



Revista de Fomento Social, 48 (1993), 359-381

El diseño de las políticas públicas en el contexto autonómico: El caso de Andalucía ⁽¹⁾

El autor, familiarizado con el estudio y la aplicación de la teoría política, trata de responder en este trabajo a preguntas como estas: ¿son o no eficaces las políticas concretas autonómicas para conseguir los objetivos que se pretenden?; ¿cuál ha sido la evolución de dichas políticas en el caso andaluz?; ¿qué etapas pueden detectarse?; ¿qué modelos subyacen a esas políticas? El interés del enfoque y del método de análisis desborda el caso andaluz al que ha sido aplicado, y ofrece pistas sugerentes para el análisis de las políticas de otros ámbitos territoriales.

————— Antonio J. PORRAS NADALES (*) —————

(*) Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Sevilla.

(1) El presente artículo se encuadra en el marco de un proyecto de investigación realizado en colaboración con el Prof. Michael Barzelay, de la John Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, con el apoyo del *Royal Complutense College* de Harvard; ha contado con la participación del investigador del mismo centro Robert Tailercio. Una primera versión del mismo se presentó en el Ciclo "Andalucía: Reflexiones sobre una década", Universidad de

ESTUDIOS

1. Políticas públicas y Teoría del Estado

La tradicional concepción instrumentalista de la acción del Estado en sus relaciones con la sociedad civil parece sometida en tiempos recientes a un profundo proceso de revisión: la literatura teórica se ha centrado inicialmente en el estudio directo de la propia crisis del *Estado social*, a partir de la elaboración de grandes conceptos sobre el propio contenido y alcance de esa crisis (2): crisis fiscal, de legitimación, de sobrecarga o de racionalidad, etc.

Junto al desarrollo, abundante y complejo, de la teoría se han sucedido a lo largo de los años ochenta experiencias históricas concretas de clara reacción neoliberal (3), lo que ha dado lugar, en el ámbito de la literatura sobre de la socialdemocracia europea (4), a un debate profundamente ideologizado, en el que suele ocultarse a menudo la propia contundencia de los hechos. La ubicación de las respuestas a la crisis del Estado social en los tópicos encasillamientos de “conservador” o “progresista” ha generado imperceptiblemente una progresiva confusión sobre el tema (5), de tal manera que la misma aceptación o no del propio concepto de crisis viene a ser interpretada con frecuencia como un auténtico apriorismo ideológico: aceptar o no aceptar el concepto de crisis del Estado social sería ya una auténtica toma de postura que condicionaría las posibles respuestas a la misma.

Granada, marzo de 1993; e igualmente ha servido como marco de trabajo en una sesión correspondiente de un seminario de doctorado de la Facultad de Empresariales-ETEA de Córdoba, curso 1992-93.

(2) HABERMAS, J. (1972), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu. COTARELO, R. (1988), *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, Madrid, CEC. LUHMAN, N. (1982), *Teoría política nello Stato del benessere*, Milan, Angeli, (Traducción al castellano en Alianza, 1993). PORRAS NADALES, A.J. (1988), *Introducción a una Teoría del Estado Postsocial*, Barcelona, PPU.

(3) Los conocidos modelos de Thatcher o Reagan, con un desarrollo particular en el mundo Latinoamericano, donde puede hablarse de la emergencia de un auténtico *Estado neoliberal*.

(4) Cfr. CABELL, T. (1983), *The Left and Right*, Londres, Routledge & Kegan Paul; MISHRA, R. (1985), *The Welfare State in Crisis*, Londres, Harvester; BOTTOMORE, T. (1992), *Citizenship and Social Class*, Londres, Pluto P; Cfr. LEMKE, MARKS, G. (1992), *The Crisis of Socialism in Europe*, Durham y Londres, Duke UP.

(5) Para una revisión científica y neutral de las distintas variables evolutivas del *welfare state*, cfr. recientemente FERRERA, M. (1982), “I mondi del benessere: Una nuova classificazione dei welfare states”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2, pp. 233-267.

Acaso no merezca la pena insistir excesivamente en la negativa perturbación que todo proceso de manipulación ideológica genera sobre categorías teóricas de carácter inicialmente científico. Y no tanto por razones relativas a la necesaria coherencia del desarrollo autónomo de una Teoría del Estado contemporáneo, sino sobre todo porque en este confucionismo ideológico puede acabar por ocultarse lo que constituiría, desde un punto de vista práctico, el verdadero objeto de un análisis científico y objetivo del problema: a saber, el problema de la *eficacia* de las actuaciones públicas del moderno Estado intervencionista (6).

Porque este sería realmente el verdadero núcleo crítico de la cuestión: primero, el de si las políticas intervencionistas puestas en marcha de forma general en el mundo occidental a partir de la segunda posguerra han producido efectivamente las consecuencias previstas; y segundo, y como deducción de lo anterior, si las respuestas a la, en nuestra opinión, indiscutible crisis del Estado social, van a ser capaces de conquistar cuotas significativas de eficacia reiterando el mismo *modus operandi* que han tenido hasta el presente; o si, por el contrario, el Estado Postsocial de nuestros días exigiría un proceso de aprendizaje positivo en cuanto a las técnicas de gestión pública que deben orientar la acción del Estado. Y en este sentido no nos referimos aquí a las políticas *sociales* en sentido restringido (es decir, políticas de asistencia o bienestar social), sino al conjunto de las políticas intervencionistas del Estado moderno; unas políticas que fueron concebidas inicialmente en una perspectiva causal o instrumentalista (lo que algunos autores denominan como enfoque *top/down*, o de arriba abajo) (7), en la cual se entiende que los instrumentos legales y tecnocráticos característicos de la acción pública generan de forma automática las consecuencias previstas en los mismos, transformando así a la propia realidad social, que acaba adecuándose pasivamente al modelo de racionalidad global impuesto desde el propio Estado.

Ha bastado la simple aplicación del estudio de casos llevado a cabo a través del denominado "policy analysis" para comprobar que la interacción entre las esferas de la sociedad y el Estado se adecúa a pautas mucho más complejas que las inicialmente previstas; que el proyecto implícito de racionalidad global,

(6) Cfr. entre nosotros PALLARES, F. (1988), "Las políticas públicas: el sistema político en acción", *Revista de Estudios Políticos*, 62, pp. 141-162.

