

Colección
Estudios

MAP

Ministerio
para las
Administraciones
Públicas

Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración

Joan Subirats

009783

Serie
Administración
General



Ministerio para las Administraciones Públicas
Instituto Nacional de Administración Pública

P.V.P. 1.200 Pts.
(IVA INCLUIDO)

OTROS TITULOS DE INTERES

PLANIFICACION EN EL AMBITO PUBLICO. Friedman, John. 1991. 359 págs.

EL PROCESO DE ELABORACION DE POLITICAS PUBLICAS. Charles E. Linblon. 160 págs.

METODOS DE SIMULACION. APLICACION AL ANALISIS DE LOS PROBLEMAS PUBLICOS. Sergio Barba-Romero Casillas. 1985. 222 págs.

UNA INTRODUCCION A LA TEORIA DE LA DECISION PUBLICA ("PUBLIC CHOICE"). Juan Francisco Corona Ramón; Francisco Menduñá Sagrado. 1987. 173 págs.

ESTUDIO DELPHI. LA MODERNIZACION DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ACTUACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. 1991. 272 págs.

MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PERIFERICA. Manuel Arenilla. 1991. 185 págs.

MODERNIZACION DE LA GESTION PUBLICA. Les Metcalfe y Sue Richards. 1989. 341 págs.

ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS PARA EL DESARROLLO DE UN PLAN DE MODERNIZACION DEL LA ADMINISTRACION DEL ESTADO. 15 de Noviembre de 1991. 1992. 28 págs.

Las publicaciones del fondo editorial MAP/INAP pueden obtenerse en las principales librerías y directamente en el Servicio de Venta de Publicaciones del INAP:

C/. José Marañón, 12
Teléfono 446 17 00
28010 MADRID

DISTRIBUIDOR EXCLUSIVO: DOR, S. A.
C/. Plaza, núm. 15 - 2º 28043 MADRID
Teléfs. 759 70 49 - 759 71 54 Fax 759 40 67

ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS
y EFICACIA DE LA ADMINISTRACION

Ioan Subirats

ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS y EFICACIA DE LA ADMINISTRACION



MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
MADRID
1992

Colección: ESTUDIOS

CLASIF

ADQUISICIÓN

10330

FECHA

280693

PROCESO

(Anije (MAP))

PRECIO

-

Primera edición: Julio 1989

Primera reimpresión: Marzo 1992

Edita:

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

Secretaría General Técnica

Instituto Nacional de Administración Pública

NIPO: 329-92-003-7

ISBN: 84-7088-611-8

Depósito Legal: M 9109/1992

Gráficas Ancora, S. A.

Sebastián Gómez, S - 6º e - 28026 Madrid

SUMARIO

	Páginas
A MODO DE INTRODUCCIÓN	9
ESTRUCTURA DEL TRABAJO	13
¿CONCLUSIONES?	17
1. RAZONES PARA UN CAMBIO DE PERSPECTIVA EN EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:	
1. Transformaciones del Estado. El déficit descriptivo	19
2. Cambios en el funcionamiento de la Administración Pública.....	22
3. Constitución y políticas.	27
4. Las vías de adaptación al cambio	32
5. Un nuevo punto de partida.	39
11. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA. RELEVANCIA PÚBLICA Y FORMACIÓN DE LA AGENDA DE ACTUACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS:	
1. Supuesta objetividad de los problemas y dificultades en su definición	47
2. Vinculación del problema con la solución del mismo..	50
3. Relevancia pública de los problemas.	52
4. Formación de la agenda de actuación de los poderes públicos ...	54
5. Análisis del problema previo a la toma de decisiones.	60
111. ALTERNATIVAS DE ACTUACIÓN Y ANÁLISIS DE PROSPECTIVA. TOMA DE DECISIONES Y FIJACIÓN DE OBJETIVOS:	
1. Estudio de alternativas. Análisis de prospectiva	67
2. Formas de realizar el análisis de prospectiva	71

	Páginas
3. Decisión pública y poder político. Enfoques sobre la toma de decisiones y su relación con las políticas a aplicar.....	75
4. Estudio de las decisiones	86
5. Diferentes aproximaciones a la fijación de objetivos..	90
6. Otros elementos presentes en la toma de decisiones ..	97
 IV. LA PUESTA EN PRACTICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:	
1. Antecedentes teóricos.	101
2. Modelos analíticos.	108
3. Otros problemas de la fase implementadora. El concepto de «policv network» y las relaciones inter-gubernamentales.	118
 V. EL PAPEL DE LA BUROCRACIA EN EL PROCESO DE DETERMINACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:	
1. Las burocracias maquinales y el concepto de discrecionalidad	125
2. El control de la burocracia	128
3. Los recursos de la burocracia y las políticas públicas.	130
4. Burocracia e implementación	132
5. La influencia de la burocracia.	135
 VI. EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS:	
1. Perspectivas de análisis.	139
2. Objetivos de la evaluación. Tipos y métodos de evaluación.	144
3. Intereses presentes en el proceso evaluador.....	149
4. Utilidad de la evaluación	154
5. Protagonistas de la evaluación.	159
 VII. SUCESIÓN y TERMINACIÓN DE POLÍTICAS:	
1. Supuestos generales	163
2. Problemas que se plantean	167
3. Vías y factores de resolución	168
 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:	
Parte I	175
Parte II	178
Parte III	178
Parte IV	180
Parte V	182
Parte VI	183
Parte VII	184

A MODO DE INTRODUCCION

Se han escrito páginas y más páginas sobre los efectos que la llamada «crisis» de los setenta y sus «fleclos» han tenido en todo el mundo y, en especial, en los países occidentales avanzados.

No quisiéramos añadir «más leña al fuego», Quisiéramos sólo constatar como, con tantas otras cosas que se han llevado los nuevos vientos, nos hemos quedado sin buena parte de las legitimidades y recetas que las democracias occidentales lucían orgullosas en aquellos ya lejanos años 60. En los agónicos 80 se postula adaptabilidad al cambio, imaginación y capacidad de innovación de los poderes públicos ante una sociedad que ha aprendido, con fuertes pérdidas y dificultades evidentes, a moverse en los nuevos parámetros.

La democracia es un tipo de régimen político que, dejando al margen explicaciones institucionalistas, permite el perfeccionamiento constante del sistema gracias a los recursos plurales de que dispone y gracias también a los mecanismos correctores que incorpora. A medida que la democracia se ha ido consolidando, se ha hecho más complejo su funcionamiento, apareciendo más actores, grupos y colectivos que reclaman su parte en los mecanismos de decisión y en los resultados de la acción de los poderes públicos. y ha variado así el norte de esa imprescindible y constante necesidad de perfeccionamiento.

Se ha roto la unidad formal del sistema, basada en una legitimidad que hacía aparecer como correspondiente a la salvaguardia del interés público general las acciones puntuales de uno u otro servicio de la Administración. Las racionalidades de cada uno de los sujetos que participan en la acción pública, incluidos los mismo políticos o funcionarios, son distintas, como

distintos son los recursos de que disponen y distintos los resultados de su iniciativa.

La legitimidad de la acción de los poderes públicos se basa hoy más en su capacidad de dar respuesta a las demandas de los sectores implicados en sus ámbitos de actuación que en su teórica legitimidad ideológica o constitucional.

Si ello es así, quiere decir que el centro de atención se ha ido desplazando de la legitimidad formal de la actuación de los poderes públicos, que es importante pero que básicamente sólo garantiza su posterior control judicial, a la capacidad de saciar las demandas que de manera creciente se le dirigen desde todos los sectores y esferas de la sociedad. El acento deberá situarse, pues, en la mejora de esa capacidad, que, en última instancia, garantizará, dará legitimidad a la acción de gobierno.

A ese panorama le debemos yuxtaponer la difuminación creciente entre aquello que es privado de lo que es público, provocada por factores tan diversos como la pérdida de valor del concepto de servicio público, o por la imposibilidad de continuar asumiendo el crecimiento del sector público en momentos de restricciones financieras. Tendremos así otra de las razones que obligan a los poderes públicos a interesarse por todas aquellas técnicas que le permitan mantener un control sobre los resultados de las acciones concertadas con el sector privado, cuando ya no basta el asegurar la legalidad formal de su proceso de contratación.

Si lo hasta aquí esquemáticamente expuesto resulta plausible, deberemos preguntarnos con qué instrumentos, con qué técnicas podemos abordar el estudio de la acción de los poderes públicos para averiguar por qué se ha escogido tal problema como prioritario, cuáles son los objetivos que se persiguen, cuál es el camino de puesta en práctica y su efectividad, y finalmente, cuáles son los resultados de esa acción administrativa, para acabar preguntándonos si valía la pena el esfuerzo desarrollado.

y todo ello con un afán que supere la preocupación por la legalidad contable o procedimental. La variable independiente que nos deberá interesar conocer y analizar será la política pública diseñada, puesta en práctica y juzgada en sus resultados por propios y extraños, mientras que tendrán consideración de

variables dependientes el resto de variables sociales o institucionales.

El análisis de las políticas públicas ha surgido con fuerza para responder a esas preocupaciones, y después de su primer desarrollo en Estados Unidos ha ido ampliando su campo de influencia y su operatividad en el continente europeo. En nuestro país, el tema no resulta nuevo entre aquellos que se dedican precisamente a la elaboración e implementación de los programas de actuación de los poderes públicos. Pero sí debe reconocerse que ha faltado hasta ahora un enfoque de este tipo entre los sectores dedicados a la reflexión e investigación sobre la Administración Pública y sus productos. Ha existido y existe una mayor preocupación por consideraciones estrictamente jurídicas (de gran desarrollo en los momentos fundacionales de nuestro nuevo estado democrático) o político-institucionales (también explicables por la novedad de nuestras instituciones políticas y de nuestro sistema representativo). Mientras, otros aspectos se desdeñaban o ignoraban, hasta hace poco tiempo, considerándolos, a veces, peligrosamente «tecnocráticos».

Las páginas que siguen surgen, pues, con la preocupación de favorecer un cierto cambio de cultura administrativa en nuestro país, sintonizando con lo que parecen preocupaciones sociales sobre los «productos» de la administración, sobre la necesidad de ofrecer un mejor servicio al «cliente» de esa administración y con el estricto objetivo de ofrecer una descripción de lo que en otros países es ya práctica habitual en el seno de la Administración Pública y objeto de debate científico.

El trabajo tiene, pues, pretensiones de novedad, al menos en la perspectiva de enfocar los problemas de la Administración Pública y sus actividades. Y, como tal novedad, presenta los lógicos desequilibrios de tratamiento y de poco «enraizamiento» o «territorialidad» en relación con nuestra realidad. A pesar de ello, los temas que «destapa» y las «pistas» que proporciona pueden contrapesar los defectos mencionados y la falta de una reflexión más «española» que esperemos en poco tiempo pueda darse.

En este sentido, las aportaciones de autores españoles de los que se hace mención en la bibliografía de nuestro trabajo

demuestran que la preocupación por el tema existe desde hace tiempo. Esperemos que contribuyamos entre todos a que se extienda el campo de reflexión y análisis sobre la realidad administrativa de nuestro país, contribuyendo a la mejora de su funcionamiento y prestaciones.

ESTRUCTURA DEL TRABAJO

En primer lugar se abordan, en forma discursiva, las razones que impulsan a cambiar el enfoque de los estudios sobre la Administración Pública, desde una perspectiva más centrada en la legitimidad y legalidad de su actuación a una perspectiva más centrada en los resultados de esa actuación y de las técnicas o análisis que permitan mejorarla. Se hace, en ese apartado, un amplio repaso de la literatura más importante aparecida en los últimos años sobre el tema, y se postula la necesidad de abrirse a la nueva perspectiva de análisis que bajo el rótulo de «public policy» viene desarrollándose desde hace tiempo y de forma fructífera en otros países.

El nuevo enfoque que se propone podría hacer más «real" el trabajo descriptivo de nuestra realidad político-administrativa, facilitando el seguimiento de los procesos de elaboración y desarrollo de los programas de actuación pública, y el entramado de actores que intentan influir en los mismos. Pero también en el terreno prescriptivo las aportaciones pueden ser útiles utilizando el aparato instrumental que se describe. No resulta difícil constatar en medios públicos y privados una auténtica obsesión por hacer más eficaz y eficiente la gestión de las administraciones públicas. Pero el único campo en el que, hasta ahora, aparecen recursos humanos y técnicos para asesorar y contribuir a ese esfuerzo de mejora es el de las escuelas de negocios y las compañías dedicadas al «consulting» del sector privado.

Ahora bien, como resulta notorio, la realidad de la Administración Pública, su tradición, su organización burocrático-legal, sus dependencias políticas o la falta de indicadores fiables de

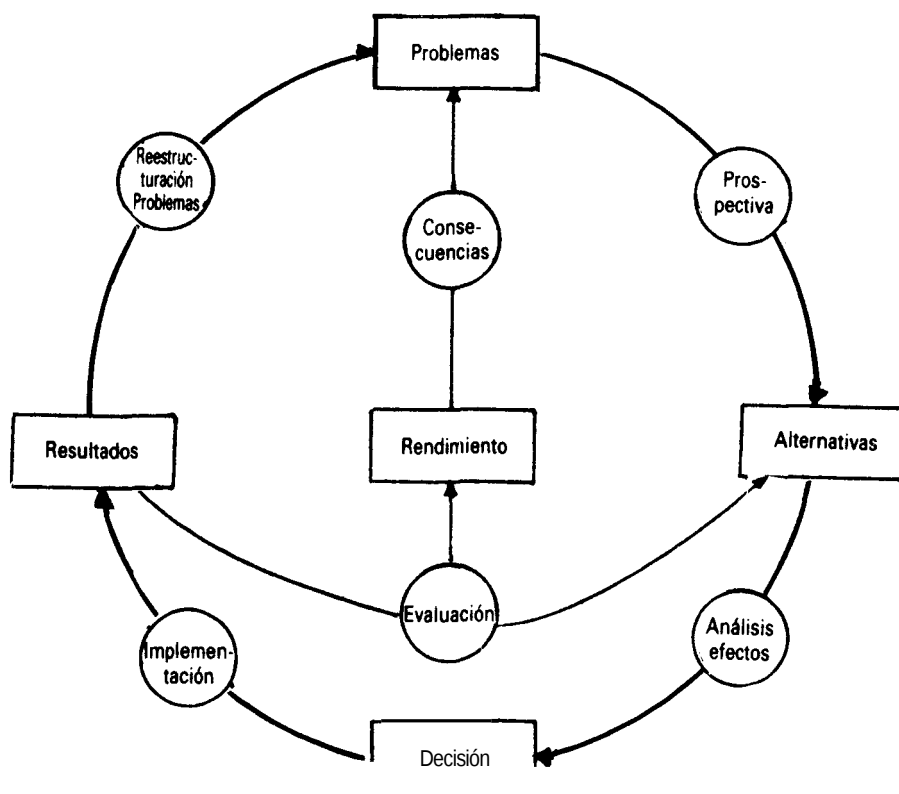
gestión comparables a los de la cuenta de resultados en el sector privado hacen muy difícil la aplicación generalizada de técnicas procedentes del «management» privado al mundo de la Administración Pública. En este sentido, la perspectiva de trabajo que abre la escuela del análisis de las políticas públicas puede resultar prometedor al combinar una mentalidad de mejora de la gestión, con una plena conciencia de las «particularidades» propias del sector público.

Con la parte II se abre el que podríamos considerar proceso de análisis de las políticas (ver Cuadro Introdutorio). El primer paso sería la definición del problema que puede desencadenar la puesta en marcha de una política pública. Se intenta dejar de lado una consideración meramente «objetivista» del proceso de detección de los problemas y se postula una visión de los mismos más ligada a las soluciones que generan. Se hace alusión al complicado proceso que puede transformar una determinada situación problemática en un tema de relevancia pública y se enumeran los factores que influyen en la posible inclusión del mismo en la agenda o programa general de actuación de los poderes públicos.

Finalmente, por lo que hace a este apartado, se proponen diferentes cuestiones que pueden ser relevantes en el momento de plantearse la consideración por parte de los poderes públicos de un cierto tema y de la solución a tomar, en una perspectiva de soporte a los decisores públicos.

La tercera parte del trabajo se dedica al estudio de las alternativas de acción posibles, la fijación de objetivos y la toma de decisiones. En primer lugar se revisan las técnicas de análisis de prospectiva que se pueden utilizar al efecto de prever las posibles consecuencias de cada alternativa.

Posteriormente se dedica una especial atención a la problemática de la toma de decisiones, analizando las diferentes perspectivas posibles y la relación entre decisiones y políticas a seguir. Se propone, asimismo, una cierta aproximación al estudio de las decisiones, con efectos no meramente descriptivos sino también prescriptivos. Finalmente se señalan determinadas técnicas que pueden permitir una mejor determinación de objetivos, apuntando el instrumental técnico que se viene utilizando al respecto.



CUADRO.
INTRODUCTORIO

Esquema de análisis de políticas públicas.
Fuente: DUNN, W., 1981, *Public policy analysis*.
Englewood Cliffs (N.J.). Prentice Hall.

En el apartado cuarto, la atención se concentra en el estudio de la puesta en práctica (o implementación) de las políticas públicas y los problemas que presenta.

Después de presentar los estudios teóricos que iniciaron ese campo de estudio, se plantean los modelos teóricos con que se puede abordar el complejo mundo de la implementación, se procede a señalar las últimas aportaciones o preocupaciones en este campo, con referencias a conceptos como «policy network» o el tema de las relaciones intergubernamentales. Siguen después unas breves notas sobre el papel de la burocracia en la determinación e implementación de las políticas públicas.

El apartado sexto se dedica a un tema que está despertando una creciente atención en todo el mundo y cuyos ecos se empiezan a dejar sentir entre nosotros. ¿Cuáles han sido los resultados de la actuación administrativa?, ¿qué relación tienen esos resultados con los objetivos que se habían planteado al diseñar esa política?, ¿con qué estándares se pueden valorar esos resultados? Este tipo de preguntas son a las que intenta responder la perspectiva evaluadora de la acción de los poderes públicos que se describe someramente en este apartado.

Se enumeran los diferentes tipos de evaluación en relación a la preocupación que la origina y se estudian los intereses presentes en el proceso evaluador y su influencia en el mismo.

Es importante destacar también cuál puede ser la utilidad de los análisis de evaluación, dada la tendencia a ignorar o a utilizar en sentido «partidista» el tipo de información que generan sus conclusiones. Finalmente se dedica un cierto espacio a analizar quiénes pueden ser los mejores «protagonistas» de la evaluación, distinguiendo entre evaluaciones conducidas desde «dentro» de la organización de aquellas confiadas a expertos externos.

La última parte del estudio se concentra en un campo al que no se han dedicado muchos estudios, pero que parece de indudable interés. Si cada vez se valora más la capacidad de innovación de los poderes públicos para enfrentarse a las nuevas realidades, ello obliga, si no quiere caerse en el más puro incrementalismo administrativo, a plantearse la necesidad de terminar o reestructurar las políticas y programas de actuación que se vienen desarrollando.

La sucesión o terminación de políticas resulta, desde este punto de vista, un tema clave, en momentos de restricciones y recortes financieros, y un tema de especial impacto en la estructura administrativa, dada la tendencia al continuismo y la resistencia al cambio de toda organización burocrática.

¿CONCLUSIONES?

No existe, en el trabajo que aquí presentamos, un apartado dedicado a las conclusiones. Difícilmente podría existir tal apartado en un estudio que pretende ser meramente introductorio de un campo en que las publicaciones se cuentan por centenares y donde cada uno de sus mismos apartados abre, en otros países con mayor tradición en el tema, un campo de especialización propio.

No podemos, a pesar de ello, dejar de señalar algunos elementos que pueden ser relevantes:

El análisis de políticas públicas parece constituir un buen camino para plantearse la mejora en el funcionamiento y en las prestaciones de la Administración Pública. A pesar de ello no puede pensarse que esta nueva perspectiva genere un recetario o manual de soluciones que pueda aplicarse con éxito de manera generalizada.

La mayor fuerza de esa perspectiva de análisis reside en su necesaria contextualización, de tal manera que difícilmente podrán asumirse como «soluciones» de validez general aquellos elementos que se hallan detectado como positivos en un particular proceso de intervención de los poderes públicos.

La utilización de tal instrumental puede resultar muy conveniente en el seguimiento de ciertas políticas públicas especialmente gravosas desde el punto de vista del gasto público, y sobre las que se quiere tener más información sobre los resultados que se consiguen para valorar su continuidad o reestructuración.

- A medida que exista una mayor práctica en la utilización de tales técnicas en nuestro país, podrá pensarse en sus capacidades prescriptivas, de gran utilidad en análisis de impacto que. quieran no sólo detectar los posibles efectos de talo cual decisión en el entorno, o sus posibles costes, sino también los efectos políticos que puéden producir y los apoyos u obstáculos que puede encontrar su implementación.

Falta aún demostrar cómo las técnicas que tanta utilidad parecen haber demostrado en países como Estados Unidos o los del área escandinava puedan tener en contextos más «latinos», con tradiciones de mayor secretismo en el proceso decisonal, y con una presencia más «camuflada» de los intereses sociales. No obstante, la gran fuerza que están asumiendo este tipo de análisis en países como Italia o Francia permite suponer que, si se procede por caminos no miméticos, su fuerza puede ser comparable a la adquirida en otros contextos.

No podemos tampoco imaginar que la introducción de estas técnicas pueda suponer la «suplantación» de la capacidad decisonal de quiénes están constitucionalmente legitimados para tomar decisiones. No se trata de ver a políticos y analistas como elementos excluyentes. sino como complementarios, entendiendo que de hecho el analista sólo puede intentar demostrar, según sus capacidades, cuáles pueden ser o cuáles han sido los efectos de talo cual política.

Pero para hacer realidad muchos de los elementos hasta aquí expuestos se debería potenciar e impulsar la realización de estudios concretos sobre ciertas políticas o programas de actuación de los poderes públicos en España, para así acercar ese "mundo ideal" que muchas veces los estudiosos tendemos a imaginar con ese "mundo real" que, precisamente, con técnicas como las aquí someramente presentadas se pretende analizar.

1. RAZONES PARA UN CAMBIO DE PERSPECTIVA EN EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. EL ANALISIS DE LAS POLITICAS PUBLICAS

1. Transformaciones del Estado. El déficit descriptivo

A pesar de las continuas referencias a las transformaciones del Estado contemporáneo, y a la superación de la dicotomía Estado-Sociedad, aún mantenemos en pie buena parte del paradigma estructural-funcional surgido del Estado liberal y modificado por su posterior democratización. Se partía de la hipótesis de que la sociedad era un conjunto de individuos aislados, que se consideraban iguales ante la ley y cuyas relaciones se basaban en reglas internas propias, no violables por la actividad de los poderes públicos. El orden económico se establecía automáticamente por el mecanismo de la libre concurrencia y siempre al margen de la actividad estatal, entendida como meramente subsidiaria y garantizadora de unos derechos naturales que la Constitución se había limitado a reconocer. Esa radical separación entre Estado y Sociedad ha sido superada desde hace muchos años por la misma crisis del automatismo regulador de la economía del sistema liberal, por la democratización de las instituciones representativas y la exigencia de que la igualdad genérica ante la ley tuviera una plena efectividad social y económica.

El nuevo Estado, el Estado Social, se orienta, desde un punto de vista axiológico, hacia una síntesis de los valores de la personalidad individual, típicos del liberalismo, y de los valores sociales en el sentido histórico concreto que el vocablo social adquiere desde el segundo tercio del siglo XIX; y desde el punto

de vista ontológico se sustenta en El criterio de que no es posible pensar la existencia humana abstraída de sus condicionamientos sociales. Bajo estos y otros supuestos, es un modelo de Estado inspirado en la justicia social y, por tanto, en una más justa distribución de los bienes económicos y culturales. Es, pues, un Estado que no se limita a salvaguardar un sistema supuestamente autorregulado, sino que ha de ser el regulador decisivo del sistema social y ha de asumir la obligación de modificarlo a través de medidas directas o indirectas (GARCÍA PELAYO, 1977). «El Estado Social de Derecho resultaría ser así la construcción perfecta de la convivencia humana, la síntesis de dos contrarios hasta entonces excluyentes: la libertad y la igualdad, esto es, el resultado de la fusión de las dos corrientes que alimentaron el pensamiento político occidental desde comienzos del siglo XIX: liberalismo y democracia» (GARCÍA COTARELO, 1986, p. 15).

Pero a pesar de esas profundas transformaciones se ha mantenido en buena parte la manera de describir el sistema político que se utilizaba en el Estado liberal. El sistema precisa de unas funciones, leyes, normas de rango inferior, administración de justicia, etc., que son ejercidas por determinadas instituciones, Parlamento, Gobierno, Poder Judicial. Este modelo actualmente no corresponde a la realidad (quizá nunca ha correspondido a ella). No puede abordarse el estudio del Estado democrático contemporáneo, que tiene un nivel de gasto público del 35 al 60 por 100 del total del Producto Interior Bruto (según países), con un instrumental analítico que podía resultar descriptivo del llamado «Estado gendarme». Se alude a la crisis de la institución parlamentaria, al excesivo poder de los ejecutivos en el proceso legislativo, a la sobrecarga de la administración de justicia y a la aparición de instancias de justicia privada, a la difuminación de las fronteras entre lo público y lo privado, pero en realidad se está describiendo la falta de adecuación entre la creciente complejidad de la realidad política y los esquemas de análisis al uso. Así en un reciente libro publicado en Italia sobre su sistema político (PASQUINO, 1985) se cuestionan sobre la existencia de un gobierno en aquel país (CASSESE), se habla de «performances» del Parlamento italiano (BALDASSARRE) o de «rendimiento» de los gobiernos regionales (PUTNAM y otros).

De una manera u otra cabría decir que no sólo ha entrado en crisis la democracia en su doble componente económica (Estado del Bienestar) y político-constitucional (Estado Social), sino también la manera tradicional de describir ese Estado. La fuerte tendencia hacia una estructura política pluralista, o incluso «parcalizada» (OLSON, 1965) ha surgido tanto de las aspiraciones de la sociedad como del mismo desarrollo del Estado Social, lo que ha llevado a la negación de algunos principios estructurales del sistema político-institucional de referencia. El vaciamiento de los mecanismos tradicionales de responsabilidad política y jurídica en el proceso de toma de decisiones, la crisis del principio de legalidad, la subversión en su efectivo funcionamiento del principio jerárquico de la Administración Pública o el cada vez más frecuente recurso a utilizar parámetros valorativos (y absolutamente discrecionales) en la actuación administrativa y judicial son algunas de las consecuencias de esa tendencia que ha llevado a hablar de «ingobernabilidad» del Estado Social (LOWI, 1969; HIRSCH, 1976; OFFE, 1984; LUHMANN, 1983). El desarrollo pluralista del Estado Social ha dado lugar a un orden político en el cual las estructuras públicas sólo consiguen funcionar si asumen un carácter «extrovertido» (BALDASSARRE, 1982), o sea, si se mantienen estructuralmente abiertas a los intereses sociales, superando la mentalidad «introvertida» que piensa en un Estado que funciona a través de reglas formales de coherencia interna. Por tanto, puede resultar inadecuada o estéril una actitud que se limite a «soñar con el pasado», o a calificar como degeneración, o crisis todo lo que renueva, aunque por ahora de modo confuso, las viejas reglas y equilibrios. Se trata de reconstruir las lógicas que presiden las nuevas formas de decisión política y las interrelaciones que van estableciéndose entre organismos públicos y grupos sociales. El Estado se ha ido convirtiendo en un actor social más, si bien dotado de una dimensión específica y con unos medios y técnicas de acción muy especiales, que le relacionan con el resto de protagonistas sociales en la arena de toma de decisiones. Ello conlleva un cambio profundo en la óptica a través de la cual se han de observar los problemas del Estado, los mismos fundamentos de lo «político», las concepciones del poder y sus mismos principios justificativos o legitimadores (véase figura 1).

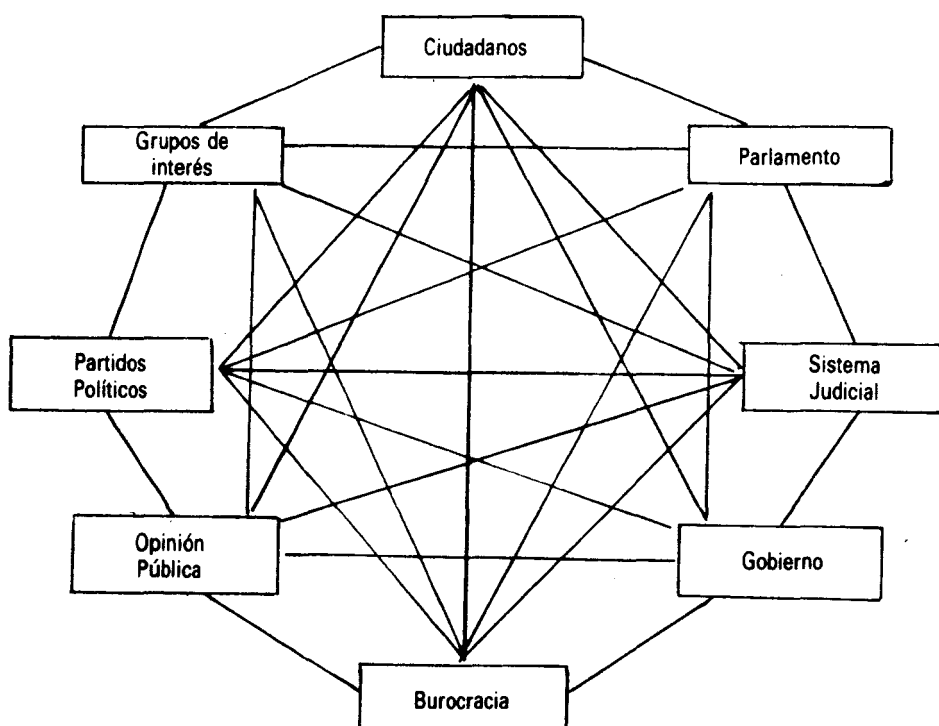


FIGURA 1

Actores relevantes en el proceso de formación de las Políticas Públicas.

Fuente: FREDERICK S. LANE, 1986, *Current issues in Public Administration*, Nueva York, S. Martín Press.

En definitiva, el cambio de la estructura subjetiva del «poder público», la dispersión de la autoridad política en entes e instituciones descentralizadas, la fragmentación de la «decisión general» en estructuras particulares sólo relacionadas funcionalmente y la creciente conversión del Estado en una instancia paritaria (no superior) políticamente activa en la dinámica social son algunas de las consecuencias de esa progresiva «pluralización» o «fragmentación» del Estado Social, con un poder mucho menos «soberano» y «racional», y mucho más «relacional» o «limitado» (LUHMANN, 1975).

2. Cambios en el funcionamiento de la Administración Pública

La naturaleza de la Administración moderna tiende a identificarse con la burocracia. La burocracia, afirmaba solemnemente

Hegel, es el espíritu del Estado. Marx afirmaba por el contrario que la burocracia simbolizaba la falta de «espíritu» de ese Estado. Pero si hablamos de burocracia, el modelo al cual hemos de referirnos no es el de Hegel o el de Marx, sino el construido por Max Weber a principios del siglo xx. En el modelo weberiano el nacimiento de la burocracia moderna representa uno de los tres aspectos esenciales del proceso de racionalización moderna, junto con el sistema jurídico y la organización capitalista de la actividad empresarial. En ese *poder legal*, distinto de los otros *tipos puro*, el *poder tradicional* y el *poder carismático*, encontramos las características «ideal-típicas» del sujeto (la burocracia) y del ordenamiento (la administración). El sujeto está constituido por los funcionarios especializados, que trabajan a tiempo completo, remunerados por el erario público, profesionalizados y sometidos al poder de dirección de los políticos. El ordenamiento contendría tres características estructurales típicas: la rígida división del trabajo por competencias, establecida a través de normas objetivas, que constituiría la dimensión horizontal del modelo; la continuidad de los órganos administrativos, que vendría a ser su dimensión temporal; y la estructura jerárquica, que completaría el modelo en su dimensión vertical (WEBER, 1944, pp. 225 Y ss.).

Si hoy burocracia es sinónimo de rigidez, de conservadurismo, de complicación, para Weber constituía, junto con su hermana gemela la empresa capitalista, una gran innovación dinámica. Era el «vestido administrativo del mercado moderno» (RUFFOLO, 1986, p. 274). Una especie de respuesta eficaz a la exigencia generada por la revolución industrial de decisiones rápidas, previsibles y eficientes. Para Weber la burocracia reducía la complicación, el desorden, la arbitrariedad y discrecionalidad tortuosas de las antiguas administraciones señoriales o patrimoniales, sustituyéndolas por una red geométrica de estructuras y de procesos claros y diferenciados, en cuyo seno las relaciones mercantiles podían desarrollarse libremente. Ese esquema era para Weber símbolo auténtico de racionalidad.

El modelo weberiano refleja, con los evidentes matices y diferencias sobre todo entre las realidades anglosajona y continental, las características estructurales fundamentales que la Administración Pública ha incorporado en los países capitalistas occidentales, en la fase de formación y desarrollo del Estado

liberal. Y ese modelo se ha concretado en elementos como la delimitación competencial por órgano, la centralización de decisiones, los controles previos a la ejecución, y sobre todo a través de la rígida predeterminación de los procedimientos.

En la problemática del Estado de Derecho la formalización de los procedimientos decisorios tiene sobre todo el sentido de dar garantías a los ciudadanos sobre un posible uso arbitrario del poder. La previsión de los diferentes trámites, la fijación de términos perentorios y escalonados, el proveerse de los informes establecidos procedentes de otros órganos administrativos, son elementos que se encuadran en el intento de constreñir a la Administración Pública a un comportamiento previsible. La misma conversión de la actividad en rutina no es un elemento de estandarización de la producción, surgida de necesidades o preocupaciones de eficiencia. La preocupación de fondo es la regularidad, en su doble acepción, de la actividad administrativa. Una buena prueba de ello es el interés que existe en muchos países europeos en disponer de una ley general sobre el procedimiento administrativo, que dicte de manera uniforme y tipificada algunos principios generales aplicables por igual a todos los posibles procedimientos (MORTARA, 1982; DENTE, 1986).

El balance de todo ello es la preocupación por el procedimiento más que la preocupación por el resultado de la acción administrativa. La tensión no se produce en la determinación o el control sobre los resultados de la actividad administrativa, sino sobre la legalidad de la actuación, el proceder a través de las reglas establecidas. La legitimación social del poder constituido se fundamenta en la legalidad, entendida aquí no como positividad formalmente correcta sino como racionalidad procedimental. Las decisiones se justifican, no a través de los resultados que consiguen, sino a través de «la reestructuración de las expectativas mediante un proceso de comunicación» (LUHMANN, 1969, citado por BALDASSARRE, 1982, p. 64), centrado en la participación en un determinado procedimiento (elecciones, legislación, procesos judiciales, procedimientos administrativos).

Pero esa situación compatible con el bajo nivel de prestaciones que el Estado del XIX y principios del XX debía asumir va resultando menos adecuada a medida que aumenta el nivel de intervencionismo estatal. Los procesos políticos y económicos

del siglo xx han provocado un cambio cualitativo y cuantitativo de los sistemas administrativos estatales. Por un lado nuevas tareas son asumidas por las administraciones públicas y por otra parte nuevos órganos o entes se crean para llevarlas a cabo. La fortísima expansión del gasto público viene acompañada de una distinta composición del mismo. De un gasto público centrado preferentemente en las tareas de defensa militar y de mantenimiento del orden interno a un tipo de gasto en el cual resultan dominantes las partidas relacionadas con el *welfare* y las inversiones en la actividad económica directamente controlada por el Estado (ROSE, 1976). Pero a esta expansión del gasto público le corresponde un incremento correlativo de personal de las administraciones públicas, incremento que sufre una aceleración notable a finales de la segunda gran guerra. En 1976 el empleo público era el 14,2 por 100 del total del empleo en Alemania Occidental, el 21,7 por 100 en Gran Bretaña, el 12,3 por 100 en Italia o el 19,4 por 100 en Estados Unidos (CASSESE, 1983, p. 304).

Ello ha provocado transformaciones evidentes en las relaciones entre Administración Pública y Sociedad, tanto por lo que hace a su nivel de interrelación como a la lógica que preside la legitimidad de la actuación pública. La intervención masiva del Estado en los procesos socio-económicos, en la organización cultural, ha favorecido un fortísimo incremento del asociacionismo privado con finalidades de presión sobre el Estado. Las administraciones públicas se han «abierto» a ese entramado de grupos-clientelas externo, creando una red de influencias e intereses (estudiadas con profundidad por los teóricos del «neocorporativismo») que han erosionado y erosionan cada día más los tradicionales confines entre esfera pública y esfera privada.

Por otra parte, hemos visto anteriormente cómo las formas de legitimidad surgidas con el ideal racional-weberiano partían del ejercicio de un poder rigurosamente impersonal. La trama pluralista del poder político ha hecho que el poder impersonal (cuya expresión paradigmática sería la máxima «gobierno de las leyes y no de los hornbres») (BOBBIO, 1984, pp. 148 y ss.) fuese adquiriendo características cada día más «personalizadas» (BAIDASSARRE, 1982, p. 73). La introducción de intereses y de grupos antagonistas en el circuito institucional del poder ha

modificado no sólo el proceso de *policy-making*, sino también la base de legitimación, que si antes se fundamentaba en la superioridad del poder impersonal (legal, racional), ahora se empieza a fundamentar en la confianza de la relación «personal» (de persona, grupo, clan o asociación), basándose en la convicción de una mayor capacidad de resolución de los problemas sociales planteados. Empieza a contar más el «resultado» que la legalidad o la conformidad a los procedimientos establecidos (MAYNTZ, 1985). Transformándose, paralelamente, la legislación, pasando de un tipo de normativa de aplicación y contenido generalísticos como guía de la actividad administrativa a un tipo de reglamentación *ad hoc*, de alcance limitado y particularizado (PANEBIANCO, 409).

Todo ello no quiere decir que se sustituyan un tipo de reglas por otras, o se «elimine» el control procedimental basado en criterios de racionalidad, sino que se solapan, se suman unos criterios y unas normas con otras, provocando una creciente complejidad y fragmentación de las tareas y organización de la Administración Pública contemporánea. Y esa confusión organizativa, esa dinámica cada vez más compleja de relaciones intergubernamentales se va convirtiendo en la regla, y no la excepción, dentro de los mecanismos institucionales. De la misma manera que la «jungla normativa» permite todo tipo de adecuación «al caso» de la normativa, aplicando la más conveniente, ignorando la que no interesa, o supliendo una determinada laguna con una interpretación *ad hoc*. En un proceso que Luhmann califica de «ilegalidad útil» (citado por MAYNTZ, 1985, p. 126).

«El gobierno, entendido como la actividad de dirección hacia la consecución de objetivos generales, va contigurándose cada día más como gobierno de la fragmentación y para la fragmentación» (DENTE, 1985, p. 269). Por tanto, sería mejor que todo debate institucional partiera de esa realidad. Podríamos, pues, empezar a dudar de la idea de un gobierno global, capaz de afrontar con coherencia y racionalidad la totalidad de las tareas de una moderna administración. Precisaríamos un enfoque distinto al que, directamente heredado de los esquemas weberianos, se ha venido aplicando a los problemas de la Administración Pública contemporánea.

