadas por los Gobiernos Locales. El éxito o fracaso de las iniciativas ciudadanas en los mecanismos de participación depende del grado de cohesión social y la estructura del capital social. El profesor Andrés Walliser, de la Universitat Pompeu Fabra, analiza así la tradición asociativa de la ciudad de Barcelona en el marco teórico del *city building process*. Su análisis aporta una clasificación de las asociaciones según el tipo de capital social que generan, así como posibilidades de tener acceso a los órganos decisores de los distritos. Es un artículo que permite al lector/a aprender de los mecanismos de participación ciudadana.

El campo de la política sanitaria puede estudiarse como una aplicación del análisis de redes. La representación gráfica a partir de *clusters* muestra las organizaciones que son clave en el sector sanitario español. Josep A. Rodríguez, catedrático de Sociología de la Universidad de Barcelona, analiza en su artículo el poder de las organizaciones de intereses médicos y sanitarios en términos de ideología política. Construye un mapa de similitudes políticas y de acción que permite comprender la dinámica política sanitaria en España. Como representante español del NAGAR (Network Analysis Group) Rodríguez es el impulsor de esta metodología novedosa en nuestro país.

Las políticas farmacéuticas no suponen únicamente la regulación de un sector mercantil. Su influencia e impacto social requieren un análisis crítico y comparativo. Ese estudio lo realiza Laura Chaqués reflexionando sobre los resultados de las políticas farmacéuticas dentro de las reformas políticas en la Unión Europea. Es un tema actual, que se debate de forma activa en España. La profesora Laura Chaqués ha realizado ese estudio en The New School for Social Research, en Nueva York.

La mujer mantiene un rol esencial dentro de la familia española como agente proveedor de atención social. Marga Mari-Klose, Ana Nos Colom y Pau Mari-Klose reinterpretan ese papel asistencializador en el contexto de transformación de las estructuras sociales y familiares de finales del siglo XX en Europa. En el futuro la oferta pública y privada de servicios sociales pasa por la coordinación con los esfuerzos realizados por la mujer y la familia. Su análisis es el resultado de un informe especial promovido por el Centro de Investigaciones Sociológicas, junto a la investigación en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, en el Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, en Madrid.

Celia Valiente es profesora en la Universidad Carlos III de Madrid. En su artículo reflexiona sobre el feminismo de Estado, y el protagonismo cada vez más importante de las políticas de igualdad elaboradas en el ámbito municipal. La estructura institucional española sigue marginando los intereses de las mujeres. Con la ayuda de la literatura sobre la representación de los/as ciudadanos evalúa las políticas sobre igualdad realizadas en los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Madrid.

La cultura organizacional es importante para comprender los cambios de objetivos y los fracasos en la consecución de tales objetivos. Tamyko Ysa, investigando en la London School of Economics, desarrolla esa experiencia internacional. Su artículo es una contribución al análisis de la relación entre cultura organizativa y los resultados de políticas públicas realizadas por entidades dependientes de la Administración Pública. El estudio de dos organizaciones —una en España y otra en el Reino Unido— dedicadas a la reinserción de niños/as abandonados muestra cómo reproducen esquemas propios de la sociedad. Es un ejemplo de análisis de organizaciones que sobreviven a pesar de que fallan en sus objetivos.

La frase de Unamuno «*¡Que inventen ellos!*» parafraseada por el investigador Albert Jovell, inicia el debate sobre las políticas científicas insuficientemente desarrolladas en España. No existe un análisis crítico desde la disciplina universitaria sobre la baja producción científica, y menos un análisis de su calidad. Albert Jovell, de la Universidad de Harvard, actualmente experto internacional en evaluación y documentación científica, plantea la revisión necesaria de la investigación aplicada a las ciencias de la salud.

Pero poco se entendería en el campo de las políticas públicas de servicios sociales y sanitarios si no se tuviese en cuenta un marco de referencia mayor. José Manuel Echavarrén, de la Universidad Pública de Navarra, redondea el análisis de los doce estudios anteriores, con una crítica imaginativa e innovadora de las relaciones entre sociedad y naturaleza, discutiendo la base fundamental de las políticas verdes en la sociedad finisecular de los países avanzados. Su ensayo sobre «Disneylandización de la naturaleza y políticas verdes» es indispensable, pues, para en-

tender la visión general que se ofrece en todo este volumen extraordinario.

