

Infrastructure Policy Between Regional Interests and Societal Goals

Biegelbauer, Peter; Lindloff, Kerstin; Sager, Fritz

Preprint / Preprint

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Biegelbauer, P., Lindloff, K., & Sager, F. (2017). Infrastructure Policy Between Regional Interests and Societal Goals. *European Policy Analysis*, 3(2), 212-225. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/epa2.1024>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Infrastructure Policy Between Regional Interests and Societal Goals

Peter Biegelbauer , Kirstin Lindloff, and Fritz Sager 

This issue of *European Policy Analysis* (EPA) embraces three parts, the first one being a forum piece by Robert Hoppe (2017) appreciating the important contribution to policy analysis by one of its founding fathers on occasion of his centenary on the 21st of March 2017, Charles E. Lindblom. The second and most voluminous part is a symposium on infrastructure policy-making that the authors of this introduction have assembled drawing from the contributions of a panel at the common congress of the three German speaking political science associations that took place from 29 September to 1 October 2016 in Heidelberg. Finally, the last part of the issue consists of an open research article on how institutional constraints impact Asylum caseworkers' implementation decisions by Jonathan Miaz (2017). The issue is completed by Christopher Weible's (2017) short but convincing presentation of the fourth edition of the "Theories of the Policy Process" (Weible & Sabatier, 2017) in our "Why you should read my book" feature.

Rob Hoppe's (2017) piece on Lindblom can be seen as an ideal basis for the different contributions in this issue. The focus of his appraisal is on Lindblom's core notion of incrementalism. Hoppe provides an in-depth discussion of the origins and development of this concept and concludes with its relevance to current policy studies research. To most policy scholars, Lindblom is known as the author of the seminal paper on "The science of "muddling through"" published in 1959 in *PAR* (Lindblom, 1959). As we learn, however, Lindblom himself was unhappy with the label imposed on him by the editor. Incrementalism is much more than the term "muddling through" implies. It not only proposes a view of the policy process as a sequence of mid-range decisions rather than fundamental cathartic policy change as the main form of policy evolution. Incrementalism also contains a lot of ideas about the self-regulating capacity of society that later have been rounded off under the all-embracing concept of "governance". As our symposium perfectly illustrates, these very notions are more topical today as they may ever have been.

The symposium following the forum piece is about infrastructure policy. Public infrastructure can be considered the backbone of modern societies and economies (Sager, 2014). Consequently, infrastructure policies are at the centre of many

current political debates. To provide an example, the energy transition from mainly carbon-based toward sustainable alternative energy sources has ramifications for policy-making on the international, the 2015 Paris Agreement (United Nations Framework Convention on Climate Change) being an important example, the national, regional and also local levels. While the Paris Agreement now has entered into force, after having reached the threshold of ratifications, it becomes clear that implementation and policy formulation challenges persist at the national and regional levels of government. The envisaged exit from fossil-fuel—and partly from nuclear energy notably requires policy initiatives related to physical and increasingly also digital infrastructures. European policy analysis can contribute to disentangle patterns of policy-making in these technically complex fields (Sager, Mavrot, & Hadorn, 2015; Strassheim & Kettunen, 2014).

The energy transition moreover has implications for most policy fields, since energy is a key resource important for many aspects of our lives. In view of the international and national climate protection goals the transport sector faces increasing pressure to now finally undergo its transition toward sustainable, in particular carbon- and emission-free mobility, which is deeply interlinked with the energy transition (Canzler & Wittowsky, 2016). Recent publicly discussed failures of transport policy-making within and across the European Union, particularly visible in the case of European vehicle emission legislation (Lindloff, 2016), make politicians put their bet on electric or other alternative drivetrain technologies and even autonomous transport systems (Bracher, Lindloff & Hertel, 2017 [to be published]). Both heavily rely on physical, technical, and digital infrastructures. The sectoral coupling of power and transport infrastructures has already accelerated in the context of “smart city” initiatives and on the basis of processes of digitalization (Libbe, 2014).

Bandelow and Hornung (2017) have pointed out that *European Policy Analysis* (EPA) has been established with the goal of introducing new perspectives to policy analysis, which are sometimes neglected by the mostly US-dominated discourse (Bandelow, Sager, Schubert, & Biegelbauer, 2015, 2016; Bandelow, Sager, & Schubert, 2015; Sager, Ingold, & Balthasar, 2017). Until now this has happened with respect to a number of European perspectives and adaptations of existing approaches, such as policy practices (Hoppe & Colebatch, 2016), the Advocacy Coalition Framework (Nohrstedt & Olofsson, 2016) and the Multiple Streams Framework (Deruelle, 2016; Leeuw, Hoeijmakers, & Peters, 2016; Sager & Thomann, 2017; Zohnhöfer, Herweg, & Rüb, 2015). There have also been articles on substantive policy sectors, such as welfare (markets) (Ebbinghaus, 2015; Klenk, 2015), healthcare and public health (Bandelow & Hartmann, 2014; Hunger & Neumann, 2016; Sager et al., 2015; Vecchione & Parkhurst, 2015), or climate change (Fleig, Schmidt, & Tosun, 2017; Ingold & Pflieger, 2016).

A cross-cutting discussion of infrastructure policies has not been provided so far in EPA. One of the forerunners on this topic was Elinor Ostrom with her seminal contribution on collective action problems in governing the Commons (Ostrom, 1990). It is, however, a shared feature of current debates in policy analysis that infrastructure-related discussions are more likely to be led under the

heading of political debates, for example before elections or in international politics than as research subject in its own right. This issue of *European Policy Analysis* wants to provide a forum for up-to-date discussions of infrastructure policies, because we believe that these still rather sectoral debates should be carried into general policy analysis discussions.

