

La institucionalización del análisis de políticas públicas en España

Un campo científico dual

Jean-Baptiste Harguindéguy y José M. Echavarren*

Este artículo se centra en la institucionalización del análisis de las políticas públicas (APP) en España entre 1975 y 2010 desde una perspectiva histórico-bibliométrica. Este análisis se basa en una muestra de 209 artículos (de un total de 3 098) publicados en cinco revistas científicas españolas de referencia en el ámbito de la sociología y la ciencia política. Este estudio explica como el APP se institucionalizó en el ámbito de las ciencias sociales a partir de mediados de los años ochenta. Este proceso de difusión no ha sido homogéneo en términos de repartición geográfica, temas de estudio, métodos de análisis y teorías utilizadas. La conclusión insiste sobre el carácter dual de esta dinámica de institucionalización: por un lado, sigue existiendo un tipo de análisis de políticas públicas muy localista en España; por el otro, un conjunto de autores participa activamente en los debates internacionales.

Palabras clave: políticas públicas, administración pública, bibliometría, sociología de la ciencia, España.

The Institutionalization of Policy Analysis in Spain: A Dual Scientific Field

This paper focuses on the institutionalization of policy analysis in Spain from 1975 to 2010 from a historical-bibliometric perspective. This study is based on a database of 209 articles (out of 3 098) published in five of the main Spanish scientific journals of sociology and political science. This process of diffusion was not homogeneous in terms of geographic spreading, research topics, analytical methods and theories. Finally, this investigation stresses the duality of this scientific field: on one hand, a part of Spanish po-

*Jean-Baptiste Harguindéguy es profesor en la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, despacho 22, planta 4, edificio 14, Área de Ciencia Política. Carretera de Utrera, Km. 1, 41013, Sevilla, España. Tel: +34 954 977.401. Correo-e: jbar@upo.es. José M. Echavarren es profesor en la Universidad Pablo Olavide, Sevilla, despacho 5, planta 4, edificio 11, Área de Sociología. Carretera de Utrera, Km. 1, 41013, Sevilla, España. Tel: +34 954 977 418. Correo-e: jmechavarren@upo.es

Artículo recibido el 5 de marzo de 2013 y aceptado para su publicación el 20 de octubre de 2015.

licy analysis remains a parochial phenomenon; on the other, a set of authors participate actively to the international debates.

Keywords: public policy, public administration, bibliometrics, sociology of science, Spain.

INTRODUCCIÓN

El análisis de la trayectoria histórica de una disciplina es una labor hermenéutica compleja en la medida en que uno mismo se ve involucrado en su propio objeto de investigación (Sartori, 2004). Reflexionar sobre la *praxis* propia y la de la academia supone un ejercicio saludable cuando se lleva a cabo de forma crítica y constructiva, como demuestran las múltiples iniciativas historiográficas dedicadas al campo general de la ciencia política publicadas en los últimos años en Europa (por ejemplo el monográfico de 1991 de la *European Journal of Political Research*; Bellers, 1990; Rose, 1990; Daalder, 1997; Jerez Mir, 1999; Hayward *et al.*, 1999; López y Villagrà, 2002; Klingemann, 2002; Quermonne, 2009) y en Estados Unidos (Easton *et al.*, 1991; Almond, 1996; Sigelman, 2006).

Basándose en el planteamiento de Clark (1972) sobre la maduración de las disciplinas científicas, el presente artículo se centra en el proceso de institucionalización del área de investigación de las políticas públicas —entendida como disciplina de la ciencia política—¹ en España. Se considera dicha disciplina como un campo científico donde una multitud de actores luchan para imponerse a los demás y conseguir así asentar su legitimidad (Bourdieu, 1976). Esta conceptualización permitirá contestar a la pregunta siguiente: ¿cómo ha surgido y qué resultados ha conseguido el análisis de políticas públicas (APP en adelante) como disciplina académica en España? La hipótesis que guía este estudio es que España —como democracia de la tercera ola— es un *late comer* en el campo del APP. Por lo tanto, la difusión

¹ La ciencia política suele organizarse en varias subdisciplinas identificadas por la UNESCO: teoría política, instituciones políticas, política comparada, economía política, metodología, comportamiento político, relaciones internacionales y políticas públicas y administración (que se divide aquí entre estudios administrativos y análisis de las políticas públicas).

del APP en España ha sido fruto de un proceso de importación tardío. Por varias razones, este proceso de difusión ha sido asimétrico, y dicha asimetría ha generado una dualización de este campo con un reparto de la producción científica muy desigual.

El concepto de institucionalización puede ser definido como el paso de una práctica informal a una disciplina estructurada y formalizada. Aunque no existan criterios objetivos para medir el grado de institucionalización de las disciplinas científicas, se puede insistir sobre su carácter distintivo con respecto a las demás ciencias, su reconocimiento legal y su estructuración interna (es decir la existencia de revistas y centros de investigación especializados, así como su presencia en los planes de estudio) y finalmente sobre su estabilidad en el tiempo (Wagner y Wittrock, 1991). Tomando en cuenta la literatura sobre este fenómeno en ciencia política y a través de una combinación de los enfoques sociohistórico y bibliométrico, se pretende presentar la evolución del análisis de políticas públicas en España desde los años sesenta hasta 2010 a través de los elementos del cuadro 1.

CUADRO 1. Componentes del proceso de institucionalización científica

| | |
|---------------|---|
| Instituciones | Facultades, asociaciones profesionales, institutos especializados y programas |
| Actores | Autores individuales y centros de investigación |
| Ideas | Temas de estudio, teorías y métodos |

Fuente: Elaboración propia con base en Bennett, Barth y Rutherford (2003), Extremerío (2003), Osca Lluch y Mateo (2003) y Billordo (2005).

La noción de APP utilizada aquí se refiere a la “sociología de la acción pública” (Lascoumes y Le Galès, 2007) —muy centrada en los conceptos de poder y legitimidad— y se aleja de la visión de los economistas, juristas o geógrafos a la hora de evaluar los programas gubernamentales. El APP tal como se entiende en ciencia política pretende abrir la “caja negra” de las políticas públicas para entender todo el proceso de producción de los programas gubernamentales desde su puesta en la agenda hasta su evaluación (Bobrow *et al.*, 1977; May, 1986).

La elección del caso español responde a tres criterios complementarios. Empíricamente hablando, se trata de un caso que los autores han podido explorar en profundidad por la facilidad de acceso a las fuentes de información. Pero el caso español tiene también un interés teórico al ser España un *late-comer* en el campo del APP, como muchos otros países europeos (Francia, Italia y Suiza por ejemplo) y latinoamericanos. De esta forma, su estudio es de interés para entender cómo la producción científica extranjera (en gran medida estadounidense) fue asimilada por un *milieu* académico poco preparado para ello. En tercer lugar, el carácter común de democracia de la “tercera ola” de España y de otros países latinoamericanos como México, Brasil, Argentina o Chile es un rasgo determinante para entender la evolución de ciertas disciplinas en ciencias sociales (Hagopian y Mainwaring, 2005). Tal como han demostrado para el caso español Gomá y Subirats (1998) y Aguilar Villanueva (2004) para el mexicano, el desarrollo del APP ha sido singular por su doble carácter analítico y normativo. En otras palabras, el crecimiento de las políticas públicas como disciplina ha acompañado el de la transición democrática al reincorporar progresivamente asuntos normativos como la legitimidad, la rendición de cuentas y la transparencia. Por ello, es de particular interés entender las dinámicas académicas españolas para poder contrastarlas con la situación en América Latina.

La combinación de los métodos historiográficos y bibliométricos puede ayudar a entender la articulación progresiva de esta disciplina. Los estudios cualitativos se han vuelto muy populares en los últimos años en el campo del APP. A modo de ejemplo, Molina y Colino (2000) han analizado el desarrollo de la ciencia de la administración —y por ende del APP— en España basándose en un análisis de la literatura disponible. En la misma línea, Fontaine (1996), Smith (1999), Aguilar Villanueva (2004) y Cortés (2008) han puesto de relieve el proceso de importación del APP en Francia, México y Alemania respectivamente, a través del crecimiento institucional de esta materia. Desde una perspectiva más cuantitativa, Harguindéguy y Canton (2009) han estudiado la evolución del volumen y de la variedad de los artículos dedicados al APP en Francia. Por su parte, Marsilio *et al.* (2011) se han enfocado en las redes de citas en materia de asocia-

ción público-privada mientras Vogel (2014) se centraba en los estudios sobre la administración pública en Estados Unidos. Aunque quizá el proyecto más ambicioso haya sido el de Lane y Black (2012) así como el de Largent y Lane (2012) en torno a la plataforma *Star Metrics*, desarrollada por el gobierno federal estadounidense y un conglomerado de universidades para trazar la evolución de la producción científica en materia de políticas públicas.

