



COLECCIÓN APUNTES UNIVERSITARIOS

ANÁLISIS ECONÓMICO DE LAS POLÍTICAS SOCIOLABORALES

GRADO RELACIONES LABORALES Y RECURSOS HUMANOS

6 Créditos

Pillatoner
Tot en cartutxos de tinta i toners per a impresora

Pillaapuntes
Venda d'apunts universitaris i consumibles informàtics

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de la editorial.

Edita e imprime: PILLATONER SL

Autor: Raquel Jiménez Salas

C/ Ramón Llull, 45 bajo – 46021 – Valencia

Teléfono: 96 304 57 13

E-mail: pillatoner@yahoo.es

Fecha edición: Abril 2014

Prólogo

Pillatoner SL, es una empresa dedicada a la edición y venta de apuntes para universitarios. Somos una empresa joven que tiene por objetivo lograr dotar al estudiante universitario de un material de apoyo adicional a los ya existentes (manuales, asistencia a clase, material de reprografía, etc.)

Es por ello que recopilamos los apuntes de aquellos alumnos que asisten regularmente a clase, que completan sus apuntes con manuales, así como con conocimientos previos. Ofrecemos al estudiante, un resumen de lo más imprescindible de cada asignatura, con el fin de que sirva de material adicional (adicional porque sin conocimientos previos, difícilmente valdrá de algo esta compilación de apuntes), a los métodos ya existentes.

Esperemos que con esta colección, la vida universitaria se haga al estudiante más corta y fructífera. Suerte y a estudiar, que es el único método conocido (exceptuando las chuletas), de aprobar la carrera.

Temario

Tema 1. Marco general de las políticas sociolaborales

- Concepto e importancia de las políticas sociolaborales
- El contenido de las políticas sociolaborales: objetivos e instrumentos
- Los actores que intervienen y el papel que desempeñan
- El proceso de elaboración y sus etapas

Tema 2. Niveles de gobierno y coordinación de las políticas sociolaborales

- La teoría económica y la distribución de funciones entre niveles de gobierno
- La realidad en los países federales
- El caso español
- Globalización y políticas sociolaborales

Tema 3. Políticas de empleo

- Concepto, objetivos y tipos de políticas de empleo
- Las políticas de flexibilidad laboral
- Las políticas de reparto de trabajo
- Las políticas de protección por desempleo
- Las políticas laborales activas

Tema 4. La política económica y el empleo

- Crecimiento económico y empleo
- Políticas de fomento de sectores prioritarios
- Políticas macroeconómicas expansivas
- Competitividad, innovación tecnológica y empleo
- Los límites al crecimiento y el desarrollo sostenible

- Mercado de trabajo y política de empleo en la Unión Europea

Tema 5. Políticas de Seguridad Social. Pensiones

- Visión de conjunto del Estado del Bienestar
- Sistemas de Seguridad Social
- Características de los programas de Seguridad Social
- Formas de financiación de la Seguridad Social
- El debate en torno al turno de la Seguridad Social y su reforma

Tema 6. Políticas sanitarias y educativas

- Las razones de la intervención pública en la protección de la salud
- Formas de intervención de los poderes públicos en la sanidad
- El debate en torno a la reforma de la sanidad
- Las razones de la intervención pública en la educación
- Formas de intervención de los poderes públicos en la educación
- El debate sobre la financiación de la educación

Tema 7. Políticas contra la pobreza y la exclusión

- Conceptualización y medición de la pobreza y la exclusión social
- Incidencia y evolución de la pobreza y la exclusión social en España
- Factores desencadenantes de los procesos de exclusión social
- Las políticas contra la pobreza y la exclusión social

TEMA 1. MARCO GENERAL DE LAS POLÍTICAS SOCIO-LABORALES (PSL)

1. CONCEPTO E IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS SOCIO-LABORALES

Desde la perspectiva de la Economía la política pública se considera como la intervención deliberada de un gobierno en la actividad económica, con el objeto de conseguir ciertos fines u objetivos mediante la utilización de determinados medios o instrumentos.

Las políticas socio-laborales van referidas a la intervención del sector público en el ámbito laboral y social. Tratan, por un lado, sobre las políticas relacionadas con el mercado de trabajo (empleo, flexibilidad laboral, formación, jornada, etc.) y, por otro, sobre las que afectan directamente al bienestar social (pensiones, sanidad, educación, servicios sociales, políticas contra la pobreza, etc.).