La técnica Delphi en la forma de entrevistas a expertos/as para identificar los problemas de una organización se utiliza en la colaboración realizada por Jordi Caïs, Emilio J. Castilla y Jesús M. de Miguel dentro de los proyectos del GRS de la Universitat de Barcelona (grupo de investigación consolidado de calidad). Definen quince problemas específicos de la política sanitaria española. La información se organiza a partir de las transcripciones de las entrevistas en profundidad, y analiza las actitudes y razonamientos sobre esos problemas identificados. El propósito es adelantar algunas ideas sobre la política sanitaria en España de cara al siglo XXI, para poder realizar una planificación de la atención de forma más eficiente.

La revista ofrece una sección titulada «Reformar el Estado» que consiste en informes detallados sobre sectores y áreas del Estado de Bienestar. El *Quinto Informe Foessa* publicado en 1994 incluye un extenso y valioso capítulo sobre «Salud y Sanidad» en el que contribuyen excelentes expertos/as. Aquí se presenta un resumen del Informe, con algunas tablas básicas. Supone una evaluación del sector sanitario español con énfasis en la estructura de la red sanitaria, funcionamiento en términos de eficiencia y efectividad, impacto sobre la población, evaluación de los costes, y su dependencia de la estructura y la descentralización del Estado. Analiza, además, las desigualdades sanitarias de la estructura social española con el estudio de la morbilidad y mortalidad, y los efectos de la epidemia del sida entre otros factores.

El presente número monográfico incluye varias recensiones de libros que complementan los estudios originales sobre la descentralización de las políticas públicas en sectores esenciales del Estado. Para comprender el futuro Giovanni Sartori, en su libro *Homo videns: La sociedad teledirigida*, plantea los efectos sobre las percepciones de la realidad que tienen los medios de comunicación. Es el tema de la información y el aprendizaje. Las teorías sobre el *feedback* y el *policy learning* son desarrolla-

das por Paul Pierson, de la Universidad de Harvard, quien ayuda al lector/a a comprender los efectos de la *ofuscation*, que se define como el control sobre la información que puede provocar respuestas de la oposición política y de la sociedad. Charles Perrow (Yale University) y Mauro F. Guillén (actualmente en The University of Pennsylvania) publican un excelente libro de organizaciones sobre el sida. Es un análisis sobre los efectos de la epidemia del sida en las organizaciones, y viceversa. El estudio sobre los gobiernos locales y las políticas realizadas en contextos políticos descentralizados realizados por Quim Brugué, y Ricard Gomà estudia la organización de las políticas económicas en el contexto español. Estos cuatro libros son recensionados por los sociólogos Raül Tormos, Xavier Escandell, Francisco J. Granados y Andrés Walliser, de la Universidad de Barcelona, University of Illinois, University of Minnesota y Universidad Pompeu Fabra, respectivamente.

La Revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* es un foro excelente para debatir el futuro de las políticas públicas en España. Este tipo de estudios en los que se conjugan análisis comparativos entre países, así como análisis de programas sectoriales y organizaciones desde una perspectiva micro, son el punto de partida para reflexionar de forma crítica sobre la actual estructura institucional y política española. El éxito o fracaso de las políticas públicas reside en su capacidad de cambio del sistema de desigualdades sociales. Los dos coordinadores del número esperamos que los lectores/as encuentren en las páginas que siguen ideas y sugerencias para profundizar en el estudio de las políticas públicas. Este número no hubiera sido posible sin el esfuerzo de los/as dieciséis autores, y su considerable capacidad crítica y de innovación. Muchas gracias por el entusiasmo y decidido apoyo del director de la revista, Carlos Alba Tercedor. Ojalá que lo que aquí investigamos y escribimos sirva para mejorar la calidad de vida de la población de España. Será.

XAVIER ESCANDELL y JESÚS M. DE MIGUEL

University of Illinois y Universidad de Barcelona

