

nº1 enero - junio 2009

G^{ap}
pp

Gestión y Análisis de Políticas Públicas

SUMARIO

7_PPRESENTACIÓN DE LA NUEVA ÉPOCA - *Pilar Arranz Notario* - *Directora del INAP* /

9_PPRESENTACIÓN DEL NÚMERO - Examinando las redes de actores en el análisis de las políticas públicas: debate teórico y técnicas cuantitativas - *Jacint Jordana* / 17_ESTUDIOS

- La Comisión Europea como intermediario en las redes de políticas públicas - *Susana Borrás* /

43_La ecología política de las asociaciones empresariales españolas en el sector de la información y las comunicaciones - *Achim Lang* / 65_Nuevo paradigma, nuevo contexto

institucional: el caso de la política farmacéutica - *Laura Chaqués Bonafont* / 87_La Política de Cohesión Europea en dos regiones españolas: configurando las redes de políticas y el capital

social - *Jacint Jordana, Fabiola Mota y Andrea Noferini* / 123_EXPERIENCIAS Y CASOS

- Redes de políticas públicas y promoción de la sociedad de la información. Una comparación entre Cataluña y Euskadi - *M. Carmen Ramilo Araujo* / 153_ABSTRACTS / 159_AUTORES

INAP



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

NUEVA ÉPOCA



Gestión y Análisis de Políticas Públicas

INAP
INSTITUTO
NACIONAL
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA



DIRECTORA DEL INAP:
Pilar Arranz Notario

CONSEJO ASESOR:

Inés Alberdi Alonso, Luis F. Aguilar Villanueva, Mariano Baena del Alcázar, Petra Fernández Álvarez, Antonio Fernández Poyato, Ives Mény, Marga Pröhl, Paul A. Sabatir, Julio Segura Sánchez, Nicoletta Stame, Josep María Vallès Casadevall, Rosa Virós i Galtier

CONSEJO DE REDACCIÓN:

Director de la revista: Francisco J. Vanaclocha Bellver
Vocales: Rafael Bañón Martínez, José Manuel Canales Aliende, Cecilia Castaño Collado, Rafael Catalá Polo, Laura Chaqués Bonafont, Concepción Toquero Plaza, Manuel Villoria Mendieta, Eduardo Zapico Goñi
Secretaria del Consejo de Redacción: María Isabel Wences Simon
Vicesecretarios del Consejo de Redacción: Alfonso Fernández Burgos, Marcos Freijeiro Varela

EDITA

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
NIPO: 329-09-008-8
ISSN: 1134-6035
DEPÓSITO LEGAL: M-39.657-1994
Impresión: Lerko Print, S.A.

Con la colaboración del Instituto de Política y Gobernanza "Fermín Caballero" de la Universidad Carlos III de Madrid (IPOLGOB)

SUSCRIPCIONES Y VENTA

Secretaría de la revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas
CENTRO DE PUBLICACIONES
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Atocha, 106, 28012 Madrid
Tfno.: +34 - 91 273 91 19
Fax.: +34 - 91 273 92 87
www.inap.map.es
www.inap.map.es/gapp
e-mail: revistagapp@inap.map.es

Catálogo general de publicaciones oficiales: <http://www.060.es>

PRECIOS

Número suelto	15,00 €
Número doble	30,00 €
Suscripción anual	27,03 €

Incluidos IVA y gastos de envío

Índice

		<u>Página</u>
PRESENTACIÓN DE LA NUEVA ÉPOCA	<i>Pilar Arranz Notario</i> <i>Directora del INAP</i>	7
PRESENTACIÓN DEL NÚMERO	Examinando las redes de actores en el análisis de las políticas públicas: debate teórico y técnicas cuantitativas <i>Jacint Jordana</i>	9
ESTUDIOS	La Comisión Europea como intermediario en las redes de políticas públicas <i>Susana Borrás</i>	17
	La ecología política de las asociaciones empresariales españolas en el sector de la información y las comunicaciones <i>Achim Lang</i>	43
	Nuevo paradigma, nuevo contexto institucional: el caso de la política farmacéutica <i>Laura Chaqués Bonafont</i>	65
	La Política de Cohesión Europea en dos regiones españolas: configurando las redes de políticas y el capital social <i>Jacint Jordana, Fabiola Mota y Andrea Noferini</i>	87

	<u>Página</u>
EXPERIENCIAS Y CASOS	
Redes de políticas públicas y promoción de la sociedad de la información. Una comparación entre Cataluña y Euskadi <i>M. Carmen Ramilo Araujo</i>	123
<hr/>	
ABSTRACTS	153
<hr/>	
AUTORES	159
<hr/>	

Una nueva época

A finales de 1994 el Instituto Nacional de Administración Pública inició la publicación de la revista GESTIÓN Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Hasta la fecha se han editado 34 números y gracias a la alta capacitación y prestigio profesional de consejos asesores y equipos de redacción, se ha convertido en una de las referencias imprescindibles en la materia en lengua española. Como directora del INAP quiero hacer público mi agradecimiento a los tres profesores que en uno u otro momento han cargado con la responsabilidad de su dirección: Joan Subirats, Carlos Alba y Francisco J. Vanaclocha. Gracias a ellos el lector en lengua española ha podido acceder a una materia cuya trascendencia para los ciudadanos es de una importancia extraordinaria.

Durante el año 2008 hemos celebrado el quincuagésimo aniversario de la creación del Instituto Nacional de Administración Pública. Un aniversario que también ha coincidido con un proyecto de modificaciones profundas en nuestra institución para que se adapte a la sociedad del siglo XXI.

El INAP ha consolidado a lo largo de estos cincuenta años un prestigio entre los organismos de selección y formación de empleados públicos que es preciso mantener. Pero mantener prestigio requiere de cambios, de intervenciones constantes, de metodologías y estrategias nuevas. Sobre todo en un mundo y una sociedad que cambia exponencialmente.

No realizar cambios en un continuo proceso de adaptación a las nuevas necesidades, no imaginar escenarios futuros, no liderar, se traduce en un retroceso, y nosotros, cuantos participamos en este proyecto que es el INAP, apostamos decididamente por el avance.

De ahí que nosotros tengamos la voluntad de llevar a cabo estos cambios. Contamos además con los medios y los recursos humanos necesarios y motivados para llevarlos a cabo.

La revista GAPP ha sido una referencia en el pasado, ahora queremos que sea también una referencia de futuro, por lo que queremos darle un impulso en el marco de la modernización de las publicaciones del Instituto.

Para lograrlo hemos remodelado su Consejo Asesor y su Consejo de Redacción, hemos dinamizado su periodicidad y hemos generado la versión digital y racionalizado los procesos de impresión en su versión en papel. Para ello utilizaremos todas las ventajas que las nuevas tecnologías ponen en nuestras manos, sobre todo el respeto a nuestros compromisos medioambientales.

Una nueva época requiere que la revista se adapte a los cambios que se han producido en nuestra sociedad en estos últimos quince años. Pero también que demos un paso más allá y nos marquemos la excelencia como objetivo. Por eso queremos que la revista GESTIÓN Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS sea una referencia en el mundo académico y cuanto antes alcance los criterios internacionales de calidad.

Sólo me queda desearle lo mejor en esta nueva andadura a la publicación y mostrar mi apoyo a su director y a todo el equipo de profesionales que la hacen posible.

PILAR ARRANZ NOTARIO
Directora del INAP

Examinando las redes de actores en el análisis de las políticas públicas: debate teórico y técnicas cuantitativas

Jacint Jordana

Coordinador del número

Analizar los actores que participan en la definición, elaboración o puesta en práctica de las políticas públicas es una tarea muy importante, por cuanto nos permite conocer a los protagonistas del proceso político así como avanzar en el conocimiento de los motivos de sus acciones. Las limitaciones de carácter interno que afrontan para desarrollar sus estrategias y conseguir sus objetivos, las relaciones que establecen entre ellos y el estilo a la hora de configurar sus posiciones son algunos de los aspectos que pueden ser explorados y discutidos de forma sistemática con el apoyo de distintos modelos interpretativos. El análisis de las redes de actores constituye una de las posibles direcciones a seguir para estudiar el papel de los actores en los procesos políticos, tomando sin duda una perspectiva de carácter más estructural, en el sentido de suponer que la configuración de las relaciones entre los actores nos puede ayudar a entender el proceso político, más allá de las características puramente individuales de cada uno de los participantes.

Así, partiendo de esta concepción, el estudio de las redes de actores en el marco del análisis de las políticas públicas sectoriales, y más en general sobre el proceso de toma de decisiones políticas, se ha ido desarrollando paulatinamente en las últimas décadas (Rhodes, 1990; Marin y Mayntz, 1991; Jordana, 1995; Thatcher, 1998), y actualmente constituye una perspectiva con una trayectoria ya ciertamente prolongada dentro de la Ciencia Política, que ha dado lugar a un amplio número de estudios y publicaciones, bien de carácter teórico, bien empírico, en las que se han empleado herramientas cuantitativas y cualitativas (Leifeld, 2007; Schneider *et al.*, 2007).

Aunque los estudios basados en aplicaciones del análisis de redes de actores han sido frecuentes a lo largo de los años, también es cierto que a menudo han ido acompañados de una intensa discusión conceptual sobre la potencialidad de este enfoque para esclarecer algunos de los problemas clásicos del análisis de las políticas públicas. Tal vez, como señala Borzel (1998), una forma de simplificar la confusa variedad de interpretaciones y aplicaciones vinculadas con las redes de políticas públicas sea considerar la exis-

tencia de dos grandes visiones entorno a esta perspectiva. Por un lado, la escuela anglosajona, que vincula el estudio de las redes con los modelos de intermediación de intereses y, en un plano más empírico, con la aproximación cuantitativa a las interpretaciones pluralistas; y por otro lado, la escuela germánica, más cercana a los modelos teóricos de la gobernanza, donde las redes se equiparan con formas de dirección política distintas a las jerarquías y los mercados, identificando a éstas con la infraestructura de procesos más consensuales de toma de decisiones. Estas dos visiones han dado lugar a una gran variedad de conceptos e interpretaciones, incluyendo algunas aproximaciones híbridas (van Waarden, 1992; Rhodes, 1997), así como numerosas polémicas y discusiones, que a veces ponían en duda su propio valor explicativo como perspectiva teórica (Dowding, 1995) o criticaban la relativa ausencia del Estado en su análisis (Zurbriggen, 2004).

En la última década, no obstante, la intensidad de los debates más teóricos se ha ido reduciendo, especialmente en lo que se refiere a las expectativas de poder explicar, mediante la identificación de la estructura de las redes, los posibles resultados de las políticas y las formas que podrían tomar los procesos políticos. El determinismo inherente en estas aspiraciones se ha visto escasamente refrendado por resultados empíricos, mientras que se ha destacado más las posibilidades de análisis de contexto que ofrece el estudio de las redes de actores, como por ejemplo la posibilidad de identificar distintas configuraciones de poder a través de sectores y países (Adam y Kriesi, 2007), o la capacidad de determinadas estructuras relacionales para reducir los costes de transacción en los procesos de decisión política (Hindmoor, 1998). Estudios recientes con una fuerte orientación empírica, utilizando diversos métodos cuantitativos para medir la estructura de las redes, nos muestran algunas aplicaciones del análisis de redes de actores que incluyen las lógicas de gobierno multi-nivel en las configuraciones de poder (Kriesi, Adam y Jochum, 2006) o la evolución de las redes de asociaciones empresariales frente a los cambios de su entorno (Grote, Lang y Schneider, 2008).

El análisis empírico de las redes de actores nos permite identificar la percepción de cada actor sobre el resto y su capacidad de influencia a la hora de tomar las decisiones que afectan al sector. Ello nos conduce a la formación de una matriz sobre representaciones de poder dentro de las redes y a una valoración de las interacciones entre los actores. Esta percepción mutua del poder entre los actores pertenecientes a una red de políticas es una visión subjetiva, esto es, de cada actor respecto a los demás. Sin embargo, las valoraciones subjetivas están en la base de la aceptación de determinadas decisiones claves, y pueden además llegar a ser expresión de unas reglas informales que el resto de actores acaten (el poder de quien las impone –por su capacidad de penalización, aunque raramente se ejerza– obliga a su cumplimiento). En este sentido, para observar la configuración del poder, es más productivo explorar las valoraciones subjetivas que las manifestaciones efectivas –las cuales sólo aparecen ocasionalmente en algunas coyunturas críticas–, analizando las estructuras de relación que se forman entre ellas¹. Luego la utilización de tipos ideales relativos a

¹ Para una aplicación al caso de las políticas de telecomunicaciones en España en el contexto de la liberación del sector, véase Jordana y Sancho (2005).

distintas formas de gobernanza, entendidos como formas de configuración del poder en un espacio político acotado sectorialmente, constituye una vía para articular interpretaciones más complejas de la variedad de procesos políticos.

Por otra parte, las redes de actores también se pueden analizar cuantitativamente desde el punto de vista de sus relaciones objetivas no basadas en percepciones sino en intercambios de información, contactos personales, elementos compartidos, etc. que sirven como indicadores de la proximidad entre los actores y del tipo de relación que establecen, y que pueden ser medidos con precisión recogiendo información detallada mediante encuestas u otras fuentes de información (por ejemplo, flujos de comunicación o encuentros presenciales). Las formas estructurales identificadas a partir de estos datos pueden analizarse con precisión, identificando los espacios de mayor densidad de relaciones en la red, la centralidad de determinados actores y muchas otras características específicas –como el papel de las reglas formales de decisión, por ejemplo– que permiten una detallada comprensión de las capacidades de los actores para impulsar y ajustar sus preferencias sobre las políticas públicas en las interacciones que establecen². Los resultados obtenidos en este tipo de análisis no permiten inferencias deterministas sobre los resultados de las políticas, pero sí aportan unas explicaciones contextuales de gran utilidad para la interpretación de las posiciones y estrategias de los actores en el proceso político, y pueden contribuir a clarificar enormemente los análisis de interacciones críticas, que por la necesaria claridad de los modelos, a menudo se encuentran excesivamente simplificados.

Sin duda, las posiblemente exageradas expectativas teóricas planteadas por el análisis de las redes de políticas públicas, en el sentido de llegar a generar una teoría de éstas como forma de gobernanza, o concebir de forma determinista que sus estructuras podrían tener una cierta capacidad explicativa sobre los resultados de las políticas, no se han visto confirmadas en modo alguno; sin embargo, de tales aspiraciones están surgiendo nuevas formas de análisis del papel de los actores en las políticas públicas. Así, la capacidad de medir con precisión la estructura de las redes que forman los actores de las políticas públicas permite avanzar en la discusión de hipótesis más concretas relativas al papel de los contextos estructurales sobre los procesos de decisión, tanto los que se refieren a las percepciones y las reglas informales sobre el poder, como los que identifican los canales y formas de relación entre actores y su articulación dentro de las redes que forman. El futuro del análisis de las redes de actores en las políticas públicas depende en buena medida de cómo vayan surgiendo diseños de investigación más complejos que, con la ayuda de las técnicas del análisis de redes sociales, permitan explorar problemas más sofisticados de la relación entre estructura y acción en los procesos políticos.

Este número monográfico de la revista constituye una modesta aportación en la dirección arriba mencionada, con la inclusión de cinco estudios empíricos que

² Véase un detallado ejemplo sobre la estructura de relaciones entre las organizaciones del sector agropecuario en Santa Cruz, Bolivia (Porrás Martínez, 2001).

muestran distintas posibilidades de aplicación de métodos cuantitativos al análisis de las redes de políticas públicas, al tiempo que en sus diseños de investigación mantienen una conexión específica con alguno de los problemas teóricos ya señalados. Así, los autores plantean interpretaciones sobre las configuraciones que identifican en las redes de actores, más allá de la simple descripción factual, en diálogo con debates actuales sobre los procesos políticos y la articulación de intereses en las políticas públicas. Una característica adicional de este número monográfico es la discusión de temas vinculados con la realidad de las políticas públicas en España. Casi todos los trabajos, con una excepción, analizan temas relativos al caso español, bien tratado en su conjunto, bien comparando diversas comunidades autónomas. Por este motivo, sin duda este número monográfico constituye también una aportación al conocimiento específico de nuestra realidad política más cercana, lamentablemente aún poco explorada en lo que se refiere a los procesos de formación de sus políticas públicas.

En primer lugar, el artículo de Susana Borrás analiza el papel de la Comisión Europea como intermediario político en la tupida red de actores que configura las políticas públicas de dimensión europea en Bruselas. Su argumento consiste en mostrar que la Comisión es un actor central en estas redes, con una fuerte capacidad de intermediación en relación al resto de actores. Para ilustrar esta tesis, toma como caso de estudio dos sectores de políticas distintos, la estrategia de empleo europea, y la regulación de los organismos modificados genéticamente. Utilizando dos medidas distintas del papel de los actores en la estructura de las redes, su centralidad y su capacidad de intermediación, discute algunas hipótesis concretas sobre la capacidad de la Comisión Europea de mantener su papel como actor central para intermediar en diversas políticas públicas. Sus resultados muestran una clara visión de la estructura de relaciones en las redes de actores de las políticas europeas, y le permiten analizar los papeles sistemáticos que juegan los actores más prominentes.

A continuación, el artículo de Achim Lang, centrado en el ámbito español, aborda el tema de las organizaciones de intereses en el sector de las tecnologías de la información y la comunicación. Su propósito es entender cómo se ha desarrollado el mapa de asociaciones empresariales en las últimas décadas, identificando diversos patrones de evolución y diferenciación organizativa. El marco teórico empleado –sobre los procesos de evolución de las organizaciones de intereses– resulta innovador, lo que no impide que el empleo de conceptualizaciones clásicas como son las vinculadas a los modelos de carácter neo-corporativo sobre la representación de intereses. El artículo analiza la estructura de relaciones entre las diversas asociaciones identificadas, mostrando con precisión los diversos ejes de cooperación y conflicto que se encuentran presentes. Para esta finalidad, Lang se apoya en las técnicas de análisis de las redes sociales, lo que le permite medir las pautas de relación establecidas entre estas organizaciones. Es precisamente la aplicación clara y sistemática de estas técnicas lo que permite al autor discutir con exactitud sus hipótesis de trabajo y confirmar la adecuación del marco teórico empleado para explicar la representación de intereses empresariales en este sector.

También el trabajo de Laura Chaqués se centra principalmente, aunque no exclusivamente, en el nivel estatal, analizando la evolución reciente de la política farmacéutica en España. Su estudio discute el cambio de la política, la transformación de la estructura de actores y sus relaciones a lo largo de la última década. El estudio se centra en la influencia de las transformaciones institucionales experimentadas en este sector sobre la estructura de la red de actores en perspectiva multinivel, desde la influencia creciente de la política y las instituciones europeas en el sector, hasta el impacto del Estado de las autonomías. Así, la reconfiguración de la red de actores hacia un modelo más fragmentado se relaciona con la emergencia de nuevas instituciones que ocupan posiciones claves y transforman la propia estructura de la red. En este sentido, la interpretación teórica que aporta el estudio de Laura Chaqués, vinculando el estudio de las redes de políticas públicas con diversos modelos más generales de análisis de las políticas públicas, nos abre de forma sugerente un marco para el debate sobre qué puede aportar el análisis de redes a la interpretación de los procesos de cambio de políticas.

Por su parte, Jacint Jordana, Fabiola Motta y Andrea Noferini realizan un análisis de la implementación de las políticas de cohesión europea en dos comunidades autónomas españolas. Centrándose en el examen de la estructura de las redes de actores vinculados a esta política e identificando aspectos tales como la reputación, la centralidad de los actores o la estructura de relaciones informales que se establecen entre ellos, el propósito del artículo es el de observar las diferencias que se producen en un espacio institucional casi idéntico a la hora de implementar las políticas de cohesión europea, espacio éste que viene definido por los requisitos formales establecidos por la Comisión Europea y por el propio marco político español. Las variaciones y similitudes de las redes identificadas se relacionan con las características del capital social de las elites políticas en cada región, mostrándose la existencia de distintos patrones de elaboración de políticas. Un marco conceptual que identifica distintos tipos ideales de procesos de intermediación de intereses sirve a los autores para discutir y clarificar las diferencias observadas, planteado el debate en una perspectiva comparada de carácter más general.

Finalmente, el trabajo de Mentxu Ramillo estudia las redes de actores implicados en un sector de políticas públicas emergente y con unos perfiles poco definidos, como son las políticas para impulsar la Sociedad de la Información, con el propósito de observar la formación de tales redes, generando espacios comunes donde se definían e impulsaban políticas públicas determinadas. Su trabajo compara la articulación de los diversos tipos de actores en dos comunidades autónomas distintas, Cataluña y el País Vasco, con el fin de analizar las diferencias existentes y discutir las posibles causas de las variaciones observadas. Las técnicas utilizadas para este propósito también se basan en el análisis de las redes sociales, aunque en este caso identificando tipos de actores muy variados, tanto públicos como privados. La autora aplica diversas medidas para analizar la estructura de relaciones entre los actores, lo que le permite identificar múltiples dimensiones subyacentes a tal estructura: las percepciones sobre la influencia de los actores, los contactos directos entre ellos, y las temáticas en

torno a las que articulan sus relaciones. La comparación de los resultados obtenidos le permite identificar con precisión las importantes diferencias existentes entre las redes de actores de ambas comunidades autónomas, y apuntar su influencia sobre las políticas públicas llevadas a cabo en cada caso.

Aunque no es un tema central de ninguno de estos estudios, la perspectiva del gobierno multi-nivel se encuentra presente en casi todos ellos, al considerar que actores pertenecientes a otros niveles tiene una influencia importante en arenas políticas de niveles superiores o inferiores. Estos actores, y la discusión sobre su importancia, aparecen claramente identificados, y la estructura de los vínculos entre niveles de gobierno surge de forma patente, más allá de consideraciones generales, concretándose en actores específicos, que están presentes en diversos niveles al mismo tiempo. En su conjunto, por tanto, estos estudios apuntan también elementos sobre el funcionamiento efectivo del gobierno multi-nivel en España, desde una perspectiva empírica que destaca por la identificación de numerosas variaciones entre territorios, niveles y sectores. Sin duda, es ya el momento de dejar paso a los artículos, pero no sin antes agradecer a los colaboradores en este número monográfico su paciencia y confianza para compartir conmigo su tiempo y energía con el propósito de hacer realidad este proyecto común, combinando posiciones teóricas y métodos cuantitativos en el análisis de las redes de políticas públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adam, Silke y Kriesi, Hans-Peter (2007), "The Network Approach", en P. Sabatier, ed., *Theories of the Policy Process*, Westview Boulder.
- Borzel, T. (1998), "Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks", *Public Administration*, 46: 253-73.
- Dowding, K. (1995), "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach", *Political Studies*, 43: 136-158.
- Grote, J.R., Lang. A. y Schneider, V. (eds) (2008), *Organized interests in Changing Environments. The complexity of adaptation*, Houndmills: Palgrave.
- Hindmoor, A (1998), "The importance of being trusted: transaction costs and policy network theory", *Public Administration*, 46: 25-43.
- Jordana, J. (1995), "El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 3: 77-90.
- Jordana, J. y Sancho, D. (2005), "Policy Networks and Market Opening: Telecommunications Liberalization in Spain", *European Journal of Political Research*, 44 (4): 1-29.

- Kriesi, H.-P., Adam, S. y Margit, J. (2006), “Comparative analysis of policy networks in Western Europe”, *Journal of European Public Policy*, 13 (3): 341-361.
- Leifeld, P. (2007), *Policy Networks: A Citation Analysis of the Quantitative Literature*, Diplomarbeit, Department of Politics and Management, University of Konstanz.
<<http://www.ub.uni-konstanz.de/kops/volltexte/2007/2663>>
- Marin, B. y Mayntz, R. (1991), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Porras Martínez, J.I. (2001), “Policy Networks o redes de políticas públicas: una introducción a su metodología de investigación”, *Estudios Sociológicos* 19 (57): 721-745.
- Rhodes, R.A.W. (1990), “Policy networks. A British perspective”, *Journal of Theoretical Politics*, 2(3): 293-317.
- Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance. Policy Networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Schneider, V., Lang, A., Leifeld, P. y Gundelch, B. (2007), “Political Networks – A Structured Bibliography”. Universität Konstanz.
<www.polnet-school.info/download/PolNetw_StructBibliography.pdf>
- Thatcher, M. (1998), “The Development of Policy Network Analyses: From Modest Origins to Overarching Frameworks”, *Journal of Theoretical Politics*, 10 (4): 389-416.
- van Waarden, F. (1992), “Dimensions and Types of Policy Networks”, *European Journal of Political Research*, 21: 29-52.
- Zurbriggen, C. (2004), “Redes, actores e instituciones”, *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 30: 167-188.

G^a_pP

ESTUDIOS

La Comisión Europea como intermediario en las redes de políticas públicas

Susana Borrás

Resumen: *Las recientes transformaciones en el seno de la Unión Europea han estado ejerciendo una presión significativa en la función gestora de la Comisión Europea. Examinando su función de intermediación, este artículo se pregunta que clase de papel juega la Comisión en las interacciones políticas en Bruselas después del año 2000. Desarrollando un marco conceptual acerca de los papeles de intermediación en la política de la Unión, este artículo emplea una combinación de datos cualitativos y cuantitativos en un análisis empírico de dos casos extremos en los que la Comisión ha estado enredada en los últimos años. El artículo sostiene que los informes previos al “fallecimiento” de la Comisión fueron muy exagerados, porque ésta continúa jugando un papel de liderazgo en la gestión de interacciones entre múltiples actores a distintos niveles de gobernación. Los resultados empíricos muestran que la Comisión es un resistente intermediario central en las redes sociales.*

Palabras clave: *Comisión Europea, policy network, procedimiento de codecisión, método abierto de coordinación, Estrategia Europea de Empleo, organismos genéticamente modificados, intermediación de intereses.*

1. INTRODUCCIÓN

Descrita como el “motor de la integración europea”, no es aventurado afirmar que la etapa posterior a la era Delors ha demostrado ser turbulenta para la Comisión Europea en lo que, generalmente, se ha percibido como una pérdida de su previo papel de liderazgo. Una serie de escándalos vinculados a la seguridad alimentaria y con la mala gestión dio lugar a la primera dimisión jamás registrada en el Colegio de Comisarios en 1999, llevando a la Comisión a sus niveles históricos más bajos de confianza política y administrativa (Judge y Earnshaw, 2002) y obligándola a adoptar amplias reformas internas iniciadas inmediatamente después por Prodi (Metcalf, 2000). Además, la expansión del papel del Parlamento Europeo y la propagación del procedimiento de codecisión (Burns, 2004), parecen haber afectado a la posición relativa

de la Comisión en el proceso de toma de decisiones frente a otras instituciones de la UE. Del mismo modo, los “nuevos modos de gobernanza”, que intentan lograr la coordinación voluntaria de los Estados miembros y los actores privados en ausencia de una regulación supranacional, parecen socavar la posición de la Comisión en el seno de la Unión (Wincott, 2001).

El punto de partida de este artículo es que la prominente importancia de estos cambios y sus posibles repercusiones en la gestión y en la función burocrática de la Comisión, están reabriendo el tradicional debate académico sobre el papel de la Comisión. Esta labor debería hacerse partiendo de estudios y análisis empíricos para lo que, previamente, es necesario reexaminar los marcos analíticos existentes con sumo cuidado para mejorar su precisión conceptual y su capacidad analítica de exposición.

La principal cuestión que se aborda en este artículo es la naturaleza de la función desempeñada por la Comisión en las interacciones en Bruselas después del año 2000. Proporcionar respuestas fiables requiere un paso más en la clarificación conceptual del papel de intermediación. Con este propósito, se utiliza el análisis de redes sociales (*social network analysis*) para desarrollar una tipología específica de los papeles de intermediación; una tipología que constituye un marco analítico más amplio y más matizado para el estudio de las diferentes funciones de la Comisión y de su importancia específica en las redes de políticas públicas (*policy network*) en el ámbito de la UE.

Empleando una combinación de datos cuantitativos y cualitativos (datos relacionales cuantificados y entrevistas individuales, respectivamente), el artículo examina dos casos que han generado una gran tensión en la Comisión en los últimos años, en la medida en que han puesto en cuestión su rol convencional. Explorar la naturaleza de las funciones asumidas por la Comisión en el marco de estas dos destacadas circunstancias, puede proporcionar pruebas de la función de la Comisión en situaciones más triviales. Estos casos son el nuevo régimen regulador de los organismos genéticamente modificados (OGM) –denominados habitualmente organismos transgénicos–, aprobado en 2004, y la definición de las directrices comunes de la Estrategia Europea de Empleo (EEE) en 2003. El primero es muy interesante por ser el resultado directo de la pérdida de confianza del público y de los Estados miembros en la gestión de la Comisión de estas nuevas sustancias tras las secuelas de los escándalos alimentarios de finales de la década de los 90. Además, las demandas para establecer un nuevo régimen regulador de los OGM fueron explícitamente dirigidas para rediseñar el papel formal de la Comisión. El segundo caso es también muy interesante por dos razones; por un lado, la EEE está sujeta al “método abierto de coordinación”, una de las nuevas formas de gobernanza que sigue un muy novedoso procedimiento que no requiere una acción legislativa; y, por otro lado, la creación del EMCO (*Employment Committee/Comité de Empleo*), un poderoso comité formado por representantes nacionales para poner en marcha este método abierto de coordinación, ha relegado *prima facie* el papel de la Comisión en términos formales e informales. Ambas razones hacen que los casos seleccionados proporcionen un excelente campo empírico para

analizar en detalle el cambiante papel de la Comisión en los momentos decisivos a partir del año 2000.

2. LÍMITES PREVIOS PARA EL ANÁLISIS

A pesar de la masiva atención académica, el papel específico de la Comisión en el proceso de elaboración de las políticas públicas de la UE ha seguido siendo un tema muy controvertido desde los años 60 y aún hoy requiere una mayor investigación empírica (Nugent, 2000; Matlary, 2000; Dimitrakopoulos, 2004). El punto de partida convencional del enfoque intergubernamentalista es, en general, deductivo, centrándose concretamente en las condiciones específicas de las relaciones de los principales agentes responsables de la delegación de poderes. A partir de ahí, se identifican una serie de condiciones que limitan la autonomía de la Comisión en sus *vis-a-vis* con los Estados miembros. El principal argumento es que la Comisión está estructuralmente limitada por las opciones institucionales de los Estados miembros (Moravcsik, 1999; Garrett, 1992). En los últimos años, la Comisión ha estado limitada además por los sucesivos cambios en las relaciones interinstitucionales en la UE que han fortalecido sistemáticamente a los Estados (Majone, 2002). Un fortalecimiento que no es sólo estructural, sino que también es un resultado directo de su voluntad de confinar el vigor político de la Comisión en el período posterior a la era Delors (Kassim y Me-non, 2004). Aunque interesante, la prominencia del foco en cuestiones de delegación deja la aproximación intergubernamental mal preparada para estudiar las interacciones entre las instituciones de la UE y otros agentes no gubernamentales en las interacciones políticas, formales e informales, que tienen lugar en Bruselas con carácter previo a la toma de decisiones políticas. En otras palabras, los resultados de la investigación sobre la Comisión como un actor limitado, arrojan poca luz sobre la cuestión de qué tipo de papeles de intermediación desempeña la Comisión dentro de sus estrechos límites de actuación.

Los analistas de instituciones supranacionales proporcionan un punto de vista algo diferente, retratando a la Comisión en términos más autónomos. Destacan que, a pesar de la centralidad de los Estados miembros en la política de la UE, existen importantes lagunas en el control de los Estados miembros sobre el proceso de integración europea, principalmente con respecto a la formulación de políticas en el día a día (Pierson, 1998; Marcas *et al.*, 1997). Una de estas lagunas se produce precisamente en relación con la propia autonomía de las instituciones europeas, que tienden a seguir sus propias preferencias y a forjar alianzas con diferentes tipos de actores en la arena de la UE (Schmidt, 2004). Esta perspectiva abrió la puerta a una serie de análisis sobre la política emprendedora de la Comisión y sobre la interacción de la Comisión con los diversos actores protagonistas de la formulación de políticas en la UE, demostrando que la Comisión desempeñó un papel fundamental en la creación de redes de políticas públicas en la década de los 90. A la vista de las recientes transformaciones contextuales, este artículo pretende aclarar hasta qué extremo son válidas estas conclusiones.

Cram percibe a la Comisión como un “oportunista decidido” que domina la capacidad “para responder a las oportunidades en cuanto se presentan e incluso para facilitar la aparición de estas oportunidades” (Cram, 1997: 156). En una línea similar, Pollack sostiene que la Comisión está particularmente bien situada para ser un exitoso emprendedor de políticas dentro de la política de la UE. En primer lugar, porque tiene un conjunto de características clave que son muy importantes en términos relacionales, concretamente experiencia, habilidades de intermediación y persistencia institucional. En segundo lugar, porque disfruta del monopolio de iniciativa en los procedimientos legislativos formales, lo que supone una ventaja adicional con respecto a otras instituciones de la UE. Y en tercer lugar, porque goza de una posición central en las bien desarrolladas y densas redes de políticas públicas en Bruselas (Pollack, 1997: 126).

Siguiendo estos argumentos, otros autores describen la Comisión como una organización activa con un conjunto de técnicas distintas, cuya influencia relativa depende en gran medida de sus relaciones con su contexto político, en particular con los intereses no estatales involucrados en el ámbito de la política específica en juego (Christiansen, 2001).

Estos estudios han arrojado mucha luz sobre la integración de la Comisión en las interacciones políticas formales e informales. Sin embargo, no se han ocupado en absoluto del papel de intermediación de la Comisión, y si lo han hecho ha sido indirectamente. Es decir, el punto principal de los análisis anteriores ha sido enfatizar que la Comisión opera en las redes de políticas públicas y que éstas son importantes para explicar su posición política en relación a la formulación de políticas de la UE. Pero las cuestiones relativas a las funciones específicas que la Comisión desempeña y en qué medida estos roles han ido cambiando desde el año 2000 son temas que siguen estando inexplorados en gran medida. Cubrir estos puntos ciegos implica invertir la corriente de estudio y comenzar por buscar de herramientas analíticas específicas que ofrezcan criterios eficaces para evaluar el papel de la Comisión desde el año 2000¹.

La integración de la Comisión en una compleja red de relaciones a nivel supranacional está vinculada, en los estudios sobre la UE, a un conjunto de nociones analíticas con un enfoque basado en los actores, en concreto, en las *policy networks* o redes de políticas públicas. El estudio de las interacciones políticas informales en el proceso político y en el sistema general de gobernanza de la UE ha ido ganando cada vez ma-

1 Los motivos para elegir este lapso de tiempo se citan en la introducción de este artículo, en concreto, los turbulentos tiempos para la Comisión después de 1999 en relación con la dimisión de la Comisión Santer, la crisis de legitimidad debida a los escándalos sobre seguridad alimentaria asociados a la mala gestión de la Comisión y el surgimiento de modos alternativos de gobernanza tras la estrategia de Lisboa puesta en marcha en el año 2000 (en particular, el método abierto de coordinación), todos los cuales parece que socavaron la posición central de la Comisión a partir del año 2000. Por otra parte, la ampliación a 25 miembros en 2004 y posteriormente a 27 en el año 2007, es otra poderosa razón para investigar el papel de la Comisión después del año 2000.

por atención académica en el ámbito de los estudios sobre la UE. Peterson (2004) sostiene que la razón que subyace detrás de esta atención académica acumulada es que la naturaleza del sistema político de la UE se presta a ello; uno, porque se caracteriza por una elevada división en las áreas de políticas sectoriales; dos, porque los expertos y las organizaciones no gubernamentales tienen una gran relevancia en el proceso informal de elaboración de políticas; y tres, porque hay “un extraordinario y complejo laberinto de comités que dan forma a las opciones de las políticas” (Peterson, 2004: 118). No existen teorías completas sobre las *policy networks* ni en la tradición anglosajona ni en la germánica, pero, sin embargo, la metáfora de las redes ha sido útil analíticamente para intentar establecer la causalidad existente entre las características de las redes de políticas públicas y los resultados de las políticas sectoriales particulares (Börzel, 1998). En otras palabras, los analistas se han mostrado particularmente interesados en determinar en que medida la estructura precisa de una red de políticas públicas ayuda a explicar los resultados de las políticas en particular, por ejemplo, en el ámbito de la política tecnológica, la política agrícola o la política de cohesión (Peterson, 1991; Daugbjerg, 1999; Ansell et al., 1997).

El estudio de la estructura de las redes de políticas públicas y su impacto en las políticas ha estado muy inspirada por las primeras obras de Rodhes sobre política británica (Rodhes, 1990), centrado principalmente en la cuestión del grado de integración en la red y la dinámica de exclusión-inclusión dentro de ella. El continuo de Rodhes entre dos extremos ideales de unas “comunidades de políticas públicas” altamente integradas y muy exclusivas, por un lado, y unas “redes de problemas” débilmente integradas e inclusivas, por otro, ha demostrado ser una herramienta útil para caracterizar la estructura de una red en particular y, por ende, para su utilización como una variable independiente que explique los resultados de las políticas. La hipótesis comprobable subyacente en los análisis de las redes de políticas públicas en los estudios sobre la UE ha sido que cuanto más integrada y exclusiva sea la “comunidad de políticas”, menos radical será el cambio en la política concreta. “Dicho de otro modo, los resultados de las políticas de la UE vienen determinados en función de cuan integradas y exclusivas sean las redes de políticas específicas y en función cuanto sean mutuamente dependientes los actores que intervienen en la red. Debemos esperar diferentes tipos de resultados en sectores firmemente integrados y donde cabalísticas *comunidades de políticas* son los guardianes del orden del día, como es el sector farmacéutico o el agrícola, que en aquellos sectores poblados por *redes de problemas* dictatorialmente limitadas, tales como la política de medio ambiente” (Peterson, 2004b: 124). Sin embargo, por muy interesante que pueda ser centrarse en la densidad, el análisis de las redes de políticas públicas en los estudios de la UE, debe dar un paso más allá del mero estudio de las redes como tales y profundizar en la posición relativa de determinados actores dentro de las mismas. Esta perspectiva sobre los actores individuales es especialmente necesaria en vista de la investigación actual sobre la Comisión, y es particularmente interesante si se consideran los diferentes papeles de la Comisión en las distintas áreas de las políticas de la UE y su cambiante centralidad en el contexto de las nuevas tendencias de gobernanza frente a las otras instituciones de la UE y los Estados miembros (Calonge Velásquez, 2004).

Los límites analíticos de los enfoques anteriores, por lo tanto, reclaman más esfuerzos para avanzar hacia un marco analítico más preciso capaz de ofrecer resultados exactos sobre la naturaleza de los papeles de intermediación realizadas por la Comisión desde el año 2000. Con este propósito, el siguiente apartado desarrolla un marco basado en una tipología de las funciones de intermediación, contextualizando estas funciones en el proceso de toma de decisiones en la UE y en la identificación de tres características organizativas internas de la Comisión que ayudan a explicar cómo esta institución ha desarrollado los papeles de intermediación en esta cuestión.

3. LAS FUNCIONES DE INTERMEDIACIÓN DE LA COMISIÓN: EL MARCO CONCEPTUAL

Generalmente se entiende por intermediación (*brokerage*) la posición intermedia que adopta un actor entre otros dos agentes, que son denominados respectivamente el “remitente” y “el receptor”. El estudio de las posiciones de intermediación de los diferentes actores en las redes proporciona información a dos niveles. En primer lugar, es capaz de captar el rol o roles específicos que los diferentes actores han asumido y su posición central relativa en la red; y, en segundo lugar, ofrece nuevas percepciones interesantes en relación a los tipos de flujos más destacados que tienen lugar en la red en su conjunto. Estudiar la posición de la Comisión en el seno de estas interacciones en las redes permite conocer el papel de la institución en el proceso político desde el punto de vista de la gestión de las políticas (Laffan, 1997; Talleberg, 2002; Pollitt y Bouckaert, 2004), y que contrasta con los enfoques que contemplan a la Comisión como una organización de red en sí misma (Metcalfe, 1996).

En 1989, Gould y Fernández propusieron una interesante tipología conceptual con cinco tipos distintos de roles de intermediación (Gould y Fernández, 1989). Trabajando principalmente con métodos cuantitativos de análisis de redes sociales, estos autores dividieron a los actores de las redes en diferentes grupos de acuerdo con sus rasgos comunes. Los papeles de intermediación se definen sobre la base de la interacción entre los actores dentro y fuera de estos grupos de acuerdo con la identidad del remitente y el receptor. En concreto, Gould y Fernández proponen los siguientes cinco roles de intermediación: el coordinador, el guardián, el representante, el consultor y el enlace. El de *coordinador* es el papel que se juega cuando el remitente, el receptor y el intermediario son del mismo grupo; el de *guardián*, cuando el remitente es de un grupo diferente y el receptor y el intermediario son del mismo grupo; el de *representante*, cuando el remitente y el intermediario son del mismo grupo pero el receptor es de un grupo diferente; el de *consultor* cuando el remitente y el receptor son del mismo grupo, pero el intermediario es de otro grupo; y, finalmente, el de *enlace* cuando los tres actores, a saber, el remitente, el receptor y el intermediario pertenecen a tres grupos diferentes.

CUADRO 1

Papeles de intermediación de acuerdo con el grupo de origen del remitente, del receptor y del intermediario

<p>Coordinador</p> <p>Remitente---Intermediario---Receptor (A = mismo grupo)</p> <p>A----- A -----A</p>
<p>Guardián</p> <p>Remitente---Intermediario---Receptor (A y B = grupos distintos)</p> <p>B----- A -----A</p>
<p>Representante</p> <p>Remitente---Intermediario---Receptor (A y B = grupos distintos)</p> <p>A----- A -----B</p>
<p>Consultor</p> <p>Remitente---Intermediario---Receptor (A y B = grupos distintos)</p> <p>A----- B -----A</p>
<p>Enlace</p> <p>Remitente---Intermediario---Receptor (A, B y C = grupos distintos)</p> <p>A----- A -----C</p>

Fuente: Gould y Fernández (1989).

Estas cinco definiciones se han elaborado deductivamente y recogen todas las combinaciones posibles sobre el origen del grupo del remitente, del intermediario y del receptor de las interacciones. Es importante resaltar que las interacciones se producen en un único de único sentido, donde el remitente nos ha indicado que se ha puesto en contacto con otra organización, y el receptor es la organización a la que tales contactos se han dirigido.

Con el fin de que sea plenamente operativa en el ámbito de los estudios sobre la UE, es preciso realizar una aclaración conceptual adicional en relación con los grupos dentro de las redes de políticas públicas europeas. Las redes de políticas públicas en la UE están formadas por complejas interacciones entre muy diversos tipos de acto-

res grupales que a su vez pueden dividirse en diferentes subgrupos. El Grupo más importante es el formado por las instituciones más relevantes de la UE: la Comisión, el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros y el Tribunal Europeo de Justicia. Un segundo grupo está formado por organismos menos relevantes de la UE, tales como el Comité Económico y Social, el Tribunal de Cuentas, el Comité de las Regiones, el Defensor del Pueblo, etc., que comparten en común con las anteriores el hecho de tener atribuidas tareas específicas y constitucionalmente definidas en el proceso de formulación de políticas de la UE. Junto a estos dos grupos, existen toda una serie de grupos de diferente tamaño formados por *stakeholders* del sector privado en el área de la política correspondiente (interlocutores sociales, asociaciones industriales y de empresas, grupos con intereses medioambientales, asociaciones de consumidores, oficinas de representación infranacionales, etc.).

Las prerrogativas formales de las instituciones de la UE en el proceso de formulación de políticas significa que este grupo particular posee una especial importancia en el conjunto de la red, principalmente porque es en este contexto donde las decisiones finales son adoptadas. Naturalmente, las interacciones políticas dentro de la red tenderán a estar dirigidas a ejercer el máximo posible de influencia política sobre este grupo en particular. Del mismo modo, la posición específica y los papeles de intermediación asumidos por cada una de las instituciones de la UE en este grupo no sólo sacarán a la luz los diferentes puestos clave dentro de la red, sino que también tendrá efectos importantes sobre los resultados de las políticas. Dado que el presente estudio está interesado en la cuestión del cambiante papel de la Comisión, es necesaria una aclaración conceptual más con respecto a las diferentes fortalezas de los papeles de intermediación en las redes de políticas públicas de la UE.

Como ponen de relieve las anteriores definiciones de los papeles de intermediación, el coordinador es un actor que desempeña su papel dentro de un grupo específico. En términos generales, la oportunidad de la Comisión para desplegar tal función de coordinación dentro de su grupo específico (el formado por las instituciones más importantes de la UE) depende en gran parte de qué tipo de prerrogativas formales tenga este organismo en el proceso de toma de decisiones y en especial en los procedimientos legislativos (si bien no hay que olvidar las interacciones informales). El papel del “coordinador” es importante por dos razones; en primer lugar, porque el “coordinador” goza de una superior presencia política y visibilidad, ya que la mayor parte de las otras instituciones lo han elegido como un intermediario valioso; y, en segundo lugar, porque el “coordinador” está en una posición más favorable para gestionar el contenido y la orientación de los flujos de información dentro del grupo. El papel de “guardián” es también un muy importante papel de intermediario. El guardián está en una posición clave para controlar el flujo de información procedente de agentes de otros grupos hacia su propio grupo, lo que adquiere especial relevancia en el caso de la Comisión Europea, habida cuenta del papel central de intermediación entre la variedad de grupos formados por interesados privados y el grupo formado por las principales instituciones europeas.