(7) Cfr. al respecto MORATA, F. (1991), "Políticas Públicas y relaciones intergubernamentales", *Documentacion Administrativa*, Nº 224-225, pp. 153-166.

subyacente en la lógica de la acción estatal, ni en el fondo dispone efectivamente de esa pretendida dosis de autorracionalidad (8), ni por supuesto genera consecuencias igualmente racionales en sus efectos finales sobre el tejido social y económico de las modernas sociedades democráticas.

La autoorganización activa de la propia sociedad, el desarrollo del corporatismo, la superposición de nuevos tipos de demandas de carácter cultural en el sentido de Inglehart (9), la fragmentación creciente de las modernas sociedades complejas (10), el desarrollo de los movimientos de consumidores y usuarios, las disfuncionalidades de la burocracia tradicional, los efectos de colonización que impone la esfera política sobre la esfera de la sociedad civil, etc., estarían dificultando esa tradicional concepción simplificada de las relaciones entre sociedad y Estado, en la que muchos juristas y numerosos sectores de la vida pública vinculados a la tradición de la cultura jurídica siguen creyendo todavía.

En una argumentación simplificada podría afirmarse que frente a esta auténtica crisis del intervencionismo público han surgido o están surgiendo al menos dos tipos de respuestas interconectadas: una, situada en el terreno tradicional de la Teoría del Estado; otra, en el terreno operativo de las políticas públicas. Ambas respuestas se basarían en una filosofía más o menos común, que podríamos definir como una necesidad por parte del Estado de tener en cuenta un marco intercomunicativo adecuado con la propia lógica de la sociedad civil.

En el *primer* ámbito se trataría de concebir la posición *central* del Estado no tanto como un responsable activo de la configuración instrumental de la sociedad civil, sino inicialmente -desde la perspectiva propia del Estado de Derecho-, como un definidor, en una perspectiva procesal (*proceduralism*), de las reglas básicas de juego del sistema; y junto a ello, en su caso adicionalmente, como la instancia encargada de la asignación de recursos financieros públicos y de su control, es decir como responsable fiscal del sistema. La posible

(8) El concepto de crisis de reflexión o de racionalidad ha sido desarrollado sobre todo por N. Luhman en su *Teoria politica nello Stato del benessere*, cit. Cfr. también TERBNER, G. (1983) "Substantive and reflexive elements y Modern Law", *Law & Society Review*, 17, 2, pp. 239-285.

(9) Cfr. *The Silent Revolution. Changing Values and Political styles among Western Publics*, Princeton UP, 1977.

(10) Cfr. PASQUINO, G. (ed.), *Le società complesse*, Bolonia, Il Mulino.

impronta más o menos neo-”liberal” de esta propuesta para la esfera central del Estado -sometido a una dinámica de autorrestricción desde su anterior tradición intervencionista- se vería compensada con la *segunda* respuesta, situada en la *esfera periférica* de la administración pública donde se gestan las *políticas públicas*; una esfera que estaría sufriendo en cambio un claro proceso expansivo, pero ubicándose ahora bien lejos de la vieja tradición vertical de la concepción legal- racional de la burocracia maxweberiana, para situarse en el contexto de lo que Claus Offe ha denominado como una administración “adecuada a consensos” (11).

Parece claro que un modelo interactivo de administración donde el sector público debe acudir a procesos múltiples y diversificados de consensos con el tejido social para el diseño e implementación de sus políticas (concibiendo así a los ciudadanos como auténticos consumidores o usuarios de servicios públicos) no permite una alta dosis de racionalidad a priori en el diseño de la acción pública desde la esfera central del sistema. Esto no quiere decir naturalmente que entre ambas esferas deba producirse una disociación absoluta: al menos esto sólo sería razonable en lo que se refiere, estrictamente, a la actuación normativa del Estado en ese macro-procesualismo jurídico al que se ha referido reiteradamente Gunther Teubner.

Sin embargo, lo que sí parece fuera de duda es que el paradigma mecanicista, basado en la relación instrumental de tipo causa-efecto entre las esferas centrales del Estado y sus circuitos periféricos podría haber entrado definitivamente en crisis: si lo que caracteriza, o debe caracterizar, a las respuestas de la esfera pública frente a las demandas o necesidades de la esfera social es su capacidad de adaptación a situaciones diversas, coyunturalmente oscilantes (12), la posibilidad de un diseño racional a priori, desde el centro de la esfera estatal, parece progresivamente frenada y sometida a esa crisis de reflexión o crisis de racionalidad del centro al que se han referido Luhmann o Habermas.

Ahora bien, paradójicamente, la decadencia de la lógica instrumentalista en la visión del Estado no parece traducirse paralelamente en una consecuente decadencia de la lógica simbólico-legitimadora del mismo. Puede incluso

(11) OFFE, C. (1988), *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema.

(12) Haciendo así efectivo el principio desarrollado por la jurisprudencia constitucional de tratamiento distinto de situaciones objetivamente diversas.

afirmarse que en contextos de profunda crisis económica de dimensiones históricas, como la que vivimos en este final del siglo XX, las exigencias de seguridad imputadas sobre el Estado, la expansión progresiva de la cultura de los derechos entendidos como pretensiones activas orientadas legítimamente hacia la esfera pública, y la confianza en que el Estado debe dar respuestas a las demandas problemáticas procedentes de la esfera social (13) acentúan ante la opinión ciudadana la existencia de un centro de imputación o de responsabilidad en última instancia. El enfoque de la gestión pública estratégica, elaborado particularmente desde la Universidad de Harvard, ha destacado en este sentido el uso instrumental del concepto de los *mitos programáticos* como mecanismos de racionalización simplificada, y de integración armonizadora de fines y objetivos fundamentales de la comunidad, a la vez que aseguran una concreción simbólica de la complejidad de la vida pública.

Ahora bien, esta proyección legitimadora de la esfera pública sobre las expectativas de la arena social debe analizarse en el contexto contemporáneo desde la perspectiva de la progresiva fragmentación de los respectivos ámbitos territoriales de imputación. Un fenómeno particularmente intenso en Europa donde la consolidación de las esferas regionales avanza en paralelo a la progresiva formación de los nuevos centros de imputación de la Europa unida.