El presente artículo se enmarca en ambas tradiciones al combinar análisis cualitativo y cuantitativo. Para ello, abordará primero el campo de las políticas públicas desde una perspectiva sociohistórica para, a continuación, detallar la metodología bibliométrica seguida y emprender los análisis correspondientes para estudiar las características de la evolución de la APP en las principales revistas de ciencia política en España.

SOCIOGÉNESIS DEL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA

ANTES DEL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS (1878-1956)

Según Baena del Alcázar (1968) y Fraile (1998), los primeros trabajos realizados en España que analizaron la acción del gobierno se remontan al siglo XVIII. Sin embargo, se trataba de una corriente más literaria que científica que no consiguió formar una escuela homogénea que perdurara en el tiempo. En cualquier caso, tal como detalla Jerez Mir (2002), el auge de la ciencia política en España empezó al mismo tiempo que en el resto del mundo occidental. De hecho, en 1878 se creó en Madrid la Escuela Libre de las Ciencias Sociales, réplica española de la *École Libre des Sciences Politiques* de Émile Boutmy fundada en París en 1872, y que lideró durante un tiempo el movimiento de expansión mundial de las ciencias de lo político (vendrían luego la *School of Political Science* de la Universidad de Columbia en 1880 y la *London School of Economics and Political Science* en 1895). La escuela ambicionaba formar a las nuevas élites del Estado y por ello sus profesores impartían clases de teoría política, de instituciones políticas comparadas y de economía política, todo ello bajo el título impreciso de “estudios políticos”. Durante aquellos años, los movimientos reformistas influidos

por la filosofía social krausista se concentraron en organizaciones como el Instituto de Reformas Sociales (1903) y consiguieron que se creara en la Universidad Central de Madrid la primera cátedra de sociología del país en 1899. A pesar de todo ello, durante la primera mitad del siglo xx, el derecho político seguía siendo la disciplina dominante en el campo de los estudios políticos en España.

Todo este proceso fue modificado durante el régimen franquista, cuyo objetivo de adoctrinamiento pasaba por la reordenación de la enseñanza superior y de todas sus instituciones (Jerez Mir, 1999). En 1939 creó el Instituto de Estudios Políticos (IEP), puesto bajo la tutela directa de la junta política de la Falange Española Tradicionalista-Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (FET-JONS), el partido único a la cabeza del régimen. El IEP — instalado en el antiguo edificio del Senado — estaba dirigido por catedráticos de derecho afines al régimen. Poco después se inauguró la primera Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales en los locales de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Tanto los programas del IEP como los de la Facultad de Políticas se centraban en la reflexión filosófica e histórica y en el derecho público, notablemente influido por el institucionalismo francés de Burdeau.

A pesar del dominio abrumador del derecho político durante esta época, existía cierta pluralidad de corrientes científicas. Según Cotarelo (1994), la primera formalización de escuelas científico-políticas apareció durante los años cuarenta. Por un lado, el profesor Ollero — más bien vinculado al derecho público — agrupaba en torno a su figura a varios alumnos como Tierno Galván, Raúl Morodo, Pedro de Verga, Elías Díaz o Juan Santamaría, que desarrollaron carreras de relevancia en distintos ámbitos. Por su parte, el profesor Murillo — más atraído por la sociología política — vertebra una red de docentes granadinos entre los cuales destacaban Nicolás Ramiro Rico, Juan José Ruiz Rico y Manuel Jiménez de Parga con el apoyo de Juan Linz desde la Universidad de Yale (Cazorla Pérez, 2002). También hay que destacar la labor del grupo reunido alrededor de Fraga Iribarne en el campo de los estudios políticos y en relativa desconexión con las dos corrientes ya citadas, probablemente debido a su cercanía con el poder político.

Dicho grupo contaba con destacados juristas como Antonio Carro Martínez o Pilar Chavarri Sidera.

Sin embargo, ninguna de estas corrientes intelectuales llegó a desarrollar un enfoque específico sobre la acción del gobierno. De la misma forma, las ciencias de la política en España seguían siendo mayoritariamente disciplinas descriptivas y formales que no cuestionaban la legitimidad del régimen. En un principio, el objetivo asignado a los estudios políticos por los mandatarios de la educación superior consistía en legitimar teórica y jurídica-mente el Estado franquista nacional-católico. Irónicamente, algunos años después los centros de estudio y facultades de políticas se convertirían en focos de la crítica al régimen.

LA CONSTITUCIÓN DE UNA NUEVA DISCIPLINA (1957-1982)

Se considera generalmente que el estudio de las políticas públicas empezó a consolidarse en Estados Unidos a partir de los análisis realizados en torno a la política del *New Deal* impulsada por el presidente Roosevelt durante los años treinta; dicho enfoque se institucionalizó definitivamente bajo los mandatos de Kennedy y Johnson (May, 1986). Desde sus orígenes, el estudio de las políticas públicas ha sido doble. Por una parte ha intentado aportar datos empíricos a la administración evaluando la eficacia de sus programas; por la otra, ha desarrollado una perspectiva analítica académica que cuestiona todas las facetas de la acción del gobierno.² La llegada de esta nueva disciplina al viejo continente se realizó en paralelo con la difusión de políticas macroeconómicas de cuño keynesiano y del Estado de bienestar. El APP se implantó formalmente en los planes de estudio de Europa continental a principios de los años setenta. Así, emergió una suerte de ciencia de la acción administrativa con el objetivo de diagnosticar y poner remedio a los numerosos fallos que afloraban en los mecanismos burocráticos de las

² Un buen ejemplo de este doble enfoque es el estudio pionero de Selznick (1949) sobre la Autoridad del Valle del Tennessee pensado en un primer momento como una evaluación de programa y que desembocó en un estudio sociológico de los sesgos que afectan la acción colectiva.

administraciones públicas y en los protocolos de implementación de los programas gubernamentales (Hascher, 1986).

España no escapó a esta tendencia internacional, y una incipiente “ciencia de la administración” afloró con la entrada en el gobierno en 1957 de varios miembros del Opus Dei. El enfoque de los tecnócratas del Opus, en su mayoría formados en universidades extranjeras, era esencialmente apolítico y gerencialista y suponía un cambio de rumbo que conllevaba importantes implicaciones económicas y políticas a medio y largo plazo (Gunther *et al.*, 2004). Aquel grupo trataba únicamente de gestionar los recursos del país de forma racional sin entrar en el debate sobre la legitimidad de sus gobernantes. En el plano burocrático, el gobierno llevó a cabo un ambicioso plan de estabilización económica en 1959, que estableció las bases del crecimiento económico del llamado “milagro español” durante la década siguiente.

Los primeros analistas españoles especializados en asuntos administrativos encontraron en estas intervenciones una materia prima de gran valor para sus estudios. La difusión de las investigaciones se realizó inicialmente a través de varios seminarios organizados por la nueva Escuela Nacional de Administración Pública³ y también a partir de la traducción de textos canónicos al castellano (Subirats, 1994).⁴ Aunque los juristas dominaban esta nueva ciencia (García de Enterría, 1972), numerosos sociólogos se acercaron al análisis del fenómeno burocrático, como Beltrán (1964), Linz y De Miguel (1966) o Moya (1972).

La introducción en 1972 de una asignatura de ciencia de la administración en el currículo de la nueva Facultad de Ciencia Políticas y Sociología de la Universidad Complutense consagró esta evolución. La Universidad Complutense se convirtió entonces en el lugar de producción de un con-

³ Fundada en 1958 y antepasada del actual Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

⁴ Como subraya Joan Subirats (1994), la elección de autores como Barnard, Cimmino-Mosher, Mass o Simon no debe nada al azar sino que buscaba trasladar al campo español la visión wilsoniana de separación estricta entre política (como arena de debate ciudadano) y administración (como órgano técnico de implementación). Sobre esta concepción gerencialista-despolitizada véase también Olías de Lima Gete (1977).

junto de estudios sobre las élites administrativas como lo demuestra la publicación del número especial de la revista *Información Comercial Española* (1977) dedicado a la burocracia en España, o la gestación del primer manual para docentes sobre la ciencia de la administración pública de la mano de Baena del Alcázar (1985). Más allá de este foco principal, varios politólogos consagrados se interesaron de forma discontinua por la cuestión administrativa, como Francisco Murillo, José Cazorla, Manuel García Pelayo o Carlos Alba, autores que formaron el sustrato intelectual sobre el cual se desarrollaría el APP a partir de los años ochenta.

LA ETAPA DE LA MADURACIÓN INSTITUCIONAL (1983-2013)

La entrada en vigor de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria (LO 11/1983, de 25 de agosto) a raíz de la llegada al poder del Partido Socialista Obrero Español en 1982 tuvo un efecto importante sobre el campo de los estudios políticos. Al dividir la disciplina en dos materias —derecho constitucional por un lado y ciencia política y de la administración por el otro— el decreto de aplicación de 1984 de dicha ley obligó a los profesores a elegir su área de conocimiento (Cotarelo, 1994). La mayoría de los docentes prefirió quedarse en el campo jurídico, ya que la ciencia política y de la administración seguía siendo una materia exótica en comparación con la legitimidad histórica de la que gozaba el derecho en aquella época. Además, las perspectivas de ascenso profesional no eran nada optimistas.