En contraste con la gran importancia del “coordinador” y del “guardián”, el papel de intermediación del “representante”, del “consultor” y del “enlace” son notablemente más débiles en particular en el contexto de las redes de políticas públicas de la UE y, en particular, desde la perspectiva de la Comisión. En estos tres roles la Comisión actúa como intermediario en relación con flujos que son políticamente menos relevantes, ya que el destinatario no es el grupo central de instituciones de la UE donde se adoptan finalmente las decisiones, sino otros grupos. En consecuencia, estas interacciones tienen una capacidad limitada para ejercer influencia sobre las decisiones, y el intermediario (la Comisión, en este caso) cumple más una función de comunicación de las instituciones de la UE con el resto de actores de la red de políticas públicas.

En la anterior conceptualización de los cinco papeles de intermediación en el proceso de toma de decisiones en la UE, hay un entendimiento explícito de que no todos estos papeles son igualmente relevantes o fuertes en términos políticos. Si los colocamos en una dicotomía imaginaria, “coordinador” y “guardián” son las formas más fuertes de intermediación en la red de políticas públicas, ya que sus respectivas posiciones les permiten ejercer una notable influencia política (Figura 1).

FIGURA 1

Papeles de intermediación fuertes y débiles en la formulación de políticas públicas de la UE

Coordinador Guardián	Representante Consultor Enlace
<i>Intermediación fuerte</i>	<i>Intermediación débil</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de Gould y Fernández (1989).

La posición relativa de la Comisión en las redes, con papeles de intermediación más fuertes o más débiles y con mayor o menor centralidad, depende en gran medida de tres características organizativas internas. En primer lugar, de su capacidad para desarrollar un liderazgo político moral, que se define aquí como la capacidad de persuadir a los diversos actores en la obtención de resultados que demandan consenso, o al menos resultados de compromiso. Esto es de suma importancia en la compleja configuración política de la UE, en la que el grado de diversidad entre Estados y entre actores es muy grande. En segundo lugar, la aptitud de la Comisión para explotar su capacidad institucional en cuanto a los conocimientos de su personal. Este factor es particularmente importante en contextos con un alto contenido científico y técnico, donde la movilización efectiva de los recursos interiores de conocimiento es esencial para el cumplimiento de papeles de intermediación fuertes. Por último, pero no por ello menos importante, los papeles de intermediación de la Comisión y su preponderancia también dependerán del despliegue exitoso de su competencia como gestor, en concreto, la forma en que la organización sea capaz de procesar múltiples fuentes

de información y canalizar de forma selectiva esta información en relación con propósitos estratégicos determinados.

Las cambiantes condiciones reseñadas en la introducción de este artículo han situado a la Comisión bajo presión. Es por ello razonable preveer, al menos, dos rasgos en su actuación como intermediario en las redes de políticas públicas de la UE, que pueden ser formuladas como dos hipótesis. La primera sería que otros organismos (ya sean actores o instituciones) han cuestionado la posición de la Comisión como el intermediario más importante. Y la segunda se relaciona con el tipo de papeles de intermediación desempeñados por la Comisión. Se podría esperar que la Comisión tenga tendencia a desempeñar papeles de intermediación que son débiles, es decir, papeles de intermediación que son principalmente de “representante”, “consultor” y/o “enlace”.

Con el fin de comprobar estas dos hipótesis, los siguientes apartados desarrollan un análisis basado en datos cuantitativos y cualitativos los casos anteriormente señalados: la regulación de los OGM y la Estrategia Europea del Empleo. El método cuantitativo sigue el llamado “análisis de redes sociales”, que utiliza mediciones estadísticas en el estudio de datos relacionales (Cuadro 2). El análisis de redes sociales tiene una larga tradición en las ciencias sociales, en particular en el campo de la Sociología, y su uso en la Ciencia Política y de la Administración es cada vez mayor. En consonancia con esta tradición, el presente estudio realiza una serie de mediciones seleccionadas de posiciones centrales y de papeles de intermediación en ambas redes. Los datos cualitativos, recopilados en forma de una serie de entrevistas individuales con los principales interesados e instituciones de la UE, se han utilizado para triangular y complementar los resultados cuantitativos².

CUADRO 2

Fuentes de los datos de los dos casos en estudio

	Cuestionarios de red válidos (datos cuantitativos)	Entrevistas individuales (datos cualitativos)
Caso OGM	34 cuestionarios de red válidos <ul style="list-style-type: none"> • 6 Miembros del Parlamento Europeo • 2 Representantes nacionales • 3 Funcionarios de la Comisión • 4 Asociaciones de consumidores • 8 Asociaciones industriales • 4 Asociaciones medioambientales • 4 Asociaciones agrícolas • 2 Expertos científicos • 1 ONG de ayuda al desarrollo 	17 entrevistas <ul style="list-style-type: none"> • 5 Miembros del Parlamento Europeo • 1 Representante nacional • 2 Funcionarios de la Comisión • 2 Asociaciones de consumidores • 3 Asociaciones industriales • 1 Asociación medioambiental • 2 Asociaciones agrícolas • 1 Experto científico

ESTUDIOS

² Véase Borrás y Olsen (2006) para una discusión metodológica detallada sobre la combinación de datos cuantitativos y cualitativos para el análisis de redes en los estudios sobre la UE.

CUADRO 2 (cont.)

Fuentes de los datos de los dos casos en estudio

	Cuestionarios de red válidos (datos cuantitativos)	Entrevistas individuales (datos cualitativos)
Caso EEE	17 cuestionarios de red válidos <ul style="list-style-type: none"> • 2 Miembros del Parlamento Europeo • 4 Comité de Empleo • 3 Comisión • 2 ETUC • 1 UNICE • 1 CEEP • 1 DA • 1 Comité de las Regiones • 1 Comité Económico y Social • 1 EAPN 	13 entrevistas <ul style="list-style-type: none"> • 2 Miembros del Parlamento Europeo • 3 Comité de Empleo • 1 Comisión • 2 ETUC • 1 UNICE • 1 CEEP • 1 DA • 1 Comité de las Regiones • 1 EAPN

Fuente: Elaboración propia. Los datos para el caso OGM se recopilaron entre septiembre y diciembre de 2004, mientras que los relativos al caso EEE se recogieron entre enero y junio de 2005.

En los cuestionarios de red, los encuestados proporcionaron información relativa a las organizaciones con las que interactúan regularmente. No se les pidió que evaluaran los diferentes papeles de intermediación de la Comisión, sino sólo que proporcionaran información sobre las otras organizaciones con las que mantenían contactos regulares. A los datos relacionales se les asignó un valor binario (valores 0-1) y se agruparon en dos matrices para los casos OGM y EEE, de 18x18 y 10x10 organizaciones, respectivamente. Los cuestionarios fueron recogidos bien a continuación de la entrevista individual o bien fueron remitidos por correo. Las entrevistas individuales constaban de preguntas abiertas y amplias que produjeron más información cualificada acerca de las interacciones.

Las mediciones del análisis de redes sociales se realizaron utilizando el programa UCINET-6. El tamaño de la “egored” y la centralidad “betweenness” se midieron utilizando la matriz binaria como única fuente. Las mediciones de la intermediación se realizaron utilizando la matriz como fuente y como vector de partición, un archivo de atributos con la división de las organizaciones en los diferentes grupos.

4. LA COMISIÓN EN LA RED DE POLÍTICAS PÚBLICAS OGM

La configuración de un nuevo marco regulador para el lanzamiento al mercado –y al medio ambiente– de los organismos transgénicos (OGM) fue un tema polémico en la política de la UE (Pollack y Shaffer, 2005). Estos organismos, que son modificados a través de sofisticados métodos (que en ocasiones implican la transferencia de genes de otras especies naturales), fueron objeto del escrutinio público debido a las incertidumbres científicas en torno a su seguridad para el medio ambiente y para los consumidores.

El debate europeo sobre los OGM tuvo lugar inmediatamente después del estallido de las crisis sobre la EEB (enfermedad de las vacas locas) y sobre las dioxinas y la seguridad alimentaria. La principal fuente del descontento por los OGM en Europa fue la estructura del procedimiento de aprobación a nivel de la UE, que no se consideraba que fuera transparente ni que estuviese basado en pruebas científicas suficientes. Como resultado de estas tensiones, la UE impuso una moratoria de facto en 1998 a la aprobación de los OGM hasta que se estableciera un nuevo marco regulador. El proceso posterior de toma de decisiones sobre estas nuevas normas se llevó a cabo en medio de un clima político muy tenso entre las partes interesadas (asociaciones industriales, de consumidores, de medio ambiente, agrícolas y ONG's de ayuda al desarrollo), con posiciones nacionales muy afiejadadas y con un Parlamento Europeo muy dividido. Además de crear procedimientos de aprobación más transparentes, la normativa final se apoyó mas en los intereses de los consumidores que en la protección del medio ambiente, ya que en los nuevos requisitos de etiquetado se siguió la filosofía de “la elección del consumidor” (Skogstad, 2003).

El aspecto más interesante de este caso es que la Comisión era al mismo tiempo parte del problema (porque estaba bajo presión) y parte de la solución (porque tenía que iniciar el proceso legislativo que siguió al procedimiento de codecisión). Formalmente la Comisión conservó el monopolio de la iniciativa. No obstante, la resolución del “enigma” de los OGM exigió mucho más que el ejercicio de poderes formales. Requirió un mínimo grado de liderazgo moral a fin de alcanzar un compromiso entre los muy variados y complejos intereses, un alto grado de capacidad institucional, dadas características técnicas y el conocimiento intensivo de esta política, y una amplia dosis de capacidad gerencial dado el tamaño de la de red de políticas públicas.

Midiendo las puntuaciones de los papeles de intermediación desempeñados por los 18 actores en la matriz, la Tabla 1 pone de manifiesto varios aspectos interesantes. La Comisión consigue las puntuaciones más altas en la mayoría de las funciones de intermediación, lo que significa que es el intermediario más destacado en la red OGM, como se indica por el número total de las puntuaciones. Así, a pesar de las turbulencias en torno a la toma de decisiones relativas a la regulación de los OGM, la Comisión consiguió evitar ser sustituida por otras instituciones u organizaciones. Dicho esto, merece la pena destacar que la Comisión desempeñó principalmente el papel de guardián y representante de los flujos entre su propio grupo de instituciones de la UE y los otros actores interesados, pero no jugó ningún papel de coordinación dentro del grupo de instituciones de la UE.

TABLA 1

Puntuaciones de intermediación en la red OGM

Tipo de organización	Organizaciones	Coordinación	Guardián	Representante	Consultor	Enlace	Total
Instituciones UE	Comisión	0	13	13	4	78	108
	Parlamento Europeo	0	9	9	2	36	56

TABLA 1 (cont.)

Puntuaciones de intermediación en la red OGM

Tipo de organización	Organizaciones	Coordinación	Guardián	Representante	Consultor	Enlace	Total
Asesores científicos	Asesor independiente A	0	0	0	0	2	2
	Asesor independiente B	0	0	0	0	0	0
Organizaciones agrarias	COPA-COGECA	0	10	10	2	34	56
	IFOAM	0	3	3	0	6	12
	Demeter	0	1	1	0	2	4
Organizaciones industriales	COCERAL	0	0	0	0	0	0
	Euro-commerce	2	10	10	0	0	22
	Europabio	2	14	14	0	12	42
	FEDIOL	0	1	1	0	0	2
Organizaciones de consumidores	Euro Coop	0	1	1	2	52	56
	BEUC	0	1	1	0	54	56
Organizaciones medioambientales	EEB	0	1	1	0	10	12
	Friends of the Earth	0	2	2	0	22	26
	Greenpeace	0	5	5	0	40	50
ONGs	X-minus-Y	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia.

El estatus de la Comisión como el principal intermediario en la red debe situarse en perspectiva a la hora de examinar la naturaleza de los papeles de intermediación que desempeña. La suma de las puntuaciones como “coordinador” y “guardián” son inferiores a las de “representante” y “consultor” juntas³. A pesar de la ligera distancia numérica, se trata de una diferencia significativa porque las mediciones se llevan a cabo en términos de puntuaciones absolutas, es decir, por el número de veces que otros actores han posicionado a la Comisión en ese papel de intermediación. Por lo tanto, estos resultados parecen confirmar la primera hipótesis: que la Comisión está realizando papeles de intermediación que son más débiles en términos de influencia política. No obstante, teniendo en cuenta todas las puntuaciones a la vez, la Comisión tiene las tasas más altas, lo que apunta a la centralidad de la Comisión en el conjunto de la red. La Tabla 2 corrobora esta última observación, lo que indica que la Comisión retiene su

³ Las puntuaciones como “enlace” no se incluyen en esta medición porque pueden distorsionar las posiciones en cuanto las formas de intermediación fuertes y débiles dado que hay un gran número de subgrupos y por lo tanto “enlace” obtendría sistemáticamente altas puntuaciones distorsionando la posición relativa de la Comisión.

posición central, aunque seguida de cerca por otros actores, en particular por el Parlamento Europeo. El análisis del tamaño de la “egored” y de la centralidad “betweenness” son medidas adicionales interesantes que arrojan más luz sobre la centralidad de la Comisión, independientemente de sus diferentes puntuaciones de intermediación.

TABLA 2
Centralidad de los actores en la red OGM

Tipo de organización	Organizaciones	Tamaño de la “egored”*	Centralidad “betweenness”**
Instituciones UE	Comisión	17	16,743
	Parlamento Europeo	15	3,238
Asesores científicos	Asesor independiente A	9	0,061
	Asesor independiente B	1	0,000
Organizaciones agrarias	COPA-COGECA	15	3,238
	IFOAM	11	0,686
	Demeter	10	0,143
Organizaciones industriales	COCERAL	6	0,000
	Euro-commerce	12	1,216
	Europabio	13	2,457
	FEDIOL	8	0,061
Organizaciones de consumidores	Euro Coop	15	3,544
	BEUC	15	3,348
Organizaciones medioambientales	EEB	12	0,472
	Friends of the Earth	13	1,415
	Greenpeace	14	3,021
ONGs	X-minus-Y	6	0,000

* Puntuación absoluta.

** Porcentaje.

Fuente: Elaboración propia.

El tamaño de la “egored” es una medición de la cifra absoluta de los otros actores en la red que han señalado a ese actor como receptor de sus interacciones, incluyendo la propia. La importancia de la Comisión es la más elevada en la red, alcanzando puntuaciones de 17 en una matriz formada por 18 agentes. Sin embargo, este resultado no puede ser exagerado, ya que es esencial apuntar la relevancia de otros actores, particularmente el Parlamento Europeo, COPA-COGECA (agricultores), BEUC (consumidores), Euro-coop (consumidores) y Greenpeace (medio ambiente). La centralidad “betweenness” ofrece una medición de más sutil sobre la centralidad y pue-

de calificar mejor los resultados anteriores al medir las puntuaciones intermedias de cada actor como un porcentaje de todas las otras interacciones dentro de la red independiente de la dirección de los vínculos. Se asume que cuanto más dependan los actores de otro actor específico para hacer las conexiones, más favorecida será la posición de este actor, independientemente de los papeles de intermediación. En este sentido, la Comisión tiene una posición primordial en contraste con otros agentes, lo que indica el papel central desempeñado por esta institución.

Los resultados de las Tablas 1 y 2 revelan características importantes de otros actores cruciales en la red OGM, por ejemplo, la centralidad del Parlamento Europeo, que ha obtenido unas puntuaciones particularmente elevadas. Esto puede explicarse por su posición en el procedimiento de codecisión, pero también por el activismo de muchos miembros del Parlamento en esta materia. Volviendo al papel de la Comisión en las interacciones a nivel de la UE, los datos anteriores indican que la Comisión tiene un perfil de intermediación relativamente débil en la red de OGM (más “representante-consultor” que “coordinador-guardián”), pero a pesar de ello, goza de una relativa centralidad y de presencia en el conjunto de la red, ya que la mayoría de los flujos de interacción pasan por esta institución. A fin de comprender esto, podríamos recordar de nuevo su grado de liderazgo político moral, la capacidad institucional y las competencias gerenciales.

En las primeras etapas del proceso de formulación de la política, la Comisión trasladó el terreno de los OGM de la DG de Agricultura a la DG Sanco (Sanidad y Protección del Consumidor), lo que representó un movimiento político muy significativo. Las entrevistas aportan pruebas de la existencia de una visión positiva entre la mayoría de los actores políticos sobre la DG Sanco. Con toda probabilidad, esto permitió a la Comisión ejercer un relativo (aunque débil) grado de liderazgo moral, que se refleja en sus papeles de intermediación débil como “coordinador” y “guardián”. La DG Sanco favoreció un modelo de actitud política de “la seguridad primero” en un nada disimulado intento de recuperar la confianza de los Estados miembros más críticos (en particular Alemania, Austria, Italia, Grecia y Luxemburgo) y de los actores escépticos sobre los OGM. Sin embargo, alcanzar un acuerdo de compromiso no fue tarea fácil. La mayoría de los entrevistados señalaron que los debates políticos se llevaron a cabo en un clima de disputas constantes y con tendencia a ser muy emocionales.

La cuestión de la regulación de los OGM es muy compleja por lo menos en tres dimensiones técnicas: científica, jurídica (el complejo conjunto de normativas nacionales y de la UE relacionadas con los OGM) y de procedimiento (el procedimiento de aprobación recae en parte en el marco del procedimiento de “comitología”). Navegar a través de este laberinto fue un gran reto para todos los actores políticos, en particular para aquellos con una débil capacidad institucional y aquí, la Comisión se situó en el ojo del huracán. Gozaba de un fuerte conocimiento interno sobre los tecnicismos jurídicos y de procedimiento y, simultáneamente, disponía de un fuerte conjunto de recursos externos para explotar el conocimiento científico. El Parlamento Europeo era mucho más débil en estas tres dimensiones y los Estados miembros sa-

bían relativamente poco acerca de los marcos normativos de los demás. Por lo tanto, es muy probable que la Comisión maximizara esta situación políticamente y esto podría explicar por qué la Comisión se mantuvo en el centro de la intermediación política, a pesar de su debilitado papel como “coordinador” y “guardián”.

La red de políticas públicas OGM era una red muy amplia. Dado que esta cuestión trasciende varios ámbitos de políticas (la política agrícola, la de protección de los consumidores, la industrial, la del medio ambiente, etc.), movilizó un abanico de actores con intereses inusualmente amplio. El tamaño y la densidad de una red de políticas públicas no son cuestiones triviales, ya que establecen las condiciones para la intermediación, lo que significa que cuanto más grande y densa sea de la red, más difícil será ejercer las funciones de intermediación fuerte, en particular la de “coordinador”. La competencia gerencial de la Comisión y, en concreto, la forma en que esta organización procesa las múltiples fuentes de información y las canaliza de manera selectiva, se sometió a prueba dada la multiplicidad de fuentes y de receptores de información. Los funcionarios de la Comisión entrevistados para este estudio indicaron que recibieron información en abundancia que procesaron y canalizaron de manera selectiva, transmitiéndola probablemente aplicando una solución “a gusto del consumidor”. Del mismo modo, la alta densidad de las interacciones en el conjunto de la red limitaron la capacidad de la Comisión para desempeñar papeles de intermediación más fuertes, en particular como “guardián”.

5. LA COMISIÓN EN LA ESTRATEGIA PARA EL EMPLEO

El papel de la Comisión es muy diferente en el segundo caso de estudio. La Estrategia Europea de Empleo (EEE) es una política relativamente nueva en el contexto de la UE. Desarrollada progresivamente desde 1997 en medio de una preocupación generalizada por los altos niveles de desempleo en toda Europa, la EEE no implica transferencia alguna de competencias normativas desde el nivel nacional al nivel de la UE. En su lugar, se basa en la coordinación voluntaria y abierta de las políticas de los Estados miembros para con diferentes aspectos del mercado laboral en busca del incremento y la mejora del empleo (Goetschy, 2003). La decisión y ejecución de la estrategia siguen el “método abierto de coordinación” (MAC), un procedimiento en el que la Comisión está lejos de disfrutar de las prerrogativas del Tratado de las que dispone en los procedimientos legislativos convencionales del “método comunitario” (Borrás y Jacobsson, 2004; Zeitlin, 2005). En muchos sentidos, el MAC es la prueba de fuego de la capacidad de la Comisión para ejercer papeles de intermediación fuerte. En contraste con las controversias relacionadas con los OGM, en las que la Comisión fue siempre parte de la solución, en el MAC la Comisión corre el riesgo de ser parcialmente marginada, especialmente por el hecho de que la EEE es un proceso muy dominado por los Estados miembros, que están representados en el Comité de Empleo⁴, un comité es-

4 El Comité de Empleo es el comité más importante en esta área política formado por representantes de los Estados miembros. Se ha incluido como actor único porque el análisis de los papeles de intermediación contempla la posición institucional frente a otras instituciones. La accesibilidad a los

pecialmente diseñado y muy poderoso. El bajo perfil del Parlamento Europeo y el inexistente papel del Tribunal Europeo de Justicia implican que hay muy pocas interacciones interinstitucionales en las que la Comisión pueda actuar como intermediario.

La evidencia empírica resulta muy interesante en este sentido, ya que parece desmentir en parte la hipótesis de una Comisión marginada. Las mediciones de intermediación de la Tabla 3 ofrecen datos sobre los diferentes papeles de intermediario de las organizaciones que participaron directamente en el establecimiento de las directrices sobre la EEE en 2003.

TABLA 3

Puntuaciones de intermediación en la red de políticas públicas EEE

Tipo de organización	Organizaciones	Coordinador	Guardián	Representante	Consultor	Enlace	Total
Instituciones de la UE	Comisión	2	9	9	6	24	50
	Comité de Empleo	0	0	0	0	2	2
	PE	0	0	0	0	0	0
Interlocutores sociales	ETUC	0	2	2	0	2	6
	DA	0	0	0	0	0	0
	CEEP	0	2	2	2	0	6
	UNICE	4	4	4	0	2	14
Otros interesados	EAPN	0	0	0	0	0	0
Instituciones menores UE	CoR	0	0	0	0	0	0
	CESE	0	0	0	0	2	2

Fuente: Elaboración propia.

La suma de las puntuaciones de los papeles de la Comisiones como “representante” y “consultor” son más elevadas que las que obtiene como «coordinador» y “guardián” juntas. Al igual que en el caso OGM, estos resultados sugieren que, en términos relativos, la Comisión ha desempeñado principalmente papeles de intermediación débiles en la red de políticas en torno a directrices de la EEE. Sin embargo, es importante subrayar que, en contraste con el anterior caso OMG, la Comisión ejerció un inesperado pero claro papel de coordinador dentro del grupo de instituciones de

membros del Comité hizo bastante fiable la recopilación de datos. Desgraciadamente no fue así en el caso de los organismos transgénicos donde los representantes nacionales en el comité correspondiente no estuvieron disponibles para entrevistas o para recabar datos cuantitativos en relación con sus interacciones institucionales.

la UE. Volveremos a ello más adelante. Por otra parte, el total de las puntuaciones de la Tabla 3 y las distintas mediciones de la Tabla 4 revelan sistemáticamente a la Comisión en el núcleo del conjunto de la red EEE.

TABLA 4

Distintas mediciones sobre la centralidad de los actores en la red EEE

Tipo de organización	Organizaciones	Tamaño de la "egored"	Centralidad "betweenness"
Instituciones de la UE	Comisión	8	41,667
	Comité de Empleo	3	0,926
	PE	4	0,000
Interlocutores sociales ⁶	ETUC	5	5,556
	DA	1	0,000
	CEEP	5	4,630
	UNICE	6	25,926
Otros interesados ⁷	EAPN	2	0,000
Instituciones menores ⁸ de la UE	CESE	3	1,852
	CoR	1	0,000

Fuente: Elaboración propia.

Una medición del tamaño de las "egoredes" de los 10 actores muestra que la puntuación de la Comisión es la más alta (8), seguida por la UNICE, ETUC y CEEP. Esto no es sorprendente, ya que estas organizaciones se corresponden con los interlocutores sociales que gozan de una posición privilegiada en el ámbito de la política del mercado de trabajo. La centralidad relativa de estos actores y, en particular de la Comisión Europea DG Empleo, se refleja una vez más en la medición de centralidad "betweenness", que mide la distancia de un actor respecto a los demás actores, teniendo en cuenta la posición del actor en estudio. Aquí, las diferencias de centralidad están exacerbadas ya que la Comisión y la UNICE son los únicos actores con posiciones significativas.

Uno de los más sorprendentes hallazgos de las mediciones cuantitativas de las Tablas 3 y 4 es el perfil relativamente bajo del Comité de Empleo en el conjunto de la red de políticas. En contraste con el complejo equilibrio de poderes interinstitucional en los procedimientos reglamentarios (en particular en el procedimiento de codeci-

5 ETUC: *European Confederation of Trade Unions*; DA: *Danish Employers' association*, CEEP: *European association of public employers*; UNICE: *European Business Association*.

6 EAPN: *European Anti-Poverty Network*.

7 ECOSOC: *Economic and Social Committee*; CoR: *Committee of the Regions*.

sión), las decisiones finales relativas a las directrices de la EEE se tomaron en el Comité de Empleo antes de ser elevadas al Consejo de Ministros. Sobre esa base, uno podría haber esperado que las puntuaciones del Comité de Empleo fueran mucho más elevadas en ambas tablas, sobre todo en las mediciones del tamaño de la “*egored*” y de la centralidad “*betweenness*” en la Tabla 4, ya que el Comité de Empleo podría ser el receptor natural de la mayoría de las interacciones. Las entrevistas cualitativas, sin embargo, nos dicen que los miembros del Comité de Empleo prefieren desarrollar sólidos lazos con otros representantes nacionales, junto con sus propios interlocutores sociales nacionales y de la Comisión, pero no con los interesados supranacionales. Y también a la inversa: los interesados supranacionales entrevistados no informaron de ningún contacto directo significativo con el Comité de Empleo, pero sí de muchos con la Comisión. Esto explica el aislamiento relativo del Comité de Empleo en las mediciones cuantitativas de la red, así como el papel de coordinación de la Comisión en el seno del grupo formado por las instituciones de la UE. En ausencia de lazos directos entre el Comité de Empleo y los interesados supranacionales, la Comisión ha desarrollado un papel de guardián y representante, siendo prácticamente el único actor que transmitía las opiniones de interesados supranacionales al Comité de Empleo y viceversa. Y lo hizo manteniendo muchas reuniones bilaterales.

Con el fin de explicar por qué la Comisión tiene este perfil específico de intermediación en la toma de decisiones sobre la EEE, se podría volver a las tres características organizativas internas antes mencionadas, a saber, el grado de liderazgo moral, su capacidad institucional y la manera en que ejerció sus competencias gerencial.

La Comisión ha sido tradicionalmente fuerte en el diálogo social y en las iniciativas normativas en el ámbito de la política de empleo, que son dos herramientas adyacentes a la EEE. Esto ha permitido a la Comisión ejercer un liderazgo moral relativamente fuerte en los procedimientos del método abierto de coordinación, vinculándolos estratégicamente a estos otros instrumentos (Goetschy, 2003). Sin embargo, la relativa fortaleza moral de la Comisión se ha visto socavada en parte por las disputas internas entre la DG de Empleo y la DG de Economía y Finanzas en relación con sus diferentes puntos de vista sobre el mercado de trabajo, como informaron varios de los entrevistados. En la toma de decisiones en 2003 de las directrices de la EEE, los actores con intereses optaron masivamente por la DG de Empleo como intermediario válido con el Comité de Empleo, mientras que la DG de Economía y Finanzas nunca asumió esa posición, buscando en su lugar ejercer alguna influencia normativa sobre el Consejo. La DG de Empleo administró en parte su posición central en el diálogo social para extrapolarla a los procedimientos del MAC, ya que era contemplada como un intermediario válido por las organizaciones en la red de políticas.

La política de empleo es un campo en el que el conocimiento intensivo es menor que el ámbito de los OGM. En términos comparativos, esto podría haber supuesto menos demanda de capacidad institucional de los actores involucrados, en particular de la Comisión. Sin embargo, no debe subestimarse la complejidad de las cuestiones de la política de empleo, dadas las importantes diferencias en los mercados de traba-

jo en los 25 Estados miembros y la fuerte dimensión legal o cuasi legal de los contenidos de la política laboral. Los extensivos, más que intensivos, recursos de conocimientos requeridos por este campo no situaron a la Comisión en una mejor posición frente a las otras organizaciones. Las organizaciones de interlocutores sociales están tradicionalmente bien dotadas de recursos de conocimientos. Esto lleva a la siguiente cuestión relativa a la competencia gerencial de la Comisión. La red de políticas públicas en torno a la EEE es comparativamente más pequeña que la red OGM. Esto podría haber reducido significativamente la necesidad de intermediación en términos generales. Sin embargo, el aislamiento del Comité de Empleo dio a la Comisión la oportunidad de actuar como “guardián”. La competencia gerencial de la Comisión se puso de manifiesto con el uso estratégico de la información proporcionada por los interesados y transmitida al Comité de Empleo, así como por su enfático apoyo para incluir en la red a otros interesados además de los interlocutores sociales.

6. CONCLUSIÓN: EL INTERMEDIARIO RESISTENTE EN LAS REDES

Estos resultados apuntan abrumadoramente en la dirección de que la Comisión es un intermediario resistente en las redes de políticas públicas. La primera hipótesis formulada al comienzo de este artículo –que la Comisión iba a ser cuestionada por otras instituciones a nivel de la UE y por otros interesados– sólo se confirma parcialmente, ya que es cierto que los interlocutores sociales y los grupos de consumidores tienen gran importancia en las redes examinadas, pero no hasta el punto de asumir el papel de la Comisión como el intermediario más central. El precio que la Comisión tuvo que pagar, sin embargo, fue el de tener menos influencia con papeles de intermediación débiles, lo que confirma la segunda hipótesis acerca de una Comisión con un perfil de intermediación más débil.

Lejos de empantanarse por la presión contextual a la que ha estado sometida desde el año 2000, la Comisión Europea se las ha arreglado para mantener una posición destacada dentro de las redes de políticas públicas en la UE. Los dos casos objeto de examen, que son casos extremos debido a las presiones particularmente fuertes ejercidas sobre esta institución, han demostrado que la Comisión desempeña múltiples papeles de intermediación simultáneamente y que ha logrado mantener una clara centralidad en todos estos papeles cuando interviene en el flujo de interacciones políticas dentro de las redes. Sin embargo, algunas de estos papeles son más relevantes que otros en términos de influencia política, dependiendo de la dirección y del destino final de las interacciones. Si se hace un balance entre las puntuaciones de los roles de intermediación fuerte frente a los de intermediación débil, se llega a la conclusión de que la Comisión desempeña un papel relativamente débil. Es especialmente llamativo que la Comisión fue la única capaz de trabajar como coordinador en el seno del grupo de instituciones de la UE en la red EEE, lo que refleja que, después de todo, la modificación de las condiciones interinstitucionales ha afectado a la posición relativa de la Comisión en este subconjunto de interacciones. Los datos revelan igualmente que la Comisión es un “guardián” dominante en ambas redes. Parece

como si la mayoría (si no todos) de los interesados en el ámbito de la política volvieran sus ojos y su atención hacia la Comisión como punto de acceso crucial para influir en las decisiones. Sin embargo, los papeles fuertes de coordinador y guardián se anulaban por los papeles débiles como “representante” y “consultor”. En su papel de representante, la Comisión tiene una posición fundamental transmitiendo la información de las otras grandes instituciones de la UE a los interesados a nivel de la UE. Lo que es más interesante, sin embargo, es que los datos indican que los interesados y las otras organizaciones parecen estar utilizando a la Comisión como un intermediario en sus interacciones mutuas (dentro y entre grupos similares de interesados), ya que la Comisión sistemáticamente obtiene las puntuaciones más altas en papeles como “consultor” y “enlace” en ambas redes.

Volviendo a las consideraciones teóricas anteriores sobre el papel de la Comisión, este estudio ofrece una imagen matizada de los distintos papeles de intermediación desempeñados por la Comisión de 2000 a 2005. Coincidiendo con la consideración intergubernamental, este artículo pone de manifiesto que la Comisión es un actor limitado en los complejos procesos políticos en Bruselas, en particular en casos como los anlizados, concretamente, los casos en que la propia Comisión ha estado bajo presión. Pero los hallazgos actuales también retratan a la Comisión como una organización que es capaz de movilizar sus recursos internos y externos con el fin de posicionarse centralmente en las densas e informales interacciones que tienen lugar dentro de las complejas redes de políticas con base en Bruselas. En otras palabras, una organización que aún está en el núcleo del proceso de formulación de políticas en la UE y que es capaz de adaptarse y acomodarse a los siempre cambiantes contextos institucional y ambiental. Las conclusiones de este artículo, naturalmente, sólo son válidas para el período de tiempo en estudio, a saber, en los cinco primeros años de la década 2000. Los importantes cambios del segundo semestre de 2005, particularmente en relación con la aparente reafirmación política de la Comisión Barroso pueden estar reformulando otra vez el ímpetu de esta institución frente a otras instituciones de la UE y los actores interesados en la elaboración de políticas en algunas áreas concretas. Esto plantea una serie de nuevas preguntas sobre el papel de la Comisión después del año 2005, que deben ser abordados en un futuro próximo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ansell, C., Parsons C. y Darden K. (1997), “Dual networks in European Regional Development Policy”, *Journal of Common Market Studies*, 35 (3): 347-75.
- Borrás, S. y Jacobsson K. (2004), “The Open Method of Coordination and the New Governance Patterns in the EU”, *Journal of European Public Policy*, 11 (2): 185-208.
- Borrás, S. y Olsen, H.P. (2006), “Combining Qualitative Methods with Quantitative Social Network Analysis: Promise, Problems, Pay-offs and Potentials” En P.

Bogason, y M. Zølner, eds., *Analysing Democratic Network Governance: Methodological Issues*. Londres: Palgrave-Macmillan.

Burns, C. (2004), "Codecision and the European Commission: A study of declining influence?", *Journal of European Public Policy*, 11 (1): 1-18.

Börzel, T. (1998), "Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks" *Public Administration*, 76 (2): 253-73.

Calonge Velásquez, A. (2004), "Gobernanza Europea: El papel de las instituciones y la centralidad de la Comisión" *Circunstancia* 3, http://www.ortegaygasset.edu/contenidos.asp?id_d=378 (Consulta: Noviembre 2008).

Christiansen, T. (2001), "The European Commission: Administration in Turbulent Times", en J. Richardson, ed., *European Union. Power and Policy-Making*. Londres: Routledge.

Cram, L. (1997), *Policy-Making in the EU*. Londres: Routledge.

Dimitrakopoulos, D.G. (2004), "Introduction" in D.G. Dimitrakopoulos ed., *The Changing European Commission*. Manchester: Manchester University Press.

Garret, G. (1992), "International cooperation and institutional choice: The EC's Internal Market", *International Organization*, 46: 533-60.

Goetschy, J. (2003), "The European Employment Strategy, Multi-level governance and Policy Coordination: Past, Present and Future", en J. Zeitlin y D.M. Trubek, eds., *Governing Work and Welfare in a New Economy*. Oxford: Oxford University Press.

Gould, R. y Fernandez R. (1989), "Structures of Mediation: A Formal Approach to Brokerage in Transaction Networks", *Sociological Methodology*, 19: 89-126.

Judge, D. y Earnshaw D. (2002), "The European Parliament and the Commission Crisis: A New Assertiveness?", *Governance*, 15 (3): 345-74.

Kassim, H. y Menon A. (2004), "European integration since the 1990s: Member States and the European Commission", *ARENA working paper 6/04*.

Laffan, B. (1997), "From policy entrepreneur to policy manager: the challenge facing the European Commission" *Journal of European Public Policy*, 4 (3): 422-438.

Marks, G., Hooghe L. y Blank K. (1997), "European Integration from the 1980s: State-Centric vs. Multi-level Governance", *Journal of Common Market Studies*, 32 (3): 341-78.

- Matlary, J. (2000), “The Role of the Commission: A Theoretical Discussion” en N. Nugent, ed., *At the Heart of the Union*. Londres: Macmillan.
- Majone, G. (2002), “The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization”, *Governance*, 15 (3): 375-92.
- Metcalf, L (1996), “The European Commission as a Network Organization”, *Publius*, 26 (4): 43-62.
- Metcalf, L. (2000), “Reforming the Commission: Will Organizational Efficiency Produce Effective Governance?”, *Journal of Common Market Studies*, 38 (5): 817-41.
- Moravcsik, A. (1999), “A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation”, *International Organization*, 53 (2): 267-306.
- Nugent, N. (2000), “Themes and Prospects”, in N. Nugent, ed., *At the Heart of the Union*. Londres: Macmillan.
- Peterson, J. (1991), “Technology Policy in Europe: Explaining the Framework Programme and Eureka in Theory and Practice”, *Journal of Common Market Studies*, 29 (1): 269-90.
- Peterson, J. (2004), “Policy networks”, en A. Wiener and T. Diez, eds., *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P. (1998), “The Path to European Integration: A Historical-institutionalist Analysis”, en W. Sandholtz, y A. Stone Sweet, eds., *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollack, M.A. (1997), “Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community”, *International Organization*, 51 (1): 99-134.
- Pollack, M. A. y G.C. Shaffer (2005), “Biotechnology Policy. Between National Fears and Global Disciplines”, en H. Wallace, W. Wallace y M. A. Pollack, eds., *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. y Bouckaert G. (2004), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R.A.W (1990), “Policy Networks: A British Perspective”, *Journal of Theoretical Politics*, 2 (2): 293-317.
- Schmidt, S.K. (2004), “The European Commission’s Powers in Shaping European Policies”, en D. Dimitrakopoulos, ed., *The Changing European Commission*. Manchester: Manchester University Press.

Skogstad, G. (2003), “Legitimacy and/or policy effectiveness? Network governance and GMO regulation in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, 10 (3): 321-38.

Talleberg, J. (2002), “Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union”, *International Organization*, 56: 609-643.

Wincott, D. (2001), “Looking Forward or Harking Back? The Commission and the Reform of Governance in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, 39 (5): 897-911.

Zeitlin, J. and P. Pochet (eds.) (2005), *The open method of co-ordination in action: The European employment and social inclusion strategies*. Nueva York: P.I.E.-Peter Lang.

La ecología política de las asociaciones empresariales españolas en el sector de la información y las comunicaciones*

Achim Lang

Resumen: Este artículo analiza los procesos de reforma y adaptación de las asociaciones empresariales españolas provocados por los cambios en el entorno político y económico. Las innovaciones tecnológicas, junto con un fuerte ritmo de crecimiento muy elevado, ha dado lugar al surgimiento de nuevos tipos de asociaciones empresariales en el sector de la información y comunicación. La incorporación de estas nuevas asociaciones en las estructuras de representación de intereses tradicionales se caracteriza, principalmente, por la escasa inclusión en las asociaciones nacionales más importantes. No obstante, en el caso de España, la CEOE ha adoptado una posición que favorece esta inclusión, facilitando así la consolidación de los mecanismos de representación de intereses más recientes.

Palabras clave: Grupos de interés, asociaciones empresariales, redes sociales, cooperación, competición, ecología política.

1. INTRODUCCIÓN

La transferencia de teorías de la biología a la ciencia política es un fenómeno relativamente nuevo. Desde los años noventa, sin embargo, ha aumentado la cantidad de publicaciones que analizan planteamientos en la ciencia política por medio de teorías de la evolución. Junto a introducciones y reflexiones generales sobre la biología y el darwinismo en la ciencia política (Masters, 1990; Anhart, 1994; Kerr, 2002) existen una serie de estudios que hacen referencia a estas teorías para aclarar no solo cambios en las instituciones (Jones *et al.*, 2003; Ward, 2003) y el surgimiento de políticas públicas (John, 1999; Steinmo, 2003), si no también la interacción entre diferentes actores políticos (Ronit y Schneider, 1996). Desde hace algunos años se han empeza-

* El autor agradece a Laura Albarracín y Karina Frainer su impagable apoyo lingüístico.

do a utilizar ideas provenientes de las teorías de la evolución o de la ecología en las investigaciones sobre las asociaciones empresariales, generando una nueva alternativa teórica neo-pluralista frente a la perspectiva neo-corporativista (McFarland, 2004; Lowery y Gray, 2004). Estas nuevas teorías hacen especial referencia, por un lado, al paralelismo entre los procesos de diferenciación económica y social y, por otro lado, a su impacto en el panorama de las asociaciones empresariales. Frente a estas teorías, aquellos que defienden el desarrollo de teorías desde una perspectiva neo-corporativista, perciben la organización jerárquica como un factor vital para la reducción de la complejidad en la configuración de las asociaciones empresariales.

Este artículo retoma esta controversia para analizar las relaciones entre asociaciones empresariales. En este contexto se analiza la diferenciación y el surgimiento de relaciones ecológicas y de coordinación en las asociaciones empresariales españolas en un sector que se estableció hace relativamente poco tiempo: el sector de la información y las comunicaciones. El enfoque de este artículo plantea como pregunta hasta qué punto el panorama de las asociaciones empresariales en este sector presenta una estructura de redes similares al panorama nacional de las asociaciones empresariales. En el periodo posterior a la transición democrática, la estructura de representación nacional de los empresarios tomó la forma de una organización jerárquica centrada alrededor de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), en la cual confluyen todas las asociaciones de los diferentes sectores económicos. La CEOE representa alrededor de un millón de empresas que están organizadas en cerca de dos mil asociaciones regionales y doscientas sectoriales. Las asociaciones empresariales acopladas a esta estructura tienen sin embargo una amplia autonomía. De hecho, la estructura de las asociaciones empresariales españolas se caracteriza por su fuerte segmentación y por las relaciones formales e informales de cooperación, en su mayoría con las asociaciones centrales de los diferentes sectores (Pardo y Fernández, 1991; Molins y Morata, 1993; Molins y Casademunt, 1999). De acuerdo a este panorama, las asociaciones empresariales españolas del sector de la información y las comunicaciones habrían debido desarrollar redes de cooperación en las cuales las asociaciones pertenecientes a la CEOE tuvieran un rol central. Estas redes de cooperación deberían caracterizarse por su fuerte centralización y por el predominio de una asociación central sectorial.

Los datos usados en este artículo se basan en entrevistas estandarizadas hechas a representantes (en su mayoría gerentes) de alrededor de 14 asociaciones empresariales¹. Estas consultas fueron llevadas a cabo entre septiembre de 2002 y julio de 2003, y fue analizado el periodo 1987-2002. El año 1987 fue elegido como inicio del periodo de análisis, ya que en este año se publicó el libro verde de la Comisión Europea, que fue determinante para el inicio de una política común de telecomunicaciones europea.

¹ Estas entrevistas forman parte de un proyecto investigativo en el cual fueron encuestados cerca de 150 representantes de asociaciones empresariales en cinco países. Más información acerca de este tema se encuentra en Grote *et al.* (2008) y Lang (2006).

El artículo está dividido, además de la introducción, en tres secciones. La segunda sección se enfoca en la clasificación de teorías ecológicas en la investigación de las asociaciones empresariales. La tercera sección describe el diseño de la investigación y hace una operacionalización de las relaciones entre las asociaciones empresariales. Finalmente se analiza la ecología de las redes formadas por las asociaciones empresariales, al igual que las relaciones informales de cooperación que predominan en éstas, describiéndose también su surgimiento.

2. LAS REDES SOCIALES EN LA INVESTIGACIÓN DE ASOCIACIONES EMPRESARIALES: LA ECOLOGÍA DE LAS ASOCIACIONES EMPRESARIALES

La ecología, como disciplina de la biología, es la ciencia de la distribución y la frecuencia de organismos, así como también de las interacciones que determinan esta distribución y frecuencia. De esta manera, las interacciones o relaciones ecológicas son centrales para el análisis de poblaciones biológicas que comparten un mismo hábitat, y para el caso de las asociaciones empresariales, de poblaciones organizacionales que comparten un mismo sector político. En un hábitat, las poblaciones biológicas compiten por alimentos y lugares de incubación. Sin embargo, también se construyen vínculos de cooperación entre las poblaciones, que contribuyen a su supervivencia diaria. En la investigación de poblaciones en ecología se analizan las relaciones entre poblaciones de manera sistemática y se clasifican a largo de la dimensión competencia-reciprocidad. De acuerdo con los esquemas de clasificación en ecología, existe, por ejemplo, una relación simbiótica entre dos poblaciones, cuando las dos poblaciones se benefician de la relación (Townsend *et al.*, 1996).

En la ciencia que investiga las organizaciones, esta clasificación de las relaciones ecológicas ya fue introducida hace algún tiempo. Brittain y Wholey (1998) diferencian seis tipos de interacciones entre las poblaciones de organizaciones de la industria de semiconductores estadounidense, y analizan los efectos de las estructuras relacionales en el desempeño de estas:

- Interacción inexistente: entre la pareja de asociaciones empresariales no existe ningún tipo de relación, ni de cooperación o de competencia.
- Neutralidad: entre ambas asociaciones no existe ninguna relación, o existen ambas relaciones (cooperación y competencia) simultáneamente.
- Comensalismo: una de las asociaciones no mantiene ninguna relación, o ambas relaciones simultáneamente, mientras que la otra asociación coopera.
- Mutualismo: ambas asociaciones cooperan y no tienen relaciones de competencia.
- Competencia parcial: una de las asociaciones no tiene ninguna relación, o ambas relaciones simultáneamente, mientras que la otra asociación mantiene una relación de competencia.