2. Las políticas públicas en el Estado autonómico: la institucionalización de la Junta de Andalucía

Así pues, la traslación de esta perspectiva al contexto territorial de un Estado autonómico, caracterizado por la existencia de esferas de autonomía *política* y no simplemente administrativa, supone en principio enfrentarse a un grado suplementario de complejidad añadida (14). En particular porque ya no se trataría de constatar un cierto nivel, digamos más o menos “natural”, de diferencialidad territorial de *las políticas* de Andalucía respecto de los criterios generales de orientación diseñados desde el “centro” (de Madrid), es decir, una

(13) El fenómeno de lo que Y. Ezrahi ha denominado como “instant responsiveness”. Ver EZRAHI, Y. (1992) *The Descent of Icarus. Science and the Transformation of Contemporary Democracy*, Harvard UP.

(14) Cfr. para el caso italiano DENTE, B. (1985), *Governare la Frammentazione*, Bolonia, Il Mulino.

diferenciación basada en la natural adaptación de los criterios centrales a las peculiaridades regionales de cada Comunidad; se trataría más bien de enfrentarse a un proceso político democrático endocentrado, no necesariamente coincidente con el proceso político estatal (15), del que surgen no sólo unas políticas regionales concretas, sino sobre todo unos determinados criterios de diagnóstico de la propia realidad, y por lo tanto unas líneas políticas de orientación de la actividad política impulsada desde la Junta.

De ahí deriva en primer lugar la necesidad de una reorientación metodológica, o de enfoque, del problema: fundamentalmente en nuestra opinión la insuficiencia relativa del tradicional "policy analysis" y la necesidad de acudir a enfoques más generalizadores, o de carácter macro, como el de la denominada *gestión pública estratégica* (16) que supondría una revisión ampliada de las pautas de trabajo más limitadas del tradicional "policy analysis".

Ahora bien, en el contexto histórico de principios de los años ochenta, cuando tiene lugar el desencadenamiento del proceso autonómico andaluz, aparecería un nuevo elemento de indefinición relativa de la propia realidad de referencia. Desde una perspectiva jurídico-constitucional el proceso autonómico de Andalucía podría entenderse ajustado a un marco jurídico fundamental, o *bloque de constitucionalidad* (el Título VIII de la Constitución y el Estatuto de Andalucía) que determinaría normas competenciales y programáticas en las que se concreta no solamente el horizonte finalista, sino singularmente también los *límites* externos de la propia acción de la Junta. Sin embargo, frente a esta aparente simplificación del sistema jurídico de límites externos y de habilitaciones competenciales, la realidad de la Andalucía de comienzos de los ochenta mostraba en cambio un alto grado de ambigüedades y de incertidumbres: ni el marco institucional -y sobre todo su grado de consolidación-, ni el sistema de partidos o de competencia política, ni por tanto el tipo de políticas dominantes que deberían orientar la acción de la nueva esfera pública, estaban suficiente-

(15) Sobre la dualidad de procesos políticos y la inadecuación del enfoque que entiende el proceso autonómico como un simple elemento del proceso político estatal, hemos insistido en PORRAS NADALES, A.J. (1990), "Coordinación e impulso político" en CANO, J. (ed.) (1990) *Comunidades Autónomas e Instrumentos de cooperación interterritorial*, Parlamento de Andalucía, Tecnos.

(16) Cfr. en castellano BARZELAY, M.; O'KEAN, J.M. (1989), *Gestión Pública estratégica: conceptos, análisis y experiencias. El caso IPIA*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

mente perfiladas. Incluso en rigor ni siquiera puede decirse que estuvieran claramente definidos cuáles iban a ser los límites *estatales* del proceso: a la singularidad del tormentoso proceso de iniciativa autonómica por la vía del artículo 151 se unían condicionamientos estatales aún no suficientemente perfilados, como la normativa básica estatal (todavía no emanada), el grado final de competencias transferidas, y lógicamente su sistema de financiación.

En definitiva, nos enfrentábamos a un verdadero proceso de creación originaria de un nuevo sistema socioinstitucional, para el cual los parámetros metodológicos del enfoque del "policy analysis" o de la propia gestión pública estratégica no eran quizá suficientes, debiendo optarse por introducir complementariamente el enfoque de la *consolidación institucional* (17) junto a otra posible literatura complementaria.

El impacto autonómico tiene efectivamente en Andalucía un efecto reforzado de dimensión auténticamente constituyente (de ahí la calificación de *mutación constitucional* que implicaba la reforma de la Ley Orgánica de Referendum y la sustitución de la iniciativa de la provincia de Almería) (18), lo que produce claramente un efecto *maximalista* reforzado (19) sobre la nueva esfera institucional en formación, similar al de una auténtica *creación nacional* originaria, con una especial intensificación de la dicotomía nacionalista claramente perceptible desde las movilizaciones populares de 14 de diciembre de 1979 en Andalucía.

(17) Junto a la tradicional literatura de HUNTINGTON, S.P. (1968), en su *Political order in Changing Societies*, Yale UP, debe citarse el prestigioso trabajo sobre el caso regional italiano de PUTNAM, R.; LEONARDI, R.; NANETTI, R. (1985), *La pianta e le radici*, Bologna, Il Mulino; también el magnífico balance analítico de MORISI, M. (1987), en "Le assemblee elettive come unità d'analisi dell'esperienza regionale" en M. Morisi (a cura di), *Regione e rappresentanza politica. Questioni e materiali di ricerca sui consigli regionali*, Milan, Angeli. Hemos utilizado también ese enfoque en nuestro artículo PORRAS NADALES, A.J. (1990), "La institucionalización de la Junta de Andalucía", *Administración de Andalucía*, nº 4.

(18) En el referéndum de 28 de febrero de 1980 todas las provincias andaluzas salvo Almería superaron la barrera de votos afirmativos (mayoría de electores) lo que en principio bloqueó la iniciativa autonómica, debiendo procederse a posteriori a la reforma de la Ley Orgánica de Referendum para convalidar la iniciativa de la provincia de Almería: así se aprobó finalmente la Ley Orgánica 12/1980 de 16 de diciembre. Cfr. sobre el tema RUIZ ROBLEDO, A. (1991), *El ordenamiento jurídico andaluz*, Madrid, Civitas.

(19) En el sentido que da PUTNAM, *op. cit.*, a este concepto, concebido como primera etapa lógica en el proceso de institucionalización de una nueva esfera pública regional.