La aparición de nuevas universidades, de nuevas facultades de ciencia política en universidades existentes y de nuevos planes de estudio (se creó un diploma de Gestión y Administración Pública) a partir de 1986, terminó por formalizar la presencia de esta rama de la ciencia de la administración. Por aquel entonces la Universidad Complutense gozaba de un saber-hacer ya establecido. El final de los años ochenta fue también un periodo de intensa actividad para los institutos universitarios autónomos como la Fundación Juan March o el Instituto Ortega y Gasset (en colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP) que destacaron por su labor de difusión de los últimos avances en el campo de las políticas públi-

cas entre licenciados y profesionales. Además, en paralelo con los juristas, sociólogos y politólogos, los departamentos de economía invirtieron igualmente una buena parte de sus medios en elaborar análisis y evaluaciones de programas gubernamentales, nueva fuente de ingreso para sus centros de investigación.

La maduración del APP se hizo palpable sobre todo a partir de los años noventa con la escisión oficial en 1991 de la Asociación Española de Ciencia Política en dos grupos: el de los juristas (Asociación Española de Teoría del Estado y Derecho Constitucional, y desde 2002 Asociación de Constitucionalistas de España) y el de los politólogos (actual Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, AECPA), que otorgó rápidamente un espacio importante a las políticas públicas en sus congresos. Además, en el campo editorial de los años noventa cabe destacar la traducción de obras clave al castellano, como la antología de los clásicos norteamericanos recopilada por el profesor Aguilar Villanueva (1996) o la traducción de obras de referencia extranjeras al castellano como Meny y Thoenig (1992), Majone (1997), Bardach (1998) o más recientemente Parsons (2009). Mención aparte merecen las obras iberoamericanas que reforzaron el interés por el APP en España con publicaciones como las de Ruiz Sánchez (1996) o Martinelli (2002).

Pero más importante aún fue el despegue de la producción propiamente española con los trabajos de Gomá y Subirats (1998) sobre los actores y procesos de varios sectores de políticas públicas concretas en España, los de Brugué y Gomá (1998) sobre la acción pública local y los procesos de participación en este ámbito y el manual de Morata (2000) sobre las políticas sectoriales europeas y su evolución desde los años cincuenta. En un plano más teórico, el libro editado por Grau y Mateos (2002) permitió difundir importantes datos sobre los marcos analíticos más relevantes en este campo, así como la obra de Pérez Sánchez (2005) sobre el proceso de la acción pública. Siguiendo el ejemplo de Subirats *et al.* (2008), Harguindéguy (2013) se centró en los nuevos debates teóricos en materia de políticas públicas. El último título de ésta serie sería el recién publicado libro de Dente y Subirats (2014) sobre estudios de casos de toma de decisión en varios países.

En materia de publicaciones en revistas, los autores españoles han conseguido el puesto 15 en la clasificación internacional establecida por el *scImago Journal and Country Rank* basada en el índice H de 1996 a 2013 en la categoría de “administración pública”.⁵ La producción de estos autores ha pasado de unos cinco documentos de media en los años noventa a más de un centenar en 2012. Esta evolución exponencial se basa en el éxito de una pequeña comunidad de docentes e investigadores cuyos índices H van de tres a nueve en la base de datos de Elsevier —lo que los pone en igualdad con otros países europeos como Italia o Francia (scImago, 2007)— pero llega hasta los 30 puntos en *Google Scholar* con numerosas citaciones cruzadas con América Latina (Google Scholar, 2014). Aun así, la ciencia política española se asienta sobre bases muy tradicionales y si el espacio dedicado a las políticas públicas ha aumentado, los temas más relevantes siguen siendo los partidos, la opinión pública, las élites políticas y el voto (Vallès, 1991).

A pesar de todo, el APP ha ido creciendo en importancia desde sus principios. Por ejemplo, a comienzo de los años 2000, el conjunto de las 15 universidades españolas públicas y privadas que impartían la Licenciatura de Ciencia Política y de la Administración proporcionaban clases sobre políticas públicas (Etherington y Morata, 2002). Igualmente, esta asignatura está presente en otros diplomados y licenciaturas (hoy convertidas en grados) como Economía, Sociología, Ciencias Ambientales, Ciencias del Trabajo y Gestión y Administración Pública (Grau y Mateos, 2002). A nivel del tercer ciclo, entre las más de 1500 maestrías sobre política disponibles en España antes de la crisis de 2008, todas incluían una perspectiva de APP (BOE, 2008, 30186).⁶ En otras palabras, después de varios años de gestación, el APP es hoy una realidad institucional en la academia española (Cabrero Mendoza, 2000).

⁵ El índice H es un indicador creado por Jorge Hitsch (Universidad de California) para medir la productividad de los científicos. Su fórmula es sencilla: un autor tiene un índice dos si al menos dos de sus artículos han sido citados dos veces.

⁶ BOE (2008, 30186): Resolución de 26 de junio de 2008, de la Secretaría General del Consejo de Coordinación Universitaria, por la que se publica la relación de los programas oficiales de posgrado, y de sus correspondientes títulos, ofrecidos por las universidades para el curso 2008-2009.

EL CAMPO DEL APP EN ESPAÑA: UN ENFOQUE BIBLIOMÉTRICO

METODOLOGÍA Y BASE DE DATOS

Una crítica habitual de la aplicación del análisis bibliométrico en sociología de la ciencia radica en que circunscribe la actividad científica a la publicación de artículos (Heilbron, 2002). Al margen de las posibles disfunciones de este modelo, lo cierto es que el análisis bibliométrico es especialmente útil en estas disciplinas, donde las publicaciones son fundamentales para evaluar la calidad, por oposición a las áreas más tecnológicas donde predominan las patentes (Bordons y Zulueta, 1999).

El presente estudio se centra en el análisis de publicaciones periódicas científicas españolas y descarta los libros que tratan de APP. Es cierto que tradicionalmente la importancia de los libros en ciencias sociales ha sido muy destacada, sobre todo en comparación con las ciencias experimentales. No obstante, los cambios en la medición de la calidad ocurridos en los últimos quince años en los países europeos y en América Latina incitan a pensar que el artículo se ha convertido en la principal herramienta de promoción del científico en el área de las ciencias sociales. Además, la publicación de artículos en revistas se rige por un sistema anónimo de revisión de pares mientras que la publicación de libros está sujeta a condiciones sociales de producción mucho más heterogéneas en función del editor (Rice *et al.*, 2002), razón por la cual este estudio se centra exclusivamente en artículos.

Para asegurarse de que la muestra utilizada es representativa se han tenido en cuenta tanto las revistas generalistas como las especializadas. Si bien es cierto que las revistas generales no tratan exclusivamente de políticas públicas, es razonable pensar que la expansión de este sector de estudio debería dejar su impronta en dichas revistas, algunas de las cuales constituyen una referencia para toda la academia científica en ciencias sociales en castellano.

Esta investigación utiliza su propia clasificación de las disciplinas del análisis de las políticas públicas. Obviamente, el uso del *Journal Citation Reports* o del *SCImago Journal and Country Rank* habría resultado ciertamente más cómodo a la hora de realizar esta tarea. Sin embargo, la escasa presencia de las revistas en castellano no permitió recurrir a este método.

Asimismo, las subdisciplinas identificadas en la base de datos ECOSOC realizada por el Centro de Información y Documentación Científica (Cindoc) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas⁷ español no fueron útiles para el presente estudio.

La elección de las revistas que conforman la presente muestra está obviamente abierta a la crítica. No pretende ser ni la única posible ni necesariamente la mejor. Si seleccionar revistas que tratan el ámbito de las políticas públicas no fue excesivamente complejo, elegir las que mejor representarían a los profesionales españoles planteó más problemas. Para lidiar con esta dificultad añadida, se consideró que primero era inviable buscar los artículos de todos los investigadores españoles en políticas públicas en el océano de revistas anglosajonas, hispanófonas, francófonas o germanófonas que inundan el mercado. Por otro lado, se acordó que cualquier artículo —fuera cual fuese la procedencia de su autor— podía ser considerado como español si era publicado en una revista española ya que creaba un saber que recogía y difundía un medio de comunicación nacional para reinvertirlo en el sistema científico español.

La primera revista generalista seleccionada fue la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS),⁸ publicada por el Centro de Investigaciones Sociológicas desde 1978 y que aunque no contenga exclusivamente artículos de ciencia política, goza de gran prestigio entre los politólogos españoles.⁹ También se incluyó la *Revista de Estudios Políticos* (REP), publicada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (un ente tutelado por el Ministerio de Presidencia del Gobierno de España) desde 1978.¹⁰ Asimismo se decidió integrar la *Revista Española de Ciencia Política* (RECP) por ser el órgano oficial de la AECPA desde 1999. De la misma forma, se optó por analizar el contenido de la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP) lanzada en 1994 por el INAP, y de *Documentación Administrativa*

⁷ Dicha base forma parte de la base de datos ISOC, que recoge la producción científica publicada en revistas de ciencias sociales y humanidades editadas en España desde el año 1975.