The present *European Policy Analysis* symposium “Infrastructure policy between regional interests and societal goals” offers different political science contributions which address key issues of infrastructure policy-making. Usually, infrastructure projects are constructed and built within a specific region, location, or place. Their scope and benefits, however, are often of a trans-regional nature, which means that costs and benefits are distributed unevenly. This is an important reason why the planning and realization of specific projects frequently faces societal and local citizen resistance. More dated conflicts, such as the one related to the “runway 18” (Startbahn West) in Frankfurt, and the escalation in the context of the railway and construction project “Stuttgart 21” in the year 2010, have led to an increased focus on participation processes in the field of infrastructure policy (Bandelow & Thies, 2014; Biegelbauer & Kapeller, 2017; Brettschneider & Schuster, 2013; Lindloff, Lisetska, Eisenmann, & Bandelow, 2017).

In the first special issue contribution, Fraune and Knodt (2017) study citizen participation in the German multi-level system with the case of onshore wind energy expansion. As mentioned above in this introduction, the Energy Transition is one of the most important and largest infrastructure projects in Germany. The authors focus on the participation paradox which implies that many different participatory measures have been implemented but many renewable energy projects do not reach a decent level of acceptability. The authors use the concept of throughput legitimacy to show that a major threat to legitimacy lies in incoherent forms of citizen participation at different scales. Fraune and Knodt elaborate the main challenge in enabling multi-level participation and transferring deliberative outcomes to the representative system. Tentative ways out may be found in innovative democratic procedures in Brazil.

Eva Ruffing and Simon Fink (Ruffing & Fink, 2017), then, study the puzzle of why Germany goes beyond the European Union requirements for citizen participation in energy infrastructure planning. Thus, this paper also studies multi-level interactions (Mavrot & Sager, 2016) but this time with respect to implementation (Thomann & Sager, 2017a,b). The authors draw from rational choice theory and sociological institutionalism to identify two necessary conditions for German over-implementation: First, the dysfunctionality of the established German grid planning, and second, the critical junction of “Stuttgart 21” leading to a major discourse on public participation which advocates of public participation took advantage of as a window of opportunity.

In the next paper, Maria Rosaria Di Nucci and Achim Brunnengräber (Di Nucci & Brunnengräber, 2017) raise the question of why municipalities reject to host nuclear waste repositories. Contrasting the perspectives of NIMBY (not in my backyard) and voluntarism (IMBY: In My Backyard) the authors adopt a European approach by comparing modes of participatory governance in Sweden,

France, and Finland in connection with German problems of collective action in this sector. They identify different forms of voluntarism in combination with various site typologies, i. e. Blowers' "nuclear oases"; "communities with industry awareness"; "nuclear communities" and "Springfield communities".

In the fourth contribution, Eike-Christian Hornig (2017) develops the concept of "vertical asymmetric policies" (VAPs) to explain public protests in aviation policy in Germany. Again, also this study refers to multi-level system structures. The author adopts a multi-level governance perspective, which also reaches to the European level of government. As the author suggests, VAPs distribute the benefits, costs, and political competences asymmetrically among the different levels of the political system. The case of the protests against the expansion of Frankfurt Airport in Germany serves as an illustration for the authors' thesis.

In the final contribution, Henrik Scheller (2017) departs from the local level of government investigating municipal infrastructure investments in Germany. The policy analytical perspective of joint-decision making provides explanations for the sub-optimal outcomes that cannot address municipal financial needs and disparities. A representative panel survey among 4,000 German municipalities is used to study the development of municipal infrastructure investment in relation to the overall financial situation. The author finds an institutionalization of a growing number of grant programs and forms of mixed financing for many cities and towns. However, these programs do not take into account the growing financial disparities of municipalities. As a consequence, they produce an institutional setting, which fosters sub-optimal policy-outcomes and is resilient to changes.

As all these insights into infrastructure policy conceive of policy-making as process rather than catharsis. The very notion of policy-making is at the heart of Lindblom's concept of incrementalism as presented in Hoppe's (2017) piece. The same basic tenet underlies the theory of street-level bureaucracy (Lipsky, 2010) stating that policy decisions become policy when put into practice by street-level workers. Those frontline workers, however, face strong dilemmas due to differing reference systems (Biegelbauer & Griessler, 2009; Thomann, Hupe, & Sager, 2017). The creation of these reference systems are the subject of Jonathan Miaz' (2017) study of Swiss asylum caseworkers. Swiss asylum policy is very strongly coined by its implementation (Sager & Thomann, 2017). Miaz' ethnography of the State Secretariat for Migration in Switzerland argues that social and legal constraints frame case-workers' practices and favor a strict interpretation of the law when implementing it. While the author finds institutionalized incentives for strict implementation, the study also shows that the position of the individual case-workers in the institution, their institutional symbolic capital, the role of their superiors, the group pressure they experience, the countries from which the asylum demands they process originate, as well as caseworkers' institutional socialization, structure their perception of the room for maneuver they can exercise. While discretion thus is limited through organizational socialization, various factors located both on the side of the implementing actor and on the side of the clients prevent homogenization of implementation.

Also this finding is in line with the notion of incrementalism presented at the very beginning of the issue. As Hoppe (2017) concludes his tribute to Lindblom with a discussion of how his ideas refer to current theories, it is a most welcome coincidence that this issue of EPA is concluded with the presentation of the latest edition of one of the most important textbooks on policy theory, Weible and Sabatier's (2017) 'Theories of the Policy Process'.