- Competencia total: ambas asociaciones compiten y no tienen relaciones de cooperación.
- Competencia “perjudicial”: mientras que una asociación coopera, la otra compete.

La diferenciación de relaciones ecológicas entre poblaciones es hasta ahora un terreno desconocido para la investigación de las asociaciones empresariales. Especialmente la investigación neocorporativista se ha concentrado hasta ahora en la descripción y el análisis de jerarquías formales e informales. En este marco Schmitter y Streeck subsumen, dentro del término “estructuras inter-organizacionales”, a las “*higher-order associations*” por un lado y a los sistemas de asociaciones empresariales por otro. Las asociaciones de alto rango son definidas de la siguiente manera como organizaciones “con un *staff* y una constitución cuyos miembros son otros BIAs. En términos prácticos, las *higher-order associations* son organizaciones permanentes especializadas en la coordinación de las actividades de los miembros a ellas asociados” (Schmitter y Streeck, 1999: 69). Contrario a esto, los sistemas de asociaciones empresariales cobijan a todas las asociaciones activas (incluidas las asociaciones de alto rango) en un campo determinado. La diferenciación e integración dentro de estos sistemas de asociaciones empresariales puede llevarse a cabo a lo largo de una dimensión horizontal o vertical (Schmitter y Streeck 1999: 72-78).

La diferenciación horizontal surge cuando dentro de un sector se distribuyen los diferentes campos de acción entre las distintas asociaciones empresariales, permitiendo a estas especializarse en una parte específica. En aquellos sistemas de asociaciones empresariales no regulados, pueden generarse relaciones de competencia cuando más de una asociación se especializa en el mismo campo. Por otro lado, la diferenciación vertical surge con la existencia de asociaciones de alto rango. Estas coordinan las actividades de las asociaciones en los niveles inferiores y de esta manera contribuyen a la creación de una integración jerárquica dentro del sistema de asociaciones (Coleman y Grant, 1988; Coleman y Montpetit, 2000). Por el contrario, la integración horizontal se caracteriza por la construcción de mecanismos de coordinación no jerárquicos entre las asociaciones. La construcción de alianzas formales e informales es un ejemplo de estos mecanismos de coordinación.

A partir de este análisis sobre las distintas formas de integración horizontal y vertical, Schmitter y Streeck (1999) distinguen dos tipos ideales de sistemas de asociaciones empresariales. Los sistemas de asociaciones empresariales corporativistas se caracterizan por las relaciones estables y duraderas en todos los niveles del sistema. En este panorama dominan las relaciones de cooperación y coordinación entre los diferentes niveles jerárquicos del sistema. Esta estructura jerárquica culmina con la asociación de alto rango, que es incluida en el proceso de formulación de políticas públicas. Esta lógica se caracteriza por procesos de intercambio entre la asociación de alto rango y las entidades estatales que les permite a ambos actores adquirir recursos, los cuales serían imposibles de obtener sin este intercambio. Las relaciones

de cooperación también son predominantes en este marco. Esto es igualmente válido para los sistemas de acción colectiva con una lógica de afiliación (*logic of membership*). Las empresas miembro se afilian a estos sistemas a causa de los incentivos ofrecidos por las asociaciones regionales o las asociaciones profesionales.

Los sistemas de asociaciones empresariales pluralistas son, al contrario, fundamentalmente más fluidos y dinámicos. En relación a la articulación de intereses entre las asociaciones y el estado no se establecen por ejemplo, estructuras estables de jerarquía, dado que el dominio de una sola asociación genera por lo general una reacción contraria por parte de los intereses no representados (Truman, 1951). De manera similar, la relación entre las asociaciones y sus miembros es inestable, ya que ninguna asociación puede garantizar una afiliación constante. La competencia es la lógica dominante en todos los niveles, especialmente acentuada en aquellos sistemas que se encuentran en una constante “batalla” por obtener miembros y acceso a aquellos actores determinantes en los procesos políticos.

El interés principal de este artículo son las relaciones internas de los sistemas de asociaciones empresariales, así como la interacción entre las asociaciones y los distintos actores estatales. En la siguiente sección se explicará la selección de asociaciones empresariales sobre las que se basa nuestro análisis. Además, se aclarará la identificación de relaciones ecológicas de acuerdo con los métodos cuantitativos de análisis de redes sociales.

3. RECOLECCIÓN DE DATOS Y METODOLOGÍA

La selección de los actores analizados en el estudio de las redes sociales es de vital importancia para la validez de los resultados de dicho análisis. En general, se puede diferenciar entre tres estrategias para la selección de dichos actores. Por un lado, se pueden analizar todos los actores pertenecientes a una red. Sin embargo, por motivos pragmáticos en la investigación, esta forma de selección no suele adoptarse. De manera similar, tampoco se aconseja la toma de muestras, dado que en la mayoría de los casos en los que se analizan redes sociales, el interés se encuentra en examinar las relaciones entre los actores más relevantes y no en la recopilación de datos promedio. La tercera estrategia es entonces llevar a cabo un análisis que se limita a los actores más importantes y centrales en la red. Para seleccionar estos actores centrales, se debe, sin embargo, llevar a cabo una preselección de todos los actores que pertenecen a una red. En el caso del análisis de las asociaciones empresariales españolas en el sector de información y comunicaciones, esta preselección se llevó a cabo por medio de listas e investigación en Internet. Además, se utilizó un muestreo tipo “bola de nieve”, por medio del cual se analizaron las páginas Web de todas las asociaciones empresariales del sector, para así establecer posibles conexiones con otras asociaciones. Luego de esta intensiva investigación, pudimos preseleccionar un total de cincuenta y tres asociaciones en el sector de la información y las comunicaciones español.

La selección de asociaciones focales en este sector se llevó a cabo por medio de otros criterios. Laumann (1983) diferencia entre dos métodos de selección: el nominal y el real. En el proceso de selección por medio del método nominal, los actores son seleccionados a causa de sus características específicas, o del grupo al que pertenecen, como pueden ser por ejemplo la antigüedad de la asociación o su pertenencia a una asociación de alto rango. Sin embargo, dada la inexistencia de criterios significativos que permitan una clasificación nominal, se utilizará en este análisis el método real. La selección se llevó a cabo mediante este método, mediante encuestas a expertos llevadas a cabo en tres países. Como expertos se entiende a investigadores con experiencia en este sector, y también a funcionarios públicos conocedores del sector. A estos se les pidió evaluar la relevancia de las asociaciones en el proceso político en una escala de cero a dos, siendo “cero = insignificante”, “uno = importante” y “dos = muy importante”. De la suma de opiniones de los expertos resultó un rango de reputación de las asociaciones en cada país. Para este análisis fueron seleccionadas aquellas asociaciones que recibieron más de 25% del puntaje máximo establecido en el rango de reputación hecho por los expertos. Este proceso llevó a la selección de un total de 18 asociaciones empresariales de las 53 que fueron preseleccionadas en España. De estas 18, finalmente 14 participaron en la investigación.

En la investigación de asociaciones empresariales se identifican, en su mayoría, dos tipos de relaciones. Por un lado, la relación caracterizada por la competencia en los sistemas pluralistas, y por otro lado la relación determinada por la cooperación y la subordinación en los sistemas jerárquicos y corporativistas. De esta manera, buscamos hasta que punto predominan en los sistemas de asociaciones empresariales las relaciones de competencia o cooperación. La red ecológica de relaciones que será analizada en este artículo expone las diferentes relaciones de cooperación, neutralidad y competencia entre las asociaciones. Para poder analizar esta red social se identifican dos formas diferentes de relación entre las asociaciones. Los representantes de las asociaciones debieron indicar con que otras asociaciones mantienen una relación o una relación muy importante, y con cuales existe una relación de competencia, ya que ambas asociaciones se especializan en el mismo campo. Finalmente se llevó a cabo el cálculo de esta estructura de relaciones por medio del álgebra de matrices.

El cálculo de la red de cooperación se basa en preguntas hechas a las asociaciones respecto al intercambio de información entre ellas. Con este fin, se les preguntó a los representantes de las asociaciones a que organizaciones enviaban información y de cuales la recibían. Para determinar la jerarquía y la dominancia de una asociación en una red social se calcula el grado de centralidad y la centralidad intermedia (Wassermann y Faust, 1994: 169-219). El cálculo de estos dos valores garantiza que todos los posibles aspectos de la posición de la asociación en la red social sean incluidos en el análisis.

El grado de centralidad es una medida estadística para la centralidad de un actor, la cual se basa única y exclusivamente en las relaciones directas que mantiene este actor con otros actores dentro de una red social. Según esta medida, se define como

un actor central a aquellos actores con muchos “vecinos” en la red. Es decir, aquellos actores cuya posición colinda con la de muchos otros dentro la red social. En redes sociales en las cuales las relaciones son dirigidas se puede diferenciar entre dos grados de centralidad: el grado de centralidad de entrada (*indegree*) y el de salida (*out-degree*). El máximo valor se logra cuando un actor mantiene con todos los demás actores una relación de entrada o de salida.

La centralidad intermedia es una medida de distancia, por medio de la cual se calcula la centralidad de un actor en una red social, identificando la distancia física entre este actor y los otros. La idea es que un actor es central siempre y cuando esté situado en el camino más corto para llegar a los otros actores (Wassermann y Faust, 1994: 188-192). Si existen varios caminos cortos, se asume que todos tienen la misma probabilidad de ser usados. La centralidad intermedia es especialmente apropiada para identificar jerarquías informales en las redes sociales. Por ejemplo, en el caso de una red social que toma la forma de una estrella, el actor que se encuentra en el centro de esta, tiene un valor de centralidad intermedia de uno, dado que en este caso es imposible para los otros actores tener caminos más cortos de comunicación. En una red social completa en la cual todos los actores están conectados los unos con otros, todos tienen una centralidad intermedia de $1/n$.

4. CONFIGURACIÓN, COORDINACIÓN Y LOBBY DE LAS ASOCIACIONES EMPRESARIALES

La población de asociaciones empresariales españolas experimentó un fuerte crecimiento en los últimos veinte años. A mediados de los años ochenta existían tan solo ocho asociaciones empresariales en los sectores de las comunicaciones, los bienes electrónicos, los medios impresos y la industria de la publicidad (pertenecientes a nuestro grupo de asociaciones centrales). Entre las asociaciones del sector de las comunicaciones y los bienes electrónicos se encuentra la Asociación Nacional de Industrias Electrónicas y Telecomunicaciones (ANIEL) y la Asociación Española de Empresas de Tecnologías de la Información (SEDISI). ANIEL fue fundada en 1973 como la asociación encargada de representar la industria electrónica, y hoy en día representa además a la industria de telecomunicaciones (ANIEL, 2002). En este marco, representan los intereses de los productores de componentes electrónicos, al igual que los de las empresas de telefonía españolas y las compañías asociadas a estas. Frente a ANIEL, que representa los intereses de los productores de hardware, SEDISI organiza desde su fundación en 1976 los intereses de las empresas en el sector de las telecomunicaciones y la informática (SEDISI, 2000). En 1984 por medio de la fusión con la asociación empresarial de software ASOFT, SEDISI logró un monopolio en la representación del sector de la informática.

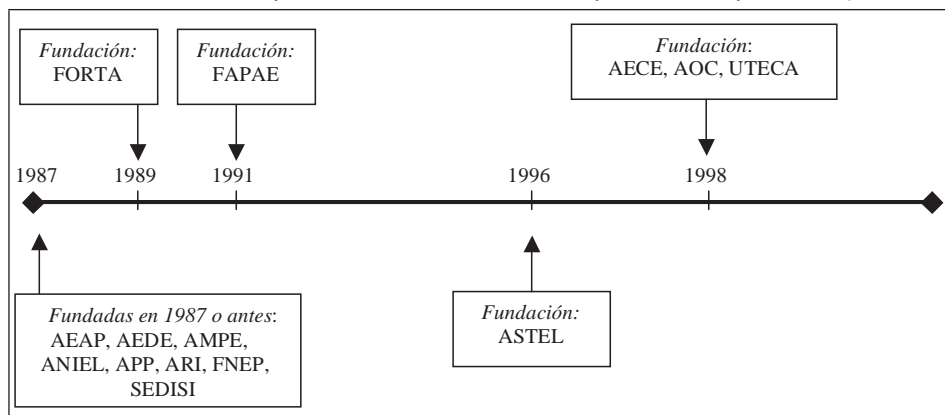
El grupo de los medios impresos e industria de la publicidad fue fundado antes de 1987 y comprende seis asociaciones empresariales. La Asociación de Editores de Diarios Españoles (AEDE) pertenece al sector de los medios impresos y fue fundada

en 1978, representando los intereses de los editores de diarios españoles. De acuerdo con informaciones de AEDE, tiene un grado de organización del 90% y en el año 2000 también se convirtió en la asociación patronal que representa los intereses de los empresarios en el ámbito de la negociación colectiva. Esta transformación se consolidó por medio de un cambio en los estatutos de AEDE aprobado por la asamblea general de la misma².

Los editores de revistas se organizan a su vez en dos asociaciones principales. La Asociación de Revistas de Información (ARI) representa los intereses de los editores de revistas de interés común, que en 1977 se separaron de la Agrupación Nacional Sindical de Revistas, para así fundar ARI. Pertenecen a ARI 37 grupos editoriales, lo cual comprende más de 400 revistas, es decir cerca de 80% del mercado nacional español. Por otro lado, la Asociación de Prensa Profesional (APP) representa a las revistas técnicas. Esta última fue fundada en 1925 bajo el nombre de Asociación Española de Prensa Técnica (AEPT) con el fin de representar los intereses de la prensa técnica. En 1933 cambió su nombre a APP, para así no representar solo a la prensa técnica sino también a la prensa profesional en general.

FIGURA 1

El desarrollo de la población de asociaciones empresariales a partir de 1987



Fuente: Elaboración propia.

La industria de la publicidad está representada por tres principales asociaciones empresariales: la Federación Nacional de Empresas de Publicidad (FNEP), la Asociación Española de Agencias de Publicidad (AEAP), y por último, la Asociación de Medios Publicitarios de España (AMPE). FNEP, fundada en 1978, es una asociación de alto rango que no solo representa a las doce asociaciones publicitarias regionales,

ESTUDIOS

² Fuente: *El País*, 27 de octubre de 1999.

sino también actúa como asociación patronal en este sector. Por otro lado, AEAP que fue fundada en 1977, es la asociación encargada de representar los intereses de las agencias de publicidad. Estas últimas se encargan no sólo de crear los contenidos publicitarios, sino también de la publicación de estos en los diferentes medios de comunicación. Por último, AMPE creada en 1963, es la asociación encargada de representar los intereses de aquellas empresas que transmiten la publicidad a través de diferentes medios de comunicación. De esta manera, AEPE conecta los intereses de los productores de publicidad con los de las empresas encargadas de transmitirla, como lo son por ejemplo las empresas de radiodifusión o la prensa.

A partir del año 1987 se integraron seis nuevas asociaciones empresariales al grupo de asociaciones focales español (Figura 1). Ya para el año 1989 fue creada la Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicos (FORTA). Sin embargo, FORTA no tiene asociaciones miembro, sino que representa a ocho operadores regionales de radiodifusión (en 2002). La fundación de FORTA puede ser vista como reacción al cambio en el panorama español de la radiodifusión a partir de los años ochenta. A raíz del surgimiento de estaciones radiales y televisivas privadas, tanto nacionales como locales, los actuales miembros de FORTA se vieron expuestos a una alta competencia, que decidieron combatir por medio de una intensa cooperación, que fue más allá de una simple cooperación regional. De esta manera, FORTA no solo cumple las tradicionales funciones de lobby, sino que también se encarga de la adquisición de derechos de transmisión cinematográficos y de eventos deportivos. En este campo, FORTA lleva a cabo, en representación de sus miembros, las negociaciones con los productores de Hollywood y con la confederación de fútbol española. Similarmente, en el campo de la radiodifusión se estableció en 1991 la Federación de Asociaciones de Productores Audiovisuales Españoles (FAPAE). Esta representa los intereses de los productores de televisión y cine en España. FAPAE esta compuesta, por un lado, por las asociaciones de las regiones autónomas, y por otro por las asociaciones pertenecientes a las diferentes ramas en el sector, como por ejemplo la Asociación de Productoras Independientes (API) o la Asociación de Productores de Publicidad de España (APPE). Con alrededor de 350 miembros, FAPAE representa a todos los productores audiovisuales en España (FAPAE 2002). Como última asociación focal, se fundó en 1998 la Unión de Televisión Comerciales en Abierto (UTECA), con el fin de proteger los intereses de los programas televisivos comerciales. UTECA tiene tan solo tres miembros (en 2002). Estos, sin embargo, pertenecen a las cadenas de televisión españolas más grandes.

Las otras tres asociaciones fundadas a partir de 1987 pertenecen al sector de las telecomunicaciones. La Asociación de Empresas Operadoras y de Servicios de Telecomunicaciones (ASTEL) fue fundada en 1995 y representa a las empresas de telecomunicación españolas, con excepción de Telefónica. ASTEL se perfila como el polo político que se opone al monopolio de la Telefónica y al fuerte contacto de esta última con las entidades estatales españolas (ASTEL 2000). La Agrupación de Operadores de Cable (AOC) fundada en 1998 une los intereses económicos y políticos de los operadores de cable regionales. De manera similar a la FORTA, AOC no solo representa los

intereses políticos de sus miembros, sino que también interviene en la creación de una política económica común. En el interior de la AOC, por ejemplo, se coordinan y aprueban los planes de inversión para la ampliación de las redes y la infraestructura en el sector³. También en el marco de una “joint venture” de los operadores de cable, AOC cierra acuerdos para la adquisición de derechos de transmisión de eventos deportivos⁴. En el mismo año que fue fundada AOC también se creó la Asociación Española de Comercio Electrónico (AECE), creada bajo el incentivo de la Asociación Española de Marketing Directo (AEMD), que tiene treinta grandes empresas afiliadas⁵. A su vez, la AEMD se desarrolló de manera paralela en una federación hoy en día conocida como la Federación de Comercio Electrónico y Marketing Directo (FECEMD). Esta federación agrupa siete asociaciones profesionales, y de esta manera cubre todas las ramas en el sector del comercio electrónico y el marketing directo. AECE es sin lugar a duda la asociación miembro más importante de FECEMD. Tan solo en el año 1999, AECE organizó el trabajo de la mitad de las asociaciones pertenecientes a la federación (AECE, 2001; FECEMD, 2001). La gerente de AECE es a su vez gerente de FECEMD. La importancia de esta asociación de comercio electrónico para FECEMD fue reconocida en el año 2003, cuando esta última recibió el nombre de AECE-FECEMD.

En resumen, se puede establecer que la configuración de la población de asociaciones empresariales en el sector de información y comunicaciones se transformó de manera significativa a partir del año 1987. Casi la mitad de las asociaciones fueron fundadas después de este año, tanto en el sector de las telecomunicaciones como en el de la radiodifusión. Sin embargo, vale la pena recalcar que al margen de la creación de las nuevas asociaciones, no se evidenciaron otros cambios en la configuración de la población de asociaciones empresariales. Transformaciones tales como separaciones, adquisiciones o fusiones no se llevaron a cabo. La fundación de nuevas asociaciones en el sector de información y comunicaciones también trajo consigo cambios en el panorama nacional de asociaciones empresariales. La CEOE, como organización cúpula, supo, no obstante, reaccionar de manera adecuada a la nueva estructura de poder en este sector e integró a las nuevas asociaciones de telecomunicaciones e Internet. Un total de siete asociaciones empresariales focales pertenecen a la CEOE (en 2002). Entre estas se encuentra la AECE (por medio de la FECEMD), ANIEL, AOC, ASTEL, FAPAE, FNEP y SEDISI. De esta manera, la mayor parte del sector se encuentra representado en la CEOE.

4.1. Relaciones ecológicas entre las asociaciones empresariales

En la Figura 2 se puede observar una representación de la estructura de las relaciones entre las asociaciones empresariales sectoriales. Dentro de este sistema no están integradas la AECE y la AOC, que fueron fundadas recientemente. Las demás asociaciones se agrupan en dos *clusters* cohesivos.

3 Fuente: *El País*, 7 de julio de 1999.

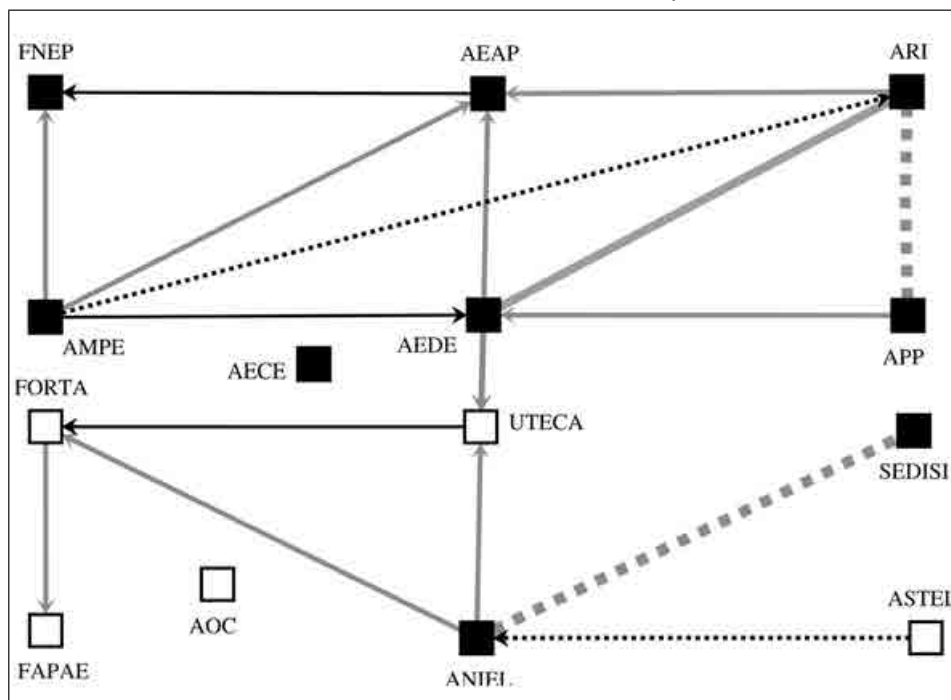
4 Fuente: *El País*, 19 de julio de 2000.

5 Fuente: *El País*, 11 de marzo de 1998.

En el primer *cluster* se encuentran seis asociaciones empresariales pertenecientes a los sectores de los medios de comunicación y la industria de la publicidad. Entre estas asociaciones existen tanto relaciones de cooperación y competencia, como también relaciones neutrales.

FIGURA 2

La red de las relaciones de las asociaciones empresariales



Fuente: Elaboración propia.

- Relaciones:
- Línea ancha negra (sin flecha): Competencia total.
 - Línea delgada negra (con flecha): Competencia parcial, flecha en dirección al competidor.
 - Línea punteada negra (con flecha): Competencia perjudicadora, flecha en dirección al perjudicado.
 - Línea ancha gris (sin flecha): Mutualismo.
 - Línea delgada gris (con flecha): Comensalismo, flecha en dirección al beneficiado.
 - Línea punteada gris: Neutralidad.
- Asociación:
- Negro: asociación establecida.
 - Blanco: asociación fundada a partir de 1987 o fruto de la fusión con una asociación anterior.

Las relaciones de competencia existen única y exclusivamente entre las asociaciones empresariales pertenecientes a la industria de la publicidad. AMPE se encuentra en directa competencia con AEDE y ARI, ya que estas últimas asumen la representación de

sus miembros en temas relacionados a la publicidad⁶ (El País 9.03.2002: 28). Las asociaciones de prensa o revistas se comportan, contrario al panorama anterior, de manera cooperativa o neutral. ARI y APP mantienen relaciones neutrales. Ambas asociaciones limitan su actividad a la representación de intereses en sus respectivos campos, es decir al campo de la prensa profesional por un lado, y al de la prensa técnica por el otro. Una cooperación formalizada, o una distribución de competencias como tal, no existen.

Encontramos una relación de cooperación que abarca más de un sector entre las asociaciones de diarios y revistas españolas AEDE y ARI, y la asociación de televisión comercial UTECA. Estas asociaciones actúan conjuntamente contra la institución pública de radio y televisión española RTVE, que con su agresiva política publicitaria genera pérdidas para los otros medios de comunicación⁷. Ya para el año de 1997, la AEDE había iniciado una campaña contra los procedimientos de la RTVE, que sin embargo, no generó ningún efecto⁸. Como medida para fortalecer su campaña AEDE buscó aliados, que encontró en la entonces recientemente fundada UTECA⁹ y en ARI¹⁰. Esta confrontación se agudizó aun más, dada la intervención del Ministro de Finanzas a favor de la RTVE¹¹.

En el segundo *cluster* en la Figura 2 se encuentran asociaciones empresariales pertenecientes a los sectores de las telecomunicaciones y la radiodifusión. La densidad de la relaciones en este *cluster* es claramente menor a las del *cluster* anterior. Este *cluster* está compuesto por sólo dos asociaciones empresariales establecidas: ANIEL y SEDISI. Entre ambas asociaciones existe una relación neutral, caracterizada por una clara distribución de competencias. Solamente en aquellos casos, en los cuales los intereses comunes se ven afectados, existe una cooperación entre ambas asociaciones. De esta manera, por ejemplo, ambas asociaciones iniciaron, en cooperación con el Ministerio de Ciencia y Tecnología, la campaña informativa “Info XXI”. Esta campaña tenía el fin de cultivar una nueva generación de personas calificadas para trabajar en el sector de la electrónica e informática, al igual que una readaptación profesional en los oficios relacionados a la tecnología de la información para los desempleados¹². Otro ejemplo de cooperación fue la campaña iniciada por ANIEL y SEDISI, y a la cual se adhirió ASTEL, en contra de la decisión del Ministerio de Fomento de aumentar las tarifas para las llamadas locales e internacionales¹³.

La Asociación Nacional de Industrias Electrónicas y Telecomunicaciones (ANIEL) coopera a su vez con las asociaciones de radiodifusión FORTA y UTECA, las cuales mantienen una relación de competencia. En el año 1998 las tres asociaciones colabo-

6 Fuente: *El País*, 9 de marzo de 2002.

7 Fuente: *El País*, 9 de marzo de 2002.

8 Fuente: *El País*, 22 de enero de 1997.

9 Fuente: *El País*, 6 de junio de 2001.

10 Fuente: *El País*, 9 de marzo de 2002.

11 Fuente: *El País*, 9 de marzo de 2002.

12 Fuente: *El País*, 7 de octubre de 2001.

13 Fuente: *El País*, 2 de julio de 1998.

raron con un proyecto del Ministerio de Fomento que buscaba no solo aumentar las frecuencias terrestres, sino también conferir nuevas licencias de radiodifusión. ANIEL esperaba que un aumento en la competencia en el sector de la radiodifusión se viera reflejado en un aumento en el mercado de televisores y otros equipos de radiodifusión. Entre FORTA y UTECA por el contrario, se dieron discrepancias respecto a la cantidad de frecuencias y licencias que pudieran ser adquiridas por un solo proveedor. UTECA criticó particularmente la posibilidad de transmitir programas regionales a nivel nacional, los cuales serían una directa competencia para la televisión comercial, la cual representa la UTECA. Adicionalmente, las cadenas regionales integradas en FORTA tendrían privilegios a la hora de comprar programas televisivos¹⁴. Con la introducción de la televisión digital, la ANIEL y la FORTA repitieron sus exigencias. En el año 2000, ambas asociaciones se movilizaron por un acceso libre a la televisión digital, al igual que por la libre introducción de los respectivos decodificadores¹⁵.

4.2. La coordinación de las asociaciones empresariales: la red de intercambio de información

La integración de asociaciones empresariales en una red social con relaciones de tipo ecológico es equivalente a la cohesión estructural de una población de asociaciones empresariales. Sin embargo, basándonos en esta determinada estructura no es posible deducir si existe una cohesión funcional, que se manifieste en las actividades coordinadas de las asociaciones. Contrario a las relaciones de tipo ecológico, una red de intercambio de información puede indicar si existe una coordinación de tipo jerárquico en el sistema de asociaciones empresariales, si esta función de coordinación está distribuida entre varias asociaciones, y, finalmente, si existe una cohesión funcional dentro de la población.

La red sectorial de intercambio de información española esta compuesta, de manera similar a la red social de relaciones, por dos *clusters* cohesivos no ligados. La FAPAE no está integrada en ninguno de los *clusters*.

En el primer *cluster* se encuentran seis asociaciones empresariales establecidas en las industrias de medios y publicidad, al igual que la recientemente fundada asociación de televisión comercial UTECA. AEDE tiene la mayor cantidad de relaciones de información de entrada y de salida, es decir recibe y envía la mayor cantidad de información. En el *cluster* al cual pertenece, AEDE envía información a otras cuatro asociaciones y recibe información de cinco. Esto equivale respectivamente a un 30,8% y 38,5% de las asociaciones empresariales focales. Por medio de su relación exclusiva con UTECA, AEDE tiene también el camino más corto para llegar a esta, y por ende goza de la mayor centralidad intermedia en este *cluster*. Por otro lado, AEAP y ARI constituyen, junto con AEDE y AMPE, dos grupos (cada uno con tres miembros) que

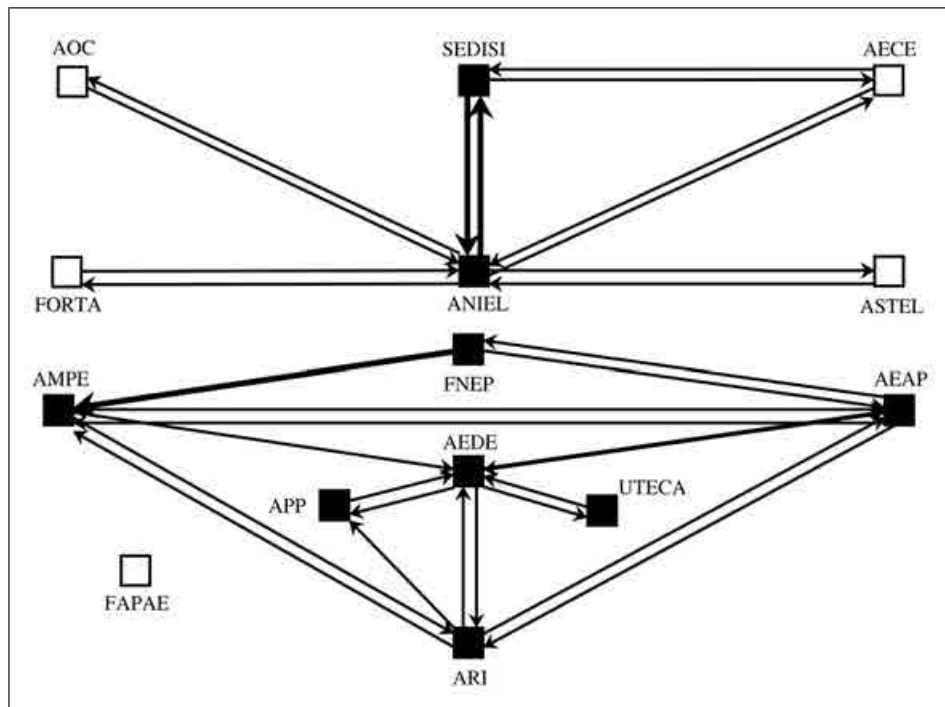
¹⁴ Fuente: *El País*, 3 de julio de 1998.

¹⁵ Fuente: *El País*, 7 de octubre de 2000.

se sobreponen. No obstante, el intercambio de información es estos es limitado y ocasional. Solamente entre la Federación Nacional de Empresas de Publicidad (FNEP) y AMPE existe, a pesar de su carácter asimétrico, un intercambio de información constante. Finalmente, la alta densidad de este *cluster* se hace evidente en la poca variación de sus valores de centralidad.

FIGURA 3

La red de intercambio de información



Fuente: Elaboración propia.

Relaciones: Flecha ancha: flujo de información constante.
Flecha delgada: flujo de información ocasional.

Asociación: Negro: asociación establecida.
Blanco: asociación fundada a partir de 1987 o fruto de la fusión con una asociación anterior.

Dada la alta densidad en este *cluster*, no existe ninguna asociación empresarial que pueda asumir un control jerárquico sobre la información. La Asociación de Editores de Diarios Españoles (AEDE) tiene sin embargo, a raíz de su relación exclusiva con UTECA, una posición destacada. Esta posición relativamente central de AEDE es confirmada por las medidas de centralidad. En este *cluster* se evidencian también diferencias en los valores de los distintos índices de centralidad. Los valores del grado de centralidad demuestran poca variación dentro de este *cluster*. Esto permite concluir,

que las asociaciones empresariales en este *cluster* tienen muchas relaciones directas con las otras asociaciones. El análisis de la centralidad intermedia muestra, por el contrario, que entre AEDE y las asociaciones con las cuales mantiene una relación, la distancia física es menor. AEAP, AMPE y ARI sin embargo, también disponen de “caminos cortos” para el intercambio de información. A raíz de esto, AEDE, a pesar de su posición destacada, no puede controlar el intercambio de información, ya que las otras asociaciones podrían evadir este control sus propios medios. Solamente el intercambio de información desde y hacia UTECA fluye por medio de AEDE (Figura 3).

El segundo *cluster* está compuesto por las asociaciones del sector de telecomunicaciones y tecnología de la información, ANIEL y SEDISI, en compañía de cuatro nuevas asociaciones pertenecientes a los sectores de las telecomunicaciones y la radiodifusión. En este *cluster* existe una coordinación jerárquica de las fuentes de información. Todas las asociaciones se relacionan con ANIEL e intercambian información con esta; no mantienen, sin embargo, ninguna relación entre si. Solamente la Asociación Española de Comercio Electrónico (AECE) se relaciona, aparte de con ANIEL, con SEDISI. Respecto a los índices de centralidad, este segundo *cluster* presenta mayor variancia que el primer *cluster*. En este contexto la ANIEL goza de los valores más altos e incluso es la única asociación con una centralidad intermedia mayor a cero. De esta manera, todos los caminos en la red conducen a la ANIEL. Adicionalmente, ANIEL posee una posición adyacente respecto a las demás asociaciones, lo cual le permite tener la mayor cantidad de relaciones directas con otros actores dentro de esta red social. Por consiguiente, ANIEL tiene también el mayor grado de centralidad (Tabla 1).

TABLA 1

Medidas de centralidad de las asociaciones empresariales

Centralidad normalizada (en %)				
	Aislado	Grado de centralidad de salida	Grado de centralidad de entrada	Centralidad intermedia
FAPAE	Si	0,0	0,0	0,0
<i>Cluster 1</i>				
AEAP	No	30,8	30,8	5,4
AEDE	No	30,8	38,5	9,9
AMPE	No	23,1	23,1	2,6
APP	No	7,7	15,4	0,0
ARI	No	30,8	23,1	1,9
FNEP	No	15,4	7,7	0,0
UTECA	No	7,7	7,7	0,0

TABLA 1 (cont.)

Medidas de centralidad de las asociaciones empresariales

Centralidad normalizada (en %)				
	Aislado	Grado de centralidad de salida	Grado de centralidad de entrada	Centralidad intermedia
<i>Cluster 2</i>				
AECE	No	15,4	15,4	0,0
ANIEL	No	38,5	38,5	11,5
AOC	No	7,7	7,7	0,0
ASTEL	No	7,7	7,7	0,0
FORTA	No	7,7	7,7	0,0
SEDISI	No	15,4	15,4	0,0

Fuente: Elaboración propia. Para el cálculo del grado de centralidad normalizado fueron codificadas las relaciones de forma binaria y llegar a una conclusión sobre el número de asociaciones “vecinas”.

4.3. Destinatarios del lobby de las asociaciones empresariales

En la población de asociaciones empresariales españolas existe una gran concordancia entre la relevancia de una organización y la cantidad de actividades para las cuales esta organización ejerce lobby. No obstante, esta relación ($r = 0,69$) es menor en comparación a otros países como, por ejemplo Alemania o Gran Bretaña (Lang, 2006). El destinatario más nombrado del lobby de las asociaciones empresariales españolas es el Ministerio de Ciencia y Educación, el cual se encarga de la regulación de todos los sectores nacionales y del cual dependen el Consejo Asesor de Telecomunicaciones (CAT) y el Consejo Asesor de Industrias de la Sociedad de la Información (CASI).

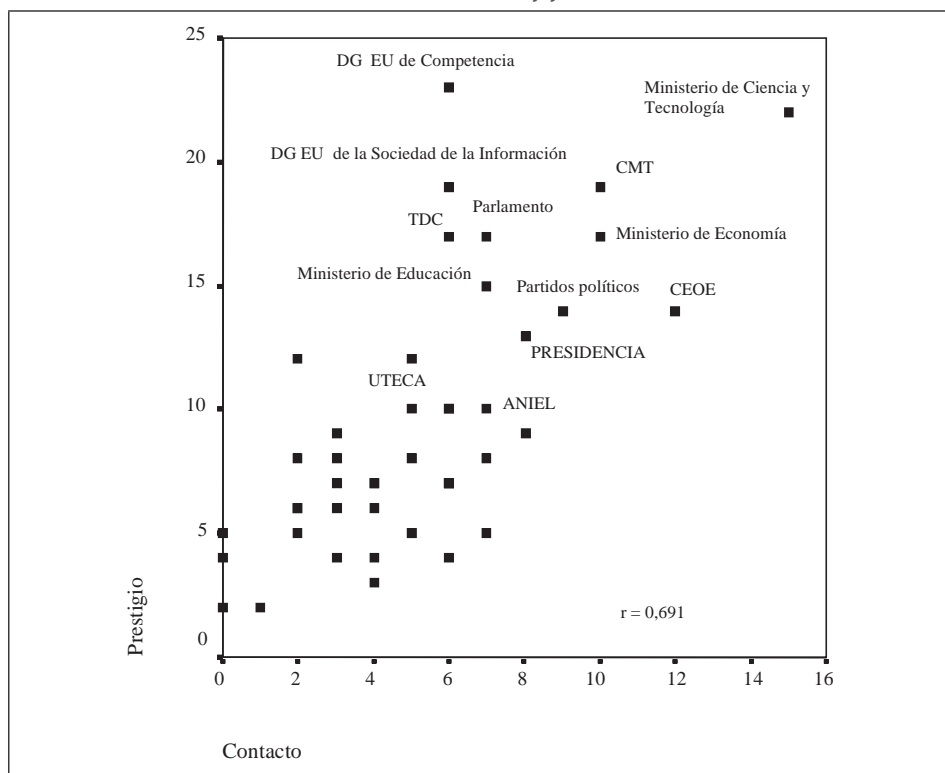
El segundo contacto más importante de las asociaciones españolas es la asociación de alto rango CEOE. Tanto ANIEL, como AOC y SEDISI se relacionan fuertemente con la CEOE como medio para representar los intereses de sus miembros. Las demás asociaciones mantienen por el contrario, poco contacto con la CEOE. La poca frecuencia del intercambio de información con la CEOE indica que la importancia de esta es sobreestimada por parte de la mayoría de los representantes de las asociaciones.

El caso contrario es aquel de la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea. A pesar de que esta posee la mayor relevancia entre todas las organizaciones e instituciones, solamente pocas asociaciones empresariales españolas ponen información a disposición de esta. Solamente ANIEL, ASTEL, AOC y UTECA hacen lobby directo ante la Dirección General. La alta relevancia de esta organización se pue-

de aclarar por medio de la falta de acción del gobierno español y la CMT respecto al monopolio de la *Telefónica* y la RTVE (Jordana *et al.*, 2000). Este dominio se ve también reflejado en otras áreas, como por ejemplo el financiamiento de la publicidad o el suministro de servicios de Internet, y afecta de esta manera también a otras asociaciones empresariales. Estas sin embargo, no se ven afectadas en el núcleo de sus actividades, y a raíz de esto tampoco mantienen una relación directa con la Dirección General de Competencia. Por otro lado, las asociaciones empresariales españolas concentran sus actividades de lobby en las agencias nacionales, transfiriendo el papel de lobby frente a las instituciones europeas a aquellas asociaciones empresariales europeas que se desempeñan en este campo.

FIGURA 4

Los destinatarios del lobby y su relevancia



Fuente: Elaboración propia.

Observación: La dimensión “relevancia” se calculo en base a la respuesta a la pregunta “Por favor indique las organizaciones, que desde el punto de vista de su asociación son relevantes para las actividades en su sector- 1 = relevante, 2 = especialmente relevante”. La dimensión “frecuencia en el contacto” se basa en la respuesta a la pregunta “Por favor indique las organizaciones que le proveen a su asociación información importante. Por favor diferencie entre “de vez en cuando” = 1, y “periódicamente” = 2”. Las respuestas de las asociaciones empresariales focales fueron sumadas.

ESTUDIOS

5. CONCLUSIÓN

La configuración de las asociaciones empresariales españolas cambió de manera significativa entre 1987 y el 2002. Casi la mitad de las asociaciones empresariales relevantes fueron fundadas recientemente. Un total de seis asociaciones fueron fundadas, las cuales representan primordialmente los intereses del sector de la información y las comunicaciones. El crecimiento tiene su origen, por un lado, en el desarrollo económico, y por otro en la convergencia tecnológica. El surgimiento de nuevos sectores económicos y la sorprendente tasa de crecimiento de estos, llevaron a la fundación de nuevas asociaciones, las cuales escalaron rápidamente hasta localizarse en el círculo de asociaciones empresariales focales español.

Este cambio en la composición de la población de asociaciones empresariales españolas no tuvo, sin embargo, incidencia en la estructura de sus relaciones. Las nuevas asociaciones se integraron a las antiguas estructuras de relaciones sin causar fricciones de ningún tipo. No obstante, la densidad de la red social en la cual estas asociaciones están conectadas, si reduce, es como consecuencia de la integración de los nuevos miembros. En esta red social son comunes las relaciones de cooperación entre las asociaciones. Relaciones de competencia solo existen entre las asociaciones de la industria de la publicidad y la radiodifusión.

Un intercambio de información coordinado dentro de la red solo se estableció parcialmente. A excepción de FAPAE, todas las asociaciones empresariales participan en el intercambio de información. La coordinación del intercambio de información se estabilizó y el casi monopolio de ANIEL en los sectores de comunicaciones e industria electrónica se mantuvo. Las asociaciones recientemente fundadas AECE, AOC, ASTEL y FORTA se acoplaron al liderazgo de ANIEL, formando así una red social con forma de estrella y con ANIEL en el centro. Las asociaciones pertenecientes a la prensa, la industria de la publicidad y los medios de comunicación constituyen por el contrario, una red social muy densa en la cual predomina el intercambio de información recíproco entre casi todas las asociaciones. No existe una asociación central con la posibilidad de coordinar el intercambio de información. Las asociaciones empresariales se conectan en su mayoría por caminos directos, e intercambian información por medio de éstos.

Las actividades de lobby de las asociaciones se dirigen hacia los actores y las instituciones políticas más relevantes. Entre estas se encuentra la CEOE. No obstante, es interesante que esta última sea percibida por las asociaciones empresariales como un actor relevante, a pesar de que el limitado intercambio de información con esta demuestre lo contrario. En este contexto es también notorio el acceso privilegiado que tienen los miembros de la CEOE a los actores y las instituciones políticas más relevantes.

De manera concluyente se puede establecer que la influencia de la CEOE tiene un efecto moderador en la estructura de las asociaciones empresariales sectoriales

españolas. Por medio de la incorporación de las nuevas asociaciones a la estructura de la CEOE se pudo reducir la competencia entre estas, lo cual no se dio en muchos otros países (Grote *et al.* 2008). De esta manera, las nuevas asociaciones se pudieron integrar al panorama de asociaciones empresariales español de manera efectiva y sin mayores fricciones. Solamente en el área de los medios de comunicación, donde la influencia de la CEOE es limitada, se establecieron relaciones de competencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

AECE, Asociación Española de Comercio Electrónico (2001), *Memoria 1999-2000*. Barcelona: AECE.

Anhart, L. (1994), "The New Darwinian Naturalism in Political Theory", *The American Political Science Review*, 89: 389-400.

ANIEL, Asociación Nacional de Industrias Electrónicas y de Telecomunicaciones (2002), *Informe del sector electrónico y de telecomunicaciones 2001*. Madrid: ANIEL.

ASTEL, Asociación de Empresas Operadoras y de Servicios de Telecomunicaciones (2000), *Memoria 1999*. Madrid: ASTEL.

Brittain, J.W. y Wholey, D.R. (1988), "Competition and Coexistence in Organizational Communities. Population Dynamics in Electronic Components Manufacturing", en G.R. Carroll, ed., *Ecological Models of Organizations*. Cambridge, MA: Ballinger.

Coleman, W.D. y Grant, W. (1988), "The Organizational Cohesion and Political Access of Business: A Study of Comprehensive Associations", *European Journal of Political Research*, 16: 467-487.

Coleman, W.D. y Montpetit, E. (2000), "Multi-tiered Systems and the Organization of Business Interests", en J. Greenwood y H.J. Jacek, eds., *Organized Business and the New Global Order*. Basingstoke: Palgrave.

FAPAE, Federación de Asociaciones de Productores Audiovisuales Españoles (2003), *Memoria Anual 2002*. Madrid: FAPAE.