3. Constitución y políticas

La evolución del Estado ha alterado también profundamente la significación del principio de legalidad, una de las columnas vertebrales de legitimación del Estado contemporáneo. Varios elementos podrían ilustrar esa afirmación. Por un lado, la gran e inusual libertad de que gozan los poderes sub-legislativos para realizar las tareas que tiene encomendadas el Estado. Por otro, los grandes espacios «no-legislativos» que se crean, bien por falta de decisión al respecto, bien porque la resolución de los conflictos se realiza al margen de la arena legislativa. La práctica de leyes-medida, cada vez más particularizadas, o bien de leyes-manifiesto de total inaplicación, pero de utilidad «política»; la creciente «personalización» y politización de la Administración Pública a la que ya hemos aludido. Todo ello ha ido socavando el principio de legalidad, dejándolo «casi en una reminiscencia ochocentista» (BALDASSARRE, 1982, p. 67), como podría ser la de la supremacía parlamentaria en materia legislativa.

Pero si ese Estado basa su legitimidad fundamentalmente en esa legalidad, y por su misma naturaleza convierte a ese mismo fundamento en un medio de combate político (SCHMITT, 1932), entonces debe desplazar esa fórmula legitimadora a lo único que parece quedar fuera de esa confrontación constante: la Constitución. La Constitución, o la legalidad constitucional, se convierte así en la justificación, muchas veces única, del ejercicio del poder. «En los Estados Unidos la Constitución y las interpretaciones que sobre la misma da el Tribunal Supremo juegan un papel decisivo en el mantenimiento de las creencias sobre la bondad de la actuación del Estado (*polity*)» (CARTER, 1985, p. XIII).

Para algunos autores, a pesar de las transformaciones del Estado contemporáneo, resulta inaceptable el calificativo de *survivance* (BURDEAU) aplicado a la Constitución. Por el contrario, afirman, en una situación de crisis como la actual, sin la Constitución, el orden jurídico carecería de principios firmes y ciertos; la organización del Estado de sustentación sólida; la acción política de disciplina; y la gestión administrativa de verdadero control (HESSE, 1983; DOGLIANI, 1982).

Lo que parece evidente es que la misma evolución del Estado, el incremento de sus funciones, la estatalización de muchos

ámbitos de la actividad social, la superación, en fin, del mito liberal que postulaba la radical separación entre la sociedad y el Estado ha venido acompañada de una progresiva constitucionalización de las relaciones políticas. Así, el sistema constitucional, transformándose parcialmente, se ha ido regenerando de alguna manera, para poder así garantizar su propia validez.

Como es bien sabido, la primera regulación liberal era escueta y débilmente normativa, y en general se reducía a la estructura y funciones de los principales órganos estatales y a la proclamación de algunos derechos civiles. Las Constituciones de la postguerra, y en mayor medida las más recientes del sur de Europa, han ampliado grandemente los ámbitos y materias regulados constitucionalmente, haciendo considerar conceptos como el de Constitución Económica, que expresa el interés constitucional por regular las relaciones económicas de los actores públicos y privados (GARCÍA PELAYO. 1979).

El constitucionalismo del siglo xx. marcado por los desastres provocados por las dos guerras, ha tendido a instaurar un orden institucional y social diferente del que fue destruido, y también diferente del que existiría si realmente las relaciones políticas y sociales se desarrollasen espontáneamente, tal como postulaba la dogmática liberal. La Constitución no podía continuar siendo un simple texto en el que se incorporase, reflejase y garantizase un sistema de relaciones preexistente en la sociedad. Y ello no podía ser ya así porque la Constitución no respondía a los ideales jeffersonianos que la entendían como expresión de los principios del Derecho Natural, cuya realización se dejaba al libre operar de las leyes naturales inmanentes en la sociedad. Ni tampoco respondía al ideal rousseauiano que entendía la Constitución como conjunto de principios de un ordenamiento jurídico global que comprendiera Estado y Sociedad Civil, y en el que las leyes naturales debían sancionarse jurídicamente e imponerse ante la corrupción de la naturaleza humana.

El constitucionalismo de nuestro siglo, que se presenta como si tratase de crear *ex novo* un orden que comprenda Estado y Sociedad, parece un constitucionalismo distinto, pesimista ante la virtualidad de la ley formal y general, incrédulo con respecto al automatismo del equilibrio liberal y, por tanto, que no acepta un concepto de Constitución que entienda la misma como la

proclamación sintética de principios que reflejan «verdaderamente» las necesidades y las características sociales (HABERMAS, 1979). El orden jurídico que pretenden instaurar las Constituciones del siglo xx no parte de una realidad que simplemente se ha de recoger jurídicamente, porque parecen conscientes de que sólo podrán existir aquellos derechos y libertades que se confieran a partir del texto constitucional. En ese sentido, las Constituciones de este siglo son exponentes de un proceso de hiperpositivación, ya que se presentan no sólo como autosuficientes sino incluso como autogarantizadoras. Los textos constitucionales contemporáneos aparecen así como replegados en sí mismos, preocupados por la búsqueda de instrumentos que protejan el modelo del orden normativo que formulan. Prueba de ello serían las normas racionalizadoras del mismo proceso político (la Constitución como *Instrument of Government*) que no quieren dejarse indefinidas (HESSE, 1983).

Asimismo, la introducción de la Justicia Constitucional, las garantías de rigidez constitucional y, sobre todo, el reconocimiento de la inmediata validez de las disposiciones relativas a los derechos fundamentales expresan también una profunda desconfianza en la ley.

Ese proceso no puede simplemente definirse como muestra de un nuevo iusnaturalismo. No tiene nada de natural la forma del Estado Social que las Constituciones contemporáneas han consagrado. La forma de Estado Social ha sido elegida e impuesta por un conjunto de fuerzas que en un momento dado han logrado ejercer su predominio. Ese Estado Social existe en virtud de un acto de voluntad, de un acto constituyente, y sólo tiene garantías de permanencia en virtud del mantenimiento de esa voluntad. Las Constituciones de la segunda postguerra y las más recientes de la Europa mediterránea consagran un orden que no se pretende reconstruir sino fundar *ex novo*, y surgen de una convicción, dramáticamente aprendida, de que ese orden debe protegerse ya que las experiencias de nuestro siglo no ofrecen base suficiente para pensar que la civilización del hombre sea una de sus más consolidadas tradiciones (HABERMAS, 1973).

Pero el problema que se nos plantea aquí es averiguar o plantearnos cuál sería la operatividad real de esa normatividad

constitucional.Cuál sería su real fuerza prescriptiva. Hasta qué punto los textos constitucionales podrían servir de norte en esa situación de creciente «irracionalidad» (según los parámetros weberianos) y fragmentación de la actuación pública y de las relaciones sociales que ha provocado la nueva situación económica y social, con los evidentes déficits descriptivos ya mencionados.

En ese sentido se ha planteado repetidamente la relación Constitución-realidad. Se han dado muchas interpretaciones al respecto (véase GOMES CANOTILHO, 1980, pp. 87 Y ss.). pero podríamos plantear las dos siguientes como emblemáticas. La primera entiende a la Constitución a partir de su rigidez (que no de su inamovilidad), como inmediatamente eficaz, superando la concepción de la ley como intermediación necesaria entre texto constitucional y realidad. En esa concepción la inacción del poder, la inactividad del legislador ante problemas acuciantes de la realidad podrá ser superada por la existencia de órganos y sujetos difusos que podrán recurrir directamente al Tribunal Constitucional o a los mecanismos de la iniciativa popular.

En la otra concepción la Constitución se entiende como norma de hecho flexible y, por tanto, que «cede» ante la actividad del cuerpo legislador, actividad que, por otra parte, se considera insustituible. En ese sentido, la validez de la Constitución se entiende siempre en entredicho por ser incapaz de controlar efectivamente el poder político. Su grado de validez dependerá de su grado de aceptación por parte de los sujetos políticos.

La actual situación política, económica y social reúne todas las condiciones para convertirse en un 'auténtico momento de prueba para una Constitución normativa. Es, en ese contexto, cuando la fuerza de la Constitución como garantía formal de las pautas de funcionamiento del sistema y también de garantía de valores como el de la igualdad, puede resultar significativa. Yes ahora cuando se está demostrando una creciente «politización» de ese formalmente supremo instrumento garantizador.

Weber ya señalaba que el proceso legitimador del Estado moderno descansa en que la disposición a obedecer al poder constituido depende de una doble creencia o consideración de racionalidad-respecto-al-valor (*Wert-Rationalität*) o, más frecuentemente, de una racionalidad-respecto-al-objetivo (*Zweck-*

Retentionité). Sin duda entre las motivaciones que pueden influir en convertir en legítimo un poder político en un ordenamiento determinado encontraríamos ambas racionalidades weberianas. Ahora bien, si las más basadas en los valores fueron particularmente fuertes e influyentes en las situaciones de postguerra (y a ello hemos aludido al hablar del proceso constitucional de entonces), debido a la idea de «restauración» de valores sustanciales ligados a una «dignidad humana» maltrecha por sistemas políticos que basaban el culto al poder en elementos irracionales; las otras, en cambio, han avanzado cuando la «fidelidad» a un Estado, que se funda sobre todo en su capacidad de expandir el bienestar, se ha vinculado estrechamente a las expectativas colectivas acerca de la capacidad del poder de satisfacer eficaz y eficientemente las prestaciones sociales necesarias.

Todo ello nos lleva a la consideración de que también la Constitución, enmarcada en esa vía de legitimidad basada en la racionalidad-a-través-del-valor, ha sufrido ese mismo desgaste o retroceso legitimante. Agravado además por su «politización», que la ha convertido en arma arrojada entre opciones políticas distintas, hasta el punto de institucionalizar y generalizar ese conflicto a través de los Tribunales Constitucionales (SALDASSARRE, 1978, pp. 121 y ss.).

Esos Tribunales Constitucionales, pensados originalmente para resolver conflictos de compatibilidad legislativa formal, han entrado en una dinámica, por la misma lógica de las transformaciones del Estado, de gran intervención en las políticas públicas planteadas, con pocos instrumentos técnicos para ello, pero con una indudable fuerza sobre los actores legislativos que condicionan sus trabajos a las pautas de interpretación constitucional de esas Altas Cortes, y con sentencias de fuertes repercusiones financieras. Lo que provoca una relación de popularidad-impopularidad basada más en la concreta forma de resolver las *issues* que se les plantean que en su condición de guardianes supremos de la Constitución (CARTER, 1985; LANDFRIED, 1985; CALDEIRA, 1986; SORACE-TORRICELLI, 1984).

Estos elementos nos llevan a poner en duda la capacidad prescriptiva de la Constitución, al menos como «remedio» legitimador, de suprema normatividad, en la actual fragmentación y falta de una racionalidad generalmente aceptada. Dogliani

planteaba en un excelente trabajo (DOGLIANI, 1982) la siguiente cuestión: «Son insuficientes las prestaciones sociales porque son escasas, o son insuficientes porque están distribuidas sin un criterio "legítimo"» (p. 109).

Si la respuesta viene dada por la primera de las hipótesis entonces, afirma Dogliani, la relación entre premisa constitucional-realidad constitucional será su funcionalidad. Pero de hecho esa es hoy la forma más generalizada de valoración de las funciones públicas. Como dice Offe (OFFE, 1984, p. 138), hay una única vía de establecer un equilibrio general entre legitimidad, eficacia y eficiencia: que la legitimidad constitucional venga reforzada por la capacidad del sistema de satisfacer las demandas y necesidades sociales.

4. las vías de adaptación al cambio

Desde otro ángulo, también han ido surgiendo aportaciones prescriptivas encaminadas a «racionalizar», «mejorar» o simplemente «reformular» la Administración Pública, con el fin de superar o reducir ese *gap* existente entre paradigma descriptivo y realidad. Alejandro Nieto ha calificado esa constante voluntad reformadora de una manera radical: «la reforma burocrática se nos aparece como un Babel ininteligible» (NIETO, 1986, p. 345). Y conclusiones similares encontraríamos en los análisis realizados en la mayoría de países occidentales (DENTE, 1984; CROZIER, 1984; LA PALOMBARA, 1963).

En efecto, en los años 60 y 70 se desarrolló un intenso movimiento reformista en el que mezclaban términos como «democratización», «descentralización» o «planificación» como antitéticos a los considerados «defectos» del sistema burocrático: «tecnocracia», «centralismo» o «sectorialismo». Son, como vemos, principios genéricos e incluso equívocos, pero ello demuestra la dificultad de hablar de «reforma de la Administración Pública» aplicándolo a un contexto administrativo tan variado y diverso («Desde el Ministerio de Defensa a la Fundación del Valle de los Caídos, pasando por la Generalitat de Catalunya, el Ayuntamiento de Marinalda, el Insalud o la empresa Presur del INI»). Citado por Alejandro Nieto, conferencia en el Institut Ciències Socials, Barcelona, 23-3-87).

Empecemos por la denominada «democratización» de la Administración Pública. Se trataría de adecuar los aparatos administrativos a los principios constitucionales o de hacer más «representativa» la burocracia pública, partiendo del diagnóstico de que la ineficacia de las actuaciones públicas procede de la excesiva «separación» entre los aparatos administrativos y la «sociedad civil». Sería una manera de romper la excesiva «impersonalidad» del poder legal burocrático ideado por Weber. En este sentido, la técnica más utilizada es la de la participación, es decir, la intervención en el proceso de administración burocrática de los intereses tanto individuales como colectivos. Ello contrarrestaría las tendencias tecnocráticas y autoritarias que están presentes en la evolución del Estado contemporáneo, a pesar de los riesgos que ese proceso de «apertura» de la Administración Pública puede provocar al facilitar la presión de los grupos con intereses particulares.

Otra vía posible era la de expandir la capacidad operativa de los órganos más directamente representativos, restableciendo el papel «central» del Parlamento en la dirección y control de la actividad general o exigiendo una mayor intervención de las asambleas representativas de menor nivel (regional o local) (véase la abundante literatura sobre la «centralita» del Parlamento en Italia. Por todos *Quaderni di Democrazia e Diritto. 11 Parlamento*, Roma, 1978).

También era posible centrarse en la manera de organizar los aparatos administrativos. El razonamiento era el siguiente: no es posible construir una organización democrática y responsable ante la sociedad (a través de la participación) y ante el sistema político (a través de la «centralidad» de las asambleas representativas) si las estructuras internas mantienen criterios antidemocráticos. Se ponía en cuestión el principio jerárquico, proponiendo grupos de actuación más flexibles, con coordinadores como alternativa más «profesional» al jefe jerárquico.

Es evidente que las posibilidades de participación de los individuos y de los colectivos en los procesos de toma de decisiones de diverso tipo han aumentado sensiblemente en los últimos años. Sobre todo en el mundo de la enseñanza y en el del trabajo. Algunos avances se han producido también en la

manera de trabajar de las asambleas representativas, y la difusión del concepto italiano de «centralita» ha influido en la generalización de mecanismos de *hearings* o de otros instrumentos de impulso parlamentario de la acción política y de gobierno.

A pesar de ello, no parece que se pueda hablar de «democratización de la Administración Pública». Hay quien, de hecho, califica esa pretensión de «*contreddizione in termini*» (DENTE, 1984, p. 406). En muchos casos el problema deriva de componentes estructurales que parecen muy difíciles de modificar. Pero podemos señalar incluso cómo en los últimos tiempos la tendencia parece ir en sentido opuesto, es decir, en el sentido de reforzar la centralización de las decisiones y las vinculaciones político-burocráticas. Véanse las reformas impulsadas en diversos países en su estructura ministerial (BLONDEL, 1986), o en el caso de España con el peso decisivo del conglomerado de asesores de la Presidencia, o la reorganización de las funciones de la reunión de Subsecretarios, que parecen reforzar la centralización decisional existente (LÓPEZ GARRIDO, 1985; BAR, 1986). Tampoco deberíamos olvidar el proceso de integración europea y sus repercusiones en este campo. Podemos también señalar como un factor más de dificultad el cambio en el ambiente social producido en los últimos años. La caída de los movimientos sociales de los 60 y 70 parece incontestable, y ello ha provocado en algunos casos la crisis de los mecanismos participativos. Tampoco es ajeno a ello las desviaciones que en algunos casos se han producido al pasar de la «participación» al «clientelismo», ya que, de hecho, las organizaciones participantes no pretenden representar unos hipotéticos «intereses generales», sino sus intereses específicos. En definitiva, se ha provocado un cierto reflujo de la tendencia a la democratización de la Administración Pública y una recuperación, ahora en positivo, de la «eficiencia»; considerada hace años como «fantasma de la tecnocracia».

Muy ligada a la exigencia de la democratización se planteó la necesidad de reforzar la «periferia», descentralizando decisiones, propiciando lo que se vino a calificar como una auténtica «reforma del Estado». En un cierto momento se afirmó en toda Europa que el mantenimiento de la «centralización» política implicaba altos costes de eficacia y eficiencia. No se podían

mantener políticas centralizadas dada la diversidad de situaciones a las que se había de hacer frente y dada una Administración central de dimensiones excesivas. Las decisiones no se hicieron esperar, afectando tanto al nivel regional como al local. Así, en Italia, Canadá, Bélgica, Gran Bretaña, etc., o incluso en la «jacobina» Francia, se plantearon en diversos momentos y con diversa fortuna respuestas a esa problemática.

Esta corriente descentralizadora ha provocado intensas polémicas (PORTER-OLSEN, 1976; MAYNTZ, 1985) y no menores resistencias. Los partidarios de mantener un cierto grado de centralización aluden a que desde el plano central adquieren más relevancia los intereses generales y se puede actuar más rápida y unitariamente. Pero, aducen sus contrincantes, la descentralización permite, mucho mejor que cualquier solución central, la adaptación de la actuación administrativa a las condiciones respectivas del lugar o situación o a las necesidades concretas de sus ciudadanos.

Por todo ello las relaciones Estado-entes regionales o locales se han caracterizado siempre por el conflicto y la reivindicación.

Las resistencias del aparato administrativo central a «perder» competencias han sido y son evidentes. Lo que comportaba, de alguna manera, la transformación de esa «reforma del Estado» animada por fuertes Ideales (democratización, autonomía), en una constante cadena de conflictos, resueltos por la vía jurisdiccional o por la vía de la negociación política.

No tiene nada de extraño ese fenómeno, si pensamos que en todo proceso de dislocación, de fractura de poder, surgen conflictos y tensiones. Pero lo que sí podemos destacar es la falta de cultura administrativa de los centros de decisión política para prevenir tales conflictos o preparar estrategias adecuadas para mitigarlos. Ello ha provocado tentaciones, de los de «arriba», de transferir competencias de manera parsimoniosa; de los de «abajo», de recoger todo lo que se daba sin pensar en su posterior utilización, o la tendencia evidente de aumentar el poder por parte de los entes intermedios recuperando competencias de los de más abajo (los entes locales), dadas las resistencias congénitas del aparato central a ceder poder.

En definitiva se ha transformado realmente la situación, pero cambiando muchas de las posiciones de partida. Los ayunta-

mientos pueden observar preocupados el nacimiento de un neo-centralismo regional, y pueden revalorizar su relación directa con los Ministerios centrales e incluso buscar relaciones supranacionales. Mientras, las regiones pretenden crecer competencialmente por arriba y por abajo, multiplicando la tensión. Es evidente que hoy la "periferia» del Estado tiene más poder que antes, pero existen fenómenos preocupantes de fragmentación del sistema político-administrativo, con el resultado de mayor conflictividad entre intereses contrapuestos, de proliferación de vetos o acusaciones mutuas y, por tanto, de una mayor dificultad para la acción de los poderes públicos. En definitiva, más complejidad a cambio de una posible mayor afinación de las políticas.

También la planificación llegó a ser sinónimo de respuesta general a los males endémicos de la Administración Pública. y ello se debe probablemente a la identificación que se produce normalmente entre planificación y racionalidad. Un proceso planificado sería aquel que realizaría una óptima distribución de recursos con respecto a los objetivos previamente establecidos. Se trataba, por tanto, de encontrar en la planificación el "método» general de respuesta racionalizadora de la actuación administrativa.

De entrada. planificar implica una capacidad de fijar los objetivos de la acción de los poderes públicos por parte del ente de nivel superior y al mismo tiempo la posibilidad de intervención en el proceso de decisión y de puesta en práctica de los entes administrativos inferiores. Pero, generalmente, la intervención en la definición de objetivos apenas si se produce, y en el mejor de los casos se escucha o se conecta con lo demás entes para asegurar su complicidad o colaboración. Pero, a pesar de ello, se usa muy frecuentemente la terminología propia de la planificación o de la programación. Planes energéticos, de obras, de carreteras, programas especiales, etc., se suceden continuamente, sin que la manera de abordar esos problemas o la formulación de los objetivos haya variado sobremanera. En **muchos** casos se esconde una simple distribución de recursos, un catálogo de necesidades sociales o un elenco de prioridades de intervención.

En el mismo campo y dentro de la misma racionalidad, pero con una problemática de aplicación distinta, nos encontramos

con todos los Intentos de presupuestación por programas o de organización por objetivos. que tan de actualidad están en España a partir del proceso de reforma administrativa iniciado en 1982. El esquema general que está en la base de esas propuestas de racionalización es el siguiente: fijación de objetivos, examen de los recursos disponibles, diseño de estrategias para alcanzar los objetivos. selección de alternativas posibles, elección de indicadores de gestión y creación de mecanismos de cuantificación como medida de éxito o de consecución del objetivo. La finalidad Implícita de tales técnicas es la de disponer de una visión global e integrada no sólo de lo que se prevé que serán las necesidades a medio plazo, sino también de la capacidad de responder a los mismos por parte de la Administración.

El problema que existe en la aplicación de este tipo de técnica presupuestaria y de gestión en la Administración Pública es la gran resistencia de la tradición Jurídica y burocrática que impregna la Administración Pública contemporánea y a la que ya hemos aludido. El esquema que acostumbra a utilizarse es el de ley-competencia acto-control, en el cual es absolutamente irrelevante el hecho de que se consiga o no finalmente el objetivo buscado. Con ello la reforma que introducía en muchos países la técnica del *PPBS* como solución racionalizadora y optimizadora de la actuación administrativa ha conducido a un mero nominalismo, que ha cambiado formalmente el presupuesto clásico o funcional con el simple añadido de la etiqueta de "programa». En muchas administraciones ello ha llevado a la creación, paradójicamente, de unas oficinas de programación encargadas de la preparación de tales objetivos y transformaciones, pero que debían respetar la tipificación procedimental, los procedimientos de contratación o los controles de legitimidad. En la práctica, ello significa separar totalmente la actividad programadora de la actividad ordinaria, tergiversando los objetivos teóricos y la filosofía de la programación. Y lo mismo podría decirse, en este análisis necesariamente superficial, de la actividad o la iniciativa planificadora en el conjunto de la Administración Pública (WILDAVSKY, 1970; SCHICK, 1966; ZAPICO, 1988).

Resumiendo, podemos decir que los intentos y las iniciativas reformadoras de la Administración Pública se han ido sucediendo en estos años. Que en muchos casos esas iniciativas han

provocado importantes transformaciones de la realidad que pretendían mejorar. Pero también cabría asegurar que esas mismas iniciativas reformistas han generado problemas nuevos y quizá inconvenientes más graves. Ante esta situación de cierto fracaso o poca «rentabilidad» prescriptiva caben diversas posiciones. En primer lugar, de aquellos que consideran que la Administración Pública es irreformable y que sería necesario proceder a su reducción, a la «privatización» de determinados servicios o a un proceso general de «*derequletion*», etc. La experiencia hasta ahora generada por este nro de posiciones no resulta especialmente satisfactoria, aunque cabe reconocer un notable éxito de difusión en la cultura administrativa de las «preocupaciones» que introducían.

Desde otra perspectiva, otra línea de respuesta, sería la de centrar la responsabilidad de la falta de resultados satisfactorios de tales poiíticas reformadoras en la falta de adecuación de otros sectores también precisados de tales impulsos reformistas. No parece que esa sea una vía que pueda solucionar los entuertos generados por operaciones que no pueden calificarse de pequeñas en el campo de actuación de los poderes públicos.

En realidad cabría afirmar con Hirschman que «dada la propensión de la imaginación moderna a evocar cambios radicales y su incapacidad para ver las salidas y las etapas intermedias, las consecuencias de la acción de los poderes públicos no corresponde casi nunca a las expectativas... Es la pobreza de nuestra imaginación la que produce visiones de cambio total... Hasta que prevalezcan este tipo de cosas, la insatisfacción con respecto al resultado será una constante en la acción de los poderes públicos» (HIRSCHMAN, 1983, p. 103).

En el fondo, el problema es continuar imayinándose un «modelo» de Administración Pública totalmente coherente e integrado, como el objetivo de la acción reformadora.

Las grandes transformaciones del Estado y de su Administración ocurridos en los últimos decenios han modificado radicalmente el objeto a reformar y han roto definitivamente su unitariedad. No sólo no existe hoy una única 'Administración Pública, sino que las lógicas que presiden la actuación de sus diversos componentes es a menudo diferente e incluso incompatible.

El problema, pues, deriva probablemente de la pretensión de reformar globalmente" la Administración Pública, ya que la diversa y plural cantidad de elementos que enmarcarían una reforma tal, actúan con lógicas y con respuestas diferentes a unos mismos estímulos,

Ello obliga a abandonar esquemas de comprensión y descripción global, como el ya mencionado paradigma estructural-funcional, y plantearse otro tipo de aproximación a ese campo actualmente decisivo de actuación de los poderes públicos. Conviene asumir una manera más «laica» (DENTE, 1983, p. 365) y probabilística de afrontar la cuestión administrativa, dándose cuenta quizá de que la «solución» no se encontrará tanto en las posibles «buenas ideas» sino en una nueva manera de abordar o acercarse al objeto,

5. Un nuevo punto de partida

Debe encontrarse un nuevo punto de partida, un nuevo enfoque capaz de reconstruir el análisis de los productos de la acción estatal y relacionarlos con el cada vez más complejo mundo de acciones e interacciones entre actores sociales e instituciones públicas, al mismo tiempo que permita un control científico de las investigaciones empíricas emprendidas,

Una vía que parece fecunda es la emprendida con las aportaciones de la escuela francesa de los Crozier o Thoenig (con conceptos como el de actuación estratégica, el estudio de las estructuras informales, la aplicación de la metáfora del Juego al comportamiento administrativo, etc.), con las aportaciones de especialistas británicos como Hogwood, Gunn, Harn. Hill, Rhodes, Richardson, etc. (con sus análisis teóricos sobre las políticas públicas, los *policy styles*, o sus estudios del gobierno local), alemanes como Scharpf o Mayntz (con sus trabajos sobre relaciones intergubernamentales, *ooticv networks*, o su consideración de la Administración como macrosistema organizativo), o los primeros trabajos en Italia de la mano de Bruno Dente o Gloria Regonini (trabajos centrados en las esferas local y regional, o en las **políticas** sanitarias), escuelas y líneas de investigación deudoras todas ellas de trabajos pioneros como los de Lasswell, del *policy approach*, o en investigaciones empíricas

que abren fecundos campos de investigación, como en el caso del famoso */imp/ementation*.

En ese conjunto de aportaciones destaca una misma preocupación por la actuación (o no actuación) de los poderes públicos. Una preocupación por los «productos», por los contenidos de esa actuación pública pero también por el proceso, estudiado todo ello desde la óptica propia de la Ciencia Política, aunque combinada con una visión interdisciplinar producto de la necesidad de enfrentarse a problemas reales, difícilmente abordables desde una única perspectiva. Y una voluntad de «servir» al mejoramiento del conjunto de factores que se enmarcan dentro del análisis de una política pública concreta y determinada (HOGWOOD-GUNN, 1984, pp. 29-30).

Esbozando de manera muy superficial algunos de los elementos más relevantes de esa aproximación diríamos que el punto de partida podría centrarse en la definición de *policv*, traducible por el aún más equívoco término de política, de notorio carácter polisémico. Podemos referirnos a política como etiqueta de un campo de actividad (política social, política exterior, etc.). Podemos hacerlo para describir una propuesta general o una perspectiva deseada (la política progresista, el conjunto de propuestas de un partido, etc.). Política como medio para alcanzar fines (la política seguida por los sindicatos en tal conflicto). Política como sinónimo de las decisiones del gobierno (centrándose en aquellas decisiones consideradas cruciales, recordemos los estudios sobre la crisis de Suez o la de los misiles cubanos; o examinando de manera más completa no sólo el momento de la «opción», sino su posterior puesta en práctica). Podemos referirnos también a la política del gobierno sobre un tema como sinónimo de la norma o conjunto de normas que existen sobre determinada problemática (la política energética del gobierno estaría contenida en el Plan Energético Nacional aprobado por el Parlamento). Pero también como conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en tal campo (la política energética en los próximos años estará regida por determinadas pautas). Política también como resultado final, como *output*, como producto (el subsidio de paro como política para paliar el desempleo, la política impositiva como medida redistribuidora, etc.). O incluso política como *outcome*, como impacto real sobre la realidad (la construcción de

300 viviendas en tal población como política social efectiva). Política como modelo teórico aplicable, como explicación causal de la evolución de los hechos (teóricamente si reducimos la Inflación aumentará la inversión). Política, en fin, como proceso, como secuencia de hechos y decisiones que implican un cierto avance o modificación de la realidad (la política seguida en materia sanitaria en los últimos cinco años ha dado buenos resultados) (HECLO, 1972; HOGWOOD-GUNN, 1984).

Se ha dado una definición de "policy» (EuLAU-PREWITI, 1973, citado por JONES, 1984, p. 26) como una "decisión formal» caracterizada por una conducta o actuación consistente y repetida por parte de aquellos que la llevan a cabo y por parte de aquellos que resultan afectados por la misma. Pero deberíamos completar esa perspectiva entendiendo que toda política pública es algo más que una decisión. Normalmente implica una serie de decisiones. Decidir que existe un problema. Decidir que se debe intentar resolver. Decidir la mejor manera de proceder. Decidir legislar sobre el tema, etc. Y aunque en la mayoría de ocasiones el proceso no sea tan «racional», toda política pública comportará una serie de decisiones más o menos relacionadas.

Por otro lado, no nos encontramos ante la lógica de "una decisión-un decisor». El proceso de elaboración de toda política pública implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones, decisiones e interacciones influenciadas sin duda por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas. Por tanto, no deberíamos estudiar sólo intenciones sino también conductas.

No podemos tampoco encerrarnos en un concepto exclusivamente positivo de las políticas públicas. "Una política puede consistir en no hacer nada» (HECLO, 1972). Este tipo de «no-decisión» resulta extremadamente relevante en la formación de las «agendas» o programas de actuación públicos. Deberíamos también incluir en nuestro análisis los impactos o resultados no esperados, pero originados por la actividad desencadenada por la puesta en práctica de la política. Por otro lado no debemos engañarnos por el uso del término «políticas públicas». De hecho nos interesan aquellas políticas en cuya acción desempeñan organismos públicos papeles o roles clave, pero no obligadamente exclusivos.

Se trataría, por tanto, de reconstruir el proceso, es decir, la serie de acciones u operaciones que conducen a la definición de un problema y al intento de resolverlo. Un problema entendido como la insatisfacción relativa a una demanda, una necesidad o una oportunidad de intervención pública (DUNN, 1981; DENTE, 1986). Ello implica sin duda que tal definición dependerá de la subjetividad propia del analista, de sus «lentes conceptuales» (ALLISON, 1971). Pero, en definitiva, ello probablemente acaece en la mayoría de supuestos y aproximaciones investigadoras de las ciencias sociales.

Por tanto, diremos que toda política pública es definida subjetivamente por el observador, comprendiendo normalmente un conjunto de decisiones relacionadas con una variedad de circunstancias, personas, grupos y organizaciones. El proceso de formulación y puesta en práctica de esa política se desarrolla en un cierto período de tiempo y puede comportar la existencia de diversos sub-procesos.

Los objetivos de la política pública acostumbran a estar definidos desde sus primeros pasos, aunque su posterior desarrollo puede ir modificando esos mismos objetivos originales. Los resultados finales deberán ser contrapuestos a las primeras intenciones, considerando también las posibles inactividades producidas. No pueden marginarse tampoco del análisis las disposiciones o conductas de los formuladores e implementadores de la misma.

A partir de esos supuestos podríamos decir que el esquema de análisis contendría los siguientes pasos: percepción y definición del problema; intereses afectados; grado de organización; acceso a los canales representativos; consecución del estatuto propio de «tema» a incluir en el programa o agenda de actuación de los poderes públicos; formulación de una solución o de una acción de respuesta; establecimiento de objetivos y prioridades; soportes políticos, presupuestarios y administrativos de la solución propuesta; implementación o puesta en práctica de esa política; evaluación y control de los efectos producidos; mantenimiento, revisión o terminación de esa política (HOGWOOD-GUNN, 1984; THOENIG, 1985; HAM-HILL, 1984; JONES, 1984) (véase figura 2).

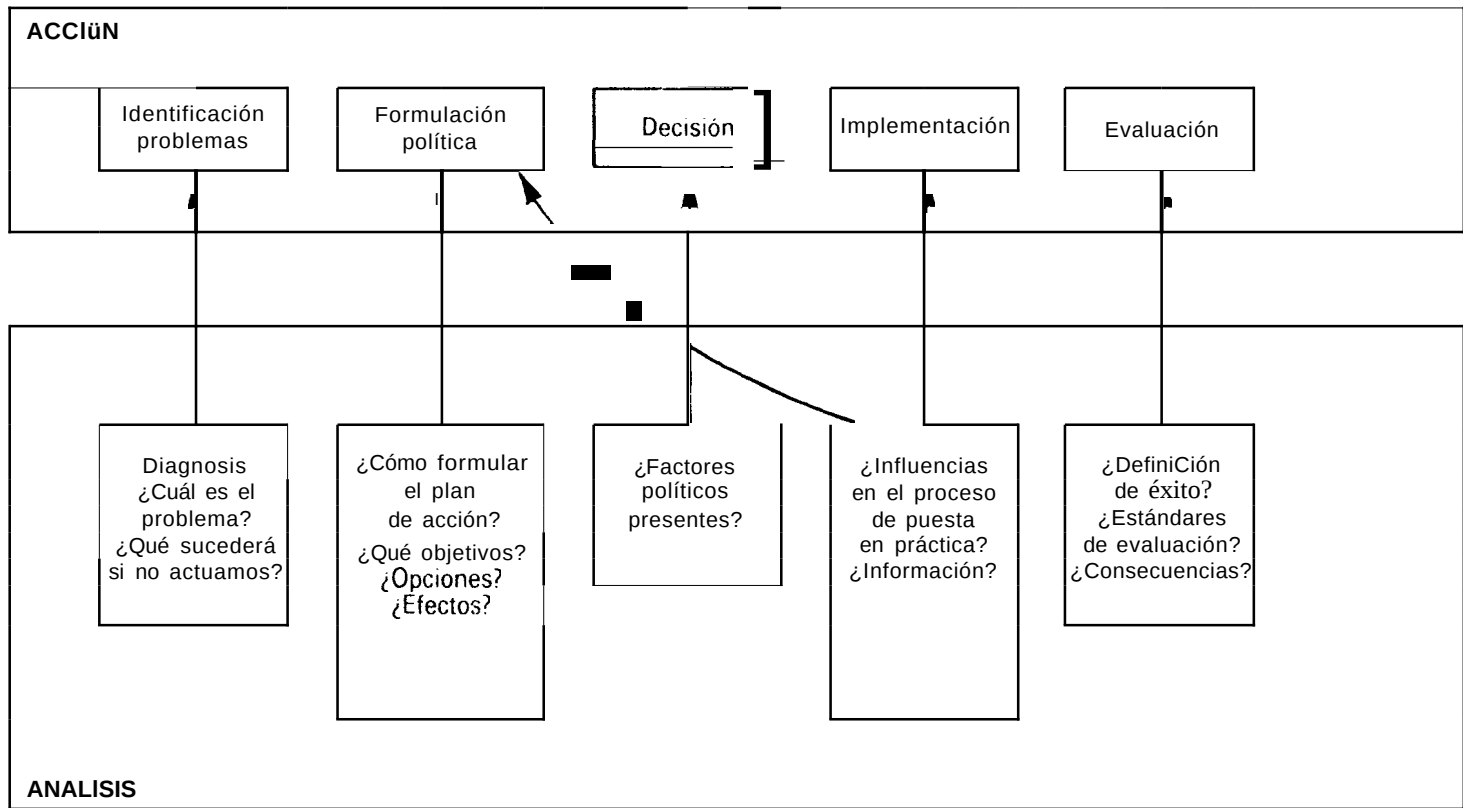


FIGURA 2

Relaciones entre el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas y su análisis

Fuente: STARUNG, G, 1988, P 10

Partimos, pues, de la red o entramado de actores que se crean alrededor del problema y de la funcionalidad o disfuncionalidad de las diversas acciones emprendidas por los mismos en relación con los objetivos que persiguen. A partir de ahí podemos llegar a unas ciertas conclusiones sobre la influencia de esas interacciones en los resultados obtenidos, relacionándolos con los previstos o prescritos por parte de los mecanismos de decisión legitimados, vía representación política.

Es en este punto donde el giro con respecto a la tradición estructural-funcional es importante. Ya no se parte de la hipótesis de que la Administración, en su conjunto de organismos, es la estructura encargada de poner en práctica las leyes o normas emanadas de los órganos legitimados para ello. Sino que se trata de entender qué actores (políticos, burócratas, actores privados) han intervenido en la formulación y actuación de la política concreta planteada, qué distintas racionalidades de acción y de intereses utilizaban, y contrastar los resultados con los objetivos finalmente alcanzados.

Las consecuencias y ventajas de este giro son importantes. Es posible llegar al problema planteado desde una perspectiva interdisciplinar. Se concede una necesaria centralidad a los actores de todo tipo implicados. Y se abre un enorme campo de aportaciones prescriptivas y empíricas.

Como afirma Blondel, en el clima más «realista» de los 80, los politólogos han comenzado a darse cuenta de la «falta de hechos» en sus análisis. Se detecta una cierta saturación de la «modelística» imperante años atrás. «La combinación de los análisis empíricos y normativos está en la base de la disciplina de Ciencia Política». Y en ese sentido los estudios de *polícies* no pretenden sólo «mejorar» los procesos de toma de decisiones y de puesta en práctica de las políticas, sino que están también preocupados por los objetivos que se pretenden alcanzar. Y ellos los vincula con los estudios de teoría política en el sentido normativo convencional. «La investigación orientada en torno a las políticas públicas es una necesidad no sólo para detectar las ineficiencias de la actuación pública y reducirlas en el futuro, sino para conseguir una mejor inyección de principios normativos en el desarrollo diario de tales políticas» (BLÜNDEL, 1981, pp. 195-207).

Como diría el profesor Murillo: «se da por supuesto un abismo infranqueable entre teoría y práctica, entre pensamiento y acción que, a mi modo de ver, es el error gravísimo que lastra la ciencia política» (MURILLO, 1954). Y ello es, además, importante porque, encerrar a la Ciencia Política en un marco meramente cognoscitivo deja el campo prescriptivo y de asesoramiento abierto a disciplinas como el derecho o la economía, más capaces de controlar sus propias variables, pero cuyas limitaciones para dar cumplida cuenta de la complejidad del Estado contemporáneo son claras.

Ahora bien, afirmar las ventajas del *appraaeh* de políticas públicas no puede, obviamente, hacer pensar en la resolución de todos los problemas. Pasquino recoge en su reciente manual dos posibles riesgos de este tipo de estudios. Por un lado el de una posible interpretación reductiva de la política como un conjunto de interacciones entre individuos, expertos, grupos y asociaciones, concediendo escasa atención a los aspectos estructurales y a las motivaciones ideológicas. No creemos que esa crítica tenga fundamentos serios, sobre todo si repasamos los trabajos que en este campo se han «producido» en Europa.