⁸ Nueva versión de la *Revista Española de Opinión Pública*.

⁹ Siendo además una de las pocas revistas españolas indizadas en sociología.

¹⁰ La antigua fórmula se remonta a 1941.

(DA) —una de las pocas publicaciones dedicadas al estudio de la acción pública también publicada por el INAP desde 1975.¹¹

El análisis abarca un periodo de 35 años, desde 1975 hasta 2010. En total, el número de artículos cotejados (todos escogidos en la categoría “estudios” de la revistas, dejando de lado tanto las “notas de investigación” como las “notas y debate” y “recensiones”) se eleva a 3 098, entre los cuales se han identificado 209 publicaciones pertenecientes al ámbito de las políticas públicas. La selección de dichos artículos se realizó con base en los resúmenes descriptivos de los artículos en un primer momento, y sobre los textos completos en caso de dudas. Siguiendo la distinción elaborada por Jones (1977), se consideró que los artículos sobre políticas públicas eran los que cubrían el estudio de la puesta en la agenda, formulación, toma de decisión, implementación o evaluación de algún programa gubernamental. A pesar de su amplitud, esta definición permitió limitar el alcance de la muestra. El análisis se centró en cinco dimensiones básicas: el espacio editorial, la identidad de sus autores, los temas barajados, los métodos usados y las teorías en uso, que pasamos a describir a continuación.

EL ESPACIO EDITORIAL OCUPADO POR EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El espacio editorial hace mención al número total de artículos que tratan del APP, y que constituye un primer indicador del interés generado por este campo. Los resultados de este estudio demuestran que un conjunto de 209 artículos versa sobre el análisis de políticas públicas sobre un total de 3 098 artículos, lo que supone 7 por ciento de la producción total (según se aprecia en el cuadro 2).

Este porcentaje global esconde diferencias importantes, ya que no todas las revistas otorgan el mismo espacio editorial al análisis de las políticas públicas. La revista que contabiliza el mayor porcentaje de estudios sobre la

¹¹ Cabe señalar que en 2013 sólo la REIS y la REP estaban recogidas en el *Journal Citation Report*. El *SCImago Journal and Country Rank*, además de cubrir la REIS y la REP, también incluía a la RECP. Las revistas GAPP y DA se quedan fuera de las clasificaciones internacionales.

CUADRO 2. Revistas científicas que componen la muestra

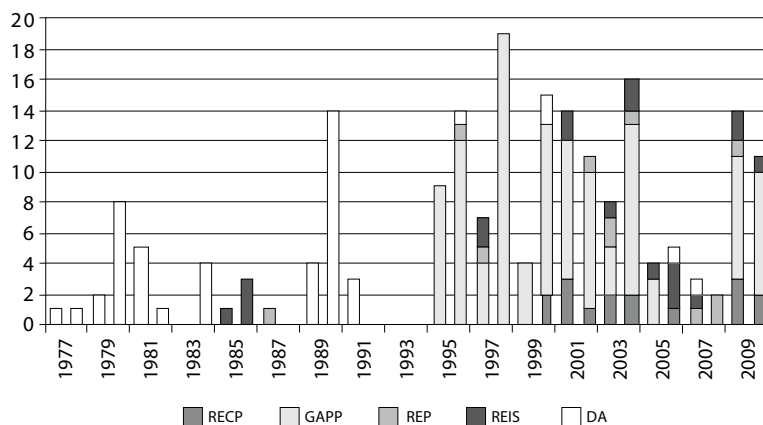
| | <i>Artículos políticas públicas</i> | <i>Porcentaje de columna</i> | <i>Total artículos</i> | <i>Porcentaje de fila</i> |
|--|---|----------------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| Documentación Administrativa | 47 | 23 | 865 | 5 |
| Gestión y Administración de Políticas Públicas | 114 | 55 | 297 | 38 |
| Revista Española de Ciencia Política | 16 | 8 | 145 | 11 |
| Revista Española de Investigaciones Sociológicas | 21 | 10 | 846 | 3 |
| Revista de Estudios Políticos | 11 | 5 | 945 | 1 |
| Total | 209 | 100 | 3 098 | 7 |

Fuente: Elaboración propia.

acción pública es la revista GAPP (38%), seguida de la RECP (11%), de DA (5%), de la REIS (3%) y de la REP (1%). Aunque a primera vista parezca que el factor determinante para explicar la gran proporción de artículos sobre APP sea la especialización de la revista GAPP en asuntos administrativos, otra variable clave puede ser la fecha de lanzamiento de las revistas. Tanto la revista GAPP como la RECP empezaron a ser publicadas en los años noventa, otorgando de inmediato un espacio editorial importante a las políticas públicas.

La distribución de estos artículos varía a lo largo del tiempo. Se encuentran artículos aislados que tratan reformas políticas sectoriales a partir del año 1977, a menudo obra de juristas, y publicados en revistas especializadas como DA. Sin embargo, el verdadero arranque de las políticas públicas tiene lugar sobre todo a partir de la segunda mitad de los años ochenta. Los datos muestran cómo la REIS adopta una postura pionera en esta materia al publicar un número apreciable de artículos de análisis de políticas públicas a partir de 1986-1987 (época durante la cual se publica un tercio de los artículos de la revista sobre políticas públicas). Otro conjunto importante de publicaciones aparece unos pocos años después en la revista GAPP, en 1996-1997. Desde entonces, los estudios sobre políticas públicas aparecen con frecuencia en todas las revistas estudiadas al menos una o dos veces al año (gráfica 1).

GRÁFICA 1. Histórico de publicaciones relativas al análisis de políticas públicas



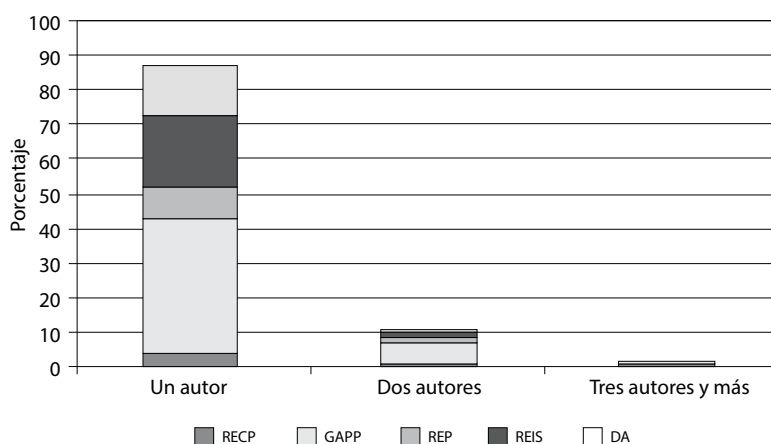
Fuente: Elaboración propia.

Todo ello permite pensar que desde la segunda mitad de los años ochenta el APP ha encontrado un hueco editorial en España.

LA IDENTIDAD INDIVIDUAL E INSTITUCIONAL DE LOS AUTORES

En el presente estudio no sólo tomamos a los autores como unidades de estudio sino a sus instituciones de referencia (universidades, centros de investigación, *think tanks* u órganos de gobierno). Por lo que se refiere a la vertiente individual, cabe señalar que el análisis de la identidad de los 223 autores de la muestra indica que una ínfima minoría ha publicado más de dos artículos sobre las políticas públicas en este conjunto de revistas, ya sea porque publican en otras revistas no contempladas en el estudio, ya sea porque trabajan en paralelo sobre temas ajenos al campo de la sociología de la acción pública. Hay que resaltar que estos autores “reincidentes” sólo han redactado 15 por ciento del total de los artículos sobre políticas públicas de la muestra. Este dato significa que el campo editorial del APP sigue siendo un campo abierto exento de monopolios.

GRÁFICA 2. Número de autores por artículo por revista (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia.

Además, tal como aparece en la gráfica 2, la gran mayoría de los autores publica en solitario, ya que sólo 24 artículos de los 209 totales, es decir 11 por ciento, tienen dos autores, y tan sólo 4 por ciento cuenta con más de dos. No obstante, hay que reseñar que más de 80 por ciento de estas colaboraciones ha sido realizado a partir de la segunda mitad de los años noventa, principalmente en las dos revistas más recientes de la muestra: la RECP y la revista GAPP, así que la evolución hacia la coautoría estaría en marcha en este campo también, de acuerdo con la tendencia histórica de las revistas científicas de publicar un número creciente de artículos académicos contando con dos o más firmas —un hecho que formalizaría el paso de la “pequeña ciencia a la gran ciencia” (Price, 1980). Además, si se observa la tasa media de colaboraciones conjuntas en el campo de las ciencias sociales en general entre 1997 y el año 2000, aparece que la media se mantiene también en torno a 11 por ciento, lo que vendría a demostrar que 11 por ciento de colaboraciones observado en el campo del APP es un valor habitual (Gómez Caridad, Fernández y Villagrà, 2002).