FECEMD, Federación de Comercio Electrónico y Marketing Directo (2001), *Memoria 1999-2000*. Barcelona: FECEMD.

Grote, J.R., Lang, A. y Schneider, V. (eds.) (2008), *Organized Business Interests in Changing Environments: The Complexity of Adaptation*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave.

John, P. (1999), "Ideas and interests; agendas and implementation: an evolutionary explanation of policy change in British local government finance", *British Journal of Politics and International Relations*, 1: 39-62.

Jones, B.D., Sulkin, T. y Larsen, H.A. (2003), "Policy Punctuations in American Political Institutions", *The American Political Science Review*, 97: 151-169.

Jordana, J., Ruiz, C., Sancho, D. y Sanz, A. (2000), *Opiniones y Actitudes sobre las Políticas de Telecomunicaciones en España. Informe a Partir de Entrevistas a Expertos y Responsables del Sector (Noviembre 1999-Enero 2000)*, Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.

Kerr, P. (2002), "Saved from extinction: evolutionary theorising, politics and the state", *British Journal of Politics and International Relations*, 4: 330-358.

Lang, A. (2006), *Die Evolution sektoraler Wirtschaftsverbände. Informations- und Kommunikationsverbände in Deutschland, Großbritannien und Spanien*. Wiesbaden: VS Verlag.

Laumann, E.O., Marsden, P.V. y Prensky, D. (1983), "The boundary specification problem in network analysis", en R.S. Burt y M.J. Minor, eds., *Applied Network Analysis*. Beverly Hills: Sage.

Lowery, D. y Gray, V. (2004), "A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests", *Political Research Quarterly*, 57: 163-175.

Masters, R.D. (1990), "Evolutionary Biology and Political Theory", *The American Political Science Review*, 84: 195-210.

McFarland, A.S. (2004), *Neopluralism: the evolution of political process theory*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.

Molins, J.M. y Casademunt, A. (1999), "Pressure Groups and the Articulation of Interests". en P. Heywood, ed., *Politics and Policy in Democratic Spain*. Londres: Cass Publishers.

Molins, J.M. y Morata, F. (1993), "Spain: Rapid Arrival of a Latecomer" en M. P. C. M. v. Schendelen, ed., *National Public and Private EC Lobbying*. Dartmouth Publishing Group: Inglaterra.

Pardo Avellaneda, R. y Fernández Castro, J. (1991), "Las Organizaciones Empresariales y la Configuración del Sistema de Relaciones Industriales de la España democrática, 1977-1990", en F. Miguélez y C. Prieto, eds., *Las Relaciones Laborales en España*. Madrid: Siglo XXI Editores.

- Ronit, K. y Schneider, V. (1997), "Organisierte Interessen in nationalen und supranationalen Politökologien: Ein Vergleich der G7-Länder mit der Europäischen Union", en U.v. Alemann y B. Wessels, eds., *Verbände in vergleichender Perspektive*. Berlin: Edition Sigma.
- Schmitter, P.C. y Streeck, W. (1999), *The Organization of Business Interests*. Colonia: MPIfG Discussion Paper.
- SEDISI, Asociación Española de Empresas de Tecnología de la Información (2000), *Memoria 1999*. Madrid: SEDISI.
- Steinmo, S. (2003), "The evolution of policy ideas: tax policy in the 20th century", *British Journal of Politics and International Relations*, 5: 206-236.
- Townsend, C.R., Harper, J.L. y Begon, M. (1996), *Ecology: Individuals, Populations and Communities*. Oxford: Blackwell.
- Truman, D.B. (1951), *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*. Nueva York: Knopf.
- Ward, H. (2003), "The Co-evolution of Regimes of Accumulation and Patterns of Rule: State Autonomy and the Possibility of Functional Responses to Crisis", *New Political Economy* 8: 179-202.
- Wasserman, S. y Faust, K. (1994), *Social Network Analysis. Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nuevo paradigma, nuevo contexto institucional: el caso de la política farmacéutica

Laura Chaqués Bonafont

Resumen: *El objetivo de este estudio es explicar cómo y por qué cambia la política farmacéutica española en la última década. En el se argumenta la relevancia de las instituciones como variables explicativa de la dinámica del cambio en las políticas siguiendo el esquema teórico planteado por el análisis de redes y la teoría del equilibrio interrumpido desarrollada por Baumgartner y Jones. La adopción de un nuevo paradigma en torno al medicamento –el uso racional del medicamento– no puede ser entendido únicamente como una respuesta a situaciones de crisis, cambios en el sistema político y/o la consolidación de ideas nuevas defendidas por activos emprendedores políticos. El análisis de la institucionalización de las relaciones de poder en torno a la política farmacéutica (o policy network) es importante para explicar por qué los cambios en la política farmacéutica se producen de forma gradual como resultado de una negociación entre el Estado con la industria farmacéutica y las farmacias. Asimismo, se argumenta cómo la adopción de un paradigma nuevo en la política farmacéutica, se produce de forma paralela a un cambio en la estructura institucional de la política. En 2008 la política farmacéutica se gestiona a través de una red más abierta y plural, en la que los expertos tienen mayor peso en la toma de decisiones.*

Palabras clave: *Redes de actores, política farmacéutica, agencias reguladoras, grupos de interés.*

1. INTRODUCCIÓN

En 2008 el consumo de medicamentos sigue siendo uno de los aspectos centrales de la política sanitaria en la mayoría de países de la Unión Europea. El desarrollo tecnológico, el incremento del coste de la innovación del medicamento, el envejecimiento de la población, la universalización de la sanidad son factores que contribuyen a incrementar el gasto farmacéutico en la mayoría de los países desarrollados hasta alcanzar situaciones de crisis, lo que genera una intensificación en el nuevo milenio de lo que se ha denominado política de uso racional del medicamento. El de-

sarrollo de este paradigma no es algo nuevo. La mayoría de países europeos ponen en práctica estas ideas en los años ochenta con el fin de generar un doble cambio, uno de *carácter sanitario* orientado a garantizar que los ciudadanos tengan acceso y utilicen de forma adecuada medicamentos y productos sanitarios de calidad, seguros y eficaces de acuerdo a sus necesidades clínicas; y otro de *carácter económico* orientado a garantizar la eficacia y eficiencia de la prestación farmacéutica, y por tanto a garantizar el acceso a los medicamentos al menor coste posible para el Estado.

La forma y la intensidad en que se han desarrollado estos objetivos es muy distinta entre países. En Gran Bretaña la primera lista negativa de medicamentos se aprueba en 1984, en Alemania los precios de referencia se introducen en 1989, y a principios de los noventa la mayoría de países de la UE ponen en práctica mecanismos para fomentar el consumo de medicamentos genéricos. Por el contrario, en España no se adoptan instrumentos nuevos para contener el gasto farmacéutico hasta los años noventa, obviando algunas de las iniciativas adoptadas por otros países de su entorno. Tras la aprobación de la Ley del medicamento en 1990, se aprueba la primera lista negativa de medicamentos en 1993 por el gobierno socialista, en la que sólo se excluyen medicamentos con utilidad terapéutica nula o inaceptable lo que tiene un impacto prácticamente nulo sobre el consumo público de medicamentos; la segunda lista negativa de medicamentos se aprueba en 1998 por el partido popular con prácticamente el mismo impacto; los precios de referencia se comienzan a aplicar en 1998 y los medicamentos genéricos no se regulan hasta 1996 a través de la Ley de acompañamiento de los presupuestos del Estado. En 2007, el consumo de medicamentos genéricos en España apenas supera el 10% del mercado frente al 60% en los países escandinavos (IMS, 2007).

La mayoría de estos instrumentos de control del consumo de medicamentos quedan regulados a través de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios que se aprueba en 2006 con el objetivo de intensificar la política de uso racional del medicamento. Esta ley, más que plantear ideas nuevas, adapta los principios ya establecidos en la Ley 25/1990, de 20 de diciembre a un contexto nuevo de globalización, integración europea y consolidación del proceso de descentralización política del Sistema Nacional de Salud a las Comunidades Autónomas. Esta estabilidad en la política de uso racional del medicamento en España; y el retraso en la implementación de los instrumentos de control del consumo hasta finales de los años noventa o principios del nuevo milenio puede explicarse parcialmente a través del *trade-off* existente entre la política de control del consumo frente a la política industrial farmacéutica (Lobo, 1992).

El sector farmacéutico es un sector clave para el fomento de la innovación y desarrollo tecnológico, básicamente porque sus actividades requieren de inversiones elevadas en I+D y ocupan a personal especializado en estas tareas. En España, el 18,8% del gasto total y el 11% del empleo en I+D lo lleva a cabo la industria farmacéutica, a pesar de que la facturación de las empresas farmacéuticas suponen únicamente el 2,1% de la industria (Seuba, 2009). Ello significa que la industria farmacéutica española dedica casi el 7% de sus ventas a actividades de I+D frente al 0,8% del conjunto de la

industria Española. En la actualidad apoyar al sector farmacéutico es un objetivo prioritario para cumplir con los objetivos del Plan Ingenio inspirados en el acuerdo Lisboa, que básicamente significa incrementar la inversión pública y privada en I+D hasta alcanzar el 2% del PIB y aumentar la participación empresarial hasta que financie el 55% del total de la inversión en I+D en 2010¹. Este apoyo es especialmente importante en un contexto de desaceleración continuada de las inversiones de la industria farmacéutica española en I+D², proceso que se produce de forma paralela la desaceleración de la tasa de crecimiento del sector por debajo del crecimiento de la economía de forma continuada desde 2002³.

El sector farmacéutico también es uno de los ejes centrales de la política sanitaria tanto en lo relativo al acceso de los medicamentos, como al control del consumo sanitario. En la última década el consumo público de medicamentos crece a un ritmo anual superior al 8% (Tabla 1). En total se consumen en España 14.250 millones de euros en medicamentos de los cuales el Estado paga casi el 75% en 2007, un 4% más que en 1995. El incremento del consumo público de medicamentos se explica por el incremento del consumo de pensionistas que consumen el 72,7% de los medicamentos con una subvención del 100% sobre el precio; así como por el incremento continuado de los precios de los medicamentos más nuevos. Como consecuencia del incremento del gasto público farmacéutico, en la última década se intensifica la política de uso racional del medicamento cuyos objetivos, en la mayoría de ocasiones chocan por incompatibles con los objetivos de fomento al desarrollo de la industria farmacéutica innovadora.

TABLA 1

Evolución del consumo y gasto farmacéutico, 1995-2006 (millones de euros)

Anual	Mercado total	% Variación anual	Consumo público total	% Variación anual	Aportación beneficiarios	% Variación anual	Aportación farmacéutica	Gasto farmacéutico	% Variación anual
1995	6.014	12	4.815,19	12,1	426,17	8,3	70,67	4.318,36	11,6
1996	6.566	9,2	5.340,19	10,9	453,53	6,4	72,3	4.814,37	11,5
1997	6.978	6,3	5.615,60	5,2	460,38	1,5		5.155,22	7,10
1998	7.658	9,7	6.174,72	10	474,56	3,1		5.700,16	10,60
1999	8.437	10,2	6.762,54	9,5	494,69	4,2		6.267,85	10,00
2000	9.115	8	7.319,94	8,2	518,55	4,8	62,8	6.738,59	7,5

1 Estos objetivos quedan algo lejos de los objetivos fijados en Lisboa –aumentar el gasto en I+D hasta alcanzar el 3% del PIB y conseguir que al menos dos terceras partes de este gasto provengan del sector privado–, pero son objetivos realistas que tienen en cuenta la realidad de la innovación en España. El gasto en I+D en España apenas supera el 1,1% del PIB, porcentaje todavía muy lejos del 1,84% del conjunto de la UE-27; del mismo modo la inversión privada en I+D en España es tan sólo de un 46% del total, frente al 74% de Japón, el 61% de EE UU o el 54% de la UE-27.

2 En 2006 las inversiones en I+D crecieron el 3,6% respecto al año anterior –792 millones de euros–, cifra que contrasta con el 20% de crecimiento anual que se venía registrando en los últimos años.

3 De acuerdo con el informe del IMS (2007) este proceso de desaceleración de las ventas de medicamentos es una característica común a todos los países desarrollados.

TABLA 1 (cont.)

Evolución del consumo y gasto farmacéutico, 1995-2006 (millones de euros)

Anual	Mercado total	% Variación anual	Consumo público total	% Variación anual	Aportación beneficiarios	% Variación anual	Aportación farmacéutica	Gasto farmacéutico	% Variación anual
2001	9.990	9,6	8.019,35	9,6	557,07	7,4	190,63	7.271,65	7,9
2002	10.949	9,6	8.839,03	10,2	605,14	8,6	237,72	7.996,17	10
2003	12.207	11,5	9.948,54	12,6	679,51	12,3	306,91	8.962,11	12,1
2004	12.974	6,3	10.514,00	5,7	668,98	-1,6	315,09	9.529,93	6,3
2005	13.580	4,7	11.129,16	5,9	694,68	3,8	359,03	10.075,44	5,7
2006	14.250	4,9	11.787,15	5,9	720,08	3,7	401,52	10.665,55	5,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Ministerio de Sanidad y Consumo y Farmaindustria.

En este artículo se argumenta que para dar una explicación más completa al desarrollo de la política de uso racional del medicamento es necesario tener en cuenta, además de las características estructurales del mercado de medicamentos, las características del entramado institucional en el que se desarrolla la política o *policy network*. Los cambios en la estructura del mercado farmacéutico, el incremento continuado del gasto en medicamentos, unido a cambios institucionales como la intensificación del proceso de europeización, la agencificación (creación de la *European Agency for the Evaluation of Medicinal Products* –Ema– y la Agencia Española de Medicamentos –Agemed–), y la consolidación del proceso descentralización política abren ventanas de oportunidad política que en ocasiones son utilizadas para generar un cambio en la política. Estas oportunidades de cambio están condicionadas por la forma en que se estructuran las relaciones de poder entre los actores y por las reglas del juego que durante décadas han definido los objetivos y estrategias de esos actores en la política de uso racional del medicamento en España.

Otro de los objetivos de este artículo consiste en explicar la transformación gradual del marco institucional o red de actores en torno a la política farmacéutica, de una comunidad de actores cerrada dominada por los intereses empresariales hacia un modelo más abierto y plural en el que se da especial relevancia a los grupos de expertos como actor político (Tabla 2). Esta transformación se concreta en una fragmentación creciente en los intereses de la industria farmacéutica entre las empresas de genéricos y el resto de empresas del sector representadas por Farmaindustria. A su vez, la distribución de competencias y poder político dentro del Estado también se fragmenta como consecuencia de un triple proceso de delegación de poder político por parte del Ministerio de Sanidad: hacia la Unión Europea, hacia las Comunidades Autónomas y hacia la Agencia del Medicamento. Obviamente este traspaso de poder político es desigual y se lleva a cabo a través de procesos distintos, pero la idea básica es que la red de actores se fragmenta y esa fragmentación se produce de forma paralela a la consolidación del uso racional del medicamento como paradigma en la política del medicamento.

TABLA 2
Evolución de la red en la política farmacéutica

Características de la red	Tras la aprobación de la Ley del Medicamento, 1990	De finales de los noventa a la aprobación de la Ley de Garantías y Uso Racional de Medicamentos y Productos Sanitarios, 2006
1. Número de actores	Pocos. Fuerte concentración en el proceso de toma de decisiones en pocos actores.	Fragmentación creciente en el proceso de toma de decisiones tanto en la organización estatal como en los grupos privados.
1.1. Privados	La industria farmacéutica representada por Farmaindustria y las Farmacias por el Colegio Oficial de Farmacéuticos.	Fragmentación incipiente de la industria farmacéutica. Farmaindustria sigue siendo la organización dominante y Aeseg representa desde 1998 a los productores de genéricos.
1.2. Públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Sanidad y Consumo (MSC) tiene la competencia exclusiva de la regulación de medicamentos. • 7 CCAA asumen la gestión del gasto farmacéutico. • Creciente europeización de la regulación relativa a la calidad, seguridad y eficacia de los medicamentos. Se crea la agencia europea de medicamentos (EMA) en 1994. • UE impone regulación relativa a las patentes de medicamentos y normas relativas al mercado único. 	<ul style="list-style-type: none"> • El MSC tiene la competencia exclusiva de la regulación, pero delega parte de su responsabilidad política en la Agencia del Medicamento que entra en funcionamiento a finales de los noventa de forma plena. • Descentralización política completa a las 17 CCAA que asumen la competencia en la gestión del gasto. • Creciente internacionalización de la regulación de la propiedad intelectual y las patentes de los medicamentos. Se formaliza el acuerdo Adpic relativo a la propiedad intelectual en el seno de la organización Mundial de Comercio.
2. Tipo de interés que predomina	Homogéneo	Creciente ruptura y confrontación entre las empresas “innovadoras” y las empresas productoras de genéricos.

TABLA 2 (cont.)
Evolución de la red en la política farmacéutica

Características de la red	Tras la aprobación de la Ley del Medicamento, 1990	De finales de los noventa a la aprobación de la Ley de Garantías y Uso Racional de Medicamentos y Productos Sanitarios, 2006
<p>3.1. Grado de integración y frecuencia de los contactos</p>	<p>Elevado. Las relaciones entre el MSC i los actores sociales están institucionalizadas a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comisión nacional de Uso Racional del medicamento (1993) en el que están representados todos los actores implicados en la regulación del sector. • Pactos entre el MSC y la Industria farmacéutica. 	<p>Elevado. Se mantienen las comisiones y pactos existentes y con la creación de la Agemed se crean comités formados mayoritariamente por expertos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comité de evaluación de medicamentos de uso humano y veterinario (1999). • Comités de Seguridad de medicamentos de uso humano y veterinarios (1999).
<p>3.2. Continuidad de los miembros</p>	<p>Elevada.</p>	<p>Ruptura.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En 2000, cambia el gerente de la organización en el cargo desde 1967, tras la modificación de los estatutos Farmaindustria en 1998. También se establece la alternancia entre empresas nacionales e internacionales en la Presidencia de la asociación. • Nuevos actores entran gradualmente en el proceso de toma de decisión: los productores de genéricos representados por Aeseg (desde 1998), y los expertos vinculados a los comités de la Agemed.
<p>4.1. Distribución de poder entre organizaciones de intereses</p>	<p>Farmaindustria monopoliza la representación de intereses en el sector, y el Colegio de Farmacéuticos monopoliza la representación de intereses de las farmacias.</p>	<p>Ruptura en el sector de la producción de medicamentos entre fabricantes de genéricos representados por Aeseg y Farmaindustria que mantiene su estructura.</p>

TABLA 2 (cont.)
Evolución de la red en la política farmacéutica

Características de la red	Tras la aprobación de la Ley del Medicamento, 1990	De finales de los noventa a la aprobación de la Ley de Garantías y Uso Racional de Medicamentos y Productos Sanitarios, 2006
4.2. Distribución de poder entre MSC y el resto de actores públicos	Fragmentación elevada entre niveles de gobierno. Las relaciones entre CCAA y MSC se basan en la confrontación a la hora de aplicar algunas de las medidas relativas al uso racional del medicamento. La cooperación es prácticamente inexistente.	La fragmentación aumenta tras la creación de la Agemed.
Relaciones de poder	De concertación con predominio del poder de la industria farmacéutica y las farmacias.	De concertación, pero más pluralistas y más simétricas a favor de otros actores.

Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, este artículo tiene como objetivo realizar una aportación al análisis de cómo las instituciones facilitan y limitan las oportunidades de cambio en las políticas a partir del análisis de la política de uso racional del medicamento. En él se plantean dos hipótesis generales. La primera sostiene que la existencia de redes de actores cerradas o comunidades políticas (Rhodes, 1990), facilita la estabilidad en las políticas y evita cambios radicales en el paradigma existente. La segunda sostiene que el cambio en la forma de entender y definir los objetivos de la política farmacéutica (o paradigma) se produce de forma paralela a un cambio en la estructura institucional (o *policy network*) en el que se desarrolla esa política. El cambio en el paradigma y en el marco institucional van unidos; si cambia uno, el otro también cambia. A través de este estudio de caso se argumenta pues la validez del modelo de cambio definido por Baumgartner y Jones (1993) como modelo del equilibrio interrumpido (o *punctuated equilibrium*), así como la relevancia del análisis de redes como marco analítico capaz de describir las diferentes formas de interacción entre los actores que participan en la negociación, decisión y puesta en práctica de una política.

Para explicar estas cuestiones el artículo se organiza en cuatro apartados. El primero discute las principales aportaciones teóricas y marcos analíticos existentes que analizan la interrelación entre cambio político y factores instituciones dentro del análisis de las políticas públicas. En el segundo apartado se analizan los cambios en la organización estatal y el proceso de triple delegación de competencias, y en el tercero se analiza el proceso de fragmentación de intereses en la industria farmacéutica. En el último apartado se presentan las principales conclusiones.

2. MARCO ANALÍTICO

Diferentes enfoques teóricos se centran en la interrelación entre factores institucionales y cambio político. En el neoinstitucionalismo histórico, se entiende que el proceso de elaboración de las políticas está dominado por largos periodos de estabilidad en los que los actores construyen conscientemente o reaccionan en contra de decisiones gubernamentales previas, con el fin de dar respuesta a problemas similares (True et al., 1999; Skocpol, 1985). Este proceso de cambio se produce siguiendo una dinámica incremental, en la que se redefinen los instrumentos (o algunos aspectos de estos instrumentos) de la política de acuerdo a un proceso de aprendizaje que generalmente está dominado por el Estado (Hall, 1993). Estos pequeños ajustes se producen de forma casi automática como reacción a cambios en el contexto o variables exógenas, manteniéndose intactos los principios y objetivos básicos de la política o paradigma político. El legado histórico y la estructura institucional son una fuente de estabilidad, que limitan las posibilidades de llevar a cabo un cambio radical en la política.

Estos periodos de estabilidad, en ocasiones, son alterados por cambios dramáticos promovidos por una combinación compleja de factores exógenos y endógenos –como cambio tecnológico, el envejecimiento de la población, la universalización del

sistema sanitario. Tal y como sugiere el modelo de las ventanas de oportunidad política, estos factores generan oportunidades para que se lleva a cabo un cambio en la política, aunque no necesariamente lo crean (Kingdon, 1995). De acuerdo con este modelo, el cambio en una política pública es el resultado de una compleja interacción entre tres procesos distintos que en principio siguen cursos distintos y no están relacionados entre sí –el proceso relativo a los problemas, el proceso relativo a cambios en el sistema político, y el proceso relativo a las ideas disponibles–. Estos procesos se unen en algunas ocasiones, de forma poco o nada predecible, creando una oportunidad para un cambio en la política pública.

Para llevar a la práctica lo que Hall (1992) identifica como cambios de tercer nivel es necesario que se abra al menos una ventana de oportunidad política, bien porque un problema entra en crisis, bien porque se produce un cambio en el sistema político que es aprovechado por diferentes actores para introducir ideas nuevas respecto a la política. El hecho de que se abra una ventana de oportunidad política no implica necesariamente que se produzca ningún cambio; también es necesario que exista un emprendedor político capaz de identificar el momento más propicio para introducir con éxito ideas nuevas y redefinir el problema. Estos emprendedores políticos juegan un papel fundamental a la hora de unir estos procesos. “Mantienen su propuesta a la espera de un problema al que puedan aplicar su receta o una alteración en el flujo político, como puede ser un cambio administrativo que genere un clima receptivo para su propuesta” (Kingdon, 1995:195). El modelo de las ventanas de oportunidad política explica en parte el proceso de cambio en la política farmacéutica en las últimas tres décadas. Tal y como se argumenta en este artículo, las ventanas de oportunidad política y los emprendedores políticos son factores importantes para explicar los cambios en el proceso de elaboración de la política farmacéutica. Pero para dar una explicación completa de este proceso es necesario introducir como variable explicativa la estructura institucional del subsistema político o *policy network*.

Siguiendo el modelo del equilibrio interrumpido definido por Baumgartner y Jones (1993) en este artículo se argumenta que para llevar a cabo una redefinición de la política farmacéutica es preciso no sólo que se abran oportunidades para el cambio, sino también que se transforme la estructura institucional en el que se desarrolla la política. Jones y Baumgartner (2005) argumentan, a través del análisis de diferentes casos en Estados Unidos, que la forma en que se define una política (*policy image*) y el marco institucional en el que se desarrolla esa política se transforman de forma paralela: si cambia la estructura institucional, cambia la forma en que se define la política y viceversa. El cambio ocurre cuando un grupo se opone al estatus quo y trabaja para captar la atención y movilizar a actores que previamente mantienen una conducta pasiva respecto a la política en favor de sus propuestas (Baumgartner y Jones 1993, 2005). “A medida que la presión para el cambio se incrementa, es posible que la resistencia se imponga. Pero si quienes presionan son los suficientes, podrán llevar a cabo una intervención masiva en actores políticos e instituciones gubernamentales que hasta ahora habían permanecido al margen. Esto requiere, generalmente, un cambio sustancial en el apoyo de la forma en la que es definida una políti-

ca. Una vez redefinida, o cuando se ponen de relieve nuevas dimensiones del debate, nuevos actores pasan a sentirse capacitados para ejercer su autoridad sobre lo que previamente se habían mantenido al margen. Estos nuevos actores pueden insistir en la redefinición de las normas y en cambiar la distribución del poder para reforzar nuevas estructuras institucionales, al mismo tiempo que las agencias e instituciones dominantes son obligadas a compartir su poder con grupos y agencias que ahora ganan legitimidad” (True et al., 1999: 101).

El análisis de redes (Richardson, 1979; Rhodes, 1990; Börzel, 1998; Jordana, 1995; Chaqués, 2004) como marco teórico, incrementa la capacidad explicativa tanto del modelo de las ventanas de oportunidad política como el modelo del equilibrio interrumpido. La idea de base es que la redefinición de las políticas, y por tanto la adopción de un paradigma nuevo, está condicionado (mediatizado) por la estructura de la red o *policy network* (Atkinson et al., 1989; Coleman, 1998). En función de las características de la red, la adopción de un paradigma nuevo es un proceso lento, pero de cambio asegurado y gestionado por pocos actores; o el resultado de un proceso abierto y politizado, en el que participan muchos actores con intereses contrapuestos en un contexto poco o nada institucionalizado (Marsh y Smith, 2000). Para analizar el impacto de la red de actores en el proceso de cambio de una política pública, como la política farmacéutica, es imprescindible definir unas variables que sirvan para describir diferentes tipos de redes, y sentar las bases para desarrollar una clasificación, a partir de la cual definir hipótesis sobre las dinámicas de cambio asociadas a un tipo u otro de red (Chaqués, 2004). Con el fin de describir el *policy network* en la política farmacéutica, en este artículo se utiliza la clasificación⁴ desarrollada por Rhodes (1990) y por tanto se tienen en cuenta como variables explicativas: la distribución de poder entre actores, el tipo de intereses que predominan, el número de actores, la frecuencia de los contactos, el grado de institucionalización de las relaciones entre organizaciones públicas y privadas, así como la capacidad de cada una de estas organizaciones para definir sus propios objetivos y llevarlos a cabo de forma autónoma. Estas variables sirven para describir dos modelos contrapuestos –comunidad política y red en torno a problemas–.

Tal y como se argumenta en el resto del artículo, el caso de la política farmacéutica viene a corroborar que (1) para llevar a cabo un cambio de paradigma en la política es necesario que se produzca una alteración en la estructura institucional en la que se dirigen y gestionan aspectos clave de esa política; (2) siguiendo el esquema planteado por Jones y Baumgartner (2005) o Hall (1993) el cambio de paradigma en la política farmacéutica es el resultado de un debate politizado que se inicia –en los años ochenta– como resultado de situaciones de crisis –como el incremento en el gasto farmacéutico, o el incremento del coste de la innovación de medicamentos–, que cuestiona el paradigma existente. Una vez identificada la crisis se inicia un proceso de experimentación y debate que se intensifica en los años noventa, una vez se ha

4 En Chaqués (2004) se explican con detalle otras las clasificaciones que se han desarrollado hasta el momento en el análisis de redes.

aprobado la ley del medicamento. Esta transformación es dirigida y gestionada por una comunidad de actores capaces de defender el status quo, evitar cambios radicales en los objetivos y prevenir cambios en la distribución de poder entre actores. En el siguiente apartado se explica cómo a partir de finales de los años noventa esta comunidad de actores cerrada se fragmenta de forma gradual lo que permite la consolidación de la política racional del medicamento como paradigma político.

3. INSTITUCIONES Y REDES DE ACTORES: CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ESTATAL

En 2008, el marco institucional en el que se desarrolla la política farmacéutica presenta un cambio substancial respecto a etapas anteriores. El proceso de elaboración de la política del medicamento está dirigido y gestionado por una comunidad de actores más abierta y plural; el número de actores que participa en la política aumenta; los intereses son más heterogéneos, coexistiendo diferentes formas de entender la política; las relaciones entre actores siguen siendo fluidas y permanentes, y se desarrollan en un marco formalmente institucionalizado, pero son más visibles y transparentes; la representación de los intereses de la industria farmacéutica se fragmentan, aunque siguen manteniendo muchas de las características que consolidan su poder de influencia; y la organización estatal se transforma de forma radical debido a un triple proceso de cambio: la descentralización política, la europeización y la agencificación. Este proceso de cambio de la organización estatal tiene una triple dimensión: (1) una de carácter vertical de delegación gradual de poder a otras instituciones para dirigir e implementar aspectos clave de la política del medicamento –básicamente la Unión Europea, y las Comunidades Autónomas–; (2) otra de carácter interno de delegación funcional a la Agencia Española del Medicamento y Productos Sanitarios (Agemed); y otra (3) horizontal de consolidación de la autonomía del Estado *vis-à-vis* actores privados.

En cuanto a la delegación vertical, la regulación básica de medicamentos tanto en relación a las medidas sanitarias de calidad, seguridad y eficacia de los medicamentos, como de los instrumentos de control del gasto es competencia del Gobierno central. El Ministerio de Sanidad, a través de la Dirección General de Farmacia, es quien tiene la responsabilidad de desarrollar la regulación de estas materias en todo el territorio, y las Comunidades Autónomas asumen la gestión del gasto farmacéutico a partir de este marco regulador común con un cierto margen de maniobra en cuanto a la intensidad y el ritmo de su aplicación. Este proceso de descentralización no se consolida hasta principios del nuevo milenio una vez se han transferido las competencias del Insalud de forma plena, lo que significa que durante casi dos décadas tan sólo siete CCAA tienen competencias en la gestión del gasto farmacéutico. La descentralización plena de la gestión del gasto farmacéutico no ha generado cambios importantes en las relaciones entre el gobierno central y las CCAA, las cuales siguen caracterizándose por la inexistencia de instituciones que garanticen la cooperación, negociación e intercambio de recursos entre ambos niveles de gobierno. El Consejo

Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, como institución básica de cooperación en cuestiones sanitarias, sigue sin consolidarse como instrumento al servicio del gobierno central y las CCAA para resolver conflictos y desarrollar una postura común respecto al uso racional del medicamento. Más que cooperar, cada CCAA desarrolla su política sin tener en cuenta las posibilidades de cooperación con el resto de CCAA.

En relación a la regulación farmacéutica impulsada por el gobierno central, las comunidades autónomas mantienen una postura crítica que en ocasiones ha resultado en una confrontación abierta con un fuerte impacto mediático. La primera de estas confrontaciones se produce durante la tramitación de la Ley del medicamento de 1990, en relación a la distribución de competencias respecto a las oficinas de farmacia, competencias que finalmente quedan atribuidas a las CCAA. Otras de las confrontaciones más intensas se produce tras la aprobación de la Ley del Medicamento, una vez el gobierno central decide excluir listas de medicamentos del Sistema Nacional de Salud. En 1998 dos CCAA (Andalucía y Navarra) deciden no aplicar esta regulación, asumiendo el coste de estos medicamentos a cargo del presupuesto autonómico. De todas formas, la oposición de las Comunidades Autónomas a la financiación selectiva de medicamentos no va acompañada de una política pro-activa orientada a definir una estrategia innovadora para controlar el gasto farmacéutico. Por el contrario, las CCAA asumen una postura reactiva, crítica y poco creativa respecto a la política de uso racional del medicamento desarrollada por el gobierno central. Sólo a finales de los años noventa algunas comunidades autónomas, como Cataluña y Andalucía, definen estrategias innovadoras para fomentar el uso de los medicamentos genéricos y el control de la prescripción por parte de los profesionales sanitarios. En cualquier caso, las CCAA son un actor clave en el proceso de elaboración de la política farmacéutica, que de forma gradual va adquiriendo protagonismo en la implementación de los instrumentos de control del consumo de medicamentos, lo que contribuye a la fragmentación del marco institucional que gobierna la política.

De forma paralela, el Gobierno Central delega competencias a la Unión Europea que se consolida como un nuevo escenario en el que organizaciones públicas y privadas interactúan entre si con el fin de influir en el proceso político. Al contrario que las CCAA, la UE asume el papel de actor innovador, que fomenta el cambio hacia una política de uso racional del medicamento. Además de promover la armonización en objetivos de carácter económico e industrial –eliminar las barreras al comercio, adoptar la patente de producto y la objetividad en la fijación de precios de los medicamentos–, la UE promueve el proceso de armonización de la regulación de la autorización y registro de medicamentos con el fin de garantizar los mismos estándares de calidad, seguridad y eficacia de los medicamentos en toda la UE, y así eliminar el uso de estas regulaciones con fines proteccionistas. Este proceso de armonización se consolida con la creación en 1993 de la *European Agency for the Evaluation of Medicinal Products* (EMA) como el máximo organismo evaluador comunitario tanto de los medicamentos que se introducen en el mercado como por aquellos ya comercializados, controlados a través de un programa de farmacovigilancia. El cambio respecto eta-

pas anteriores es que los dictámenes de la EMEA son vinculantes, a pesar de que la Agencia no tiene competencia sobre el precio o las condiciones de financiación de los medicamentos.

La creación de esta agencia pretende transformar el marco institucional de regulación para potenciar la competitividad de las empresas farmacéuticas, especialmente las grandes multinacionales. La EMEA contribuye a este objetivo reduciendo en parte las barreras existentes hasta 1995 que (1) obligan a las empresas a preparar la documentación necesaria y específica de cada país aumentando los recursos económicos y de tiempo necesarios para autorizar un medicamento en toda la UE (entre otros factores se obligaba a las empresas a pagar las tasas de registro cada vez que solicita la autorización); y que (2) retrasan la comercialización de un medicamento, lo que afecta tanto a las empresas porque se reduce el periodo de monopolio de la patente, como a la población en general al retrasar la entrada de un medicamento nuevo en el mercado. En definitiva, la EMEA es una institución nueva creada para (1) potenciar el mercado único de medicamentos; (2) la objetividad y transparencia en las actuaciones de los poderes públicos; y (3) eliminar las trabas burocráticas que impiden beneficiarse al máximo del poder de monopolio que otorgan las patentes, así como (4) potenciar la competitividad de uno de los sectores más intensivos en I+D y con un valor estratégico elevado centrado en la investigación en biotecnología (Krapohl, 2004). Por último, la implantación del sistema Europeo de autorización de medicamentos también fomenta la competencia entre las diferentes Agencias del Medicamento de cada Estado miembro dado que cada laboratorio puede escoger libremente el Estado miembro a partir del cual quiere proyectar la comercialización de un medicamento. Eso significa que las empresas escogerán entre las agencias nacionales que efectúen la autorización y registro de forma más ágil y eficiente y con rigor científico suficiente para que sus dictámenes sean tenidos en cuenta por el resto de países de la UE. En este sentido, la creación de un marco regulador europeo crea incentivos para que los estados miembros transformen no sólo el contenido de la regulación sino también las estructuras que llevan a cabo la regulación de la autorización y registro de medicamentos (Chaqués y Palau, 2007).

La AGEMED se crea en este contexto de europeización de la regulación del registro y autorización de medicamentos, con el objetivo de garantizar la objetividad y la eficiencia en la gestión de la regulación. El objetivo consiste en convertir a la Agencia del Medicamento en un referente técnico capaz de gestionar el control de la calidad, eficacia y seguridad de los medicamentos, y sus efectos adversos al margen de consideraciones e intereses partidistas, a partir de criterios de excelencia y rigor científico, y dando una imagen de científicidad y rigor ante la opinión pública. Agilizar la autorización y registro de medicamentos también es un elemento clave para garantizar la competitividad de las empresas en un contexto de crisis de competitividad en el que el retraso en la entrada de un producto en el mercado puede significar la reducción del periodo de explotación de la patente. Además, la AGEMED proporciona asesoría científica y técnica en materia de evaluación de medicamentos; y participa de forma activa en la planificación, evaluación, supervisión y control de medicamentos que au-

toriza la EMEA, así como las reuniones organizadas por instituciones internacionales –Unión Europea, Consejo de Europa, OCDE⁵–.

La Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios (2006) aumenta las competencias de la AGEMED al introducir como criterio para la fijación de precios la utilidad terapéutica de los medicamentos (criterio básico junto con el grado de innovación), criterio que deberá ser evaluado de forma periódica por la AGEMED, a través de un informe que ha de ser remitido a la comisión de precios del Ministerio de Sanidad. Para llevar a cabo estas funciones la ley prevé la creación del Comité de evaluación de la utilidad terapéutica de nuevos medicamentos, como instrumento clave de la política de control del consumo de medicamentos. A pesar de que ninguna de estas propuestas ha sido desarrollada hasta el momento, se ha iniciado un proceso de cambio orientado a la delegación en la AGEMED de funciones relativas al uso racional del medicamento, cambio que se puede explicar a partir de (1) la voluntad de políticos y gobernantes de encontrar una salida política que permite evitar responsabilidades sobre cuestiones que pueden ser impopulares o tener un coste político elevado –como la financiación selectiva de medicamentos y su utilidad terapéutica– y/o (2) la necesidad de delegar funciones complejas y con contenido técnico elevado a expertos en la materia que puedan garantizar objetividad, rigor técnico y transparencia, así como aumentar la credibilidad de las instituciones públicas en el desarrollo de estas funciones. En cualquier caso, la no aplicación de este cambio pone de manifiesto que la selección de medicamentos a partir de cualquier criterio es una cuestión políticamente controvertida, que implica un coste político elevado, que de momento ningún gobierno, ni institución quiere asumir de forma global (Chaqués, 2009).

Por último, la creación de la AGEMED también tiene como objetivo transformar las relaciones de la organización estatal *vis-a-vis* con los grupos sociales potenciando la participación de expertos en el proceso de elaboración de la política. Este cambio en las relaciones de poder queda reflejado en las funciones y estructura del consejo asesor (en el que 12 de los 18 miembros son expertos de reconocido prestigio) así como en la estructura de los diferentes comités consultivos que forman la AGEMED –Comité de Evaluación de Medicamentos de Uso Humano; Comité de Seguridad de Medicamentos de Uso Humano⁶; Comité de Evaluación de Medicamentos de Uso Veterinario; Comité de Seguridad de Medicamentos de Uso Veterinario–. La composición y funciones de estos comités reflejan la voluntad de crear escenarios institucionales estables para la discusión y análisis de problemas relativos a la regulación de los medicamentos, con carácter abierto y plural en el que participan miembros del Gobierno, la AGEMED, la industria farmacéutica, el colegio de médicos, el de veterina-

5 Hasta la aprobación de la AGEMED estas competencias son gestionadas por el Centro Nacional de Farmacobiología del Instituto Carlos III; la Subdirección General de Gestión de la tasa suplementaria de la cuota láctea del fondo español de garantía agraria (FEGA); la Subdirección General de Evaluación de medicamentos; y la Subdirección General de Control Farmacéutico (las dos últimas de la Dirección General de Farmacia) www.agemed.es.

6 Los dos primeros se crean en 1999 como resultado de la reordenación de las comisiones ya existentes (Comisión Nacional de Evaluación de Medicamentos y la Comisión Nacional de Farmacovigilancia).

rios y las organizaciones de consumidores–, y las Comunidades Autónomas (que sólo participan en los comités de seguridad que tratan los temas de farmacovigilancia).

Este cambio en las relaciones de poder entre organizaciones públicas y privadas viene a concluir una de las aspiraciones centrales del Ministerio de Sanidad en el primer gobierno socialista: generar una ruptura con la herencia del franquismo y transformar el marco institucional en el que se venía desarrollando la política hacia un escenario más acorde con los intereses del gobierno, y menos atento a las demandas de los grupos de interés que tradicionalmente dominan la política.

4. FRAGMENTACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN DE INTERESES

En 2008 existen dos organizaciones que representan los intereses de la industria farmacéutica. Farmaindustria es la organización más antigua –se crea en los años sesenta– y durante casi veinte años –de 1979 a 1998– monopoliza los intereses del sector farmacéutico en España. En la actualidad está formada por 212 empresas, lo que representa el 85% de las ventas de medicamentos de prescripción, algo menos del 10% respecto 1979 (Chaqués, 2002: 277). AEGEG es una organización relativamente nueva que se crea en 1998 con el fin de representar y defender los intereses de los laboratorios de especialidades farmacéuticas, compañías fabricantes de materias primas y principios activos farmacéuticos o empresas de desarrollo tecnológico cuya actividad principal se desarrolle en el campo de los genéricos⁷. En la actualidad, representa a 26 de los 177 laboratorios que comercializan alguna especialidad farmacéutica genérica lo que significa que sólo representa al 15% de los laboratorios. Sin embargo estas 26 empresas controlan el 85% del mercado de medicamentos genéricos. Tan sólo tres de las empresas afiliadas a Aeseg son también empresas afiliadas a Farmaindustria (Sandoz Farmaceutica, Farmaprojects, y Alter) y dos pertenecen a un grupo empresarial que a su vez pertenece a Farmaindustria (Merck genéricos y Phamagenus del Grupo J. Uriach). El grado de solapamiento es bajo (algo menos del 20%) lo que pone de manifiesto la autonomía e independencia de ambas organizaciones a la hora de desarrollar sus actuaciones y defender sus intereses frente al gobierno. Formalmente, AESEG asume la representación de las empresas productoras de medicamentos genéricos mientras Farmaindustria representa a los productores de medicamentos y productos farmacéuticos globalmente.

Una de las características más interesantes en este proceso de fragmentación es que AESEG no asume la representación de las empresas de pequeña y mediana dimensión, de capital nacional que tradicionalmente se dedican a la copia “legal” de medicamentos innovados por las grandes empresas (Lobo, 1992). Es decir, AESEG no se crea como resultado de una ruptura o confrontación en el seno de Farmaindustria, sino como una respuesta a un cambio en la estructura del mercado de medicamentos. Farmaindustria sigue representando al grupo de pequeños laboratorios, los cua-

⁷ La información sobre esta organización puede consultarse a través de su página web: www.aeseg.es.

les siguen liderados por laboratorios con una larga tradición en el mercado –Fardi–, y mantienen una cuota de poder importante en la organización, junto al grupo de laboratorios de capital nacional y potencial innovador –Almirall, Esteve–, y el grupo de empresas de carácter multinacional, de capital extranjero –Novartis o Pfizer–. Tan sólo dos de los laboratorios que tradicionalmente ocupan cargos de máxima responsabilidad en Farmaindustria entre las empresas de pequeña y mediana dimensión –Alter y Uriach– defienden sus intereses en ambas organizaciones, mientras el resto de laboratorios mantienen la misma estrategia de movilización que décadas atrás. Ello es debido básicamente a que una parte importante de la producción de genéricos ha sido capturada por empresas nacionales que tradicionalmente se dedican a otro tipo de actividades en el sector farmacéutico y que ven en el mercado de genéricos una oportunidad de negocio –Farmaprojects–, así como por empresas multinacionales que de forma paralela a su actividad en el campo de la innovación se dedican a la producción de este tipo de productos y ocupan una parte importante de este mercado en España –Sandoz o Merck por ejemplo–.

AESEG, como organización de intereses, tiene menos poder y capacidad de influencia que Farmaindustria por diferentes motivos. Por un lado Farmaindustria es una organización profesionalizada que durante décadas ha demostrado su capacidad para defender de forma eficaz los diferentes intereses del sector frente al Estado. La clave del éxito de esta organización puede explicarse en gran parte por la capacidad de mantener la cohesión interna y garantizar que los conflictos entre los tres grupos de empresas del sector se resuelven a través de la negociación y búsqueda del consenso en los órganos políticos de la organización. Evitar la visibilidad de los conflictos y garantizar el monopolio de la representación es uno de los factores que más ha contribuido a mantener una organización fuerte capaz de negociar frente al gobierno aspectos clave de la política del medicamento. Asimismo, la capacidad de Farmaindustria para aglutinar en una única organización a la mayoría de laboratorios farmacéuticos garantiza que sea reconocida y legitimada por parte de los diferentes gobiernos como interlocutor válido en el proceso de elaboración de la política.

Por otro lado, Farmaindustria representa a un sector estratégico desde un punto de vista industrial y tecnológico, lo que garantiza una mayor sensibilidad por parte del Estado para responder a las demandas del sector y más en concreto a las grandes empresas de capital nacional. Este grupo de empresas asumen el compromiso de desarrollar actividades de I+D en el territorio español y a cambio el Estado se compromete a responder con especial intensidad a sus demandas en relación al gasto farmacéutico. Uno de los indicadores para medir el poder de este grupo de empresas es la evolución de la composición de los órganos de gobierno de Farmaindustria. A pesar de las modificaciones de los Estatutos de Farmaindustria en 1997, las empresas de gran dimensión y de capital nacional siguen teniendo un grado de representatividad más elevado que las empresas de capital extranjero. Las empresas de capital extranjero –básicamente grandes multinacionales del sector– que operan en España concentran la mayoría de las ventas del sector farmacéutico, pero comparten a partes iguales el control de la organización con las empresas de capital nacional (Tabla 3). De hecho,

no es hasta la renovación de los estatutos en 1997 cuando se establece el equilibrio de poder entre empresas de capital nacional y extranjero en un 50%, y no es hasta 2001 cuando una empresa no nacional asume la presidencia de la organización.