Más fundamentada nos parece la segunda de las acotaciones críticas sugeridas por el politólogo italiano, al mencionar el riesgo de los *paliey studies* de estar excesivamente dominados por lo contingente, y no saber producir generalizaciones aplicables en otros contextos, o ambientes, con el consiguiente peligro de falta de teorización (PASQUINO, 1986, p. 25). Como se ha reconocido por parte de los cultivadores de este tipo de estudios (DENTE, 1986, p. 17, THOENIG, 1985, pp. XVI-XVII), esta es una dificultad importante. Se considera que ello puede derivar de la falta suficiente de estudios empíricos o de la misma particularidad derivada de la «selección» por parte del investigador de la *paliey* a estudiar. Pero ello es una consecuencia asimismo de la atomización, heterogeneidad y complejidad crecientes del Estado contemporáneo y sus múltiples actividades. Si como ya hemos mencionado resulta extremadamente difícil hablar de Administración Pública de una manera unitaria en cualquier país de Europa, con sus millones de funcionarios, mucho más complejo será referirnos a políticas públicas que implican y afectan a actores e intereses de características y racionalidades muy

diversas. «Deberemos hablar de verdades parciales, localizadas: tal autoridad pública, tal medida concreta, tal población afectada. Si la disolución del Estado unitario y autónomo es una realidad contemporánea, ciertamente debe constituir una hipótesis de partida para el observador» (THOENIG, 1985, p. XVII).

Ha habido intentos para introducir ese tipo de *appraaeh* en trabajos más generales y comprensivos. Así los trabajos de Richardson sobre los *paliey styles* (RICHARDSON, 1982) en una perspectiva comparada, o los trabajos de Rhodes (RHODES, 1986) para aplicar ese tipo de enfoque al análisis global del gobierno local en el Reino Unido. Pero nos falta, en conjunto, avanzar más en esa línea para demostrar su posible eficacia, que parece suficientemente contrastada, en cambio, en los estudios más particularizados.

11. DEFINICION DEL PROBLEMA. RELEVANCIA PUBLICA Y FORMACION DE LA AGENDA DE ACTUACION DE LOS PODERES PUBLICaS

1. Supuesta objetividad de los problemas y dificultades en su definición

A menudo, refiriéndose al mundo de la Administración Pública, se nos advierte sobre la falta de definición de los deseos de los que tienen capacidad de decidir. En este sentido, se afirmaría, no hay la suficiente claridad en la determinación de objetivos que permita introducir mecanismos de medida y control de eficacia y eficiencia que, en cambio, parecen operativos en el mundo de lo privado. Sin negar lo anterior, deberíamos, no obstante, retroceder un poco más y plantearnos el momento previo a la toma de la decisión: la definición del problema a resolver.

En opinión de algunos, esta es una cuestión casi irrelevante. El problema a resolver nos vendría dado por las condiciones objetivas externas, por los «hechos» tal como se nos aparecen. Si recordamos las distintas «versiones» que merecen los incrementos estadísticos de factores como la inflación, el paro o la criminalidad por parte de los distintos actores y analistas políticos podríamos caracterizar como «naïf» esta manera de abordar la definición de los problemas con los que se enfrenta la Administración Pública. y ello no sólo ocurre porque muchas veces los factores considerados son inconsistentes entre sí, sino sobre todo porque son muy distintas las maneras de ver elementos como la conducta humana, la acción de gobierno o las oportunidades o prioridades en la intervención de los poderes públicos.

Nos enfrentamos, pues, con uno de los aspectos más cruciales y menos estudiado del proceso de actuación de la Administración Pública. Cuando, en cambio, hay quien opina que se producen muchos más errores como consecuencia de la errónea definición de un problema que al ofrecer malas soluciones a problemas bien planteados (DUNN, 1981, p. 98). Intentaremos en este apartado introducir algunas reflexiones sobre las vías de estructuración de los problemas, así como acercarnos a algunas técnicas que faciliten esa tarea.

Como ya hemos avanzado, la primera reflexión a hacerse es la siguiente: los problemas no están «allí fuera». No existen los problemas «objetivos». Deberemos «construir», estructurar nuestra propia (la del analista) definición del problema a plantear y resolver. Refirámonos al tema, por ejemplo, de los accidentes en carretera. Hace unos años, la cuestión se planteaba como un problema de conducta del automovilista. Los esfuerzos se encaminaban a conseguir que el conductor cumpliera las normas. En la actualidad el tema se considera más como un problema de seguridad en carretera: seguridad del vehículo (normas técnicas de protección, sistema ami-bloqueo de frenos, etcétera), y de seguridad del conductor y demás ocupantes (cinturones, etc.). En el fondo, lo que ha cambiado es la percepción de una misma realidad. Una realidad que se nos presenta poliédrica e interdependiente. Cada nueva cara o faceta del problema, cada nuevo factor que descubrimos nos hace más compleja su estructuración, pero al mismo tiempo puede considerarse una nueva oportunidad, aún no contemplada, para su mejor solución.

El mundo de los problemas estará, pues, en directa relación con el mundo de las soluciones, ya que muchas veces diferentes soluciones se refieren de hecho a distintos problemas. Si en una instalación deportiva se constata un excesivo consumo de agua, podemos empezar partiendo de la hipótesis de que ese es el problema a resolver: se gasta agua en exceso; y, por tanto, deberíamos buscar la solución en una reducción del consumo de agua por parte de los usuarios. ¿Cómo conseguirlo?: ¿mentalizando al usuario con una campaña de sensibilización sobre la necesidad de ahorrar energía? o, ¿introduciendo un sistema de grifería que obligue a una constante intervención-presión por parte del usuario para conseguir agua? Pero también podríamos considerar

que las cañerías están en mal estado o que el coste de las cuotas de socio son excesivamente bajas. En el fondo, al rechazar el «objetivismo» como método para encararse con el mundo de los problemas estamos posibilitando considerar a toda definición de un problema como buena, legítima o adecuada.

Deberíamos centrarnos en aspectos que fueran comunes dentro del complejo campo de la definición de problemas que generan la actuación de los poderes públicos. En primer lugar, conviene ser consciente de que los problemas que generan la formación de las políticas públicas son casi siempre interdependientes (véase figura 3). Normalmente no podemos afirmar «este es un problema estrictamente energético», ya que casi siempre envuelve otros aspectos relacionados, por ejemplo, con el desempleo o el transporte. Nunca es un *único* problema el que plantea la preocupación de la comunidad o de uno de sus sectores. Se trata de un conjunto de factores que precisan de una aproximación holística, global, que impida una perniciosa segmentación. Hay quien opina que incluso es más sencillo resolver un conjunto de problemas que tratar de enfrentarse únicamente con el más aparente (ACKÜFF, 1974).

Por otra parte, los problemas dependen de la subjetividad del analista, que a partir de la situación problemática planteada «construye» el problema, lo define, clasifica, explica y evalúa.

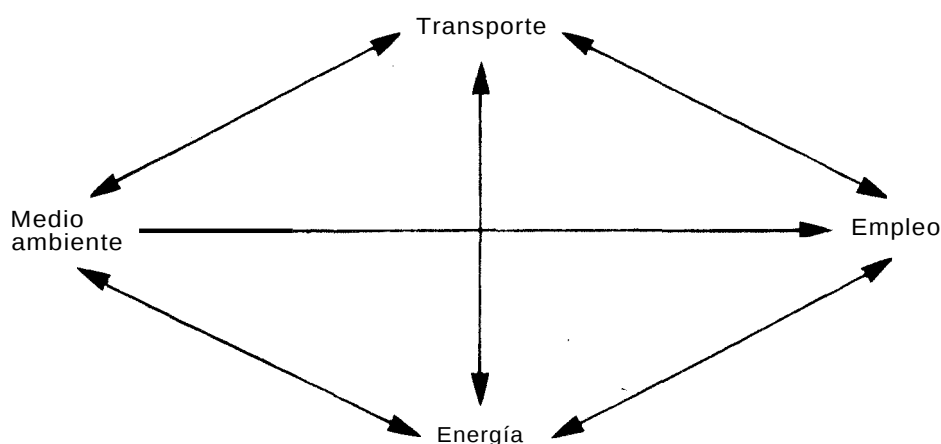


FIGURA 3

Interdependencia de políticas

Los problemas son artificiales, en el sentido de que responden a una decisión voluntaria de que existan y se resuelvan. Los problemas, así, no tienen vida propia al margen de los individuos o grupos que los definen.

Los problemas y sus soluciones están relacionados constantemente. De la misma manera que hay muchas posibles definiciones de un problema, hay muchas soluciones para un mismo problema.

2. Vinculación del problema con la solución del mismo

Podríamos intentar avanzar en algunos aspectos que nos ayuden a conceptualizar mejor esos problemas. Es preciso que la manera de plantear el problema resulte instrumental, es decir, que se haga desde una perspectiva que posibilite la intervención y que permita una vía de mejora.

Para ello podríamos empezar imaginando los problemas, básicamente, como situaciones que no nos satisfacen. Describir un problema se acercaría a definir una situación. Deberíamos entonces preguntarnos sobre las causas de los problemas, para ir retrocediendo a las causas de las causas, etc. Lo que parece poco operativo.

También podríamos considerar que los problemas fuesen las discrepancias entre aquello que es y aquello que nos gustaría que fuera. Los problemas serían, desde esta perspectiva, lo que separa la realidad de lo que deseáramos que fuera. Y ello conecta con la dimensión del decisor racional que al formular sus objetivos es consciente de la distancia existente entre la realidad y sus deseos, formulando objetivos, identificando alternativas y mecanismos para alcanzarlos y seleccionando la más eficaz y eficiente.

Pero ello implica el admitir que los objetivos existen previamente e independientemente del análisis. Y por otro lado conviene recordar que a cada definición del problema le corresponderá una nueva definición de los medios a disposición.

Al plantear el problema como discrepancia entre realidad y deseos, no se resuelve la dificultad de cómo atravesar la distancia entre las dos situaciones. Quizá deberíamos referirnos

a los problemas como discrepancias superables. Ello significa no tirnitar a señalar las discrepancias, sino también subrayar las diferencias entre lo que es y lo que debería ser, pero al mismo tiempo articulando una solución que permita salvar la distancia. ¿Qué sería *solución* en este sentido? Davis ha definido la solución como una combinación de ideas ya existentes (Dz.vis. 1973, p. 14) Eso puede no implicar una mejora de la situación, aunque de entrada «solucione» el problema. Puede aspirarse, por ejemplo, a que se resuelva un problema de ~~falta~~ de dinero, asumiendo que el resto de las actuales condiciones de vida no cambiarán. Pero si no se plantea explícitamente puede ocurrir que la nueva situación de bienestar económico provenga, por ejemplo, del cobro de la póliza de vida de uno de los seres queridos. Deberíamos, pues, partir siempre de la intercomunicabilidad de los factores y ser conscientes de los posibles efectos no queridos de ciertas actuaciones. Evaluando, si es necesano. el balance entre costos y beneficios de las acciones emprendidas.

Para salir de este impasse debería abandonarse definitivamente la concepción que liga problema a situación observable. El problema es básicamente una construcción analítica. Y de hecho, distintas partes Implicadas defienden distintas visiones del problema a resolver, lo mismo que distintos analistas pueden definirlo de manera diferente. A parnr de un conjunto de condiciones consideradas no deseables o perniciosas, pueden darse varias definiciones del «problema» a resolver o, si se prefiere, distintas vías para «mejorar» esa situación.

De hecho, al ligar de manera clara definición o planteamiento del problema con el proceso de toma de decisiones (-vo decido que ese es el problerna»), nos acercamos a unayisión «laberíntica» del tema. En un laberinto se dan distintas vías cuya única distinción reside en lo que encontramos a su término: premio o callejón sin salida. Unas serán las vías «correctas» y las restantes serán erróneas. Por tanto, lo importante será «construir» correctamente ese laberinto, es decir, introducir todos los factores que permiten o no permiten ciertas actitudes o conductas. En el mundo de las políticas públicas es muy importante señalar las limitaciones políticas, económicas, sociales o de organización que plantea su puesta en práctica (MAJÜNE, 1975). Y si nos referimos a limitaciones estamos, de hecho, reduciendo el'

espacio del analista o, en otro sentido, dirigiendo mejor la actuación encaminada a la consecución de objetivos.

Si concebimos los problemas como oportunidades de mejora (DERY, 1984, pp. 25-26), entonces el proceso de definición de los problemas se convierte en el de búsqueda, creación y primer examen de las ideas o vías de solución. Se examinarán esas propuestas para ver si son oportunidades *reales* de mejora (por ejemplo, si satisfacen ciertas condiciones o limitaciones), y para comprobar cuál es su beneficio neto. Se irá así construyendo el laberinto, en el que se procederá a colocar las distintas vías de salida, convirtiendo, en definitiva, la definición del problema en un problema de decisión. En definitiva, se trataría de escoger distintas alternativas de solución o, siguiendo nuestra anterior idea, establecer distintos problemas o distintas oportunidades de mejora.

Nos inclinamos así, pues, por considerar los problemas como oportunidades de mejora, que una vez identificadas o definidas pueden poner en marcha la acción de los poderes públicos. Su misma artificiosidad, en el sentido de construcciones analíticas, les puede dar un gran dinamismo. A medida que se va «solucionando» el problema planteado, de hecho, lo que sucede es que cambia la oportunidad de mejora planteada, cambia el problema, en un proceso continuo de aprendizaje.

3. Relevancia pública de los problemas

Decíamos anteriormente que los problemas, una vez identificados, *pueden* dar lugar a la acción de los poderes públicos. De hecho, estamos subrayando la distinción que establece la literatura especializada entre los denominados «problemas» y lo que podríamos denominar «temas» o «cuestiones» (*issues*). Es decir, aquellos problemas lo suficientemente relevantes (desde distintas consideraciones) para ser considerados como «problemas» por parte de los poderes públicos y, por tanto, susceptibles de formar parte del programa o agenda de esos mismos poderes públicos (véase figura 4). Muchas veces la consideración de *issue* depende de una previa batalla por la definición del problema entre los distintos actores presentes.

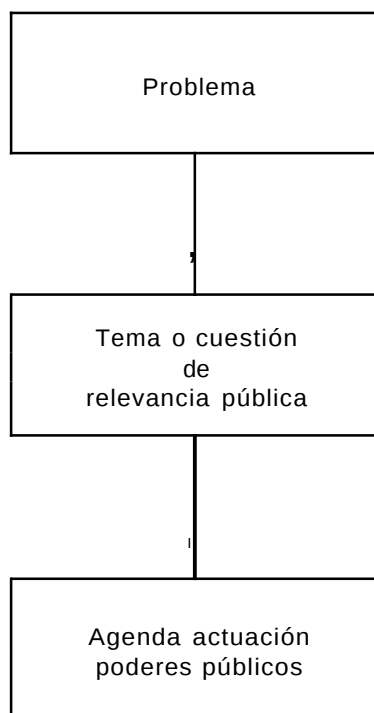


FIGURA 4

Proceso formación agenda institucional

Pero, en general, podríamos plantearnos el porqué unos problemas llegan a formar parte del programa de acción de los poderes públicos y otros no. En principio, podemos imaginar que una de las causas esenciales será la limitación de recursos, tanto económicos como humanos, pero puede también derivar de la falta de legislación sobre el tema que autorice la acción, la falta de voluntad política, de adecuada «presión» por parte de los medios de comunicación o de los sectores-implicados, etc.

Por tanto, nos encontramos ante una cierta competencia entre cuestiones o temas planteados, ante la cual los poderes públicos establecerán prioridades, otorgando status de «problema público» a determinados temas y no a otros. En líneas generales, podría afirmarse que un nuevo tema resulta susceptible de convertirse en «problema público» y, por tanto, llegar a formar parte del programa de actuación:

a) Si el tema o cuestión ha alcanzado proporciones de «crisis» y, por tanto, no puede continuar siendo ignorado. Una lectura detallada de muchas exposiciones de motivo de las leyes podría reafirmarnos en lo expuesto. Otra posibilidad es que el tema plantee claras posibilidades de agravamiento en el futuro, con lo que se pretende anticiparse a la previsible Situación de crisis (por ejemplo, residuos nucleares).

b) Cuando ha adquirido características peculiares o significativas que lo diferencian de una problemática más general (por ejemplo, el tema de la lluvia ácida surgido con características singulares del más global problema de la polución atmosférica).

e) Cuando la cuestión provoca una seria situación emotiva que atrae la atención de los medios de comunicación (ejemplos como el de la talidomida en procesos de gestación, aceite de colza, etc.).

d) Cuando un tema va adquiriendo importancia global cuando en sus inicios tenía unas dimensiones y efectos muy limitados (aumento generalizado de impuestos locales obliga a intervención central).

e) Temas que desencadenan cuestiones relacionadas con «legitimidad» o «poder» y que, por tanto, afectan al núcleo sensible del poder público, arrastrando una gran carga simbólica (sueldos funcionarios, pago impuestos, ...).

f) Temas que alcanzan gran notoriedad pública por conectar con tendencias o valores más de moda (rehabilitación cascos antiguos. diseño urbano, ...).

4. Formación de la agenda de actuación de los poderes públicos

Todos estos elementos no garantizan por sí solos la «politización» del tema, su acceso al programa o agenda de actuación pública. El tránsito al programa o agenda precisa de la intervención de aquellos que tienen cierta influencia en la formación del mismo («agenda setters»). Así, los grupos organizados representativos de intereses sociales, los partidos políticos, los sectores influyentes del aparato burocrático, los «creadores» de opinión, las acciones de protesta de los sectores afectados por la posible

actuación, la opinión informada, etc.. pueden, todos ellos, intervenir en ese tránsito delicado entre surgimiento de la cuestión y «encaramamiento» al programa o agenda de actuación pública.

Podríamos afirmar que todo el proceso de consideración de la cuestión, definición de la misma como asunto público a resolver y puesta en marcha de las vías de resolución dependerá en buena parte del número de gente afectada por el problema y las medidas de solución, el grado de agregación de los intereses afectados y su nivel y tipo de organización.

En la formación del programa o agenda de actuación de los poderes públicos en un momento determinado se concentra, pues, toda la compleja problemática de definición de los problemas, agregación de intereses y su representación y organización. La agenda nos muestra cuál es la percepción de los poderes públicos, en un instante concreto, sobre «lo que se debe resolver». En ese programa o agenda detectaremos muchos temas recurrentes y pocas novedades. De ahí ya podemos deducir que serán cosas distintas el acceder a ese programa y el mantenerse en él, aunque cualquier especialista de organización burocrática o de política presupuestaria (por ejemplo, ROURKE, 1986; WILDAVSKY, 1986) podría recordarnos que una vez alcanzado el nivel de «problema público a resolver» y decididas unas determinadas asignaciones presupuestarias y recursos humanos, resulta ya complicado hacer desaparecer ese «problema» del programa de actuación público, dadas las tendencias ampliamente debatidas sobre el incrementalismo y la autoexpansión de las *organizaciones* burocráticas complejas. Así, el acceso al programa o agenda depende en buena parte del nivel de crisis o escándalo que ha asumido el tema o cuestión planteado. Ejemplos como los de la crisis energética del 73 y las medidas de contención o ahorro de energía, la crisis de Chernobyl del 86 y las medidas de seguridad nuclear, o las instalaciones de ciertos aeropuertos españoles y los acontecimientos del 92, pueden resultar esclarecedores.

En estos casos, los efectos de la «crisis» sobre el programa de actuación pueden ser de desplazamiento, de expansión o de transformación (JONES, 1984, pp. 57 Y ss.), En el caso del desplazamiento aludimos al hecho de la pérdida de status de

«problema público a resolver» debido a la situación de crisis planteada. En el caso de expansión nos encontramos en el caso de que la crisis provoca un reforzamiento de una o más áreas de actuación pública. Y en el caso de la transformación hacemos referencia a la posible modificación de la situación debido a un nuevo establecimiento de prioridades.

Podemos también aludir al papel del gobierno o del organismo decisor (sea el nivel que sea) en la formación del programa o agenda.. Una primera opción que se plantea es la llamada alternativa pluralista, consistente en «dejar que transcurra el tiempo», asumiendo el organismo decisor un papel más o menos pasivo, lo que implica asumir como un simple dato el desigual nivel de fuerza y representación ya existente socialmente. Una segunda vía pasaría por un rol más activo del organismo decisor en el sentido de impulsar o reforzar determinada «visión» del problema. Y quedaría finalmente una tercera alternativa, de carácter anticipador y no reactivo, que prevé una actuación previsoras del organismo decisor ante una posible agravación o surgimiento de crisis posterior. En esta tercera hipótesis no resultan, lógicamente, imprescindibles la existencia de «señales» procedentes de sectores o grupos afectados.

En la dinámica de formación de la agenda podemos considerar tres características generales que permiten que un determinado tema o cuestión reciba la atención necesaria de los poderes públicos para integrarse en el programa de actuación. En primer lugar, valorar el grado de apoyo que el tema o cuestión puede recabar o, lo que es lo mismo, valorar el impacto general de la cuestión. En segundo lugar, valorar su significación, es decir, su nivel de impacto sobre la realidad social. Y en tercer lugar, la viabilidad de la solución anticipada o previsible.

Junto a estos elementos cabría detenerse más en detalle en aquellos aspectos que resultan de imprescindible consideración en el proceso de formación del programa o agenda de actuación pública.

a) Los hechos

Deberíamos, ante todo, preguntarnos cuál es la importancia de los hechos planteados o, si se quiere, la cantidad de gente

afectada, cuál es su grado de conciencia y cuáles son los resultados de tal percepción. Después convendría detenerse en la definición del problema: ¿Se entiende la situación planteada como un problema?, ¿por quién?, ¿existen diferentes versiones del problema? Y cuestionar asimismo la intensidad de tal situación: ¿la intensidad de la tensión es constante?, ¿varía con el tiempo o desde las diferentes perspectivas presentes?

b) La organización de los grupos presentes

Desde la perspectiva del organismo público en cuestión, cabría plantearse la problemática de la gente afectada y de su organización: ¿cuál es la extensión organizativa de los grupos presentes en la escena? ¿Cuántos miembros afectados por el problema tienen esas organizaciones presentes y el grado de relevancia de esos miembros? ¿Cuál es la estructura de los grupos, su jerarquía, su organización interna? ¿Cuál es la estructura de liderazgo existente y sus vías de acceso?

c) La problemática de la representación

No debería tampoco olvidarse cuál es la relación entre los sectores afectados y los mecanismos de representación política. ¿Tienen los afectados acceso directo a la estructura representativa de los decisores públicos? ¿Existe o puede existir un proceso de empatía o solidaridad entre afectados y *poticv makers*? ¿Pueden construir ese mecanismo de apoyo o de solidaridad por ellos mismos?

d) Estructura decisoria

Pero conviene no perder de vista tampoco la relación entre sectores afectados y actores relevantes del proceso de formación de la agenda o programa de actuación público dentro de la estructura formalmente establecida: ¿cuál es la relación formal entre actores relevantes y afectados (vías de negociación, jerarquía democrática...)?, ¿cuáles son los requisitos formales del proceso de formación de la agenda?

e) *Tradición o capacidad de respuesta del sistema*

Será asimismo importante *ver* cuál es la tradición de respuesta de los poderes públicos ante el tipo de problemática planteado. Plantearse la percepción sobre la capacidad de respuesta del sistema que tienen los afectados puede resolver dudas sobre el nivel de resultados que esperan alcanzar.

f) *Liderazgo*

En este proceso parece también relevante plantearse el proceso de selección de los líderes, su grado de autoridad y su estilo o capacidad de conexión.

El paso de un tema o cuestión de relevancia pública a la consideración de «asunto público a resolver» y, por tanto, a su inclusión en el programa o agenda de actuación de los poderes públicos implica una cierta "definición oficial» del problema a resolver. Será una «versión oficial» de un problema que, en cambio, puede tener muy distintas consideraciones desde las distintas posiciones de los actores implicados.: Ello no quiere decir que pase a ser la "única» versión. Será la que provisionalmente prevalezca, hasta que se dé el debate legislativo, o la implementación administrativa posterior. No debemos tampoco olvidar que puede cambiar la correlación de fuerzas imperante (partido o coalición de gobierno) Y ello puede llevar a una redefinición o incluso a una desaparición del problema de la agenda de actuación (véase figura 5).

En definitiva, volvemos a remarcar el carácter no objetivo, no dado de la consideración y definición de «problema» dentro del campo de actuación de las políticas públicas. En cada caso dependerá de la movilización, de la organización de los sectores implicados, de su fuerza y representatividad, Y no tanto de una consideración objetiva y racional sobre su existencia, definición, la consideración de las necesidades reales existentes y de los valores y objetivos a conseguir. Ello significa, normalmente, que la aparición de una cuestión o tema en el marco de un programa de actuación pública no implica que se haya procedido a un estudio o examen profundo de sus implicaciones e interdependencias. y ello es aún más normal en temas derivados de situaciones de «crisis» o emergencias, que desencadenan presiones políticas insostenibles que obligan a respuestas inmediatas.

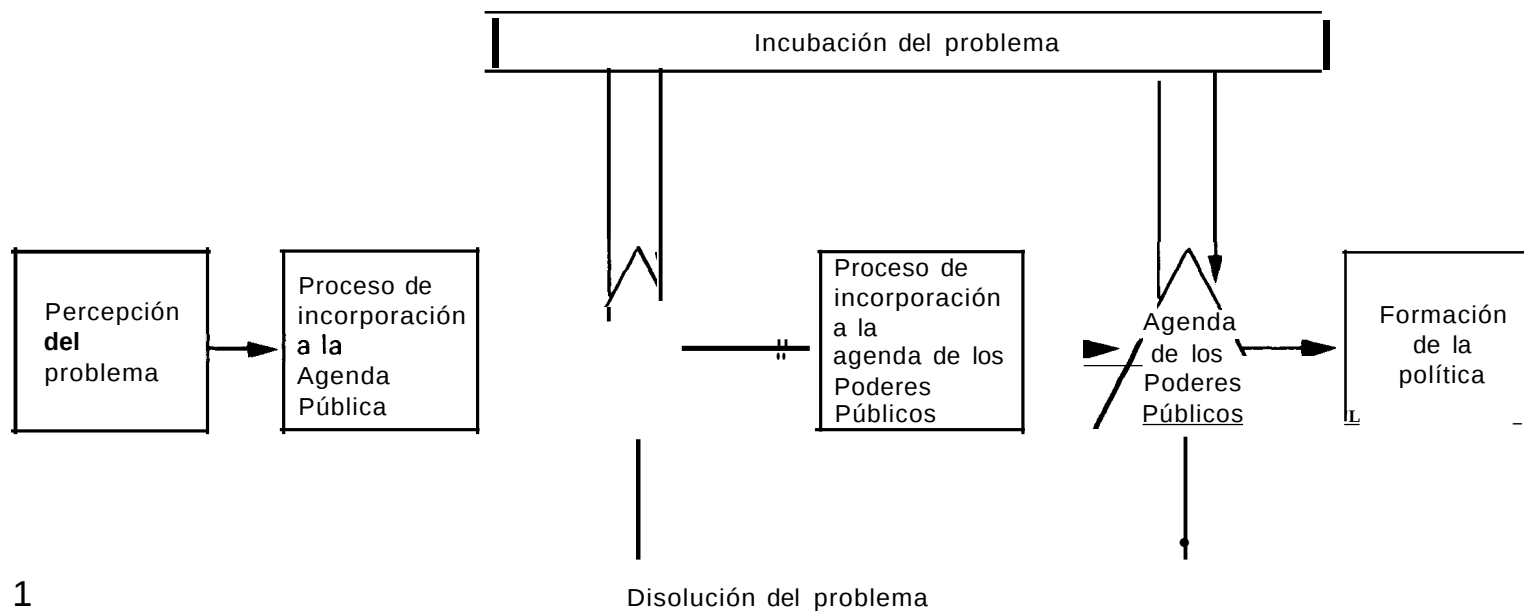


FIGURA 5

Diagrama de desarrollo de la formación de la Agenda de actuación de los Poderes Públicos.

Fuente: STARLING, G., 1988, p. 69.

Nos encontramos, pues, en un marco en el que los juicios de valor, las consideraciones subjetivas, pueden y de hecho predominan sobre «dos hechos subjetivos». La relación entre esos valores y los hechos objeto de consideración pasan obligatoriamente por el nivel de decisión política, ya que son los dirigentes políticos quienes expresan los valores dominantes en un momento dado en una sociedad determinada. Ello implica una localización clara del decisor y una explicación del sistema de valores teóricamente (programa político) imperante. Lo que en general podría tener una consecuencia positiva: facilitar y personalizar el mecanismo y proceso de decisión se enturbia y complica al producirse una cierta confusión o abstracción de los valores dominantes y, por tanto, una menor capacidad de decisión y definición de objetivos. No es ajeno al tema el hecho de que si bien todo proceso de decisión política conlleva un cierto grado de consenso y acuerdo que, normalmente, facilita la obtención del acuerdo, ello provoca al mismo tiempo un cierto enmascaramiento de los objetivos.

5. Análisis del problema previo a la toma de decisiones

Como hasta ahora hemos visto, en la formación de la agenda o programa de actuación de los poderes públicos interviene un conjunto de factores poco controlables desde las instancias decisoras y que, además, provocan que los procesos de decisión se vean constantemente alterados y condicionados por una presionante realidad externa. No existe normalmente el suficiente tiempo ni «tranquilidad» política como para proceder a un análisis serio de evaluación de necesidades que la cuestión plantea, y relacionar las mismas con los objetivos a definir. Sería necesario, en definitiva, mejorar la capacidad de decisión y análisis sobre los problemas a resolver. No podemos empezar preguntándonos, por ejemplo, dónde construir un centro penitenciario después de constatar la necesidad de su construcción. Tampoco es suficiente preguntarse cómo diseñar un sistema de consulta y negociación que permita a los mismos decisores responder a esa pregunta. Es imprescindible mejorar el sistema de decisión, y para ello el

primer paso sería plantearse cómo poder hacer mejores preguntas.

Es evidente que en ciertas cuestiones o temas, la decisión puede ser rápida, pero convendría proporcionar algún instrumental a los centros decisores para que ellos mismos pudieran evaluar la necesidad de realizar un análisis previo, es decir, profundizar en el estudio del tema previamente a la toma de cualquier decisión. Veamos algunos criterios a tener en cuenta (HOGWOOD-GUNN, 1984, pp. 92 Y ss.):

a) EL CONTEXTO DE LA CUESTIÓN PLANTEADA

1. *¿Hay tiempo para hacer el análisis?*

Esta puede parecer una pregunta redundante, pero ya hemos anunciado que en determinadas ocasiones la presión política es tan aguda o los compromisos previos han sido ya fijados ya externamente (el «ministro» se ha comprometido a decir tal cosa tal día) que no parece haber tiempo para un estudio más pormenorizado. Pero aún así siempre es posible tomar alguna iniciativa: limitar lo más posible las decisiones urgentes a tomar, convencer al decisor político de posponer su decisión a la vista de lo imprescindible del análisis, partiendo de la hipótesis de que casi siempre hay más tiempo del que se supone, y sobre todo, si los otros criterios aquí expuestos demostrasen lo perentorio del análisis.

2. *¿Hasta qué punto el tema tiene implicaciones políticas?*

Implicaciones políticas no sólo en relación a los partidos, sino también a departamentos ministeriales, niveles administrativos, etcétera. Conviene examinar si el tema incide sobre las líneas divisorias formales entre estos órganos, grupos o protagonistas, ya que ello puede indicarnos una mayor facilidad de politización. A veces el tema o cuestión hace inmediatamente sospechar de su rápida politización. En general, podríamos decir que el hecho de tratarse de temas de una especial «sensibilidad» pueden aconsejar un análisis más detallado, o por el contrario desaconsejar el mismo. Su politización resulta un arma de doble filo, ya

que si bien puede requerir dotarse de mayor instrumental analítico para defender la opción tomada, por otro lado al proceder al análisis se está «abriendo» el tema, haciéndolo más abordable desde posiciones críticas. Por tanto, la politización de un tema puede potenciar la necesidad de un análisis o puede precisamente impedirlo.

3. *¿Existen ya posiciones fijas sobre el tema?*

Muchas veces, cuando se trata de un asunto intensamente polémico o politizado, las posiciones de las distintas partes implicadas están ya muy claras y difícilmente el análisis podrá variarlas.

4. *¿Resulta el tema muy «central» para la organización de que se trate?*

Este es también un criterio de los que podríamos denominar de contexto que resulta también relevante. Hay ciertas cuestiones que al estar relacionadas con factores clave para la organización, o que afectan a sus valores más importantes, o por tener implicaciones a muy largo plazo, a pesar de que no tengan un especial consideración política, requieren y motivan un análisis sobre la cuestión a decidir.

b) CARACTERÍSTICAS INTERNAS DEL TEMA

1. *¿El tema permite plantearse alternativas?*

En general podríamos afirmar que cuanto más problemática es una política más necesario parece un análisis sobre su planteamiento o la búsqueda de las diferentes alternativas posibles. Ello no será lógicamente posible cuando sólo aparezca una opción o cuando todas parezcan dar los mismos resultados, pero, cuando mayor sean las posibilidades de opción, mayor será el requerimiento de análisis.

2. *¿Qué grado de consenso existe sobre el tema y su solución?*

Si el tema planteado goza de un elevado grado de consenso, entonces las aportaciones del analista pueden resultar poco

útiles, a no ser que se pretenda que ejercite su labor como «abogado del diablo» ante una opción que parece demasiado «convencional». Si no existe tal consenso, y sí un notable grado de desacuerdo, el análisis parece aconsejable.

3. *¿Cuál es el grado de complejidad del tema?*

Cuanto más complejo es el tema, cuantos más factores parecen intervenir en el mismo, más necesidad de profundizar en el estudio parece existir.

4. *¿Cuál es el grado de incertidumbre en torno al tema ya sus posibles consecuencias?*

También en este sentido la necesidad del análisis parece relacionada con las incertidumbres presentes, precisamente para evaluar y estimar todas las posibilidades presentes.

5. *¿Se trata de un tema fácilmente objetivable o, por el contrario, resulta muy «cargado» de valores?*

Si se trata de un tema objetivable, fácil de cuantificar y que permite una cómoda comparación de las medidas a tomar, entonces el análisis parece más recomendable y más aceptable por las distintas partes. Si, por el contrario, se trata de un tema más «normativo», con una mayor presencia de valores socialmente polémicos, entonces el análisis deberá limitarse a los hechos, o a clarificar los valores «añadidos» al tema desde cada perspectiva.

c) REPERCUSIONES DEL TEMA

1. *¿Qué alcance tienen las repercusiones que la solución del tema puede desencadenar?*

La resolución del tema puede provocar el cambio de una estructura organizativa, el fin de un conjunto de actividades, etc. Este tipo de decisiones que conllevan unas repercusiones importantes precisan con mayor insistencia del apoyo de un análisis específico.

2. *¿Cuánta gente puede resultar afectada?*

Es evidente que este es un tema muy importante. Cuál es el tamaño de la «constituencia» afectada. Cuanta más gente resulte afectada mayor será la necesidad de contar con análisis previos que permitan justificar las medidas a tomar y que signifiquen soportes técnicos a la decisión política.

3. *¿Cuál es la significación de los grupos afectados?*

En muchas ocasiones la relevancia de las personas afectadas por la decisión no vendrá tanto determinada por el tamaño del grupo como por lo relevante o específico de su composición. Cuanta mayor sea su fuerza, organización o capacidad de movilización mayor será la necesidad del análisis.

4. *¿Puede el tema tener ramificaciones o afectar a otros temas?*

A pesar de que en general ya hemos mencionado la Interdependencia de los temas en el campo de las políticas públicas, sin duda podemos referirnos a temas de una mayor o menor «insularidad». Ciertos temas presentan menos puntos de contacto con otros y, por tanto, sus repercusiones externas son menos importantes. Otros en cambio tienen tendencia a ramificarse, y ello puede requerir un análisis específico, dada su «centralidad» y por tanto su mayor complejidad.

5. *¿Puede ser que la actividad que desencadene la resolución del tema afecte en el futuro a la flexibilidad de actuación del mismo servicio?*

En este sentido es muy importante examinar hasta qué punto el actuar en un campo específico «cierra» posibilidades de actuación futura o posibilidades de intervención en otros campos. Temas como los de coste-oportunidad surgen aquí como relevantes y pueden requerir un mayor estudio.

d) COSTOS DE LA ACCIÓN Y DEL ANÁLISIS

1. *¿Es muy importante el coste de la acción que plantea el tema?*

Es evidente que toda acción comporta un coste. Aquellos temas que requieren una mayor inversión (no sólo económica,

sino de recursos humanos, de equipamiento, de tiempo) son mas susceptibles de requerir el análisis. Incluso en algunos países se establece que al tomar determinadas decisiones legislativas que comporten un cierto nivel de gasto (a partir de los x millones, por ejemplo) se requerirá un estudio pormenorizado de la decisión y sus consecuencias (caso en España de la nueva normativa sobre autopistas y la evaluación de su impacto).

2. *¿El tema plantea un simple incremento de costos o es realmente un salto adelante de proporciones notables?*

Ciertas decisiones sobre determinados temas pueden asumirse simplemente usando el proceso incrementalista tradicionalmente usado en la Administración Pública. Incluso ello puede asumirse como una táctica de prueba-error, empezando a pequeña escala la resolución de un tema, e ir ampliando la dotación a medida que se constata su funcionamiento. Hay ciertas decisiones, sin embargo, que requieren grandes inversiones desde sus inicios y que no permiten hacerlas frente a través del mecanismo incrementalista. El nivel de gasto que llevan aparejado y su cierto carácter de irreversibilidad les hacen especialmente susceptibles de análisis a gran escala.

3. *¿Por cuánto tiempo quedan comprometidos los recursos?*

Hay decisiones que implican largos períodos de inversión y condicionan la disposición de recursos posterior. Este tipo de decisiones plantean, asimismo, problemas de coste-oportunidad que aconsejan el análisis de soporte. Pero al mismo tiempo requieren que se valore el factor tiempo y sus efectos sobre la inversión solicitada.

4. *¿Cuál será el coste del análisis en sí mismo? ¿Vale la pena hacerlo?*

Es un factor también a tener en cuenta. El coste del análisis en relación al conjunto del tema, y su posterior utilización real, plantean dos cuestiones que conviene examinar antes de emprender el estudio.

Una vez establecidos estos criterios, podrían organizarse de manera que facilitasen su evaluación, a través, por ejemplo, de una matriz de prioridades en la que se fueran señalando aquellos aspectos que propician la realización del análisis y aquellos otros que lo desaconsejan, e incluso cuantificando, concepto por concepto, la valoración que se hace de la necesidad del análisis. Cada organización puede, lógicamente, valorar de manera distinta los factores recogidos anteriormente. Así podrían también introducirse factores **numéricos** que ayudaran a una mejor afinación de la necesidad o la oportunidad del análisis. Otra vía posible podría ser la utilización de los llamados «árboles decisionales» que permiten de manera gráfica ir siguiendo las distintas valoraciones efectuadas e introducir variables disuasorias o que cierran la oportunidad del análisis.

111. ALTERNATIVAS DE ACTUACION y ANALISIS DE PROSPECTIVA. TOMA DE DECISIONES Y FIJACION DE OBJETIVOS

1. Estudio de alternativas. Análisis de prospectiva

Una vez definido el problema y asumida su condición de cuestión a resolver por los poderes públicos, le toca al analista, en su caso, plantear las diferentes alternativas de acción y sus posibles consecuencias, así como recomendar aquella que, a su juicio, pueda resultar más apropiada.

Se trata, en primera instancia, de aprovechar toda la información acumulada sobre el problema para transformarla en información sobre las alternativas de acción posibles. Este trabajo de prospectiva resulta básico para poder anticipar las posibles consecuencias negativas de las acciones a emprender y controlar el curso de la acción. En líneas generales, podemos decir que se trata de un método de producción de información sobre situaciones sociales futuras, basándose en la misma naturaleza de los problemas planteados. Al establecer nuestras opciones estamos de hecho, implícita o explícitamente, estableciendo nuestras propias previsiones acerca del futuro. Lógicamente este trabajo de prospectiva no puede «adivinar» el futuro, pero puede facilitar la tarea a los decisores públicos, asistiéndoles ante los riesgos de la incertidumbre y del cambio, y explorando las implicaciones de las opciones de política pública planteadas (véase figura 6).