Definición de la política pública socio-laboral

Es la regulación política de los conflictos sociales que se dan en el mercado de trabajo (visión restringida) y otros ámbitos (educación, servicios sociales, vivienda, salud...) Incluye:

- Políticas laborales
- Políticas socio-laborales activas (formación ocupacional) y pasivas (prestación por desempleo).
- Políticas sociales, educativas y sanitarias.
- Las políticas sociales y la redistribución de recursos: salud, vivienda, educación y asistencia a las personas.
- La interacción entre educación y mercado de trabajo. El principio de igualdad (del conocimiento). Políticas de equidad (becas, servicios públicos...) y políticas compensatorias (atención a grupos específicos: educación para adultos).

- Las políticas sanitarias y el objetivo de protección de la salud pública: atención primaria, hospitalaria y prestaciones farmacéuticas. La actividad laboral y la salud.

Marco introductorio del análisis

Evolución histórica y replanteamiento actual del papel del Estado

El papel que ha venido jugando el Estado en la economía ha cambiado con el tiempo, dependiendo de factores como las características de la economía y su grado de desarrollo, el marco político e institucional, o el paradigma teórico dominante.

Hasta mediados del S.XX la dimensión del papel del Estado en la economía es reducida. Tres acontecimientos son decisivos: la Revolución Rusa de 1917, la Gran Depresión de 1929 y la disolución de los imperios coloniales europeos tras la II GM.

Así, por ejemplo, a partir de la 2 guerra Mundial la combinación de un modelo de producción fordista, con la generalización del sufragio universal y el keynesianismo como paradigma teórico dominante, condujo a crecientes niveles de intervención del Estado en la economía y a la expansión del gasto público.

Por el contrario, desde finales de los años setenta del siglo pasado, la crisis del fordismo y el auge de los modelos de producción flexible, la economía neoclásica como paradigma dominante y la globalización han impulsado los procesos de desregulación, las privatizaciones, la disciplina fiscal y, en general, la menor intervención del Estado en la economía.

El debate sobre el papel a desarrollar por el Estado enfrenta dos modelos básicos: el Keynesiano (papel activo) frente al Schumpeteriano (dejar hacer al mercado). El modelo de Estado del Bienestar supone un crecimiento de la dimensión del Estado, dada la ampliación de funciones en las políticas públicas de contenidos socio-laborales y una reorientación de objetivos públicos (equidad vs la competitividad y el crecimiento).

Razones y limitaciones de la intervención pública

FALLOS DE MERCADO VS FALLOS DEL ESTADO

Perspectiva Neoliberal

Intervención limitada (la menor posible), transparente, neutra, y lo más automática posible (la mejor política es aquella que no existe). Desde esta corriente de pensamiento se reconoce que el Estado debe intervenir para crear y garantizar el marco institucional y ante los fallos de eficiencia del mercado (efectos externos, bienes públicos, mercados no competitivos y fallos de información, mercados incompletos).

Supuestos:

- Los individuos son los mejores jueces de sus propios intereses.
- El mercado es el mejor mecanismo de asignación de recursos, que premia el esfuerzo.
- Cualquier distorsión (intervención) genera ineficiencias.

Perspectiva Socialdemócrata

Los mercados son instituciones instrumentales y colectivamente se debe intervenir para reducir las desigualdades y promover comportamientos socialmente deseables.

Supuestos:

- Los individuos a veces no escogen lo que más les conviene.
- Los mercados por variadas razones funcionan de manera imperfecta y generan resultados injustos (fallos del mercado) que requieren ser corregidos.

El énfasis se traslada desde las intervenciones correctoras de los fallos de eficiencia (microeconómicas) propugnadas por los economistas neoclásicos a la aplicación de políticas a nivel macroeconómico. Políticas que tratan de impulsar la actividad económica (insuficiencia de demanda) a través del aumento del

gasto público, y/o la reducción de los impuestos y los tipos de interés (políticas expansivas).

Los procesos redistributivos encuentran una justificación al considerarse que las personas con menores niveles de renta destinan una mayor proporción de la misma al consumo. De este modo, un reparto más equitativo de la renta impulsará la demanda. Los programas de gasto público asistencial, los subsidios y las transferencias de renta poseen un importante potencial expansivo. En la economía keynesiana la estabilización (y el crecimiento) y la redistribución no son algo contradictorio sino complementario.