TABLA 3
Principales laboratorios en España (2006)

Puesto en el ranking	Ventas (millones de dólares)	% Crecimiento constante	% Cuota de mercado
1. Pfizer	926,3	1,3	7,8
2. Novartis	730	11,2	6,1
3. Sanofi-Aventis	685,7	6,1	5,7
4. Almirall	648,7	1,8	5,4
5. Glaxo SmithKline	590,8	2,5	4,9
6. AstraZéneca	517,2	14,7	4,3
7. Merck & Co.	492,4	6,5	4,1
8. Johnson & Jonhson	484,1	8,8	4,1
9. Esteve	390,9	2,8	3,3
10. Bayer	373,4	0,5	3,1
Total 'top ten'	5.839,3	5,4	48,9
Total España	11.940,8	6,2	100

Fuente: IMS Health (2007).

El valor estratégico de la industria farmacéutica como sector líder en innovación es uno de los elementos clave que determina el poder de Farmaindustria a la hora de negociar frente al Estado aspectos clave de la política del medicamento. Este poder se consolida e institucionaliza a través de la participación de Farmaindustria en las instituciones formales en las que se deciden aspectos clave de la política farmacéutica. Farmaindustria sigue manteniendo una posición de privilegio frente al resto de actores sociales gracias a su participación en la negociación de los pactos frente al Estado, así como en los comités (de la AGEMED) en los que se deciden y gestionan aspectos clave relacionados con la política farmacéutica.

La capacidad de AESEG para presionar al sistema e influir en la política del medicamento es limitada en un contexto institucional cerrado (o *policy community*) dominado por Farmaindustria como organización que representa los intereses del sector. AESEG no participa en los pactos, ni en los comités de la agencia española del medicamento; dispone de una organización con menos recursos económicos, humanos y de información que Farmaindustria, y representa a los intereses de un segmento del mercado de medicamentos todavía muy reducido en relación al mercado de medica-

mentos total. En 2007 el número de especialidades farmacéuticas aprobadas por la Agencia Española del Medicamento es de 3.313 (139 principios activos) que absorben algo más del 7% del Mercado farmacéutico en valores y el 14% en unidades. Estos porcentajes se sitúan muy lejos de la media europea que está en torno al 30-35% y muy lejos de la media de Estados Unidos en torno al 50% o los países escandinavos donde el mercado de genéricos se sitúa cerca del 60% (Chaqués, 2009).

Sin embargo, en los últimos cinco años las empresas productoras de genéricos han visto reforzado su papel tanto en el escenario político como en el mercado debido a dos factores: (1) la voluntad política por parte de los gobiernos para fortalecer y renovar la política de uso racional de medicamentos y (2) el cambio de tendencia en el mercado caracterizado por la creciente exposición a los genéricos en clases estratégicas de medicamentos. El crecimiento de las ventas de medicamentos genéricos es superior al de los productos de marca en todos los países de nuestro entorno, y esa tendencia queda reforzada por el hecho de que entre 2008 y 2013, el 24% del mercado de medicamentos, que equivale a 165,2 billones de dólares perderán la patente (IMS, 2007). En España el mercado que quedará expuesto se estima en 4,5 billones de dólares (algo más de 22% del mercado) y eso afectará a la mayoría de áreas terapéuticas, aunque con mayor intensidad a los medicamentos para tratar enfermedades cardiovasculares, gastroenterología y asma. La pérdida de peso específico de los medicamentos más innovadores queda reforzada por la reducción del número de lanzamientos de nuevos productos en el mercado. En 2007 el número de nuevas moléculas fue de 27, casi la mitad respecto a los medicamentos nuevos lanzados en 1997 (49 productos).

Este cambio en la tendencia del mercado se produce de forma paralela a la aprobación de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios. Por un lado, a través de esta ley se introduce la utilidad terapéutica de los medicamentos como criterio para justificar la financiación selectiva y no indiscriminada de medicamentos; así como la modificación del sistema de precios de referencia con el fin de garantizar el ahorro al Sistema Nacional de Salud y a su vez asegurar la previsibilidad, la estabilidad y la gradualidad en el impacto para la industria farmacéutica, afectando a todos los medicamentos en fase de madurez en el mercado. Por otro lado, la nueva ley también elimina los obstáculos que dificultan una mayor presencia de los medicamentos genéricos en el mercado, con el fin de equiparar la situación española con la de otros países de nuestro entorno⁸, y clarifica aspectos clave de la regulación de estos productos en España, regulación que se desarrolla de forma escalonada desde 1996.

Por último, la Ley 29/2006 también introduce cambios significativos en las reglas del juego que gobiernan la política farmacéutica y más en concreto en la política de

⁸ En relación a los medicamentos genéricos el cambio más relevante es el referente a la *Cláusula Bolar*. A partir de 2006 las empresas que quieran fabricar genéricos podrán iniciar las fases de investigación antes de que la patente del medicamento de marca haya caducado. Por tanto, si la empresa de genéricos realiza con éxito sus investigaciones podrá comercializar un producto genérico inmediatamente después de que la patente haya caducado.

pactos entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la industria farmacéutica. En la disposición adicional sexta (1) se fija como criterio básico para realizar las aportaciones al Sistema Nacional de Salud por parte de los laboratorios el volumen de ventas de los laboratorios⁹ (excluyendo por ejemplo el pago de una cantidad fija); y (2) se define el carácter finalista de la aportación de forma que los recursos que se obtienen con el pacto se deben destinar a: la investigación en el ámbito de la biomedicina, al desarrollo de políticas de cohesión sanitaria y programas de formación para facultativos médicos y farmacéuticos y de educación sanitaria de la población, y para favorecer el uso racional de medicamentos. La definición de estos ámbitos de financiación es muy genérica lo que sigue otorgando un cierto margen de maniobra al Ministerio de Sanidad y Consumo y el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, los cuales mantienen su capacidad para definir la distribución de los recursos obtenidos a través de los pactos con la industria.

En cualquier caso, estos cambios establecen una ruptura importante en el marco regulador de la política farmacéutica. Durante décadas los pactos o conciertos con la industria farmacéutica se configuran como el instrumento clave en la política de control del gasto farmacéutico. Los conciertos como instrumentos para controlar el consumo de medicamentos son menos efectivos que los precios de referencia o el co-pago, pero su aplicación conlleva más ventajas tanto para la industria, como el Estado. El coste político asociado a la mayoría de los instrumentos de control del gasto (como la exclusión de medicamentos de la financiación pública o incrementar el co-pago) son elevados –imponen costes concentrados y generan beneficios difusos entre la población–. Por el contrario a través de estos conciertos el Ministerio de Sanidad obtiene recursos económicos de los actores privados (generalmente un descuento definido como un porcentaje de las ventas) que no tiene carácter finalista (y por tanto puede utilizar para financiar aquellas partidas que se considere oportuno en cada momento), a través de una negociación relativamente fácil, evitando el coste político de otros instrumentos de control del gasto. De la misma forma la industria farmacéutica prefiere este mecanismo de control, que le da un poder de negociación elevado para imponer sus demandas (como posponer la implementación instrumentos como los precios de referencia o los medicamentos genéricos) a cambio de una pago fijo o porcentaje de las ventas, que en muchos casos es fácil de compensar a través de estrategias comerciales de las empresas. Los cambios que se introducen con la nueva ley en principio sientan las bases para que la política de uso racional del medicamento esté menos sujeta a una negociación con los actores privados, y crea incentivos para potenciar otros instrumentos de control del gasto como los medicamentos genéricos o los precios de referencia (Chaqués y Palau, 2009).

9 Los laboratorios deben ingresar con carácter cuatrimestral las cantidades que resulten de aplicar sobre su volumen cuatrimestral de ventas a través de dicha receta, un porcentaje que oscila entre un mínimo del 1,5% (hasta ventas de tres millones de euros) y un máximo del 5% (ventas mayores a los 300 millones de euros. Estas cuantías quedan reducidas si la empresa dedica recursos a I+D dentro de la acción Profarma, y esta reducción varía en función de si la empresa esta clasificada como aceptable, buena, muy buena excelente (entre un 5 y 25%).

5. CONCLUSIONES

La política farmacéutica, como estudio de caso, corrobora la tesis de Baumgartner y Jones (1993, 2005) sobre el proceso de cambio en las políticas públicas. El cambio en el contenido de la política del medicamento requiere un cambio en la forma en que se deciden y negocian aspectos clave de la regulación farmacéutica (o *policy network*). En 2008 la estructura institucional a través de la cual se dirigen y gestionan los objetivos básicos de la política farmacéutica se convierte en una estructura más abierta y plural en la que los grupos de expertos, al menos formalmente, tienen más capacidad de intervención en relación a etapas anteriores. Esta transformación en las relaciones de poder entre organizaciones públicas y privadas se caracteriza por la creciente fragmentación del poder tanto dentro del Estado como en la organización de intereses del sector farmacéutico. Dentro de la organización estatal, este cambio tiene una triple dimensión: de carácter vertical de transferencia de poder hacia las CCAA y la UE; de carácter interno de delegación de poder a la AGEMED; y de carácter horizontal de consolidación de la autonomía del Estado *vis-à-vis* los grupos sociales. En el caso de la organización de intereses la fragmentación se produce como consecuencia de los cambios en el mercado de medicamentos, y la regulación relativa al uso racional del medicamento de 2006. Los productores de medicamentos genéricos ganan terreno tanto en el ámbito económico y político aunque sólo sea de forma incipiente; y crean una organización propia para defender sus intereses cuestionando la hegemonía que durante décadas ha mantenido Farmaindustria como organización que representa los intereses de la industria del medicamento.

Estos cambios se consolidan con la aprobación de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios de 2006. A través de esta Ley se redefinen las reglas del juego dentro del sector farmacéutico y se introducen incentivos nuevos en el sistema de pactos entre el Ministerio de Sanidad y la industria farmacéutica que en principio deberían generar una mayor eficiencia tanto a nivel económico –fortaleciendo las actividades de I+D– como en el control del consumo farmacéutico –potenciando el consumo de medicamentos genéricos a través de la cláusula Bolar; o introduciendo la utilidad terapéutica de los medicamentos como criterio para la fijación de precios–. Por último, estos cambios en el contenido de la política se producen de forma paralela al cambio en el *policy network*, cambio que se lleva a cabo a lo largo de más de dos décadas como resultado de un proceso de adaptación gradual en el que el Ministerio de Sanidad, la industria farmacéutica y las farmacias ceden una parte de su poder a favor de otros actores. La gradualidad de este proceso es explicada por las características del *policy network*, y del marco regulador existente que crea incentivos para mantener el status quo, y evitar cambios dramáticos en la regulación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Atkinson, M. y Coleman, W.D. (1989), 'Strong States and Weak States: sectoral policy networks in advanced capitalist economies', *British Journal of Political Science*, 19(1): 47-67.

- Baumgartner, F. y Jones, B. (1993), *Agenda and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Börzel, T.A. (1998), “Organizing Babylon: On the different conceptions of policy networks”, *Public Administration*, 76: 253-273.
- Chaqués, L. (2002), *Estructura y política farmacéutica*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Chaqués, L. (2004), *Redes de Políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Chaqués, L. (2009), “Fragmentación, judicialización, e internacionalización de la organización de intereses en el sector farmacéutico”, en X. Seuba, ed., *Salud Pública y Patentes Farmacéuticas. Cuestiones de Economía, Política y Derecho*, Barcelona: Javier Bosch.
- Chaqués, L. y Palau, A. (2007), *Agències Reguladores Independents en l'àmbit Social. Anàlisi Comparativa del Sector Farmacèutic i el Sector de Seguretat Alimentària*. Escola d'Administració pública de Catalunya.
- Chaqués, L. y Palau, A. (2009), “The Dynamics of Policy Change: A Comparative Analysis of the Food Safety and Pharmaceutical Policy in Spain”, *Journal of Public Policy*, 29 (en prensa).
- Coleman, W. D. (1998), “From protected development to market liberalism: paradigm change in agriculture”, *Journal of European Public Policy*, 5 (4): 632-651.
- Hall, P. A. (1993), “Policy Paradigms, Social Learning and the State”, *Comparative Politics*, 25: 275-96.
- Jones, B. y Baumgartner, F. (2005), *The Politics of Attention*. Chicago: University of Chicago.
- Jordana, J. (1995), “El análisis de los policy networks: una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 3.
- Kingdon, J.W. (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: Harper Collins College Publishers.
- Krapohl, S. (2004), “Credible Commitment in Non-Independent Regulatory Agencies: A Comparative Analysis of the European Agencies for Pharmaceuticals and Food-stuffs”, *European Law Journal*, 10(5): 518-538.
- Lobo, F. (1992), *Medicamentos: Política y Economía*. Barcelona: Masson.

- Marsh, D. y Smith, M. (2000), "Understanding policy networks: Towards a dialectical approach", *Political Studies* 48 (1): 4-21.
- Mossialos, E y Oliver, A. (2005), "An Overview of Pharmaceutical Policy in four Countries: France, Germany, the Netherlands and the United Kingdom", *International Journal of Health Planning and Management*, 20: 291-306.
- Rhodes, R.A.W. (1990), 'Policy networks. A British perspective', *Journal of Theoretical Politics*, 2(3): 1-26.
- Richardson, J. y Jordan, A. G. (1979), *Governing Under Pressure*. Oxford: Martin Robertson.
- Rothstein, B. (1996), "Political Institutions: An Overview", en R. E. Goodin y H. D. Klingemann, eds., *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Seuba X. (ed.) (2009), *Salud Pública y Patentes Farmacéuticas. Cuestiones de Economía, Política y Derecho*. Barcelona: Javier Bosch.
- Skocpol, T. (1985), "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", en P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol, eds., *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.
- True, J. L., Jones, B.D. y Baumgartner, F.R. (1999), "Punctuated-equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking", en P.A. Sabatier, ed., *Theories of the policy process*. Oxford: Westview Press.

La Política de Cohesión Europea en dos regiones españolas: Configurando las redes de políticas y el capital social

Jacint Jordana
Fabiola Mota
Andrea Noferini

Resumen: *El artículo analiza la fase de programación de la política europea de cohesión centrándose en el nivel autonómico de gobierno. Sostiene que los Fondos Estructurales han afectado de manera esencial la configuración de las políticas de desarrollo regional. En particular, la europeización de la política regional en España ha implicado un papel creciente de los gobiernos autonómicos, que han ido adoptando un conjunto de prácticas y procedimientos homogéneos en los procesos de programación e implementación de la política de cohesión. No obstante, la evidencia empírica recogida en las comunidades autónomas de Galicia y de Murcia, en relación con la programación del período financiero 2007-2013 (PORs), prueba la existencia de diferentes configuraciones de la red de política regional que llevan a cabo las tareas de programación. Al mismo tiempo, también las características de capital social de los actores implicados en cada red de política regional presentan diferencias significativas. Estos resultados sugieren que, a pesar de que los procedimientos formales de programación son prácticamente idénticos, los procesos políticos son bastante distintos en cada comunidad autónoma, lo que plantea nuevos interrogantes sobre las causas de dichas variaciones.*

Palabras clave: *Políticas de cohesión, policy networks, capital social, comunidades autónomas, fondos estructurales, desarrollo regional, gobernanza europea multinivel.*

* Este artículo ha sido posible gracias al apoyo del proyecto SOCCOH, *The Challenge of Socio-economic Cohesion in the Enlarged European Union*, financiado por el VI Programa Marco de Investigación de la Unión Europea (Ref.029003). Agradecemos a todas las personas entrevistadas su disponibilidad, y en particular a Juan José Lirón Lago y a Xoan Vázquez Mao por su apoyo y cordialidad. También agradecemos a la Xunta de Galicia y al Gobierno de la Región de Murcia el interés mostrado en nuestra investigación. Los errores y omisiones son responsabilidad de los autores.

1. LA POLÍTICA REGIONAL EN ESPAÑA: UN ESTUDIO COMPARADO

1.1. Introducción

Desde su ingreso en la Unión Europea en 1986, la política regional española se ha ido ajustando a la lógica multinivel que caracteriza al proceso europeo de elaboración de políticas públicas. Observamos múltiples niveles de gobierno involucrados en la definición e implementación de las políticas de desarrollo regional, conformando una estructura política compleja que incorpora tanto a actores públicos como no públicos, y que comporta la distribución de importantes cantidades de recursos económicos hacia las regiones menos desarrolladas. En dicho proceso se han generado espacios significativos para que los gobiernos nacionales y sub-nacionales definieran estructuras concretas de elaboración de políticas y procedimientos de planificación.

En este artículo abordamos la elaboración de las políticas regionales basadas en los fondos estructurales europeos, prestando especial atención al proceso de definición y programación correspondiente a los Programas Operativos Regionales (PORs) para el periodo 2007-2013. En particular, estudiamos el papel desempeñado por los diversos actores en su elaboración y las dinámicas efectivas de la participación, más allá de los comités y consejos establecidos formalmente. Nuestro principal objetivo es analizar las redes de actores involucrados en este proceso identificando, por una parte, los vínculos entre los actores relevantes y sus percepciones mutuas; y por otra, las características de los actores relativas al capital social, para discutir como pueden afectar al proceso general de formulación de las políticas.

La investigación empírica se ha realizado en dos comunidades españolas: Galicia y Murcia. Ambas regiones presentan un nivel de desarrollo socioeconómico muy similar (por ejemplo, en términos de su PIB *per cápita* y del nivel de capital social de la población). Estas semejanzas nos permiten controlar a priori la influencia de este tipo de factores en la emergencia de distintos modelos de elaboración de políticas de desarrollo regional en España, y concentrarnos en las pautas de interacción entre los actores implicados. A pesar de la homogeneidad inherente a los procedimientos de la Política de Cohesión europea, nuestra investigación constata la existencia de modelos distintos de elaboración de políticas regionales a los cuales corresponden también diferentes estructuras de *policy networks*.

Los datos utilizados en la investigación proceden de fuentes distintas. En primer lugar, hemos analizado los principales documentos oficiales de los diversos actores institucionales (en sus distintos niveles de gobierno), como el Marco Comunitario de Apoyo (2000-2006), el Marco Estratégico Nacional de Referencia (2007-2013), las Estrategias de Desarrollo Regional, los Programas Operativos o las Evaluaciones Intermedias de los programas. En segundo lugar, la información ha sido obtenida mediante entrevistas en profundidad y cuestionarios estructurados realizados a los principales actores regionales (funcionarios públicos, miembros de los Comités de Seguimiento de los PORs, representantes de los gobiernos locales, asociaciones em-

presariales, sindicatos, ONGs, etc.). Estas entrevistas nos proporcionaron la información para el análisis de redes y de las características de capital social de los actores involucrados en las mismas. Los entrevistados fueron identificados de acuerdo con dos criterios: su *posición* y su *reputación* en la red de políticas públicas. Puesto que centramos el interés en el proceso de políticas regionales a nivel de comunidad autónoma, descartamos incluir a los actores nacionales en el análisis de redes. Comenzamos la identificación de los actores seleccionando a aquéllos que ocupaban un cargo oficial en el proceso de planificación de la Política de Cohesión 2007-2013 y a aquéllos que, en entrevistas previas a expertos, habían sido identificados como actores relevantes en determinadas áreas de políticas en cada región. Un segundo paso nos llevó a identificar aquellos actores que por su reputación, aunque no tuviesen responsabilidades oficiales, habían tenido un papel relevante en alguna de las fases del proceso de definición de la política. Se prestó también particular atención a las relaciones entre distintas unidades administrativas dentro de la región, y también a las relaciones entre éstas y terceros.

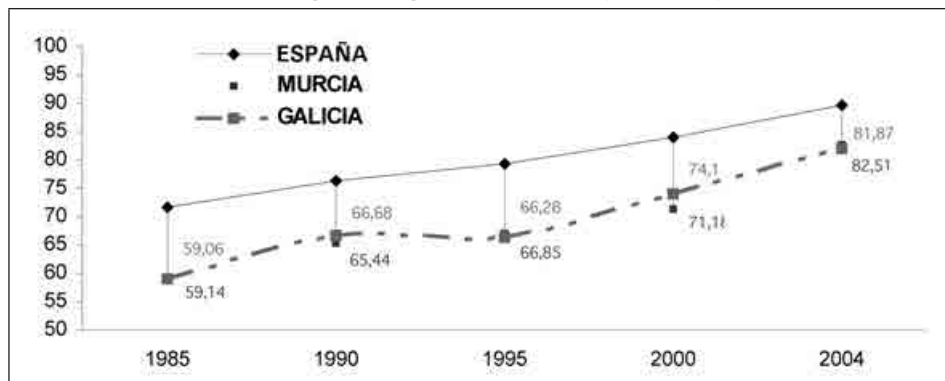
1.2. Selección de las regiones: Galicia y Región de Murcia

Las comunidades de Galicia y de Murcia comparten una ubicación periférica en el territorio español además de trayectorias históricas de relativo subdesarrollo económico en comparación con la media regional española y, por supuesto, europea. No obstante, y gracias a los patrones de crecimiento económico sostenidos experimentados por la economía española durante las últimas dos décadas, Galicia y Murcia han convergido de manera parcial hacia el promedio regional europeo. En 1986 ambas regiones presentaron niveles de PIB per cápita cercanos al 60% del promedio de los 15 miembros de la UE. Actualmente, Galicia y Murcia han alcanzado respectivamente, el 84,2% y el 87,7% de los niveles de PIB per cápita de los 27 miembros de la UE (Eurostat 2008).

Durante las dos últimas décadas, Galicia y Murcia han experimentado un profundo proceso de reestructuración económica que ha abierto las puertas a la modernización (Alcaide y Alcaide 2003; Serrano 2005). Ha sido especialmente notable la transformación de sus estructuras económicas tradicionales –fuertemente dependiente del sector agrícola– en economías más modernas e industrializadas. Sin embargo, los patrones de crecimiento han seguido diversos recorridos. Murcia, en particular, ha mostrado un rendimiento extraordinariamente alto con tasas de crecimiento anual superiores al promedio español para todo el período 1995-2004. En cambio, Galicia ha crecido de manera más moderada y siempre por debajo de los parámetros nacionales (Figura 1). No obstante, y como resultado del proceso de industrialización, en ambas regiones ha disminuido de manera importante el peso relativo del sector primario mientras que el sector de servicios ha crecido de manera impresionante. De las dos comunidades, Murcia se encuentra más claramente orientada hacia las exportaciones, contando para ello con una potente industria agro-alimentaria (sector que ocupa al 31% de la fuerza de trabajo industrial) que contribuye en una alta proporción a la riqueza regional (Región de Murcia 2004).

FIGURA 1

Convergencia regional, 1985-2005 (UE-15=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de Piedrafito, Steinberg y Torreblanca (2007).

En el plano político, las dos comunidades han mostrado un grado de estabilidad política similar, contando con gobiernos regionales duraderos que generalmente han repetido más de un mandato. Desde las primeras elecciones regionales, en 1981, la Xunta de Galicia ha estado gobernada durante más de veintinueve años por el principal partido conservador español (primero UCD y luego PP). En el 2005, tras catorce años de gobierno ininterrumpido del Partido Popular, llegó al poder una nueva coalición mayoritaria formada por el PSDG-PSOE y el BNG. En Murcia, el escenario político es aún más estable. Desde las primeras elecciones regionales, en 1983, Murcia ha celebrado siete elecciones autonómicas. La primera parte de este período estuvo dominada por sucesivos gobiernos formados por el PSOE y a partir de 1995 por gobiernos del PP. En general, la política regional en Murcia muestra una evolución acorde con la política nacional española (la ausencia de partidos políticos de ámbito exclusivamente regional ha favorecido esta coincidencia), si bien las últimas elecciones regionales de 2007 reforzaron la posición de gobierno del Partido Popular a pesar de la presencia del PSOE en el gobierno central.

1.3. La Política de Cohesión en Galicia y la Región de Murcia

Cuando España ingresó en la CE, tanto Galicia como Murcia eran elegibles para recibir fondos estructurales como regiones de Objetivo 1. Desde entonces, ambas regiones han experimentado, y ya han completado, tres períodos financieros (1989-1993; 1994-1999; 2000-2006). Bajo la nueva regulación para el período 2007-2013, Murcia superó (estadísticamente) el umbral del 75% de PBI per cápita y es una región con una reducción progresiva dentro del Objetivo de Convergencia (*Phasing-Out*). Por el contrario, Galicia todavía permanecía como una región elegible para este Objetivo.

En Murcia, la Política de Cohesión es generalmente contemplada como uno de los principales factores explicativos del crecimiento económico. Durante el período 1989-2006, y estando clasificada como una de las regiones menos favorecida, la Región de Murcia recibió alrededor de 3.000 millones de euros a través de los fondos estructurales. Los flujos financieros europeos fueron destinados básicamente a dos objetivos: infraestructura de transporte y modernización del sector agrícola. Respecto al primero, si antes del ingreso en la UE Murcia no disponía de ninguna vía de comunicación importante, en la actualidad 500 kilómetros de autovías atraviesan su territorio gracias al dinero proveniente desde Brusela. La principal consecuencia ha sido un notable incremento de la movilidad intra e inter regional. El segundo objetivo perseguía la transformación del sector agrícola tradicional y el diseño de un nuevo sector agrícola moderno. La liberalización económica y las presiones sobre la competitividad llevaron a las elites económicas regionales a invertir en sectores orientados a la exportación. Es importante subrayar que la asistencia financiera europea en la Región de Murcia contribuyó también a mitigar el costo social de la reestructuración industrial: los fondos estructurales sirvieron para mantener y/o crear 5.000 puestos de trabajo nuevos cada año en el mercado laboral (Región de Murcia, 2004). La ampliación de la UE ha afectado profundamente a la Región, especialmente teniendo en cuenta que para el período financiero 2007-2013 recibirá cerca de 826 millones de euros, con una reducción de aproximadamente el 35% de la ayuda estructural¹.

Los fondos estructurales han representado un factor clave de desarrollo también en Galicia. La clasificación de Galicia como región de Objetivo 1 desde 1986 significó un aumento en la suma de fondos disponibles para programas de desarrollo. La cantidad total asignada en el período 1989-2006 fue de unos 8.000 millones de euros, los cuales fueron invertidos principalmente en infraestructura de transporte y en otras inversiones productivas (energía, red eléctrica, fibra óptica, gas, etc.). La mayor parte de los fondos del Objetivo 1 inicial fueron destinados a proyectos de infraestructura y a la construcción de autopistas entre las principales ciudades de la región. En el período financiero 2007-2013, como región elegible dentro del Objetivo de Convergencia, la asistencia financiera europea (incluyendo el Fondo de Cohesión y el Fondo de I+D que es administrado a nivel nacional) sumará unos 4.000 millones de euros, con una reducción del 20% con respecto al período anterior.

1.4. El funcionamiento de los Fondos Estructurales: aspectos esenciales de la etapa de programación

La política regional en España se vio fortalecida a finales de los años ochenta por la interrelación de dos importantes fenómenos políticos: la conclusión del proceso de establecimiento del Estado de las Autonomías y la incorporación a la CE. La descen-

¹ Las estadísticas oficiales definitivas no se encontraban disponibles durante la redacción del presente texto por lo que los datos presentados se basan en las últimas estimaciones obtenidas. La misma aclaración se aplica para el caso de Galicia.

tralización político-territorial y la implementación de una política regional europea activa llevaron a que los niveles de gobierno local, regional, nacional y supra-nacional se involucraran profundamente en la promoción del desarrollo regional (Zaragoza 1990, Correa y Manzanedo 2002).

En relación con la Política de Cohesión europea, y como ocurre con las principales políticas económicas de la UE en general, encontramos dos canales de representación. De un lado, constatamos la voluntad política de los gobiernos de estar activamente presentes en los momentos claves de las políticas europeas. Tal voluntad se refleja en la representación institucional y política de los poderes ejecutivos (nacional y regional), bien directamente, a través de la Oficina del Presidente, o bien vía Ministerio de Asuntos Exteriores o Secretaría de Acción Exterior. Las responsabilidades económicas y de programación se encuentran, en cambio, a cargo de los órganos públicos especializados en la materia, como el Ministerio o Consejería de Economía (nacional y regional). Esta estructura refleja la perspectiva dual clásica de vinculación política y económica (Closa y Heywood, 2004; Cienfuegos, 2000; Molina, 1999; Morata y Muñoz, 1996). Con respecto a las regiones Objetivo 1 (o Convergencia, según la nueva clasificación 2007-2013), es posible afirmar que los fondos estructurales son básicamente canalizados a través del Ministerio de Economía y Hacienda que coopera activamente con las consejerías de economía de las comunidades autónomas².

España ya ha experimentado cuatro períodos financieros de la Política de Cohesión durante los cuales el rol de los gobiernos regionales ha sido reforzado de manera progresiva con respecto a la elaboración de políticas regionales. De hecho, la definición de la estrategia de desarrollo regional es hoy en día dominio de los ejecutivos regionales. La programación estratégica a largo plazo se ha convertido también en una práctica común para cualquier Administración regional española. A pesar de su complejidad, el proceso de la Política de Cohesión europea ha sido incorporado de manera adecuada por las administraciones regionales. Es más, generalmente los programas operativos forman parte de una estrategia regional más amplia y no son considerados únicamente como documentos obligatorios que deben ser entregados –a través del Gobierno central– a la Comisión.

La Figura 2 ilustra el proceso de programación estratégica regional. Los gobiernos autonómicos diseñan planes estratégicos regionales extensivos que contienen las líneas de la política regional a largo plazo. Estos planes estratégicos reciben *inputs* externos provenientes tanto de la arena nacional como de la política de la UE, que se combinan con las demandas en el nivel regional y local. De esta modo, la estrategia y el conjunto de las intervenciones regionales se encuentran contenidos en el plan estratégico regional.

² El predominio del Ministerio de Economía en los fondos de las regiones del Objetivo 1 es particularmente evidente para el FEDER. Por supuesto, otros ministerios pueden tener relación con algunas actividades sectoriales financiadas por los fondos estructurales. Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo es un importante actor en la administración del FSE.

FIGURA 2

Planificación estratégica regional y coherencia interna/externa



Fuente: Elaboración propia.

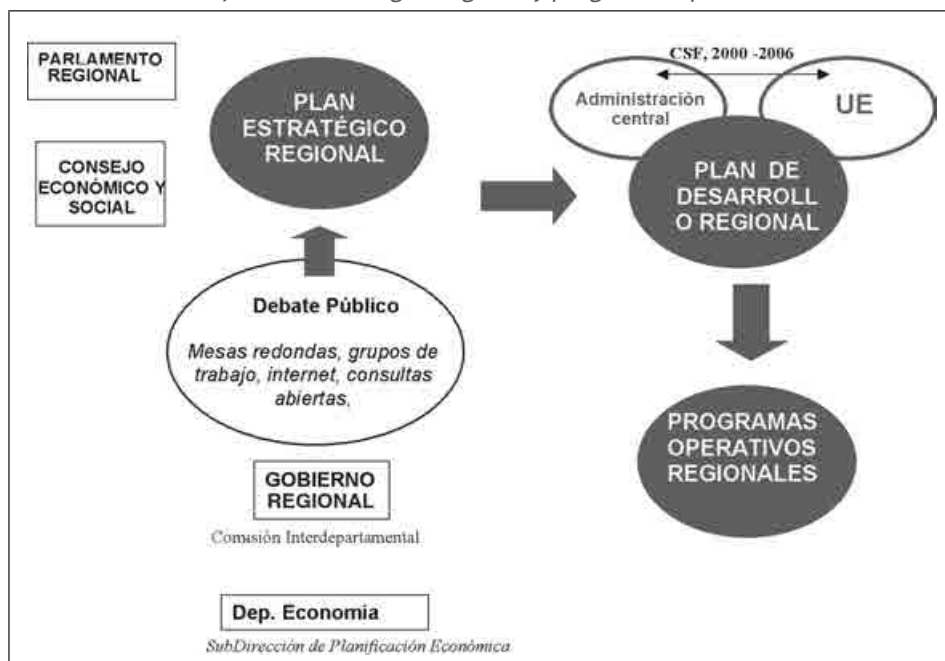
Los gobiernos autonómicos pueden financiar sus estrategias de diversas formas. Como es sabido, las limitaciones presupuestarias son frecuentemente severas y los flujos de fondos adicionales son siempre bien recibidos. Además de los ingresos fiscales, las administraciones regionales saben muy bien que pueden recibir transferencias de capital por parte del Estado y de la UE. Pero para acceder a estas fuentes de financiación es un requisito imprescindible la elaboración de algunos documentos formales. Generalmente, la actividad de programación regional comienza diseñando un primer borrador general en el que la administración autonómica describe la estrategia sobre una base plurianual. Concretamente, el documento es elaborado por la Consejería de Economía y luego es sometido a un proceso abierto de debate público y revisión. Hoy en día, las principales consejerías autonómicas, los gobiernos locales, las universidades, el Consejo Económico y Social, los sindicatos, las asociaciones empresariales, organizaciones no gubernamentales y grupos de profesionales, todos ellos pueden participar en el debate presentando sus comentarios sobre el borrador. Finalmente, el plan estratégico regional (revisado) es sujeto a la aprobación del parlamento autonómico. Una vez aprobado, éste representa la estrategia oficial para el desarrollo regional y deviene un documento vinculante para el ejecutivo regional. Posteriormente, el documento es transformado en un Plan Regional de Desarrollo (PRD), es decir, un documento que contempla también aquellas intervenciones cofinanciadas por el Estado y la UE. Sólo de esta manera la estrategia de desarrollo regional puede recibir asistencia estructural europea. Finalmente, los programas ope-

ESTUDIOS

rativos regionales (PORs) definen esta estrategia en términos más operativos. Como resultado, muchas de las intervenciones contenidas en el plan estratégico regional coinciden con aquéllas contenidas en los programas operativos regionales.

FIGURA 3

Planificación estratégica regional y programas operativos



Fuente: Elaboración propia.

Aunque los principales actores de la sociedad civil participan en el debate sobre los documentos estratégicos regionales, la efectividad de la participación puede diferir. Una de las principales preocupaciones que surge de las experiencias previas de programación hace referencia al valor real de la participación de estos actores en el diseño de la estrategia regional. Sin embargo, las sucesivas experiencias de programación regional han conducido progresivamente a una participación más efectiva de los actores sociales. A lo largo de los años, tanto en Galicia como en Murcia los gobiernos autonómicos han ampliado los mecanismos formales de participación. Entre los principales mecanismos utilizados encontramos las entrevistas abiertas con expertos regionales, mesas redondas y grupos de trabajo sobre sectores estratégicos y temas transversales, grupos de discusión, y el lanzamiento de una página web donde los ciudadanos pueden expresar sus opiniones respecto al plan. El Gobierno regional de Murcia, por ejemplo, presentó en julio de 2004 una iniciativa muy ambiciosa, denominada *Horizonte 2010*, a través de la cual solicitó a todos los ciudadanos que participa-

ran, de manera personal o colectivamente, en la definición de las prioridades de la política para el desarrollo social y económico de la Región. El resultado concreto de la iniciativa fue el PERM 2007-2013, el Plan Estratégico para la Región de Murcia. Es importante destacar que los dos programas operativos regionales (FEDER y FSE) para el período 2007-2013 fueron extraídos directamente del PERM 2007-2013. Un proceso similar tuvo lugar en Galicia donde el nuevo plan estratégico fue denominado MECEGA 2007-2013 (Marco estratégico de convergencia económica de Galicia, 2007-2013). De acuerdo con este plan se diseñaron los dos programas operativos (FEDER Y FSE) para Galicia.

2. COMPARACIÓN DE LAS REDES DE POLÍTICAS EN GALICIA Y MURCIA

La reforma de los Fondos Estructurales, en 1988, introdujo cuatro principios básicos para la Política de Cohesión europea: la programación, la concentración, la adicionalidad, y, en especial, el “partenariado”. Este último principio es considerado el principal mecanismo para la implicación de las *policy networks* en la elaboración de políticas públicas europeas. En particular, el principio de partenariado institucionaliza el contacto directo entre la Comisión y actores gubernamentales no centrales, particularmente autoridades regionales y locales, empresarios y grupos de acción locales (Thielemann 1998:19). La construcción de la gobernanza multinivel en Europa se ha sustentado ampliamente en la aplicación de este principio que, por ello, resulta un elemento clave de la europeización de la política regional en los estados miembros de la UE (Leonardi 2005).

Por una parte, el concepto de “*policy network*” se refiere a una estructura o complejo de organizaciones conectadas entre sí por relaciones de interdependencia, que abarca autoridades de diferentes niveles de gobierno así como a actores públicos y no públicos (Marsh y Rhodes 1992: 13). El enfoque centrado en la observación de las redes de políticas sirve bastante bien para analizar las variaciones en los modelos de intermediación de intereses y, por tanto, ayuda a trazar las relaciones entre actores públicos y privados (Jordana 1995). En particular, el estudio de las redes de políticas resulta extremadamente útil para reconocer la importancia de los actores no estatales en la elaboración de las políticas europeas.

Por otra parte, es posible distinguir diferentes tipos de *policy network* implicados en diferentes etapas del proceso de las políticas públicas: desde el extremo de comunidades políticas estrechamente urdidas (*policy communities*) hasta el opuesto de redes de grupos de presión (*issue network*, *lobbying network*, *exchange network*) (Marsh 1998, Marsh y Rhodes 1992, Ward y Williams 1997). Mientras que la categoría de *policy communities* describe un tipo de red dominada claramente por los actores gubernamentales (de participación restringida, valores comunes compartidos, perdurable y mutuamente beneficiosa para todos), hasta el punto de que puede referirse a un modelo de relaciones inter-gubernamentales, en cambio, la categoría de *lobbying network* o *issue network* se refiere más bien a amplias redes configuradas por actores cuya participación puede ser inestable, que intervienen mediante relaciones

básicamente de consulta, donde el consenso es limitado y, por tanto, son más frecuentes las relaciones de competencia y conflicto.

La observación y análisis de las *policy network* establecidas en la etapa de programación de la política regional 2007-2013, en la Región de Murcia y en Galicia, sirven para identificar la distribución de poder, influencia y estatus entre los diversos intereses particulares vinculados al área específica de la política regional. La aplicación del principio de partenariado puede producir diversos tipos de *policy networks*, lo cual dependerá tanto de la acción estratégica de los actores que participan en la red y de la distribución de recursos de poder, estatus e influencia que se produce entre ellos, así como de las reglas institucionales y propias características de la estructura social regional (especialmente sus recursos de capital social).

2.1. Identificación de la centralidad en las redes regionales

En este apartado nos proponemos comparar la estructura de las redes de política pública regional en ambas regiones, utilizando datos relacionales obtenidos en las entrevistas realizadas. Dichas entrevistas, efectuadas en los meses de marzo y abril de 2007 y conducidas personalmente, se desarrollaron de acuerdo con un guión y un cuestionario diseñado específicamente para la obtención de datos relacionales y la medición de opiniones y actitudes de los individuos en el papel de representantes de la organización (Oppenheim 1992).

Desde una perspectiva general, las redes de política son bastante similares en ambas regiones. Al observar las redes basadas en los contactos declarados entre los actores, encontramos que las mismas son relativamente densas y que todos los nodos forman un único bloque. El grado de densidad es bastante similar para ambas redes de contactos explícitos entre los actores. Galicia tiene una densidad de 3,263 (DE de 1.21) y Murcia una densidad de 3,291 (DE de 1.59). Sin embargo, surgen diferencias significativas al comparar con detalle ambas redes.

Hemos calculado el grado de centralidad de cada actor (los vínculos hacia adentro y hacia afuera del vértice) tomando en cuenta las respuestas de los actores sobre la frecuencia de los contactos entre ellos³. Las diferencias entre los vínculos hacia adentro y hacia afuera son algo desconcertantes: las matrices no son perfectamente simétricas, lo cual significa que algunos actores identifican contactos cuya contraparte no identifica. Además, la intensidad de los contactos es valorada de forma muy diferente entre pares de actores. Una primera aproximación a estas diferencias se encuentra en las Tablas 1a y 1b⁴ en la que presentamos el grado de centralidad de cada actor, desde su perspectiva y desde la perspectiva de los otros.

³ Como los datos son valorados, los grados (hacia adentro y hacia afuera) se componen de las sumas de los valores de los vínculos recibidos por un determinado vértice (grado entrante) y el número de los vínculos originados en el mismo vértice (grado saliente).

⁴ Para el significado de los acrónimos de las Tablas 1a y 1b véase el anexo al final del artículo.

En Galicia, los actores gubernamentales tienen una mayor centralidad que los actores no gubernamentales. Sin embargo, la centralidad percibida externamente es menor que la percibida por ellos mismos, incluso existen algunos casos que muestran una gran discrepancia, lo que significa que probablemente muchos actores no valoran tales contactos. En el caso de los actores no gubernamentales encontramos también la autopercepción de un alto grado de centralidad que no se corresponde con las visiones de otros actores pertenecientes a la red (claros ejemplos de ello serían el sindicato Comisiones Obreras y la Universidad de Santiago).

TABLA 1a
Grado de centralidad de los actores. Galicia

	Grado entrante	Grado saliente
1. ConsPres	17.000	37.000
2. Fund G-E	21.000	17.000
3. ConsEco	37.000	42.000
4. ConsInov	27.000	30.000
5. ConsTra	32.000	28.000
6. ConsEdu	10.000	11.000
7. DipACo	5.000	8.000
8. FEGAMP	3.000	0.000
9. ZonaFra	6.000	3.000
10. CCOO	21.000	1.000
11. UGT	17.000	25.000
12. CIG	16.000	31.000
13. CEG	19.000	22.000
14. IGAPE	26.000	6.000
15. EixoAtl	6.000	1.000
16. IGADI	14.000	6.000
17. USC	24.000	0.000
18. CES-G	12.000	33.000
19. Cámara	2.000	14.000
Media	16.579	16.579
Desv.Est	9.675	13.585

Fuente: Elaboración propia.

TABLEA 1b
Grado de centralidad de los actores. Murcia

	Grado entrante	Grado saliente
1. DelegGob	8.000	10.000
2. ConsPres	37.000	25.000
3. RepBrus	9.000	0.000
4. ConsEco	42.000	28.000
5. ConsInd	31.000	19.000
6. ConsTrab	22.000	16.000
7. ConsAgri	21.000	30.000
8. INFO	37.000	36.000
9. FedMuni	10.000	4.000
10. AyuMur	12.000	4.000
11. Camara	11.000	27.000
12. CCOO	20.000	18.000
13. UGT	22.000	35.000
14. CROEM	31.000	19.000
15. InstMuj	8.000	43.000
16. AMUSAL	1.000	6.000
17. UnivM	25.000	7.000
18. UnivPC	15.000	27.000
19. ANSE	7.000	6.000
20. Foro	0.000	9.000
Media	18.450	18.450
Desv. Est	12.039	12.176

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de Murcia, los actores gubernamentales también muestran una mayor centralidad que los actores no gubernamentales, aunque las diferencias entre ambos no son tan amplias. Al mismo tiempo, no hay un desequilibrio tan marcado entre los contactos tal como son percibidos por otros (“grado entrante”) y como son identificados por cada actor (“grado saliente”), aunque sí existe algún caso de gran desequilibrio (como el del Instituto de la Mujer).

Al comparar ambas regiones, encontramos una mayor intensidad de los contactos en Murcia que en Galicia (media de 18.45 contra 16.58), al tiempo que las diferencias entre “grado entrante” y “grado saliente” son menos importantes en Murcia (que muestra un desvío estándar más parecido). Además, los actores sociales y económicos en Murcia muestran un mayor nivel de centralidad que en Galicia –aunque la diferencia no es muy importante globalmente.

A fin de identificar la estructura básica de la red, utilizamos la pregunta sobre los contactos entre los miembros de la misma (excluyendo la medida de las frecuencias). Hemos convertido los datos en una red binaria, para evitar datos valorados, y encontramos que el índice de centralización de la red (*Freeman Degree*) para Galicia era de 51.85%, mientras que en el caso de Murcia era de 39.89%. De esta manera, como la diferencia entre ambos índices es bastante amplia, podemos inferir que la red de Galicia está mucho más centralizada que la de Murcia. En particular, como hemos observado anteriormente, las distintas unidades gubernamentales en Galicia muestran una posición central altamente relevante en la red, de manera opuesta al caso de Murcia en donde las unidades gubernamentales no son tan centrales, siendo la única excepción la Consejería de Economía, el actor con el mayor nivel de centralidad en la red.