Los análisis de prospectiva presentan, no obstante, problemas derivados por una parte en el carácter cambiante y complejo de las condiciones sociales que afectan a toda posible previsión de

futuro, como por las dificultades originadas en la falta de datos fiable, su falta de actualización o consistencia, y por los mismos costes económicos y de tiempo que exige su realización (HOGWOOD y GUNN, 1984, pp. 129 ss; EDWARDS-SHARKANSKY, 1981, pp. 133 Y ss).

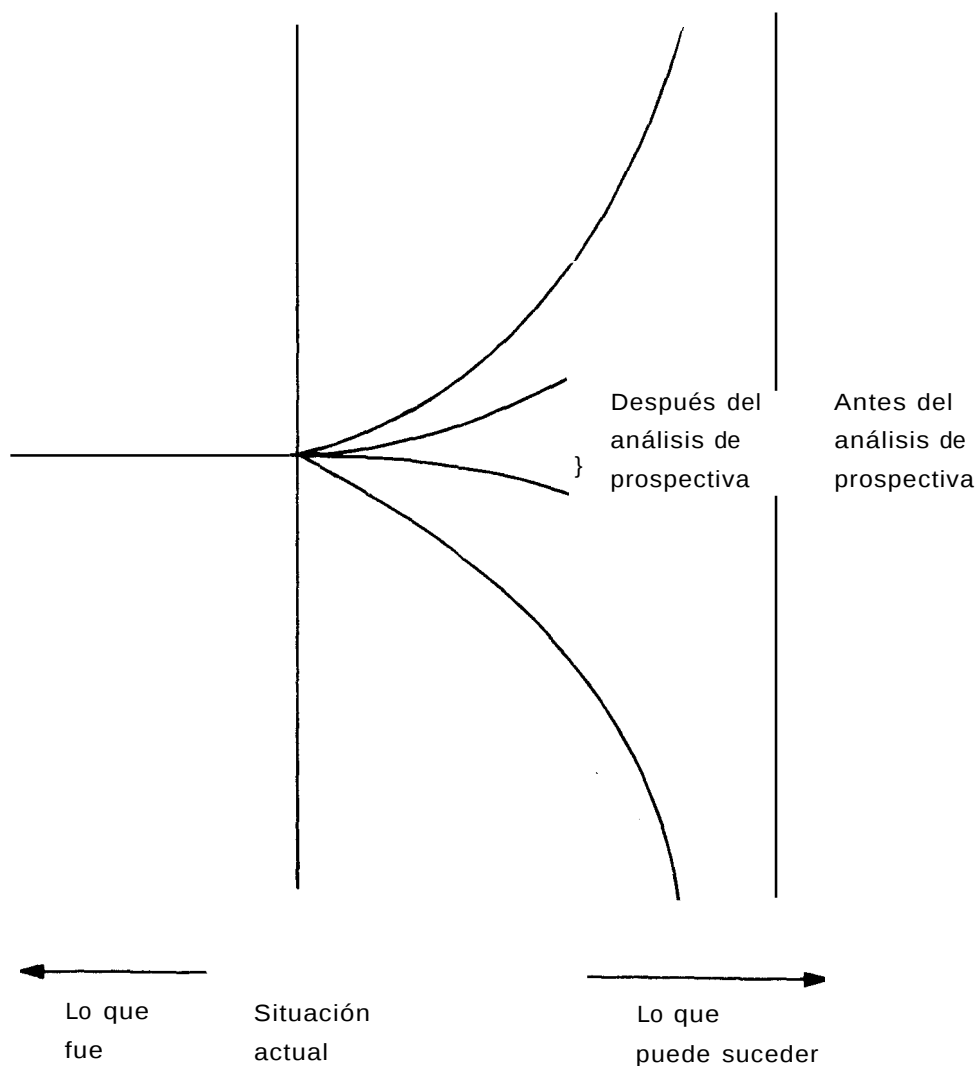


FIGURA 6

Objetivo esencial del análisis de prospectiva: reducir el marco de incertidumbre
 Fuente: Elaboración propia a partir cuadro (DUNN, W. N., 1981, p. 143).

El análisis de prospectiva en el campo de las políticas públicas puede tomar distintas formas según las fuentes utilizadas y la línea argumental seguida. Así podemos distinguir entre proyecciones, predicciones o conjeturas (DUNN, 1981, p. 141).

En el caso de la proyección se trata de extrapolar las líneas de tendencia históricas y actuales. La línea argumental puede fundamentarse en la utilización de casos paralelos, usando series temporales o las comparaciones entre políticas seguidas en el pasado ante problemas de características similares a los planteados en el presente. Opiniones de expertos pueden ayudar a fundamentar las proyecciones realizadas.

Las predicciones se basan en la explicitación de asunciones teóricas que puedan revestir distintas formas: leyes teóricas, proposiciones, analogías, etc. En general, podemos afirmar que toda predicción expresa las causas y los efectos o consecuencias, introduciendo a veces también analogías que refuercen los argumentos utilizados.

En el caso de las conjeturas nos encontramos ante un tratamiento ya meramente subjetivo de la prospectiva. basado en opiniones sobre la evolución futura de la sociedad, opiniones basadas en argumentos intuitivos, en tácitas asunciones de los «policv insiders», o en el consenso mayoritario de la élite intelectual. Pueden también usarse argumentos de motivación basados en los objetivos, valores o intenciones de los proponentes.

Sea cual sea la vía utilizada para la elaboración de la prospectiva sobre las políticas a aplicar, su objetivo parece claro: entender y controlar el entorno humano y material, estableciendo la mejor vía de acción entre las que el futuro permite. Pero ello exige una visión activa sobre los valores que han de conducir ese futuro, ya que no puede tomarse como un simple dato el sistema de valores pasado y actualmente en vigor.

Así el primer problema a plantearse sería el tipo de *futuro* sobre el que debe trabajar el analista al presentar las *diferentes* alternativas al decisor público. Un futuro potencial, en el sentido de posible, pero que no cierre en demasía las alternativas posibles. Un futuro plausible, en el sentido de que es el futuro más probable si no cambian las condiciones actuales ni se interviene en la corrección de su rumbo. O, en contraste con los

anteriores, un futuro normativo, en el que a las condiciones de posible y plausible se añade el elemento de consistencia con la propia visión del analista acerca de la evolución futura de necesidades, valores y oportunidades. Al introducir este aspecto normativo el analista puede hacer más «estrecho» el marco de trabajo del análisis prospectivo.

En este sentido conviene que el analista distinga entre lo que podríamos calificar como metas u objetivos de carácter general y aquellos objetivos de carácter más concretos. En ambos casos nos encontramos con proyecciones de futuro. Pero en el caso de los objetivos más generales su formulación es muy amplia y global (aumentar el nivel deportivo...), mientras que en los objetivos concretos se establecen ya definiciones más específicas y operativas (aumentar el número de practicantes y federados en atletismo en un 10 por 100...). En un caso se prescinde normalmente del factor tiempo (en el futuro...), mientras que en el otro sí se tiene en cuenta (antes del 92...). También podemos distinguir ambas categorías conceptuales si nos referimos a los procedimientos de medida o a su vinculación a grupos sociales específicos (número de practicantes por cada 1.000 habitantes, o dentro de las familias de ingresos menores a los 2 millones de pesetas...).

¿Pero cómo seleccionar esas metas u objetivos y las diferentes alternativas para conseguirlos? El analista no puede hacer esa labor sin de hecho imponer su propio sistema normativo. Puede utilizar distintas «apovaturas» o fuentes de legitimar su propuestas de alternativas. Una posible vía es la utilización de las opiniones o textos de «autoridades» o expertos en la materia. También es posible argumentar la utilización de personas vinculadas a la propia práctica administrativa o profesional del tema en cuestión, cuya condición no es tanto la de expertos como la de profesionales o «practicantes» en el ámbito de que se trate. Pueden también utilizarse ciertos soportes teóricos o cierta metodología que permita el descubrimiento y una mejor solidez de las alternativas propuestas. Asimismo, puede hacerse referencia a los valores y necesidades expresadas por los afectados o proponentes del plan de acción, así como a casos paralelos planteados en situaciones similares en otros ámbitos administrativos.

2. Formas de realizar el análisis de prospectiva

Una vez definidos o establecidos por el analista, a partir de los elementos ya considerados, los objetivos generales y específicos a conseguir, y examinadas las alternativas presentes, será necesario proceder a concretar cuál es el objeto del análisis prospectivo, cuáles serán las bases de partida del mismo y qué técnica se puede utilizar.

El objeto del análisis puede consistir:

- 1) En examinar las consecuencias de las políticas públicas ya existentes.
- 2) En examinar las posibles consecuencias de nuevas políticas.
- 3) En ayudar a establecer los contenidos de nuevas políticas, o
- 4) En analizar los posibles apoyos de que gozarán las propuestas de nuevas políticas entre los sectores afectados por una u otra razón en las diversas fases de su puesta en práctica.

El análisis deberá basarse en un conjunto de asunciones o datos que nos permitan estimar las consecuencias de políticas existentes o por iniciar, sus posibles contenidos o el nivel de apoyo con el que previsiblemente contará. En este sentido, las bases de partida del análisis pueden centrarse generalmente en extrapolación de tendencias, formulación de asunciones teóricas o establecimiento de juicios subjetivos.

En el primer caso se parte de la hipótesis de que lo que ocurrió en el pasado puede volver a repetirse, y a través de un proceso lógico deductivo se trata de llegar a conclusiones prospectivas partiendo de la observación de procesos anteriores. Podemos, por ejemplo, intentar establecer el futuro ritmo de crecimiento del gasto público dedicado a la ayuda a la tercera edad partiendo de la observación de lo que ha ocurrido en los últimos **veinticinco** años.

Las asunciones teóricas se basan en una lógica deductiva, por la que se trata de establecer conclusiones a partir de la inferencia de ciertas leyes o proposiciones de carácter teórico. Se puede, por ejemplo, establecer la importancia creciente que van a tener los especialistas en informática aplicada a la

Administración Pública partiendo de la constatación de que en la sociedad postindustrial la capacitación profesional resulta ser un recurso escaso, ya que la complejidad de los problemas con que se enfrenta la Administración Pública es cada vez mayor.

En el caso de los juicios subjetivos aludimos a la capacidad de establecer proposiciones prospectivas basadas más en el conocimiento del «terreno» que en procesos inductivos o deductivos. Normalmente se trata de campos en los que resulta difícil aplicar métodos más «científicos», y en los que resulta muy valiosa la opinión del experto o de la persona con experiencia práctica. En muchos casos se parte, al revés que en los casos anteriores, de previsiones de futuro que después se refuerzan con la información o asunciones necesarias para mantenerlas. Un buen ejemplo podría ser la previsión sobre la automatización de los intercambios bancarios en el futuro para después exponer como este es un campo en el que la experimentación ha avanzado mucho y donde la inversión en investigación resulta más elevada.

Lógicamente las fronteras entre esas distintas bases de análisis no son muchas veces tan claras y pueden de hecho verse utilizadas de manera simultánea o complementaria. Convendría, en todo caso, ser consciente de las posibles limitaciones conservadoras o restrictivas que las prospectivas inductivas o deductivas pueden provocar.

En cada una de estas vías de aproximarse al análisis de prospectiva podremos utilizar diferentes técnicas, que se distinguirán por su complejidad o por el aparato instrumental que utilizan.

En el caso de las técnicas de extrapolación prospectiva se trata de un conjunto de procedimientos que permiten realizar proyecciones sobre los futuros cambios sociales basándose en datos de carácter histórico y actual. Normalmente las técnicas de extrapolación prospectiva se basan en formas de análisis de series temporales, es decir, en el análisis de valores numéricos recogidos en puntos temporales múltiples y presentados cronológicamente. El objetivo es ofrecer un cierto tipo de medición del nivel y volumen del cambio en el pasado y en el futuro. Se emplea normalmente esta técnica en campos como los de crecimiento económico, tendencia decreciente del nivel de población, consumo energético, calidad de vida o cargas de tra-

bajo en organismos administrativos. Las asunciones básicas en la realización de proyecciones son las de persistencia: la tendencia constatada en el pasado persistirá en el futuro; regularidad: las tendencias puestas de relieve en el pasado podrán aparecer recurrentemente en el futuro de manera regular; y constatación de la validez y fiabilidad de los datos manejados. Normalmente las técnicas más extendidas y más fiables son las que se aplican a series temporales lineales. Estas técnicas no pueden aplicarse a los casos de series de tiempo no lineales sin un cambio exponencial o una transformación de los datos de partida. Tampoco estas técnicas aplicables a series temporales no lineales pueden aplicarse a los casos de procesos discontinuos. En efecto, en los casos de falta de linealidad, persistencia y regularidad nos encontramos en los casos de procesos discontinuos que pueden dividirse en las llamadas oscilaciones, ciclos, curvas de crecimiento, curvas de declive y catástrofes (DUNN, 1981, pp. 151 Y ss.; STARLING, 1988, pp. 186 Y ss.).

En el campo de la prospectiva teórica o deductiva, las técnicas más utilizadas son las de construcción del mapa teórico, que permite distinguir, sistematizar y clasificar los distintos argumentos utilizados; la modelística teórica, término con el que resumimos un amplio conjunto de técnicas y asunciones que pretenden construir representaciones simplificadas (modelos) de ciertas teorías; análisis de recorrido; análisis input-output; programación lineal; análisis de regresiones; estimación de intervalos; y análisis de correlaciones. Recordemos que estas técnicas por sí mismas no realizan predicciones, sólo la teoría que las utiliza puede hacerlo.

En el ámbito de las técnicas que **facilitan** la intuición prospectiva citaríamos las relacionadas con el método Delphi, las de análisis cruzado de impacto; construcción de escenarios; o las de juicio de fiabilidad.

Cabe advertir, no obstante, que muchas de las técnicas usadas en el análisis de prospectiva son de hecho complementarias. La fuerza de una vía implica normalmente la debilidad o limitación de otra, y viceversa. Por tanto, la fuerza y la riqueza del análisis de prospectiva resultará, generalmente, del seguimiento de una vía más intermetodológica, que combine múltiples

formas de razonamiento (inductivo, deductivo, subjetivo), diferentes bases de partida (extrapolación, teoría, juicio subjetivo), y múltiples objetos de análisis (consecuencias y contenidos de las políticas, tanto existentes como de nueva creación, apoyo de los grupos afectados). Muchas veces lo que parece una brillante asunción teórica puede quedar en pura especulación, mientras que una muy fundamentada proyección puede responder a una cuestión mal planteada. No se debe olvidar que, en definitiva, la justificación final de la prospectiva es intentar evaluar las consecuencias de implicaciones de las distintas asunciones, ofreciendo argumentos persuasivos que permitan ayudar a resolver problemas que los poderes públicos tienen planteados.

A pesar de todo, se debe ser consciente de que en un medio, por definición, tan altamente politizado como el de las políticas públicas, los análisis de prospectiva no pueden ser sólo usados correctamente, sino que de ellos puede hacerse también abuso o descarada utilización política. En muchos casos este tipo de análisis pueden usarse no como soporte técnico previo a la decisión, sino como mera justificación de una decisión tomada en otra esfera y sin tantas precauciones, mientras los análisis que no sirvan a ese objetivo (porque ofrecen argumentos contradictorios con la decisión tomada) pueden ser simplemente marginados o ignorados. No podemos tampoco olvidar que las técnicas, aquí sólo reseñadas muy someramente, ofrecen la suficiente vulnerabilidad desde diferentes ámbitos como para que la oposición a las conclusiones de un análisis puedan enmascararse de críticas a la metodología o a la técnica utilizada. Otro campo propicio a la politización partidista de los análisis de prospectiva deriva del uso de los mismos como arma en contra o a favor del partido en el gobierno, manejando variables como, por ejemplo, la inflación, el paro o el crecimiento económico de gran y fácil popularización (HOGWOOD-GUNN, 1984, pp. 144-146).

Es también importante, por otra parte, saber presentar estos análisis de prospectiva a los responsables de la decisión a tomar, subrayando aquellos aspectos más *sensibles* al tema a decidir; el *tamaño* de la predicción central que se hace, la extensión del posible *campo de acción*, la *dirección* del cambio, y el grado de *incertidumbre* (si es posible medirlo). Para decirlo de otra

manera, poner de relieve aquellos aspectos que más afectan a la decisión a tomar. En general se puede afirmar que dada la complejidad de este tipo de **análisis** y, muchas veces, la **incapacidad** de los mismos de resolver de manera fiable las incertidumbres presentes en el momento de la toma de la decisión, convendría sobre todo detenerse en el abanico de posibles consecuencias manejado, el grado de sensibilidad que se detecta en esos resultados a partir de una variación en las asunciones de partida, etc., más que fijarse excesivamente en la predicción central realizada.

3. Decisión pública y poder político. Enfoques sobre la toma de decisiones y su relación con las políticas a aplicar

Una vez definido el problema y planteadas, en su caso, las distintas previsiones sobre su evolución en el futuro, llegaría el momento de la decisión, centrado esencialmente en la definición de objetivos y la fijación de las opciones o vías de acción a seguir. Un enfoque analítico del proceso de decisión política tratará de plantear con claridad la pregunta ¿qué quiero hacer, y qué orden de prioridades me marco dado lo limitado de mis recursos? Relacionándolo con lo ya dicho sobre la prospectiva. si allí nos interesaba conocer cuáles eran los futuros posibles o plausibles, aquí nos interesa conocer cuál es el futuro *deseado* por parte de aquellos legitimados políticamente para tomar esa decisión.

→ El tema de la definición de objetivos, o si se quiere, la capacidad de elegir entre diferentes alternativas, resulta clave en todo estudio de la realidad político-administrativa. Y de hecho se podría decir que todo el estudio del fenómeno del poder conduce a esa capacidad decisional, sobre todo después de los estudios de Dahl sobre la ciudad de New Haven (DAHL, 1961).

Anteriormente los estudios sobre la decisión se habían planteado desde perspectivas propias del formalismo jurídico, de la escuela elitista o del marxismo. En estos enfoques no resultaba muy importante plantearse el proceso decisional, ya que en definitiva sus fundamentaciones lógicas o históricas atribuían a ese momento un contenido casi mecánico (HAM-HILL, 1984, pp. 22-44). En estas aproximaciones al tema del poder se parte de una visión estructural-funcional de la política y del

Estado, en la cual la distribución de la capacidad de decidir, la distribución del poder tiene una resultante de estabilidad, de suma cero. El poder se distribuye entre las distintas estructuras organizativas, o «poderes», que constituyen el Estado. Por tanto, sea cual sea la decisión a tomar la estructura permanece estable y globalmente inmutable.

La novedad de las aportaciones de DAHL es que a la clásica pregunta «¿Quién gobierna?» responde con una visión pluralista del fenómeno del poder, en la cual el proceso político se compone de diferentes grupos o individuos con distintos niveles de poder, recursos y protagonismo y, por tanto, con distintos grados de influencia sobre las decisiones. Todos los «actores» tienen en algún grado «poder» y, por tanto, todos tienen algún tipo de acceso a la decisión.

El proceso decisonal se caracteriza así por un constante fluir de cooperación y conflicto, en una especie de mercado político en el que precisamente la competencia abierta entre sus participantes asegura el respeto democrático en la determinación de las opciones. Queda, por tanto, superada la idea de que pueda existir una «distribución del poder» en el interior de una política pública concreta. Una política pública es básicamente variable (HECLO-WILDAVSKY, 1974) y, por tanto, el estudio de las decisiones que le afectan puede permitir poner de relieve la interacción entre los actores, sus características, y como ello influye en los output derivados de las decisiones.

Conviene sobre todo, desde esta perspectiva, intentar superar una concepción muy arraigada que tiende a identificar decisión con procedimiento formal. En la teoría de los actos administrativos se parte esencialmente de elementos objetivos necesariamente presentes (Administración, órgano, competencia, investidura del titular del órgano) y de los elementos subjetivos también necesarios (supuesto de hecho, finalidad, causa, motivo), para afirmar después que la declaración del acto, la decisión, deberá seguir un cierto -íter- preestablecido. Si no se siguieran esos pasos no podría entenderse que el acto gozara de validez.

La finalidad última de esta concepción radica en la voluntad de estructurar la garantía jurisdiccional como lugar final de relación entre el ciudadano y el Estado. La rigidez formal de los procedimientos previstos tienen el sentido de garantía a los

ciudadanos ante un posible uso arbitrario del poder por parte de las autoridades. De aquí la voluntad de «regularizar» todas las actuaciones de la Administración, incluso con un único texto legal que regule todo el procedimiento administrativo.

Todo ello tiene suma importancia, porque este principio procedimental rígido actúa como un vínculo externo en relación a la actividad decisonal. Y ello se pone de manifiesto sobre todo en el ámbito de las políticas regulativas más que en las de carácter distributivo o de producción directa de bienes o servicios.

Cabe, pues, cuestionarse la relación entre procedimiento formal rígido y resultados de la acción administrativa, ya que muchas veces se alude a la falta de eficiencia del aparato administrativo público debido a esa rigidez procedimental. cuando de hecho la Administración Pública ha encontrado vías y caminos para atender determinadas necesidades «evitando» las excesivas rigideces (contratos directos con privados, consenso previo con afectados para evitar recursos posteriores...); o en otras ocasiones ha establecido en la misma norma las vías o condiciones de acceso al acto o ayuda institucional previsto (como en los casos de las políticas de reconversión industrial o en determinadas políticas culturales), y esta vez no con un espíritu garantista sino para predeterminar los beneficiarios de las actuaciones administrativas.

De hecho algunas investigaciones realizadas sobre los procedimientos administrativos (FORMEZ, 1983; FARERI, 1987) demuestran la extraordinaria variedad de sus procesos y cómo en cada proceso se «esconden» motivaciones o interacciones muy distintas, formando un mundo de «relaciones informales» (MAYNTZ, 1985, página 185 y ss.) que poco tiene que ver con el espíritu garantista y sí con el entrecruce de intereses. Con ello no queremos sino poner en cuestión, por una parte, la formal rigidez procedimental característica de la actuación de la Administración Pública, como el que de esa rigidez dependa básicamente su presente ineficiencia. Pero, en definitiva, todo ello nos acerca a la idea de que, de hecho, en los procesos decisonales reales no resulta muy relevante su grado de procedimentalización. Conviene ir más allá.

•

Es necesario examinar con qué «lentes conceptuales» (ALLISO'J, 1969, 1971) se ha procedido a analizar el fenómeno decisorial. Se ha partido normalmente del modelo sinóptico o racional, en el que se considera, basándose en la versión de la economía neoclásica, que el decisor es un individuo (o un colectivo que se comporta como tal) que actúa con criterios de racionalidad estricta. Es decir, es capaz de establecer un orden de prioridades en sus propios valores y en los consiguientes objetivos; es capaz de conocer todos los medios a su alcance para alcanzar tales objetivos: es capaz de evaluar las consecuencias de cada medio a su alcance; es capaz de calcular los costes de cada opción, y finalmente capaz de escoger aquella opción que maximice beneficios minimizando costes (véase figura 7).

Se trata de un modelo que es al mismo tiempo prescriptivo. asume que la decisión final será la óptima si se ha seguido el proceso previsto, y descriptivo, ya que tiende a considerar las decisiones empíricas como resultado del cálculo de un decisor que dispone de toda la información sobre alternativas, costes y consecuencias de las distintas opciones y que pretende maximizar su utilidad (DENTE, 1987).

Pero, como podemos suponer, la práctica de la acción administrativa resulta muy alejada de esos supuestos. Las cualidades atribuidas a ese decisor implicarían, como afirma Simón. «unos poderes y una capacidad de cálculo parecidos a aquellos que generalmente se atribuyen a Dios» (SIMON, 1957), En cambio, el tiempo y los recursos son escasos, el grado de conocimiento no es nunca total, y los intereses, lejos de motivar la acción, sólo son reconocidos como tales después de realizada, y, en definitiva, la lógica de la actuación administrativa se encuentra muchas veces alejada de los motivos de maximización de los intereses individuales o colectivos (GRANAGLIA, 1983, p.43),

De esas críticas surge una visión más modesta, más consciente de los límites físicos y psicológicos de los individuos, denominada de «racionalidad limitada», que en su modelo más simple también parte de la idea del decisor individual, aunque se pone el énfasis en la organización como contrapunto positivo de las limitaciones individuales. También aquí el individuo será capaz de ordenar sus valores y objetivos, pero no dispone para ello de

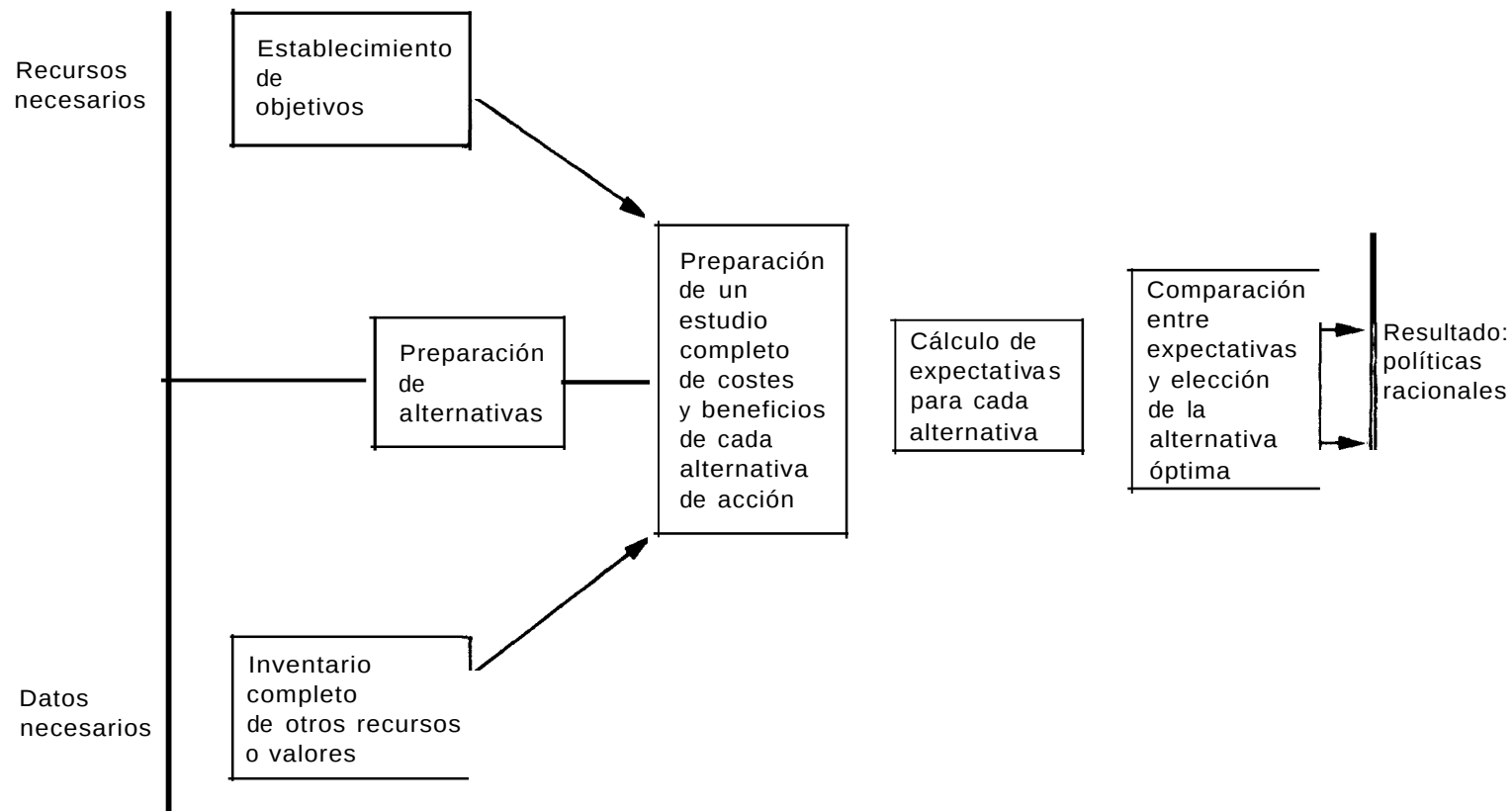


FIGURA 7

Un modelo racional de decisión

toda la información disponible, por lo que no pretenderá perseguir una inalcanzable optimización sino simplemente establecer un cierto repaso de las alternativas disponibles, repaso que se detendrá cuando encuentre alguna que satisfazca sus objetivos de partida.

Si en este esquema introducimos el factor organización con su estructura de sub-unidades, sus diversos componentes irán tendiendo a posiciones de equilibrio entre los distintos sub-objetivos, llegando a la decisión a través de la construcción de una coalición que garantice la solución de sus objetivos internos (ausencia de conflicto) y externos (consecución de sus objetivos originales). Esta concepción permite explicar mejor las ineficiencias del sector público, que resultaban más «extrañas» o incoherentes con el modelo de decisión racional neoclásico, ya que siempre es posible contraponer la racionalidad limitada presente en la decisión de un cierto órgano administrativo con una supuesta racionalidad global.

Pero este modelo no logra tampoco explicar los ámbitos de autonomía o discrecionalidad de los individuos en el interior de las organizaciones (CROZIER, 1963; IIPSKI, 1980), ni tampoco tiene en cuenta el cuadro político más global o la posibilidad de que la determinación de los fines de la organización dependa de variables más específicamente culturales o simplemente causales.

El siguiente paso será despojar el esquema de análisis decisional de cualquier intento de explicación racional, sea global o limitada, y partir de la hipótesis de que las decisiones son el resultado de presiones, compromisos, coaliciones y negociaciones entre una pluralidad de actores que se encuentran en situaciones de interdependencia, por tanto, con necesidad unos de otros, a pesar de que estructuralmente sus intereses puedan estar en contraste (ALLISON, 1971).

En esta perspectiva la selección de los objetivos y la elección de los medios para satisfacerlos no se encuentran separados y, por tanto, el análisis fines-medios queda dramáticamente limitado. Si se parte de la limitación de medios ya no es posible plantearse ciertos «grandes» objetivos, ni estudiar ciertas alternativas, ni mucho menos plantearse el estudio de las consecuencias de las mismas. El método de análisis comporta comparaciones sucesivas

y limitadas entre algunas de las consecuencias de las alternativas presentes en el análisis. El objetivo es llegar a un compromiso, un acuerdo que permita conciliar los intereses presentes y satisfaga la ecuación fines-medios.

La decisión, resultado de ese ajuste mutuo de intereses entre las partes presentes, no podrá superar el incrementalismo, es decir, intentar mejorar el punto de partida sin alejarse, no obstante, en demasía del mismo. Este modelo logra sin duda explicar mucho más «lo que pasa» en el interior de la estructura administrativa, en ese arte de «ir tirando» (LINDBLUM, 1959), en el que queda de manifiesto que el decisor público tiene poco control sobre su realidad externa y, por tanto, una muy limitada capacidad de decisión real, presenta otras deficiencias. A pesar de su pretendido «descriptivismo» presenta también elementos prescriptivos que se intentan globalizar, lo que no deja de ser una práctica extendida, mientras que por otra parte margina algunos elementos de carácter más cáusal o cultural, además de no recoger la posibilidad de que existan políticas no simplemente reactivas, sino anticipadoras o innovadoras.

Se ha acusado al enfoque de Lindblom de conservador (DROR, 1964), al reforzar las tendencias antiinnovadoras en situaciones que no permiten calificar de óptimo el funcionamiento administrativo, y también se ha criticado su poca operatividad para el desarrollo de decisiones fundamentales o de contenido más estratégico (ETZIONI, 1967). En una ulterior revisión de sus escritos, Charles E. Lindblom (LINDBLUM, 1979) acepta algunas de las críticas de su incisivo primer artículo, sobre todo en la distinción entre las decisiones del «día a día» del quehacer administrativo, llenas de «partisan mutual adjustment». y las «macrodecisiones» o grandes temas, en los que el peso del doctrinarismo y de la homogeneidad programática parecen más evidentes.

Si, como hemos visto, optimización, satisfacción y compromiso podrían ser las palabras clave de los enfoques hasta ahora contemplados, en el enfoque denominado «papelera» («garbage can») (MARCH-OLSEN, 1976), el término clave es casualidad. Podríamos decir que en todas aquellas situaciones en las que existe ambigüedad en la determinación de los objetivos de la organización (porque son problemáticos o por la necesidad de

consenso entre las partes), en que la tecnología a utilizar no está tampoco clara, y en la que la participación de los actores varía a lo largo del tiempo de su ejecución, la decisión resulta más fruto del encuentro casual debido a factores ambientales o contingentes, entre problemas, soluciones y participantes, que a un plan o estrategia definido.

La decisión se presenta así casi como un suceso fruto de la coincidencia casual entre problemas que buscan solución, soluciones que buscan problemas y participantes que buscan problemas para resolver, intereses que satisfacer o alianza que crear (DENTE, 1987, p. 21). No podemos despreciar esta perspectiva ya que de hecho se ha demostrado que no siempre el resultado del proceso decisional, la decisión, tiene mucho que ver con ese mismo proceso, o como, en circunstancias temporales distintas, similares procesos decisionales ante fenómenos o problemas también similares han dado lugar a soluciones distintas. E incluso puede argumentarse que ese enfoque no tiene un valor meramente descriptivo, sino que en momentos en que la falta de clarificación entre problemas y alternativas de acción es total, el plantearse una solución por casual que sea su elección puede permitir desbloquear la situación y permitir redefinir el problema en términos más manejables (GRANDORI, 1984) (véase figura 8).

		Claros	Oscuros o dudosos
Efectos	Claros	Solución tecnológica (método racional)	Decisiones políticas (método incremental)
	Oscuros o dudosos	Solución experimental (método de racionalidad limitada)	Inspiración (método papelera)

FIGURA 8

Relación métodos de decisión con delimitación objetivos y efectos de la política propuesta

En general podríamos afirmar que en la medida que varíen los actores presentes Y el tipo de decisiones a tomar variará asimismo al proceso decisional. Se puede afirmar también que a mayor complejidad en la toma de decisiones y en el número de actores e intereses presentes se logrará probablemente una mejor comprensión del proceso decisional acudiendo a explicaciones de carácter incrementalista o «casual» (véase al respecto figura 9).

Por otro lado, conviene admitir que en el proceso decisional pueden concurrir no sólo intereses contrapuestos entre actores sino también racionalidades de actuación distinta. No resulta difícil admitir que los políticos expresan básicamente una racionalidad que tiende a maximizar su consenso electoral y por ende a prolongar e incrementar su poder. Los burócratas tenderían a maximizar los recursos financieros y humanos a su disposición (NISKASEN, 1971). Se podría hablar incluso de distintas racionalidades en relación a las distintas especialidades técnicas presentes en el proceso: racionalidad legal, econornicista. tecnológica, etc.

MODELO	DECISOR	CRITERIO DE ELECCION
Racional	Unitario	Optimización
Racional limitado	Unitario/ Coalición	Satisfacción
Incremental	Interdependencia partidista	Compromiso
«Garbage can" o papelera	Cambiante	Casualidad

FIGURA 9
Modelos de decisión

Fuente: DENTE, B., 1987, *I processi decisionali...* Milán, Giuffré, p. 17.

Podemos también hacer referencia a las distintas lógicas posibles de actuación que guían cada una de las opciones

posibles (GHERARDI, 1985). Así podríamos distinguir entre lógicas instrumentales, en las que se pone de inmediato en relación fin perseguido y medios a disposición; una lógica estratégica, en la que el comportamiento viene dictado por la voluntad de anticiparse a la reacción de los demás actores; y una lógica sistémica, en la que se añade a la voluntad anticipatoria el interés en tomar como referencia el contexto y el posible resultado de la actuación. A partir de esos supuestos podemos afirmar que la consideración sobre una determinada actuación variará notablemente según se parta de una cierta lógica de actuación.

A estas ulteriores complicaciones del análisis del proceso de toma de decisión podríamos añadirles una especial consideración del tipo de decisión a tomar. Se podría afirmar que según sea el contenido de la decisión puede variar la interacción entre los decisores, el criterio a utilizar en la decisión y sus mismas reglas. Lo que haría variar, pues, el conjunto de factores sería la modalidad de decisión a tomar y no al revés. Hemos ya aludido a la revisión crítica de Lindblom sobre su primera aproximación al fenómeno incrementalista (LINBLUM, 1979), en la que aceptaba diferencias de aplicación de sus consideraciones según se aplicasen a «grandes decisiones» o a «decisiones ordinarias».

La aplicación de la llamada «teoría de juegos» al proceso decisonal pone de relieve también que variará ese proceso según se trate de una decisión que reporte beneficios a todos sus participantes, reporte solamente pérdidas o sea de las denominadas de «suma cero». Parece bastante claro que según sea la resultante del proceso de puesta en práctica variará notablemente la facilidad o dificultad de llegar a la toma de decisión. En muchas ocasiones la constatación de la imposibilidad de repartir «beneficios» entre los partícipes en la decisión conlleva efectos paralizantes que pueden conducir a la no decisión o al retraso de una efectiva solución (DENTE, 1987, p. 28).

Avanzando un poco más podríamos referirnos a las diferencias aplicables a procesos decisionales que afecten a bienes públicos (de cuyos hipotéticos beneficios no se puede excluir por principio a nadie) de aquellos que afecten a bienes privados. En los estudios de Mancur Olson (OLSON, 1971) se demuestra que los procesos decisionales variarán notablemente en uno y otro caso,

dadas las resistencias que despertarán en aquellos que deban soportar costes en uno y otro caso.

Pero el vínculo claro entre proceso decisional y política o tipo de decisión a tomar surge con fuerza de la distinción que realiza Lowi (LOWI, 1972) entre políticas distributivas, redistributivas, regulativas o constitucionales (figura 10). Más que la real capacidad de discernir entre esas distintas políticas, cuando de hecho existen muchos puntos de contacto entre las mismas, la aportación de Lowi supone un giro completo en la manera de abordar la relación entre los poderes públicos en los Estados Unidos, al diferenciar las distintas «capacidades» de Congreso y Presidencia más por el producto decisional (la política concreta a llevar a término) que por sus atributos formales o relativos (forma de elección, competencias, sintonía Presidente-mayoría en el Congreso, etc.).

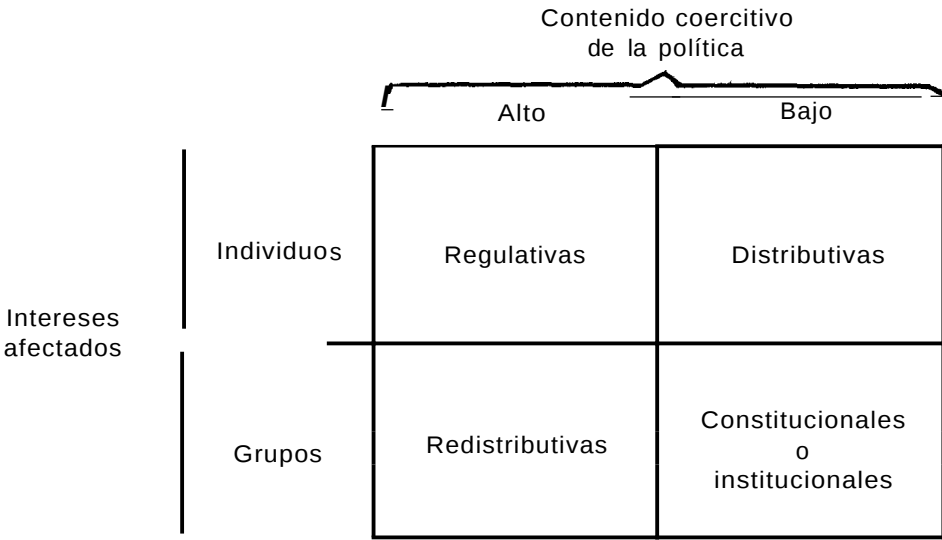


FIGURA 10

Relación entre políticas y tipo de decisión a tomar

Fuente LOWI, T. J. (1972) «Four Systems of Policv. Politics and Choice" en *Publle Admmistration Review*, n.º 32, pp. 298-310

No podemos, a pesar de ello, olvidar que también el tipo de estructura decisional puede afectar al contenido de la decisión adoptada. Por tanto, existe el riesgo de que la relación entre contenido y estructura de la decisión sea relativamente insoluble.