El alto grado de conflictividad anti-centro (en el sentido de Rokkan) que implicaba este proceso de movilización popular y democrática (20) se traducía pues en una fuerte intensidad colectiva de demandas, que inicialmente podríamos clasificar siguiendo un esquema tópico:

1) En primer lugar, al nivel institucional o del "polity", la significación reforzada que suponía el hecho de que la Comunidad Andaluza era una "autonomía del artículo 151" de la Constitución. La reiteración del argumento queda perfectamente constatada en el discurso político de la época, y su proyección política configuraba la imagen de un alto grado de autogobierno, con capacidad para dar respuestas a las demandas seculares de Andalucía.

2) En segundo lugar, situándonos en la esfera del "politics" o de la competencia política, la elecciones de mayo de 1982 suponen -en el contexto de la posterior desaparición de la UCD- una cuota de mayoría sobrecargada, próxima al unipartidismo o al sistema de partido hegemónico, generadora de una alta dosis de expectativas legitimadoras (aunque escasamente pluralista) imputadas sobre el partido gubernamental.

3) En tercer lugar la proyección diferencial de las demandas colectivas de los andaluces en el proceso autonómico (concretadas difusamente en un sentido equilibrador frente a las posibles diferencias positivas conquistadas por las nacionalidades históricas desarrolladas, Cataluña y País Vasco) se situaba, al nivel de las "policies" o políticas públicas, alrededor de la dialéctica del subdesarrollo, orientando la acción finalista de la Junta en una clara proyección hacia el logro del desarrollo económico de Andalucía, en un horizonte finalista previsto en el propio Estatuto (artículo 12.3), con pretensión de superar las lacras históricas de Andalucía. Señalemos en todo caso que en este supuesto podemos entender que la instancia "policy" se sitúa al nivel del "polity", es decir, que la orientación finalista o programática que deben seguir las políticas públicas está ya presente en el propio Estatuto de Autonomía.

A partir de estas tres dimensiones puede afirmarse que la botadura de la nave autonómica andaluza se producía acompañada de una alta cuota de legitimación (vía constitucional privilegiada, mayoría política abrumadora, perspectiva de superación del atraso histórico de la economía andaluza), vinculada a un cierto

(20) Cfr. PORRAS NADALES, A.J. (1980), "El referendun de iniciativa autonómica de 28 de febrero en Andalucía" *Revista de Estudios Políticos*. ROKKAN, S. (1982), *Cittadini, elezioni, partiti*, Bolonia, Il Mulino.

exceso de demanda social, o *maximalismo* en la conceptualización de Putnam. Una visión realista de las cosas hubiese podido diagnosticar ya en aquel mismo momento los límites estructurales infranqueables a los que iba a tener que enfrentarse la Junta para responder a este maximalismo desbordado, presente tanto entre las capas populares como entre sectores sociales ilustrados de nuestra comunidad. Es decir, la intensificación de las demandas y del grado de legitimación originaria de la nueva formación institucional llevaba implícito el riesgo de la insuficiencia relativa de las *respuestas* implementables desde la nueva esfera política.

Este riesgo tendrá en particular un difícil punto de inflexión evidenciado desde octubre de 1982: es decir, la cuestión decisiva de si la puesta en marcha de semejante proyecto implicaba necesariamente el mantenimiento de una cierta dosis -digamos estructural- de conflictividad anti-centro, como consecuencia necesaria del proceso de autodiferenciación socioterritorial puesto en marcha en Andalucía frente al modelo de Estado preexistente.

En cualquier caso parece perfectamente comprobado que en su fase de despegue -que podemos situar básicamente en el mandato de Rafael Escuredo- la articulación de respuestas desde la nueva esfera institucional parece intentar dar un tono adecuado a la alta intensidad de demandas:

1) En primer lugar la posición carismático-institucional del Presidente Escuredo, legitimada adicionalmente por el amplio soporte consensual que había debido articular durante la fase preautonómica, cumple durante esta etapa una trascendental tarea de *creación simbólico-política del propio territorio de Andalucía*, asegurando así efectiva capacidad de integración de la nueva esfera institucional sobre sus elementos más primarios en formación: población y territorio.

2) En segundo lugar, dentro de la esfera de la competencia política, la mayoría socialista asume una posición estratégica en el *doble eje dicotómico* que condiciona en este momento la opinión política andaluza, el eje izquierda/derecha y la dicotomía nacional/cultural, de los cuales ha resultado el gran triunfo electoral del año 1982. El predominio relativo de la *dicotomía izquierda/derecha*, derivada probablemente de sus mayores cuotas de legitimación histórica y de los propios condicionamientos socioeconómicos de la realidad, permite mantener desde el PSOE de Madrid unas perspectivas de control político del proceso en la medida en que en este momento se proyecta una fuerte posición del Vicepresidente Alfonso Guerra como representante del ala izquier-

da del aparato; es decir, en la medida en que el PSOE de Madrid sigue siendo percibido como un auténtico partido de izquierda.

En cambio, la *dicotomía nacionalista o anticentro*, más allá de sus iniciales elementos de identificación simbólico-política, va a comenzar a generar tensiones conflictivas con el Gobierno de Madrid, que se irán desencadenando a lo largo de la década de los ochenta. Sin embargo, al menos hasta las elecciones autonómicas de 1986, el mantenimiento de esta doble banda de competencia política por parte de la mayoría (demostrada en la estrategia de continuidad de Borbolla en 1984 cuando sustituye a Escuredo) sigue siendo una exigencia política consistente, tanto para asegurar la competitividad del PSOE frente a sus franjas colindantes (IU por un lado, PA por otro), como sobre todo para asegurar la estabilidad integradora del sistema frente a amenazas de radicalismos más o menos "abertzales" (grupúsculos nacionalistas y/o de izquierdas fragmentados, subsistencia de un sindicalismo agrario radical muy beligerante).

3) En tercer lugar, y situándonos ya dentro de la órbita de las *políticas públicas*, la creación de la nueva esfera institucional va acompañada de la formulación de un diagnóstico impecable sobre la realidad andaluza: el del *subdesarrollo*. Un diagnóstico que estaba ya presente en la conciencia ciudadana durante el propio proceso autonómico (plasmándose así en el Estatuto), que contaba con una legitimación electoral fuera de toda duda, y que presentaba además abundantes soportes en distintos grupos de conocimiento que desde la órbita académica habían llevado adelante distintos análisis sobre la situación de Andalucía.

Ahora bien, a la hora de formular respuestas políticas (con el horizonte finalista del desarrollo económico) a este diagnóstico, se pone simultáneamente en marcha lo que Putnam denomina como segunda fase característica de un proceso de consolidación institucional regional: la fase de lucha por competencias.