Es más, según los análisis de Price y Beaver (1966, 1011), dichas colaboraciones podrían esconder grupos de trabajo transversales que no respetan

obligatoriamente las fronteras institucionales entre universidades y disciplinas: una de las vertientes del fenómeno conocido como colegios invisibles. Es el caso de los 24 grupos de autores identificados, cuyo tamaño oscila entre dos y seis autores. Sin embargo, es importante destacar que ninguno de esos colegios invisibles se repite a lo largo de la muestra, lo que denota una cierta fragilidad de los grupos de investigación. Esto significa que el campo del análisis de las políticas públicas sigue siendo un campo extremadamente fragmentado con costes de entrada y salida muy bajos, lo que favorece una importante rotación de la autoría.

Si se toman en cuenta las instituciones de referencia de los autores de la muestra, se observa una presencia importante de organizaciones extranjeras. Así pues, de los 223 autores identificados, 70 trabajan en universidades, centros de investigación o entes gubernamentales ubicados fuera de España. Con casi un tercio (31%) de autores pertenecientes a instituciones extranjeras; el APP es sin lugar a dudas una disciplina muy abierta a la influencia extranjera, y en particular a la influencia europea;¹² 63 por ciento de los autores extranjeros trabaja en países europeos mientras que 34 por ciento de los autores extranjeros restantes proviene de América (Estados Unidos con 12 autores, Argentina con cinco autores, Canadá con tres autores, México con dos autores, Brasil y Venezuela con un autor cada uno). Finalmente, un solo autor de la muestra proviene de una universidad asiática (Bangladesh). Las revistas que más han contribuido a la internacionalización de la materia son publicaciones especializadas: la revista GAPP, que engloba 56 por ciento de los autores extranjeros de la muestra y DA, con 32 por ciento de autores de otros países. Históricamente hablando, sin ser los únicos responsables de la importación del APP en España (mayoritariamente realizada por los propios autores españoles), hay que reconocer que los autores extranjeros están muy presentes desde el principio del proceso de institucionalización de este campo científico en los años ochenta, lo que denota cierta porosidad en este campo científico.

¹² Harguindéguy y Canton (2009) han demostrado que esta cifra apenas alcanzaba 26 por ciento en Francia.

MAPA 1. Distribución geográfica de los artículos sobre análisis de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a los 153 autores españoles analizados, cabe decir que sus instituciones de referencia se ubican principalmente en Madrid y en Barcelona (mapa 1). Madrid concentra 47 por ciento de los autores de la muestra, seguida de los autores con sede en Barcelona (24%), siendo el resto de procedencias mucho menos importantes.

Entre las entidades más productivas destacan las diferentes instituciones que componen el gobierno central (ministerios, gabinetes y administraciones) que agrupan a 19 por ciento de los autores, seguidos de la Universidad Complutense que alberga a 12 por ciento. A continuación se encuentran las universidades de Barcelona y de Santiago de Compostela (6% de los autores cada una), la Universidad Autónoma de Barcelona (5% de los autores), la Universidad Pompeu Fabra (4% de los autores), la Universidad Autónoma de Madrid, la Universidad Carlos III y la Universidad Rey Jaime

I de Castellón, la Universidad del País Vasco, El Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla y la Universidad Nacional de Educación a Distancia (3% de los autores cada una). En resumen, por una parte el duopolio Madrid-Barcelona domina la producción científica en el ámbito de las políticas públicas. Por otra parte, el desfase productivo entre Madrid y Barcelona se debe a la presencia de órganos político-administrativos centrales en la capital, lugar de trabajo de muchos autores de la muestra. Dicho de paso, esta importante presencia de “profesionales” de la política y la administración en las publicaciones sobre políticas públicas no es de extrañar si se considera que se trata de una materia a caballo entre la academia y la práctica gubernamental.

LOS PRINCIPALES TEMAS ABORDADOS

Entre los temas tratados con más frecuencia por las investigaciones en políticas públicas, destacan las políticas sociales, que alcanzan 23 por ciento de los artículos revisados y que tratan campos como la salud, la educación básica, el empleo o la vivienda. Le siguen por su importancia los estudios sobre la administración pública, con 14 por ciento de la muestra, y los análisis sobre la teoría de las políticas públicas (12%). Esta lista incluye también los estudios sobre la descentralización y el proceso autonómico, que suponen 11 por ciento de los artículos, los estudios urbanos (9%), las políticas macroeconómicas (industria, agricultura, terciario, transporte, energía) (8%), las relaciones internacionales (6%), los asuntos relacionados con el medio ambiente (5%), policía y defensa (3%), la inversión en I+D+i y la enseñanza universitaria (3%), la inmigración y la integración de las minorías extranjeras (2%), las políticas de género (2%) y las políticas de participación ciudadana a escala local (1%).

El cuadro 3 refleja la división temática entre las revistas analizadas. La RECP se centra en buena medida en el estudio de las políticas sociales (38%), seguido de la I+D+i, de la descentralización, de las políticas de género y relacionadas con el entorno urbano (13% y 12%, respectivamente). Por su parte, la REP insiste más en asuntos de políticas públicas internacio-

CUADRO 3. Temas de los artículos por revista científica (porcentaje)

| | <i>DA</i> | <i>GAPP</i> | <i>RECP</i> | <i>REIS</i> | <i>REP</i> | <i>Total</i> |
|--|-----------|-------------|-------------|-------------|------------|--------------|
| Administración | 6 | 20 | 5 | 0 | 0 | 14 |
| Descentralización | 21 | 9 | 13 | 0 | 9 | 11 |
| Género | 0 | 1 | 13 | 5 | 0 | 2 |
| Inmigración | 0 | 2 | 0 | 14 | 0 | 2 |
| Innovación, desarrollo y universidades | 0 | 4 | 13 | 0 | 0 | 3 |
| Políticas macroeconómicas | 30 | 2 | 0 | 0 | 9 | 8 |
| Medio ambiente | 6 | 4 | 0 | 5 | 9 | 5 |
| Policía y defensa | 2 | 2 | 0 | 14 | 9 | 3 |
| Relaciones internacionales | 2 | 6 | 6 | 0 | 27 | 6 |
| Políticas sociales | 6 | 24 | 38 | 52 | 18 | 23 |
| Teoría | 23 | 10 | 0 | 5 | 18 | 12 |
| Políticas urbanas | 2 | 13 | 12 | 4 | 0 | 9 |
| Participación ciudadana | 0 | 5 | 2 | 1 | 0 | 1 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Elaboración propia.

nales (27%), en la teoría de las políticas públicas (18%) y en políticas sociales (18%). La REIS aborda principalmente asuntos relacionados con las políticas sociales (52%), la policía y la defensa (14%) y la inmigración (14%). La revista GAPP insiste principalmente en las políticas sociales (24%), en los asuntos administrativos (20%), y en las políticas urbanas (13%). Por el contrario, DA se centra ante todo en las políticas macroeconómicas (30%), en la propia teoría de las políticas públicas (24%) y en el proceso de descentralización (21%).

Desde una perspectiva longitudinal, esta división editorial parece evolucionar en función de las dinámicas que animan la agenda gubernamental, es decir en función de los sectores de acción pública clave para el gobierno del Estado. Así pues, en una primera fase (1975-1982), entre los temas pioneros tratados por las revistas de la muestra figuran las políticas sociales (las diferentes facetas del Estado de bienestar), la administración (modernización y reformas) y la descentralización (proceso autonómico). Más allá de

las inquietudes históricas de la democracia española vinculadas al proceso de transición y salida del franquismo, han ido apareciendo nuevas preocupaciones en la comunidad investigadora a partir de principios de los años noventa, como el medio ambiente y la inmigración. Más tarde, con el cambio de siglo, empezaron a destacar las relaciones internacionales, la participación ciudadana, las políticas de género y el I+D+i.

Otro elemento interesante: 43 por ciento de los artículos de la muestra incluye una vertiente europea o internacional y comparativa, lo que parece indicar una cierta apertura temática. Esta proporción parece contradecir parcialmente la creencia según la cual el APP en España —al igual que la ciencia política española en su conjunto— es un campo regido por una cultura académica que se podría calificar de “localista” (Colino *et al.*, 1994; Clifton, 2006). Esta apertura se concretó sobre todo a partir de la mitad de los años noventa en el conjunto de las revistas analizadas.

LOS MÉTODOS DEL APP

Vallès (1991) subraya que, al igual que en Italia, la tradición prescriptiva y antipositivista de los politólogos españoles limitó durante años el auge de una “verdadera ciencia”. Se puede probablemente atribuir esta postura intelectual al predominio histórico del derecho público en el campo de los estudios políticos y a una falta de formación en estadística de los autores. No obstante, al margen del eterno debate entre cualitativistas y cuantitativistas, los datos muestran que los métodos utilizados en los artículos revisados son mayoritariamente de orden cualitativo (entrevistas semiestructuradas, análisis cualitativo del discurso, observación participante): 72 por ciento de los artículos analizados utiliza métodos cualitativos, mientras que 7 por ciento usa métodos cuantitativos y 22 por ciento un enfoque mixto (cuadro 4).