Los llamados "**fallos del mercado**" pueden ponerse de manifiesto, al menos, en tres conjuntos de problemas:

- **El propio ámbito de la eficiencia**

Los bienes públicos se caracterizan por el hecho de que su consumo por parte de una persona no restringe su consumo por parte del resto de la sociedad, no existiendo un precio individualizado a pagar por su disfrute. Bienes todos ellos que reportan un gran beneficio al conjunto de la sociedad, pero cuya producción no se determina adecuadamente a través del mercado.

La existencia de externalidades o efectos externos (cuando la producción o el consumo de un bien incide directamente sobre otras actividades económicas o sobre el bienestar de otros individuos) también puede implicar que se produzca una cantidad excesiva de unos bienes e insuficiente de otros si los costes y beneficios sociales no se reflejan en el sistema de precios. Entre los efectos externos de carácter negativo aparecen, por ejemplo, la contaminación y la inseguridad ciudadana; y entre las externalidades de carácter positivo, cabe mencionar la educación, la investigación tecnológica y la protección sanitaria.

Por último, en presencia de prácticas restrictivas de la competencia (monopolios, oligopolios, etc.), el mercado pierde casi siempre también sus propiedades de eficiencia (ya que las empresas pueden fijar unos precios por encima de los costes, provocando que los consumidores consigan una cantidad de bienes y servicios inferior a la alcanzable mediante la competencia), por lo que el Gobierno habrá de intervenir regulando las condiciones de mercado (bien controlando las tarifas o bien estableciendo leyes antimonopolio).

- **El ámbito de la distribución de la renta y la riqueza**

El funcionamiento del mercado no asegura la consecución de una distribución de la renta que se considere justa o deseable por parte de la sociedad. El mercado da lugar a una distribución de la renta de acuerdo a la productividad de los recursos aportados al proceso productivo, pero ello comporta generalmente grandes desigualdades (ocasionadas, en parte, por las diferentes dotaciones de recursos de los distintos individuos). Todo lo cual justifica la intervención de los poderes públicos con el fin de modificar la distribución de la renta entre los distintos grupos sociales o individuos (realizando determinados ajustes para alcanzar una distribución distinta de la que se produciría de una forma espontánea a través del mercado) y tratar de conciliar mejor los objetivos de eficiencia y equidad (garantizando un mínimo nivel de bienestar para todos los ciudadanos, promoviendo la igualdad de oportunidades, etc.).

- **El ámbito macroeconómico (relativo a la evolución cíclica de la economía)**

Desde el punto de vista keynesiano, no solo se producen fallos de eficiencia, la aparición de recesiones y desocupación, o alternativamente de un sobrecalentamiento de la economía, constituyen auténticos "fallos macroeconómicos" que reclaman la intervención de los poderes públicos en pro de la estabilidad económica. La actividad económica no evoluciona normalmente de manera regular o equilibrada, sino más bien de forma cíclica. La razón estriba en que el crecimiento económico depende de las decisiones de inversión tomadas individualmente por cada empresario en un contexto de incertidumbre y en función de las expectativas, sin que exista ninguna coordinación global. Ello provoca movimientos acumulativos al alza y a la baja de la inversión total, originando oscilaciones cíclicas en las principales macromagnitudes económicas (producción nacional, nivel de empleo, tasa de inflación, etc.). La economía privada tiende por sí misma al desequilibrio y la perspectiva de análisis se desplaza hacia el lado de la demanda. Por todo ello los gobiernos deben actuar con el fin de moderar las fluctuaciones excesivas.

Existen fines políticos (seguridad, libertad, igualdad) que perseguir: individualmente en vida privada / mercado y colectivamente en vida pública/estado/democracia. La **economía mixta es una solución satisfactoria**. Las políticas sociolaborales constituyen el núcleo fundamental de la política económica y absorben la mayor parte del gasto público en los países desarrollados. A su vez, la importancia que tiene el sector público en las llamadas economías de mercado o capitalistas es primordial. De hecho nos encontramos ante economías mixtas, donde el Estado interviene, ya sea mediante la regulación de las actividades privadas, a través de la empresa pública o con la política de ingresos y gastos (Hacienda Pública).