Pero difícilmente se puede prescindir de su consideración, aunque sólo sea para recordarnos el carácter extremadamente complejo del análisis decisional y la necesidad de aclarar el punto de partida del mismo y el enfoque que se asume.

En este sentido no podemos dejar de lado tampoco la consideración de las reglas, formales o no, que afectan a la toma de decisión. Desde un punto de vista puramente económico se considera que la regla decisional óptima vendría determinada por el punto de encuentro entre la curva descendente de los costes externos que soportarían los perdedores en la votación y la curva creciente de los costes decisionales implícitos para alcanzar un acuerdo que se quiere siempre lo más amplio posible (BUCHANAN-TULLOCK, 1965).

Pero en el caso de preferencias intransitivas (que en el campo de las decisiones públicas son las más frecuentes), al funcionar la conocida paradoja de Arrow que hace imposible la decisión por mayoría, el sistema más operativo parece el de la regla de la unanimidad (ARROW, 1963).

Aunque en este sentido, y estudiando el caso de la CEE, Scharpf ha puesto de relieve cómo en los sistemas que operan permanentemente con la regla de la unanimidad se llega a resultados siempre por debajo del teóricamente considerado como óptimo, dada la imposibilidad de llegar a una decisión en caso de desacuerdo de uno sólo de los miembros y dada la complejidad o la imposibilidad de abandonar la organización o de actuar libremente. Y a pesar de ello, la situación a que lleva la llamada «trampa de la decisión conjunta» puede resultar la solución mejor en los cálculos coste/beneficio de los diversos componentes que podrían, si quisieran, cambiar la regla decisional (SCHARPF, 1987).

En definitiva, las reglas que operan en la toma de decisiones resultan también relevantes, ya que actúan en los cálculos de coste/beneficio de los participantes y en sus cálculos sobre los posibles resultados del proceso decisional.

4. Estudio de las decisiones

Como vemos, el proceso político administrativo de toma de decisiones resulta de una extrema complejidad, ya que se

producen constantes variaciones de los decisores, de la racionalidad con la que actúan, de las reglas decisionales o de procedimiento, de su colocación en el desarrollo de la toma de la decisión, y todo ello además influido por el tipo de decisión a tomar. Por tanto, una de las primeras consecuencias de ese repaso al tortuoso camino de la toma de decisiones nos debe reconducir a la necesidad de que el analista, el estudioso de todo proceso político administrativo intente recomponer, poner un cierto orden en el proceso real que ha llevado a la asunción formal o no de una decisión.

Convendría preguntarse sobre la posibilidad de llegar a generalizaciones conceptuales que puedan explicarnos de manera global una realidad que se nos presenta difícilmente aprehensible con esquemas rígidos sea del tipo que sean.

Sin dejar de lado muchas de las aproximaciones que hasta aquí hemos ido repasando, sería aconsejable una mayor adecuación del análisis al caso concreto que se pretende estudiar, intentando establecer aquellas secuencias o presencias que parecen repercutir más claramente en éxitos o fracasos de determinadas políticas o decisiones político-administrativas, para así poder dotar de un cierto contenido prescriptivo a ese análisis del proceso decisional. Para ellos, y en una primera fase, resulta imprescindible determinar con exactitud los problemas que se pretenden examinar, y establecer una primera hipótesis sobre los nexos de causalidad que se quieren establecer y su relación con los fenómenos que los deberían producir. Se trata en definitiva de un reconocimiento del campo de análisis para determinar el campo de estudio. Una posible secuencia que permite ir avanzando por etapas podría ser la siguiente (DENTE, 1987, pp. 27 Y ss.).

- 1) Primera determinación del problema a analizar.
- 2) Preinvestigación para generar hipótesis alternativas y seleccionar el caso a considerar.
- 3) Reformulación de las hipótesis de partida.
- 4) Proceso de investigación propiamente dicho.
- 5) Análisis de los datos para verificar las hipótesis y generar otras nuevas.

6) Nueva selección de casos a considerar en relación a las nuevas hipótesis.

7) Nueva investigación.

8) Nuevo análisis de los datos y ...seguir otra vez el proceso hasta que no surjan nuevas hipótesis alternativas que resulten significativas para explicar el funcionamiento de la variable independiente.

Es este un tipo de procedimiento de investigación que puede parecer largo y costoso, pero permite siempre detenerlo cuando se entiende que la nueva información a obtener no justifica los costes necesarios para su obtención. Este, por otro lado, es un tipo de aproximación que intenta reflejar el proceso decisional esquematizado por Lindblom (LINDBLOM, 1959), basado en comparaciones limitadas sucesivas.

Con ello hemos simplemente planteado la selección de los casos e hipótesis que deberemos revalidar en nuestra investigación. En este sentido puede resultar sencillo establecer, por ejemplo, las estructuras o reglas formales de decisión o el tiempo necesario para llegar a la misma, pero en cambio puede resultar mucho más complejo establecer cómo ha ido variando esa decisión al plantearse su puesta en práctica o el nivel de interacción entre los diversos actores presentes en el proceso. Para ello puede resultar útil plantearse en primer lugar una reconstrucción, lo más detallada posible, de la cronología del proceso decisional. desde el momento en que se percibe la necesidad de tomar una decisión sobre el tema hasta el momento más cercano a su efectiva realización de que se disponga. Y para ello no debe limitarse el campo de análisis a los aspectos más puramente formales (por ejemplo, legislativos) del proceso, sino que resulta útil reconstruir el proceso que ha llevado al paso del problema a la consideración de asunto público a resolver y a su inclusión en la agenda o programa de actuación. En este sentido puede acudir al debate suscitado en la prensa, a la misma comunidad de afectados o interesados en el tema, etcétera. Ello puede permitir completar la cronología de la decisión, así como acumular toda la documentación escrita sobre la misma y recoger los testimonios de los observadores o espectadores externos al mismo proceso que pueden aportar información

útil al respecto. Completar esa cronología y recoger esa información permite establecer la forma que ha tomado ese proceso, al mismo tiempo que posibilita localizar el conjunto de actores presente, su mecanismo de interacción y cómo ha afectado a sus planteamientos el paso del tiempo y la puesta en práctica de la decisión.

En una segunda fase se atiende más específicamente a los actores y se intenta establecer con precisión sus objetivos y sus lógicas de actuación. En este sentido aquí no se trata tanto de examinar qué es lo que sucedió sino intentar establecer qué es lo que pretendía cada actor en el proceso. Para ello se cuenta con la información recogida previamente que deberá confrontarse con entrevistas directas con los mismos protagonistas. En esas entrevistas se puede detectar, más que información factual sobre el tema, cosa de la que el investigador ya dispone, la memoria selectiva que el entrevistado tiene sobre el proceso y una cierta orientación sobre la lógica que presidía su actuación, y hasta qué punto existían diferencias entre sus posiciones y las de la organización que representaba.

Al mismo tiempo resulta conveniente usar la técnica («bola de nieve») de ir preguntando al mismo entrevistado cuál es el camino a seguir en la investigación y las personas más relevantes, según su criterio, que merecerían una entrevista específica. Ello puede, por un lado, completar el cuadro de actores e intereses en presencia y proporcionar información útil sobre el cuadro referencial y de interacción del actor entrevistado . .

Al establecer los objetivos y las lógicas de actuación de los actores, la secuencia de los acontecimientos y de las interacciones producidas se obtiene la base empírica que permite confrontar esa información con los procedimientos formales seguidos y las variables externas al mismo proceso.

En esa posterior investigación se pueden ir detectando, con las lógicas variaciones que cada caso origina, el papel jugado por cada actor en relación a la decisión: el que inicia el proceso, el propulsor que logra que el asunto avance, el «gatekeeper» que controla el paso a fases sucesivas, estableciendo condiciones en la secuencia de avance, el que se opone a la toma de decisión o el mediador que está más interesado en que se efectúe la

decisión que en su mismo contenido. Ello posibilita relacionar objetivos y lógicas de actuación con el papel jugado en el proceso de interacción, a pesar de que cada actor pueda jugar papeles distintos en distintas fases del proceso decisional.

Este tipo de aproximación puede permitir algunas consecuencias prescriptivas. al establecer ciertas pautas de actuación de determinados actores y evaluar su aportación positiva-negativa al proceso, aconsejar la adopción de ciertas compensaciones que permitan convertir juegos de suma cero en juegos positivos, presionar sobre ciertas variables manipulables, modificar aspectos procedimentales que impidan la entrada en juego de actores potencialmente favorables, o al contrario, impedir la entrada de aquellos que se prevean como hostiles, reducir la duplicación de ciertas fases para evitar replanteamientos en la actuación de los protagonistas, etc. (ZAN, 1989).

Si la perspectiva prescriptiva no quiere usarse tanto en una perspectiva de mejora de la eficiencia global del proceso decisional, sino para defender las posiciones de un actor, ello exigirá una perspectiva que atienda básicamente los aspectos de coalición entre actores, evaluando las repercusiones de las alternativas en juego, el cómo aumentar los recursos del actor en el campo político, económico o simplemente informativo, para mejorar su posición relativa en el proceso. El análisis variará lógicamente según sea el papel a desempeñar por ese actor y variará de proceso en proceso, pero resulta innegable su utilidad a pesar de las dificultades de generalización que todo análisis de políticas públicas tiene.

5. Diferentes aproximaciones a la fijación de objetivos

Al abordar con voluntad prescriptiva la problemática decisional se plantea la relación entre la decisión a tomar y los objetivos de la organización, así como el orden de prioridades establecido para su consecución. Ello sobre todo es cierto en un enfoque que podríamos calificar típico del «decisor racional», en el que la progresión «lógica» parte de la definición de objetivos y el análisis de los diversos medios disponibles u opciones que se presentan para su consecución. Y en este sentido el instrumental que

ofrecen técnicas como las del análisis coste-beneficio o del PAR (Programme Analysis and Review) pueden resultar útiles. Pero, como ya hemos mencionado, desde un punto de vista más descriptivo resulta complicado desmentir a Lindblom y sus penetrantes consideraciones sobre la evidente tendencia al incrementalismo en todo el funcionamiento real del proceso decisonal que envuelve a políticos y administradores.

El tema de los objetivos puede resultar clave en la abundante retórica que se usa formalmente en el mundo de la Administración Pública, pero podemos legítimamente dudar de su importancia real en el día a día del quehacer administrativo (sólo es preciso recordar las experiencias norteamericanas en relación con el proceso de reformas «racionalizadoras» de los sesenta y setenta y sus posteriores fracasos) (WILDAVSKY, 1984).

En un enfoque que algunos califican de «gerencialista» (HOGWOOD-GUNN, 1984, p. 151) se tiende a asumir que el decisor público tiene un grado elevado de control sobre su entorno y que, por tanto, goza de una notable libertad de elección, pudiendo escoger el seguir un cierto camino, en vez de verse obligado a tomar otra dirección sometido a fuerzas que no controla. En este sentido se postula que su posición debe ser anticipatoria y transformadora de la realidad, siguiendo la línea definida por los objetivos previamente fijados. Debería conocer las diferentes percepciones e intereses presentes en el proceso y conceder prioridad a aquellos objetivos u opciones que mejor y más ampliamente representen los intereses colectivos.

La implementación de esos programas de actuación tendría como objetivo el tratar de impedir cualquier desviación de las líneas marcadas previamente y evaluar los resultados obtenidos en relación con los objetivos originales.

La posición de tratadistas como Lindblom, Wildavsky o Hecló es mucho más escéptica en relación con la libertad de acción de los decisores públicos. En la tradición pluralista-incrementalista se considera que la capacidad o habilidad de esos decisores para controlar la dirección de los acontecimientos que se van produciendo es muy limitada. Se argumenta que su aproximación a los problemas es más reactiva que anticipadora y que, en general, sólo se reexaminan aquellos programas que han tenido fracasos o problemas muy evidentes. Resultan excepcionales, en

esa perspectiva, las alusiones o referencias a los objetivos generales de la organización y se tiende a centrar toda la discusión en los medios, o lo que es lo mismo, en las políticas y recursos realmente implementados. La misma incapacidad de prever los acontecimientos obliga a asumir una óptica incrementalista sobre los medios existentes. Por otra parte, se valora positivamente la tendencia a ir ajustando «objetivos-medios» con «medios-objetivos», ya que esa manera de llevar a término las decisiones públicas permite una mayor capacidad de aprender de los errores y de aprovechar al máximo lo que se consideran limitadas capacidades humanas.

En esa perspectiva incrementalista, por tanto, se acogen con escepticismo los objetivos atribuidos a organizaciones o programas, considerando que sólo los individuos y los grupos pueden tener objetivos, estrechamente relacionados además con los que son sus propios intereses. Y como el mismo Lindblom defiende (LINDBLOM, 1959, 1979), la existencia de objetivos de organización o corporación sólo puede explicarse como el ajuste mutuo que se va produciendo en el seno de la organización entre los diferentes intereses o partes presentes en la misma (<<partisan mutual adjustment>>).

Por tanto, no puede determinarse la actuación de una organización basándose en el conocimiento de sus objetivos, ya que las políticas o las decisiones que se van tomando pueden estar guiadas por experiencias anteriores o por cambios en la correlación de fuerzas interna, perdiendo, por tanto, mucho de su sentido la posibilidad de plantearse evaluaciones sobre los resultados obtenidos de la actuación administrativa al no contar con referentes u objetivos realmente asumidos como tales.

Lo cierto es que a menudo los objetivos de las organizaciones complejas, como la mayoría de las que podemos entender comprendidas en la denominación Administración Pública, son difusos, poco claros, poco específicos e internamente inconsistentes. Por muchas razones, los objetivos declarados como tales por la organización pueden no coincidir con los objetivos «reales» o, como mínimo, con los objetivos de los grupos o individuos más poderosos de esa organización. En este sentido resulta conveniente examinar cuáles son las «actividades» de esa organización más que detenerse en sus «intenciones» (GHERARDI, 1985), o

prestar más atención a los objetivos denominados «operativos» que a los estrictamente «oficiales». Por tanto, conviene conceder un cierto crédito a lo que la escuela del análisis de organizaciones denomina «aspectos problemáticos» de los objetivos organizacionales (ETZIONI, 1964), que pueden contrarrestar la actitud hasta cierto punto ingenua de los reformadores de la Administración Pública de los sesenta y setenta, llenos de espíritu neo-racionalista.

Ello no puede llevar a afirmar que los objetivos no tienen apenas importancia en el funcionamiento de una organización. Si los objetivos son razonablemente específicos, resultan adecuados a las dimensiones y necesidades de la organización y son generalmente aceptados como válidos por la misma, pueden dotar de sentido y dirección a las diferentes políticas y programas emprendidos. Al mismo tiempo pueden dar una medida de la integración y unidad de que goza la organización y permiten construir un cuadro de referencia general que legitima la acción de la dirección y su control sobre la actividad.

Por todo ello podría resultar conveniente para todo aquel que pretenda formular, implementar o evaluar un cierto programa de acción formularse preguntas del tipo: ¿Qué pretendo conseguir?, ¿cómo sabré si lo he conseguido? El plantearse este tipo de preguntas no sólo al inicio de la acción a emprender, sino en el transcurso de su implementación puede permitir evaluar la «operatividad» de los objetivos fijados o las desviaciones entre práctica y estrategia.

Ello no quiere decir pretender fijar objetivos a todos los niveles y con un elevado nivel de detalle. Resulta irreal imaginarse un funcionamiento rígido de una organización siguiendo un sinfín de objetivos, por muy cuantificados, detallados y coordinados secuencial y corporativamente que se quieran. La misma experiencia del intento de aplicación del Presupuesto por Programas (PPBS) en los Estados Unidos y en otros países europeos tiende a mostrar lo irrealizable de tal empresa.

Parece más realista intentar construir una lista de preguntas o cuestiones que la organización pueda ir planteándose y que permitan una labor de introspección y de consenso en el seno de la misma.

1. *¿Dónde estamos?*

Con ello se pretende una primera aproximación a la realidad de actuación de la organización, superando una visión formal basada sólo en el repaso a los objetivos y a las líneas presupuestarias establecidas. Ello puede exigir el análisis de un asesor externo que compare la realidad del uso de recursos con las finalidades previamente establecidas.

2. *¿Dónde queremos llegar?*

Es en este momento en el que se ha de llenar de sentido realista la distancia entre el punto de partida y el objetivo general que tiene formalmente establecido la organización. Se trata de vincular ese objetivo concreto a alcanzar con las limitaciones propias de toda organización y con la oportunidad de mejora incremental que se plantea.

3. *¿Cuáles son las dificultades que impiden llegar al objetivo deseado?*

Es el momento de la identificación de las limitaciones, tanto internas a la propia organización como aquellas externas o ambientales que se consideran limitaciones o impedimentos en la acción implementadora.

4. *¿Qué es lo que se precisa de otras instancias u organismos?*

Es este un aspecto clave, dada la reciente relevancia que se otorga a los aspectos interorganizacionales o intergubernamentales en el campo de la Administración Pública. Debe calibrarse cuál es la capacidad de acción autónoma de la propia organización y cuáles son aquellos recursos de los que no se dispone y que es preciso conseguir de otras instancias administrativas.

5. *¿Qué es lo que se requiere de cada uno en el propio organismo encargado de la acción administrativa?*

Debemos superar una consideración de la organización excesivamente genérica, ya que en muchos casos la aparente

unidad organizativa encierra un complejo entramado de intereses, especialidades y materias de abordar los problemas. Sin necesidad de construir una complicada jerarquía de objetivos, sí conviene precisar y controlar asiduamente qué se espera de cada miembro o sector de la organización, el grado de conocimiento que de ello tienen y la capacidad de control de constante interpelación que desde la dirección debe existir al respecto.

6. *¿Cómo abordar objetivos múltiples?*

Muy raramente podemos hablar de una organización con un objetivo singular. Así conviene distinguir entre aquellos objetivos más lejanos o estratégicos de aquellos más próximos u operativos. También pueden distinguirse entre aquellos objetivos más orientados hacia el interior de la organización de aquellos que se dirigen hacia el exterior de la misma. Desde la llamada «Dirección por Objetivos» (MbO) se ha puesto de relieve la determinación por aquellos «objetivos clave» que deber ser forzosamente cumplidos por la organización si quiere cumplir satisfactoriamente su misión general. Por otro lado es notoria la coincidencia de objetivos muy a menudo contradictorios o incompatibles. Ello requiere una constante atención en la clarificación de objetivos, así como en el priorizar temporalmente su consecución, dada la habitual limitación de recursos.

7. *¿En qué momento se puede hablar de éxito de la organización?*

Una vez decidido lo que hacer, conviene preguntarse cómo sabremos cuándo lo hemos realizado. Y conviene preguntarse si esa definición de «éxito» o de consecución de un objetivo, por limitado que sea, es compartida por el resto de la organización, por parte de otros colegas o instancias organizativas y por parte de los que podríamos denominar «clientes». Conviene, por tanto, plantearse la detección de un nivel mínimo pero aceptable de rendimiento o de cumplimiento de fines, lo que obliga, ante todo, a precisar con «modestia» o con realismo tales fines (véase la parte dedicada a la definición de los problemas).

8. *¿Debería cuantificarse el nivel de consecución de objetivos?*

En la denominada «Dirección por Objetivos» se insiste en la necesidad o importancia de determinar indicadores u otros mecanismos que muestren el grado de éxito conseguido. Ello puede resultar factible en ciertas actividades o ramas de intervención de la Administración Pública, pero puede resultar muy complejo o imposible en otras. Debería quizás insistirse más en la definición o esclarecimiento de lo que se debe entender como éxito de la organización, y no tanto en una cuantificación obligatoria y generalizada.

9. *¿En qué condiciones podemos asegurar la relevancia del éxito?*

Desde un punto de vista meramente racional podríamos considerar que en toda política aplicada de producirse una cierta causa se postula que ello va a provocar un determinado efecto. Pero en el mundo de lo real puede no producirse tal secuencia. Ante todo, porque la denominada causa desencadenante no se cubra o realice de modo completo y, por tanto, no se produciría el efecto buscado. En este caso tendríamos un defecto claro de ejecución de la política. Pero puede también suceder que la causa buscada se produzca eficientemente y el efecto deseado no prospere. Lógicamente en este caso el problema deriva de la misma concepción o diseño de la política o, en todo caso, en una falsa apreciación del proceso causa-efecto. No puede tampoco descartarse que el efecto deseado no se logre por causas no previstas y de resultados negativos, lo que simplemente cabría atribuir a la adversidad. Todo ello conduce a reiterar la necesidad de calibrar todas las posibles hipótesis, limitaciones y recursos de que se dispone antes de proceder a la implementación de la política diseñada. Probablemente sería importante tratar de localizar aquellas condiciones cruciales que deberían producirse para que la implementación de la política resultase positiva.

10. *¿Qué hacer en el caso de que no se cumplan los objetivos previstos?*

Este es un tema crucial que debe plantearse todo gestor de políticas públicas desde el mismo momento del diseño de las

mismas. Existe siempre la posibilidad de que los objetivos no se alcancen o de que se logren con unos costes que los hacen ineficientes. Todo ello nos lleva a una nueva consideración sobre la necesidad de plantearse objetivos realizables, que permitan una clara instrumentación de medios y que resulten en todo momento operacionales. No pueden asumirse los objetivos de la organización o del programa como guías inflexibles y estáticas, sino que han de permitir ciertos ajustes sin perder su capacidad de influencia sobre la acción en todo momento.

6. Otros elementos presentes en la toma de decisiones

Hemos profundizado en la problemática que rodea al momento de la decisión en relación, sobre todo, con la clarificación y delimitación de los objetivos de partida. Pero convendría preguntarse cuáles serían otros problemas presentes en esa fase culminante del proceso decisional y que conviene tener en cuenta.

Ante todo, debe existir una lógica preocupación por los costes, planteándose cuánto va a costar llegar a los objetivos planteados, cómo se medirán o cuantificarán tales costes, y qué efectos disuasorios puede tener en la voluntad de alcanzar otros objetivos el esfuerzo realizado en llegar al primer objetivo planteado. En este sentido existen técnicas como el análisis coste-beneficio que nos permiten cuantificar monetariamente los costes de las diferentes alternativas y también sus posibles beneficios (RAY, 1986). El uso de esta técnica se ha ido sofisticando últimamente para introducir aspectos redistributivos o de eficiencia que completen una manera de aproximarse a los problemas sociales excesivamente monetarista y, por tanto, parcial.

Otro de los elementos clave presentes en el mamerito de la toma de decisiones es el tener presentes las limitaciones de todo tipo que pueden comportar cada una de las alternativas de acción a considerar.

Limitaciones de carácter físico o tecnológico, dado un cierto nivel de desarrollo técnico o de conocimiento.

Limitaciones de carácter legal que afecten a la normativa que delimita las posibilidades de acción, los derechos que pueden afectarse, etc.

Limitaciones de carácter organizativo, que afecten el proceso de puesta en práctica de la decisión, dado la limitación de recursos humanos existentes, el grado de organización de las tareas a desarrollar, la capacidad de gestión del equipo dirigente, la moral existente en el equipo implementador, etc.

Limitaciones de carácter político que pueden afectar tanto el inicio del programa de actuación como su posterior desarrollo, y que pueden concretarse en inercias organizativas o el incrementalismo endémico que pueden retrasar notablemente la puesta en marcha de nuevos programas.

Limitaciones en los mecanismos de distribución que pueden proceder de las constantes contradicciones entre la voluntad de distribución equitativa de beneficios y las limitaciones de costos que están siempre presentes.

Limitaciones de carácter presupuestario que de hecho rodean y sintetizan muchas de las limitaciones hasta aquí consideradas.

También pueden considerarse otros factores en el análisis de las diferentes alternativas de acción presentes, como pueden ser los efectos, tanto positivos como negativos, que puede provocar la acción a emprender en la zona externa a la prevista como objetivo. Deberíamos cuestionarnos hasta qué punto la consideración de esos efectos externos nos puede obligar a modificar los criterios de elección entre alternativas de acción.

El factor tiempo plantea asimismo ciertos interrogantes sobre en qué momento van a producirse las consecuencias de la acción emprendida y si esa limitación temporal puede afectar la valoración sobre las distintas alternativas.

Finalmente sería también aconsejable plantearse elementos como el riesgo o la incertidumbre presentes en el momento de la decisión al considerar los posibles efectos

o consecuencias de la acción a emprender. En todos estos casos o limitaciones presentes pueden utilizarse técnicas que permitan cuantificar o valorar tales limitaciones y facilitar la decisión a tomar (DUNN, 1981, pp. 239 Y ss. HOGWOOD-GUNN, 1984, pp. 171 Y ss.).

1

IV. LA PUESTA EN PRACTICA DE LAS POLITICAS PUBLICAS

1. Antecedentes teóricos

Lo primero que podemos constatar al abordar el estudio de la puesta en práctica de la políticas públicas (o implementación si aceptamos el anglicismo) es lo reciente de su aparición en la literatura especializada. Como ha destacado un autor británico, Gunn (GUNN, 1978), parecía que con anterioridad los especialistas se hubieran obsesionado con la formulación de las políticas, dejando los «detalles prácticos» a los administradores.

Sin duda podríamos encontrar algunos precedentes de estudios sobre la eficacia y la valoración de determinadas actuaciones públicas, y quizás el ejemplo más citado sea el trabajo de Selznik sobre la Tennessee Valley Authority, que data de finales de los cuarenta (SELZNIK, 1949).

Pero existe un acuerdo general en centrar la aparición, en abundancia y calidad, de este tipo de literatura y de preocupación a principios de los años setenta, a raíz del análisis de ciertos fracasos producidos en la aplicación de determinadas propuestas programáticas de los demócratas americanos en los años sesenta durante las administraciones de Kennedy y Johnson («Nueva Frontera», «Gran Sociedad»), calificadas de «brillantes obras de ingeniería social» (LEVIN-FERMAN 1985), pero alejadas de las graves dificultades que comportaba su puesta en práctica.

Posteriormente se pudo comprobar cómo el cambio de administración en los Estados Unidos, de demócrata a republicana, no implicaba una mejora sustancial en los niveles de eficacia de

las políticas emprendidas. Pero quedó ya en pie una nueva manera de abordar la problemática de los programas o políticas públicas (<<public policv»],

El trabajo pionero y sin duda más citado entre los estudiosos de la llamada «implementation research» es el realizado por Wildavsky y Pressman en 1973, que bajo el título genérico de *Implementation* llevaba como subtítulo todo un resumen de las conclusiones a las que llegaron: «Cómo las grandes esperanzas de Washington son destrozadas en Oakland, o por qué es sorprendente que los programas federales puedan llegar a funcionar aunque sólo sea un poco».

Los autores se referían a un programa de ayudas federales a la población de Oakland para mejorar la situación de los sectores sociales más marginados. Pero lo más importante de sus reflexiones no fue la constatación de un fracaso, sino la necesidad de plantearse el problema de la puesta en práctica de las políticas públicas de manera específica, separándolo de la fase de la toma de decisiones.

Se estaba, de hecho, asistiendo a un cierto cambio en las orientaciones de aquellos que habían hecho de la Administración Pública su objeto de estudio. Si por un lado existían crecientes dificultades para describir adecuadamente una estructura administrativa y unos mecanismos de intervención pública cada vez más complejos, existía asimismo un profundo malestar frente a la considerable distancia, constantemente presente, entre los objetivos previstos por la «leadership» o dirección política y los resultados que los servicios públicos obtenían.

Si a esa sensación añadimos las crecientes dificultades económicas que la crisis desencadenada en los años setenta provocaba, tendremos algunas referencias más concretas que nos permitan explicar la gran expansión de ese campo de análisis.

En efecto, no se trataba ya sólo de superar los obstáculos que se contraponían a la consecución de determinados objetivos, sino el de maximizar la eficiencia de los servicios públicos, o lo que es lo mismo, conseguir los máximos resultados con los menores recursos posibles.

Estas consideraciones que conectan el estudio y el desarrollo del análisis de las políticas públicas con las esperanzas defrau-

dadas de los reformadores sociales de los sesenta o con las exigencias de las políticas económicas anti-inflacionistas o neo-liberales, no tienen sólo un valor cognoscitivo, sino que facilitan el entender mejor el cambio de perspectiva producido desde posiciones racionalistas a visiones, por así llamarlas, más incrementalistas y escépticas.

Deberíamos, ante todo, acercarnos a la definición del término más comúnmente utilizado «implementation- (que plantea ya dificultades en su misma traducción). No podemos simplemente afirmar que se trata de ejecutar un programa. Ejecutar tiene unas connotaciones de automaticidad que los estudios realizados en esa área demuestran que está muy lejos de ser realidad (DENTE, 1984; LEVIN-FERMAN, 1985).

Hay quien ha intentado simplificar ese problema con la identificación entre «implernentation- y «un acercarse a los objetivos» (W. I. JENKINS, 1978, p. 204), cuando de hecho en el proceso «implementador» son muchas las acciones o situaciones que nos alejan de esos objetivos programados. Una primera aproximación satisfactoria podría ser la que nos dan Pressman y Wildavsky, al definir la puesta en práctica de las políticas públicas * como «el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos» (PRESSMAN-WILDAVSKY, 1973, p. XXI).

Nos interesaría, por tanto, el proceso que sigue a la formulación y adopción inicial de una determinada política. La decisión procede de los diversos organismos o personas del legislativo o del ejecutivo estatutariamente capacitados para hacerlo. En uno de los trabajos pioneros en este tipo de estudios, Bardach encabezaba su obra *The Implementation Game* con el expresivo subtítulo «¿Qué sucede después de que un proyecto se convierte en ley?» (BARDACH, 1977), para enfatizar precisamente la voluntad de llenar ese tremendo vacío entre la decisión política o normativa y la (hipótesis) evaluación de los resultados obtenidos.

* Si ese es el término que mejor puede adaptarse al anglicismo de implementación. La falta de literatura en nuestro país sobre el tema es total, pero si recogemos expresiones como la italiana de *mesa in opera*, o la francesa de *mise en oeuvre*, la expresión "puesta en práctica" podría ser la más operativa.

En la definición de Pressman y Wildavsky se pone el acento no tanto en la interacción entre objetivos y resultados, sino en el proceso a través del cual se identifican los objetivos (el programa, la agenda) y las acciones emprendidas (también desde el punto de vista subjetivo) para alcanzarlos. Pressman y Wildavsky lo describen así: hipótesis, si x se realiza en el tiempo (1' entonces resultará y , en el tiempo (2'. Así x es el programa, y es el resultado y la implementación sería lo que liga a x e y (PRESSMAN-WILDAVSKY, 1973, P. XX).

Implementar o poner en práctica será, en otras palabras, «aplicar un programa de acción a un problema planteado» (THOENIG, 1985, p. 30). Mientras que la «implementation research» será el estudio sistemático de la actividad de puesta en práctica con el fin de individualizar los factores que explican el proceso de transformación de los programas en resultados.

Es una orientación que se distingue de los estudios de evaluación por su mayor énfasis en los aspectos causales de los éxitos o fracasos en la puesta en práctica de las políticas públicas y no tanto en los aspectos cuantitativos.

Ello produce una mayor riqueza en el análisis al introducir todos los posibles factores que ayuden a establecer el rendimiento político-administrativo del sistema, pero provoca, aparentemente, una menor precisión técnica y formalización de los modelos utilizados.

Los métodos de la «evaluation research» parten sobre todo de la utilización de técnicas estadísticas, de psicología experimental y de la economía. Mientras que los estudios sobre la puesta en práctica se han desarrollado sobre todo entre los especialistas de la Ciencia Política y de la Administración, aunque, sin duda, no se trata de cotos cerrados como lo demuestran los constantes trabajos interdisciplinarios en uno y otro campo.

Veamos ahora cuál ha sido la evolución de este tipo de estudios, qué orientaciones se han dado y cuál es su actual problemática. Resulta ya convencional referirse ante todo al estudio pionero de Pressman y Wildavsky al que hemos ido aludiendo. De hecho lo realmente nuevo era el uso del término «implementation». que haría fortuna, porque ya hemos mencionado algunos precedentes. Su trabajo fue más allá de los límites

tradicionales de los estudios de Administración Pública, permitiendo el surgimiento de un nuevo campo de investigación.

Ellos situaron su principal foco de interés en «la complejidad de la acción conjunta», ejemplificándolo en la enorme cantidad de órganos de la Administración, niveles de gobierno y grupos afectados que estaban inmersos en todo proceso de puesta en práctica de un programa, y sin cuyo 'asentimiento o incluso sin cuya colaboración activa no podían alcanzarse los objetivos previstos.

De esta manera subrayaron el papel específico de la «implementation research» en el análisis de las relaciones intergubernamentales y los entramados de intereses que siempre rodean todo programa de actuación pública.

Por otra parte, Pressman y Wildavsky escogieron como variable dependiente no la conducta o las decisiones de los órganos de la Administración que debían poner en práctica el programa previsto, sino los resultados conseguidos por esa política. De este modo encontraban en el programa la variable crítica explicatoria.

Así en el caso del programa a aplicar en Oakland se partía de la premisa de que la creación de nuevos puestos de trabajo sería uno de los efectos de un plan de inversión pública a desarrollar en la localidad. Pressman y Wildavsky concluyen su análisis con la consideración de que si bien este tipo de planteamiento general puede aplicarse con éxito relativo en zonas menos desarrolladas del país, difícilmente puede conseguirse llegar a los objetivos planteados en una zona tan altamente desarrollada como la bahía de San Francisco, que requiere una afinación de objetivos mucho mayor.

Destacan cómo el instrumental analítico de la situación económica era muy deficiente, pero a esas deficiencias deberían unirse la gran cantidad de actores y sujetos administrativos, económicos y políticos implicados en el proceso de puesto en práctica, lo que haría más comprensible el fracaso o retraso en la consecución de los objetivos programados. Pressman y Wildavsky llegan a señalar en el capítulo clave del libro la necesidad que se alcanzaran no menos de setenta acuerdos para que obtuviera resultados óptimos, por lo que si partimos de que se llegara a acuerdos satisfactorios en el 95 por 100 de los casos da una

probabilidad total de sólo el 4 por 1.000 (PRESSMAN-WILDAVSKY, 1973, pp. 107-108).

Así, a pesar de que los órganos administrativos actuaron de manera consistente con los objetivos legalmente establecidos, los resultados obtenidos fueron muy mediocres, ya que el programa partía de una consideración equivocada de los factores y actores que influían en el proceso de puesta en práctica. Y ello pone de relieve la concepción que en aquel momento tenían Pressman y Wildavsky de la implementación: un proceso de relación entre diversos actores, preestructurado en el programa, y que cuanto mayor sea el número de actores afectado menor será la posibilidad de alcanzar unos resultados óptimos (véase figura 11).

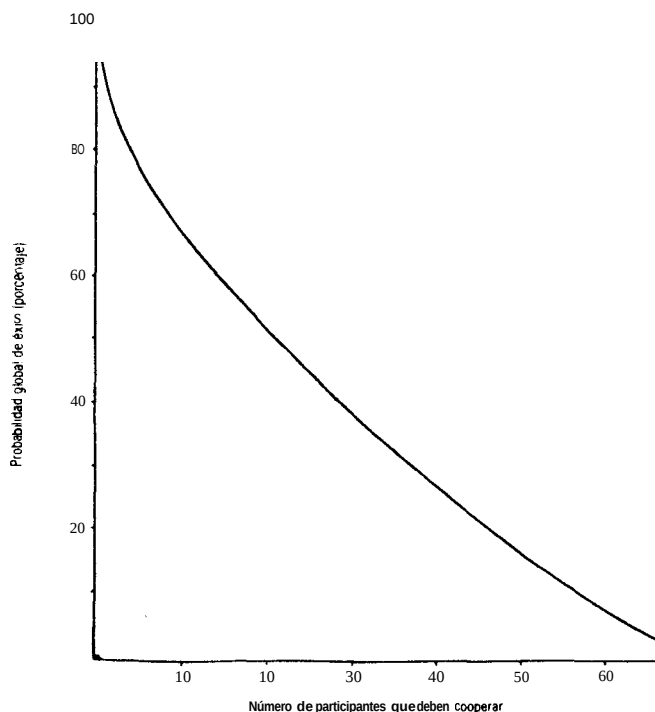


FIGURA 11

Probabilidad de éxito de un proceso implementador en función del número de participantes.

Fuente: STARLING, G., 1988, *Strategies for policy making*, Chicago, Porsey Press. página 507.

No muy diferente es el planteamiento de Bardach, en *{he Implementation Game*, años más tarde, cuando trata de analizar la puesta en práctica de una nueva legislación sobre deshospitalización de enfermos mentales en el Estado de California. Bardach pone un mayor énfasis en la falta de control del proceso de la puesta en práctica por parte de los que toman las decisiones, en su caso los legisladores (recordemos que el subtítulo de su obra es «¿Qué pasa después de que un proyecto se convierte en ley?»).

Describe el proceso de puesta en práctica como un proceso de reunión, de concurrencia o de ensamblaje de los diversos elementos necesarios para alcanzar un cierto resultado programático. Elementos que, al mismo tiempo, desarrollan un cierto número de «juegos» (o partidas) entre sí (a pesar de su débil o tangencial conexión), en el curso de los cuales los mencionados elementos son concedidos o negados al proceso de reunión o concurrencia en curso a partir de determinadas condiciones.

A pesar de que Bardach es consciente de las dificultades que existen para construir una teoría general de la «implementation», dadas las «características fragmentarias y confusas del mundo real» (BARDACH, 1977, p. 57), piensa que la metáfora del juego puede ser operativa al permitir una serie de tipologías sobre el tipo de actores afectados, el tipo de reglas, etc. Permitiendo todo ello construir programas más «implementables».

A partir de su estudio, y en una perspectiva ya más prescriptiva, Bardach enumera tres tipos de estrategias posibles para un «entrepreneur- político»:

La importancia de la mediación y la persuasión en todo proceso de puesta en práctica.

La necesidad de contar con el «apoyo» del conjunto de decisores que ostentan la legitimidad política.

y/O el tomar las precauciones necesarias en el momento de formular el programa para evitar en lo posible los «cuellos de botella» posteriores.

De estas telegráficas observaciones sobre dos de los textos básicos y pioneros de la «implementation research- surgen algunos elementos importantes. El énfasis que esos estudios

ponen en el análisis de fracasos de puesta en práctica de políticas públicas y su orientación, más prescriptiva que cognoscitiva.

Pero más relevantes pueden ser la caracterización de los procesos de implementación o puesta en práctica como procesos interorganizativos y la consideración de la negociación entre los actores como variable clave.

Es así como podremos entender el giro que esos estudios provocan en la literatura y los trabajos de Administración Pública, al poner el énfasis en los aspectos y en las modalidades de negociación formal o informal dentro del proceso de puesta en práctica o «actuación administrativa» de las políticas públicas. y ello resulta claro, no solamente en países anglosajones, sino que rápidamente se constata su utilidad también en otros países donde los mecanismos oficiales de actuación pública se caracterizan por ser formalmente de tipo autoritario y jerárquico, pero que de hecho usan igualmente y con intensidad creciente los mecanismos negociadores no formalmente establecidos ni previstos (véanse los estudios de HUCKE, 1978, para Alemania Federal; de PADIOLEU, 1982 o JOBERT-MULLER, 1987 en Francia, o los de DENTE, 1987, en Italia entre otros).