Todas las revistas de la muestra privilegian el método cualitativo, lo que supone que el paso de la “ciencia de palabras a la ciencia de datos” (Berelson, 1960) no se ha completado todavía. No obstante, algunas dedican más espacio que otras a los métodos cuantitativos y mixtos. Entre todas, la RECP es la que concede más páginas a los análisis cuantitativos (13%) y

CUADRO 4. Métodos utilizados en las revistas científicas (porcentaje)

| | <i>Cualitativo</i> | <i>Cuantitativo</i> | <i>Mixto</i> | <i>Total</i> |
|--|--------------------|---------------------|--------------|--------------|
| Documentación Administrativa | 85 | 0 | 15 | 100 |
| Gestión y Administración de Políticas Públicas | 69 | 8 | 23 | 100 |
| Revista Española de Ciencia Política | 56 | 13 | 31 | 100 |
| Revista Española de Investigaciones Sociológicas | 67 | 10 | 24 | 100 |
| Revista de Estudios Políticos | 73 | 9 | 18 | 100 |
| Total | 72 | 7 | 22 | 100 |

Fuente: Elaboración propia.

mixtos (31%),¹³ seguida de la revista REIS, que practica también cierto pluralismo metodológico al publicar 10 por ciento de los artículos sobre APP en clave cuantitativa y 24 por ciento incluyendo métodos mixtos. En las demás revistas revisadas, los artículos cualitativos dominan de forma aplastante.

Con todo, existe cierta evolución de las prácticas en este campo, ya que los métodos cuantitativos han ido ocupando un nicho editorial creciente —aunque decididamente minoritario— desde el final de los años noventa. El ejemplo de la revista GAPP es probablemente el más claro al respecto, ya que se puede observar que el número de artículos cuantitativos y mixtos apenas llegaba a 10 por ciento del total de artículos sobre APP entre su creación y 1998, mientras que alcanzó 37 por ciento de 1999 a 2005. En este caso, existe un punto de inflexión claro a partir del número doble 13-14 (1999).

Los análisis cuantitativos y mixtos no son el monopolio de los autores extranjeros —presentes en menor proporción que en los estudios cualitativos— sino más bien de los autores españoles que provienen de centros madrileños (Complutense, Fundación Juan March, CSIC, Universidad Autónoma de Madrid, administraciones públicas del Estado) y barceloneses (Universidad de Barcelona, Universidad Pompeu Fabra y Universidad Au-

¹³ Pero considerando el tamaño reducido de esta categoría en concreto, estas cifras se tienen que manejar con cautela.

tónoma de Barcelona), lo que deja suponer que dichos centros disponen de formaciones específicas así como de más recursos para realizar estancias en el extranjero y atraer especialistas cuantitativistas como profesores invitados.

ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y TEORÍAS

Los diferentes enfoques teóricos identificados en la muestra demuestran que el análisis de la acción pública está básicamente dividido entre tres campos disciplinarios: el de la sociología y ciencia de la administración, el del derecho público (enfoque formal basado en la evolución de las normas legales vigentes) y el de la economía. Los autores pertenecientes al campo de la sociología y la ciencia de la administración son claramente los más numerosos (78%), mientras que los juristas y economistas representan respectivamente 18 por ciento y 4 por ciento de los enfoques analizados, con mayor salida en las revistas especializadas GAPP y DA.

Casi 39 por ciento de los artículos analizados adopta una postura pragmática —también llamada enfoque “laico” por Gomá y Subirats (1998)— que consiste en utilizar herramientas teóricas sin necesidad de importar una teoría entera. En paralelo a este enfoque empirista se encuentran los enfoques más relevantes que han marcado la evolución de esta subdisciplina en el resto del mundo. Entre las más populares destacan el análisis formal de la elección racional (16%), el neoinstitucionalismo (8%, sobre todo en su vertiente histórica, muy utilizada para analizar las políticas sociales), el análisis en términos de redes (5%), la gobernanza multi-nivel (5%), el enfoque comparativo (4%) y de forma residual los estudios basados en el modelo de equilibrio puntual, en las coaliciones de expertos, en la teoría del capital social, en las narraciones, en el neocorporativismo o en los referenciales de acción pública. Todo ello tendería a demostrar cierta inclinación hacia los modelos de racionalidad limitada y también al eclecticismo teórico.

Este pluralismo de los enfoques se ha incrementado considerablemente en los últimos años. De esta forma, mientras se mantenía el enfoque “laico” como línea principal de investigación hasta la primera mitad de los años

noventa, las teorías que forman parte del *mainstream* internacional han sido integradas poco a poco a partir de entonces en la producción nacional. Recientemente, el principio de los años 2000 ha presenciado la aparición de nuevos enfoques, como los basados en las teorías de la justicia (sobre todo la vertiente desarrollada por Amartya Sen), en el análisis histórico de las políticas públicas (por ejemplo recurriendo a autores como Skinner), o en el análisis de los movimientos sociales como proveedores de acción pública (y en el marco sincrético establecido por McAdam, Tilly y Tarrow a principios de los años noventa).

Los datos no muestran ninguna correlación significativa entre el país de origen de los autores y los enfoques adoptados. Esto significa probablemente que la introducción de enfoques extranjeros ha sido realizada por autores nacionales y no por sus homólogos extranjeros. Ello deja suponer una vez más que buena parte de los autores españoles siguen de cerca la actualidad académica internacional de su campo de investigación. Del mismo modo, no se puede imputar una determinada teoría a un centro de investigación concreto. De hecho, existen varios casos de autores que cambian de enfoque cuando cambian de objeto de investigación, lo que parece indicar cierto pragmatismo académico. Quizá se pueda imputar este comportamiento al menor grado de competitividad del campo politológico español respecto a otros casos como el de Estados Unidos, donde un autor tiende a defender sus teorías a capa y espada para conseguir recursos y establecer su reputación (Sabatier, 1991).

CONCLUSIONES

El campo del APP español empezó su proceso de institucionalización durante el tardofranquismo, después de una larga fase de gestación intelectual. Inicialmente basado en un enfoque gerencialista-apolítico para monitorear la administración del régimen, el análisis de las políticas públicas fue ganando peso en el seno de la aún rudimentaria ciencia de la administración española de los años setenta. En este sentido, la creación de un campo autónomo de ciencia política y de la administración libre del poder ejercido

por el derecho a partir de 1984 ayudó a establecer la sociología de la acción pública como un área independiente y con perspectivas de desarrollo tanto en el ámbito de la investigación como en los currículos docentes.

El APP en España sigue siendo hoy en día una disciplina minoritaria e importada de forma tardía pero que ocupa un espacio editorial que ha crecido de forma significativa desde los años setenta. Se trata de un nicho académico relativamente dinámico y abierto, exento de grandes monopolios constituidos por centros de investigación, pero con una importante concentración de los medios de producción del saber en Madrid y Barcelona a través de autores y centros especializados en el campo del APP.

La evolución de los temas tratados parece confirmar este dinamismo, ya que en paralelo con las preocupaciones estructurales de la democracia española (Estado de bienestar, reforma de la administración y proceso autonómico) han ido apareciendo varias olas temáticas, como el medio ambiente, la vivienda y la inmigración en los años noventa y las políticas de género, las relaciones internacionales, el I+D+i y la participación ciudadana en los años 2000, todo ello en clave parcialmente comparativa.

Si los métodos privilegiados por los autores españoles siguen siendo mayoritariamente cualitativos, se ha podido identificar cierta difusión de los métodos cuantitativos y enfoques mixtos a partir de la segunda mitad de los años noventa. De la misma forma, si el enfoque teórico pragmático desarrollado en España sigue dominando, el APP no escapa a la atracción de las teorías difundidas en el ámbito internacional.

Ahora bien, volviendo a la pregunta inicial de este artículo, el *policy analysis* en España ya no es una disciplina emergente sino una materia académica consolidada que ha conseguido varios logros en términos de creación de planes de estudio, centros de investigación o de lanzamiento de revistas especializadas; sin embargo, este campo sufre varios sesgos estructurales que han favorecido un crecimiento heterogéneo. Los resultados obtenidos (en términos de volumen, temas, métodos y teorías) parecen desdibujar los contornos de dos polos. Por un lado un núcleo central muy profesionalizado de investigadores punteros ubicados en centros especializados en grandes ciudades que pueden competir fuera de España y partici-

pan del *mainstream* internacional. Por otro lado, se puede observar una periferia donde se practica un tipo de APP mucho más “parroquial”, de tono periodístico y con pocos medios, que sigue con dificultad la estela del primero. En este sentido, esta doble configuración encaja bien con la descripción de otros casos de democracias de la tercera ola donde el fortalecimiento del Estado sigue siendo un proceso vigente (Arellano Gault, 2014, 7-12).