ARGUMENTOS A FAVOR DE LA ECONOMIA MIXTA			
Fallos del mercado	Políticas Públicas		
Inseguridad vital	Ordenación y Regulación	Estado de derecho: legislar y proteger	
Efectos externos y falta de bienes públicos (consumo no rival y no excluyente)	Asignación	Resolver efectos externos. Proveer bienes públicos: infraestructuras y equipamientos	
<i>LOS CIUDADANOS, LOS CIENTIFICOS SOCIALES Y LOS POLITICOS DEBATEN CON POSICIONES DIFERENTES SOBRE TODO A PARTIR DE AQUÍ</i>			
Ciclos económicos: inflación o desempleo	Estabilización	Presupuesto público (gobierno) y emisión de moneda (banco central) contra el ciclo a corto plazo	
Incertidumbre. Problemas en <i>capital</i> físico/humano/natural	Crecimiento y Desarrollo	<i>Derecha</i>	Estado mínimo
		<i>Centro Izquierda</i>	Políticas Públicas <i>activas</i>
<i>Injusticia social</i>	Competitividad	<i>Derecha</i>	Estado mínimo
		<i>Centro</i>	Estado del Bienestar
		<i>Izquierda</i>	Democracia <i>in extenso</i>
<i>Estabilidad política</i>	Redistribución y bienestar		

FALLOS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO	
Arbitrariedad políticos y funcionarios, presión de agentes interesados. ¿cómo interpretamos cuáles son los intereses colectivos?	
Políticas que desincentiven los comportamientos individuales.	
Modelos institucionalmente ineficientes.	

Ámbitos donde se producen los fallos de mercado	Funciones económicas de los poderes públicos	Fallos
ORDENACIÓN -Marco institucional y legal -Conflictos económicos y legales	POLÍTICA REGULADORA -Aprobación de leyes y normas -Arbitraje y regulación social	Normativas que encorseten a la evolución de la realidad
EFICIENCIA -Bienes públicos -Efectos externos -Restricciones a la competencia	POLÍTICA ASIGNATIVA. -Provisión de bienes públicos -Regulación de mercados -Defensa de la competencia. -Provisión de infraestructuras -Empresas públicas. -Políticas sectoriales	Errores en la previsión de oferta y demanda a medio y largo plazo. Subestimación de costes reales de las políticas asignativas
DISTRIBUCIÓN. -Grandes desigualdades -Situaciones de pobreza	POLÍTICA REDISTRIBUTIVA -Fiscalidad progresiva. -Provisión pública de bienes y servicios -Sistemas asistenciales -Sistema público de pensiones	Free riders (gorrones)
EVOLUCIÓN ECONÓMICA. - Fluctuaciones excesivas	POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN. -política macroeconómica y de apoyo al crecimiento	Errores de diagnóstico, previsión o instrumentación

PRINCIPALES FUNCIONES DEL ESTADO: BÁSICAS, INTERMEDIAS Y AVANZADAS

- *Funciones básicas del Estado:* son el suministro de los bienes públicos puros, como 1) la estabilidad económica, 2) la sanidad, 3) la seguridad, 4) la defensa de los derechos de propiedad, 5) la salubridad, 6) las carreteras y 7) la protección social de la capa social más desfavorecida. Ello no significa que en todos los Estados se cubran estas funciones. Muchos de ellos no lo hacen, ya que la delimitación de funciones depende de lo que socialmente se consensúe en cada lugar. Para conseguir un desarrollo sostenible, no sólo son importantes los objetivos económicos, ya que los objetivos sociales son primordiales.
- *Funciones intermedias del Estado:* 1) la regulación de monopolios, 2) la gestión de externalidades negativas (como la contaminación) y positivas (como la remodelación urbana), y 3) las políticas sociolaborales (básicamente, cuanto está relacionado con el sistema de protección social de garantía de rentas).
- *Funciones más avanzadas del Estado:* tienen que ver con sus políticas activas en todos sus campos de acción y en las políticas a favor de la coordinación entre la acción de diferentes niveles de gobierno.

TIPOLOGÍAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tabla 1.1. Clasificación de los tipos de políticas públicas

	Políticas con efectos directos sobre la conducta de los individuos	Políticas con efectos indirectos sobre la conducta de los individuos
Políticas que imponen obligaciones	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Políticas regulativas:</i> las reglas imponen obligaciones a los individuos. <i>Ejemplos:</i> el poder policial, la intervención gubernamental en la economía, la legislación en materia de salud pública o de seguridad industrial. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Políticas redistributivas:</i> las reglas imponen clasificaciones o estatus. <i>Ejemplos:</i> la política fiscal (impuesto de la renta progresivo), el sistema de la Seguridad Social.
Políticas que establecen poderes o privilegios	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Políticas distributivas:</i> las reglas confieren facilidades o privilegios a grupos concretos de la población. <i>Ejemplos:</i> subsidios, subvenciones hacia determinadas actividades. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Políticas constitutivas:</i> las reglas confieren poder y autoridad. <i>Ejemplos:</i> normativa que establece la separación de poderes en un Estado.