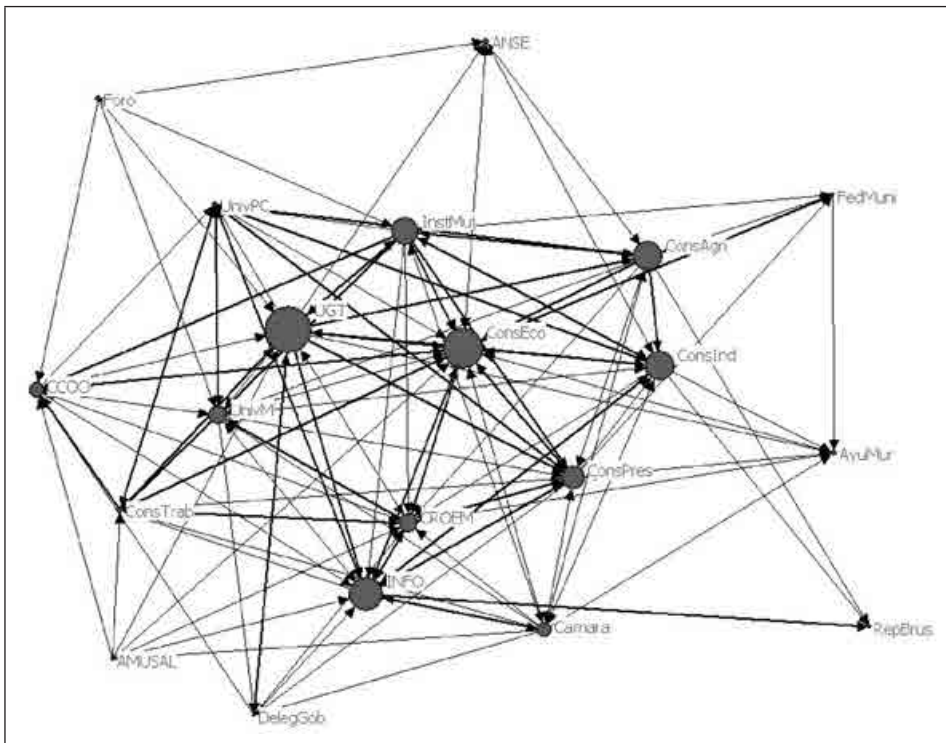
Teniendo en cuenta los *cliques* de tres miembros, encontramos 27 *cliques* en Murcia y 22 en Galicia. Es posible observar diferencias significativas entre las regiones en relación con la concentración de los *cliques* y el rol de los distintos actores que forman parte de estos *cliques*. Mientras que en la Región de Murcia los actores que integran mayor cantidad de *cliques* son principalmente no gubernamentales, en Galicia ocurre lo contrario, los actores gubernamentales son quienes tienen una mayor preeminencia entre los miembros de la red. En otras palabras, podríamos esperar que en Galicia el rol de los actores gubernamentales en la formación de los *cliques* sea más relevante que en el caso de Murcia, en donde muchos de los *cliques* creados se encuentran compuestos sólo por actores no gubernamentales. Estas diferencias sugieren que las formas en que se desarrolla la acción colectiva en torno a la política regional implican una mayor presencia de, e interacción entre, los actores privados en la Región de Murcia que en Galicia, lo cual presupone unas condiciones de capital social más favorables para la acción colectiva y la participación política entre los actores que participan en la red de política regional murciana.

Las Figuras 4.1 y 4.2 miden el grado de intermediación entre los actores de la red de política de cada región a partir de la información relativa a la frecuencia de los contactos. Esta es una medida de la centralidad de los actores que apunta a identificar cuántas veces otros actores contactan a un actor particular para acceder a un tercero. De esta manera, podríamos sugerir que el grado de intermediación mide las posiciones estratégicas de los actores dentro de la red. Teniendo en cuenta estas figuras podemos identificar la gran importancia que tiene la Consejería de Economía en ambas regiones. Ésta resulta un actor clave en ambos casos, mostrando una posición relevante en la red. Al ampliar la perspectiva, podemos observar que la Presidencia también es un actor relativamente central en ambas regiones. En el caso de Gali-

cia, observamos una estrecha proximidad entre los siguientes tres actores: Economía, Presidencia y la Fundación Galicia-Europa (formalmente adscrita al último cuerpo); y una estructura similar se observa en la Región de Murcia (ConsEco, ConsPres, INFO). Estos triángulos institucionales aportan evidencia al clásico argumento de la doble perspectiva según el cual el proceso de europeización ha generado dos canales distintos de representación. En la política regional (así como también en el nivel nacional) la representación institucional es delegada en el Gabinete del Presidente mientras que la representación económica es canalizada a través de la Consejería de Economía.

FIGURA 4.1

Murcia: Intermediación de nodos para matriz de contactos “hacia adentro” y “hacia afuera” (medidos por el tamaño del nodo)



Fuente: Elaboración propia.

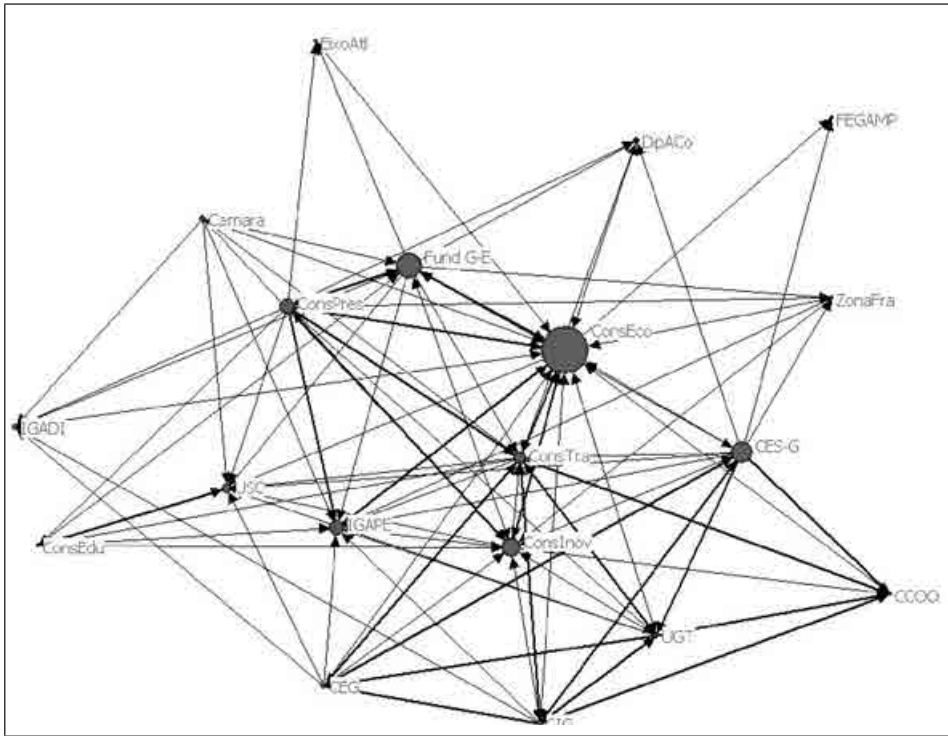
ESTUDIOS

No obstante, la comparación de las dos redes muestra una diferencia importante en relación con los actores. En el caso de Murcia, encontramos un número de actores que tiene un grado de intermediación relativamente alto (como por ejemplo, el sindicato de la UGT, otras consejerías, y también la agencia pública INFO);

mientras que en el caso de Galicia, casi todos los demás actores tienen un grado de intermediación bastante reducido. Esta diferencia refuerza la observación de que la Consejería de Economía en Galicia tiene una centralidad relevante y una capacidad estratégica mayor que cualquier otro actor, permitiéndole de esta manera concentrar importantes recursos de poder (lo que no es equivalente para el caso de Murcia).

FIGURA 4.2

Galicia: Intermediación de nodos para matriz de contactos “hacia adentro” y “hacia afuera” (medidos por el tamaño del nodo)



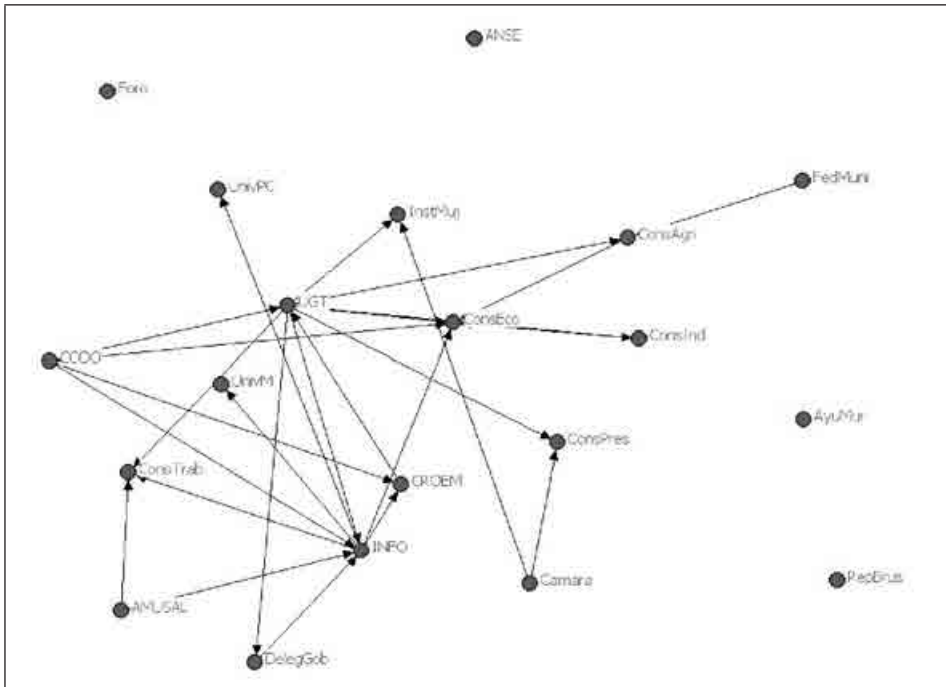
Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, es importante señalar que las oficinas de representación regional en Bruselas (Fundación Galicia Europa y la Representación Permanente de la Región de Murcia en Bruselas) pertenecen a la red, pero no tienen posiciones relevantes en la misma. Las instituciones regionales ubicadas en Bruselas pueden transmitir información relevante a la arena regional, pero no participan directamente en actividades de planificación económica y, como ya hemos apuntado, la etapa de programación depende estrictamente de la Consejería de Economía.

Otra característica configuradora de las redes de política regional se refiere a los receptores de los contactos en cada red. En las Figuras 5.1 y 5.2 observamos que en la Región de Murcia es relativamente alto el número de relaciones iniciadas por la “segunda parte” o contraparte del actor informante de la relación (en lugar de por el mismo actor informante o por una tercera parte), mientras que en Galicia es muy bajo este tipo de iniciación de los contactos declarados. Una estructura menos jerárquica de la red podría explicar esta tendencia para el caso de Murcia, puesto que muchos de los contactos surgen de actores relativamente periféricos hacia actores más centrales en la red.

FIGURA 5.1

Murcia: Receptor de contactos (iniciados por la contraparte)



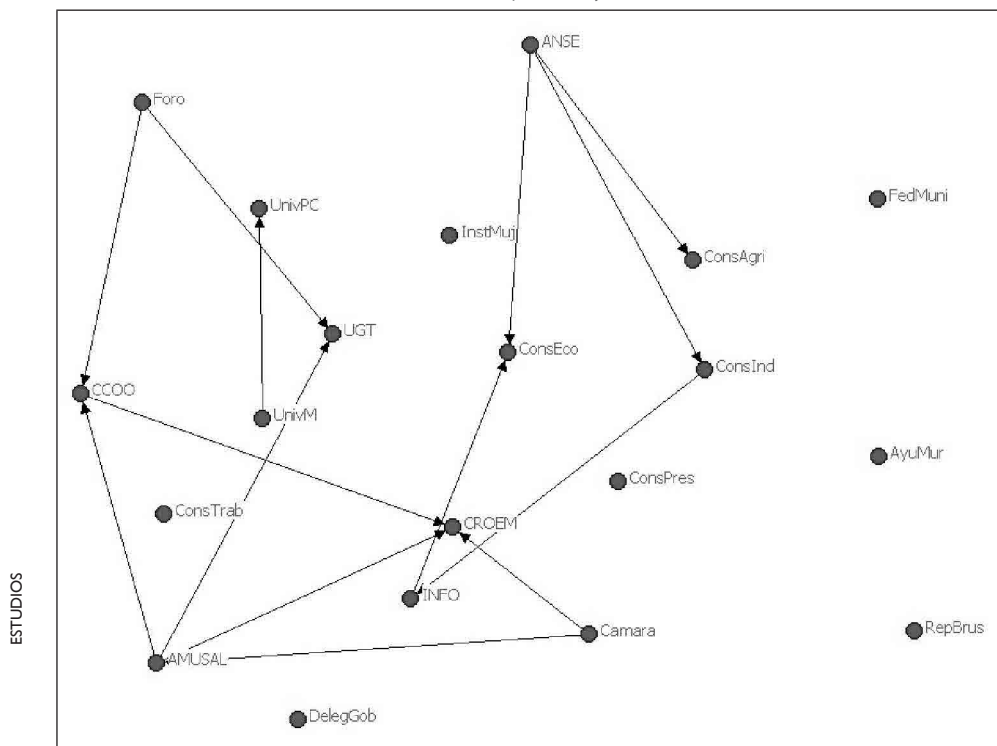
Fuente: Elaboración propia.

Es importante subrayar que las entrevistas se centraron en identificar la estructura de la red formada durante la fase de programación del período financiero 2007-2013, y en Murcia observamos que los mecanismos de consulta pública promovidos desde el gobierno regional concluyeron en acuerdos que integraron a una pluralidad de actores sobre la base de una mayor igualdad. En primer lugar, Horizonte 2010 y el PERM 2007-2013 fueron oficialmente firmados por el Presidente de la región, los sin-

el caso de Murcia las dimensiones del conflicto son más complejas. Encontramos más competencia entre los actores no gubernamentales, probablemente basada en las tensiones por controlar la representación de distintas áreas de interés; también existe la tensión tradicional entre los empresarios y los sindicatos, y encontramos cierto nivel de competencia dentro del gobierno, entre diferentes consejerías. En síntesis, en Murcia existe un patrón de tensiones más pluralista, que se extiende en distintas dimensiones, en comparación con Galicia, donde el conflicto es menos visible y se encuentra principalmente concentrado en la tradicional dimensión de trabajo y patronal. Estas diferencias refuerzan las observaciones previas realizadas sobre el grado de centralidad y la participación de los actores en la red de política regional en ambas regiones. En particular, apuntan a que el patrón de *policy network* configurado en la política regional de Galicia es más próximo al tipo de relaciones inter-gubernamentales y *policy community*, mientras que en la Región de Murcia se ha configurado una *policy network* más abierta, pluralista, y por ello más conflictiva.

FIGURA 6.1

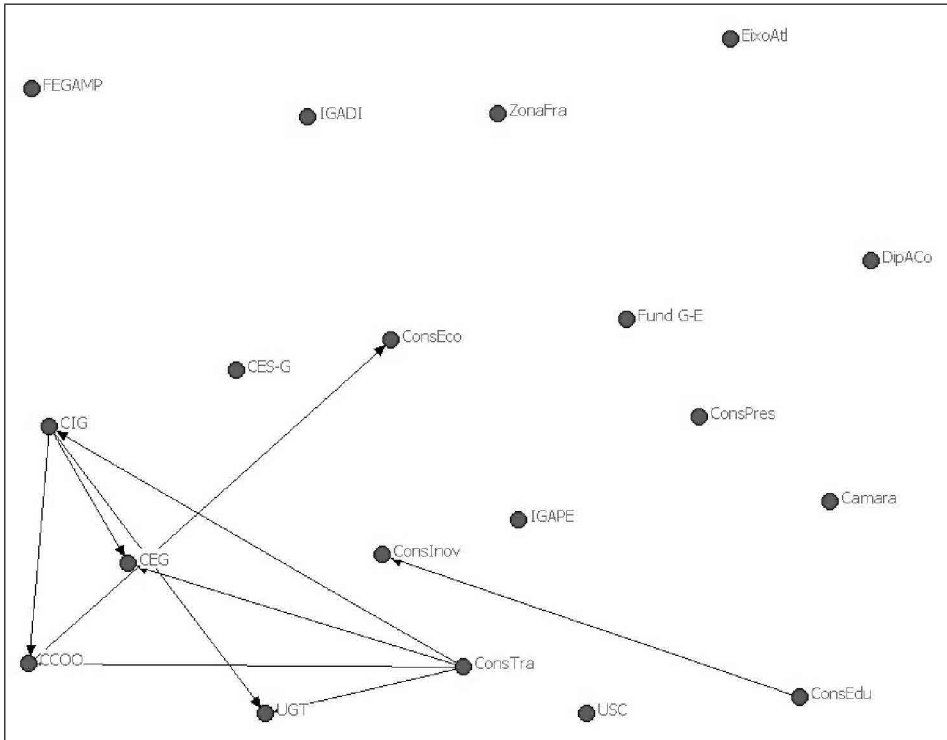
Murcia: Conflictos en la policy network (percepción de relaciones competitivas o conflictivas)



Una diferencia significativa relativa a las posiciones de los actores en cada una de las redes regionales, y que parece estar asociada con la dinámica del conflicto en el seno de cada una de ellas, se refiere al rol jugado por los Consejos Económicos y Sociales (CES) de cada comunidad. Mientras que el Consejo Económico y Social de Galicia es un miembro permanente del comité de seguimiento 2000-2006 POI, el CES de la Región de Murcia no se encuentra formalmente incluido en el comité de seguimiento respectivo. Esta diferencia también se ve reflejada en nuestro análisis de la red, puesto que el CES Murcia se encuentra ausente en el gráfico de dispersión. No obstante, las diferencias deben ser analizadas con cautela dado que pueden generar cierta confusión. En Murcia, las principales organizaciones sociales (CC.OO, UGT y la asociación de empresarios CROEM) participan directamente en la actividad de programación estratégica que es dirigida por el gobierno regional. En Galicia, por el contrario, al estar la red más centralizada, encontramos la presencia sobresaliente de una organización, el CES, que centraliza ella misma la representación regional de los grupos de intereses sociales y económicos.

FIGURA 6.2

Galicia: Conflictos en la policy network (percepción de relaciones competitivas o conflictivas)



Fuente: Elaboración propia.

En ambas regiones, parece que un pequeño número de actores concentra las percepciones de muchos otros en lo que respecta a su influencia positiva sobre la formulación de la política regional. Este es el caso de las agencias de desarrollo y de las consejerías de economía. Aunque el rol de las agencias en la etapa de planificación es menos relevante que en la etapa de implementación (en la que generalmente actúan como un organismo intermedio que canaliza la ayuda financiera europea hacia los beneficiarios finales), tanto el INFO como el IGAPE pueden ser considerados actores centrales en este proceso. El Instituto Gallego de Promoción Económica (IGAPE) fue creado en 1993 y directamente vinculado a la Consejería de Economía. Este Instituto brinda información, ayuda y asistencia a negocios en todas las etapas de su desarrollo y tiene varios programas de apoyo a empresas con estrategias para mejorar su rendimiento. El IGAPE, junto con otras instituciones regionales y el gobierno central, es también la fuente central de ayuda a través de nuevos proyectos de inversión viables. Por su parte, el Instituto de Fomento de la Región de Murcia, que forma una parte orgánica de la Consejería de Industria y Medio Ambiente, tiene como principal objetivo fomentar el desarrollo de PYMES por medio de la promoción económica, la búsqueda de inversiones, la eliminación de obstáculos para el desarrollo de negocios y el establecimiento de un ambiente propicio para la competitividad. Desde el período financiero 1989-1994, el INFO es beneficiario de una Subvención Global financiada por el FEDER.

3. ELABORACIÓN DE POLÍTICAS Y CAPITAL SOCIAL DE LOS ACTORES

En este apartado examinamos las condiciones de capital social con que cuentan las redes de política regional observadas en Murcia y en Galicia. Aunque existe evidencia empírica que indica un nivel de capital social muy similar en las poblaciones de ambas comunidades, sin embargo, en el colectivo específico de los actores implicados en la red de política regional observamos diferencias significativas entre las dos regiones. Hay que recordar que el capital social no pertenece a un individuo o a un grupo: se trata más bien de un concepto relacional que se refiere a “las características de la organización social, tales como la confianza, las normas y las redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad al facilitar la acción coordinada” (Putnam 1993: 167). El capital social, como bien público, tiende a ser poco valorado y ofertado por los agentes privados (Herreros 2004), por lo que resulta crucial el papel de las instituciones públicas y, en particular, de las estructuras de elaboración de las políticas públicas a fin de generar y promover el capital social entre los actores involucrados.

3.1. La distribución regional del capital social en España

El capital social en España es comparativamente inferior al de otras democracias avanzadas pero similar al de otros países del sur de Europa con quienes comparte el denominado “síndrome meridional” (Maravall 1995, Monterio, Font y Torcal 2006). Como en otros países europeos, el capital social en España también se distribuye de manera desigual entre las comunidades autónomas. En primer lugar, los estudios sobre capital social

han mostrado una fuerte asociación positiva entre el nivel regional de capital social⁵ y el grado de desarrollo socioeconómico (Mota 2000 y 2008): las regiones más ricas y prósperas son las mismas que tienen un grado mayor de capital social, y viceversa. Este resultado coincide con el obtenido por Putnam en su estudio sobre las regiones italianas, lo cual refuerza la tesis de que el capital social favorece el logro económico. Es más, la distribución regional de capital social en España configura un mapa donde el valle del río Ebro y la costa mediterránea (además de la Comunidad de Madrid) albergan las regiones con una mayor reserva de capital social, las cuales también son las comunidades más prósperas. De esta manera, los índices de capital social en las dos regiones de nuestro estudio se sitúan entre los más bajos de las comunidades autónomas: en concreto, en una escala de 0 a 1, la Región de Murcia manifiesta un nivel de capital social de 0,19 y Galicia de 0,18.

Por tanto, a principios de la década, Murcia y Galicia presentaban niveles muy homogéneos de capital social, considerando a la población regional en su conjunto, hallándose ambas comunidades entre los territorios de España menos favorecidos en términos de capital social. A partir de aquí analizamos las variables relativas al capital social de los principales actores involucrados en el proceso de elaboración de la política regional. El objetivo que nos proponemos es analizar hasta qué punto las similitudes a nivel agregado entre las dos regiones se confirman en las actitudes de los actores implicados en la red de la política regional, así como también en sus opiniones y creencias sobre la política de desarrollo regional.

3.2. El capital social y la Política de Cohesión Europea

En nuestras entrevistas a los actores que participan en la red de política regional incluimos varias preguntas específicas a fin de medir sus características relativas al capital social. Es importante tener en cuenta que nuestros datos no provienen de una muestra estadísticamente representativa, por lo que de ninguna manera es representativa de la población regional en su totalidad ni de la elite política regional. Las respuestas que obtuvimos nos permiten medir diversas dimensiones del capital social exclusivamente para esos individuos. Se debe recordar que fueron seleccionados de acuerdo a la “identificación de posición” y la “identificación de reputación”, de manera que representan suficientemente bien a los actores implicados en el proceso de programación de la política regional.

En primer lugar, consideramos el nivel de *confianza*. La confianza constituye el elemento más importante del capital social. Es el mecanismo conceptual clave para resolver la incertidumbre en las relaciones entre iguales y facilitar la acción colectiva. Actual-

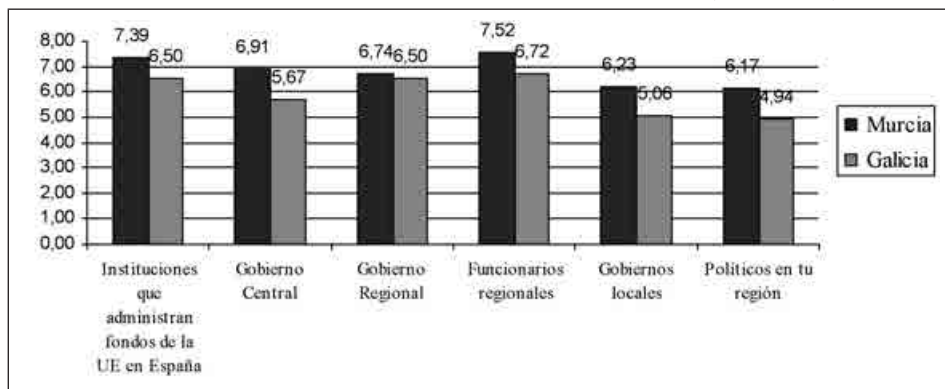
5 La medición del capital social regional realizado por Mota (2000 y 2008,) implica tres dimensiones analíticas y un conjunto de variables: i) Actitudes y comportamientos cívicos: el interés de los ciudadanos en la política regional, la información sobre las actividades del gobierno regional, y el círculo de lectores de diarios; ii) Características de la estructura asociativa (por un lado, la proporción de asociaciones profesionales y económicas sobre el total de asociaciones, y por otro lado, la proporción de asociaciones filantrópicas y de asistencia social sobre el total de asociaciones); iii) la afiliación voluntaria a asociaciones (partidos políticos, sindicatos, clubes deportivos y de recreación, ayuda mutua, etc.).

mente, la confianza es generalmente considerada un requisito necesario para el éxito competitivo y la mejora del rendimiento institucional. En particular, hemos considerado dos dimensiones de la confianza: la confianza institucional y la confianza social.

En primer lugar, la confianza institucional se refiere al grado de confianza en las instituciones públicas que, medida en una escala de 0 a 1, muestra una puntuación más alta entre los actores de Murcia (0,69) que los de Galicia (0,59). En ambas regiones, las instituciones que administran los fondos de la UE en España y los funcionarios regionales son las instituciones más *confiables*, sobre todo en comparación con las instituciones locales, pero también en relación con el nivel regional y central de gobierno (Figura 7). Estos resultados, similares en ambas regiones, parecen indicar que se trata de una confianza pública basada esencialmente en la competencia de las instituciones y actores públicos para actuar con eficacia, antes que en la creencia en la voluntad política de los mismos para responder a las demandas políticas. De alguna manera, la confianza pública que manifiestan los actores implicados en la redes de política regional parece reflejar la típica legitimidad por resultado de las políticas de la Unión Europea (Scharpf 1999: 38).

FIGURA 7

Confianza en instituciones públicas en Murcia y Galicia (escala 0-10)

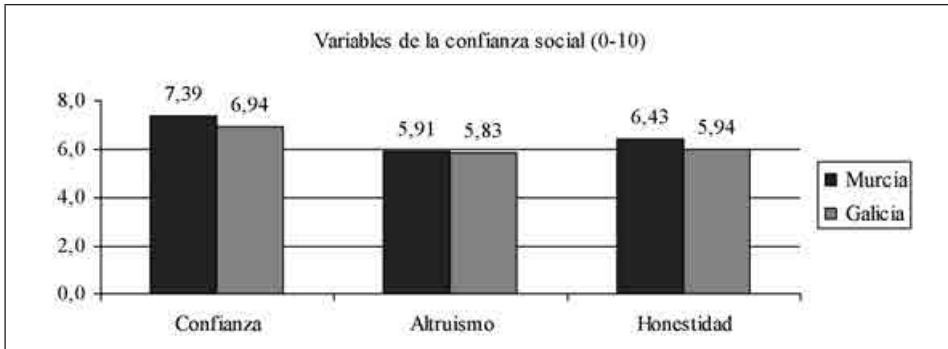


Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, la confianza social se refiere a la confianza generalizada entre los individuos y las normas sociales de interacción entre ellos. Las tres variables que integran la confianza social (confianza, altruismo y honestidad) muestran valores más altos en Murcia que en Galicia (Figura 8). La construcción de un índice aditivo de la confianza social permite resumir estos resultados en una escala de 0 a 1, en la que los actores de la *policy network* de la Región de Murcia se sitúan en el 0,66 y su contraparte en Galicia se ubica en el 0,62. La menor diferencia que separa a los actores de la política regional de sendas comunidades en la dimensión de la confianza social, respecto a la confianza institucional, resulta congruente con el nivel de capital social prácticamente idéntico observado en la población de estas comunidades autónomas.

FIGURA 8

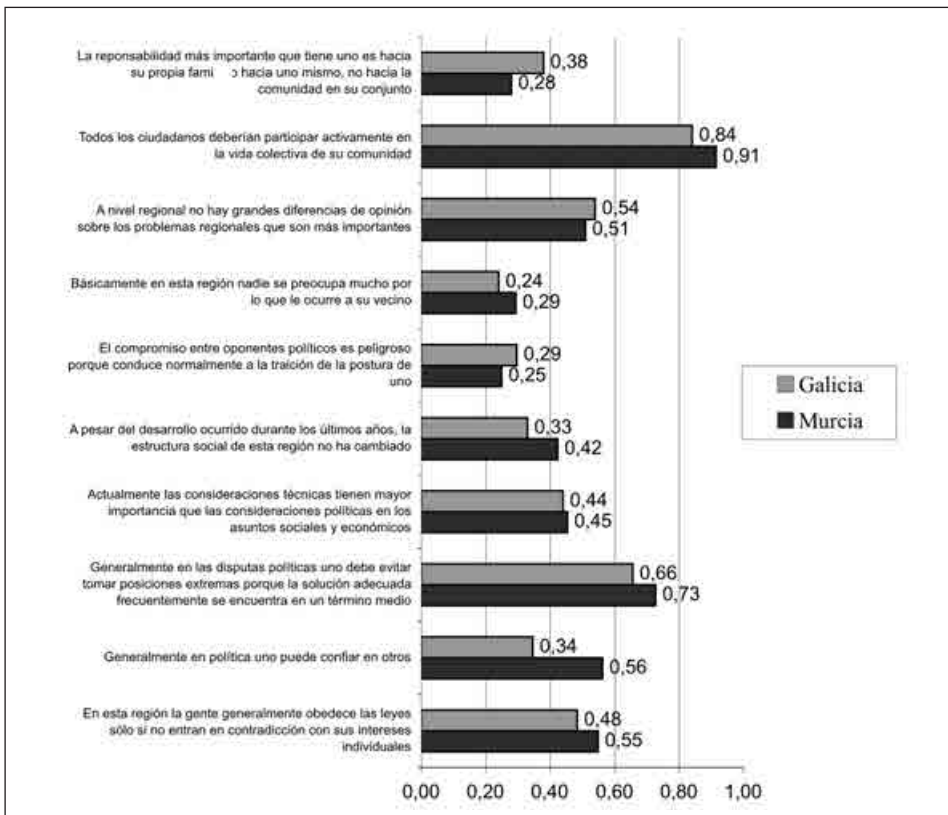
Nivel de confianza social en Murcia y Galicia



Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 9

Opiniones políticas y sociales en Murcia y Galicia (grado de acuerdo 0-1)



Fuente: Elaboración propia.

ESTUDIOS

Las actitudes, los valores sociales y las orientaciones vinculadas a la política y a la sociedad definen la cultura política de una comunidad y permiten identificar al mismo tiempo las formas que adopta el capital social. Preguntamos a los actores regionales sobre su grado de acuerdo con distintas opiniones referentes a la política y la sociedad en su propia región. Los valores medios (que oscilan entre 0 y 1) se muestran en la Figura 9. Resulta interesante observar cómo los entrevistados de las dos regiones describen escenarios regionales diversos. Dado el pequeño tamaño de nuestra muestra es difícil inferir alguna conclusión, aunque distintas opiniones parecen apoyar la existencia en cada región de un modo específico de percibir la confianza social y los valores, así como un patrón predominante de interacción.

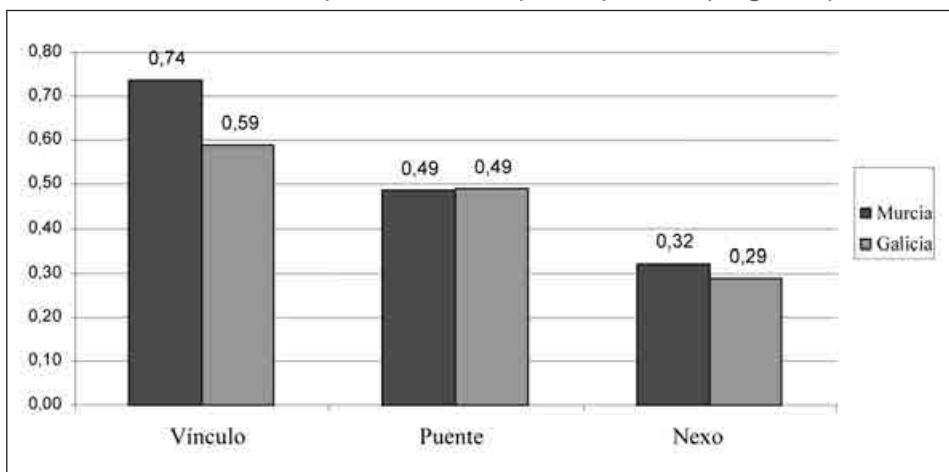
Al aplicar un análisis factorial para reducir los resultados obtenidos, obtenemos que estas creencias y opiniones se combinan de manera que proporcionan tres dimensiones subyacentes. El tercer componente (que explica el 14,5% de la varianza) puede ser considerado como una variable *proxy* del capital social asociado a la noción de “nexo” (*bonding social capital*), el cual se refiere a las fortalezas internas de los grupos sociales primarios, como las familias, clanes y los vecinos de una comunidad en defensa de los intereses de grupo y, en particular, como mecanismos para afrontar vicisitudes por parte de los individuos en momentos de severas dificultades y ante la ausencia de instituciones (Narayan 1999; Putnam 2000). Incluye percepciones sobre la ausencia de solidaridad (“los vecinos no se preocupan unos por otros”, *factor loading* 0,807), la persistencia de estructuras sociales tradicionales “pese al desarrollo experimentado en los últimos años” (*factor loading* 0,568) y orientaciones opuestas al compromiso político “que conduciría a la traición de una de las partes” (*factor loading* 0,488). El segundo componente (que explica el 17% de la varianza) se encuentra asociado a la noción de capital social como “puente” (*bridging social capital*), el cual se refiere a la capacidad de asociación de una comunidad y se expresa en redes densas de intercambio social. Estas redes son consideradas antagónicas a las fuerzas de “nexo” (Putnam 2000). Este componente incluye actitudes y opiniones que en cierta medida pueden facilitar la cooperación entre los grupos sociales; como la moderación política (“la solución apropiada generalmente se encuentra en el medio”, *factor* 0,688), el individualismo (“la responsabilidad primaria de uno es hacia su propia familia o hacia uno mismo”, *factor* 0,738) y la relevancia de una perspectiva técnica antes que ideológica (“actualmente las consideraciones técnicas tienen un mayor peso que las consideraciones de tipo político en los asuntos sociales y económicos”, *factor* 0,767). Por último, el primer y más importante componente (que explica casi el 19% de la varianza total) puede ser asociado a la noción de “vínculo” (*linking social capital*), que se refiere a determinadas características y mecanismos de la estructura social que permiten que el capital social “puente” o la capacidad de asociación de una comunidad se exprese a través del comportamiento político, de manera que interactúe con las instituciones y contribuya a la producción de bienes y resultados públicos (Cote y Healy 2001; Woolcock 2001). Por tanto, este componente implica confianza dentro de la esfera política (“en

política generalmente uno puede confiar en otros”, *factor loading* 0,726) y la implicación de los ciudadanos en la política (“todos los ciudadanos deben participar activamente en la vida colectiva de su comunidad”, *factor loading* 0,741). Es importante resaltar que este tipo de capital social es esencial, en el contexto del desarrollo económico asociado a la gestión de la política de cohesión de la UE, en tanto que provee los vínculos entre las “instituciones” (las estructuras políticas y organizativas oficialmente responsables de llevar a cabo la política) y la “sociedad civil” (los actores regionales económicos y sociales que tienen la capacidad de transformar los programas en formas de desarrollo sostenible).

La Figura 10 representa los valores medios de cada componente del capital social en ambas regiones. En primer lugar, los valores y las percepciones sociales de los actores involucrados en la política regional están relacionados principalmente con la noción de capital social como “vínculo” (*linking social capital*). Mientras que entre Murcia y Galicia existen niveles bastante similares de capital social como “nexo” (*bonding social capital*) y especialmente de capital social como “puente” (*bridging social capital*), la diferencia más notoria entre estas dos regiones se refiere al capital social como “vínculo” (el cual presenta una diferencia superior a diez puntos en la Región de Murcia). De acuerdo con el modelo teórico del capital social, este resultado parece ser coherente con los resultados anteriores, de modo que los valores que apoyan la confianza social, y especialmente la confianza institucional, así como el compromiso cívico, son mayores entre los actores implicados en la política regional de Murcia que en Galicia.

FIGURA 10

Dimensiones del capital social: nexo, puente y vínculo (rango 0 a 1)



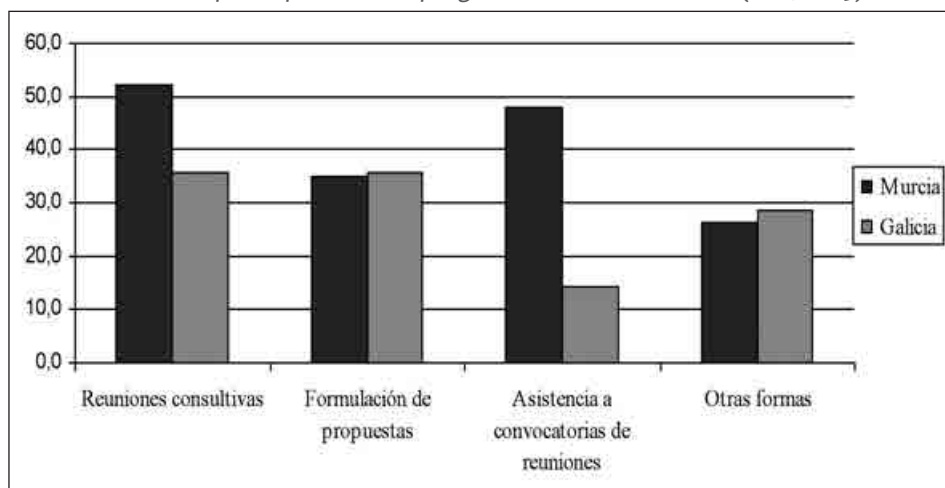
Fuente: Elaboración propia.

3.3. Opiniones y percepciones sobre la política regional y la financiación de la UE

Hemos tratado de examinar el proceso de elaboración de la Política de Cohesión en ambas regiones a través de las opiniones y percepciones de los principales actores participantes. En primer lugar, a la pregunta de cuánta influencia tienen los grupos sociales en el proceso decisorio regional surge una clara división de opiniones entre los entrevistados en la Región de Murcia y en la comunidad gallega. Mientras que el 68% de los primeros considera que las organizaciones sociales y los grupos de interés regionales ejercen influencia, esta misma opinión no alcanza el 30% en el caso de los segundos. Por otra parte, más de la mitad de los entrevistados de Galicia considera que las organizaciones sociales tienen escasa influencia en el proceso de toma de decisiones regional. Estas opiniones confirman algunos aspectos de nuestro análisis de red en donde encontramos que ésta es más centralizada (y dominada por instituciones públicas regionales) en Galicia. Por el contrario, la mayor participación activa de grupos de intereses en Murcia, como los sindicatos y las asociaciones empresariales, se refleja en la percepción que tienen los actores sobre la influencia de las organizaciones sociales en la elaboración de la política regional.

FIGURA 11

Formas de participación en la programación de actividades (2007-2013)



Fuente: Elaboración propia.

ESTUDIOS

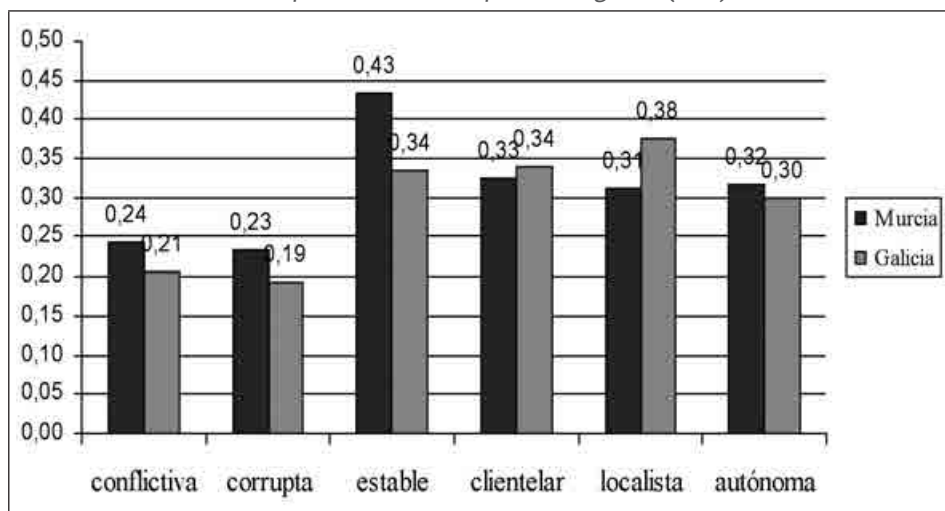
La Figura 11 presenta los principales canales de participación a través de los cuales las organizaciones sociales podrían haber participado en la elaboración de la política regional. En términos generales se observa que un mayor número de actores en Murcia que en Galicia afirma haber utilizado varias formas de participación social en la etapa de programación 2007-2013. Las reuniones consultivas y la asistencia a con-

vocatorias de reuniones representan los mecanismos más utilizados de participación. El resultado es congruente con el proceso que se ha desarrollado en España como consecuencia de la europeización de la política regional. La etapa de programación generalmente contempla algunos procedimientos de consulta a través de los cuales se les pide a los actores sociales que expresen sus opiniones y comentarios sobre la estrategia regional. Sin embargo, la efectividad de la participación de los distintos actores sociales puede ser muy diferente. Las diferencias observadas entre los casos de Murcia y de Galicia indican cuán diferentes pueden ser esas experiencias de participación en la práctica real.

En relación con la naturaleza del conflicto político dentro de la esfera regional, no encontramos variaciones importantes entre las dos regiones. En Galicia y en Murcia el acuerdo político es un bien costoso que no siempre es posible alcanzar por los participantes. Es más, la mitad de los entrevistados en ambas regiones afirman que el compromiso *no es frecuentemente utilizado* para resolver problemas regionales sustanciales. No obstante, los actores en Murcia perciben que los problemas cruciales son resueltos a través del compromiso de manera más frecuente que su contraparte en Galicia.

FIGURA 12

Percepciones del estilo político regional (0-10)



Fuente: Elaboración propia.

También preguntamos cómo definirían los entrevistados la vida política en la región, proponiéndoles seis características distintas a las que asignar un valor según fuera apropiado en una escala de 1 a 10: *conflictiva, corrupta, estable, clientelista, local*

y autónoma. En ambas regiones ninguna de estas características obtuvo mucho apoyo entre los entrevistados (la puntuación más alta nunca llega a alcanzar el cinco). En ambas regiones, el clientelismo se encuentra entre las características de la política regional con mayor puntuación, aunque es un poco mayor en Galicia, lo que sugiere la persistencia de estructuras sociales y prácticas políticas tradicionales subyacentes al capital social heredado. Por otra parte, la percepción de la existencia de conflicto y corrupción es mayor en Murcia que en Galicia. Como mostraba el análisis de red, la participación más plural y activa de los actores sociales en Murcia podría explicar el mayor nivel de conflicto percibido por los entrevistados. También es importante subrayar la relevancia del conflicto del agua en la Región de Murcia, que se ha convertido en una cuestión clave del enfrentamiento político respecto al futuro de la región (surgiendo habitualmente en las entrevistas realizadas). En Galicia, en cambio, el conflicto se concentra básicamente en el sector laboral, de acuerdo con la clásica división entre asociaciones sindicales y empresariales. Asimismo, en Murcia –como en gran parte de la costa mediterránea– la corrupción está asociada básicamente con la construcción inmobiliaria y las políticas locales de urbanización.

Por último, los actores participantes de la política regional en Murcia y en Galicia comparten opiniones muy similares sobre la política regional de financiación europea. La percepción sobre la actividad realizada por el gobierno autonómico en relación con las políticas estructurales europeas es tan positiva en Murcia como en Galicia. De hecho, en ambas regiones casi el 70% de los entrevistados evalúa positivamente las tareas llevadas a cabo por los gobiernos regionales. Es interesante advertir el mayor número de actores que en Galicia declaran no disponer de la suficiente información para evaluar cada uno de los PORs, lo cual parece reforzar la menor implicación de la participación efectiva de los actores de la sociedad civil en la elaboración de la política regional en esta región. Asimismo, mientras que los actores entrevistados en Galicia apenas expresan opiniones en contra del gobierno, aprobando mayoritariamente el trabajo realizado en los dos últimos programas operativos, en Murcia diversos actores juzgan negativamente cualquiera de los períodos financieros de los PORs. Valoraciones que hay que asociar con el mayor nivel de conflicto y de participación social que observamos en la red de política regional de Murcia en comparación con la gallega.

4. CONCLUSIONES

El ingreso en la Unión Europea y la consolidación de las comunidades autónomas han provocado transformaciones relevantes en la política regional en España. Actualmente, las regiones españolas gozan de una mayor autonomía en el diseño de sus estrategias de desarrollo que hace dos décadas. Sin embargo, su autonomía se encuentra limitada por dos aspectos básicos. Por un lado, la Constitución establece límites sobre la actividad del gobierno regional en la elaboración de la política económica; y por otro, al aumentar sus responsabilidades, las restricciones presupuestarias generan gobiernos regionales más dependientes de las transferencias financieras nacionales y europeas.