区域利益和社会目标间的基础设施政策

本期“欧洲政策分析”(European Policy Analysis, 简称EPA)包含三部分,第一部分是Robert Hoppe (2017)在政策分析之父查尔斯·林德布洛姆(Charles E. Lindblom)诞生一百周年纪念日的论坛演讲,前者肯定了后者对政策分析作出的重要贡献。第二部分,同时也是最详细的一部分,讲述了有关基础设施政策制定的专题论文集,论文集的内容由本文提及的作者共同完成,他们对2016年9月29日至10月1日海德堡举办的德国政治学协会(共3家)代表大会中专家组做出的贡献进行了分析。第三部分由Jonathan Miaz (2017)发表的开放性研究文章组成,该文章解释了制度限制如何影响个案工作者在处理庇护事务时的决定。在本期刊的最后,Christopher Weible (2017)对“政策过程理论”的第四版进行了简洁且令人信服的介绍,该部分收录在本刊的“Why you should read my book”特辑中。

Rob Hoppe's (2017)在论坛上对林德布洛姆的介绍可被视为本刊中不同文章的理想基础。其主要聚焦于林德布洛姆提出的渐进主义(Incrementalism)。Hoppe对此概念的起源和发展进行了深入讨论,并在做结论时展示了其与当今政策研究的相关性。对大多数学者而言,林德布洛姆因其所写的发表于1959年的“渐进决策科学”(The science of “muddling through”)这一开创性论文而出名。然而,我们了解到,他本人并未对编辑对他所贴的标签而感到高兴。渐进主义比“应付”(muddling through)的含义深远的多。它提出将政策过程作为一连串中等决定来看待,而不是将政策进程的主要形式视为一种宣泄式的政策改变。渐进主义同时还包括许多有关社会自我管理能力的观点,这些观点后来都被归纳为‘治理’这一概念。我们的专题论文集阐明,这些观点比以往都更具有话题性。

论坛之后的专题论文集则关于基础设施政策。公共基础设施可被视为现代社会和经济的支柱(Sager, 2014)。因此,基础设施政策是许多当下政治辩论的焦点。举个例子,从主要以碳为基础的能源转型到可持续替代能源,这个过程会给国际(例如2015年联合国气候变化框架公约下的巴黎协定,是一个很重要的例子),国内,区域和本地等方面的政策制定带来复杂结果。尽管巴黎协定经批准后现已生效,国家政府和区域政府面临的实施挑战和政策制定挑战依然存在,这一点很清晰。设想如果完全不使用化石燃料,部分使用核能,则显然需要有关物理基础设施和数字基础设施的政策倡议。“欧洲政策分析”能帮助理清在这些技术复杂领域中的政策制定模式(Sager, Mavrot, & Hadorn, 2015; Strassheim & Kettunen, 2014)。

此外,能源转型对绝大多数政策领域都有意义,因为能源是我们生活中诸多方面的重要资源。鉴于国际和国家气候保护目标,运输部门面临的压力与日俱增,并最终经历了朝可持续方向发展的转变,尤其是零碳和零排放流动,它与能源转型紧密联系(Canzler & Wittowsky, 2016)。近期欧盟内/间公开讨论了运输政策制定的缺点和失败之举,尤其是欧洲车辆排放立法一事(Lindloff, 2016),这使得政客将赌注压在电力或其他替代性传动系统技术,甚至是自主运输系统(Bracher, Lindloff, & Hertel, 2017 (to be published))。这些都严重依赖物理、技术和数字基础设施。在“智能城

市”(smart city)倡议背景下,加之数字化进程的基础,电力基础设施和运输基础设施两部门之间的结合已经加速(Libbe, 2014)。

Bandelow and Hornung (2017)指出,“欧洲政策分析”建立的目标是为政策分析引入新的视角,这些视角有时被大多数以美国为主导的话语所忽视(Bandelow, Sager, & Schubert, 2015; Bandelow, Sager, Schubert, & Biegelbauer, 2015, 2016; Sager, Ingold, & Balthasar, 2017)。直到现在,新视角的引入包括诸多欧洲观点和现有方法的不同改编,例如政策实践(Hoppe & Colebatch, 2016)、倡议联盟框架(Nohrstedt & Olofsson, 2016)和多层流框架(Deruelle, 2016; Leeuw, Hoeijmakers, & Peters, 2016; Sager & Thomann, 2017; Zohnhöfer, Herweg, & Rüb, 2015)。同样也有关于实质性政策部门的文章,例如福利(市场)(Ebbinghaus, 2015; Klenk, 2015)、医疗和公共卫生(Bandelow & Hartmann, 2014; Hunger & Neumann, 2016; Sager et al., 2015; Vecchione & Parkhurst, 2015)和气候变化(Fleig, Schmidt, & Tosun, 2017; Ingold & Pflieger, 2016)。

EPA目前还没有关于基础设施政策的“交叉讨论”(cross-cutting discussion)。研究此话题的先驱者之一是埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom),她为有关“治理公共事务”(governing the Commons)(Ostrom, 1990)时的集体行动问题做出了重大贡献。然而,这也是当前政治分析辩论的共享特征,即基础设施相关的讨论更有可能在政治辩论的带领下进行,比如在选举之前或在国际政治中,而不是凭借自身的研究主题进行。本期“欧洲政策分析”希望为最新的基础设施政策讨论提供论坛,因为我们相信这些依旧相当部门(性质)的辩论应该被带入一般化的政策分析讨论中。

“欧洲政策分析”的专题论文集——“区域利益和社会目标间的基础设施政策”——提供了不同的政治学贡献,处理了基础设施政策制定中的关键问题。基建项目通常是在一个特定的区域、位置或地点上建立。然而其范围和利益却时常具有跨区域性质,这意味着成本和利益的分配并不平均。这也是为何特定项目的计划和完成会频繁遭到社会和当地居民抵制的重要原因。更多以前的冲突,例如与法兰克福“runway 18”(西跑道)有关的冲突,以及近期的铁路系统升级和2010年的建设项目“斯图加特21”(Stuttgart 21),都将越来越多的焦点引向基础设施政策的参与过程(Bandelow & Thies, 2014; Brettschneider & Schuster, 2013; Lindloff, Lisetska, Eisenmann, & Bandelow, 2017)。