Fuente: T. Lowi (1970). "Decision making vs policy making: towards an antidote for technocracy". *Public Administration Review* (vol. 9, págs. 314-326).

La postura más extendida, como decíamos, es que hay sólidas razones para que el Estado intervenga en la economía. Pero eso no significa que las intervenciones que se llevan a cabo, ni por su volumen ni por la forma que adoptan, queden automáticamente justificadas.

Frente a la existencia de unos fallos del mercado, no cabe pensar ingenuamente que haya un "Estado benevolente" que vaya a resolver sin posibles perjuicios los distintos problemas. **Una interpretación más**

ponderada ha de reconocer tanto los fallos del mercado como los posibles fallos del Gobierno.

En consecuencia, **es preciso ponderar permanentemente los beneficios y los costes sociales de cualquier intervención pública en la actividad económica.**

2. EL CONTENIDO DE LAS POLÍTICAS SOCIO-LABORALES : OBJETIVO E INSTRUMENTOS

Objetivos e instrumentos

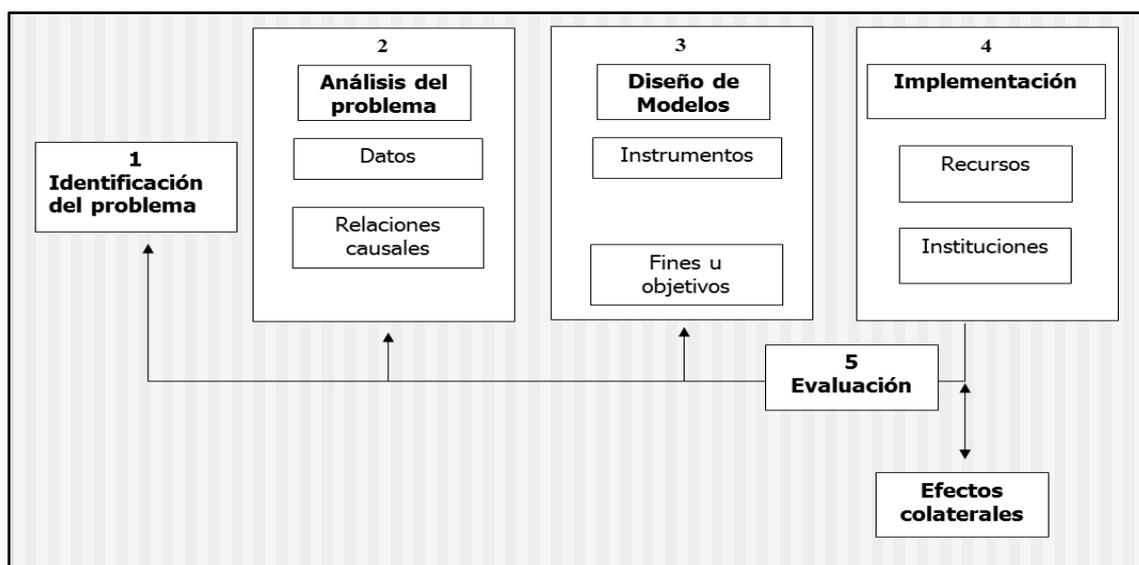
PRINCIPALES OBJETIVOS	PRINCIPALES INSTRUMENTOS
a) Principalmente coyunturales <ul style="list-style-type: none"> - Aumento del empleo. - Estabilidad de precios. - Mejora de la balanza de pagos 	a) De carácter más coyuntural <ul style="list-style-type: none"> - política fiscal - política monetaria. - política de comercio internacional y de tipo de cambio. - política de rentas.
b) Principalmente estructurales. <ul style="list-style-type: none"> - Crecimiento económico - Control del déficit público - Mejora en la distribución de la renta y la riqueza - Reducción de las disparidades regionales - Aumento de la competitividad - Desarrollo sostenible 	b) De carácter más estructural <ul style="list-style-type: none"> - Política industrial /tecnológica - Política agraria - Política de servicios - Políticas de ocupación y mercado de trabajo - Políticas regionales - Políticas de la competencia... - Otras nuevas políticas