Esta dualización del campo del APP tiene raíces históricas complejas. Mientras algunos emprendedores académicos supieron aprovechar el crecimiento del APP importando esta disciplina a España —en gran parte por su conocimiento del inglés— la mayoría de los actores de este campo se limitaron a esperar las traducciones de las obras al castellano, con el lógico desfase temporal que este proceso conllevaba (Bourdieu, 2002). Lo mismo se podría decir del dominio ejercido por el derecho, y cuyo poder ha tardado mucho en disiparse en beneficio de una aproximación más sociológica de la acción pública (Molina y Colino, 2000). El acceso asimétrico a las fuentes de financiación desempeñó también un papel; la localización de un centro de investigación en una capital (en este caso Madrid o Barcelona) es un hecho que favoreció sin lugar a dudas su visibilidad y viabilidad (Fernández Ribas y Catalán, 2012). Por último, la falta de tradición de evaluación de las políticas públicas por parte de la propia administración pública probablemente ha limitado el auge de la investigación sobre este tema (Smith, 1999). En estas condiciones de fragilidad, sólo cabe esperar que los recortes en el presupuesto de las ciencias sociales impuestos por la crisis de 2008 no nivelen los dos polos del APP hacia abajo. ☒

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.) (1996), *Antologías de política pública*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2004), “Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México: Un estudio introductorio”, *Sociológica*, 19(54), pp. 15-37.
- Almond, Gabriel (1996), “Political Science: The History of the Disci-

- pline”, en Richard Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, pp. 50-96.
- Arellano Gault, David (2014), “Introducción: La enseñanza de la evaluación de políticas públicas”, en Alejandra Ríos Cázares (ed.), *La evaluación de políticas públicas en América Latina: Métodos y propuestas docentes*, México, CIDE-Centro CLEAR, pp. 7-12.
- Baena del Alcázar, Miguel (1968), *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, Madrid, Centro de Estudios Políticos.
- ____ (1985), *Curso de ciencia de la administración*, Madrid, Tecnos.
- Ballart, Xavier (1992), *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Bardach, Eugene (1998), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, México, CIDE.
- Bellers, Jürgen (ed.) (1990), *Politikwissenschaft in Europa*, Münster, Lit Verlag.
- Beltrán, Miguel (1964), “Datos para el estudio de los funcionarios públicos en España”, *Documentación Administrativa*, 83, pp. 123-158.
- Bennett, Andre, Aharon Barth y Kenneth R. Rutherford (2003), “Do we Preach What we Practice? A Survey of Methods in Political Science Journals and Curricula”, *PS: Political Science and Politics*, 36(3), pp. 373-378.
- Berelson, Bernard R. (1960), *Graduate Education in the United States*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Billordo, Libia (2005), “Publishing in French Political Science Journals: An Inventory of Methods and Sub-fields”, *French Politics*, 3(2), pp. 178-186.
- Bobrow, Davis B., Heinz Eulau, Martin Landau, Charles O. Jones y Robert Axelrod (1977), “The Place of Policy Analysis in Political Science: Five Perspectives”, *American Journal of Political Science*, 21(2), pp. 415-433.

- BOE (Boletín Oficial del Estado) (2008), “Resolución de 26 de junio de 2008, de la Secretaría General del Consejo de Coordinación Universitaria, por la que se publica la relación de los programas oficiales de postgrado, y de sus correspondientes títulos, ofrecidos por las universidades para el curso 2008-2009”, 165, 9 de julio, pp. 30186-30247, Madrid, disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2008-11699/
- Bordons, María y María Ángeles Zulueta (1999), “Evaluación de la actividad científica a través de indicadores bibliométricos”, *Revista Española de Cardiología*, 52, pp. 790-800.
- Bourdieu, Pierre (1976), “Le champ scientifique”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 2(2-3), pp. 88-104.
- ____ (2002), “Les conditions sociales de la circulation internationale des idées”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 145(1), pp. 3-8.
- Brugué, Quim y Ricard Gomá (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2000), “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México: Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”, *Gestión y Política Pública*, IX(2), pp. 189-229.
- Cazorla Pérez, José (2002), “La escuela mudéjar: Evocación de una experiencia personal de tres décadas (1950-1980)”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 100, pp. 39-59.
- Clark, Terry N. (1972), “Les étapes de l’institutionnalisation scientifique”, *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 24(4), pp. 699-713.
- Clifton, Judith (2006), “Political Science in Spain: What Hope for ‘Young’ Professionals?”, *European Political Science*, 5, pp. 235-244.
- Colino Cámara, César, Irene Delgado Sotillos y Lourdes Nietos López (1994), “Political Studies in Spain”, *European Journal of Political Research*, 25(4), pp. 527-536.
- Cortés, Sergio (2008), “El análisis de las políticas públicas en Alemania: Desarrollo y perspectivas”, *Ciencia Política*, 5, pp. 96-113.
- Cotarelo, Ramón (1994), “La ciencia política en España”, en Ramón Co-

- tarelo (ed.), *Las ciencias sociales en España: Ciencia política y de la administración*, Madrid, Editorial Complutense.
- Coupé, Tom (2003), "Revealed Preferences: Worldwide Rankings of Economists and Economics Departments, 1969-2000", *Journal of the European Economic Association*, 1(4), pp. 431-453.
- Daalder, Hans (ed.) (1997), *Comparative European Politics: The Story of a Profession*, Londres, Pinter.
- Davis, Charles y Thomas Eisemon (1989), "Mainstream and Non-mainstream Scientific Literature in Four Peripheral Asian Scientific Communities", *Scientometrics*, 15, pp. 215-239.
- Dente, Bruno y Joan Subirats (2014), *Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Madrid, Ariel.
- Documentación Administrativa* (1991), "Número especial: Las políticas públicas", núm. 224-225.
- Dusansky, Richard y Clayton J. Vernon (1998), "Rankings of U.S. Economics Departments", *Journal of Economic Perspectives*, 12(1), pp. 157-170.
- Easton, David, John Gunnell y Michael B. Stein (eds.) (1991), *The Development of Political Science*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Etherington, John y Francesc Morata (2002), "The Current State of Political Science in Spain", en Hans-Dieter Klingemann (ed.), *The State of Political Science in Western Europe*, Berlín, Sigma.
- European Journal of Political Research* (1991), "Special Issue: European Political Science", 20.
- Extremeno, Ana (2003), "Análisis de la producción científica española en ciencia política a través de la base de datos Ecosoc", *Documentación de las Ciencias de la Información*, 26, pp. 295-312.
- Favre, Pierre (1985), "Histoire de la science politique", en Madeleine Grawitz y Jean Leca (eds.), *Traité de science politique*, t. 1, París, Presses Universitaires de France.
- Fernández Ribas, Andrea y Pablo Catalán (2012), "Apoyo público a la innovación desde diferentes niveles de gobierno", en Luis Sanz Menéndez

- y Laura Cruz Castro (eds.), *Análisis sobre ciencia e innovación en España*, Madrid, Fecyt.
- Fontaine, Joseph (1996), "Public Policy Analysis in France: Transformation and Theory", *Journal of European Public Policy*, 9(3), pp. 481-498.
- Fraile, Pedro (1998), "Putting Order into the Cities: The Evolution of 'Policy Science' in Eighteenth-century Spain", *Urban History*, 25(1), pp. 22-35.
- Garand, James C. y Kristy Graddy (1999), "Ranking Political Science Departments: Do Publications Matter?", *PS: Political Science and Politics*, 32(1), pp. 113-116.
- García de Enterría, Eduardo (1972), *La administración española*, Madrid, Alianza Editorial.
- Gomá, Ricard y Joan Subirats (1998), *Políticas públicas en España*, Barcelona, Ariel.
- Gómez Caridad, Isabel, María Teresa Fernández y Ángel Villagrà (2002), *Indicadores de I+D en la Comunidad de Madrid*, Madrid, disponible en: <http://www.madridmasd.org/> [fecha de consulta: 28 de mayo de 2016].
- Goodson, Larry P., Bradford Dillman y Anil Hira (1999), "Ranking the Presses: Political Scientists' Evaluations of Publisher Quality", *PS: Political Science and Politics*, 32(2), pp. 257-262.
- Google Scholar (2014), *Google Académico*, disponible en: <http://scholar.google.es> [fecha de consulta: 14 de abril de 2014].
- Gottraux, Philippe, Pierre Antoine Schorderet y Bernard Voutat (2000), *La science politique en Suisse: Genèse, émergence et perspectives d'une discipline scientifique*, Lausana, Réalités Sociales.
- Grau, Mireia y Araceli Mateos (eds.) (2002), *Análisis de políticas públicas en España: Enfoques y casos*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Grupo de Evaluación de la Ciencia y de la Comunicación Científica de la Universidad de Granada (2009), disponible en: <http://ec3.ugr.es/> [fecha de consulta: 28 de mayo de 2016].
- Gunther, Richard (1980), *Public Policy in a No-party State: Spanish Planning in the Twilight of the Franquist Era*, Berkeley, University of California Press.
- Gunther, Richard, José Ramon Montero y Joan Botella (2004), *Democracy in Modern Spain*, New Haven, Yale University Press.