Un cambio que consideramos especialmente clave tiene que ver con la fase de programación de la política regional. La europeización del proceso de elaboración de políticas ha abierto la posibilidad de participación de los actores regionales en el diseño de la estrategia regional. Actualmente, los documentos estratégicos regionales están sujetos a procedimientos abiertos y participativos dentro de un proceso dirigido por el gobierno regional. Como hemos observado en los casos de Galicia y de la Región de Murcia, los gobiernos autonómicos han aprovechado esta oportunidad y se han convertido progresivamente en el actor principal, a pesar de que el nivel central todavía juega un papel de considerable importancia.

Hemos comprobado que los procesos formales de la política regional se repiten de igual manera en las dos comunidades estudiadas. Después de haber experimentado cuatro periodos financieros de la Política de Cohesión europea, los procedimientos se repiten y las tareas han sido bien asimiladas por las administraciones públicas autonómicas. No obstante, la red de actores de la política regional de ambas comunidades muestra una estructura bastante diferente: el índice de centralización de la red indica que la red que se configura en Galicia se encuentra mucho más centralizada que en Murcia. En particular, mientras que en Galicia las distintas unidades gubernamentales muestran una posición central altamente relevante en la red, en el caso de Murcia, por el contrario, las unidades gubernamentales no son tan centrales, con la única excepción de la Consejería de Economía. Las interacciones horizontales entre los actores sociales y las dinámicas de abajo hacia arriba son más frecuentes en Murcia que en Galicia, lo cual indica un patrón de elaboración de políticas más pluralista en el caso murciano.

Partiendo de estas características diferenciales, podemos considerar que la estructura de la red en la política regional de Galicia está dominada por la posición y las relaciones de los actores gubernamentales, que definen una *policy community* con una fuerte base estatista. Predomina un consenso básico entre los actores que integran la red, que articulan un patrón de relaciones intergubernamentales determinado en buena parte por las reglas formales de distribución del poder. Por el contrario, en el caso de la Región de Murcia se ha configurado una red donde la participación de actores no gubernamentales muestra un carácter más horizontal, con una estructura de relaciones más pluralista, lo que produce que la percepción de conflicto y competencia entre los actores sea más propia de una categoría de *lobbying network*. Una cierta diversidad de núcleos de influencia y capacidad de decisión fomenta la elevada intensidad de relaciones entre el conjunto de actores relevantes.

La mayor institucionalización que cabe atribuir al Gobierno autonómico de Galicia en comparación con el de la Región de Murcia, debido fundamentalmente a contar desde el inicio con el máximo techo competencial y, por tanto, con una maquinaria burocrática de importante volumen, puede explicar, en parte, el patrón de *policy network* muy próximo a las relaciones intergubernamentales que hallamos en Galicia. La menor institucionalización relativa del Gobierno murciano, y la consiguiente menor concentración del poder y de influencia en los actores gubernamentales, explica-

ría el impulso de una red de política regional más plural, abierta y competitiva en esta comunidad autónoma.

Hemos observado que, de manera congruente con las características estructurales de cada red, las percepciones sobre la influencia que tienen los actores sociales varían también en las dos comunidades. Mientras la mayor parte de los actores entrevistados en la Región de Murcia opinan que las organizaciones sociales y los grupos de interés regionales ejercen influencia en la política regional, más de la mitad de los entrevistados en Galicia considera que las organizaciones sociales regionales apenas influyen en el proceso decisorio. Por otra parte, el análisis de los componentes de capital social de los actores participantes en la elaboración de la política regional aporta diferencias singificativas entre las dos comunidades autónomas, sugiriendo distintos patrones de interacción entre los actores. En Murcia los entrevistados muestran una mayor confianza en las instituciones públicas y también, aunque en menor medida, una mayor confianza social que en Galicia, al tiempo que también presentan mejores resultados en cuanto al capital social como “vínculo”, es decir, el que favorece el intercambio y la cooperación en la esfera pública democrática. Puesto que partíamos de la observación de que, a principios de la década, el capital social de la población en general era muy similar en ambas regiones, cabe plantear la posibilidad de que la diferente configuración de la *policy network* de desarrollo regional en Galicia y en la Región de Murcia haya estimulado con éxito desigual los recursos de capital social entre las elites políticas y las organizaciones sociales de sendas comunidades.

En definitiva, si bien el proceso de europeización de las políticas de desarrollo regional ha representado la adopción de unas prácticas y procedimientos homogéneos respecto a la elaboración e implementación de la Política de Cohesión, las condiciones específicas de cada arena política regional han promovido una configuración específica de la *policy network* en la fase de programación de los Programas Operativos Regionales. La estructura y configuración de la *policy network* de desarrollo regional, de qué manera realiza el principio político de “partenariado”, ha incidido en la toma de decisiones para la formulación de la política regional, y uno de los mecanismos que sin duda intervienen es el capital social de los actores implicados, un recurso crucial para la cooperación política y el rendimiento democrático.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS Y DOCUMENTALES

Alcaide, J. y Alcaide, P. (2003), *Evolución Económica de las Comunidades Autónomas 1975-2000*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

Canova, F. (2001), “¿Contribuyen las políticas de la Unión Europea a estimular el crecimiento y a reducir las desigualdades regionales?”, *Els Opuscles del CREI*, 8, CREI-Universitat Pompeu Fabra.

Cienfuegos, M (2000), “La coordinación de los asuntos europeos en las administraciones autonómicas”, *Revista de Estudios Políticos*, 108: 103-142.

- Closa, C. y Heywood, P.M.(2004), *Spain and the European Union*. Londres: Palgrave Mac Millan.
- Closa, C. (ed.) (2000), *La europeización del sistema político español*. Madrid: Istmo.
- Comisión Europea (2003), *Second Progress Report on Economic and Social Cohesion*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea (2004), *A New Partnership for Cohesion. Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion*. Luxemburgo: Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Comisión Europea (2005a), “Partnership in the 2000-2006 programming period”, *Discussion paper of DG Regio*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea (2005b) *Third Progress Report on economic and Social Cohesion*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea (2007) *Fourth Progress Report on Economic and Social Cohesion*. Bruselas: Comisión Europea.
- Correa, M. D. y Manzanedo, J. (2002), *Política regional española y europea. Periodo 1983-1999*. Documento de Trabajo SGFCC-2002-05. Madrid: Dirección General de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- Cote S. y Healy, T. (2001), *The Well-being of Nations. The role of human and social capital*. París: OCDE.
- Dastis, A. (1995), “La Administración española ante la Unión europea”, *Revista de Estudios Políticos*, 90: 323-349.
- Dudek, C. M. (2005), *EU Accession and Spanish Regional Development. Winners and Losers*. Bruselas: Peter Lang S.A.
- Eurostat (2008), *Regional Statistics*, <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>> (consulta: junio 2008).
- Fernández-Fernández, J.(2004), “Las Intervenciones del Fondo de Desarrollo Regional (FEDER) en España durante el periodo de programación 2000-2006”, *Noticias de la Unión Europea*, 233: 9-36.
- Fundación Galicia Europa (2007), *Memoria 2006*. Santiago de Compostela: FGE.
- Heywood, P. y Molina I. (2000), “A quasi-presidential premiership: administering the executive summit in Spain”, en B.G. Peters, R.A.W. Rhodes y V. Wright, eds., *Administering the Summit*. Basingstoke: Palgrave.

Herreros, F. (2004), *The problem of forming social capital: Why trust?* Nueva York: Palgrave.

Jordana, J. (1995), “El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 3: 77-90.

Leonardi, R. (2005), *Cohesion policy in the European Union: the building of Europe*, Londres: Palgrave.

Maravall, J.M. (1995), *Los resultados de la democracia*, Madrid: Alianza.

Marsh, D., ed. (1998), *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.

Marsh, D. y Rhodes, R.A.W. (eds.) (1992), *Policy Networks in British Government*. Nueva York: Oxford University Press.

Ministerio de Administraciones Públicas (2005), *Las relaciones de colaboración Estado-Comunidades Autónomas. Informe Anual 2004*. Madrid: MAP.

Ministerio de Hacienda y Economía (2001), *Marco Comunitario de Apoyo (2000-2006 para la Regiones Españolas del Objetivo 1)*. Madrid: Ministerio de Economía-FEDER.

Ministerio de Hacienda y Economía (2005), *La programación regional y sus instrumentos. Informe anual 2004*. Madrid: MHE.

Molina, I. (1999), “The Impact of EU Membership on Domestic Policy-Making Process: Multi-level policy networks and central Coordination in Spain”, *Paper for the Centre for European Studies* 26-28, Universidad de Harvard.

Montero, J.R., Font, J. y Torca, M. (eds.) (2006). *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Morata, F (1998), *La Unión Europea. Procesos, políticas, actores*. Barcelona: Ariel.

Morata, F. y Muñoz, X. (1996), “Vying for European Funds: Territorial Restructuring in Spain”, en L. Hooghe, ed., *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Londres: Claredon Press.

Mota, F. y Subirats, J. (2000), “El quinto elemento. El capital social de las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Ciencia Política y de la Administración*, 2: 123-158.

Mota, F. (2008), *Capital social y gobernabilidad en el rendimiento político autonómico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Narayan, D. (1999), *Bonds and Bridges: Social capital and Poverty*. Washington DC: World Bank.
- OCDE (2005), *OECD Economic Survey: Spain*. Paris: OCDE.
- Oppenheim, A. (1992), *Questionnaire Design, Interviewing and Attitude Measurement*, Londres: Pinter.
- Piedrafita, S., Steinberg, F. y Torreblanca, J. I. (2007), *20 años de España en la Unión Europea (1986-2006)*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Putnam, R. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon & Schuster.
- Putnam, R., Leonardi, R. y Nanetti, R. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ramió C. y Salvador, M. (2002), “La configuración de las administraciones de las comunidades autónomas; entre la inercia y la innovación institucional”, en J. Subirats y R. Gallego, eds., *Veinte años de autonomías en España*. Madrid: CIS.
- Región de Murcia (2004), *Crece con Europa. Los Fondos Europeos en la Región de Murcia*. Murcia: Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Finanzas, Consejería de Hacienda.
- Región de Murcia (2006), *Plan estratégico de la Región de Murcia 2007-2013*. <[http://www.horizonte2010.carm.es/neweb2/servlet/integra.servlets.ControlPublico?IDCONTENIDO=2799&IDTIPO=100&RASTRO=c\\$m](http://www.horizonte2010.carm.es/neweb2/servlet/integra.servlets.ControlPublico?IDCONTENIDO=2799&IDTIPO=100&RASTRO=c$m)> (consulta: junio 2008).
- Scharpf, F. (1999), *Gobernar en Europa. ¿Eficaz y democráticamente?* Madrid: Alianza.
- Serrano Martínez, J.M. (2005), “Convergencia regional y polarización territorial en España. Un devenir complejo”, *Boletín Económico del ICE* 10/16 (2830): 17-32.
- Sosvilla-Rivero, S. y Herce, J.A. (2004), “La política de cohesión europea y la economía española: evaluación y prospectiva”, *Documento de Trabajo Real Instituto Elcano* 142/204. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Subirats, J. y Gallego, R. (eds.) (2002), *Veinte años de autonomías en España*. Madrid: CIS.
- Thielemann, E. (1998), “Policy networks and European governance: the europeanisation of regional policy-making in Germany”, *Regional and Industrial Research Paper Series*, 27. Glasgow: European Policies Research Centre.

Ward, S. y Williams, R (1997), “From Hierarchy to Networks? Sub-Central Government and EU Urban Environment Policy”, *Journal of Common Market Studies* 35 (3):439-464.

Wasserman, S. y Faust, C. (1998), *Social Network Analysis. Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.

Woolcock, M. (2001), “The place of social capital in Understanding Social and Economic Outcomes”, *Canadian Journal of Policy Research* 2 (1): 11-17.

Xunta de Galicia (2000), *Plan de Desenvolvemento Económico de Galicia 2000-2006*. <<http://www.xuntaeco.es/ga/pub/pedega/pedega.htm>> (consulta junio 2008).

Zapico, E. (1995), “La adaptación de la administración pública española a la Unión Europea: un proceso de evolución y aprendizaje permanente”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 3: 43-54.

Zaragoza, J.A. (1990), “El resurgimiento de la política regional: la nueva política comunitaria y la política regional española”, *Información Comercial Española*, 679: 27-37.

ANEXO

PRINCIPALES ACTORES

Región de Murcia

DelegGob	Delegación del Gobierno Central en Murcia
ConsPres	Consejería de la Presidencia
OfRepM	Oficina de la Representación Regional en Bruselas
ConsEco	Consejería de Economía
ConsInd	Consejería de Industria y Medioambiente
ConsTrab	Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social
INFO	Instituto de Fomento (dependiente de la Consejería de Industria y Medioambiente)
FedMuni	Federación de Municipios de la Región de Murcia
AyuMur	Ayuntamiento de Murcia
Camara	Cámara de Comercio de la Ciudad de Murcia
CC.OO	Sindicato
UGT	Sindicato
CROEM	Asociación de empresarios regional
InstMuj	Instituto de la Mujer
AMUSAL	Asociación de empresarios cooperativistas
UnivM	Universidad de Murcia
UnivPC	Universidad de Cartagena
Foro	Ong
Fund SM	Ong

Región de Galicia

ConsPres	Consejería de la Presidencia
ConsEco	Consejería de Economía
ConsIndu	Consejería de Industria e Innovación
ConsTra	Consejería de Trabajo
RelExts	Secretaría de Acción Exterior (Consejería de la Presidencia)

ConsEdu	Consejería de Educación
IGAPE	Instituto Gallego para la Promoción Económica/Agencia de Desarrollo Regional
Fund G-E	Fundación Galicia-Europa
FEGAMP	Federación Gallega de Municipios y Provincias
Eixo Atl	Asociación Translimítrofe de las Municipalidades Portuguesas y Gallegas
Zona Fra	Consortio Público/Agencia de Desarrollo Local (<i>Zona de Libre Comercio de Vigo</i>)
Camara	Cámara de Comercio de Santiago de Compostela
DipACo	Diputación de A Coruña
CES	Consejo Social y Económico de Galicia
CCOO	Sindicato
UGT	Sindicato
CIG	Sindicato (regional)
CEG	Asociación Empresaria Regional
IGADI	Instituto Gallego de Análisis y Documentación Internacional
USC	Universidad de Santiago de Compostela

G^a_pP

EXPERIENCIAS Y CASOS

Redes de políticas públicas y promoción de la sociedad de la información. Una comparación entre Cataluña y Euskadi*

M. Carmen Ramilo Araujo

Resumen: Desde una perspectiva cuantitativa este artículo analiza las redes de políticas públicas para la promoción de la Sociedad de la Información en Cataluña y Euskadi. De esta forma se intenta conocer qué actores son percibidos como influyentes, qué actores se relacionan con quiénes y qué intereses prevalecen. Con toda esta información se examinará si existen diferencias o similitudes entre Cataluña y Euskadi, y ello permitirá discutir en qué medida las políticas públicas orientadas a la promoción de la Sociedad de la Información en ambas regiones están (o no) condicionadas por las formas y estructuras de las redes de políticas públicas.

Palabras clave: *Análisis de redes de políticas públicas, Sociedad de la Información, Cataluña, Euskadi, instituciones.*

En este trabajo se analizan las redes de políticas públicas (*policy networks*) en el ámbito de la promoción de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC en adelante) y en el desarrollo de sus aplicaciones económicas, políticas y sociales. Se trata de un conjunto diverso de actividades de promoción que, de forma general, son consideradas como impulsoras de la Sociedad de la Información (SI en adelante). Se define como *redes de políticas públicas* a un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una variedad de organizaciones públicas, privadas y sociales que comparten intereses e interactúan entre sí compartiendo recursos para poner en marcha políticas públicas, en este caso orientadas a la promoción de la SI, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes (Börzel, 1997: 1).

Desde este punto de vista, en nuestro trabajo se comparan, mediante un análisis cuantitativo, las distintas configuraciones de redes de actores en torno a las políticas

* Agradezco a Jacint Jordana sus comentarios y aportaciones para mejorar la redacción final de este artículo.

de promoción de la SI que han emergido en la última década en Cataluña y Euskadi. Así, se analiza el comportamiento relacional de los principales actores en cada caso, y las estructuras de redes que establece el conjunto de actores implicados en esta política pública. Se analizará si existen diferencias entre Cataluña y Euskadi, y ello permitirá discutir en qué medida las políticas públicas orientadas a la promoción de la SI en ambas regiones se encuentran condicionadas por las formas y estructuras de las redes de políticas públicas.

Las políticas de promoción de la SI tienen su origen en el ámbito comunitario y están orientadas a mejorar la competitividad y la innovación de las economías europeas (Comisión Europea, 1993, 1994 y 1999). Se definen en este artículo como aquellas políticas orientadas a la promoción de una serie de ámbitos relacionados con el desarrollo de las TIC en distintas dimensiones (infraestructuras de telecomunicaciones, tecnología, acceso y uso de las TIC, nueva economía, contenidos digitales, e-administración, e-democracia y divulgación). Ésta es una de las múltiples definiciones y aproximaciones que se pueden realizar a este objeto de estudio, ya que la novedad de las políticas de promoción de la SI hace que sea un ámbito en el que existen problemas para definir y delimitar, por ejemplo, las dimensiones de análisis y su alcance.

Para conocer cómo son las redes de actores en torno a las políticas públicas de promoción de la SI en Cataluña y Euskadi, en este artículo se presenta en primer lugar un breve análisis sobre los actores y se analiza cuál es el marco institucional que guía y delimita su actuación. En segundo lugar se analiza la posición en la red de políticas públicas de los actores según la percepción de influencia, el tipo de relaciones en las que participan y qué organizaciones están más presentes en las distintas dimensiones de la SI. Finalmente se presentan una serie de conclusiones comparando ambas redes y su posible efecto sobre las políticas públicas dominantes en cada comunidad autónoma.

1. LOS ACTORES Y LAS INSTITUCIONES

Algunos autores proponen que para comprender los procesos decisionales en las políticas públicas más que analizar el comportamiento de una organización concreta o una autoridad pública determinada, es importante analizar un *subsistema de políticas* (o *dominio*) (Laumann y Knoke, 1987; Knoke *et al.*, 1996; Sabatier, 1999; Sabatier y Jenkins, 1999; Knoke, 2004). Este subsistema está formado por actores de una variedad de organizaciones públicas y privadas, con visiones de los problemas y marcos cognitivos diferentes, que están involucrados en un ámbito de actuación pública y que regularmente intentan influir en esas políticas públicas.

La concepción de *subsistemas de políticas públicas* incluye diversas categorías de actores (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999: 117-165), entre los que destacan, al margen de los más convencionales, los periodistas, investigadores, consultores y analistas de políticas que juegan un papel importante en la generación, diseminación y evaluación

de las ideas sobre las políticas, y también los actores de carácter multinivel, actores que están activos en el proceso de formulación e implementación de las políticas en distintos niveles de gobierno. Al mismo tiempo, los tratados internacionales y la UE han provisto de una dimensión internacional a numerosas políticas públicas. Esta investigación, si bien se centra en analizar redes de actores en el ámbito regional, ha tenido también en cuenta organizaciones del nivel local, estatal y comunitario, en la medida que incidan en el plano regional.

Las instituciones son la infraestructura social de nuestro comportamiento. Son las reglas del juego que facilitan las interacciones humanas, dan estabilidad y seguridad; y son la base sobre la cual se fundamenta la confianza entre personas y organizaciones. Al mismo tiempo, sirven para codificar relaciones previas de poder (desiguales) sobre quiénes son los protagonistas; qué opiniones, visiones, proyectos se permiten; qué incentivos existen; y quiénes pueden facilitar o bloquear el desarrollo de proyectos o reformas de mayor calado en el marco institucional (March y Olsen, 1989; North, 1990; Ostrom, 1986; Klijn y Koppenjan, 2006: 143-144). Las instituciones son normas formales (legislación) e informales (convicciones, valores, principios o creencias). Las normas informales condicionan el comportamiento real, determinan la interpretación de las normas formales, las completan o hasta producen su inaplicación. En conclusión, conocer las instituciones informales es fundamental para comprender el funcionamiento de una organización, ciudad, región o país. Por medio del análisis de redes de políticas públicas se realiza una aproximación a relaciones informales entre organizaciones que en el ámbito formal no se manifiestan ante la ausencia de acuerdos, pactos, normas o convenios que regulen estas relaciones que pueden llegar a ser más importantes que las formalmente reguladas.

Con el análisis de redes se pretende examinar las políticas públicas de una forma estructural acercándonos de manera sistemática a las relaciones que se establecen entre los actores a lo largo del proceso de elaboración de estas políticas (Laumann y Knoke, 1987; Knoke *et al.*, 1996). Para los autores que estudian los *policy networks* las decisiones públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, y para ello es preciso analizar los intercambios de recursos e información entre los actores en un área de política pública (Zurbriggen, 2003). De esta forma, el objetivo de este artículo es identificar las diferencias entre las redes de políticas públicas, con el propósito de aportar elementos sobre la discusión de si las redes tienen algún grado de incidencia en las diferencias de las políticas públicas para la promoción de la SI en Cataluña y Euskadi.

2. LOS ACTORES EN JUEGO

Para conocer de forma empírica *quiénes* son los agentes más relevantes en las políticas de SI en Cataluña y Euskadi, *con quiénes* se relacionan y *para qué*, este apartado recoge un análisis de redes de políticas públicas (*policy network analysis*) siguiendo tres aproximaciones complementarias. La primera se fundamenta en la *percepción*

subjetiva de los actores sobre quiénes son influyentes en el desarrollo de las políticas de SI; la segunda aproximación, se basa en las relaciones que cada organización establece con otras en estas materias y la tercera realiza una aproximación a las *dimensiones de la SI* sobre las que establecen relaciones con otros actores para ver qué intereses son los que prevalecen (Scott, 2004: 82; Raab, 2005).

Estas tres aproximaciones complementarias permitirán realizar un proceso de triangulación para comparar y contrastar los resultados obtenidos. Estas aproximaciones se realizaron utilizando UCINET (Borgatti *et al.*, 2002) y VISON (Brandes y Erlebach, 2005) como *software* de análisis y visualización de redes sociales. El periodo de análisis de las políticas públicas está comprendido entre 1995 y 2005. Las organizaciones incluidas en los análisis de redes son aquellas que han sido entrevistadas o que sin haber cumplimentado el cuestionario se consideraron relevantes al ser de forma indirecta nominadas por otras organizaciones (Granovetter, 1973). Formaron parte de la muestra 113 organizaciones (52 en Cataluña y 61 en Euskadi). Para identificar a los actores claves se elaboró un listado amplio de organizaciones a partir del análisis de documentos e informes sobre las políticas de promoción de la SI en las dos regiones y la realización de entrevistas exploratorias en ambas regiones con informantes claves. En segundo lugar, se envió este listado a un panel de expertos para que valorara cuáles eran las organizaciones relevantes a tener en cuenta en el análisis. Finalmente, a medida que se iban realizando las entrevistas, si alguna organización relevante no contemplada en el listado final era señalada por varias organizaciones entrevistadas, se incorporaba al análisis (técnica “bola de nieve”). Es preciso tener en cuenta en el análisis las limitaciones que da no haber tenido acceso a todo el universo de actores relevantes.

2.1. ¿Quién es percibido como influyente?

La reputación de una organización está condicionada por la percepción (que puede ser real o no) que otras organizaciones tienen de ella. Estas *estructuras de reputación* nos dan una primera aproximación subjetiva a la configuración de la red de actores influyentes en las políticas de SI en Cataluña y Euskadi que posteriormente compararemos con otras relaciones objetivas.

A la muestra de organizaciones entrevistadas, representativas de las políticas para la promoción de la SI se les presentó un amplio listado de organizaciones para que valoraran el *grado de influencia*¹ que a su juicio tenían las demás organizaciones en el diseño y puesta en marcha de las iniciativas, estrategias y acciones para la promoción de la SI en su región. En el caso catalán se les pidió que valoraran el grado de influencia de las organizaciones en el gobierno de CIU y en el gobierno tripartito de PSC, ERC e ICV.

1 La influencia se puntuaba siguiendo una escala de 0 (sin influencia) a 10 (mucha influencia) que después para su operacionalización y visualización en el *software* de análisis de redes, se dicotomizaron las puntuaciones con un “1” para los valores 5 o mayores; y un “0” para los valores menores de 5.

La medida utilizada para conocer qué organizaciones se perciben como más influyentes es el *status* desarrollada por Leo Katz en 1953 (Katz, 1953: 39-43 citado por Brandes y Erlebach, 2005: 47) que es el resultado de la suma de las relaciones en las que una organización está directamente nominada e indirectamente envuelta. El programa VISONE permite visualizar y comprender intuitivamente esta medida. Para interpretar el *status* simplemente basta con fijarse en la dimensión vertical de los grafos², analizando cuáles son los actores que figuran en la parte superior de los mismos. La dimensión horizontal del grafo sirve para alinear los actores según el tipo de organización al que pertenezcan (partidos políticos, instituciones públicas, sindicatos, asociaciones empresariales, empresas, etc.), para facilitar la interpretación de los resultados.

2.1.1. Cataluña

Las organizaciones percibidas como más influyentes en Cataluña para la promoción de la SI son de carácter político e institucional tanto en el gobierno de CIU como en el tripartito. El Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información (DURSI) y LOCALRET son los agentes percibidos como más influyentes al encargarse de la definición y desarrollo de los *planes de promoción de la SI en Cataluña*. El Parlamento de Cataluña (Parlam), muy activo en la etapa de CIU pierde protagonismo en el tripartito. En la etapa de gobierno de CIU, las comparecencias ante la Comisión del Parlamento eran frecuentes para explicar las iniciativas y conseguir el acuerdo y el consenso formal de los grupos parlamentarios a la hora de plantear las actuaciones a llevar a cabo.

El Departamento de Presidencia de la Generalitat (GPRESI) en ambos períodos se percibe influyente. En el gobierno de CIU se situaba en él la dirección estratégica del proyecto Administració Oberta de Cataluña (AOC) que pasó de estar en el DURSI a dirigirse directamente desde el gabinete del Conseller en Cap Artur Mas. En el tripartito, Presidencia se encarga de la atención ciudadana, el portal de la Generalitat y la utilización eficiente de Internet y las TIC para la mejora de la prestación de servicios.

El Ayuntamiento (AyBCN) y la Diputación de Barcelona (DIBA), gobernados por el PSC son los siguientes agentes considerados influyentes tanto en el gobierno de CIU como en el gobierno tripartito. El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MIN) ocupa también una posición importante a diferencia de la escasa relevancia que tuvo en el pasado el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCYT) en la etapa del PP. El Consorcio AOC (C-AOC), recupera importancia en el gobierno tripartito como espacio de en-

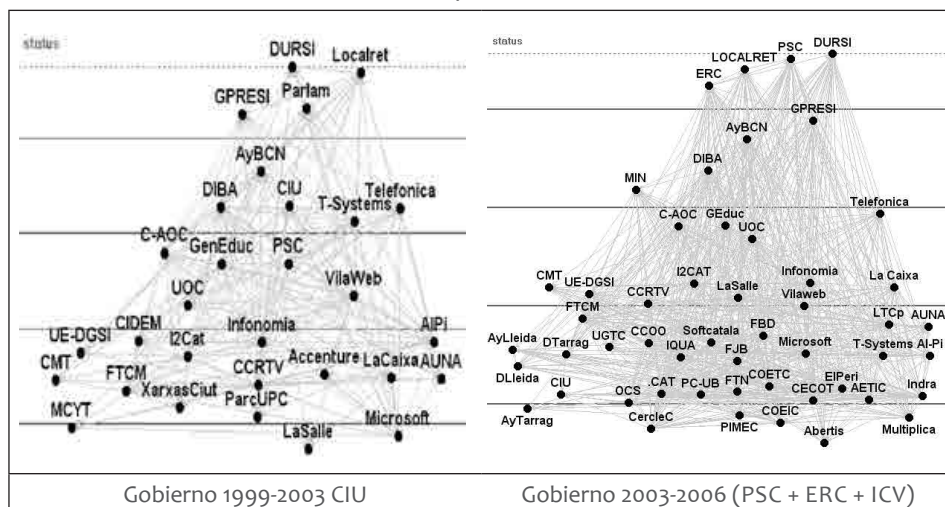
² Grafo es la denominación que recibe el tipo de representación gráfica que utilizan los analistas de redes sociales que consiste en puntos (o nodos) para representar actores y líneas (o flechas) para representar lazos o relaciones. Cuando los sociólogos tomaron esta forma de representación de los matemáticos, renombraron sus gráficos como “sociogramas” (Hanneman, 2001).

³ El significado de las siglas y los acrónimos puede encontrarse en el anexo al final del artículo.

cuentro entre mundo local y la Generalitat. El Dpto. de Educación (GEduc) también se percibe influyente por su importancia en la dotación de infraestructuras de telecomunicaciones y equipamientos en las escuelas, la creación de una red telemática de apoyo al profesorado (XTEC) y en la generación de contenidos educativos on-line (Edu365).

FIGURA 1

Estructuras de reputación en la red de Cataluña en el gobierno de CIU y en el gobierno tripartito



Fuente: Elaboración propia.

Menos influyentes en el día a día de las políticas de SI en Cataluña, pero sí importantes en la definición de las reglas del juego, las prioridades y los marcos de actuación para el desarrollo de estas políticas se encuentran la Dirección General de SI de la Unión Europea (UE-DGSI) y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT). Finalmente, otros agentes públicos considerados influyentes en la actualidad son la Diputación de Tarragona (DTarrag), el Ayuntamiento de Lleida (AyLleida), la Diputación de Lleida (DLleida). Así, se observa cómo el mundo local recupera protagonismo con el Gobierno tripartito de la Generalitat. Respecto a los partidos políticos, en el gobierno de CIU, este partido no era percibido como un actor demasiado influyente, figurando entre las primeras posiciones LOCALRET y el Ayuntamiento de Barcelona gobernado por el PSC. De ahí la necesidad de los pactos parlamentarios y la relevancia del Parlamento de Cataluña como arena de encuentro para establecer acuerdos. En el gobierno tripartito se perciben más influyentes el PSC y ERC.

Telefónica es la operadora considerada más influyente en el desarrollo de la SI en Cataluña en ambos periodos. Su potencial comercial, su apoyo financiero en grandes obras emblemáticas y eventos y tener a La Caixa de accionista, le caracterizan como

actor muy bien posicionado para condicionar las estrategias políticas a llevar a cabo. Siguiendo con los operadores de Telecomunicaciones, Al-Pi se percibe como más influyente que AUNA en el pasado, mientras que en el gobierno tripartito se le otorga mayor influencia a AUNA.

La UOC es percibida como la entidad universitaria más influyente. De hecho, se le ha definido como el paradigma del desarrollo de la SI en Cataluña por su utilización intensiva de las TIC en su actividad docente. Por otra parte, I2CAT se considera influyente en ambas etapas, valorada como la entidad más importante en términos de investigación sobre Internet. Le sigue el Parque de La Salle (LaSalle) con una influencia mayor en el gobierno tripartito, tal vez por su liderazgo en la Red de Parques Científicos de Cataluña.

La empresa T-Systems en el periodo de gobierno de CIU jugó un papel importantísimo al ser la empresa resultante de la privatización del Centro Informático de la Generalitat y la adjudicataria en exclusiva de todos los servicios informáticos. En el gobierno tripartito LTCProject o Infonomía se consideran empresas más influyentes. La Caixa, accionista de Telefónica y ejerciendo la presidencia de la Fundación Barcelona Digital (FBD), se percibe también bastante influyente más en el gobierno tripartito que en el gobierno de CIU. La Corporación Catalana de Radio y Televisión (CCRTV) y Vilaweb son los medios de comunicación considerados más influyentes, siendo más relevante la influencia de Vilaweb en el Gobierno de CIU. El Periódico de Cataluña (ElPeri) también es percibido en el gobierno tripartito con una cierta influencia. La Fundación Tecnocampus Mataró (FTCM) ocupa también una posición interesante en la red de imagen de poder del gobierno tripartito siendo menor su relevancia en el pasado. La Fundación Barcelona Digital (FBD), IQUA o la Fundación Jaume Bofill (FJB) tienen una valoración importante que les sitúa al mismo nivel de influencia ejercida por los sindicatos.

En lo que se refiere a las asociaciones de la sociedad civil, las redes ciudadanas (XarxaCiut) fueron relevantes en el gobierno de CIU con la eclosión de numerosas iniciativas ciudadanas de este tipo en varios barrios de Barcelona y ciudades de Cataluña. En el gobierno tripartito, son más relevantes asociaciones como Softcatalá y en menor medida la Asociación PuntCAT (.Cat) o el Observatorio para la Cibersociedad (OCS).

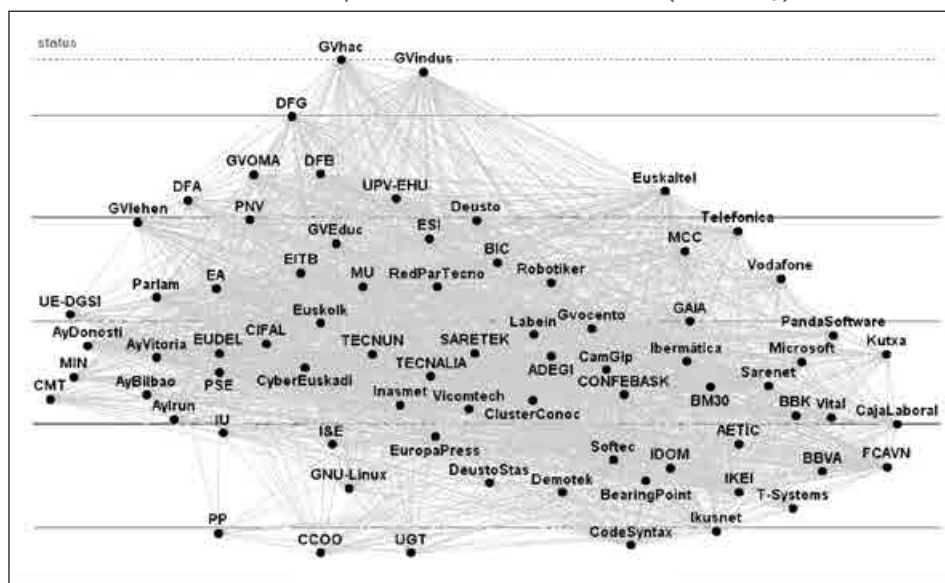
2.1.2. Euskadi

La organización pública percibida con mayor influencia es la Consejería (Dpto.) de Hacienda y Administración Pública (GVhac), encargada de planificar la Informática y las Telecomunicaciones del Gobierno Vasco. Le sigue muy de cerca la Consejería (Dpto) de Industria, Comercio y Turismo (GVIndus), coordinadora del *Plan Euskadi en la Sociedad de la Información (PESI)*, quien desarrolla las actuaciones más orientadas al ámbito empresarial y lidera las Políticas de Ciencia y Tecnología. En tercer lugar aparece la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG). En cuarto lugar aparece la Oficina

para la Modernización Administrativa (OMA), dependiente de Vicepresidencia y encargada del *Plan Estratégico de Administración y Gobierno Electrónicos (2004-2006)*. La Diputación Foral de Bizkaia (DFB) y la de Álava (DFA) son las siguientes instituciones consideradas influyentes. Aparecen también la Presidencia del Gobierno Vasco (GVLehen) que lideró el *Plan Euskadi2000Tres* y la Consejería (Dpto) de Educación, Universidades e Investigación (GVEduc).

FIGURA 2

Estructura de reputación en la red de Euskadi (2001-2005)



Fuente: Elaboración propia.

Otras instituciones públicas importantes en un segundo nivel son el Parlamento Vasco (Parlam), el Ayuntamiento de San Sebastián, la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL) o el Ayuntamiento de Vitoria. El Ayuntamiento de Bilbao o Irún se perciben menos influyentes. Finalmente, la Unión Europea o el Centro CIFAL de Bilbao son percibidos con mayor relevancia que el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio o la CMT.

Respecto a los partidos políticos, PNV es el percibido como más influyente seguido de EA. PSE e IU tienen una influencia percibida menor. La UPV-EHU y Deusto son las universidades consideradas más influyentes. Menor influencia percibida tienen la Universidad de Mondragón (MU), Eusko Ikaskuntza o TECNUN de la Universidad privada de Navarra ubicada en San Sebastián. Telefónica y Euskaltel son los operadores con mayor influencia percibida. En menor medida se considera a Vodafone. Entre los agentes de la Red de Ciencia, Tecnología e Innovación Vasca (SARETEK) el Instituto Europeo

de *Software* (ESI), MCC, Robotiker y Bic Berrilan son considerados los agentes más importantes, seguidos por la Red de Parques Tecnológicos, Labein, la propia red SARETEK, la corporación TECNALIA y los centros tecnológicos Inasmet y Vicomtech. EITB es el medio de comunicación público considerado más influyente seguido por el Grupo Vocento, primer grupo empresarial de comunicación privado de Euskadi.

De las empresas TIC, Panda Software, Ibermática, Microsoft y Sarenet son las más destacadas. GAIA y ADEGI son las patronales percibidas como más influyentes, seguidas por la Cámara de Gipuzkoa (CamGip), CONFEBASK, Bilbao Metrópoli 30 (BM30) o el Cluster del Conocimiento. Los sindicatos (CCOO y UGT) tienen un papel testimonial y es más relevante la influencia percibida de la Asociación Internet&Euskadi (i&e) o la de *Software* Libre de Euskadi (GNU-Linux).

2.1.3. Estructuras de reputación: comparación Cataluña-Euskadi

En Euskadi, ante la ausencia de entidades como los Consorcios LOCALRET o AOC que aúnen los esfuerzos y generen acuerdos y consensos entre las administraciones públicas, existe una pluralidad de actores institucionales en juego. Ello implica mayor complejidad, más actuaciones sin consenso que se solapan y cierta competencia entre las diversas instituciones.

En Cataluña se percibe mayor influencia de los partidos políticos (PSC y ERC) en el gobierno tripartito que en el de CIU, mientras que en Euskadi el papel de los partidos políticos es secundario. En Cataluña las organizaciones no institucionales valoradas como las más influyentes en la promoción de la SI son Telefónica, La Caixa, UOC, Infonomía, I2CAT y La Salle. Por su parte, en Euskadi además de los operadores Euskaltel y Telefónica, se perciben como más importantes las Universidades y los Centros Tecnológicos que forman parte de la red de Ciencia y Tecnología Vasca. Finalmente, en Cataluña es destacable la influencia percibida por parte de asociaciones de la sociedad civil (Softcatalá, PuntCAT, OCS) siendo menor la percepción de influencia de estas entidades en Euskadi.

En definitiva, se puede concluir que mientras que la red de actores en Cataluña para la promoción de la SI tiene un mayor carácter político y estratégico y se han creado nuevos organismos para impulsar estas políticas, la red de actores en Euskadi tiene una mayor complejidad institucional y se estructura principalmente en organizaciones que ya formaban parte de la red de políticas de Ciencia y Tecnología (Universidades y Centros Tecnológicos).

2.2. ¿Quién se relaciona con quién?

Además de preguntar a las organizaciones por aquellas que les parecían más *influyentes* se les preguntó también por el *nivel de relación* que mantenían con otras

para desarrollar estrategias y acciones de promoción de la SI. Con esta aproximación a las *estructuras de relación* entre los actores lo que se pretende es conocer y comparar los vínculos directos que caracterizan a las redes de actores en las políticas de promoción de la SI en Cataluña y Euskadi. Las posibilidades de relación que se analizaron en nuestra encuesta se recogen en la siguiente tabla:

TABLA 1
Dimensiones de relación y definiciones

Dimensiones de relación	Definición
1. Contacto	Bien presencialmente, por teléfono, e-mail u otro canal ha mantenido o mantiene comunicaciones con esta organización para intercambiar informaciones, experiencias, etc.
2. Provisión	Contrata o es contratado para desarrollar actividades de diseño, desarrollo y ejecución de estrategias y programas marcados.
3. Colaboración	Ha participado o participa con esta organización en alguna acción (de forma informal).
4. Cooperación	Ha participado o participa más estrechamente con esta organización promoviendo acciones de manera conjunta (de forma formal) (Socios y alianzas estratégicas).
5. Coopetición	Combinación de estrategias de cooperación y competición con una organización: a veces cooperan y a veces compiten.

Fuente: Elaboración propia.

Los informantes podían señalar varios niveles de relación que a la hora de incluirlos en la matriz de datos se resumieron eligiendo para cada organización el nivel de relación más elevado de los mencionados, aunque este artículo se centra de manera extensa solamente en la relación de *cooperación* en el apartado 2.2.1 y se tienen en cuenta también las relaciones de *colaboración* y *coopetición* para los apartados 2.2.2 y 2.2.3.

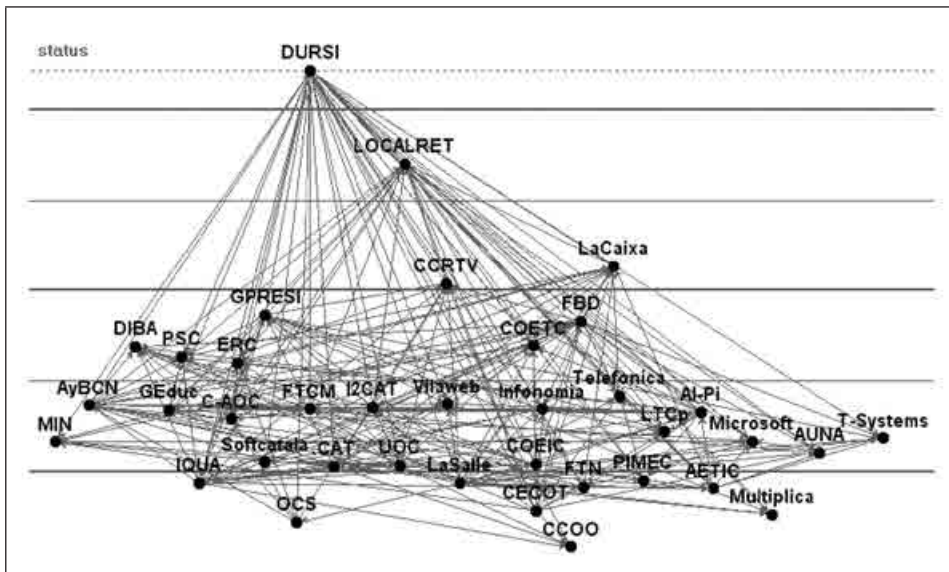
Tras una primera aproximación en el siguiente apartado a la *cooperación* entre actores, se presenta en el apartado 2.2.2 un análisis que resume las tres relaciones más estrechas (*colaboración* + *cooperación* + *coopetición*). A partir de este análisis se intentará conocer en el apartado 2.2.3 cuál de las dos redes de actores puede ser *más efectiva* entendiendo por “efectividad” la existencia de relaciones entre organizaciones que permitan desarrollar proyectos conjuntos. Finalmente en el apartado 2.2.4 se realiza la comparación de los resultados más importantes entre Cataluña y Euskadi en cuanto a las *estructuras de relación* se refiere.

2.2.1. Cooperación

Con las relaciones de cooperación se quiere evaluar si las organizaciones participan estrechamente con otras promoviendo acciones de manera conjunta con cierta estabilidad en el tiempo, pudiendo ser socias o estableciendo alianzas estratégicas entre ellas. Nuevamente la red catalana muestra a DURSI y LOCALRET como los agentes más importantes en el desarrollo de la SI en Cataluña. La Corporación Catalana de Radio y Televisión (CCRTV), Presidencia (GPRESI) o la Diputación de Barcelona (DIBA) son agentes institucionales con quienes también se establecen importantes relaciones de cooperación, seguidos del Ayuntamiento de Barcelona (AyBCN), el Dpto de Educación (GEduc), el Consorcio AOC o el Ministerio de Industria (MIN). El papel de los partidos políticos es también importante en la red de cooperación teniendo PSC una posición ligeramente superior a ERC.

FIGURA 3

Red de cooperación en Cataluña



Fuente: Elaboración propia.

Agentes innovadores en el uso de las TIC como Vilaweb, I2CAT, Infonomía o la Fundación Tecnocampus Mataró (FTCM) son también importantes agentes con quienes se establecen relaciones de cooperación. UOC y LaSalle cuentan con menos redes de cooperación con otros agentes tal vez por sus políticas orientadas a alianzas comerciales o de colaboración puntual con otros agentes más que al desarrollo de proyectos conjuntos de forma continuada en el tiempo. En cuanto a los operadores de telecomunicaciones y empresas TIC, Telefónica y Al-Pi son los agentes más importantes en la red de cooperación seguidos por LTCProject, Microsoft, T-Systems y AUNA. COETC desta-

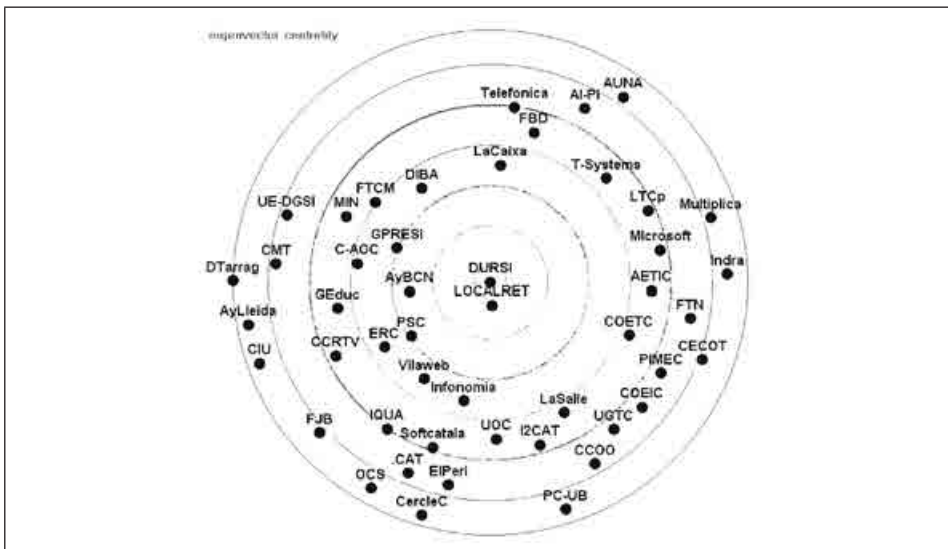
empresariales, destaca CONFEBASK, ADEGI o la Cámara de Gipuzkoa y de las entidades financieras figura en primer lugar BBK, Kutxa y la Caja Vital.