El proceso de elaboración de las políticas públicas

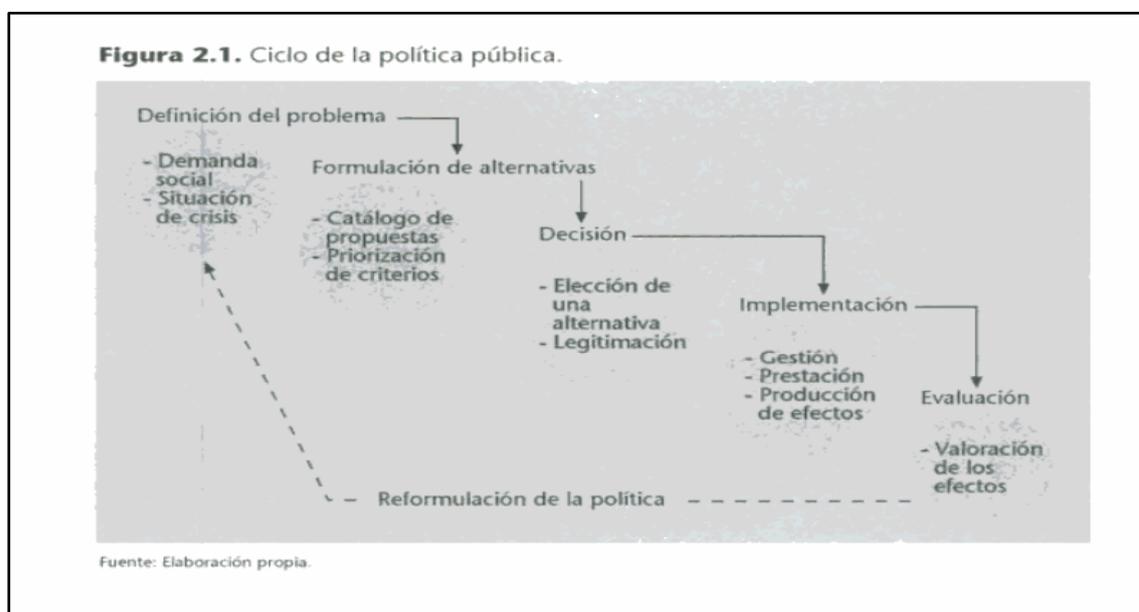
En cuanto a las etapas que sigue un proceso lógico de la elaboración de las políticas públicas, pueden distinguirse las siguientes:

- Identificación de los problemas. En su reconocimiento juegan un papel importante la información estadística disponible, los indicadores relevantes al respecto y los modelos de previsión
- Análisis-diagnóstico del problema (Datos + modelo), tratando de conocer las causas que los provocan, a partir de un modelo o una determinada interpretación de la realidad económica. Relaciones causales.
- Definición y concreción de los objetivos
- Diseño del modelo de intervención: consideración de posibles soluciones y alternativas. Diseño de las estrategias y medidas.
- Implementación. Ejecución de tales medidas tras las pertinentes consultas o el trámite que se requiera.
- Evaluación. Supervisión de la política económica aplicada (evaluando la misma a tenor de los objetivos perseguidos y los resultados alcanzados).

Cabe señalar que las tres primeras fases se hallan relacionadas con la definición y concreción de los objetivos, las dos siguientes con la selección de los instrumentos y su ejecución y la última con los resultados que la adopción de las medidas genera.



- El punto de partida lógico de la política económica lo constituye la **identificación de unos problemas** económicos (fruto de una evolución crítica de la economía o de unos sucesos imprevistos) o la voluntad de **modificar algunos aspectos** de la realidad económica (en función de una determinada visión sobre la misma).
- A partir de ahí, se definirán unos **objetivos** (que son las variables sobre las que se pretende incidir) y se utilizarán unos **instrumentos** (que son aquellas variables plausibles de manipular y cuyos efectos pueden repercutir sobre las variables objetivo).



- La política económica implica, así, una selección de objetivos y de instrumentos, y una adecuación de los segundos a los primeros, aunque no cabe establecer una separación tajante entre ambos grupos de variables.