在第一篇特刊中,作者Cornelia Fraune和Michèle Knodt (2017)研究了陆上风能扩张案例中德国多层系统的公民参与。前面已经提及,能源转型是德国最重要,最大型的基建项目。作者聚焦于参与矛盾,即虽然实施了许多参与措施,但仍有很多可再生能源项目未达到令人满意的接受度。作者使用“过程合法性”(throughput legitimacy)表明,合法性面临的主要威胁在于不同范围下公民参与的不连贯形式。Fraune和Knodt阐明了启用多层参与和将协商结果转移到代表系统的主要挑战。巴西的创新性民主程序可能会提供应对此类挑战的方法。

作者Eva Ruffing和Simon Fink (Ruffing & Fink, 2017)则研究了为何德国会超过能源基础设施规划中欧盟对公民参与的要求。因此,本文还研究了“多层相互作用”(multi-level interactions)(Mavrot & Sager, 2016),但这次是关于实施的相互作用(Thomann & Sager, 2017a, 2017b)。作者运用理性选择理论和社会学制度主义,识别了德国过度实施要求的两个必要条件:第一,已确立的德国电网规划存在障碍;第二,“斯图加特21”这一关键点导致了有关公共参与的大型论述,公共参与的倡议者将论述作为机会之窗进行利用。

下一篇文章中,作者Maria Rosaria Di Nucci和Achim Brunnengraber (2017)提出了为何市政拒绝建立核废料处置库的问题。为了对比“邻避效应”(NIMBY: not in

my backyard, 直译: 不要建在我家后院) 和 “自愿主义” (IMBY: In My Backyard, 直译: 建在我家后院) 的不同视角, 作者比较了瑞典、法国和芬兰的参与治理模式 (都与德国在此部分的集体行动问题有关)。这些模式识别出了与不同选址类型相结合的, 不同形式的自愿主义, 即布洛尔斯(Blowers)的 “核绿洲” (nuclear oases, 用于核废料处理和再加工); “具备行业意识的社区”; “核社区” 和 “斯普林菲尔德社区” (Springfield communities)。

第四篇文章中, 作者Eike-Christian Hornig (2017) 提出了 “垂直不对称政策” (vertical asymmetric policies, 简称VAPs) 概念, 用于解释德国航空制造业政策遭遇的公众抗议。这篇文章也再次提及了多层系统结构。作者采用了多层治理视角, 该视角也延伸到了欧洲政府的层面。作者暗示, VAPs将利益、成本和政治竞争力以一种不对称的方式分配给政治系统的不同层次。法兰克福机场扩建遭到抗议的案例则是阐明作者理论的例子。

在最后一篇文章中, 作者Henrik Scheller (2017)从本地政府出发, 调查德国市政基础设施投资。通过联合决策的分析视角, 解释了无法处理市政财务需求和差异的次优结果。通过一项包含4000个德国市政的代表团调查, 研究了有关整体财务情况的市政基础设施投资发展。作者发现, 许多城市和城镇的援助项目以及混合融资形式都发生了制度化, 且这一情况还在不断上涨。然而, 这些援助计划却并未将市政间越来越大的财务差距考虑在内。结果则是, 产生了制度设置, 进而导致了次优政策结果, 且制度设置能适应不同变化。

以上所有关于基础设施政策的看法都认为政策制定是一个过程, 而非一种宣泄。政策制定的概念是林德布洛姆渐进主义概念的核心部分, Hoppe's (2017) 在其文章中已经呈现了这一点。与此相同的基本原则是街头官僚 (street-level bureaucracy (Lipsky, 2010)) 理论的基础, 其声称, 政策决定在被街头工作人员投入实践时才能成为政策。然而, 一线工作人员因为参考系统的不同而面临着困境 (Thomann, Hupe, & Sager, 2017)。这些参考系统的创立则是作者Jonathan Miaz' (2017) 的研究主题。他研究了瑞士地区负责庇护事务的个案工作者。瑞士庇护政策则是在实施庇护的条件下创建的 (Sager & Thomann, 2017)。Miaz在瑞士国家移民事务秘书处 (State Secretariat for Migration) 的民族志中主张, 社会限制和法律限制会形成个案工作者的实践, 并在实施法律时偏向严格执行。作者发现, 严格执行会得到制度化的激励效果。同时研究表明, 有几个方面会影响个案工作者感知其实践的可操作空间, 它们分别是: 个案工作者在机构内的职位、机构的象征资本、个案工作者上级扮演的角色、承受的团队压力、发出庇护需求的国家、以及个案工作者的制度性社会化 (institutional socialization)。尽管自由裁量权因此在机构社会化中受到限制, 实施行为者和客户双方的不同因素都会防止执行的均一化 (homogeneization)。

这一发现符合本期刊开始时提到的渐进主义概念。正如Hoppe (2017) 在文章结尾时对林德布洛姆致敬(通过讨论后者观点如何描述当今理论)一样, 本期的EPA也在结尾时介绍了最新版, 最重要的政策理论教科书—Chris Weible和 Paul Sabatier's (2017) 的 “政策过程理论” (Theories of the Policy Process)。