2.2.2. Combinación de relaciones

Para conocer la centralidad de las organizaciones en la combinación de relaciones se utilizará la medida de centralidad *eigenvector*. La existencia de lazos entre actores significa colaboración, cooperación o cooperación, y con la medida de centralidad *eigenvector* podemos medir la capacidad que tienen los actores para encontrar colaboradores (Hannemann, 2001: 15-17; Brandes y Erlebach, 2005: 48). La medida de centralidad *eigenvector* posiciona a los actores más significativos en los círculos más centrales de la diana. Estos agentes son los que gozan de mayor acceso a otros de forma directa o indirecta y realizan funciones de *mediación* facilitando el intercambio de recursos con otros y beneficiándose de esta posición.

En Cataluña el ya conocido tándem institucional DURSI-LOCALRET ocupa la posición central en esta red que combina las relaciones más importantes entre las organizaciones entrevistadas. Los siguientes agentes con posiciones centrales son también institucionales destacando el Ayuntamiento de Barcelona (AyBCN), el PSC y Presidencia de la Generalitat (GPRESI). En el siguiente círculo concéntrico están la Diputación de Barcelona (DIBA) y ERC. Y continuando el análisis de los agentes públicos, el Consorcio AOC (C-AOC) y la Fundación TecnoCampus Mataró (FTCM) son otros agentes destacados.

FIGURA 5
Combinación de relaciones en Cataluña



Fuente: Elaboración propia.

2.2.3. ¿Qué red es más efectiva?

Hasta ahora se han analizado qué organizaciones son las más centrales en cada una de las redes de Cataluña y Euskadi. Lo que se intenta ahora es conocer qué red de políticas podría considerarse más efectiva, entendiendo por “efectividad” que existan relaciones entre agentes que permitan un mayor intercambio de información de interés; la reducción de los costes de transacción; y el desarrollo de proyectos conjuntos basados en la confianza y la cooperación que permitan ejecutar de forma más ágil los proyectos en materia de SI. La efectividad de la red de políticas se explicaría por la integración alta de *cliques* –grupos de actores estrechamente conectados– más que por la alta *densidad* de toda la red (Provan y Milward, 1995: 23-30; Provan y Sebastian, 1998: 459-460).

Veamos a continuación la presencia de grupos fuertemente conectados en las redes de políticas de Cataluña y Euskadi. La Tabla 2 recoge el número de actores que se incluyen en cada una de las redes a analizar, las relaciones confirmadas entre los distintos agentes y los grupos de actores fuertemente conectados que incluyen desde 3 hasta 6 actores.

TABLA 2
Actores, relaciones y cliques

	Total de actores	Total de relaciones confirmadas	Total de cliques según número de actores en ellos			
			3	4	5	6
Cataluña	48	332	69	43	17	2
Euskadi	40	168	29	16	4	–

Fuente: Elaboración propia.

Al pertenecer a varios grupos de actores fuertemente conectados, estas organizaciones tienen más posibilidades de compartir distintos tipos de información y realizar funciones de mediación o enlace con otros actores y redes de conocimiento. Pero aún se puede avanzar un poco más en el análisis descubriendo qué organizaciones forman parte del mismo grupo fuertemente conectado (clique). A la presencia de los mismos actores en varios *cliques* se le denomina **clique overlap**. En un sistema con un alto *clique overlap* (superposición de cliques) los miembros de un grupo fuertemente conectado pueden pertenecer a otros. Esto quiere decir que existen más posibilidades de compartir distintos tipos de información entre distintos grupos de organizaciones. Y que esto pueda llevar a mayores niveles de eficacia y eficiencia en la medida en que haya actores que compartan información y generen sinergias entre los distintos grupos.

La Tabla 3 muestra el porcentaje de actores que está presente en más del 25% de los *cliques* que existen en la red. Como se puede observar si bien la red de políticas catalana y la red vasca tienen una densidad similar, la red vasca tiene una presencia mayor de organizaciones que participan en más grupos fuertemente conectados. De ahí que se pueda concluir que si bien resulta interesante contar con la presencia de diversas organizaciones, que formen parte de diversos grupos de trabajo para contar con percepciones diferentes los problemas y formular alternativas de actuación que tengan en cuenta la complejidad de los problemas; a la hora de poner en marcha actuaciones, lo importante es la presencia de organizaciones fuertemente conectadas entre ellas.

TABLA 3
Actores, Densidad, Cliques y solapamiento de cliques

	N. actores	Densidad	Cliques*	% de Actores en más 25% cliques
Cataluña	48	0,15	69	3/48=6,2% (DURSI, LOCALRET, FBD)
Euskadi	40	0,10	29	5/40=12,5% (GVIndus, ClusterCon, Robotiker, MCC, GAIA)

* Cliques de 3 actores.

Fuente: Elaboración propia.

Mientras que en Cataluña DURSI, LOCALRET y la Fundación Barcelona Digital (FBD) tienen una visión plurisectorial de las políticas de SI y tratan de integrar la pluralidad de intereses en juego en torno a estas materias; la apuesta vasca tiene una clara orientación pragmática y ejecutiva hacia la eficacia de sus actuaciones. En Euskadi, la pluralidad de intereses en juego es menor ya que se manifiestan de forma corporativa a través de los Clusters y los organismos de la Red Vasca de Tecnología e Innovación que aglutina a los agentes científicos, tecnológicos y financieros más importantes del sistema, de forma que se comparten lenguajes y objetivos comunes que hacen más sencilla la ejecución de actuaciones si se disponen de recursos económicos para ello (Moso, 2000: 418-454; Echebarria y Aguado, 2002; Ahedo, 2003; Azúa, 2003).

2.2.4. Estructuras de relación: comparación Cataluña-Euskadi

Comparando las dos redes de políticas, en el caso catalán se observa que DURSI y LOCALRET son los agentes que configuran la estrategia de SI en Cataluña y que a su vez están rodeados por una pluralidad de actores políticos, institucionales, tecnológicos o financieros. Articular la pluralidad de intereses de estos agentes es complejo, no tanto para definir las prioridades de actuación (qué hacer), algo que ya se ha

conseguido en los últimos años, sino a la hora de abordar quiénes hacen qué, cómo y con qué recursos hacerlo. Por su parte, en Euskadi esas políticas se coordinan desde el Dpto. de Industria, que ha vinculado los temas relacionados con SI a la red de políticas de Ciencia y Tecnología ya existente, de forma que los actores envueltos más estrechamente en la red son Centros Tecnológicos, Asociaciones Cluster y empresas encargadas de ejecutar proyectos concretos. En este caso se prioriza la ejecución sectorial de actuaciones previamente definidas por el gobierno y dotadas de recursos.

En Cataluña tienen mucha importancia agentes que surgieron a mediados de los años noventa para fomentar el desarrollo de Internet y las TIC como la Fundación Barcelona Digital, Fundación TecnoCampus Mataró, Colegios Profesionales, asociaciones de la sociedad civil o agentes divulgadores como Vilaweb o Infonomía que desarrollan nuevas posibilidades comunicativas, organizativas y de conocimiento a través de Internet; o centros de investigación como I2CAT que trabajan sobre nuevas posibilidades de Internet imaginando tecnologías y servicios innovadores a partir de la confluencia de múltiples disciplinas. Por su parte, en Euskadi la apuesta más o menos conjunta entre instituciones se orienta a la consolidación de una Red de Ciencia y Tecnología. Es muy importante en la red de cooperación el papel de los Clusters (GAIA y Conocimiento), la corporación privada Tecnalía o la red SARETEK de Ciencia y Tecnología así como el papel relevante de la Corporación Mondragón que basa sus raíces organizativas en modelos cooperativos.

A partir de los resultados obtenidos en este estudio, puede decirse que la red de actores para la promoción de la SI en Euskadi es más efectiva que la red de actores catalana en la medida en que existen más grupos de actores estrechamente conectados que permiten un mayor intercambio de información, la reducción de los costes de transacción, etc. a la hora de poner en marcha los proyectos y programas públicos.

2.3. ¿Qué intereses prevalecen?

Este estudio resume la pluralidad de ámbitos de actuación incluidos en las políticas de SI en 8 dimensiones: *Infraestructuras de Telecomunicaciones* (conjunto de medios técnicos, físicos y lógicos que permiten a los usuarios acceder a una oferta de servicios y contenidos); *Tecnología* (conjunto de infraestructuras, sistemas de comunicaciones, equipamientos, *software*, aplicaciones, componentes y servicios); *Acceso y uso de las TIC* (medidas para garantizar el derecho de acceso a Internet como servicio –público– universal, favorecer el acceso y utilización de equipamientos tecnológicos, promover la formación de la sociedad en el uso de las TIC y garantizar la protección de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones); *Nueva Economía* (medidas que van desde la digitalización de empresas, a la creación de empresas de base tecnológica y empresas de conocimiento); *Contenidos digitales* (generación de contenidos comerciales, divulgativos o para crear redes sociales); *eAdministración* (mejora

de la prestación de servicios públicos con la utilización de las TIC); *eDemocracia* (utilización de las TIC para fomentar la participación ciudadana en la actividad política y pública) y *Divulgación* (sensibilizar a los agentes a quienes va dirigida la información de la importancia de las TIC y la SI). Interesa conocer ahora qué organizaciones tienen posiciones de centralidad en cada una de estas dimensiones para poder descubrir qué intereses prevalecen en la toma de decisiones.

La Tabla 4 recoge el porcentaje de relaciones existentes entre las organizaciones entrevistadas en cada una de las dimensiones SI analizadas⁴, así como los actores más centrales⁵ en las mismas que tienen más posibilidades de condicionar las prioridades de actuación.

TABLA 4
Dimensiones de la SI y actores en Cataluña y Euskadi
(Porcentaje de relaciones y organizaciones más centrales)

Dimensiones SI	CATALUÑA		EUSKADI	
	%	Organizaciones centrales	%	Organizaciones centrales
1. Infraestructuras Telecom	17,4	AI-Pi, DURSI, LOCALRET, ERC, Telefónica	12,7	Euskaltel, Red de Parques, GVIndus, UPV-EHU
2. Tecnología	18,8	La Salle, LOCALRET, Telefónica, DURSI	21,5	TECNALIA, Vicomtech, Robotiker, Red de Parques
3. Acceso y uso de las TIC	14,5	DURSI, LOCALRET, FTCM	15,5	Euskaltel, GVhac, Ibermática
4. Nueva Economía	6,1	DURSI, FBD, CECOT, OCS	8,7	MCC, ClusterConoc, EITB
5. Contenidos Digitales	9,7	DURSI, Infonomía, FBD, GGODO, CCRTV	9,3	Eusko Ikaskuntza, DFG, CodeSyntax, Kutxa, FCAVN
6. eAdministración	13,2	LOCALRET, AYBCN, DURSI, ERC, DIBA, T-SYSTEMS	7,5	GVhac, DFG, DFB, MCC, GVOMA, Bearing Point
7. eDemocracia	8,7	LOCALRET, PSC, FJB, Europapress, DURSI	4,6	Parlamento Vasco, UPV-EHU, MCC, Ibermática, Robotiker
8. Divulgación	11,5	Infonomía, FBD, DURSI, DIBA, AYBCN	20,6	UPV-EHU, i&e, MCC, Vicomtech, Parlamento
Total	100,0		100,0	

Fuente: Elaboración propia.

⁴ El porcentaje de relaciones entre las organizaciones está calculado a partir de la suma de las relaciones existentes entre las organizaciones para cada dimensión SI dividido por la suma total de relaciones existentes entre las organizaciones para todas las dimensiones SI

⁵ Los actores más centrales se calcularon a partir de la centralidad *eigenvector* de las relaciones de colaboración+cooperación+cooperación

La dimensión *Tecnología* es la que genera más relaciones entre las organizaciones tanto en Cataluña (18,8%) como en Euskadi (21,5%). Las organizaciones catalanas con una posición más central en la red son el Parque de La Salle, LOCALRET, Telefónica y DURSI. En Euskadi en primer lugar aparece la corporación TECNALIA seguida por los centros tecnológicos Vicomtech y Robotiker y la Red de Parques Tecnológicos.

En segundo lugar en el caso catalán aparecen las *Infraestructuras de Telecomunicaciones* (17,4%) con Al-Pi, DURSI, LOCALRET, ERC y Telefónica como los actores más importantes. Por su parte en Euskadi figura la dimensión *Divulgación* (20,6%), siendo las organizaciones más importantes la UPV-EHU, la asociación internet&Euskadi, la corporación MCC, el centro tecnológico Vicomtech y el Parlamento Vasco. En Euskadi, a diferencia de lo que sucede en Cataluña, divulgar lo que se hace es una tarea pendiente, de ahí la importancia de promover actuaciones de divulgación.

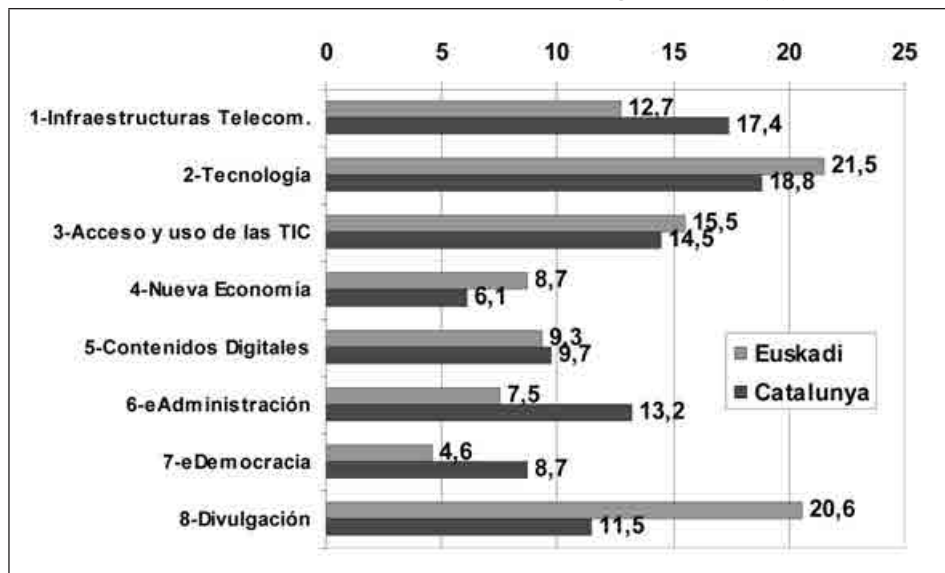
Y en tercer lugar, tanto en Cataluña (14,5%) como en Euskadi (15,5%) aparece la dimensión de *Acceso y uso de las TIC*, siendo en Cataluña los agentes más centrales DURSI, LOCALRET y la Fundación TecnoCampus Mataró; y en Euskadi Euskaltel, el Dpto de Hacienda del Gobierno Vasco e Ibermática.

En Cataluña DURSI y LOCALRET tienen posiciones de centralidad en cada una de las dimensiones SI, de manera que sus intereses prevalecen en la toma de decisiones. Por su parte en Euskadi la presencia institucional varía más (Industria, Hacienda, Parlamento Vasco) y la presencia de otros actores que comparten los objetivos con el Gobierno Vasco como la Red de Parques, Centros Tecnológicos o el Cluster del Conocimiento son un indicador de que las decisiones que se tomen en las dimensiones SI en las que no hay presencia gubernamental irán, generalmente, en la línea de las políticas del gobierno.

Como se observa en el Gráfico 1, tanto en Cataluña como en Euskadi las organizaciones entrevistadas establecen más relaciones entre ellas para el desarrollo de proyectos en las dimensiones de *Tecnología*, *Infraestructuras de Telecomunicaciones* y *Acceso y Uso de las TIC*. En ellas, además de las Instituciones Públicas, las organizaciones más centrales y con mayor capacidad de intervenir en la definición de las prioridades de actuación son los Operadores de Telecomunicaciones, las Empresas TIC y los Centros Tecnológicos (en Euskadi). No es destacable la presencia de las asociaciones de usuarios para plantear sus propuestas sobre el acceso y uso universal de las TIC, a pesar de que las actuaciones en esos ámbitos están dirigidas a favorecer la oferta de tecnologías, herramientas y equipamientos para facilitar a las personas, empresas y organizaciones la utilización de las TIC.

GRÁFICO 1

Dimensiones de la SI y relaciones entre organizaciones (%)



Fuente: Elaboración propia.

Por el contrario, a las organizaciones inmersas en la promoción de la SI les resulta más complicado estimular la *demand*a generando contenidos y servicios atractivos accesibles para todas las personas en el ámbito de la *eAdministración*, favoreciendo la creación de *Contenidos Digitales* propios, estimulando el *eComercio*, el surgimiento de nuevas actividades empresariales innovadoras en Internet, o la utilización de mecanismos de participación ciudadana utilizando las TIC (*eDemocracia*) descubriendo a la población las enormes posibilidades de este canal para obtener información y compartir su conocimiento.

3. CONCLUSIONES

Como se ha podido ir observando a lo largo de este trabajo, las diferencias observadas entre Cataluña y Euskadi en lo que se refiere a las redes de políticas públicas para la promoción de la SI son muy significativas, apareciendo estructuras de *reputación*, *relación* y de *interés* muy distintas en ambos casos, lo que sin duda conlleva procesos políticos distintos en este nuevo ámbito de políticas públicas. Numerosas preguntas se nos abren a partir de la constatación de tales diferencias, algunas más relacionadas con la naturaleza emergente de este sector de políticas públicas, con contornos sin duda imprecisos, y otras más vinculadas a cómo interpretar el papel de las redes de actores para explicar las características de las políticas públicas. En este

sentido, por ejemplo, en qué medida las políticas concretas de promoción de la SI en ambas regiones se encuentran condicionadas por las formas y estructuras distintas de las redes de políticas públicas es una pregunta que aún queda abierta en este trabajo.

Sin ser este el objeto central de este trabajo, en este apartado final se apuntan algunas consideraciones, a modo de nuevas hipótesis y conclusiones, sobre cómo las características de ambas redes de políticas –en Cataluña y Euskadi– que ya hemos identificado en este trabajo, han podido influir en la formulación e implementación de las políticas públicas para la promoción de la SI en ambas comunidades autónomas en los últimos años.

1. *La red de actores catalana en materia de SI es una red de nueva creación mientras que la red de actores vasca ya existía previamente fruto de las políticas de Ciencia y Tecnología*

Con el análisis estructural de las redes de políticas públicas se ha presentado empíricamente en este artículo que las organizaciones más centrales en las políticas de promoción de la SI en Cataluña son de carácter político-institucional, creadas de forma específica para impulsar estas políticas (DURSI, LOCALRET). Por su parte, en Euskadi, los actores centrales son los ya presentes en las políticas de Ciencia y Tecnología desde los años 80 (Dpto. de Industria, Centros Tecnológicos, Asociaciones Cluster, etc.), que han absorbido nuevas responsabilidades en materia de SI.

2. *La red de actores catalana se caracteriza por estar más abierta a actores de distintos ámbitos de actuación en materia de SI, mientras que la red de actores vasca está más cerrada a actores principalmente del sector tecnológico*

Cataluña trata de consensuar un *modelo multisectorial* de SI entre múltiples actores y percepciones, gestionando la compleja pluralidad de intereses para hacer operativa la ejecución de las políticas buscando la *eficiencia*. Por su parte, Euskadi se caracteriza por contar con una serie de actores fuertemente conectados, que trabajen conjuntamente desde hace tiempo, centrando su interés en el sector tecnológico (*modelo sectorial*) y buscando la *eficacia* en sus actuaciones.

3. Si bien las prioridades de actuación en ambas comunidades autónomas son similares, existe una diferencia en los intereses que prevalecen en la toma de decisiones: la participación de los Centros Tecnológicos en Euskadi

Las prioridades de actuación tanto en Cataluña como en Euskadi son las dimensiones de *Tecnología*, las *Infraestructuras de Telecomunicaciones* (en Cataluña), la *Divulgación* (en Euskadi) y el *Acceso y uso de las TIC*. Y como actores más centrales en las dimensiones SI con más posibilidad de hacer valer sus intereses en la toma de decisiones, además de las instituciones públicas, encontramos a los Operadores de Telecomunicaciones, las Empresas TIC y los Centros Tecnológicos (en Euskadi).

De esta forma puede concluirse que, una vez estudiados estos dos casos a través del análisis de redes de políticas públicas, estas redes sí inciden en las diferencias de las políticas para la promoción de la SI: una red de actores catalana de nueva creación y abierta que ha contribuido a poner en marcha políticas de promoción de la SI multi-sectoriales; y por otro lado una red de actores vasca ya existente y cerrada cuyas políticas son sectoriales. Si bien sería interesante tener en cuenta las instituciones (que condicionan las reglas y pautas de comportamiento de la interacción entre los actores en la arena de juego de la red) y otras explicaciones alternativas sobre el tipo de políticas más estructurales, como pueden ser el tipo de estructura económica o los recursos disponibles, que podrían completar los resultados de este estudio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Ahedo, Manu (2003), “Las Asociaciones-Cluster de la Comunidad Autónoma del Euzkadi (1986-2002): tradición, interacción y aprendizaje en la colaboración Gobierno-Industria”, *Ekonomiaz*, 53: 114-135.
- Azúa, Jon (2003), “La clusterización de la actividad económica: concepto, diseño e innovación. Apuntes para su aplicación en la estrategia competitiva de Euskadi”, *Ekonomiaz*, 53: 222-238.
- Borgatti, S.P., Everett, M.G. y Freeman, L.C. (2002), *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard, MA: Analytic Technologies.
- Börzel, Tanja A. (1997), “What’s So Special About Policy Networks? - An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance”, *European Integration Online Papers (EIOP)* vol 1, nº 16: <<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>> (consulta: 23 de octubre de 2008).
- Brandes, U. y Erlebach, Th. (2005), *Network Analysis. Methodological Foundations*, Berlín: Springer-Verlag.
- Comisión Europea (1993), *Libro Blanco sobre Crecimiento, competitividad y empleo*, COM(93) 700.
- Comisión Europea (1994), *Europe and the global Information Society*, <<http://www.cyber-rights.org/documents/bangemann.htm>> (consulta: 23 de octubre de 2008).
- Comisión Europea (1999), *e-Europe: Una sociedad de la Información para todos*, <<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l24221.htm>> (consulta: 23 de octubre de 2008).
- Echebarria, C. y Aguado, I. (2002), “Las Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación en la CAPV”, *Euskonews & Media*, 178. <<http://www.euskonews.com/0178z/bk/gaia17805es.html>> (consulta: 1 de mayo de 2008).

- Granovetter, M. (1973), "The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology*, 78 (6): 1360-1380.
- Hanneman, R. A. (2001), "Introducción a los métodos del análisis de redes sociales: Capítulo sexto: centralidad y poder". <http://www.unap.cl/p4_unap/docs/curso_sociologia/Hannemann_cap6.pdf> (consulta: 23 de octubre 2008).
- Katz, L. (1953), "A New Status Index Derived from Sociometric Analysis" *Psychometrika*, 18: 39-43.
- Klijn, E.-H. y Koopenjan, J.(2006), "Institutional design. Changing institutional features of networks", *Public Management*, 8 (1):141-160.
- Knoke, D. (2004), "The Sociopolitical Construction of National Policy Domains" en Christian H.C.A. Henning y Christian Melbeck, ed. (2004), *Interdisziplinäre Sozialforschung: Theorie und empirische Anwendungen*, Oxford: Polity Press (pp. 81-96). La versión consultada es un borrador de 2003. <http://www.soc.umn.edu/~knoke/pages/Knoke_Constructing_National_Policy_Domains.pdf> (consulta: 07 de marzo de 2008).
- Knoke, D., Pappi, F.U., Broadbent, J. y Tsujinaka Y. (1996), *Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Laumann, E. O. y Knoke, D. (1987), *The Organizational State: A Perspective on the Social Organization of National Energy and Health Policy Domains*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- March, J.G. y Olsen, J.P. (1989), *Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*, Nueva York: Free Press.
- Moso, M. (2000), *Origen y evolución de las políticas científicas y tecnológicas en la Comunidad Autónoma de Euskadi (1980-1998)*. Bilbao: Universidad del Euskadi.
- North, D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1986), "An agenda for the study of institutions", *Public Choice* 48: 3-25.
- Provan, K. G. y Sebastian, J.G. (1998), "Networks within networks: Service link overlap, organizational cliques, and client outcomes in community mental health", *Academy of Management Journal*, 41(4): 453-463.
- Provan, K.G. y Milward, B.H. (1995), "A Preliminary Theory of Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems", *Administrative Science Quarterly*, 40 (1): 1-33.

Raab, J. (2005), "Power concepts, or Who is in Charge?", *Documento de trabajo de la POLNET Summer School on the Analysis of Political and Managerial Networks*, Tilburg: Holanda.

Sabatier, P.A. y Jenkins-Smith, H. (1999), "The Advocacy Coalition Framework. An Assessment" en P. Sabatier, ed., *Theories of the Policy Process*, Boulder, Colorado: Westview.

Sabatier, P.A. (1999), "The Need for Better Theories", en P. Sabatier, ed., *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview,

Scott, J. (2004), "Studing power", en Scott, J., ed., *The Blackwell Companion to Political Sociology*, Nashwell Publishers.

Zurbriggen, C. (2003), "Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica", *Documentos de trabajo del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña*.

ANEXO

(Siglas y Acrónimos)

Cat Cataluña

Est Estado

Eus Euskadi

UE Unión Europea

Ámbito	Sigla / Acrónimo	Significado
Cat	ACET	Asociación Catalana de Ingenieros de Telecomunicaciones
Cat	AOC	Administració Oberta de Catalunya Administración Abierta de Catalunya
Cat	CCRTV/TVC	Corporación Catalana de Radio y Televisión Televisión de Catalunya
Cat	CECOT	Confederación Empresarial Comarcal de Terrassa (Barcelona)
Cat	CIDEM	Centro de Innovación y Desarrollo Empresarial
Cat	CIU	Convergencia i Unió
Cat	COEIC	Colegio Oficial de Ingeniería en Informática de Catalunya
Cat	COETC	Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicaciones de Catalunya
Cat	CSI	Comisionado para la Sociedad de la Información (1998-1999)
Cat	CTTI	Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información de la Generalitat de Catalunya
Cat	DIBA	Diputación de Barcelona
Cat	DIGI	Diputación de Girona
Cat	DLleida	Diputación de Lleida
Cat	DTarrag	Diputación de Tarragona
Cat	DURSI	Departamento de Universidades Investigación y Sociedad de la Información de la Generalitat de Catalunya (2000-3) (2003-6)
Cat	ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
Cat	FBD	Fundación Barcelona Digital
Cat	FTCM	Fundación Tecnocampus Mataró
Cat	FTN	Fomento del Trabajo Nacional
Cat	GENCAT	Generalitat de Catalunya
Cat	ICG	Internet Global Congress
Cat	ICV	Iniciativa per Catalunya-Els Verds
Cat	IQUA	Internet Quality Agency

Ámbito	Sigla / Acrónimo	Significado
Cat	ISOC-CAT	Internet Society-Capítulo catalán
Cat	OBSI	Observatorio de la Sociedad de la Información
Cat	OCS	Observatorio para la Cibersociedad
Cat	PDIT	Plan Director de Infraestructuras de Telecomunicaciones (2005-8)
Cat	PIMEC	Micro, pequeña y mediana empresa de Cataluña
Cat	PRI	Plan de Recerca e Innovació Plan de Investigación e Innovación (2005-2008)
Cat	PSC	Partido Socialista de Cataluña
Cat	PSiC	Plan de Servicios y Contenidos (2005-2008)
Cat	SSI	Secretaría para la Sociedad de la Información (1999-2001)
Cat	STSI	Secretaría de Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información (2001-2003) (2003-7)
Cat	UAB	Universidad Autónoma de Barcelona
Cat	UB	Universidad de Barcelona
Cat	UdG	Universidad de Girona
Cat	UdL	Universidad de Lleida
Cat	UIC	Universidad Internacional de Cataluña
Cat	UOC	Universidad Oberta de Cataluña
Cat	UPC	Universidad Politécnica de Cataluña
Cat	UPF	Universidad Pompeu Fabra
Cat	URL	Universidad Ramón Llull
Cat	URV	Universidad Rovira i Virgili de Tarragona
Cat	XTEC	Red Telemática Educativa de Cataluña
Est	AETIC	Asociación de empresas de Electrónica, Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones de España
Est	CATSI	Consejo Asesor de Telecomunicaciones y SI (MIN)
Est	CMT	Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones
Est	ISOC-ES	Internet Society-Capítulo español
Est	MAP	Ministerio de Administraciones Públicas
Est	MCYT	Ministerio de Ciencia y Tecnología
Est	MIN	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
Est	PP	Partido Popular
Est	PSOE	Partido Socialista Obrero Español
Est	SETSI	Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la SI (MIN)

Ámbito	Sigla / Acrónimo	Significado
Eus	ADEGI	Asociación de Empresas de Gipuzkoa
Eus	CCA	Centro de Cálculo de Álava. Sociedad Informática de la DFA
Eus	CEBEK	Confederación Empresarial de Bizkaia
Eus	CONFEBASK	Confederación Empresarial Vasca
Eus	DFA	Diputación Foral de Álava
Eus	DFB	Diputación Foral de Bizkaia
Eus	DFG	Diputación Foral de Gipuzkoa
Eus	EA	Eusko Alkartasuna
Eus	EITB	Radio y Televisión Pública Vasca
Eus	EITE	Asociación Vasca de Centros de Investigación Tecnológica
Eus	EJIE	Sociedad Informática del Gobierno Vasco
Eus	ESI	European Software Institute Instituto Europeo de Software
Eus	GAIA	Cluster de Telecomunicaciones
Eus	GOVA	Gobierno Vasco
Eus	I&e	Internet&Euskadi
Eus	IU-EB	Izquierda Unida-Ezker Batua
Eus	IZFE	Sociedad Informática de la Diputación Foral de Gipuzkoa
Eus	LANTIK	Sociedad Informática de la Diputación Foral de Bizkaia
Eus	MCC	Mondragón Corporación Cooperativa
Eus	MU	Mondragon Unibertsitatea Universidad de Mondragón
Eus	OMA	Oficina para la Modernización Administrativa
Eus	PESI	Plan Euskadi en la Sociedad de la Información (2002-2005)
Eus	PESI2010	Plan Euskadi en la Sociedad de la Información 2010 (2008-)
Eus	PNV	Partido Nacionalista Vasco
Eus	PSE	Partido Socialista de Euskadi
Eus	SARETEK	Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación (1997)
Eus	SPRI	Sociedad Pública para la Reconversión Industrial
Eus	UPV-EHU	Universidad del Euskadi
UE	UE-DGSI	Dirección General de SI de la Unión Europea

G_aP *ABSTRACTS*

Studies

The European Commission as Network Broker

SUSANA BORRÁS

Key Words: European Commission, policy networks, codecision procedure, open method of coordination, European Employment Strategy, genetically modified organisms, interest intermediation

Abstract: Recent transformations in the European Union have been putting significant pressure on the management function of the European Commission. Examining its brokerage position in policy networks, this article asks what kind of role does the Commission have in the political interactions in Brussels after the year 2000. Developing a conceptual framework about brokerage roles in EU policy, the article uses a combination of quantitative and qualitative data in an empirical analysis of two extreme cases where the Commission has been embattled the past years. The article argues that previous reports of the Commission's demise are much exaggerated, because it continues playing a leading role in managing interaction between multiple actors at different levels of governance. The empirical results show that the Commission is a resilient central network broker.

The political ecology of the spanish business associations in the information and communication sector

ACHIM LANG

Key Words: Interest groups, business associations, social networks, cooperation, competition, political ecology

Abstract: This article is about the multi-faceted adaptation processes of business associations caused by changes in their politico-economic environments. It is argued that technological innovations, accompanied by high economic growth rates have led to the establishment of new business associations in the information and communications sector. The incorporation of these newly founded associations into existing structures of interest representation is mediated by the inclusiveness of membership in national peak associations. It is argued that the Spanish peak association CEOE has adopted a generous stance towards the in-

clusion of new affiliations thereby facilitation the consolidation of the newly developed system of organized business interests.

New paradigm, new context: the pharmaceutical policy case

LAURA CHAQUÉS

Key Words: Actors networks, pharmaceutical policy, regulatory agencies, interest groups

Abstract: The goal of this article is to give an explanation about how and why the regulation of the pharmaceutical sector changes for the last decade. The underlying assumption is that institutional frameworks are a key variable to explain the dynamics of policy change as anticipated by the policy network literature and the punctuated equilibrium model developed by Baumgartner and Jones. The adoption of a new policy paradigm –the rational use of medicines– cannot only be understood as a direct response to a crisis situation, changes in the political system or/ and the consolidation of ideas introduced by active policy entrepreneurs as the policy windows model suggest. The way power relations are institutionalized (or policy networks) is important in order to explain why changes in the pharmaceutical policy are quite smooth and gradual. By the same token, this article argues that a redefinition of the policy image involves a transformation of the policy network. In 2008 the politics of the rational use of medicines are managed by a more open policy network in which policy experts play a more important role than before.

European Cohesion Policy in two spanish regions: Shaping politcs an social capital networks

JACINT JORDANA

FABIOLA MOTA

ANDREA NOFERINI

Key Words: Cohesion policies, policy networks, social capital, structural funds, regional deploment, multi-level european governance

Abstract: This paper focus on the European Cohesion Policy in the regional level at its programming stage. It argues that Structural Funds have been very influential in shaping regional development policy-making. Europeanization of the regional policy in Spain has involved an increasing role for regional governments, which have adopted a set of homogeneous practices and procedurals as regard to cohesion policy programming and implementation. However, empirical evidence drawn from Murcia and Galicia's regions related to the programming financial pe-

riod 2007-2013 (ROPs) highlights the configuration of different regional policy networks to deal with such programming tasks. Also, different features of social capital among the network's actors arise for both regions. These findings suggest that their policy processes are quite different –in spite of similar formal procedures–, and raise new questions about the sources of such variations.

Experiences and Cases

Policy Networks and Information Society promotion. A comparison between Catalonia and Euskadi

M. CARMEN RAMILO ARAUJO

Key Words: Policy networks analysis, Information Society, Catalonia, Euskadi, institutions

Abstract: From a quantitative perspective, this article analyses the policy networks that promote Information Society in Catalonia and Euskadi. It aims to map and to clarify what actors are perceived as influential, the relationships that are established between these actors and the interests that prevail. With all this information it will be examined if differences or similarities exist between Catalonia and Euskadi, and it will allow to discuss in what measure the public policies guided to the promotion of the Information Society in both regions are (or not) conditioned by the forms and structures of the policy networks.

G_aP

AUTORES

SUSANA BORRÁS

borras.cbp@cbs.dk

Politóloga. Doctora por el Instituto Europeo de Florencia y Catedrática del *International Center for Business and Politics* de la *Copenhagen Business School* (Dinamarca). Sus líneas de investigación se centran en gobernanza europea y gobernanza de la ciencia y la innovación. En estas materias ha publicado artículos en las revistas *West European Politics*, *Journal of European Integration*, *Technological Forecasting and Social Change* y *Journal of European Public Policy*. Es editora para Europa de la revista *Science and Public Policy*.

LAURA CHAQUÉS BONAFONT

laurachaques@ub.edu

Doctora en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona y Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración de la citada Universidad. Especialista en análisis de políticas públicas, centrándose especialmente en políticas de salud, política del agua y políticas que implican un debate particularmente intenso sobre cuestiones morales. Entre sus publicaciones destacan los libros *Estructura y política farmacéutica* (Madrid: CIS/Siglo XXI, 2002) y *Redes de Políticas Públicas* (Madrid: CIS/Siglo XXI, 2005). Actualmente dirige un proyecto de investigación sobre el análisis de la agenda política con apoyo de la *European Science Foundation* y del Ministerio de Ciencia e Innovación.

JACINT JORDANA

jacint.jordana@upf.edu

Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona y Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Pompeu Fabra. Su investigación se centra en el análisis de las políticas públicas comparadas, prestando particular atención a las políticas de regulación y sus instituciones especializadas. Ha publicado sus trabajos en revistas especializadas como *European Journal of Political Research*, *Governance*, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, *International Journal of Public Administration*, *Economie Internationale* y *Revista Internacional de Sociología*. Actualmente dirige el *Institut Barcelona d'Estudis Internacionals* (IBEI) y es corresponsable del *Standing Group* del ECPR en gobernanza de la regulación.

ACHIM LANG

achim.lang@uni-konstanz.de

Doctor en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad de Konstanz (Alemania) y profesor asistente del Departamento de Ciencia Política y Administración Pública de la citada Universidad. Sus áreas de especialización se centran en el análisis de las políticas públicas (telecomunicaciones, sistemas de salud), las asociaciones empresariales, y las redes sociales. Ha editado, junto a Jürgen R. Grote y Volker Schneider, el libro *Organized Business Interests in Changing Environments* (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2008).

FABIOLA MOTA

fabiola.mota@centrodeestudiosandaluces.es

Doctora en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid e Investigadora de Ciencia Política en el Centro de Estudios Andaluces. Entre sus publicaciones más recientes destaca *Capital social y gobernabilidad. El rendimiento de las CC.AA* (Sevilla, CEPC, 2008); «Hacia la democracia participativa en España?», en *Representación y calidad de la democracia en España* (Madrid, Tecnos, 2006); y «Factores individuales y contextuales de la participación social» (con L. Morales y S. Pérez), en *Ciudadanos, asociaciones y participación en España* (Madrid, CIS, 2006).

ANDREA NOFERINI

andrea.noferini@uab.es

Doctor en Política y Economía de los Países en Vía de Desarrollo por la *Università degli Studi di Firenze*. Trabaja como consultor y economista para distintas instituciones públicas en temas de economía política regional y es Investigador en el *Institut Universitari d'Estudis Europeus* de la Universidad Autónoma de Barcelona. Los temas en los que se centra su interés son las políticas de cohesión, el papel de las regiones en la UE y la gobernanza multinivel.

M. CARMEN RAMILO ARAUJO

metxu@gmail.com

Politóloga e Investigadora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad del País Vasco. Master en Gestión Pública por el Centro de Gestión, Análisis y Evaluación de la Universidad Complutense de Madrid. Ha publicado artículos en la *Revista Vasca de Administración Pública*, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, *International Journal of Public Sector Management* y *Ekonomiaz*.

*CRITERIOS PARA LA PRESENTACIÓN
Y PUBLICACIÓN DE ORIGINALES*

G^a_pP

CONDICIONES DE PRESENTACIÓN PARA SU PUBLICACIÓN EN LA REVISTA

- Los autores deberán enviar un archivo de cada original a la dirección de correo electrónico de la Secretaría de la revista.
- Los trabajos pueden ser enviados en español o en inglés. La edición en formato impreso será siempre en español y la edición en formato electrónico puede incluir la versión en inglés.
- Los trabajos que no se ajusten a los criterios formales exigidos serán devueltos a su autor.

EVALUACIÓN Y ACEPTACIÓN DE ORIGINALES

- El Consejo de Redacción remitirá al autor acuse de recibo de su trabajo y le informará si el trabajo ha sido admitido al proceso de evaluación, o bien de su rechazo por no cumplir los criterios formales o editoriales.
- Todos los trabajos que cumplan con los criterios formales y editoriales serán sometidos a un proceso de informe de dos evaluadores anónimos. Si existe contradicción entre los informes de los dos evaluadores se procederá a una tercera evaluación que se considerará definitiva.
- Los artículos no deben incluir expresiones que hagan referencia a la identidad del autor o autores dentro del texto.
- Bajo ninguna circunstancia se revelará la identidad de los evaluadores y sus informes motivados serán decisivos a la hora de que el Consejo de Redacción entienda procedente o no la publicación de los trabajos.
- En un plazo máximo de seis meses (que podrá ampliarse en circunstancias extraordinarias) el Consejo de Redacción remitirá al autor los resultados de la evaluación y le informará, en su caso, del tiempo de que dispone para realizar las correcciones pertinentes.

CRITERIOS FORMALES DE PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

- Los *artículos* deben ser presentados exclusivamente en formato electrónico en tamaño DIN A4, a un espacio y medio atendiendo a márgenes normalizados a

cada página. No se establece una extensión máxima, pero se sugiere que los trabajos considerados *Estudios* no excedan las 10.000 palabras, incluyendo notas y referencias bibliográficas y que los trabajos considerados *Experiencias* y *Casos* no excedan las 8.000 palabras, incluyendo notas y referencias bibliográficas.

- En archivo aparte el autor o autores deben enviar sus datos completos (institución, dirección postal, dirección electrónica y teléfono) y una breve reseña curricular (máximo 100 palabras) en la que incluyan grado académico, institución a la que pertenecen, líneas de investigación y principales publicaciones.
- Se recomienda que el título no exceda de 100 caracteres (incluyendo espacios).
- Cada trabajo debe acompañarse de un resumen de no más de 200 palabras, tanto en español como en inglés, y de una serie de palabras clave (máximo siete), preferentemente no incluidas en el título e igualmente en español y en inglés.
- Los gráficos, tablas, cuadros y otros dibujos e imágenes deberán integrarse dentro del texto e ir numeradas consecutivamente. Se hará referencia a las fuentes de procedencia y llevarán un título.
- Las citas en el texto deben hacerse entre paréntesis por autor y año, seguido de la página o páginas citadas (Lindblom, 1959: 79). Si se cita el trabajo de dos autores deberá incluirse el apellido de los dos unidos por la conjunción «y». Si se trata de tres o más autores, es suficiente citar el primer autor seguido de *et al.* Si se citan varios trabajos de un autor o grupo de autores de un mismo año, debe añadirse las letras a, b, c..., después del año, tanto en el texto como en el apartado final de «Referencias bibliográficas y documentales».
- Las notas deben ir a pie de página y el autor debe asegurarse de que estas notas y las citas incluidas en el texto coincidan con los datos aportados en la bibliografía.
- Las referencias a prensa deberán incluir, cuando sea pertinente, el título del artículo que se cita entre comillas y, en todo caso, el nombre de la publicación en letra cursiva, la fecha de publicación y, si procede, la página o páginas. Por ejemplo:

The Economist, 27 de enero de 2008.

Toner, R., “New Deal Debate for a New Era”, *The New York Times*, 1 de agosto de 2007.

- Al final del texto debe incluirse, por orden alfabético, el listado completo de la bibliografía empleada. Se deben seguir los siguientes formatos:

Libro:

Meny, I. y Thoenig, J.C. (1992), *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Weber, M. (1964 [1922]), *Economía y sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Trabajo en un libro colectivo:

Sabatier, P.A. y Jenkins-Smith, H.C. (1999), «The Advocacy Coalition Framework: An Assessment», en P.A. Sabatier, ed., *Theories of Policy Process*. Boulder: Westview Press.

Artículo:

Goodsell, Ch. (2006), «A New Vision for Public Administration», *Public Administration Review*, 66(5): 623-635.

Página web:

Schmitter, P.C. (2004), «On Democracy in Europe and the Democratization of Europe», *Documentos de Trabajo Política y Gestión 1*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. En línea: <<http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/schmitter.pdf>> (consulta: 20 diciembre 2008).

- Se recomienda evitar el uso de palabras en idioma distinto al español y de neologismos innecesarios. En caso de que su uso sea necesario por no existir traducción al español, se pondrá en letra cursiva.
- La primera vez que se utilicen siglas o acrónimos deberán escribirse entre paréntesis precedidos por el nombre completo.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS AUTORES

- Los autores ceden al INAP los derechos correspondientes al trabajo publicado en la revista, incluidos, con carácter exclusivo e ilimitado, los derechos a reproducir y distribuir el texto en cualquier forma o soporte (impresión, medios electrónicos o cualquier otra), además de los de traducción a cualquier otra lengua, sin perjuicio de las normas particulares o locales aplicables.
- El autor deberá adjuntar al original del texto que presente una declaración formal en la que haga constar que el contenido esencial del mismo no ha sido publicado ni se va a publicar en ninguna otra obra o revista mientras esté en proceso de evaluación en la revista GAPP, comprometiéndose en todo caso a comunicar de inmediato a la Dirección de la revista GAPP cualquier proyecto de publicación de dicho texto.

SECRETARÍA DE LA REVISTA: “GESTIÓN Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS”

Instituto Nacional de Administración Pública
Centro de Publicaciones
C/ Atocha, 106. 28012 MADRID
Teléfono: (91) 273 91 19. FAX: (91) 273 92 87
Correo electrónico: revistagapp@inap.map.es