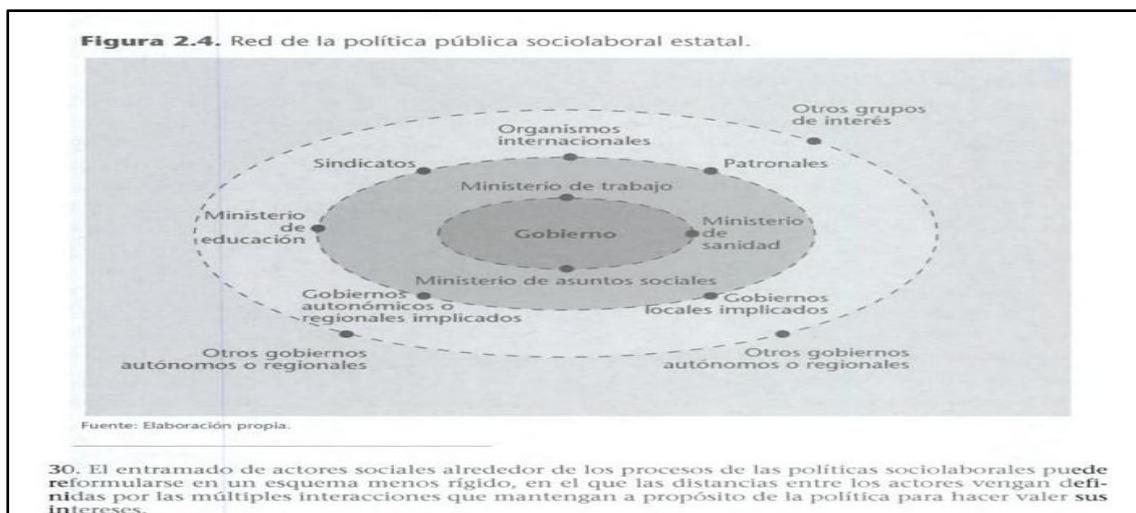
Un proceso de toma de decisiones como acaba de describirse, estructurado en etapas, puede dar lugar a la aparición de importantes retrasos temporales que reduzcan e incluso anulen la eficacia de las políticas públicas. El origen de tales desfases puede ser muy variado. Desde los procedentes del retraso en la publicación de la información estadística, que inciden en las fases de reconocimiento, a los que derivan de la elaboración y ejecución de las medidas (procesos parlamentarios, ejecución administrativa), pasando por el

tiempo que tardan los agentes en adaptar su conducta ante las medidas aplicadas y el que transcurre hasta que surten sus efectos sobre las variables finales.

Estos desfases suelen ser especialmente graves en el caso de la política económica coyuntural, pues la entrada en vigor efectiva de las medidas puede producirse cuando el ciclo económico ha cambiado en relación al momento en que se proyectaron, lo que provocara un agravamiento del problema económico que se pretendía corregir.

Desde una perspectiva realista es necesario enfatizar en el carácter dinámico de la realidad económica y social, así como del propio proceso de decisión. De forma que es posible que el proceso de formulación de las políticas no siempre se lleve a cabo mediante un proceso tan ordenado y racional. Pudiendo saltarse determinadas fases, superponer o alterarse el orden respecto a la secuencia anterior.

Los actores que intervienen



La transición del papel del Estado, desde posiciones liberales poco intervencionistas, hacia un modelo de Estado del bienestar intervencionista, en el que la Administración Pública asume nuevas competencias, hace que se asuma por parte de los gobiernos un rol importante de los intereses de los agentes sociales (particulares y públicos) que hacen posibles las políticas públicas. Los grupos de interés¹⁷ (agrupados organizativamente o no) dan apoyo a diferentes opciones políticas en función de los beneficios que les proporcionan las políticas concretas que ofrecen y gestionan las administraciones públicas. Los tres espacios de encuentro de los intereses sociales (las elecciones políticas, el ámbito de la producción y gestión de las políticas públicas y el entramado institucional de los gobiernos) son los tres campos de acción en los que se desarrolla el pluralismo democrático. Esos tres ámbitos contribuyen a componer una realidad pluralista y corporativa al mismo tiempo, donde los actores sociales se presentan alternativamente vinculados a diferentes relaciones y en dimensiones múltiples.

- **Redes de actores en las políticas socio-laborales.**

Existe una red de actores cuya acción es necesaria para lograr el éxito de las políticas públicas sociolaborales. La cooperación interadministrativa e interorganizativa resulta imprescindible para poder llevar a cabo una acción de política sociolaboral. Para ello se necesita la colaboración de las diferentes Administraciones públicas y los agentes sociales.

- La Administración local tiene que ponerse en situación de colaborar con el Gobierno Autonómico y el Central, con el fin de solicitar la promoción de las políticas y las iniciativas locales.
- La importancia de los actores locales se ha visto favorecida por el progresivo aumento de competencias asumidas por los ayuntamientos como prestadores de servicios y como responsables del suministro de nuevos servicios. Ante posibles solapamientos entre diferentes niveles de Gobierno, resulta esencial potenciar las vías de cooperación entre diferentes Administraciones y no derrochar recursos.