Las respuestas políticas que al nivel de agenda formula el Gobierno socialista resultan suficientemente transparentes: movilización del sector público de la economía; uso de instrumentos planificadores; y reforma agraria. Sin embargo la implementación de estos proyectos de políticas públicas va a presentar considerables dificultades. En primer lugar el Estado central no transfiere su sector público económico, obligando a la formación de un específico sector público andaluz dotado inevitablemente de recursos limitados; del mismo modo, la resistencia del Estado central a transferir las competencias de ICONA e IRYDA, necesarias para la reforma agraria, parece haber sido uno de los

factores que desencadenan la dimisión del Presidente Escuredo en 1984. La propia Ley de Reforma Agraria presentaba el riesgo de su posible inconstitucionalidad por la regulación autónoma de sus instrumentos expropiatorios, además de un cúmulo de dificultades procesuales de tipo administrativo. Y finalmente el mecanismo de la planificación corría el riesgo de convertirse en un simple marco documental de ubicación de las políticas económicas de la Junta, carente de una fuerza instrumental propia.

Así pues, el intento de implementación de estas políticas empezaba a demostrar la contundencia de los *límites externos* y la posibilidad evidente de un control desde Madrid del proceso autonómico andaluz, al que ya no se podía responder desde una intensificación de la postura política de conflictividad anticentro. La caída o dimisión de Escuredo así lo demostraba.

4. Desplazamiento institucional y variaciones en las políticas públicas

La descripción del ambiente problemático al que se enfrenta Andalucía al comienzo de lo que, siguiendo a Putnam, podemos denominar como *fase de normalización institucional*, o fase orientada a la gestión de servicios y de competencias disponibles (una vez superada la fase maximalista inicial, y la segunda fase de lucha por las competencias), es decir, a partir del segundo lustro de la década de los ochenta, plantea ciertamente cuestiones de gran calado. Básicamente el dilema de cómo pueden conquistar las nuevas instituciones legitimación suficiente cuando algunos de los problemas frente a los que han surgido no van a tener una clara solución; cuando la propia lógica de la competencia política impulsa a ofrecer soluciones, a "hacer cosas", pero los instrumentos tradicionales disponibles no son suficientes para conseguir un grado adecuado de éxito de acuerdo con el marco finalista originario.

La alternativa sería evidentemente proceder a un *cambio* o reorientación en los criterios valorativos de la realidad, de los que surge un determinado diagnóstico frente a la misma, capaz de dar lugar a una nueva serie de *políticas públicas*.

Sin embargo la literatura más al uso sobre el tema, fundamentalmente Kingdom (21), suele ofrecer una tipología bastante reduccionista a la hora de

(21) KINGDOM, J.W. (1984), *Agendas, alternatives, and Public Policies*. Boston, Little Brown.

responder a la cuestión de *por qué se cambian las políticas públicas*. En principio básicamente cabría hablar de cuatro tipos de factores:

- a) Un cambio en las condiciones sociales.
- b) Un cambio en el liderazgo político.
- c) Un cambio impulsado por la incorporación de nuevos grupos de conocimiento o "policy communities".
- d) Un cambio en los sistemas de conocimiento o en las formas de visión del proceso de aprendizaje.

Inicialmente no parece que ninguno de estos factores se cumpla claramente en Andalucía, debiendo pues plantearse el interrogante de si podrían existir nuevos factores explicativos específicos entre lo que, al menos a nivel de hipótesis, podríamos sugerir los siguientes:

- a) Unos cambios en las políticas motivados por las diferentes pautas de imputación y de interacción entre *espacios políticos* diferentes, alguno de ellos en fase emergente, como el europeo.
- b) Unos cambios motivados por una deficiencia en la propia comprensión o diseño de los procesos de implementación, de tal manera que podría hablarse más bien de una simple *formulación* de políticas públicas, que por sí misma cumpliría ya una función política directa.
- c) Finalmente podría plantearse una estrategia de cambios fundamentados en opciones estratégicas de liderazgo, proyectadas más bien en una dimensión simbólico-política.

En cualquier caso parece suficientemente demostrable que los elementos de diagnóstico y de agenda en la actuación intervencionista de la Junta de Andalucía experimentan un proceso de cambio en el cual podríamos detectar al menos cuatro fases diferenciadas. Siguiendo un esquema sintético, y salvando multitud de solapamientos y de matizaciones (22), podríamos hablar de las siguientes etapas:

(22) Utilizamos un esquema analítico que integra: (1) una *Tesis* donde se recoge el *diagnóstico* general sobre Andalucía, y el *mito programático* de respuesta al mismo; (2) las principales *políticas públicas* que se ponen en marcha como respuesta al punto anterior; (3) la identificación de los principales grupos de conocimiento o grupos de expertos, generalmente de extracción universitaria, cuyos enfoques coinciden con el diagnóstico y con las políticas (aunque en este punto se observa una progresiva reducción de los citados grupos de conocimiento que sirven de soporte a la actuación de la Junta); y finalmente (4) los límites que afectan a cada una de las fases.

1. Subdesarrollo (1982-1985)

TESIS:

Concebida como fase definitoria de la configuración inicial del sistema institucional, implica una autoconcepción de Andalucía como sociedad periférica subdesarrollada, aunque con capacidad para movilizar sus propios recursos endógenos a través de la autonomía política, y para romper con los factores del atraso y la dependencia económica. En consecuencia la Junta de Andalucía es entendida como el instrumento capaz de eliminar lacras históricas como la emigración o el paro, creando un emporio de riqueza y desarrollo propios. Se trata de una concepción endógena, en la que Andalucía en su totalidad aparece como una unidad de análisis, en un modelo competitivo de suma cero.

POLITICAS PUBLICAS:

Reforma agraria, planificación económica, promoción industrial.

GRUPOS DE CONOCIMIENTO:

(a) Planificadores regionales vinculados a los *Institutos de Desarrollo Regional* y servicios de estudios de instituciones bancarias y del propio INI, con presencia notable de cuadros de la UCD; (b) sector del "estructuralismo agrario" conectado con corrientes historiográficas, economistas agrarios y geógrafos, estudiosos del latifundio y de sus consecuencias sociales; (c) sectores "dependencistas" vinculados al medio académico universitario.

LIMITES:

Especialmente externos, de gran contundencia debido a la conflictividad hacia afuera que implica el diagnóstico (limitaciones en las transferencias de competencias y en el sistema de financiación).