2. Modelos analíticos

a) *El modelo «top down»*

Dejando a un lado, por ahora, las aportaciones mencionadas y los comentarios críticos que suscitaron, convendría detenerse en la conceptualización o modelística más genérica que impulsaron. En efecto, no se trataba ya sólo de reconstruir algunos casos y extraer de ellos determinadas consecuencias, sino de elaborar un modelo analítico capaz de recomponer, hipotéticamente al menos, todos los factores susceptibles de influir en el rendimiento político-administrativo del sistema. Ese es un paso conceptualmente distinto al más claramente prescriptivo que está, en cierta manera, en la base de este tipo de estudios.

Las dos fuentes básicas utilizadas en ese intento de sistematización y de modelística fueron la literatura sobre los procesos

decisionales y la teoría sobre la organización surgida con la trascendental obra de Simon (SIMON, 1949). Con ello se pretendía encontrar las variables capaces de explicar de una manera general los «fracasos» del sistema.

El punto de partida es la existencia de objetivos imprescindibles como variable analítica para poder medir el grado de éxito o fracaso de la política a poner en práctica. La hipótesis de partida, en la que se observa la influencia de la teoría de los procesos decisionales racionales, es que cuanto más claramente se especifiquen los objetivos en el programa más fácil será la labor de ponerlos en práctica (véase figura 12).

En este sentido se proponen diversos métodos o técnicas para mejorar esa labor de formulación de objetivos. Necesidad de asegurar la transmisión de las órdenes, claridad en las instrucciones a quien ha de aplicar la decisión y coherencia en su formulación son los «consejos» que se dan (EDWARDS-SHARKANSKY, 1981, pp. 229-236).

El segundo elemento sería lógicamente la cantidad de recursos de que se dispone o que se puede movilizar. También en este caso la cantidad de recursos explicaría, directa o indirectamente, el resultado final del proceso de puesta en práctica. Aquí se mezclan elementos contemplados como imprescindibles como personal adecuado y de calidad, un acceso suficiente a la información requerida y capacidad para ejercer la autoridad necesaria (EDWARDS-SHARKANSKY, 1981, pp. 236-240).

La tercera variable sería la comunicación interorganizativa y la capacidad de control, entendidas como ligamen entre las diferentes unidades organizativas afectadas o implicadas en la aprobación y puesta en práctica del programa. Y como de hecho no acostumbran a coincidir las personas u órganos que deciden con quienes llevan a la práctica el programa (lo que hace surgir el problema del control de unos sobre otros), se parte de la hipótesis de que cuanto mejores sean los canales de comunicación entre unos y otros, más información uniforme se conocerá y más sencillo será conseguir la colaboración de los distintos órganos, simplificando todo el proceso.

Quedaría una última variable que sería la ambiental, referida a las condiciones económicas, políticas y sociales, y que relaciona elementos como el papel de la opinión pública, los

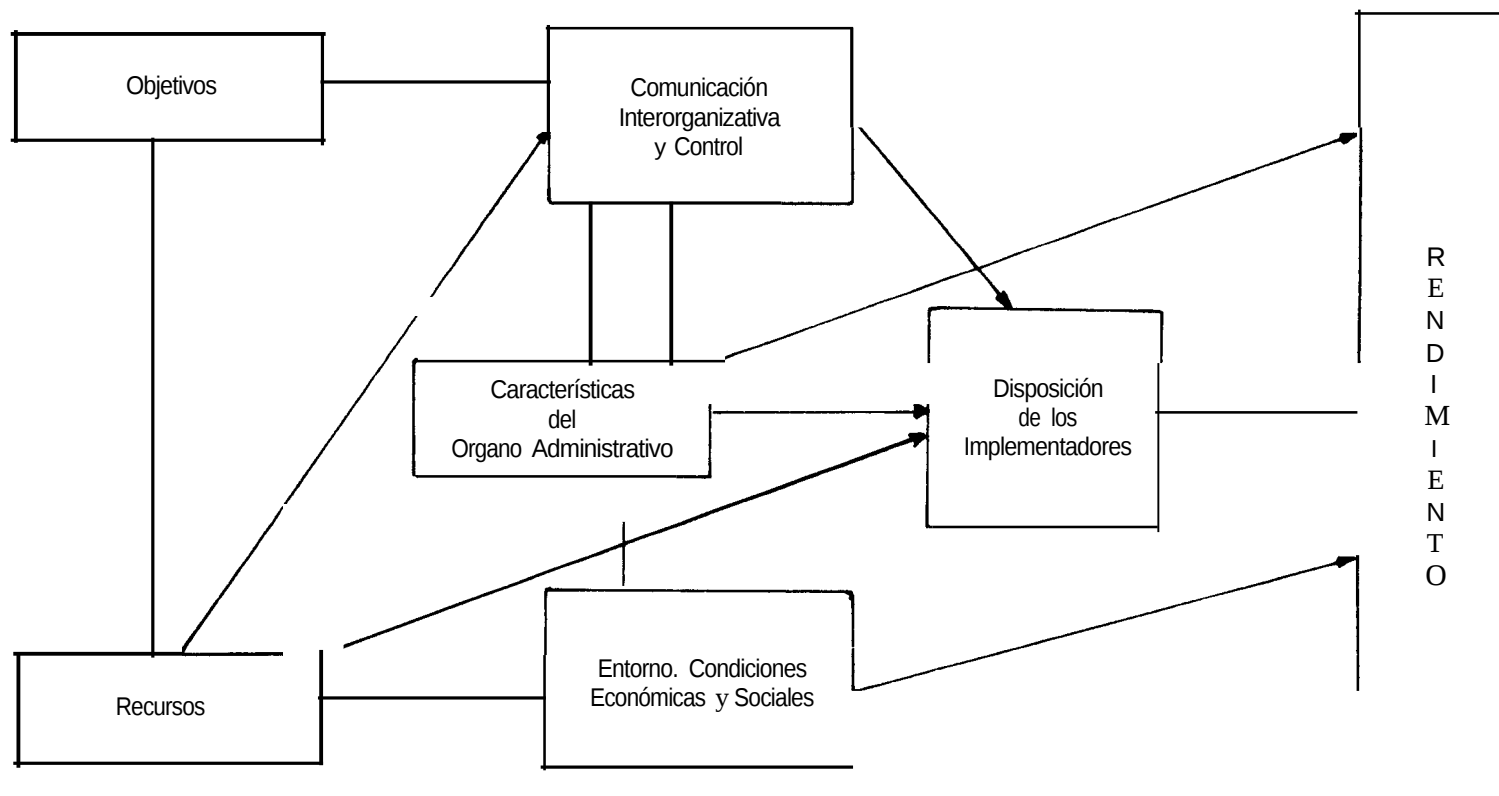


FIGURA 12

Modelo racional de puesta en práctica de una política pública.

Fuente: Adaptación del cuadro de D. S. Van Meter y C. E. Van Horn aparecido en «The policy implementation process a conceptual framework- en *Administración and Society*, M. S., 1975, pp. 445-488.

intereses afectados o el grado de transformación de esas condiciones que implica la puesta en práctica del programa. Aquí, obviamente, la hipótesis de partida será que cuanto menor sea el grado de cambio o mutación provocado por la aplicación del programa, mayores serán las posibilidades de éxito o mayor será el rendimiento del programa.

Todas estas variables no tendrían influencia sólo en la variable dependiente final (grado de consecución de los objetivos planteados) sino que afectarían y se filtrarían a través de las propias percepciones de los responsables directos de la puesta en práctica sobre el programa y la política a implementar. Conocer su posición, la dirección de su respuesta (aceptación, neutralidad o rechazo frente al programa] y la intensidad de la misma sería, pues, muy importante en este modelo.

Un modelo como el aquí brevemente expuesto parecía tener muchas ventajas. Permitía experimentar en diversas circunstancias, lo que facilitaba un conocimiento acumulativo. Podían también discutirse las diversas relaciones entre variables (flechas en el cuadro 10) e imaginar una serie de hipótesis a verificar después.

La misma inclusión de esa variable final: «disposición de los implementadores». posibilitaba trabajar sobre el universo burocrático, potenciando los mecanismos de incitación o las vías de evitar los bloqueos administrativos (EDWARDS-SHARKANSKY, 1981, páginas 241-244), superando una visión que acostumbraba a contemplar a la Administración Pública como un todo sin fisuras.

En definitiva, este modelo permitía imaginar diferentes relaciones entre variables y rendimiento obtenido, lo que facilitaba el formular predicciones sobre las dificultades de la puesta en práctica de una determinada política, a partir del conocimiento racional sobre las variables implicadas.

Este modelo, que ha sido calificado de «administrativo» (THOENIG, 1985, p. 281, -racional-weberiano- (DENTE, 1984, p. 37), o más simplemente «top-down». parte en realidad de la hipótesis de que es posible separar netamente elaboración y puesta en práctica de una política, y que los «implementadores» son de hecho los «agentes» de los que han decidido.

Los problemas de la puesta en práctica estarían así más ligados siempre a la coordinación interorganizativa y de control.

Ello permitía el surgimiento, como así fue, de una abundante literatura sobre las condiciones que deberían cumplirse para que una puesta en práctica tuviera éxito (CHASE, 1979; SABATIER y MAZMANIAN, 1979; LEVIN, 1981).

En ese modelo se habla de un estadio final a alcanzar, de unas directivas de acción no ambiguas, de objetivos legalmente establecidos, etc. Y todo ello implica que las políticas tengan objetivos unívocos, claros y sobre los que los actores implicados tengan plena consciencia. Se trata, pues, de un modelo con una opción optimalista y racionalista de fondo.

Modelo que podríamos esquematizar diciendo: si se da una decisión racional, unas características administrativas ideales y una ausencia de conflicto ambiental, la actuación de los «implementadores» se desarrollará mejor y mejores serán también los resultados finales del programa.

b) *Críticas al modelo «top down»*

Frente a este planteamiento han abundado las críticas de todo tipo. De entrada, porque este modelo tiene el riesgo de explicar poco. Una vez que nos damos cuenta de que:

Los programas nunca son perfectos.

Que los objetivos son múltiples (porque queremos cosas distintas y no una sola); contradictorios (porque queremos cosas diferentes) y ambiguos (porque ese es el camino para ponernos de acuerdo en que conviene hacer algo, sin que sea imprescindible ponernos de acuerdo sobre el qué hacer» (MAJONE-WILDAVSKY, 1978).

Que las administraciones no son nunca transparentes ni racionales, y

Que la sociedad es a menudo hostil y casi siempre contradictoria.

Por todo ello, no resulta en absoluto sorprendente que los programas de actuación pública registren diversos grados de fracaso. Pero el problema es que tampoco estamos seguros de que cuando un programa tiene un cierto éxito ello se deba a que la Administración ha funcionado más jerárquicamente, que el

programa era mejor o que la sociedad no se ha innuscido en la actuación administrativa (DENTE, 1984, pp 34-35).

Las políticas son a menudo resultado del cornprorruso entre valores conflictivos y las decisiones en que se fundan acostumbran a ocultar ajustes de todo tipo con los intereses clave afectados por la puesta en práctica del **programa** de actuación.

Por otra parte, se acostumbraba a tomar como unidad de análisis en este tipo de estudios la agencia u órgano administrativo «encargado» de «implementar» la política. Ello produce una clara simplificación del proceso de puesta en práctica, al **conferir** racionalidad individual a comportamientos que en realidad sólo son comprensibles en relación al contexto colectivo en que han efectivamente tenido lugar.

En el proceso implementador se mantiene de hecho el proceso de negociación y compromiso con que se elaboró el programa de actuación pública, y ese conunuurn elaboración implementación provoca efectos de abajo a arriba, modificando de hecho la misma concepción de partida (BARRET-FUDGE, 1981. HAM-HILL, 1984).

c) *Una nueva perspectiva de análisis*

En esa línea surgieron metodologías alternativas que pretendían cambiar la perspectiva de análisis. Se trataría de reconstruir los efectos de la política a estudiar, en **términos** de impacto. **intentando** determinar cuántos de esos impactos pueden explicarse por la actuación de las agencias administrativas irnplementadoras, y cuántos, en cambio, responden a causas externas a la política pública examinada. (¿Cómo determinar. desde arriba, por ejemplo, si la menor polución de determinadas industrias responde a su respuesta positiva ante una política antipoluciona-dora de una determinada Oficina de Medio Ambiente, o si responde más bien al cambio de la política energética de las industrias ante las medidas tomadas por el Departamento de Energía?).

Así convendría partir del impacto producido, para ir proqresivamente «subiendo» hasta la decisión, tomando primero en consideración las interacciones entre los órganos administrativos y los sujetos externos que se ven afectados por la política a aplicar. Para ver, de esta forma, si las características específicas

de las diversas «clientelas» administrativas determinan relaciones de tipo diferente con las burocracias implementadoras, sea en el contenido, sea en la manera de aplicar la política.

Posteriormente debería averiguarse hasta qué punto los reponsables «terminales» de la puesta en práctica de la política han visto influenciada su actuación por el hecho de estar insertos en la cadena decisonal propia de la política en cuestión, o hasta qué punto ha influido en su quehacer el universo de motivaciones e intereses específicos de los propios funcionarios o de los órganos administrativos implicados.

Finalmente, en ese proceso hacia «arriba», debería aclararse en qué medida el programa de actuación «oficial», con su conjunto de objetivos, normas procedimentales, recursos, etc., ha influenciado efectivamente los resultados finales de la política.

Cambia, como vemos, la perspectiva. En el modelo anterior (<<arriba-abajo>>) se partía de la hipótesis de que una buena puesta en práctica implicaba que las unidades periféricas, responsables de los servicios a prestar o de las regulaciones concretas, se «conformasen» con las prescripciones y previsiones de las unidades centrales responsables de las decisiones y programas.

Aquí se viene a plantear otra hipótesis, que la «performance» no depende sólo de la «conformance» (BARRETT-FUDGE, 1981), sino de otros factores no previstos o que no están a disposición de los que «deciden».

Esta perspectiva de «abajo a arriba» puede resultar herética para aquellos que asumen con todas sus consecuencias normativas el modelo burocrático-weberiano, y, por tanto atribuyan a las diversas normativas o regulaciones específicas un valor trascendente. En realidad sólo es necesario un mínimo «aterrizaje» en la realidad administrativa o política para darse cuenta de los constantes artilugios y piruetas legales necesarias para hacer coincidir las disposiciones normativas con los medios para obtener algún avance.

Ese arte de «ir tirando», de «arranqiarsi» (CASSESE, 1982) o que Lindblom definió con anterioridad como «rnuddling through» (LINDBLUM, 1959), se ha configurado ya como una modalidad típica en la acción de gobierno de nuestro días, y más en realidades donde los diversos niveles de gobierno, o los protago-

nistas más directos, políticos o burócratas, responden a lógicas y racionalidades muy distintas.

Podría parecer, de entrada, que lo que cambia esencialmente entre el modelo «arriba-abajo» y de «abajo-arriba» es el procedimiento de análisis. Se pasaría de un procedimiento inductivo a uno deductivo. Pero hay algo más. Ante todo, este tipo de aproximación permite individualizar las conexiones causales de los fenómenos observados con un ahorro importante de energías, en el sentido de que sólo será necesario seguir aquellos aspectos que vayan destacándose por sí mismos en la realidad empírica analizada, llenando de contenido la variable «ambiental» a la que aludíamos en el esquema «arriba-abajo» presentado, y permitiendo conocer la incidencia de otras políticas públicas en el sector observado.

Por otro lado, al analizar desde su misma base las motivaciones y el universo de valores propio de los funcionarios y de los administradores implicados permite colocar en el nivel analítico los procesos a los que ya hemos aludido de «muddling through», y de suplencia voluntaria a las posibles insuficiencias de los programas normativos o de las estructuras administrativas.

Lo que parece indudable es que ese tipo de fenómenos se dan. Se trataría ahora de averiguar qué elementos los determinan y en qué condiciones resultan eficaces. También este tipo de aproximación al fenómeno de puesta en práctica de las políticas públicas permite hasta cierto punto encontrar las restricciones o limitaciones básicas en que se mueven las agencias u órganos administrativos (y demás actores implicados), que coartan de alguna manera su campo de actuación, superando así la falsa polémica entre administración que sólo actúa por mecanismos de automatismo jerárquico y administración con plena libertad de acción. Se podría ir encontrando así el «espacio» disponible en toda actuación implementadora (que sin duda puede variar en cada caso).

Puede resultar también significativo averiguar en este proceso hacia la norma resultante del proceso de decisión, cuáles de sus componentes programáticas actúan positivamente en el proceso implementador, cuáles pueden resultar negativas o paralizantes, y cuáles, en definitiva, resultan indiferentes.

Se comenta muchas veces que talo cual ley tiene más de manifiesto que de programa de actuación, se menciona en

ocasiones la existencia de partes importantes de una ley inaplicadas, o se hace referencia a la falta de cobertura administrativa de talo cual ley. Recordarla aquí una de las pocas alusiones que encontramos en nuestra literatura sobre este tema, cuando el profesor Muñoz Machado aludía a las «leyes inútiles» y al problema de la «cobertura administrativa» (Muñoz MACHADO, 1984). Ese tipo de aproximación al proceso puede facilitar la detección de ese «problema general».

No puede tampoco olvidarse que en ese recorrido de abajo a arriba puede llegarse más allá del programa normativo para escudriñar en la fase preparatoria, ligando proceso de toma de decisiones y proceso de puesta en práctica. En ese escalón pueden encontrarse los intereses o actores que intervinieron en la fase decisoria y relacionar ese entramado con las posibles insuficiencias de la fase implementadora.

Normalmente hay actores más potentes que consiguen mantener su capacidad de incidencia en todas las fases de formulación, decisión e implementación de la política pública, anticipando en las fases previas los posibles contratiempos o efectos negativos sobre sus intereses que pueden surgir en la fase de puesta en práctica, a diferencia de las agencias o estructuras administrativas que no tienen un fácil acceso a los niveles superiores de decisión.

Podríamos incluso aludir a la posibilidad de acudir a explicaciones de tipo estructural o institucional general para responder o ayudar a aclarar determinados problemas con que el analista puede tropezar en determinados procesos de implementación y que sólo pueden obtener una cierta explicación en ese marco político institucional o de sistema económico-social más general.

Ese tipo de aproximación a la problemática de la actuación de los poderes públicos parece, pues, bastante fructífera, a pesar de la relativa novedad de su aplicación. Los primeros estudios aparecidos al respecto (ELMORE, 1980; BARRET-FUDGE, 1981; HULL-HJERN, 1983; KNOEPFEL-WEIDNER, 1982) han contribuido a poner de relieve cómo muchos de los «fracasos» de las políticas públicas reformistas de los sesenta y setenta que sirvieron de punto de partida en los estudios sobre implementación eran en realidad problemas de desajuste entre la retórica política, los

objetivos inscritos en los programas, los recursos movilizados y los procedimientos adoptados.

El mismo Wildavsky lo ha reconocido en un nuevo capítulo añadido recientemente (1983) a la tercera edición de su ya clásico *Implementation*. No se pueden realizar estudios de puesta en práctica centrados sólo en esa fase. Si se hace así se podría acabar considerando que lo que es bueno para la fase implementadora es necesariamente bueno para la política pública o para los intereses de los políticos. Y ello no siempre es así.

El concepto de «simplicidad» que manejaban Pressman y Wildavsky tenía esa debilidad. Se ajustaba difícilmente a la realidad. Es cierto, reconoce Wildavsky en su postscriptum, que es más difícil implementar políticas públicas complejas, pero a no ser que la racionalidad de los políticos cambie no es posible hacer políticas públicas simples o sencillas (BROWNE-WILDAVSKY, 1984, p. 234).

Será necesario, pues, superar visiones restrictivas del propio campo de análisis y entender que la formulación de la política, su puesta en práctica e incluso la evaluación de su impacto son fases interdependientes y cuya combinación constante ha de estar presente en el trabajo de los analistas. En ese sentido la aproximación «de abajo a arriba» facilita esa perspectiva.

A pesar de ello, su planteamiento no ha estado exento de críticas. Hogwood y Gunn en un reciente y valioso libro dedicado por entero al análisis de las políticas públicas (HOGWOOD-GUNN, 1984) consideran que la relación entre formuladores de las políticas e implementadores ha de estar siempre dominada por el hecho de que los primeros deben su posición a un proceso de elección democrática del que deriva su legitimidad, mientras que los otros no la ostentan. Aunque admiten que en el caso de las relaciones entre gobierno central y gobierno local o regional la situación es distinta, al enfrentar en esos papeles a versiones distintas de una misma legitimidad democrática.

Su nota de atención resulta en todo caso interesante para no admitir como un mero dato la práctica que ellos califican de «guerrilla postlegislativa» por parte de los órganos u organizaciones administrativas implementadoras, dirigida a modificar o redimensionar los parámetros de la política formulada, cuando ello

tendría, al menos, unos claros límites de carácter legal o constitucional.

Lo que parece indudable es que las diferentes aproximaciones que se han ido dando en esos años al campo de análisis de las políticas públicas han enriquecido notablemente las aportaciones de los primeros trabajos y hoy se tiende más a considerar determinados aspectos específicos en base a estudios empíricos que no a formular modelos generales como los aquí descritos, que en todo caso han permitido enriquecer la perspectiva de análisis.

La tendencia general pone el acento hoy en la necesidad de aprender de lo que se ha hecho. Aprender de los fracasos, pero sobre todo aprender de los éxitos. De aquellas políticas que han logrado algún grado de satisfacción de sus objetivos. En el fondo se es cada vez más consciente de que los análisis de las políticas públicas y el estudio de los problemas de puesta en práctica de las mismas es sobre todo un proceso de aprendizaje.

El punto de partida es la formulación de la política (la fase pre-implementadora), los resultados de la misma es el punto de llegada (la fase post-implementación), y en su comparación reside el perpetuo objetivo del cálculo del analista de las políticas públicas. El grado en que el diseño original, los objetivos, han sido redefinidos a lo largo del proceso implementador representa el nivel de «aprendizaje» conseguido durante el mismo. Y en ese «aprendizaje», en esa redefinición de los objetivos de partida, han podido influir muchos factores: las características del lugar donde el servicio público se presta, la manera como se intercomunica la comunidad afectada, la relación entre los distintos niveles administrativos que intervienen, etc. Y es en ese terreno en el que recientemente se han elaborado trabajos sobre los que convendría detenerse.

3. Otros problemas de la fase implementadora. El concepto de «policy network» y las relaciones intergubernamentales

Como ya hemos mencionado anteriormente no puede sostenerse realmente que exista una clara y neta separación entre formuladores de una política, órganos y sujetos que han de

ponerla en práctica y personas o grupos representativos de los intereses sociales afectados.

En el proceso de elaboración de la política han influido sin duda aquellos grupos que pueden resultar afectados o que quieren «conducirla» en uno o en otro sentido. Pero en el proceso implementador existe también esa negociación y omprorruso, manteniendo un continuum formulación-implementación-redefinición al que aludíamos como proceso de aprendizaje o de test de las políticas públicas.

En esa perspectiva, podría resultar útil tomar como unidad de estudio una construcción analítica capaz de incluir a todos los sujetos públicos y privados que toman decisiones sobre el uso de los recursos comunes con respecto a un determinado problema, manteniendo una serie de limitaciones o compromisos comunes, partiendo de una intercomunicación e información mutua suficiente (véase figura 13).

Este concepto de entramado (<<network>>) o de comunidad que afecta y resulta afectada por la política concreta que se analiza, como unidad de análisis, resulta contradictorio con la tradición administrativista que tiende a unificar bajo grandes organizaciones uniformes y jerárquicas todas las funciones públicas. La realidad no acostumbra a admitir simplificaciones del tipo un actor, un objetivo.

El proceso de implementación, como el proceso de elaboración de las políticas públicas, envuelve a **diferentes** niveles gubernamentales, órganos administrativos Y otros intereses afectados, constituyendo lo que se ha venido en denominar «policv-network» o «policv community», es decir, un entramado de actores institucionales políticos y sociales que hacen frente a una tarea o programa de actuación específico. La estructura de esos entramados y las interacciones entre sus actores influencia su rendimiento, es decir, la «calidad» de la política aplicada y la efectividad de su implementación (MAYNTZ, 1978; SCHNEIDER, 1987).

Cada política pública genera su propio entramado de **organi-**zaciones e intereses, conectados entre sí por dependencias financieras o administrativas, Y **distinguibles** entre sí por los cortes en la estructura presupuestaria general de que dependen.

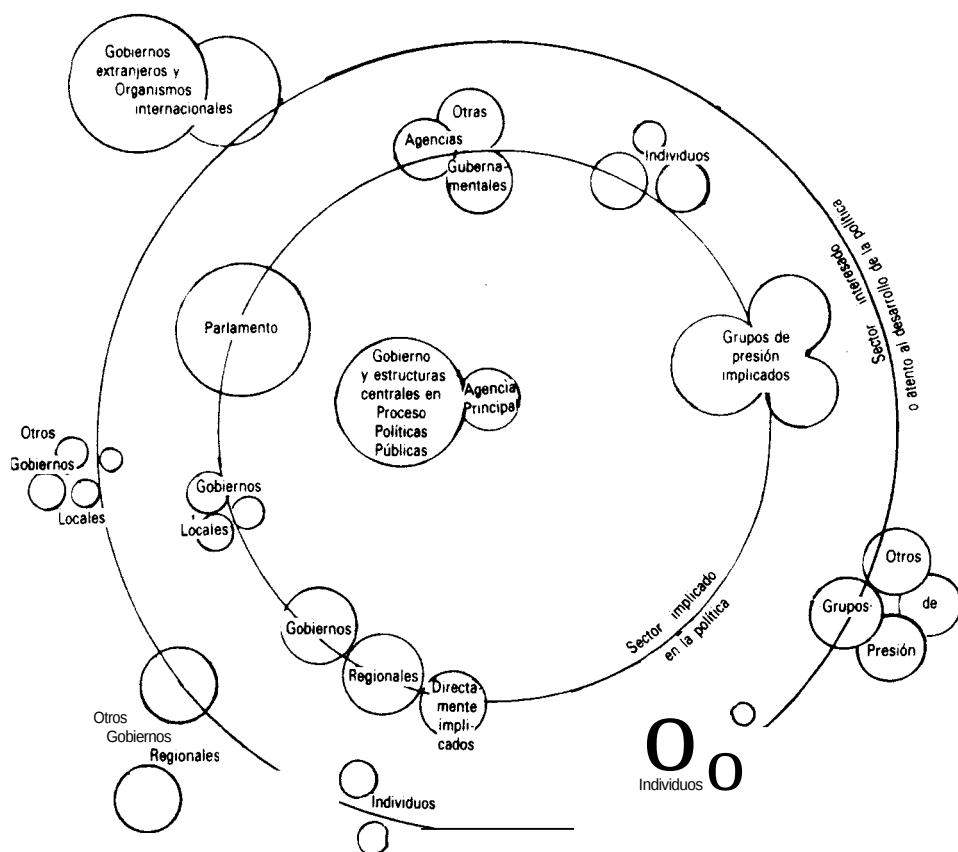


FIGURA 13

Comunidad o entramado de la política pública.

Fuente: PROSS, A. P., *Group Politics and Public Policy*. Oxford University Press, Toronto. 1986, p. 100.

Sus intereses en el «network» variarán según su función económica o de servicio que realicen, el territorio, la relación cliente-grupo o el asesoramiento que generen.

Su afiliación diferirá también, según el peso del sector público y privado presente," y en relación a su adscripción a las élites político-administrativas, profesionales, sindicales o de usuario-cliente. Existirán interdependencias verticales y/o horizontales/ actuando las verticales en el interior del propio entramado, mientras las horizontales operan entre «networks» ocasionando conflictos o manteniendo el aislamiento.

Será también importante examinar la capacidad de control de los actores, que variará en relación al tipo y a la cantidad de recursos disponibles, lo que tendrá sus efectos asimismo en las mencionadas interdependencias.

Las ventajas que se derivan de la utilización de este concepto de «policv network» no se limitan a una mayor inclusión y tratamiento de la gran variedad de relaciones existentes en todo proceso de elaboración e implementación de políticas públicas.

Si ponemos el acento en el entramado, ello comporta una visión del centro decisor más abierta, no entendiéndolo como un todo homogéneo, e impide o perfecciona un tratamiento exclusivamente «de arriba a abajo», admitiendo que, por ejemplo, los actores locales pueden tener influencia en las políticas nacionales. En efecto, uno de los aspectos también esenciales en el proceso de implementación de las políticas públicas es el relativo a las relaciones intergubernamentales, porque en muchos casos las políticas del gobierno central las ponen en práctica, no las agencias territoriales gubernamentales, sino los gobiernos regionales o locales.

Por otro lado, esas mismas instancias de gobierno inician por sí mismas determinadas actuaciones públicas. Todo ello hace preciso plantearse el complejo mundo de las políticas públicas dentro de lo que se ha calificado como el «gobierno de la fragmentación» (DENTE, 1985), donde coexisten entramados de relaciones e intereses diversos, de superposición de niveles y competencias de límites cada vez más imprecisos entre público y privado, con un resultado evidente: la explosión de las funciones y las políticas de los sistemas político-administrativos contemporáneos.

Cuando examinamos la gran variedad de instancias del sector público que actúan a la vez, desde los departamentos ministeriales a las autoridades locales, pasando por todo tipo de organizaciones cuasi-gubernamentales, nos damos cuenta de que no se puede en este campo hacer excesivas generalizaciones.

El objetivo plausible de cada organización al relacionarse con otras organizaciones dependerá de sus recursos y de lo que desee obtener de las demás (RHODES, 1986). Los recursos difieren notablemente de una instancia organizativa a otra, lo que evidentemente provoca diferentes limitaciones.

Así, a pesar de que una organización gubernamental pueda estar formalmente subordinada a otra, la relación que existirá realmente entre ellas será la de interdependencia. Como ya hemos mencionado anteriormente, no se puede defender en el mundo de las políticas públicas que la Administración Pública actúe con racionalidad unitaria y sin contradicciones internas (SCHARPE, 1978).

Al relacionar dos organismos públicos siempre habrá alguna cosa que uno quiera del otro. Y ello porque debemos partir de la hipótesis de que siempre existe una mínima capacidad de discrecionalidad y de poder de negociación en toda fase de formulación o implementación de un programa de actuación. Si son más de dos los organismos o agencias implicados, entonces la situación se complica porque los acuerdos o las alianzas pueden ser usados como palancas en la relación con los demás.

Si insistimos en la relación de interdependencia que existe, ello no puede hacernos olvidar que cada organismo tiene distintos recursos y distinto poder. Los recursos que más ordinariamente están en juego son autoridad, dinero, legitimación política (o recursos políticos), información y capacidad organizativa. Estos recursos se poseen de forma y en cantidades distintas en cada instancia organizativa. Por tanto, interdependencia no está reñida con asimetría de recursos y poder.

Por ejemplo, el gobierno central o algunos gobiernos regionales tienen a su disposición recursos legislativos, no disponibles para las autoridades locales. Y pueden usar ese poder para, por ejemplo, cambiar las reglas del juego, o incluso para eliminar un contrincante molesto (ese podría ser, por ejemplo y según algunas interpretaciones, el caso del «Greater London Council», eliminado en 1983 por el Gobierno Thatcher, o el caso de la Corporación Metropolitana de Barcelona, disuelta por las nuevas Leyes de Ordenación Territorial de la Generalitat de Cataluña en 1987).

Pero a pesar de ello, sea cual sea la fuerza del gobierno central, siempre precisará, y dependerá por tanto, de las diferentes instancias de gobierno regional o local. Toda organización depende a nivel de recurso de otra y para alcanzar sus fines

deberá intercambiar esos recursos. Puede, no obstante, producirse una coalición dominante (RHODES, 1986) que imponga ciertas reglas de juego y disponga de una cierta discrecionalidad.

Todo ello nos conduce a la necesidad de que en todo proceso de implementación se diseñe una estrategia que prevea la necesidad de la negociación y del acuerdo, o de la neutralización de las diferentes instancias organizativas afectadas, lo cual nos vuelve a llevar al concepto, fructífero desde nuestro punto de vista, de «policv netvwork».

V. EL PAPEL DE LA BUROCRACIA EN EL PROCESO DE DETERMINACION E IMPLEMENTACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS

1. Las burocracias maquinales y el concepto de discrecionalidad

La concepción tradicional de la burocracia se identifica con lo que más recientemente Henry Mintzberg ha denominado «burocracia maquinal» (MINTZBERG, 1984, pp. 357 Y ss.). Un conjunto de personas organizadas de manera jerárquica, que realizan un trabajo de naturaleza eminentemente rutinaria, repetitiva, y que, por tanto, sus pautas de trabajo están fuertemente fijadas o normalizadas.

Weber consideraba que las ventajas de esa ordenación burocrática se basaban en su precisión, su falta de ambigüedad, su unidad, su estricta subordinación Y su continuidad, lo que evitaría tensiones o costes distorsionadores. Como se ha afirmado (MAYNTZ, 1987, p. 115) esas ventajas sólo se dan en el caso de que lo que importe sea conseguir una combinación sin problemas de diversas actividades para la obtención de un fin previsible e invariable.

En esa estructura se pretende una clara distinción entre cúpula decisonal Y núcleo de operaciones, por la cual la máquina burocrática actuaría de manera «ciega» o «indiferente», a través del procedimiento formalizado, para lograr el cumplimiento de los objetivos fijados por la línea de mando o ámbito de decisión política. Así la formulación de las estrategias quedaría claramente diferenciada de su aplicación. Esa distinción se basaría en dos supuestos clave: a) Que el decisor o decisores

disponen de una completa información de lo que sucede tanto dentro como fuera de la organización; b) Que la situación o el entorno en el que se opera es lo suficientemente estable como para que no sea necesaria una reformulación de la decisión en el proceso de su implementación.

Esa combinación o doble condición, separación lineal decisional de estructura implementadora, y entorno estable, nos muestran que la estructura burocrática así concebida resulta muy poco capaz de adaptarse al cambio, muy poco capaz, por tanto, de adaptarse a los nuevos compromisos que ha ido asumiendo el Estado democrático en los últimos cuarenta años, y menos capaz aún de resistir la dinámica de fragmentación de intereses y de mutación tecnológica de la última década. Si en contextos técnico-reguladores la burocracia maquina puede aún desarrollarse y mantener su operatividad, incorporando la tecnología necesaria para mecanizar muchos de sus trámites, en contextos más abocados a la prestación de servicios su inadecuación parece manifiesta.

Este tipo de estructuras burocrático-maquinales precisan de fuertes dosis de control interno y externo que evite "desviaciones" o incumplimientos de lo que se entiende debe ser mera ejecución. El control tendría como finalidad el examen de la coherencia entre objetivos, procedimientos y resultados de la acción administrativa. En este sentido la doctrina administrativa ha generado una importante literatura sobre la discrecionalidad, para referirse:

Bien a las posibles arbitrariedades o personatismos que la actuación de la Administración puede llevar consigo (y de ahí su prevención por la articulación de las garantías jurisdiccionales necesarias),

Bien a la posible libertad de movimientos que puede desarrollar todo funcionario en el ejercicio de sus funciones,

Bien, incluso, a la posible discrecionalidad de las administraciones periféricas en la aplicación de la normativa generada por las administraciones centrales,

La discrecionalidad existiría cuando un funcionario tiene un ámbito de poder que le permite escoger entre diferentes alternativas de acción y de no acción (HAM-HILL, 1984, pp. 148 Y ss.). No hay duda que toda delegación (y cualquier mecanismo de ejecución conlleva cierto grado de delegación a no ser que se asuma personalmente la acción a desarrollar) implica la aceptación de un cierto grado de discrecionalidad. Cuanto más compleja y extensa sea una organización, y la Administración Pública lo es, más «aberturas» discrecionales existirán.

Los intentos de la doctrina administrativista para prevenir y reducir al mínimo los ámbitos de discrecionalidad (entendida como «Caballo de Troya en el Estado de Derecho»! (GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ, 1980, p. 384) ha conducido a ejercicios de notable argumentación, con los que se pretende distinguir entre potestades regladas y potestades discrecionales por una parte, y potestades discrecionales y conceptos jurídicos indeterminados por otra. En ese contexto, y como es bien sabido, se entiende como potestad discrecional no un cierto espacio de libertad de la Administración ante la norma, sino una remisión legal que deberá incluir su extensión, el titular de esa competencia y la finalidad que se persigue. Las opciones de la Administración quedan, pues, así bien circunscritas, entendiendo además que ese ámbito de discrecionalidad es un ámbito jurídicamente indiferente (lo que distingue esa concepción de la discrecionalidad con relación a los llamados conceptos jurídicos indeterminados en el que interviene de manera decisiva la consideración de su finalidad). Queda siempre la posición del juez que llenará con sus decisiones los vacíos legales que puedan darse, lo que de hecho implica la judicialización del control sobre la práctica discrecional de la Administración.

Es evidente que en ese contexto se parte de una consideración eminentemente negativa de la discrecionalidad, en la que los funcionarios serían siempre considerados como sospechosos y por tanto se precisaría de una rígida normativa que encorsetara su actividad, permitiendo una hipotética y siempre posible rendición de cuentas posterior. Pero esa misma rigidez procedimental facilita que el funcionario poco motivado se refugie en la jungla normativa y la complicación burocrática para desatender ciertas peticiones «incómodas», para desarrollar una actividad

lenta, rutinaria y de hecho boicoteadora (caso límite es el de la llamada huelga de celo en determinadas profesiones que significa simplemente llevar al extremo el cumplimiento estricto de la normativa).

Ello ha provocado el que, desde perspectivas no estrictamente jurídicas, se haya tendido últimamente a distinguir entre *capacidad de juicio* (entendida como un ámbito de «movilidad» del funcionario que puede ayudar a llevar a la práctica de manera creativa y positiva la normativa establecida y, por lo tanto, las finalidades que en ella se contienen) de *violación de normas* (en los casos en que se produce una auténtica tergiversación de la norma a aplicar) (HAM-HILL, 1984).

Por lo tanto, desde una perspectiva más centrada en el control de la gestión y control de resultados ese ámbito en el que se desarrollaría esa capacidad de juicio se entendería como flexibilidad organizativa, mientras que desde concepciones más tradicionales o jurídicas, preocupadas por las garantías, se tendería a limitar al máximo la libertad de movimientos de aquellos considerados como sospechosos, ejerciendo un estricto control jerárquico.

2. El control de la burocracia

Hemos, pues, entrado en el espinoso tema del control, que en este caso se sitúa en el terreno de la coherencia entre objetivos y procedimientos, la conformidad de la actuación administrativa con las reglas preestablecidas y también de la capacidad de pasar cuentas de la actuación realizada. Se ha afirmado que A tendrá control sobre B cuando tenga el «poder» de hacerle aquello que quiere que haga para conseguir sus objetivos, pero se admite que B mantiene la capacidad o el «poder» de resistir las presiones de A (WIRTH, 1986, pp. 600-601). El poder no está sólo en unas manos, se reparte, aunque sea de manera desigual. Eso quiere decir que el control, y por ende el poder, estará en función de la distribución desigual de recursos como información, dinero, tiempo, etc.

Si esas ideas las aplicamos a las estructuras administrativas donde la misma estructura organizativa jerárquica constituye la

«plantilla» formal de distribución de recursos, tendremos un diseño aún más complejo de los mecanismos del control, entendido no como fotografía estática de la realidad, sino como equilibrio dinámico de las fuerzas en presencia. La efectividad del control burocrático weberiano no se debe dar, pues, por descontado, dependerá de la consideración de otras variables. No podemos aceptar una única perspectiva de control, de arriba a abajo, existen además otras perspectivas tanto o más decisivas: de «abajo a arriba» (en flujos de información, por ejemplo), de «dentro» de la Administración hacia «fuera» (en el control de los recursos o servicios que se distribuyen), o de «fuera» a «dentro» (en las presiones de los grupos de clientela o de interés en conseguir más recursos a cambio de ciertas concesiones o respaldos políticos o de otro tipo).