Política de la infraestructura entre intereses regionales y metas sociales

Esta edición de *European Policy Analysis* (EPA) contiene tres partes, la primera es un foro de Robert Hoppe (2017) donde aprecia la más importante contribución al análisis político por uno de sus fundadores en la ocasión de su centenario el 21 de marzo de 2017, Charles E. Lindblom. La segunda y más voluminosa parte es

un simposio acerca de la creación de políticas de infraestructura que los autores de esta introducción han ensamblado de las contribuciones de un panel en el congreso común de las tres asociaciones de ciencias políticas de habla alemana que tuvieron lugar del 29 de septiembre al 1 de octubre de 2016 en Heidelberg. Finalmente, la última parte de la edición consiste en un artículo de investigación abierta acerca de cómo los límites sociales tienen un impacto en la implementación de decisiones de los trabajadores sociales en casos de asilo por Jonathan Miaz (2017) A la edición la completa la presentación corta pero convincente de Christopher Weibe (2017) de la cuarta edición de "Theories of the Policy Process" (Weibe y Sabatier, 2017) en nuestra parte acerca de "por qué debería leer mi libro."

El artículo de Bob Hoppe (2017) acerca de Lindblom puede verse como una base ideal para las diferentes contribuciones en esta edición. El enfoque de su apreciación está en la noción central de Lindblom del incrementalismo. Hoppe proporciona una discusión a profundidad de los orígenes y desarrollo de este concepto y concluye con su relevancia en la investigación de estudios de política actual. Para la mayoría de académicos de la política, Lindblom es conocido como el autor del documento fundamental acerca de "la ciencia de 'salir de paso'" publicado en 1959 en PAR (Lindblom, 1959). Al aprender, sin embargo, que Lindblom mismo no estaba contento con el rótulo que le impuso el editor. El incrementalismo es mucho más que el término "salir de paso" implica. No solo propone una perspectiva del proceso político como una secuencia de decisiones de medio rango y no un cambio de política catártico fundamental como la forma principal de la evolución en la política. El incrementalismo también contiene muchas ideas acerca de la capacidad auto reguladora de la sociedad que más tarde fue completada bajo el todopoderoso concepto de 'gobernanza.' Como nuestro simposio ilustra perfectamente, estas nociones son más tópicas hoy de lo que han sido antes.

El simposio después del foro es acerca de la política de infraestructura. La infraestructura pública puede ser considerada la columna vertebral de las sociedades y economías modernas (Sager, 2014). Consecuentemente, las políticas de infraestructura están en el centro de muchos debates políticos actuales. Por ejemplo, la transición de energía basada en el carbono a energías alternativas sustentables tiene ramificaciones para la creación de políticas a nivel internacional, el Acuerdo de París de 2015 (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) siendo un ejemplo importante, regional y también local. Mientras que el acuerdo de París ahora ha entrado en vigor, después de haber llegado al umbral de la ratificación, es claro que los retos de implementación y formulación de políticas persisten a nivel nacional y regional del gobierno. La prevista salida de los combustibles fósiles – y en parte de la energía nuclear notablemente requiere iniciativas de política relacionadas a la infraestructura física y también cada vez más la digital. El análisis de la política europea puede contribuir a desenredar patrones de creación de políticas en estos campos técnicamente complejos (Sager, Mavrot, y Hadrn, 2015; Strassheim y Kettunen, 2014).

La transición de energía sin embargo tiene implicaciones para la mayoría de campos de la política, ya que la energía es un recurso clave para muchos aspectos

de nuestras vidas. En vista de los objetivos de protección del clima internacionales y nacionales el sector de los transportes se enfrenta a una creciente presión para finalmente hacer su transición a la movilidad sustentable, libre de carbono y en particular de emisiones, que está profundamente vinculada a la transición de energía (Canzler y Wittowsky, 2016). Los fracasos recientes públicamente discutidos y los defectos de la creación de políticas de transporte dentro de la Unión Europea, particularmente visibles en el caso de la legislación de emisiones de vehículos en Europa (Lindlhoff, 2016), hacen que los políticos le apuesten a la tecnología eléctrica y otras tecnologías alternativas de motor e inclusive sistemas de transporte autónomos (Bracher, Lindlhoff, y Hertel, 2017 (se publicará)).

Ambos dependen mucho de las infraestructuras físicas, técnicas y digitales. La asociación sectorial de las infraestructuras eléctricas y de transporte ya ha acelerado en el contexto de las iniciativas de “ciudad inteligente” y con base en los procesos de digitalización (Libbe, 2014).

Bandelow and Hornung (2017) enfatizan que *European Policy Analysis* (EPA) se estableció con el objetivo de presentar nuevas perspectivas en el análisis de políticas, que algunas veces han sido omitidas por la mayoría del discurso dominado por los EE. UU. (Bandelow, Sager, Schubert, y Biegelbauer, 2015, 2016; Bandelow, Sager, y Schubert, 2015; Sager, Ingold, y Balthasar, 2017). Hasta ahora esto ha sucedido con respecto a un número de perspectivas europeas y adaptaciones de acercamientos existentes, como las prácticas políticas (Hoppe y Coletbach, 2016), el Advocacy Coalition Framework (Nohrstedt y Olofsson, 2016) y el Multiple Streams Framework (Deruelle, 2016; Leeuw, Hoeijmakers, y Peters, 2016; Sager y Thomann, 2017; Zohlnhöfer, Herweg, y Rüb, 2015). Hay muchos artículos acerca de los sectores de política sustantivos, como la ayuda social (mercados) (Ebbinghaus, 2015; Klenk, 2015), salud y salud pública (Bandelow y Hartmann, 2014; Hunger y Neumann, 2016; Sager et al., 2015; Vecchione y Parkhurst, 2015), o cambio climático (Fleig, Schmidt, y Tosun, 2017; Ingold y Pflieger, 2016).