2. Vertebración (1985-1987)

TESIS:

El problema histórico de Andalucía sería la falta de articulación y de integración al nivel social y territorial: desvertebración de su tejido social y económico. Es necesaria pues una integración unificadora de Andalucía, un consenso entre los sectores sociales como precondition para un posterior progreso. La Junta debe pues "crear las condiciones para" ese posterior

progreso asegurando una interconexión efectiva entre sectores *dentro* del propio tejido social y empresarial andaluz, relativamente desarticulado. Implica la concepción de un modelo competitivo de suma positiva, en el cual el mundo exterior sólo es relevante de forma vaga o imprecisa, y cuyos elementos territoriales básicos no están aún bien definidos (ej. Cámaras de Comercio frente al proyecto de creación de la Confederación de Empresarios de Andalucía).

POLITICAS PUBLICAS:

Concertación social siguiendo una estrategia de consolidación de interlocutores al nivel regional (sindicatos, CEA); plan de comunicaciones, en especial creación de un eje de conexión horizontal a partir de la línea Sevilla-Granada.

GRUPOS DE CONOCIMIENTO:

Incorporación generalizada de geógrafos y expertos en planeamiento territorial y urbanístico.

LIMITES:

Al nivel interno, falta de articulación del tejido social andaluz, con un tipo de asociacionismo localista que genera importantes resistencias (ej. Cámaras de Comercio, Cofradías de Pescadores, etc.) y en consecuencia riesgos de colonización desde la esfera política. Al nivel externo subsistencia de una dualidad organizativa en el interior del partido mayoritario.

3. Modernización. ("*California de Europa*") (1987-1990)

TESIS:

Debido a sus condiciones de clima, cultura, y modos de vida, Andalucía tiene una singular capacidad de atracción en el contexto postindustrial de búsqueda de mayores niveles de calidad de vida: atracción no sólo sobre turistas y jubilados, sino igualmente sobre ejecutivos y técnicos de alto nivel. La existencia de un sector agroindustrial avanzado, y la inexistencia de un desarrollo industrial convencional, asegurarían un trampolín eficaz de cara a un tipo de desarrollo de "tercera generación", basado en la tecnología, la comunicación, y en un contexto cultural de raíces históricas, con modos de vida adaptados a las industrias del ocio. Modelo de suma positiva proyectado hacia el exterior, contando con la adecuación comunicativa generada por la Expo 92 y la posterior Unión Europea.

POLITICAS PUBLICAS:

Políticas de *mass media*, con amplia promoción de una idea cosmética de la modernización, control sobre canales de radio, prensa y televisión; políticas culturales en sentido global, y de promoción de la investigación y de la oferta universitaria; apoyo a iniciativas de innovación tecnológica.

GRUPOS DE CONOCIMIENTO:

Tendencia a restricción de soportes de grupos de conocimiento. Importancia relativa de expertos en comunicación e imagen, asesores culturales, arquitectos.

LIMITES:

Dependencia creciente de inversiones exteriores (estatales y europeas); tendencia a la generación de fenómenos de dualismo social (enfrentamiento mundo rural/urbano, o capas modernizadas frente a sectores atrasados).

4. Interdependencia. (1991-1993)

TESIS:

El futuro de Andalucía está conectado a la evolución de España y de Europa: el objetivo de la Junta debe ser asegurar la capacidad de atracción de la economía andaluza sobre el mercado exterior, así como implementar los proyectos correspondientes de Fondos europeos, fomentando nuevos métodos de trabajo o nuevas profesiones, pero sin necesidad de acudir a políticas transformadoras de la realidad.

POLITICAS PUBLICAS:

Proyección de las políticas de comunicaciones hacia afuera de Andalucía; mejoramiento o ampliación de la oferta educativa.

GRUPOS DE CONOCIMIENTO:

Se acentúa la progresiva restricción de los soportes de grupos de conocimiento. Posible relevancia de una nueva burocracia "cooperativa", conectada con Madrid o con Bruselas.

LIMITES:

Dependencia de la coyuntura exterior (en particular de los Fondos europeos); riesgo de desinstitucionalización de la Junta (proyección de intereses directamente sobre Madrid).

5. Las posibles interpretaciones del proceso de cambio: un balance provisional

Una evaluación ponderada de estos cambios de agenda en el diseño de las políticas públicas de la Junta nos obliga naturalmente a introducir diversos criterios generales de análisis.

1.- Inicialmente cabría establecer una contraposición entre los propios *factores visualizables* del diseño de las "políticas", y los *factores ocultos o subyacentes*, que apenas aparecen destacados en el discurso de la propia Junta, pero que pueden acabar cumpliendo a la postre un papel más decisivo: básicamente el factor subyacente u oculto residiría en las *políticas de asistencia y/o de bienestar social*. En primer lugar porque son, en las áreas de salud y educación, las que consumen una mayor dotación presupuestaria en el gasto de la Junta de Andalucía. En segundo lugar, y en relación con las políticas estrictamente asistenciales (no controladas directamente por la propia Junta: pensiones de desempleo, subsidio agrario, etc.), porque son las que a la postre aseguran un mayor grado de lealtad política, garantizando no sólo la paz social, sino la propia estabilidad de los soportes electorales del partido gobernante (que a lo largo de los años ochenta se van desplazando progresivamente hacia los sectores sociales dependientes, predominantemente en las zonas rurales). De donde puede sugerirse la emergencia de un modelo político clientelar, coincidente al nivel geopolítico con el que rige en el sur italiano (23).

De esta manera la verdadera "política pública institucional" sería la política asistencial, confirmando así la presencia de un rendimiento institucional desplazado: de ser una institución nacida para luchar contra el subdesarrollo de Andalucía, la nueva esfera pública se habría convertido en un instrumento de amortiguación y de estabilización de las consecuencias sociales del mismo. Naturalmente deben constatarse la presencia de esfuerzos encaminados a reorientar hacia los núcleos urbanos diversas políticas de infraestructura y bienestar, en forma de programas específicos como el de "Ciudades del Sur" a

(23) Hemos trabajado en esa hipótesis en nuestro artículo PORRAS NADALES, A.J. (1992), "Representación política y clientelismo: el caso de Andalucía" *Revista de Fomento Social*, nº 188, vol. 47, octubre- diciembre, pp. 495-510.

los que en realidad no cabría calificar como *nuevas* políticas sino como programas de concentración o readaptación de las preexistentes.