- Hagopian, Frances y Scott Mainwaring (2005), *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Harguindéguy, Jean-Baptiste (2013), *Análisis de políticas públicas*, Madrid, Tecnos.
- Harguindéguy, Jean-Baptiste y Joan Canton (2009), "Is French Policy Analysis in Crisis? A First Critical Appraisal", *European Political Science*, 8, pp. 90-103.
- Hascher, William (1986), "The Evolution of the Policy Sciences: Understanding the Rise and Avoiding the Fall", *Journal of Policy Analysis and Management*, 5(2), pp. 365-373.
- Hayward, Jack, Brian Barry y Archie Brown (eds.) (1999), *The British Study of Politics in the Twentieth Century*, Oxford, Oxford University Press.
- Heilbron, Johan (2002), "La bibliométrie, genèse et usages", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 141-142, pp. 78-79.
- Hix, Simon (2004), "A Global Ranking of Political Science Departments", *Political Studies Review*, 2, pp. 293-313.
- Información Comercial Española* (1977), "Número especial: La burocracia española", núm. 522.
- Jensen, Mads Dagnis y Peter Marcus Kristensen (2013), "The Elephant in the Room: Mapping the Latent Communication Pattern in European Union Studies", *Journal of European Public Policy*, 20(1), pp. 1-20.
- Jerez Mir, Miguel (1999), *Ciencia política: Un balance de fin de siglo*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- _____ (2002), "La constitution de la science politique espagnole", *Pôle Sud*, 16, pp. 157-171.
- Jones, Charles O. (1977), *An Introduction to the Study of Public Policy*, North Scituate, Duxbury Press.
- Klingemann, Hans-Dieter (2002), *The State of Political Science in Western Europe*, Berlín, Sigma.
- Kuhn, Thomas (1962), *The Structure of Scientific Revolution*, Chicago, Chicago University Press.
- Lane, Julia y Dan Black (2012), "Overview of the Science of Science Policy

- Symposium”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 31(3), pp. 598-600.
- Largent, Mark y Julia Lane (2012), “Star Metrics and the Science of Science Policy”, *Review of Policy Research*, 29(3), pp. 431-438.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès (2007), *Sociología de la acción pública*, México, El Colegio de México.
- Linz, Juan y Amando de Miguel (1966), *Los empresarios ante el poder público: El liderazgo y los grupos de intereses en el empresariado español*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- López, Pedro, y Ángel Villagrà (2002), “Estudio bibliométrico de la Revista Española de Investigaciones Sociológicas (1978-2002)”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 100(2), pp. 277-293.
- Majone, Giandomenico (1997), *Argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Marsilio, Marta, Giulia Cappellaro y Corrado Cuccurullo (2011), “The Intellectual Structure of Research into PPPs. A Bibliometric Analysis”, *Public Management Review*, 13(6), pp. 763-782.
- Martinelli, José María (2002), *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, México, Plaza y Valdés.
- May, Peter J. (1986), “Politics and Policy Analysis”, *Political Science Quarterly*, 101(1), pp. 109-125.
- McCormick, James M. y Tom W. Rice (2001), “Graduate Training and Research Productivity in the 1990s: A Look at Who Publishes”, *PS: Political Science and Politics*, 34 (3), pp. 675-680.
- Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Molina, Ignacio y César Colino (2000), “Teaching Public Administration in Spain: A Review Article”, *Public Administration*, 78(1), pp. 234-240.
- Morata, Francesc (2000), *Políticas públicas en la Unión Europea*, Barcelona, Ariel.
- Moya, Carlos (1972), *Burocracia y sociedad industrial*, Madrid, Edicusa.
- Olías de Lima Gete, Blanca (1977), “La ciencia de la administración en España”, *Documentación Administrativa*, 176, pp. 91-110.

- Osca Lluch, Julia y María Elena Mateo Marquina (2003), “Difusión de las revistas españolas de ciencias sociales y humanidades: Acercamiento bibliométrico”, *Revista General de Información y Documentación*, 13(1), pp. 113-132.
- Parsons, Wayne (2009), *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*, México, Flacso México.
- Pérez Sánchez, Margarita (ed.) (2005), *Análisis de políticas públicas*, Granada, Editorial Universidad de Granada.
- Price, John de Solla (1980), “Ciencia y tecnología: Distinciones e interrelaciones”, en Barry Barnes (ed.), *Estudios sobre sociología de la ciencia*, Madrid, Alianza Editorial.
- Price, John de Solla y Donald Beaver (1966), “Collaboration in an Invisible College”, *American Psychologist*, 21, pp. 1011-1018.
- PS: *Political Science and Politics* (1996), “Special Issue: Department Ranking: Much Ado About Something?”, 29(2).
- Quermonne, Jean-Louis (ed.) (2009), *Political Science in Europe: Education, Co-operation, Prospects: Report on the State of the Discipline in Europe*, París, disponible en: <http://www.epsnet.org/publications/> [fecha de consulta: 28 de mayo de 2016].
- Ramió, Carles (2014), *Manual para los atribulados profesores universitarios: Guía de supervivencia*, Barcelona, Catarata.
- Ribes Leiva, Alberto (2008), “Conocer a los que conocen: Sociologías de las sociologías”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 121, pp. 55-80.
- Rice, Tom W., James M. McCormick y Benjamin D. Bergmann (2002), “Graduate Training, Current Affiliation and Publishing Books in Political Science”, *PS: Political Science and Politics*, 35(4), pp. 751-755.
- Rose, Richard (1990), “Institutionalizing Professional Political Science in Europe: a Dynamic Model”, *European Journal of Political Research*, 18, pp. 581-603.
- Ruiz Sánchez, Carlos (1996), *Manual para la elaboración de políticas públicas*, México, Plaza y Valdés.
- Sabatier, Paul (1991), “Toward Better Theories of the Policy Process”, *PS: Political Science and Politics*, 24(2), pp. 147-156.

- Sartori, Giovanni (2004), “¿Hacia dónde va la ciencia política?”, *Política y Gobierno*, XI(2), pp. 349-354.
- scImago (2007), *SJR-SCImago Journal & Country Rank*, disponible en: <http://www.scimagojr.com> [fecha de consulta: 12 de abril de 2013].
- Selznick, Peter (1949), *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, University of California Press.
- Sigelman, Lee (2006), “The Coevolution of American Political Science and the American Political Science Review”, *American Political Science Review*, 100(4), pp. 463-478.
- Smith, Andy (1999), “Public Policy Analysis in Contemporary France: Academic Approaches, Questions and Debates”, *Public Administration*, 77(1), pp. 111-131.
- Subirats, Joan (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- ____ (1994), “Los estudios de ciencia de la administración en España”, en Ramón Cotarelo (ed.), *Las ciencias sociales en España: Ciencia política y de la administración*, Madrid, Editorial Complutense.
- Subirats, Joan y Ricard Gomà (1997), “Políticas públicas en España (1976-1996): La economía política de la democratización”, *Gestión y Política Pública*, VI(1), pp. 391-419.
- Subirats, Joan, Frédéric Varone y Corinne Larrue (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Vallès, Josep Maria (1991), “Political Science in Spain, 1960-1990: The Unfinished History of its Coming of Age”, *European Journal of Political Research*, 20(3-4), pp. 431-444.
- Vogel, Rick (2014), “What Happened to the Public Organization? A Bibliometric Analysis of Public Administration and Organization Studies”, *The American Review of Public Administration*, 44(4), pp. 383-408.
- Wagner, Peter y Björn Wittrock (1991), “Analysing Social Science: On the Possibility of a Sociology of Social Science”, en Richard Wagner, Björn Wittrock y Rochard Whitley (eds.), *Discourse on Society: The Shaping of the Social Science Disciplines*, Dordrecht, Kluwer, pp. 3-22.

Jean-Baptiste Harguindéguy, es profesor contratado de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Es doctor en Ciencias Políticas y Sociales por el Instituto Universitario Europeo de Florencia. Ha trabajado en varias universidades y centros de investigación, como los Institutos de Estudios Políticos de Burdeos y Rennes, la Universidad de Montpellier-1, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en Madrid, la Universidad de Valencia y las universidades autónomas de Madrid y Barcelona. Sus temas de investigación están relacionados con la gobernanza territorial, la integración europea y las políticas públicas.

José M. Echavarren, es profesor contratado de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Es doctor en Sociología por la Universidad Pública de Navarra (con una tesis galardonada por el Ilustre Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología). Ha sido investigador en el Centro de Estudios Andaluces y Visiting Associate en la Universidad de York. Es investigador asociado de la Universidad Autónoma de Chile.