Una discusión transversal de políticas de infraestructura no ha sido proporcionada hasta el momento en EPA. Uno de los precursores de este tema fue Elinor Ostrom con su contribución fundamental acerca de los problemas de la acción colectiva en el gobernar de la cámara de los Comunes. Es sin embargo una característica compartida de los debates actuales en el análisis de políticas que las discusiones relacionadas con la infraestructura se hacen más probablemente bajo el título de debates políticos, por ejemplo, antes de las elecciones o en la política internacional que como un tema de investigación en sí. Esta edición de *European Policy Analysis* quiere proporcionar un foro para las discusiones actualizadas de las políticas de infraestructura, porque creemos que estos debates mayoritariamente sectoriales deberían ser llevados a las discusiones generales de análisis de políticas.

El presente simposio *European Policy Analysis* “Políticas de infraestructura entre intereses regionales y objetivos regionales” ofrece diferentes contribuciones de ciencias políticas que abordan temas importantes de la creación de políticas de la infraestructura. Usualmente, los proyectos de infraestructura se construyen y edifican dentro de una región, ubicación o lugar específicos. Su envergadura y

beneficios, sin embargo, son de una naturaleza trans-regional, lo que quiere decir que los costos y beneficios se distribuyen de forma equitativa. Esta es una importante razón por la que la planeación y la realización de proyectos específicos se enfrenta frecuentemente a una resistencia ciudadana local y social. Algunos conflictos más viejos, como el que está relacionado con la pista 18 (Startbahn West) en Fráncfort, y la escalación muy reciente en el contexto de la ferrovía y proyecto de construcción “Stuttgart 21” en el año 2010, han llevado a un mayor enfoque en los procesos participativos en el campo de la política de infraestructura (Bandelow y Thies, 2014; Brettschneider y Schuster, 2013; Lindloff, Lisetska, Eisenmann, y Bandelow, 2017).

En la primera contribución de la edición especial, Cornelia Fraune y Michèle Knodt (2017) estudian la participación ciudadana en el sistema alemán multinivel con el caso de la expansión de energía eólica en tierra. Como se menciona antes en esta introducción, la Transición Energética es uno de los proyectos de infraestructura más grandes e importantes en Alemania. Los autores se enfocan en la paradoja de la participación que implica que muchas medidas participativas diferentes se han implementado pero muchos proyectos de energía renovable no llegan a un nivel decente de aceptabilidad. Los autores usan el concepto de legitimidad de producción para mostrar que hay una amenaza importante en las formas incoherentes de participación ciudadana a diferentes escalas. Fraune y Knodt elaboran el principal reto en la habilitación de participación multinivel y la transferencia de resultados deliberativos al sistema representativo. Se podría encontrar salidas posibles en procesos democráticos innovadores en Brasil.

Eva Ruffing y Simon Fink (Ruffing y Fink, 2017), entonces, estudian el acertijo de por qué Alemania excede los requisitos de la Unión Europea para la participación en planeación de infraestructura energética. Por ende, este documento también estudia interacciones multinivel (Mavrot y Sger, 2016) pero esta vez teniendo que ver con la implementación (Thomann y Sager, 2017a, 2017b). Los autores se basan en la teoría de elección racional e institucionalismo sociológico para identificar dos condiciones necesarias para la sobre implementación en Alemania: Primero, la disfuncionalidad de la planeación de redes establecida en Alemania, y segundo, la coyuntura crítica del “Stuttgart 21” que lleva a un discurso importante acerca de la participación pública de la que los que abogan por la participación pública se aprovecharon como una ventana de oportunidad.

En el siguiente documento, Maria Rosaria Di Nucci y Achim Brunnengräber (2017) cuestionan el por qué los municipios rechazan el almacenamiento de repositorios de desechos nucleares. Al contrastar las perspectivas de NIMBY (no en mi patio trasero) y el voluntariado (IMBY: en mi patio trasero) los autores adoptan una aproximación europea al comparar modos de gobernanza participativa en Suecia, Francia y Finlandia en conexión con los problemas de acción colectiva en este sector en Alemania. Se identifican muchas formas diferentes de voluntariado en combinación con varias tipologías de sitios, i.e. los “oasis nucleares” de Blowers; “comunidades con conciencia de la industria” y “comunidades Springfield.”

En la cuarta contribución, Eike-Christian Hornig (2017) desarrolla el concepto de “políticas asimétricas verticales” (VAPs) para explicar las protestas públicas en

las políticas de aviación en Alemania. De nuevo, este estudio también se refiere a las estructuras de sistema multinivel. El autor adopta una perspectiva de gobernanza multinivel, que también llega a los niveles europeos de gobierno. Como el autor sugiere, los VAPs distribuyen los beneficios, costos y competencias políticas asimétricamente entre los diferentes niveles del sistema político. El caso de las protestas contra la expansión del aeropuerto de Fráncfort en Alemania sirve para ilustrar la tesis del autor.

En la contribución final, Henrik Scheller (2017) parte del nivel local del gobierno al investigar las inversiones de infraestructura municipal en Alemania. La perspectiva analítica de políticas de toma de decisiones conjunta proporciona explicaciones para los resultados sub óptimos que no pueden responder a las necesidades financieras y disparidades municipales. Una encuesta de panel representativa de 4000 municipios alemanes se usa para estudiar el desarrollo de las inversiones en infraestructura municipal en relación con la situación financiera general. El autor encuentra una institucionalización de un creciente número de programas de subsidios y formas de financiación mixta para muchas ciudades y pueblos. Sin embargo, estos programas no toman en cuenta las crecientes disparidades financieras de los municipios. Como consecuencia, producen un escenario institucional, que fomenta resultados políticos subóptimos y es resistente a los cambios.