2.- En segundo lugar la evolución global de los cambios en las políticas públicas apuntaría hacia unas pautas más o menos coincidentes con algunas tendencias generales de transformación del intervencionismo público en el mundo contemporáneo. En efecto, nos encontraríamos con el diseño en una fase inicial de proyectos transformadores de la realidad, en base a un fuerte intervencionismo público que maneja instrumentos planificadores e incluso instrumentos de alteración coactiva de la realidad preexistente (el mecanismo expropiatorio de la reforma agraria); que se transforman en una segunda fase en proyectos de mera readaptación activa o “mejoramiento” de la realidad existente (políticas vertebradoras); para acceder hasta una tercera fase de políticas esencialmente simbólico-cosméticas con una fuerte proyección de dimensión inmaterial (el proyecto modernizador); terminando en una última etapa de mera adaptación *pasiva* al entorno existente (la interdependencia). La secuencia describiría una curva coherente que se mueve en dirección hacia las “easy policies”, donde la lógica de la acción transformadora a priori es sustituida por la de la mera adaptación a posteriori (a las políticas de Bruselas o de Madrid, y/o a demandas coyunturales procedentes del sistema social).

En este contexto debería pues destacarse la tendencia al debilitamiento relativo de las fases de implementación de las políticas frente a las de mero diseño o formulación de la agenda: en algunos casos la propia Junta ha debido comprobar que la simple formulación de una política (por ejemplo, la reforma agraria) cumple ya por sí misma una función política propia, sin que las complejidades y dificultades del proceso posterior de implementación incrementen sustancialmente el grado de legitimación política conquistado en la etapa inicial: algo que se constata al comprobar cómo en su momento álgido la reforma agraria alcanza una mayor proyección simbólico-política en el medio urbano, que entre los sectores agrarios que teóricamente eran sus destinatarios naturales.

Habría pues una clara tendencia a la prevalencia del factor político, lo que explicaría la derivación general hacia la denominada lógica del equilibrio simbólico (24), y hacia visiones progresivamente más optimistas de la realidad:

(24) Cfr. EHRAZI, Y., op. cit.

un proceso que iría en paralelo a la progresiva reducción de los soportes otorgados por los propios grupos de conocimiento en la formulación de los diagnósticos generales sobre Andalucía.

Esta prevalencia de la *política* sobre *las políticas*, posiblemente explicable por la subsistencia de una cultura escasamente preocupada por este sector de la vida pública, reviste quizá un sentido más peligroso si la resituamos desde la hipótesis de una prevalencia de la esfera política sobre la propia órbita institucional; es decir, en la existencia de un "polity" o sistema institucional notablemente permeado por el sistema político, lo que nos conduciría hacia una cierta lógica "de régimen" condicionada por el propio modelo de partido hegemónico o cuasiunipartidismo, donde en definitiva se entiende que el único y fundamental circuito de legitimación política reside en las urnas, en las que se revalida el marco programático que orientará la acción intervencionista del gobierno.

Se trataría naturalmente de una concepción relativamente arcaica, motivada por la relativa novedad histórica que el propio concepto maximalista de democracia presenta ante los ciudadanos españoles, pero en la que se dejan de lado elementos fundamentales en el desarrollo de las políticas públicas como el de la propia génesis o formulación de las mismas, básicamente a través de los "policy debates" o debates específicos sobre políticas públicas, relativamente diferenciados del debate político general (25), y sobre todo el de sus procesos y mecanismos de implementación.

La pregunta de si la sociedad andaluza de los años ochenta estaba adecuadamente organizada para asegurar un eficaz "policy development" probablemente no pueda hoy por hoy ser respondida con claridad. Pero en cualquier caso merece la pena señalarse que en la fase probablemente más significativa de esta evolución (al menos en nuestra opinión), la etapa correspondiente a las políticas de *vertebración*, la propia lógica de la concertación social ofrecía un marco procesual significativo desde el que avanzar en el camino del "policy debate". Enfocando el problema desde la perspectiva de un proceso de aprendizaje, la concertación social podía justificarse adicionalmente en estos momentos debido a que ciertas fuerzas políticas con relevancia social no estaban quizá suficientemente representadas en el Parlamento: al menos la derecha, como proyección natural de la patronal, y cierta izquierda como representante natural

(25) Cfr. al respecto MAJONE, G. (1990), *Argument, Evidence, and Persuasion in the Policy Process*, Yale UP.

de los sindicatos. El exceso de mayoría política podía pues entenderse compensado con la participación de patronal y sindicatos en el proceso de concertación, donde se operaría una unificación de propuestas concretas, inicialmente de contenidos alternativos.

Sin embargo esta concreción parcial de un “policy debate” a través de la vía procesual de la concertación carecía como mínimo de uno de los elementos esenciales de un “policy debate”, la participación de los sectores o grupos de conocimiento, que en rigor sólo confluyen en un diagnóstico ampliamente coincidente con el de la esfera política acerca de Andalucía en su fase inicial, alrededor del diagnóstico del subdesarrollo.

Frente a la falta de proyección de un auténtico debate de políticas públicas, la tendencia a buscar mecanismos de legitimación *política*, o standards de rentabilidad puramente electoral, confluyen en una atenuación inexorable de la rentabilidad específica de las políticas públicas. La dimensión político-legitimadora tiende a bloquear las posibilidades de un auténtico “learning process” o proceso de aprendizaje en la esfera de las “policies”, sustituyéndola por una instrumentación política pura y simple.

La propia tendencia al uso interesado de las variables estadísticas (cuya veracidad parece haberse puesto en duda después, cuando el Banco Bilbao-Vizcaya, el Instituto de Estudios Económicos y otras instituciones, parecen demostrarnos que Andalucía no experimentó los índices de crecimiento que nuestros gobernantes han manejado de forma pública y reiterada durante estos años) demostraría esta debilidad relativa de la instancia de las políticas públicas frente al apogeo de la legitimación estrictamente política.

Puede sugerirse si, en todo caso, la falta de consistencia de las posibles “policies communities” (expertos, profesionales, universitarios, etc.) no sería simplemente una manifestación adicional de la propia debilidad relativa del tejido social andaluz: un factor que impulsaría o reforzaría el proceso alternativo hacia la *repolitización* del sistema.

En cualquier caso esta amplia serie de condicionamientos parece derivar el proceso en su conjunto hacia la implementación predominante de unas políticas públicas *fáciles*, con fuerte carga legitimadora.