Si sólo examináramos la perspectiva «de arriba a abajo», entonces podríamos tender a considerar a los funcionarios del nivel más bajo, a aquellos que forman en muchos casos la epidermis de contacto entre Administración y sociedad, como los que dentro de la estructura administrativa disponen de la cuota de poder más pequeña, viéndose sometidos a un estricto control desde los distintos eslabones jerárquicos, cuando de hecho se ha demostrado (IPSKY, 1980) cómo la llamada *street level bureaucracy* (sobre todo lo que sería la provisión de servicios por parte de la Administración, no tanto en ámbitos más regulativos, concesión carné conducir, oficinas fiscales o en ciertos servicios técnicos, como administración de correos, o servicio ferroviario, etc.) mantiene un alto grado de discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones y la capacidad de control de la estructura jerárquica es relativamente reducida. En la práctica, no siempre coinciden, pues, poder real y poder formal en el seno de la Administración Pública y eso complica sin duda los procedimientos de control.

Se ha llegado a afirmar que «las decisiones de los "burócratas de primer nivel", las rutinas que establecen y las pautas que van inventando para afrontar las incertidumbres y las presiones del ritmo de trabajo que soportan constituyen, *de hecho*, las políticas públicas que deben implementar» (IPSKY, 1980, p. XII). En esa línea no sería posible entender el proceso de diseño, decisión, implementación y evaluación de las diferentes políticas

públicas si no se introducen en el marco de estudio esos «encuentros en la última fase» que sitúan cara a cara «proveedores» y «clientes» de los distintos servicios (*educativos, sanitarios, de orden público o de justicia*).

3. los recursos de la burocracia y las políticas públicas

Así pues, si no parece conveniente limitarse a considerar a la burocracia como mera ejecutora indiferente de las decisiones tomadas por aquellos formalmente legitimados para hacerlo, ¿cuál será entonces el papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas? Ante todo, deberemos distinguir entre las diferentes fases del *policy process* y tener en cuenta los recursos específicos de la burocracia que le permite ejercer un protagonismo mayor del que parecía previsto en esquemas tradicionales.

Los recursos más importantes que posee la burocracia y que explican la importancia de su papel en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas son:

Ante todo, el control sobre la información y su misma capacidad profesional. La burocracia es quien conoce mejor qué está realmente sucediendo en la aplicación de los programas públicos, conoce el grado de aceptación que generan y los principales fallos en su diseño que deberían modificarse. De alguna manera pueden implícitamente intercambiar información por influencia en el proceso decisional. El tipo de información suministrada puede conducir a que ciertos tipos de decisiones se consideren inevitables (HOGWOOD-PETERS, 1985, pp. 68 Y ss.). Lógicamente no tienen el monopolio ni de la información ni de la capacidad profesional, de hecho cada tema o problema que la Administración se plantea resolver genera sus propias redes de información e influencia, pero el lugar que ocupa la burocracia en el proceso de actuación de los poderes públicos confiere a esos recursos (información, *expertise*) un papel nada desdeñable.

Otro importante recurso es la red de contactos formales e informales que desde los distintos servicios de la Adminis-

tración se mantienen con el exterior de la Administración y con la misma cúpula decisonal. Ello les confiere una gran accesibilidad y una notable influencia, incrementado todo ello por su permanencia o longevidad en la estructura administrativa.

En efecto, la permanente posición de los burócratas en la estructura de diseño e implementación de las políticas públicas es uno de sus recursos más eficaces. Su grado de conocimiento del terreno les permite «absorber» o «neutralizar» a políticos demasiado audaces, o simplemente mantener su grado de influencia aprovechando la constante «novedad» de los decisores políticos.

Si relacionamos todo ello con las diversas fases del proceso de determinación e implementación de las políticas públicas, veremos cómo en una primera fase, la que relaciona problemas en presencia con agenda de actuación de los poderes públicos, el papel de la burocracia se centra en su capacidad de recoger y procesar información procedente de las distintas clientelas, grupos de interés u organismos sociales en general con los que mantienen contactos. Si a ello añadimos su propia especialización profesional, y la incontestada voluntad de aumentar influencia y recursos por la vía de expansionar sus programas de actuación, no resulta extraño que se haya considerado a los burócratas como la fuente esencial de la agenda de actuación de los poderes públicos (PETERS, 1984, pp. 188 Y ss.).

No podemos a pesar de ello desdeñar la importancia de los medios de comunicación y su directa influencia sobre el ámbito de los decisores políticos en el proceso de formación de la agenda, ni tampoco la creciente influencia de los gabinetes ministeriales o el conjunto de cargos de confianza de los políticos en ese primer momento de impulso en la actuación de la Administración Pública (KINGDON, 1984, pp. 32 y ss.).

Por otro lado, parece evidente que la burocracia encuentra su papel más relevante en la generación de alternativas que desarrollen los puntos contenidos en las agendas o programas de actuación definidos por el nivel político, y en el proceso de implementación que sigue a la toma de decisiones.

En los momentos previos a la toma de decisiones el papel de la burocracia de apoyo se centra en el análisis de las diferentes alternativas posibles y las posibles consecuencias que pueden desencadenarse según qué decisión se adopte. Es en este contexto en el que ciertos sectores de la Administración ejercen su condición de expertos, aunque debería matizarse la, a veces, pretendida objetividad o cientificidad de esa labor (en el sentido de buscar *todas* las alternativas posibles y evaluar *todos* sus efectos), cuando, en líneas generales y como ya hemos señalado más arriba, el abanico de opciones reales sobre las que el político debe ejercer su capacidad de decisión viene muy condicionado por el grado y la calidad de la información disponible, los recursos, o la necesidad de adoptar compromisos que está presente en todo proceso de actuación pública (IINDBLOM, 1959).

4. Burocracia e implementación

Es en el proceso de implementación de los programas de actuación pública cuando resulta más clara la influencia de la burocracia sobre el contenido y el alcance de tales programas. Como es bien sabido, se considera que el papel fundamental de la burocracia es precisamente «ejecutar» (lo que da esa idea de automaticidad de respuesta a la que aludíamos anteriormente y que parece lejos de ser real) las decisiones tomadas previamente por el nivel de decisión político, intentando hacer realidad los objetivos previamente fijados.

El primer problema, que ha sido exhaustivamente mencionado en numerosos estudios, es la tendencia a establecer un *set* de objetivos por parte de los decisores excesivamente genéricos, ambiguos, múltiples a veces e incluso contradictorios. La misma naturaleza política de los órganos decisores conlleva una cierta tendencia a dejar en la ambigüedad ciertos objetivos, para así facilitar la adopción de acuerdos y el proceso de consenso (MAJONE-WILDAVSKY, 1978). Esa situación favorece la tendencia a convertir el proceso de implementación de las decisiones en una casuística cuya dirección descansa en buena parte en los órganos implementadores.

Se ha señalado cómo ello puede provocar o bien *déficit de ejecución* (cuando no se aplican las normas o no se logran totalmente los objetivos), o bien *desplazamiento de objetivos* (cuando en el curso de implementación se varía *de hecho* el objetivo a conseguir), o también *selectividades involunteries* (cuando se discrimina la aplicación del programa a ciertos individuos o colectivos) (MAYNTZ, 1985, p. 232). Pero debemos tener en cuenta, como ya hemos avanzado anteriormente, que no siempre esa indefinición de objetivos tiene consecuencias negativas, ya que esa misma libertad de movimientos puede a veces resultar positiva desde el punto de vista de la obtención de resultados (BLAu, 1973).

Si, por el contrario, en determinados contextos la definición normativa es excesiva, el funcionario podrá de hecho escoger aquella norma que más convenga en cada momento, ignorando la que no interesa o supliendo una determinada laguna con una interpretación *ad hoc*, en un proceso (ya mencionado) que se ha calificado de «ilegalidad útil» (LUHMANN, citado por MAYNTZ, 1985, página 126), en el que el calificativo de «útil» se refiere a su posible conveniencia, sea para los clientes del servicio, sea para la buena marcha del organismo (esa «utilidad» pasa a ser tolerada por los que deberían controlar la aplicación de las normas).

Todo ello demuestra cómo no es suficiente un buen diseño del plan de acción a llevar a cabo, ni tampoco contar con los recursos de todo tipo necesarios, sino que es preciso tener en cuenta la disposición de los implementadores Y sus relaciones con el resto de la estructura administrativa Y con el entorno (actores, grupos, clientelas) en el que se sitúa la acción. Hemos ya dicho que no basta, pues, plantearse la *performance* del servicio, dando por supuesta la *conformance* del órgano u órganos implementadores (BARRETI-FuOGE, 1981). En el diseño y determinación del programa de acción a llevar a cabo deberá incluirse necesariamente la obtención de la participación Y el consenso de la burocracia implementadora, teniendo en cuenta, lógicamente, las diferencias de legitimidad existentes, pero evitando así la mencionada «guerrilla» postlegislativa (HoGWOOGUNN, 1984, p. 208). Esa disconformidad, de existir, puede provocar verdaderos fenómenos de boicot, con aumento de absentismo, pérdidas de tiempo, derroches de recursos, o

fenómenos más generales de alienación o apatía (LIPSKY, 1980, p. 17).

No puede tampoco plantearse el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas como si sólo afectase a políticos por una parte y burócratas por la otra. Tampoco puede pensarse que sólo deban considerarse como participantes en ese proceso a políticos, burócratas y grupos de interés (*iron triangles*). Es esa una visión muy estática y excesivamente generalista. Aportaciones recientes de la Ciencia Política, a las que ya hemos aludido, sugieren el concepto de entramado o de red como aquel más capaz de recoger toda la riqueza de actores (desde un profesor universitario, una profesión, un sindicato o una asociación de propietarios o vecinos), intercambios, presiones y negociación que encierra no sólo el proceso de elaboración y decisión del programa de actuación sino también en la fase implementadora e incluso en los parámetros de evaluación que servirán para decidir la continuidad o no de la política en cuestión (MAYNTZ, 1978; HECLO, 1978; SCHNEIDER, 1987). Lógicamente este concepto choca con la tradición más estrechamente jurídica administrativa que fragmenta la realidad acomodándola a las rigideces de la normativa en vigor, dando a la Administración la racionalidad de un actor individual, identificando el objetivo legal con la práctica implementadora y sólo aceptando tardíamente (vía intereses difusos) la presencia de grupos o actores colectivos no personal e individualmente afectados en sus intereses.

El proceso de implementación se mueve, pues, en estos parámetros, muy distintos de los imaginados desde perspectivas más tradicionales o simplemente más idealizadas. En ellas se presupone que si los objetivos están clara y minuciosamente definidos, los recursos de todo tipo son suficientes, el entorno no es hostil y la disposición de los implementadores es buena, el rendimiento a obtener de la actuación administrativa será el óptimo. En realidad, como ya hemos avanzado, los objetivos son inconsistentes y difusos, los recursos resultan siempre insuficientes, el control es muy superficial y formalista, y las circunstancias que rodean el trabajo en la Administración Pública acostumbran a ser descorazonadoras. Ciertos estudios empíricos (LIPSKY, 1980) demuestran que los burócratas tienden

a desarrollar tres tipos de respuesta para enfrentarse a esa indeterminación:

En primer lugar, generan unas ciertas pautas de actuación que tienden a limitar la demanda, a maximizar la utilización de los recursos disponibles y a obtener la respuesta positiva de la clientela del servicio para reforzar su propia existencia. En general organizan su trabajo de tal manera que se enmarque en las coordenadas restrictivas que la escasez de recursos plantea.

En segundo lugar, tienden a modificar su trabajo, de tal manera que se ajusten objetivos del programa con recursos disponibles, reduciendo tales objetivos o simplemente modulándolos a las condiciones existentes.

En tercer lugar, modifican su propia definición de lo que *debería* ser el servicio a prestar, para así acomodar el salto existente entre objetivos y resultados, y encontrar un eco positivo de su trabajo entre la clientela del servicio.

5. La influencia de la burocracia

Podríamos ahora preguntarnos si es posible reducir la influencia de los burócratas (sobre todo del sector servicios con contacto directo con la sociedad) en los procesos de determinación e implementación de las políticas públicas, para preguntarnos inmediatamente si tal reducción sería deseable.

En primer lugar, debemos tener en cuenta que las situaciones que se plantean acostumbran a tener tal grado de complejidad primero, pero sobre todo de variedad, que resulta casi imposible, si no contraproducente, el intentar «formatear» las pautas de actuación de unas burocracias que podríamos definir (siguiendo a MINTZBERG) como burocracias profesionales (policías, jueces, doctores, enfermeras, profesores...). Cada una de las situaciones planteadas requerirá probablemente una cierta respuesta específica, a pesar de que nadie ponga en duda la necesaria regulación general.

Por otro lado, el tipo de trabajo a que nos estamos refiriendo precisa un tipo de respuesta que asuma la dimensión humana de

cada situación (con las grandes diferencias de lenguaje administrativo-coloquial que separan el mundo administrativo del mundo «real»). Existe un amplio margen de actuación porque es el propio trabajo que desempeñan el que requiere un tipo de observación sensible y juiciosa, que difícilmente podrá reducirse a unas instrucciones concretas. Es evidente que la democracia es un valor; junto con ella lo es el trato no discriminatorio, pero imparcialidad no puede querer decir falta de comprensión, o indiferencia ante circunstancias personales siempre distintas.

Por otra parte, en el contacto con la Administración, muchos de los ciudadanos que acuden a la misma ven en ese funcionario que les atiende la llave que les ha de abrir la puerta a la demanda que trasladan. Si no existe una reacción positiva hacia el problema *personal* que se plantea, no existe confianza ni comunicación. Y entonces no se da esa capacidad de legitimación del sistema, precisamente cuando esa legitimación, como decíamos al inicio de este trabajo, depende cada vez más de las prestaciones y de los resultados de la actuación administrativa, y cada vez menos de las ideologías que dirigen a esa Administración.

La Administración y sus reformadores deberán mantener, pues, la tensión entre el ir construyendo parámetros generales que sirvan de pauta para todos los servidores públicos, al mismo tiempo que deberán distinguir con precisión aquellos servicios que requieren mantener un cierto grado de flexibilidad y libertad de actuación. En muchos casos parece necesario, pues, imaginar determinadas pautas de control específicas a cada caso, eludiendo la tendencia a incrementar los procedimentalismos innecesarios.

Las burocracias profesionales son, en ese sentido, las que al partir de un grado de democracia interna y autonomía de gestión poco comparables con otras estructuras organizativas y administrativas, ven en la voluntad de acotar su trabajo y de controlar su actuación una intolerable intromisión en lo que consideran dudas sobre su capacitación profesional. Cabe reconocer, no obstante, que el problema reside también en que no todos los profesionales son igualmente competentes, y en cambio su práctica admite con dificultad ese control. Por otro lado, no hay buenas medidas de resultados (salud, educación, justicia...), y eso complica aún más el tema (POLUTI, 1989). Ciertas experiencias

gerenciales (en hospitales y universidades, por ejemplo) demuestran las dificultades de esa labor de introducir pautas normalizadoras y de obtención de resultados en entornos muy celosos de su libertad.

En definitiva, ¿es buena o mala, es positiva o negativa esa influencia de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas?

Como ya avanzábamos, deberíamos ante todo plantear un cierto problema de legitimidad, ya que los decisores gozan de una convalidación democrática de su labor vía elecciones de la que no gozan quienes «osan» alterar o modificar tales decisiones (aunque, recordemos que si planteamos el tema entre distintos niveles de gobierno, entonces las legitimidades son parejas). En cualquier caso, no debe tomarse como un simple dato tal capacidad de influencia en el proceso de las políticas públicas que comentamos.

Deberíamos buscar mecanismos que consiguiesen salvaguardar la necesaria «lectura» y aplicación a circunstancias cambiantes y no previstas en la norma por parte de las oficinas implementadoras del programa, y al mismo tiempo asegurar la consecución de los objetivos programáticos generales presentes en la formulación de la política. Y ello puede ser factible, partiendo de una concepción moderadamente racionalista y que presupone la habilidad de los responsables de la formulación del programa, si se logra enunciar unos objetivos suficientemente claros, haciendo participar e interesando en todo el proceso a las personas consideradas clave en la fase implementadora, reduciendo el número de organismos y actores con los que negociar a un número manejable, y asegurando el mayor consenso previo posible al mismo (SABATIER, 1986).

Pero no olvidando tampoco que ese proceso de «reimplementation» que algunos afirman que se da en el momento de puesta en práctica real del programa (BROWNE-WILDAVSKY, 1984) aludiendo a la relectura de los objetivos que efectúa la burocracia implementadora, puede ayudar en muchos casos a que ese programa tenga un éxito o impacto considerable.

En efecto, antes aludíamos al hecho de que muchas veces los dirigentes políticos que ostentan la capacidad normativa están obligados a diseñar directivas en términos generales, con el

propósito de que puedan servir de parámetros de conducta en un amplio abanico de circunstancias.

Sería preciso mantener una gran capacidad de «feedback» administrativo (KAUFMAN, 1973) o de lo que otros llaman capacidad de «aprender a recibir señales» (BROWNE-WILDAVSKY, 1984) para poder mejorar y hacer más eficaz y eficiente el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, en ese continuum ya mencionado.

Pero, buenos deseos a un lado, hemos de ser conscientes de que no sólo son ambiguos los objetivos, escasos los recursos o difíciles de evaluar los resultados de la acción administrativa, sino que complejidad y ambigüedad forman parte del paisaje. Tampoco parece que el aumento de recursos pueda resolver los problemas. En ocasiones simplemente puede significar la generación de una mayor demanda. En otros el esfuerzo es enorme sin llegar a ser significativo (por ejemplo, conseguir bajar el número de alumnos por clase de 30 a 25, cuando el cambio empezaría a ser significativo cuando se alcanzasen los 15 alumnos).

El estudio de la puesta en práctica de las políticas públicas, como el análisis en general de las mismas, puede permitirnos salvar esa distancia, a la que aludíamos, entre «política anunciada» y «política efectivamente realizada». Y esta puede ser una de las aportaciones de este tipo de estudios. Intentar trabajar en el espacio existente entre el «decir» y el «hacer», entre los «proyectos» y las «realidades», lo que, en definitiva, puede favorecer la siempre importante credibilidad de la política y de los poderes públicos.

1. Perspectivas de análisis

Normalmente se ha venido considerando que mientras que el énfasis del «policy analysis» se ponía en la dimensión prospectiva. «anticipatoria», «dirigido a decisiones que aún se han de tomar» (BECKMAN, 1977, p. 222), la evaluación de programas se presentaba más circunscrita a un enfoque retrospectivo, «para, mirando al pasado, facilitar vías de acción de futuro» (POLAND, 1974, p. 333). Si el acento en un caso se ponía en los efectos estimados que iba a producir tal o cual política, en el caso de la evaluación el análisis se dirigía al examen de los efectos reales producidos por una política determinada.

En la actualidad, y después del gran desarrollo que los estudios de evaluación de programas tuvieron en los Estados Unidos durante los años setenta, se tiende a considerar a la evaluación como el método de investigación sistemática sobre la configuración de un programa o política determinada. y sobre su implementación y efectividad, con lo que ha ampliado «hacia arriba» sus potencialidades.

Su popularidad y difusión procede de diferentes razones: las necesidades de información que sobre el proceso de aplicación de las leyes por parte del ejecutivo norteamericano exigía el Congreso de los Estados Unidos; la demanda generalizada de conocer unos programas de actuación de los poderes públicos que acarrearán notables esfuerzos inversores; y las más concretas necesidades que planteaban gestores y altos cargos de la

Administración por conocer la forma en que se aplicaban los programas en curso y averiguar sus efectos y repercusiones (CHELIMSKY, 1985, p. 7).

Actualmente se admite sin problemas que los métodos de evaluación de los programas de actuación gubernamentales sirven tanto para un mejor conocimiento de los mismos por parte de la opinión pública como por parte de los protagonistas mismos de esos programas en la Administración Pública, que quieren beneficiarse de la información que genera la actividad evaluadora. Ahora bien, muchas veces los objetivos de la evaluación a realizar pueden resultar poco claros y resulta especialmente importante determinar en la medida de lo posible qué es lo que realmente o esencialmente se pretende averiguar a través del proceso de evaluación (PALUMBO, 1987).

En la Administración Pública resulta difícil establecer cuál es la solución o la política que resulta más apropiada en abstracto. Dependerá en muchos casos de la perspectiva o de la lógica con que se actúe. Podríamos distinguir entre una perspectiva más «gerencial» o técnica, una perspectiva política o una perspectiva más clásicamente jurídica o legal.

Desde una perspectiva gerencial, y partiendo de la hipótesis de que toda política deja en su puesta en práctica ciertas trazas que permiten el estudio de su impacto, se trataría de responder a un tipo de consideraciones que plantean temas como el de la eficacia de esa política, el grado de satisfacción que se ha alcanzado o su nivel de eficiencia.

El preguntarse sobre la eficacia de una determinada política implica en buena parte preguntarse sobre la implementación de la misma. Es decir, preguntarse sobre el nivel de racionalidad de su organización interna, sobre el grado de predictibilidad de la actuación del personal implicado, sobre las pautas de dirección seguidas y la claridad en los niveles de responsabilidad, sobre el nivel de respuesta o de reacción que la aplicación de la política genera en la misma organización, o sobre la adecuación de los recursos destinados a esta política con los objetivos planteados.

Desde esta perspectiva podemos afirmar que ciertas políticas o programas concretos son más fácilmente implementables que otros.

En este sentido, ciertas políticas pueden resultar poco eficaces. a pesar de que logren los objetivos que en su diseño se planteaban, ya que sostienen cargas administrativas excesivas o son excesivamente costosas en términos de su gestión. En este sentido podríamos afirmar que en ciertas políticas que presuponen un alto grado de intercambios entre la llamada «street-level-bureaucracy» (IPSKY, 1980) o «burocracia de contacto» y los clientes o afectados por esas políticas, resultará más difícilmente predecible su grado de éxito y de eficacia (POLLITT, 1988).

En estos casos parece inevitable que exista un cierto grado de discrecionalidad y ello convierte a esas políticas en más difícilmente manejables por parte de los responsables o gestores del programa. Inspectores de servicios, policías o maestros son quienes deciden, en última instancia, cómo y cuándo aplicar las normas que regulan el ejercicio de su función, y como, al mismo tiempo, son ellos mismos la principal fuente de información sobre sus actividades, resulta muy complejo averiguar hasta qué punto usan y en qué sentido el elevado grado de discrecionalidad que su especial situación permite.

Desde una visión gerencial se puede intentar construir indicadores de rendimiento que obliguen a esa «street-level-bureaucracy» a un progresivo acercamiento a los estándares fijados desde la dirección del organismo, aunque a veces ello resulte muy difícil o incluso contraindicado.

Ciertas políticas o programas de actuación de los poderes públicos presuponen una entrevista para averiguar o determinar la posible inclusión de un determinado individuo en un programa específico. Es este otro típico caso de difícil control, que permite un amplio nivel de discrecionalidad. Lo mismo podría decirse, aunque derive de otra problemática ya mencionada en otras ocasiones, de aquellos programas cuyos objetivos resultan poco claros o excesivamente amorfos. En este caso resulta complicado establecer responsabilidades claras y construir unos adecuados baremos de la eficacia de la actuación administrativa basados en indicadores u otros mecanismos.

Desde una consideración más centrada en la eficiencia el acento se pone en relacionar los costes y los beneficios generados por los resultados del programa. Y las preguntas que se plantean intentan averiguar si se podían haber conseguido

iguales o mayores resultados con costes menores o iguales, a través de otras vías o alternativas. El problema es que en muchos casos la relación coste-beneficio no acaba de satisfacer todas las condiciones de valoración de la actuación de los poderes públicos, al no incluir beneficios sociales, por lo general, más difícilmente cuantificables.

Otro de los aspectos clave desde una aproximación gerencial a la evaluación de los programas de actuación es el relacionado con la reducción de costes, sobre todo a partir de minimizar pérdidas por error, fraude o derroche. Este es un aspecto poco polémico y que tiene puntos de contacto con las aproximaciones más políticas o jurídicas al tema.

Una vía tradicional de reducir costes consiste en pasar la carga administrativa a los mismos clientes o beneficiarios del programa. Para ello existen varias tácticas, como puede ser la de no considerar beneficiarios a aquellos que no hayan explicitado y documentado reunir las condiciones legalmente establecidas para ello. Esa vía ya presenta efectos disuasorios, como también los tienen las largas colas o incomodidades en los centros públicos. Otros subterfugios son la denegación previa de la condición de beneficiario a la espera de un posible recurso, requerir certificados de residencia, etc.

Puede también optarse por hacer recaer en los propios empleados ciertos costes, como no proveerles del adecuado uniforme, de los medios de transporte precisos, o negarles la formación posterior al acceso a su cargo (ROSENBLOOM, 1986, pp. 327-328).

Este conjunto de consideraciones sobre la evaluación de un programa de actuación de los poderes públicos puede variar sustancialmente si adoptamos una perspectiva más claramente política. Por ejemplo, desde una perspectiva política puede considerarse que determinada política ha tenido éxito, independientemente de otros baremos, si ha conseguido aumentar los niveles de representación de los sectores afectados en el proceso de elaboración y decisión de las políticas públicas.

A esa perspectiva pueden responder muchas de las iniciativas que permiten o regulan la audiencia a los afectados en el proceso de implementación de ciertas políticas o decisiones. Puede también considerarse, desde una perspectiva política, que

un programa que parece haber alcanzado sus objetivos ha fallado, al haber afectado de manera diferente a distintos grupos sociales o áreas incluidas en el programa. Y ello puede llevar a ocasionar problemas políticos aunque desde un punto de vista más gerencial, o más vinculado a la relación coste-beneficio, se demuestre que el incorporar esos grupos o áreas al programa podría haber tenido repercusiones financieras graves.

Otro de los aspectos a considerar es el grado de respuesta que desde la Administración se da a las demandas de la población, y las posibles contradicciones que ello genere con visiones más gerenciales. Puede constatarse cómo territorios extensos con un grado elevado de dispersión de la población acostumbran a tener más administradores públicos, lo que resulta difícilmente explicable con criterios meramente económicos y debe acudir a explicaciones de carácter político para dar una adecuada justificación.

Desde una perspectiva política, el tema clave será la capacidad de control sobre el desarrollo y balance final de un programa de actuación de los poderes públicos. Ello tiene consecuencias en el terreno práctico al obligar, por ejemplo, a explicitar los criterios que se siguen para la inclusión o no de determinados individuos o grupos en un cierto programa, o en la constante posibilidad que se deja abierta para examinar todos y cada uno de los eslabones administrativos que componen el programa. Y desde esta perspectiva una política funcionará bien si cumple estos requisitos, dejando al margen otras consideraciones. En ciertos países existen mecanismos, como los de «sunset legislation» o el «legislative oversight», que permiten la actuación del poder legislativo en el control de la continuidad o la implementación de un programa.

Desde una perspectiva legal o jurídica la evaluación de un programa de actuación de los poderes públicos se basa en criterios como la igualdad formal de los ciudadanos en su acceso al programa, el respeto al principio de legalidad, la pureza del procedimiento administrativo seguido o el respeto a los derechos de aquellos individuos o colectivos afectados o relacionados con el programa.

Si desde una perspectiva gerencial o política la respuesta a quienes han de ser los beneficiarios de un programa puede

variar, atendiendo a criterios de economicidad o de representación, desde un punto de vista jurídico el tema clave será el asegurar una misma protección legal a todos los individuos o grupos potencialmente interesados o afectados. Con ello se pretende evitar situaciones discriminatorias no basadas en supuestos legalmente establecidos al respecto. Por otro lado, y también desde una perspectiva legal, un programa se caracterizará como satisfactorio si ha protegido todo el conjunto de derechos de los individuos y colectivos que se relacionan con el mismo, sin tener tan en cuenta consideraciones más relacionadas con los aspectos económicos o políticos del programa.

2. Objetivos de la evaluación. Tipos y métodos de evaluación

Dejando a un lado estas diferentes perspectivas, que de hecho enriquecen las posibilidades de análisis, convendría examinar cuáles son las distintas motivaciones que conducen a la exigencia de evaluación o a la propuesta de su realización. Para empezar, conviene determinar si el interés de los impulsores de la evaluación estriba en justificar la necesidad de nuevos programas o políticas para asegurar que la manera de implementar un programa resulte la más eficiente o para satisfacer las exigencias de control sobre la eficacia de la acción administrativa.

En cada uno de estos supuestos, el tipo de información a recabar será distinta. Así, en el caso de la formulación de nuevas políticas, se requerirá poner el acento en la información relativa al problema que pretendía resolver o reconducir el programa evaluado, cuál es su dimensión, cómo ha ido cambiando y qué perspectivas presenta. También será importante examinar cuáles han sido los resultados de los programas implementados que pretendían afrontar el problema, evaluando sus resultados y las dificultades encontradas. Y todo aquello que permita seleccionar mejor entre las diferentes alternativas de acción presentes.

En el caso de que el interés se concentre en la fase de implementación, el tipo de información que se precisa es distinto. En este caso será importante conocer cómo se ha producido la implementación, es decir, cuál es el grado de operatividad del

programa, las diferencias de aplicación que se hayan podido producir en distintos momentos o lugares, cuál ha sido la reacción de los actores implicados, qué errores o abusos se han producido, etc.

También será importante, en este sentido, conocer cómo ha funcionado la gestión o dirección del programa, tanto en la gestión de recursos humanos como en la distribución de recursos. Asimismo será decisivo conocer cuál es el grado de impacto que tiene el programa sobre el problema planteado, evaluando cómo variar o incluso eliminar el programa analizado.

Si lo que se pretende es controlar o hacer un cierto balance, entonces la información que resulta necesaria del proceso evaluador se encamina esencialmente a valorar los resultados del programa, hasta qué punto el programa ha influido en los cambios que se detectan y cuáles han sido los efectos tanto esperados como no esperados que esa intervención ha provocado.

a) TIPOS DE EVALUACION

Todo ello nos permite hablar de tipos distintos de evaluación.

1) *Determinación de necesidades*

En muchas ocasiones, el promotor o promotores de la evaluación no pretende comprobar cómo se ha desarrollado un determinado programa o cuáles han sido exactamente sus efectos. Su preocupación esencial se dirige al descubrimiento de las debilidades o los espacios problemáticos del planteamiento del programa, de tal manera que puede mejorarse en futuros ajustes del mismo.

Este tipo de evaluación acostumbra a estar indicada en aquellos programas que presentan una notable complejidad organizativa, con variedad de metas y diversidad de equipos o personal vinculado, y cuándo todo ello genera una sensación de insatisfacción generalizada. En muchas ocasiones este tipo de evaluación exige o conlleva un replanteamiento global o parcial de los objetivos del programa.

2) *Evaluación iormativa o correctora*

En este caso nos hallamos ante una aproximación que se acerca notablemente a lo que podríamos denominar estudios de implementación, ya que este tipo de evaluación pretende ante todo analizar el funcionamiento real del programa y de todas las labores conectadas con el mismo. Su objetivo es comprobar si ese programa se desarrolla sin dificultades. localizando los puntos críticos y favoreciendo una vía de mejora. Para ello conviene cerciorarse de si esa posibilidad de mejora existe, ya que de no ser así ese tipo de evaluación resulta inapropiado.

3) *Evaluación de balance o conclusiva*

El objeto de este tipo de evaluación es el de recoger información sobre los resultados finales del programa y facilitar así un juicio de valor global sobre el mismo. La evaluación ha de proporcionar una base de comparación que permita objetivizar en la medida de lo posible ese juicio de valor, sea a través de la comparación con los resultados de un programa alternativo con objetivos similares, sea mediante la comparación con sectores o zonas no incluidos en el proceso de aplicación del mismo. Lógicamente también deberá tomarse como baremo el contraste entre los resultados obtenidos y los objetivos de partida del mismo.

Este tipo de evaluación exige su aplicación a programas con claridad de objetivos y con una contrastable base de información sobre la organización y actividades del mismo, y requiere, asimismo, el que pueda considerarse como plenamente desarrollado. Las consecuencias de este tipo de evaluación pueden situarse en el marco de las posibles continuación-terminación del programa (HERMAN-LYONS-TAYLOR, 1987, pp. 15 Y ss.).

b) PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA METODOLOGÍA Y LOS POSIBI ES USOS DE LOS ANÁLISIS DE EVALUACIÓN

Los estudios de evaluación presentan las dificultades derivadas de la constante mutabilidad del entorno que rodea la puesta en práctica de toda intervención social. Podemos fácilmente admitir que son constantes las variaciones en la influencia relativa de

recursos, prioridades o «patrocinadores» de los programas de intervención social. Y en muchas ocasiones esas variaciones derivan de cambios de tendencia en la esfera de lo político (PALUMBO, 1987).

Por otra parte, pueden variar también las posiciones e influencias de los diferentes actores o representantes de intereses presentes en el proceso. Los programas que requieren la cooperación o la no hostilidad de ciertas organizaciones o grupos pueden verse favorecidos o afectados negativamente por esas variaciones.

Puede haber también modificaciones importantes en las prioridades y responsabilidades de las organizaciones y agencias que deben protagonizar o colaborar en la implementación de esos programas. No podemos tampoco descartar que se produzcan problemas inesperados que requieran la modificación del programa y de sus objetivos y que afecten, por tanto, al mismo plan de evaluación. La misma investigación puede también provocar la modificación de los objetivos o las líneas de desarrollo del programa, al producirse una variación sustancial de las hipótesis de partida.

Todo ello pone de relieve las dificultades de la evaluación y contribuye a enmarcar la polémica sobre las aproximaciones «científica» y «pragmática» en el campo de la «evaluation research».

Hace ya bastantes años se sugirió la conveniencia de acometer con mentalidad científica el estudio de la problemática social. Ello requería una mejora sustancial de la metodología y de la investigación para potenciar el campo de los análisis de evaluación en el marco de la «sociedad experimental» y dentro del paradigma científico (CAMPBELL, 1969).

Desde otra perspectiva surgió un planteamiento que podríamos calificar de más «pragmático», que sin negar la necesidad de usar procedimientos y métodos de investigación apropiados, no consideraba indispensable cumplir exactamente con los standards de cientificidad propios de otros campos de análisis menos afectados por «impurezas» de carácter político o social. Se postulaba la calificación de «arte» para la evaluación y se recomendaba una constante interrelación con políticos, promotores y representantes de los intereses afectados para, por

llamarlo así, «pactar» la manera y forma de realizar el proceso evaluador.

Se trata en muchas ocasiones de satisfacer las condiciones que permitan considerar una evaluación «lo bastante buena» como para responder las cuestiones planteadas por la implementación y los efectos del programa, aunque esa evaluación no tenga un diseño «perfecto» desde un punto de vista científico (CRONBACH, 1982).

La práctica habitual ha conducido a posiciones intermedias en las que predomina una combinación de recursos de investigación propios de las Ciencias Sociales con componentes más intuitivos y pragmáticos para llegar a obtener resultados aceptables, con el elemento añadido de la «unicidad» de cada uno de los casos que se plantean y analizan (ROSSI-FREEMAN, 1986, p. 37).

Otro de los problemas generales que se plantean en torno a los análisis de evaluación (y que en buena parte podríamos generalizar a la mayoría de estudios sociales o políticos) es el de su posible uso (o mal-uso) por parte de los decisores y demás actores presentes en el proceso. Puede producirse, en primer lugar, un cierto malentendido sobre la posible «utilidad» de la evaluación.

En un primer momento se pensó en su «directa» y «decisiva» influencia en los procesos y mecanismos de decisión, pasándose después a posiciones contrarias en las que negaba cualquier utilidad posterior de esos estudios. La realidad ha ido demostrando cómo en la mayoría de ocasiones la evaluación viene usada como un «input» más en el proceso decisional. Alguien lo ha comparado a una especie de proceso de «tortura china» por el cual los resultados de las distintas evaluaciones van «cayendo» cual gotas de agua sobre la-s cabeza-s del decisor o decisores, hasta el punto de llegar a modificar una conducta que parecía inmutable (CHELIMSKY, 1985, p. 16).

Podríamos, pues, afirmar que se trata de un proceso acumulativo, en el cual llegado un cierto momento se puede conseguir una influencia real. Volveremos sobre ello más adelante.

Otro de los errores frecuentes que se observan en la concepción que se tiene sobre la utilidad de este tipo de estudios se refiere a la creencia de que los estudios de evaluación

pretenden llenar vacíos de información, cuando muchas veces los decisores o impulsores de ese tipo de las evaluaciones tienen objetivos de índole muy variada:

Sea porque están envueltos en un programa en el que ellos mismos no confían y sobre el que, por tanto, quieren tener más datos «desde el exterior».

Sea porque el programa a evaluar se desarrolla en lo que podríamos denominar «territorio enemigo» y, por tanto, se pretende convertir la evaluación en parte de una «trama asesina» (BEHN, 1978) contra el mencionado programa.

Sea porque se presiente un cierto ataque contra el programa en cuestión y se trata de establecer una cierta protección, o

Finalmente, cuando desde la autoridad competente se requiere la realización de la evaluación, sin que influya, pues, en ello el ánimo de los responsables del programa.

3. Intereses presentes en el proceso evaluador

En el proceso de evaluación conviene tener muy presente la existencia de los diversos intereses que componen el marco interpersonal y político en el que desarrollar la investigación. Para ello el primer paso debe ser el reconocimiento del abanico de intereses presente que de manera directa o indirecta facilitan o impiden la realización de la evaluación y que toman posiciones ante las posibles consecuencias que puedan derivarse del mismo.

De manera abstracta podríamos admitir que todo ciudadano está en principio interesado en mejorar la eficacia y eficiencia de la actuación de los poderes públicos, y, por lo tanto, debería interesarse por la realización de una concreta evaluación y el uso posterior de sus resultados. En la práctica, evidentemente, el posible campo de los «interesados» se "estrecha, ciñéndose a aquellos que tienen un directo y visible interés en el programa. Diferentes intereses comportan normalmente diferentes perspectivas o puntos de vista sobre el programa a evaluar, sobre la misma evaluación en curso y sobre el uso o consecuencias que

podrían derivarse de la misma. Sea cual sea el balance final de una evaluación, siempre acaba siendo verdad que para algunos esos resultados implican «buenas noticias», mientras para otros se convierten en «malas noticias».

Evaluar implica juzgar, mientras realizar un estudio de evaluación implica proporcionar la suficiente información como para permitir esa labor evaluadora-juzgadora (ROSSI-FREEMAN, 1985, p. 372). La distinción entre la acción de emitir juicios y la de proporcionar datos en que basar esos determinados juicios puede parecer clara y útil en abstracto, pero resulta difícil de establecer en la práctica. En cualquier momento alguno de los intereses presentes puede considerar que de esa evaluación podrían derivarse algunas consecuencias críticas o negativas a su posición y ello conduciría a una reacción acorde con tal amenaza.

Como ha sido apuntado (WILDAVSKI, 1985, p. 261), «si no se sabe hacer una evaluación, ello es sólo un problema para el que la quiere realizar pero para nadie más. Si se sabe cómo hacerla entonces los problemas son para los demás». En definitiva, la evaluación plantea ciertas amenazas para alguno o algunos de los sectores implicados, ya que pone al descubierto elementos o informaciones que pueden resultar incómodas o «peligrosas» para algunos de los implicados en las decisiones. Y también porque puede comportar o exigir un cierto cambio, sea en el mismo diseño del programa, sea en la organización encargada de implementar el mismo. Ello explica por qué el entusiasmo de los decisores públicos o responsables de un programa ante la perspectiva evaluadora sea claramente descriptible.