Como toda esta información acerca de la política de infraestructura consideran que la creación de políticas es un proceso y no una catarsis. La noción de la creación de políticas está en el centro del concepto de Lindblom del incrementalismo como está presentado en el documento de Hoppe (2017). El mismo principio básico apoya la teoría de la burocracia a nivel de la calle (2010) declarando que las decisiones políticas se convierten en políticas cuando los trabajadores de la calle las ponen en práctica. Esos trabajadores de primera fila, sin embargo, se enfrentan a fuertes dilemas debido a los diferentes sistemas de referencia (Thomann, Hupe, y Sager, 2017). La creación de estos sistemas de referencia son el tema del estudio de Jonathan Miaz (2017) de trabajadores sociales de asilo en Suiza. La política suiza de asilo está muy fuertemente marcada por su implementación (Sager y Thomann, 2017). La etnografía de Miaz de la Secretaría de Migración en Suiza argumenta que los límites sociales y legales enmarcan las prácticas de los trabajadores sociales a favor de una interpretación estricta de la ley cuando la implementan. Mientras que el autor encuentra incentivos institucionalizados para la implementación estricta, el estudio también muestra que la posición de los trabajadores individuales en la institución, su capital simbólico institucional, el papel de sus superiores, la presión del grupo de la que sufren, los países de los que originan las peticiones de asilo, así como la socialización institucional de los trabajadores, estructuran su percepción del espacio en el que pueden maniobrar.

Mientras que la discreción entonces está limitada a través de la socialización organizacional, varios factores localizados, tanto del lado del actor que implementa como del lado de los clientes, previenen la homogeneización de la implementación.

También este hallazgo está en línea con la noción del incrementalismo presentada al principio de la edición. En lo que Hoppe (2017) concluye en su tributo a Lindblom con una discusión de cómo sus ideas se refieren a teorías actuales, es una coincidencia muy bienvenida que esta edición de EPA concluya con la presentación de la más reciente edición de uno de los libros de texto más importantes acerca de la teoría política, 'Teorías del proceso político' de Chris Weible y Paul Sabatier (2017).

References

- Bandelow, Nils C., and Anja Hartmann. 2014. "Health Policy Prior to the German Federal Election of 2013: The Party Political Marginalisation of a Previously Central Topic in Election Campaigns." *German Politics* 23 (4): 371–385.
- Bandelow, Nils C., and Johanna Hornung. 2017. "Editorial Introduction to the Fifth Issue of European Policy Analysis." *European Policy Analysis* 3 (1): 4–10.
- Bandelow, Nils C., Fritz Sager, and Klaus Schubert. 2015. "Editorial Introduction to the First Issue of European Policy Analysis." *European Policy Analysis* 1 (1): 2.
- Bandelow, Nils C., Fritz Sager, Klaus Schubert, and Peter Biegelbauer. 2015. "Editorial Introduction to the Second Issue of European Policy Analysis." *European Policy Analysis* 1 (2): 1–4.
- . 2016. "Editorial Introduction to the Third Issue of European Policy Analysis." *European Policy Analysis* 2 (1): 3–5.
- Bandelow, Nils C., and Barbara Thies. 2014. "Gerechtigkeitsempfindungen bei Großprojekten als Ursache von Konflikteskalationen?: Vertrauen und Legitimität als moderierende Faktoren illustriert am Beispiel der Konflikte um die Erweiterung des Frankfurter Flughafens." *Politische Psychologie* 4 (1): 24–37.
- Biegelbauer, Peter, and Erich Griessler. 2009. "Politische Praktiken von MinisterialbeamtInnen im österreichischen Gesetzgebungsprozess." *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 38 (1): 1–19.
- Biegelbauer, Peter, and Sandro Kapeller. 2017. "Mitentscheiden oder Mitgestalten: direkte Demokratie versus dialogorientierte Verfahren in lokalen Entscheidungsfindungsprozessen." *SWS Rundschau* 57 (1): 32–55.
- Bracher, Tilman, Kirstin Lindloff, and Martina Hertel. 2017 (to be published). *Neue Mobilität für Städte und Gemeinden: elektrisch, autonom und gut geplant*. Bonn: Behördenspiegel, Jahrbuch E-Mobility.
- Brettschneider, Frank, and Wolfgang Schuster. 2013. *Stuttgart 21*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Canzler, Weert, and Dirk Wittowsky. 2016. "The Impact of Germany's Energiewende on the Transport Sector: Unsolved Problems and Conflicts." *Utilities Policy* 41: 246–251.
- Deruelle, Thibaud. 2016. "Bricolage or Entrepreneurship?: Lessons from the Creation of the European Centre for Disease Prevention and Control." *European Policy Analysis* 2 (2): 43–67.
- Di Nucci, Maria R., and Achim Brunnengräber. 2017. "In Whose Backyard? The Wicked Problem of Siting Nuclear Waste Repositories." *European Policy Analysis* 3 (2): 295–323.
- Ebbinghaus, Bernhard. 2015. "The Privatization and Marketization of Pensions in Europe: A Double Transformation Facing the Crisis." *European Policy Analysis* 1 (1): 56–73.
- Fleig, Andreas, Nicole Schmidt, and Jale Tosun. 2017. "Legislative Dynamics of Mitigation and Adaptation Framework Policies in the EU." *European Policy Analysis* 3 (1): 101–104.
- Fraune, Cornelia, and Michèle Knodt. 2017. "Challenges of Citizen Participation in Infrastructure Policy-Making in Multi-Level Systems: The Case of Onshore Wind Energy Expansion in Germany." *European Policy Analysis* 3 (2): 256–273.