3.- Una ponderación sistematizada de los puntos 1) y 2) permitiría establecer quizá una especie de doble curva en la evolución de las políticas dominantes en Andalucía:

(A) En primer lugar, una curva constante y relativamente estable que integraría a las políticas *sociales* en sentido más estricto, fundamentalmente educación, sanidad, y asistencia.

(B) En segundo lugar una curva oscilante donde se primarían las políticas deducidas de los diagnósticos cambiantes sobre la situación de Andalucía y sus respectivos *mitos programáticos* (desarrollo, vertebración, modernización, interdependencia).

La primera serie contiene los elementos fundamentales de la *estabilización social de las consecuencias del subdesarrollo*, asumiendo pues una dimensión relativamente institucional. La segunda, los diferentes elementos de reforzamiento activo de la posición de Andalucía frente a los respectivos ámbitos contextuales o espaciales a los que se intenta proyectar (el espacio endocentrado inicial, el del Estado español, el del mundo exterior, o el de Europa), experimentando a la vez un desplazamiento en la propia naturaleza de las políticas, desde su proyección transformadora inicial, pasando por la fase de vertebración o mejoramiento infraestructural de la realidad, hasta una proyección fundamentalmente legitimadora y de dimensión inmaterial, en la que se refuerzan los factores político-cosméticos de las mismas. La integración entre ambos procesos favorecería la consolidación institucional de la Junta al cabo del tiempo.

4.- Finalmente cabría plantear la hipótesis de si los cambios en los diagnósticos fundamentales sobre Andalucía no responden también a una singular proyección institucional de la dinámica *espacial* por la que discurre la construcción del territorio de Andalucía en relación con un ambiente exterior en transformación, especialmente en el contexto de creación de la Europa Unida. En este caso se trataría de ensayar un enfoque "a lo Rokkan" pero a la inversa; es decir, considerando la proyección activa de la esfera pública como "creadora" de un espacio social propio, no preexistente, que debe interconectarse posteriormente con el exterior.

(A) En este sentido el diagnóstico originario del subdesarrollo surgiría de una singular posición de conflictividad anti-centro, que determina la necesidad de construir una Andalucía no dependiente del exterior, o sea, un espacio propio en sentido absoluto, enfrentado al mundo, cuyo objetivo primordial debe ser el autocontrol social e institucional sobre los propios recursos económicos y humanos. Tal proyecto implicaba un cierto ajuste de cuentas con el pasado, al menos en relación con asuntos pendientes generadores de una gran injusticia

social como el latifundio, y conducía a primar los elementos simbólicos de autodefinición de *lo propio* (bandera, himno, etc.) tanto en relación con el presente como con la memoria histórica del pasado.

(B) El conflicto por las transferencias de competencias que abre el paso a la segunda fase (imponiendo así una limitación espacial externa, de tipo legal-estatal), establece una primera exigencia de redimensionamiento en cuanto a la configuración del propio espacio, tarea a la que ahora sólo cabe enfrentarse con los *recursos disponibles*. Estos recursos no permiten políticas *fuertes* de desarrollo económico, y en consecuencia la creación del propio espacio debe orientarse hacia:

- la superación de las diferencias internas, asegurando la integración espacial o territorial de Andalucía.

- la integración del tejido social y el reforzamiento de las asociaciones sobre base regional a través de la concertación.

La vertebración de Andalucía aseguraba pues las bases de una futura competitividad del territorio frente al contexto estatal.

(C) La fase de modernización puede entenderse que corresponde con la recepción y correspondiente aprendizaje de los Fondos europeos, persiguiendo una adecuación del espacio *inmaterial* de Andalucía en una potencial proyección suprarregional. La autodeterminación espacial en esta fase no se operaría ya *contra* el exterior (bien sea en términos absolutos como en la primera fase, o en términos competitivos como en la segunda), sino más bien persiguiendo una capacidad de *atracción sobre* el exterior, asegurando elementos de diferencialidad cultural (el sur mediterráneo) que condicionan una posición relativamente ventajosa frente a Europa, y promoviendo (aunque con apoyo de inversiones exteriores) el desarrollo tecnológico avanzado aprovechando la gran ocasión de la EXPO 92.

(D) Finalmente la fase de interdependencia buscaría una integración espacial no diferenciada -es decir, de mera adaptación- ante el contexto europeo, frente al cual ya no se esperan obtener ventajas comparativas, sino tan sólo una eficaz administración de los fondos de cohesión.

En esta secuencia el desplazamiento hacia un tipo de políticas no transformadoras actúa como un atenuante de los niveles de conflictividad hacia afuera, a la vez que se constata la dependencia de la población andaluza de fondos sociales asistenciales procedentes del exterior.

La disminución de la intensidad transformadora en la autoconformación del propio espacio debería pues compensarse con elementos adicionales de legitimación simbólico-política, que deben generar una mayor rentabilidad, tanto para la esfera política como para la propia esfera institucional.

En resumen, el caso andaluz parece reflejar una singular evolución de un problema general y recurrente en el desarrollo de las políticas públicas: el de la *legitimación de nuevas instituciones cuando algunos de los problemas para los que han sido creadas no tienen solución*. Es decir, cuando la institución tiene que hacer cosas, buscar soluciones, pero los instrumentos disponibles no son suficientes, ya sea por límites exteriores (de carácter político o jurídico) o interiores (la desarticulación del tejido social, o los más recientes tensionamientos territoriales surgidos de la reacción ante el nuevo centralismo sevillano) para alcanzar los objetivos inicialmente previstos.

En todo caso puede constatarse que en Andalucía se ha intentado responder a este tipo de desafíos con cambios sustantivos en la agenda, e incluso en algunos casos con sorprendentes estrategias de huida hacia adelante, persiguiendo la consecución de cuotas crecientes de legitimación a partir de un desplazamiento del discurso hacia la arena de unas políticas de carácter simbólico-político. Un proceso que, sin embargo, no parece haber ido paralelamente acompañado de un aprendizaje social suficiente sobre el diseño e implementación de las políticas públicas.

Ello plantearía la hipótesis final de si realmente es posible una disociación clara entre el éxito político y el éxito en las políticas; es decir, de si la legitimación de las instituciones no tiene por qué depender necesariamente de la resolución de los problemas a los que inicialmente se supone que debe atender, pudiendo operarse un desplazamiento institucional con cambios intensos a lo largo del tiempo.