En ocasiones la cooperación nace de la voluntad de obtener recursos de un tercer ente (Comisión europea, etc.), o bien de la necesidad de aunar esfuerzos para conseguir el éxito de un proyecto (Juegos Olímpicos). Las formas de relación interadministrativas son muy variadas y comprenden (las subvenciones y transferencias financieras, los convenios, los consorcios, las sociedades mixtas, etc.)

- Además de las diferentes Administraciones es preciso considerar los agentes privados que también influyen en la definición de las políticas sociolaborales (especialmente, sindicatos y organizaciones de empresarios, entre otros).

En los países democráticos los principales protagonistas del proceso de decisión son el Gobierno y el Parlamento. Sin embargo, también participan los partidos políticos, el sistema burocrático, los organismos y empresas públicas o los grupos de interés.

En estos países, los individuos muestran sus preferencias a través del voto. Sin embargo, la voluntad de los electores está sometida a interferencias y restricciones, que pueden alterar significativamente la forma en que las preferencias llegan al proceso de toma de decisiones. Por ejemplo, los medios de comunicación ejercen un papel fundamental en la formación de la opinión pública, en la determinación de la agenda política y en las decisiones que se adoptan. Lo mismo podríamos decir de las distintas formas de regulación electoral que pueden producir resultados políticos diferentes para un mismo estado de preferencias manifestadas por los electores.

El **Parlamento** elabora y aprueba las leyes y controla la acción ejecutiva desarrollada por el **Gobierno**. Este último es el responsable principal del proceso de decisión aunque en algunos casos ha delegado una serie de funciones en otros organismos y empresas públicas. El caso más llamativo es la cesión de la política monetaria a los Bancos Centrales.

Los críticos enfatizan el déficit democrático que supone esa independencia (respecto al Gobierno y a otras instituciones como el parlamento) y argumentan que no debe existir ningún ámbito de decisión que escape a la soberanía popular. Se añade que también son complejos otros tipos de decisiones (política fiscal, por ejemplo) y se adoptan con control democrático y que la independencia es utilizada, a veces, para que la adopción de medidas impopulares no tenga un coste electoral, o para ocultar un alineamiento con los intereses de otro tipo de poderes (como los grandes grupos financieros). Los partidarios de esa independencia han centrado sus argumentos en la importancia de la credibilidad de estas decisiones para los agentes económicos que operan en los mercados internacionales, siendo conveniente, en este sentido, separarlas de los avatares y conflictos políticos cotidianos.

Las **estructuras administrativas del Estado (sistema burocrático)** también juegan un papel muy relevante en las políticas públicas. Este trasciende a una simple función de suministro e información para que el gobierno adopte las decisiones y a la mera ejecución de las políticas. En principio, se trata de una relación de agencias en la que el Gobierno delega en la Administración cierto poder de decisión para que se lleven a término los objetivos gubernamentales y se ejecuten sus decisiones. La relación entre

políticos y burócratas en ocasiones es difícil. Los burócratas poseen más y mejor información que los políticos y en ocasiones estos dependen de aquellos.

También destaca el papel de los **grupos de interés** (agrupaciones de individuos que tienen determinados intereses comunes y se organizan para defenderlos). Los más importantes: sindicatos, organizaciones de empresarios, organizaciones de consumidores, colegios profesionales, etc. En su actuación destaca el intento de influir en la elaboración y ejecución de las políticas públicas con el fin de acercarlas lo más posible hacia los intereses que representan, por lo que en los Estados contemporáneos las políticas públicas se ven bastante condicionadas por la actividad de estos grupos.

Pueden distinguirse grupos de presión con intereses muy específicos (como grupos reducidos de grandes empresas o grupos minoritarios de trabajadores con intereses muy corporativos) que tienen una connotación negativa desde el punto de vista del intereses general. Y los grupos de interés que representan intereses más generales tienen un papel fundamental en la elaboración de las políticas públicas garantizando la estabilidad social y fortaleciendo la democracia.

El **asesoramiento económico** también juega su papel en el proceso de decisión. Los expertos (ya sea a título individual o colectivo), lejos de desempeñar una función meramente técnica, intervienen en todo el proceso. Existen dos grandes líneas de intervención:

- El desarrollo de ideas y teorías, que pueden servir de inspiración y justificación de las políticas aplicadas.
- El asesoramiento del proceso de toma de decisiones diario