- Hoppe, Robert. 2017. "Lindblom on Incrementalism: The Tragic Dilemma Between Understanding and Shaping the World." *European Policy Analysis* 3 (2): 226–255.
- Hoppe, Robert, and Hal Colebatch. 2016. "The Role of Theories in Policy Studies and Policy Work: Selective Affinities between Representation and Performance?" *European Policy Analysis* 2 (1): 121–149.
- Hornig, Eike C. 2017. "Public Protests and Airport Expansions." *European Policy Analysis* 3 (2): 324–342.
- Hunger, Uwe, and Marlene Neumann. 2016. "Demographic Change and Migration in the European Care Sector—Introduction to the Special Focus." *European Policy Analysis* 2 (2): 118–119.
- Ingold, Karin, and Géraldine Pflieger. 2016. "Two Levels, Two Strategies: Explaining the Gap Between Swiss National and International Responses Toward Climate Change." *European Policy Analysis* 2 (1): 20–38.
- Klenk, Tanja. 2015. "Special Issue on "The Governance of Welfare Markets" Introduction to the Special Issue: The Governance of Welfare Markets – Trends and Challenges." *European Policy Analysis* 1 (1): 35–40.
- Leeuw, Evelyne de, Marjan Hoeijmakers, and Dorothee T.J.M. Peters. 2016. "Juggling Multiple Networks in Multiple Streams." *European Policy Analysis* 2(1): 196–217.
- Libbe, Jens. 2014. "Smart City: Leitbild integrierter Stadt- und Regionalentwicklung?." *disP - The Planning Review* 50 (2): 76–78.
- Lindblom, Charles E. 1959. "The Science of "Muddling Through"." *Public Administration Review* 19 (2): 79–88.
- Lindloff, Kirstin. 2016. *Beyond "Trading up": Environmental Federalism in the European Union*. Vol. 8 of *Policy Analyse*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Lindloff, Kirstin, Katharina Lisetska, Thomas Eisenmann, and Nils C. Bandelow. 2017. "Regional Betroffenheit in informellen Beteiligungsverfahren bei Infrastrukturprojekten." *der moderne staat* 10 (1): 89–115.
- Lipsky, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Publications of Russell Sage Foundation.
- Mavrot, Céline, and Fritz Sager. 2016. "Vertical Epistemic Communities in Multilevel Governance." *Policy & Politics* (early online).
- Miaz, Jonathan. 2017. "From the Law to the Decision: The Social and Legal Conditions of Asylum 'Adjudication' in Switzerland." *European Policy Analysis* 3 (2): 372–396.
- Nohrstedt, Daniel, and Kristin Olofsson. 2016. "A Review of Applications of the Advocacy Coalition Framework in Swedish Policy Processes." *European Policy Analysis* 2 (2): 18–42.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action [eng]. The political economy of institutions and decisions*. Cambridge, NY: Cambridge University Press.
- Ruffing, Eva, and Simon Fink. 2017. "The Differential Implementation of European Participation Rules in Energy Infrastructure Planning: Why Does the German Participation Regime Exceed European Requirements?" *European Policy Analysis* 3 (2): 18–42.
- Sager, Fritz. 2014. "Infrastrukturpolitik: Verkehr, Energie und Telekommunikation." In *Handbuch der Schweizer Politik Manuel de la politique suisse: 5. Auflage*. 4th ed., eds. Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter, and Silja Häusermann. Zürich: Neue Zürcher Zeitung NZZ Libro, 721–748.
- Sager, Fritz, Céline Mavrot, and Susanne Hadorn. 2015. "Addressing Multilevel Program Complexity by Evaluation Design." *European Policy Analysis* 1 (2): 90–110.
- Sager, Fritz, and Eva Thomann. 2017. "Multiple Streams in Member State Implementation: Politics, Problem Construction and Policy Paths in Swiss Asylum Policy." *Journal of Public Policy* 37 (3): 287–314.
- Sager, Fritz, Karin Ingold, and Andreas Balthasar. 2017. *Policy-Analyse in der Schweiz. Besonderheiten, Theorien, Beispiele*. Zürich: NZZ Verlag.
- Scheller, Henrik. 2017. "Municipal Infrastructure Policies in the Federal Republic – in Between Growing Disparities and Losing Political Autonomy?" *European Policy Analysis* 3 (2): 343–371.

- Strassheim, Holger, and Pekka Kettunen. 2014. "When Does Evidence-Based Policy Turn Into Policy-Based Evidence?: Configurations, Contexts and Mechanisms." *Evidence & Policy* 10 (2): 259–277.
- Thomann, Eva, Peter Hupe, and Fritz Sager. 2017. "Serving Many Masters: Public Accountability in Private Policy Implementation." *Governance*, early online, <https://doi.org/onlineibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12297/epdf>
- Thomann, Eva, and Fritz Sager. 2017a. "Moving Beyond Legal Compliance: Innovative Approaches to EU Multilevel Implementation." *Journal of European Public Policy* 24 (9): 1253–1268.
- . 2017b. "Toward a Better Understanding of Implementation Performance in the EU Multilevel System." *Journal of European Public Policy* 24 (9): 1385–1407.
- Vecchione, Elisa, and Justin Parkhurst. 2015. "The Use of Evidence Within Policy Evaluation in Health in Ghana: Implications for Accountability and Democratic Governance." *European Policy Analysis* 1 (2): 111–131.
- Weible, Christopher M. 2017. "Why You Should Read My Book: Theories of the Policy Process." *European Policy Analysis* 3 (2): 397.
- Weible, Christopher M., and Paul A. Sabatier, eds. 2017. *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Zohlnhöfer, Reimut, Nicole Herweg, and Friedbert Rüb. 2015. "Theoretically Refining the Multiple Streams Framework: An Introduction." *European Journal of Political Research* 54 (3): 412–418.