Podríamos intentar concretar un poco más las referencias generales a los intereses presentes en el proceso de evaluación, dibujando un cierto perfil de aquellos intereses-tipo presentes, generalmente, en cualquier proceso de evaluación:

Diseñadores y responsables de los programas de actuación de los poderes públicos, y que mantienen un elevado grado de decisión sobre el inicio de un programa, su posible continuidad, discontinuidad, expansión o recorte.

Patrocinadores o promotores del programa de actuación que ha de ser evaluado.

Patrocinadores o promotores de la evaluación a realizar, que pueden o no resultar idénticos a los anteriormente mencionados.

Los beneficiarios o partícipes del programa a evaluar, es decir, aquellas personas, unidades o grupos que participan directamente en el programa o que se ven afectados por los resultados de esa intervención.

Dirección del programa, o sea, las personas o el grupo responsable de la dirección y coordinación del programa bajo estudio.

El personal del programa, es decir, aquellas personas que componen el «staff» del programa y que son responsables de su puesta en práctica.

Evalúadores, aquellas personas o aquella organización que dirige y efectúa la misma evaluación del programa.

Los competidores del programa, o sea aquellas personas, grupos o instancias administrativas o políticas que compiten con el programa a evaluar en relación a recursos disponibles.

Conjunto de intereses presentes en el marco contextual en que se desarrolla el programa objeto de la evaluación y que pueden personalizarse en individuos, grupos u organizaciones presentes en el inmediato entorno del programa.

La comunidad de evaluadores, o sea, aquel conjunto de técnicos o profesionales de la evaluación, sea de manera individual u organizada, que pueden expresar su opinión sobre la evaluación realizada y sus defectos o cualidades.

Este elenco no pretende, evidentemente, constituir una lista exhaustiva de todos aquellos intereses que podríamos llegar a considerar afectados de una u otra manera por la evaluación a realizar, sino que simplemente pretende destacar aquellos intereses generalmente presentes y que conviene considerar de una manera u otra al realizar la evaluación. Y conviene subrayar que se trata de individuos o grupos representativos de intereses potencialmente presentes en el marco en que se desarrolla la evaluación, pero que pueden o no intervenir de manera efectiva en la misma.

En líneas generales se podría afirmar que los patrocinadores de la evaluación, los gestores o responsables directos del programa y el mismo personal o «staff» del mismo serían los sectores que más atención dedicarían al proceso evaluador y a las conclusiones que del mismo se desprendan. No resulta difícil imaginar el porqué de tal atención, ya que son los sectores más interesados en la posible continuidad del programa y además son los que más pueden verse afectados por la valoración o enjuiciamiento de su labor por parte del informe evaluador.

Más complicado resulta plantearse las posibles reacciones de los grupos o sectores afectados o beneficiados por el programa. A pesar de que en muchos casos podría parecer que son precisamente esos sectores los que más deberían preocuparse por el proceso evaluador, ya que son de hecho quienes constatan efectivamente las «utilidades» o «desutilidades» del mismo, acostumbran a tener dificultades para dejar oír su opinión. Sus problemas derivan en ocasiones de su falta de organización, de su dispersión geográfica, de su falta de preparación para acceder a los medios de comunicación o incluso de sus reticencias a asumir protagonismo. Así, de hecho, sólo cuando existen organizaciones que representan o pretenden representar a esos sectores resulta más factible su incorporación al proceso de evaluación.

La presencia de una multiplicidad de actores y sectores interesados en el programa a evaluar y en el mismo proceso de evaluación debe relativizar la fuerza final de las conclusiones a que se lleguen, ya que la «opinión» de los evaluadores puede ser una más de las que intervienen en el proceso decisional. Es evidente que esa multiplicidad de actores producirá tensiones que el evaluador deberá, en la medida de lo posible, anticipar o prever, pero de las que difícilmente podrá prescindir, ya que, por decirlo de alguna manera, forman parte del paisaje.

Conviene también tener en cuenta que la pluralidad de intereses con los que se enfrenta el analista responsable de la evaluación puede repercutir de diversas maneras en el proceso de evaluación. Ante todo, por la dificultad de definir la correcta o mejor perspectiva desde la que abordar la evaluación. Puede ser la de considerar como más adecuada la de sociedad en su

conjunto, la de la agencia u organismo gubernamental afectado, la de miembros o personal de esa organización, la de los «clientes» o beneficiarios directos del programa, o la de cualquier otro grupo presente o identificado en el escenario en que se desarrolla la evaluación.

Podríamos decir que en determinados tipos de evaluación (por ejemplo, aquellos dedicados a mejorar o ajustar el proceso implementador) la perspectiva que puede resultar más eficaz podría ser la del mismo personal de la organización, ya que serán ellos, en definitiva, quienes deberán hacer suyas las conclusiones o mejoras propuestas en las conclusiones de trabajo.

Si la evaluación ha sido encargada por un organismo legislativo o básicamente representativo, entonces parece adecuado que la perspectiva del trabajo sea la de la sociedad o la del Estado en su conjunto. De hecho no es tarea del evaluador o de la misma evaluación dar la «razón» a uno o varios de los actores o sectores implicados, ya que se debe partir del supuesto de una legitimidad equivalente entre ellos, sino la de intentar dejar claro en el mismo proceso evaluador las diferentes perspectivas, y por tanto «legitimidades», presentes.

En el caso de tomar como propia del estudio una concreta perspectiva, se debe explicitar esa toma de postura desde el inicio del trabajo y en las conclusiones o informe final.

Otro de los peligros claros en estos procesos evaluadores es el posible descontento o turbación que pueden producir los resultados finales de la evaluación en los mismos patrocinadores o promotores del trabajo. Esa misma reacción negativa puede abrir otros frentes de críticas que, de no haberse producido tal reacción negativa en los promotores de la evaluación, habrían sido neutralizados. La insatisfacción por las conclusiones puede fácilmente derivar en críticas a los aspectos más técnicos o de calidad científica del trabajo, ocultando así las verdaderas razones del desacuerdo.

Puede también considerarse que uno de los problemas importantes para los evaluadores es la comunicación de sus resultados. Y ello es aún más importante si debe realizarse ante audiencias amplias, sin base técnica alguna. Conceptos como el de «selección aleatoria» puede a veces confundirse con «falta de rigor», «dejarse llevar por el azar», etc. Deberán, por tanto,

prepararse específicamente las vías a utilizar para comunicar los resultados de la evaluación ante audiencias específicas.

Ha sido frecuentemente mencionado también el desajuste entre el «tiempo» del proceso de evaluación y el de las exigencias de la actividad política (HORST *et al.*, 1985, p. 177; ROSSL-FREEMAN, 1985, p. 380). Determinadas evaluaciones, sobre todo aquellas dirigidas a estudiar el impacto conseguido por cierto programa o actuación, requieren tiempo. Tiempo que no acostumbra a sobrar en el mundo más directamente político en el que las exigencias electorales o la presión de campañas a favor o en contra de ciertos temas obligan a tomar decisiones rápidas y a utilizar todo aquello que pueda ser un argumento aunque no tenga una plena validez o seguridad científica.

Por ello puede resultar importante para el evaluador anticipar en lo posible esas limitaciones de tiempo, sea reduciendo la investigación a «muestras» más pequeñas o bien aconsejando alternativas de información a la misma evaluación, como puede ser la demanda de opinión a determinados observadores o especialistas que al menos puedan dar sus «impresiones» sobre la eficacia de ciertos programas de actuación de los poderes públicos.

Por otra parte, conviene tener muy en cuenta al realizar la evaluación los particulares plazos que rodean el mundo de la política y de la Administración Pública: legislación que expira, fechas límite para la autorización de un nuevo programa o la continuidad de uno ya en funcionamiento, momentos clave de las consignaciones presupuestarias, etc. Sin una adecuación temporal del «tiempo» evaluador con el «tiempo» político-decisional no puede haber garantía alguna sobre la utilización posterior de los resultados del estudio evaluador.

4. Utilidad de la evaluación

Hemos llegado así al tema clave de los posibles usos de las evaluaciones y de sus resultados en el proceso decisional de la Administración Pública. Esta cuestión, junto con la polémica metodológica mencionada anteriormente, acaparó el debate de los especialistas en evaluación durante los años setenta y

principios de los ochenta. En muchos casos, los evaluadores expresaban la deficiente o nula utilización de sus estudios o hallazgos.

Se empezó a reconocer que para un mejor uso de la evaluación se requerían cambios en la organización: «no puede pensarse en utilizar mejor los resultados de la evaluación si no se mejora en los aspectos organizativos o de procedimiento» (BUNKER, 1978, p. 223). Pueden constatarse tensiones entre los resultados de una evaluación que busca mejorar la eficacia con los compromisos organizativos que toda estructura administrativa genera. La evaluación puede tener efectos en el esquema organizativo y ello requiere ganarse la apreciación positiva de la trama burocrática. De manera más general se podría aludir a la tensión entre conocimientos y poder que está también presente en este contexto.

Los motivos que pueden llevar a promover una determinada evaluación pueden derivar de necesidades en la formulación de nuevas políticas, con lo que ello implica de argumentos que fundamenten y justifiquen la necesidad de tales novedades. También en los casos de ejecución de políticas, es decir, para asegurar que un programa se implemente de la manera más efectiva posible. O, cuando la evaluación se encamina a determinar la efectividad de un programa de actuación de los poderes públicos, para así examinar su posible continuidad, modificación o terminación. Ahora bien, podríamos también ver desde una diferente perspectiva el tema de la «utilidad» de la evaluación refiriéndonos al enfoque con que se solicita (WEISS, 1977).

Así se podría hablar de evaluaciones dirigidas a un uso directo o instrumental, es decir, que de los resultados obtenidos se derivan inmediatas acciones o cambios en los programas de actuación.

Otra posible aproximación a la evaluación sería la que podríamos denominar conceptual, es decir, se busca más la capacidad general de influenciar la manera de pensar en los problemas y temas planteados sin que de los resultados se derive una inmediata acción o cambio.

El tercer tipo de evaluación tendría una finalidad persuasiva, es decir, se encaminaría a dotar de argumentos las posiciones de

ataque o defensa en relación a un cierto programa u organismo de actuación. Probablemente es ésta una posible utilización de la evaluación que escapa en buena parte de las posibilidades de control por parte de los mismos evaluadores y que, por tanto, resulta difícil de evitar.

Pero, al margen de estos distintos usos, la frustración o descontento de los evaluadores ante los limitados efectos de su trabajo que ya mencionamos anteriormente parecía tener su origen fundamentalmente en la fuerza de la inercia o rutina en la actuación político-administrativa tan típica de las grandes estructuras de la Administración Pública contemporánea. Sólo cuando los resultados de la evaluación coincidían con la voluntad de sus decisores políticos el «efecto» de la evaluación era más claro (LEVITAN-WURZBURG, 1979, p. 132).

A pesar de esa impresión general del «poco uso» que tienen las evaluaciones en el mundo real de las decisiones públicas existen pocos estudios concretos sobre esta problemática, y en algún caso (LEVITON-HUGHES, 1981) se ha considerado que no puede desdeñarse la influencia del caudal de evaluaciones en el diseño y remodelación de los programas de actuación de los poderes públicos.

Pero quizá deberían también las evaluaciones cambiar de perspectiva o adecuar mejor sus objetivos a las posibilidades reales de influencia que generan, sobre todo en la que denominábamos aproximación conceptual.

De hecho, este tipo de aproximación conceptual pone un mayor énfasis en la influencia general que los resultados de la evaluación produzcan en la comunidad de intereses y actores conectados por el programa evaluado, que en una directa y decisiva influencia sobre los responsables de ese programa, sobre su diseño o principales alternativas de actuación.

Así, en el proceso evaluador, se descomponen o definen los problemas sobre los que actuar y el marco o arena propio de cada política; se identifica a los individuos y grupos afectados por esa política; se constatan las premisas o hipótesis de partida del programa y su priorización; se relacionan las asunciones de partida con las demandas constatadas; y se estudia el trabajo de síntesis de la información disponible (HELLSTERN, 1986, p. 303). Con ello se consigue un acercamiento mejor a los problemas de

la gente y el modo como se desenvuelven entre ellos, permite un mejor enfoque de sus niveles de actuación y articulación organizativa, un mayor conocimiento de sus niveles de interacción y de sus estrategias, posibilitando una estructuración de los diferentes hechos o episodios más relevantes, y una aproximación real a las asunciones y argumentaciones de los diferentes actores presentes.

Esta visión más global y realista del proceso evaluador permite un mejor contacto con los protagonistas reales de la implementación de los programas de actuación públicos y una capacidad de influencia sobre el conjunto del proceso, sin duda más difícilmente detectable, pero probablemente de mayor y más profundo alcance. En muchos casos se podría incluso definir tal tipo de aproximación más como operación de toma de conciencia que como una evaluación convencional.

Sea como fuere, los evaluadores tienen la obligación de intentar que sus investigaciones y resultados obtengan la mayor confianza y utilización posible. Para ello se ha constatado que resulta importante tener en cuenta algunas condiciones que pueden afectar la utilización posterior del estudio (LEVITON-HUGHES, 1981):

- La relevancia de lo hallado.

- La constante comunicación entre los potenciales usuarios de la evaluación y evaluadores.

- La utilización de la información proporcionada por esos usuarios.

- Un tipo de resultados que podamos calificar de plausibles, y

- Un cierto compromiso en el proceso de quienes deberán usar las conclusiones de la evaluación"

Por otro lado, será también importante tener en cuenta otros elementos para maximizar las posibilidades de utilización:

- Presentar los resultados de manera «comprensible» por los decisores públicos, y no a través de formas o estilos más propios de revistas científicas;

- Una correcta apreciación de las fechas clave en las cuales se deberá ser capaz de ofrecer datos que resulten relevantes, a pesar de que desde un punto de vista general

la evaluación en su conjunto deba completarse posteriormente;

Los evaluadores deberán ser conscientes del entramado de intereses que envuelve el programa a evaluar y, por tanto, actuar respetando las diferentes visiones que sobre el problema se defienden; y

Finalmente, es mejor que las perspectivas de publicación y utilización de la evaluación se incluyan en el mismo proceso de diseño y acuerdo entre los promotores de la evaluación y los responsables de su realización.

A pesar de los problemas sobre los posibles usos de la evaluación y sobre la necesidad de cuidar la forma de presentar los resultados, todo permite suponer que continuará existiendo una amplia necesidad de los estudios de evaluación, ya que tanto decisores, como programadores, como grupos afectados son conscientes de que no es posible abordar la complejidad de los problemas más acuciantes de nuestras sociedades sólo con sentido común y buena disposición.

Son cada vez más los actores y los intereses presentes, y ello obliga a mejorar los porqués y prever mejor las consecuencias de las acciones que se emprenden. Las controversias entre diferentes sectores y grupos sociales pueden ir creciendo y probablemente se centrarán en momentos como los de la formación de la agenda de actuación de los poderes públicos.

Los estudios de evaluación de programas pueden resultar decisivos para canalizar y objetivizar esos debates. Es preciso encontrar vías para aprender más y más rápidamente de los errores y de cómo capitalizar los aciertos de las medidas más efectivas. A esta sensación general la acompaña una mejora sustancial de las técnicas a disposición de las ciencias sociales y de sus métodos de encuesta.

Por otra parte, la necesidad de afrontar la limitación de recursos y las crecientes demandas sociales pueden acrecentar, si cabe, la necesidad de mejorar la eficiencia de los programas de actuación pública (ROSSI-FREEMAN, 1985, pp. 398-399); HELLSTERN, 1986, 306-308).

5. Protagonistas de la evaluación

Es éste un tema poco tratado en la literatura especializada y que en cambio plantea numerosos problemas. Muchas veces parece que se da por descontado que el evaluador de un programa coincide con el diseñador o responsable del mismo o con el mismo staff que tiene a su cargo la implementación del mismo, y así se evita entrar en consideraciones sobre las tensiones que el proceso de evaluación puede generar, debido, como ya hemos señalado, a los componentes de amenaza que arrastra.

Podríamos empezar planteando la posibilidad de que sea el mismo personal del interior de la organización el que asuma la labor evaluadora. Ello conlleva indudables ventajas, ya que los responsables de la evaluación parten de un alto grado de conocimiento del funcionamiento de la organización y de aquellos aspectos del programa no contemplados en el momento de su diseño.

A pesar de ello, no podemos afirmar que ese tipo de información pueda sólo conseguirse por esa vía, ya que evaluadores externos pueden alcanzar ese mismo grado de información si tienen acceso a la misma y cuentan con la cooperación del personal de la organización. Pero, como siempre, el problema clave es cómo llegar a conocer los reales flujos de información y poder del interior de la organización y ese puede ser un problema tanto para los evaluadores externos como para los internos.

Otro de los aspectos a considerar en el caso de evaluadores internos es si deben formar parte de una unidad específica destinada al efecto o han de encuadrarse en las estructuras más directamente operativas. Parece claro que es mejor esa segunda opción, aunque el problema puede proceder de que en un mismo programa intervengan diferentes organismos.

En relación a los resultados de la evaluación, si ésta ha sido llevada a cabo por miembros de la misma organización, ello puede facilitar la implementación de los cambios o modificaciones que se deriven de los resultados finales de la evaluación, al conocer mejor a la misma organización. Pero, por otra parte, si estos cambios implican algún tipo de amenaza para la organización en su conjunto o para alguno de sus miembros, el hecho de que

los evaluadores procedan del interior de la misma organización puede paralizar esos cambios. Como dice Wildavsky, «no importa lo bueno que sea el análisis interno, o lo persuasiva que sea la justificación del mismo, siempre hay algo de insatisfactorio en permitir que una organización se juzgue a sí misma» (WILDAVSKY, 1985, p. 260).

La evaluación puede llevarse a cabo por parte de un organismo externo, comisionado por la misma organización objeto del análisis. De hecho, hay organismos y empresas dedicadas a ese trabajo de evaluación, pero no se debe olvidar que es de hecho la organización quien comisiona a ese organismo o empresa para la realización de la evaluación. Algunas razones pueden justificar esa vía. De entrada, la condición de expertos en el tema que pueden acreditar los responsables de la evaluación puede favorecer su trabajo.

Por otra parte, y relacionado con ello, su análisis puede ofrecer mayores garantías de fiabilidad y objetividad, y así posibilitar un mayor impacto (objetividad de sus conclusiones). Dejando a un lado que ese último aspecto puede ponerse tanto en duda como en el caso de evaluaciones internas, ya que de hecho ese organismo externo actúa a instancia de parte y ello puede, de alguna manera, predeterminar el resultado, la misma relación mercantil que se establece puede potenciar un cierto «bias» o «tendenciosidad» de los resultados para favorecer sucesivos contratos.

Ciertos organismos públicos pueden también estar interesados o incluso obligados a realizar evaluaciones sobre ciertos programas de actuación de los poderes públicos. y ello puede proceder tanto de los responsables o decisores políticos, deseosos de conocer cuál ha sido el resultado final del programa que impulsaron en su momento, como proceder de la oposición a ese programa o a esa política, que pretende conocer cuáles han sido los resultados para poder poner en entredicho la credibilidad o la acción de gobierno de los decisores.

El hecho de que este tipo de evaluación proceda de organismos que, teóricamente, sirven exclusivamente al interés público, puede hacer suponer que nos encontramos ante un tipo de evaluación que garantiza el máximo de objetividad. Pero, en la

práctica, se puede ver cómo la misma situación de organismo público genera ciertas parcialidades, o ciertas situaciones de consenso, que pueden obligar a la realización de evaluaciones a las que podríamos calificar de anodinas (HOGVVOOD-GUNN, 1984, p. 237; NIOCHE-POINSARD, 1984, pp. 5-74).

VII. SUCESION y TERMINACION DE POLITICAS

1. Supuestos generales

No puede acabarse el análisis de un programa de actuación de los poderes públicos con la evaluación de sus resultados. Debe cerrarse el círculo aludiendo a los efectos que puede tener sobre la consideración global del programa el análisis efectuado. En definitiva, se trataría de reflexionar sobre la posible continuidad, modificación o terminación del programa a partir de la labor de análisis realizada.

El interés sobre este tipo de cuestiones creció a partir de las restricciones financieras que sufrió y sufre el sector público desde la crisis de los setenta. Pero si algo pone de relieve este tipo de trabajos es que la terminación o finalización de políticas es realmente poco frecuente, y más usual es su reemplazamiento o reconsideración (BREWER-DE LEON, 1983; BEHN, 1978, pp. 383-459; HOGWOOD-GUNN, 1984, pp. 241-260; HOGWOOD-PETER5, 1985, pp. 146-159; DE LEON, 1987).

Debe reconocerse que son muy raras las ocasiones en que desde la esfera de los programas de actuación de los poderes públicos se está realmente innovando. Casi siempre se debe partir de la consideración de las políticas previas existentes, y de cómo afectan las mismas a las vías previstas de «sucesión» de esas políticas. En efecto, en los últimos decenios se ha tendido a incrementar sobremanera el nivel de intervención desde los poderes públicos, y en muchos casos se ha procedido a actuar más por extensión de políticas ya existentes que por radical creación de unas nuevas.

VII. SUCESION y TERMINACION DE POLITICAS

1. Supuestos generales

No puede acabarse el análisis de un programa de actuación de los poderes públicos con la evaluación de sus resultados. Debe cerrarse el círculo aludiendo a los efectos que puede tener sobre la consideración global del programa el análisis efectuado. En definitiva, se trataría de reflexionar sobre la posible continuidad, modificación o terminación del programa a partir de la labor de análisis realizada.

El interés sobre este tipo de cuestiones creció a partir de las restricciones financieras que sufrió y sufre el sector público desde la crisis de los setenta. Pero si algo pone de relieve este tipo de trabajos es que la terminación o finalización de políticas es realmente poco frecuente, y más usual es su reemplazamiento o reconsideración (BREWER-DE LEON, 1983; BEHN, 1978, pp. 383-459; HOGWOOD-GUNN, 1984, pp. 241-260; HOGWOOD-PETERS, 1985, pp. 146-159; DE LEON, 1987).

Debe reconocerse que son muy raras las ocasiones en que desde la esfera de los programas de actuación de los poderes públicos se está realmente innovando. Casi siempre se debe partir de la consideración de las políticas previas existentes, y de cómo afectan las mismas a las vías previstas de «sucesión» de esas políticas. En efecto, en los últimos decenios se ha tendido a incrementar sobremanera el nivel de intervención desde los poderes públicos, y en muchos casos se ha procedido a actuar más por extensión de políticas ya existentes que por radical creación de unas nuevas.

Por otro lado, muchas de esas políticas han ido precisando cambios, modificaciones, que se han realizado sucesivamente sin que existiera en ningún momento un corte radical entre una y otra situación. Hemos de tener en cuenta, asimismo, que las mismas dificultades financieras a las que aludíamos, y los compromisos a medio y largo plazo que todo programa genera, impiden muchas veces cambios o modificaciones bruscas de esas políticas.

Veamos algunas de las posibles variaciones que pueden darse en los supuestos generales de sucesión o terminación de políticas:

- En relación a una función:

En este caso se trata de un servicio o función de la Administración cuya prestación puede atravesar, de hecho, distintos organismos y políticas de los poderes públicos. Los casos de terminación de alguna función asumida por la Administración Pública son muy raros. Se ha mencionado el ejemplo del final de las funciones de administración y conexión colonial como uno de los casos de terminación más o menos recientes.

La expansión de las competencias y tareas de las Administraciones Públicas contemporáneas parece demostrar que la posibilidad de terminación de funciones, una vez asumidas por los poderes públicos, resulta casi una hipótesis teórica de difícilísima realización, a pesar de las recientes tendencias que postulan una reducción del intervencionismo estatal. No resulta, en cambio, tan infrecuente la reformulación de una cierta función estatal, aunque se trate, en ocasiones, de puros cambios nominalistas.

- En relación a una organización:

Es esta una posibilidad de terminación que presenta menores dificultades que la terminación funcional. No obstante, no se debe olvidar que las organizaciones parecen estar construidas para permanecer, ya pesar de las numerosas transformaciones que ha sufrido la Administración en países como Estados Unidos o Gran Bretaña, fruto de las nuevas orientaciones políticas de los años ochenta, se ha constatado la tendencia a la permanencia organizativa, aunque sea a costa, muchas veces, de integraciones,

fragmentaciones o simples reorganizaciones (HOGWOOD, 1987; KAUFMAN, 1976). Así puede afirmarse que las organizaciones pueden, en general, resistir el final de las políticas de las que son responsables.

- En relación a una política:

Si partimos del supuesto de que una política pública es, en buena parte, una particular y concreta aproximación o estrategia para solucionar un problema concreto, política que comporta la formulación de diversos programas de actuación específica de los poderes públicos, deberíamos imaginar que resulta más fácil propiciar la terminación de una política que la de una función u organismo de la Administración Pública. y ello porque puede ser tácticamente útil para una organización acabar con una determinada política antes de ver amenazada su propia existencia organizativa.

Por otro lado, esas mismas políticas pueden haberse construido una menor trama de aliados que las organizaciones que las implementan. Las políticas son asimismo más fácilmente evaluables que los organismos, que acostumbran a responsabilizarse de más de una tarea, y son objeto de un mayor número de críticas al afectar intereses concretos.

- En relación a un programa:

Nos referimos aquí a las medidas específicas que se toman para *llevar* a cabo una determinada política. Su misma concreción les *convierte* en mucho más vulnerables que las políticas que los enmarcan o que los organismos que los implementan. La rápida constatación de su eficacia o eficiencia posibilita una mayor rapidez en su terminación, aunque las relaciones clientelares que genera, por ejemplo, todo programa de distribución de servicios pueden causar una mayor reacción ante la posibilidad de concluir su implementación. Lógicamente siempre será más fácil argumentar la necesidad *de* acabar con un programa si se inicia al mismo tiempo un programa *alternativo* o complementario,

Los temas de sucesión de políticas llevan emparejados problemas relacionados con el diseño de la política que se

postula para suceder a la que termina. Esos problemas pueden partir de las posibles diferencias que pueden surgir al cubrirse clientelas diferentes desde una y otra política, y provocar reacciones en aquellos que se sienten excluidos, y problemas derivados de la diferente articulación de programas que puede llevar aparejado el cambio de política.

Si la nueva política destinada a suceder a la anterior lleva aparejada una reducción de los servicios a ofrecer o una reducción de los grupos o sectores beneficiarios de los diversos programas, ello se puede traducir en resistencias al cambio ante la perspectiva de «juego suma negativa» que comporta. La experiencia demuestra, por otra parte, que los perjudicados tenderán a reaccionar con más fuerza que los posibles beneficiarios del cambio. Cuanto más compleja sea una política, más actores implicados, mayor variación en las percepciones, intereses y oportunidades que suscita y, por tanto, mayores complicaciones comportará la sucesión de esa política.

Otra de las posibles complicaciones puede surgir ante los cambios que esa sucesión de políticas puede conllevar en los aspectos organizativos de la propia Administración Pública. En algunos casos, la sucesión de políticas implica reorganizaciones, integraciones o fracturas que pueden provocar fuertes resistencias de los organismos afectados si entienden que ello perjudica su posición en el interior del entramado administrativo. Ese es un problema que se suscita con mayor gravedad en estructuras administrativas más centradas en departamentos ministeriales y estructuraciones jerárquicas que en sistemas administrativos más orientados a una forma de organización por agencias «ad hoc».

El tipo de problemas que hemos considerado al referirnos a la sucesión de políticas difieren de los que pueden plantearse ante nuevas políticas o políticas que parten con un elevado grado de innovación. Mientras en un caso el tema clave reside en que las políticas anteriores tienden a moldear desde sus inicios a las políticas destinadas a sucederías. en el caso de las nuevas políticas, su implantación resulta más sencilla al no encontrarse con el entramado ya formado de intereses y actores movilizados por la política anterior.

Desde esta perspectiva puede entenderse que la promoción de nuevas políticas resulte menos complicada que la terminación, modificación o sucesión de las ya existentes. Pero al mismo tiempo ello debilita las posibilidades de su inclusión en la agenda de actuación de los poderes públicos, excepto en especiales ocasiones (KINGDON, 1984, pp. 212-213) al no disponer de «abogados» o defensores de su inclusión dentro y fuera del marco decisional, con la excepción de sus promotores y posibles futuros beneficiarios (DONOLO-FICHERA, 1988, pp. 236 Y ss.).

2. Problemas que se plantean

Existe un conjunto de factores que explican la resistencia y las dificultades que ocasiona el plantearse y llevar a la práctica un proceso de terminación de una política determinada, y que en buena parte son aplicables a los casos de sucesión de políticas (DE LEON, 1978, pp. 186-193). Para empezar, existe una cierta sensación psicológica que dificulta el enfrentarse con la terminación de una política, sobre todo si existe algún tipo de vinculación con la misma, sea esta vinculación profesional o intelectual.

Cuesta admitir que una política destinada a solucionar cierto problema o a reducir sus efectos debe desaparecer, con lo que implica de fracaso para sus diseñadores, decisores e implementadores. La tendencia, muchas veces, es precisamente intentar subsanar errores insistiendo en la misma política (STARLING, 1988, p. 599).

No existen tampoco en el sistema muchos incentivos políticos para proceder a finalizar una determinada política. Cuesta admitir errores, y por otro lado no se consiguen muchos beneficios políticos al terminar un programa y dedicar esos recursos a otros menesteres. El sector o sectores interesados en esa posibilidad es poco claro y disperso, aunque puede resultar políticamente rentable este tipo de iniciativas en unos momentos en que existe una opinión pública favorable (en ciertos países) a los recortes del gasto público y de la presión fiscal.

Debe también recordarse que las organizaciones están hechas para resistir y permanecer. Resulta difícil creer que una

organización permitirá que una situación problemática pueda llegar a tales proporciones que justifique el final de la política de la que la organización era responsable. Siempre se pueden encontrar nuevas tareas y objetivos que requieran el mantenimiento de su existencia.

Las políticas desarrollan o crean sus propios grupos de apoyo entre los sectores interesados o beneficiados por la implementación de esa política. Ante el peligro del final de esa política no resulta difícil imaginar que esos grupos o sectores procedan a construir coaliciones que impidan que se llegue a ese final o, al menos, amortiguar sus efectos.

Se podría afirmar que ello también ocurre en el momento de iniciar esa política, en la lucha por su inclusión en la agenda de actuación de los poderes públicos, pero parece evidente que una política ya en proceso de implementación y asumida por un organismo ofrecerá mayores resistencias a su terminación al tener ya estructuradas sus conexiones y entramado de intereses. Por todo ello existe una cierta práctica que empieza proponiendo la terminación de una política concreta, para acabar, ante las resistencias surgidas, proponiendo vías de sucesión alternativas que afectan menos negativamente a la «constituencia» generada por la política.

3. Vías y factores de resolución

Hemos ya mencionado las dificultades que implica el plantearse la terminación de una política. Ello resulta particularmente grave, al menos teóricamente, ya que relativiza notablemente la influencia que puede ejercer un cierto proceso evaluador sobre esa política. Descartar por cuasi imposible la terminación de una política supone que puedan ser inaplicables los resultados de una evaluación que demuestre la total inadecuación de una política desde su mismo diseño hasta los efectos que genera su aplicación. Implica aceptar que no pueden destinarse a otros y mejores usos los recursos económicos y humanos destinados a esa política.

A pesar de ello, pueden intentarse dibujar algunas vías o estrategias que faciliten la puesta en práctica de la terminación

(o la sucesión) de una determinada política (BEHN, 1978). Debe prestarse una gran atención a los momentos de cambio de dirección política en la Administración. En general, puede afirmarse que las políticas son especialmente vulnerables en esos momentos de recambio político, dadas las incertidumbres de todo tipo que se generan.

En este sentido conviene siempre tener en cuenta las posibilidades de terminación gradual o las oportunidades de una acción total, ya que en la primera alternativa la fuerza de la oposición a la terminación de la política puede ser menor, pero pueden en cambio incrementarse las posibilidades de retrasar la decisión o dejarla de lado.

Puede también plantearse la posibilidad de pactar o acordar con los responsables de la organización encargada de la implementación de la política el mantenimiento de una parte de los fondos y recursos de que disponía la organización para iniciar otras actividades o reforzar otras políticas que mantiene bajo su control. Ello favorece las posibilidades de éxito pero reduce las ventajas de ahorro financiero que se derivan de la terminación de la política.

Una estrategia razonable consiste en ofrecer compensaciones suficientes a los sectores más afectados por la posible terminación de la política, con garantías de recolocación o de ayuda para aquellos que pierdan puestos de trabajo o con apoyo económico durante un período para los que más dependían de las prestaciones de la política. Evidentemente, esas vías también reducen las ventajas financieras de la operación. Resulta importante asimismo el potenciar una imagen equitativa o de garantías para los más perjudicados con el nombramiento de «reíerees» o expertos que desde posiciones imparciales controlen la salvaguardia de todos los intereses presentes en la liquidación de esa política.

En determinadas ocasiones las políticas que se consideran finalizadas reaparecen con renovado vigor. Puede, por ejemplo, producirse el caso en que se da por acabada una política y su núcleo central de recursos, pero queden algunos residuos que permanecen a la espera de asurov compromisos previos de la política finalizada o para prever posibles contingencias no previstas. Pero, esos mismos residuos pueden dar lugar a la

resurrección de la política si se producen ciertos hechos que legitiman esa reaparición. Es lo que se ha denominado «efecto cometa» o «fenómeno Lázaro» (HOGWOOD-PETERS, 1985, pp. 157-158), que puede de hecho tomar otras formas, como el reemplazamiento de una política o de un programa por otro casi inmediatamente de la desaparición del primero.

Podemos, pues, constatar las dificultades inherentes a las posibilidades de terminar una cierta política, dadas las resistencias de todo tipo que se generan. A pesar de ello podemos afirmar que, en el futuro, una de las claves del buen funcionamiento de la Administración Pública puede ser su capacidad de terminar o cambiar políticas cuando se constata su ineficacia o su deficiente diseño.

Uno de los factores importantes que facilitan el plantearse la terminación de una política es la rapidez con que están cambiando los parámetros de actuación de los poderes públicos en los últimos años. Y en ese sentido conviene plantearse con mayor fuerza la necesidad de realizar ciertos planteamientos estratégicos sobre la actuación de la Administración Pública en el futuro, superando la evidente y potente tendencia al incrementalismo que la acción administrativa ha ido asumiendo como propia en los últimos decenios.

Precisamente el incrementalismo no provoca, como podría suponerse, una mejor y mayor capacidad de adaptación al cambio, sino que al asumir como inmutable la base de partida de la situación previa impone rigideces que impiden a la organización acometer con garantías las mutaciones a que pueden obligar modificaciones generales del entorno en el que se desarrolla la acción administrativa. Preparar a la organización para ciertos cambios estratégicos implica ser capaz de terminar ciertas políticas consideradas ineficientes o desfasadas.

Además de los cambios en la misma naturaleza de los problemas han cambiado también las formas tradicionales de afrontarlos. Muchas de las «recetas» consideradas válidas en campos como el económico, el de la política penal, sanitaria o educativa, para poner algunos ejemplos, se consideran hoy en buena parte como obsoletas. Ello obliga a estructurar o diseñar políticas y programas de actuación que permitan su readaptación,

sucesión o terminación si se constata su inadecuación o poca efectividad en el proceso de su implementación y desarrollo.

En este sentido, los gobiernos han ido modificando sus estrategias a partir de la constatación en la limitación de recursos disponibles por parte de los poderes públicos desde mediados de los años setenta. Por ello se ha ido produciendo un cierto proceso de transferencia de ciertas políticas y programas de actuación de los poderes públicos al sector privado. Ello puede provocar y provoca resistencias de los organismos públicos que ven descender recursos y capacidad de influencia, pero es este un fenómeno que ha de tenerse presente desde el mismo momento del diseño de la política o programa.

Deben también considerarse los profundos cambios que pueden darse en el nivel de demanda de ciertos servicios o prestaciones. Y ello es sobre todo importante en servicios que requieren una elevada dotación de personal (ciertos sectores productivos, educación, sanidad...). Las fluctuaciones en la demanda o los cambios tecnológicos pueden provocar excesos de personal en ciertos campos de actuación pública y la necesidad de finalizar o reducir determinadas políticas o programas. Aquí debemos señalar la necesidad de diseñar con especial atención esas políticas, potenciando el reciclaje del personal, en ciertos casos, aunque se debe ser consciente de las dificultades y resistencias que todo ese proceso de transformación puede generar y genera.

Si, como hemos afirmado, las resistencias mayores a los procesos de terminación y sucesión de políticas proceden de las organizaciones responsables de la implementación de esas políticas, y de aquellos sectores beneficiarios de las mismas, deberían articularse estrategias que facilitaran los mencionados procesos. Es evidente que tanto el personal inmerso en la implementación de la política como aquellos «clientes» de la misma tenderán a considerar esa política como permanente. Si de lo que se trata es de introducir cambios que permitan una mayor efectividad de la política a aplicar, en un proceso de sucesión, conviene informar exhaustivamente a los mencionados actores de las razones de los cambios propuestos y de su oportunidad, ejerciendo una labor preparatoria con la cúpula

organizativa y de dirección de la organización y con aquellos sectores que podemos considerar que lideran el sector «clientes».

Normalmente la Administración ha actuado de manera inversa, considerando que la información podría generar resistencias insalvables. Pero la tradición de sólo dar buenas noticias desde los poderes públicos ha ido devaluando esa política y su posible labor legitimadora.

Por otro lado, se habla mucho de cambio en la cultura administrativa, y en este campo resulta especialmente relevante. Existe un sentimiento muy interiorizado en la Administración Pública que indica que lo mayor es mejor que lo pequeño y que la estabilidad es mejor que el cambio. Ese es uno de los obstáculos hoy por hoy más importantes en las posibilidades de introducir dinámicas de cambio y de sucesión de políticas públicas (PETERS, 1984, pp. 274 y ss.).

Existe una abundante literatura, procedente en buena parte del campo de la administración de empresas, que enumera técnicas para introducir una cultura del cambio en la organización, motivando al personal afectado en el mismo. Se habla de «agentes de cambio», que pueden asesorar, desde dentro de la organización, a que sea la misma organización la que identifique los problemas esenciales y las vías de cambio. Otros prefieren hablar de «organización del desarrollo», refiriéndose a un proceso de largo alcance de autoevaluación de la organización y de estructuración de un cambio constructivo y renovador. Pero en muchas ocasiones este tipo de técnicas, que pueden funcionar en organizaciones con constante referencia de sus resultados vía mercado, no acaban de penetrar adecuadamente en estructuras como la Administración Pública, menos acostumbrada a procesos de evaluación de resultados y con mayores rigideces organizativas.

Otra de las vías posibles es la búsqueda de incentivos que faciliten el cambio. Pocas organizaciones favorecerán el cambio si ello supone menos recursos económicos o de personal. Puede proponerse, como ya hemos mencionado, que la terminación de la política no implique la total desaparición de recursos, y así predisponer positivamente a la organización, ya que podrá contar con unos recursos que pueden destinar a otros programas.

Es importante también evitar las excesivas rigideces organizativas propias de la Administración Pública, introduciendo técnicas que favorezcan el cambio organizativo a través de la creación de grupos específicos de proyecto, o «task forces». con un planteamiento que facilite posteriormente las modificaciones que las nuevas condiciones exijan.

Otras experiencias interesantes son las llevadas a cabo en Estados Unidos con las llamadas «sunset laws». Programas que sólo se autorizan legislativa y presupuestariamente por un período determinado de tiempo y que deben forzosamente acabar pasado ese período, a menos que se vuelva a legislar su reinicio. Pero ese planteamiento exige la forzosa intervención del legislativo, con la consiguiente complicación que implica, y una costosa labor de revisión de sus resultados (BREWER, 1978, pp. 342-343).

Por otro lado, al ser plenamente conscientes de su fatal desaparición, a no ser que demuestren la necesidad de su continuidad, ello puede llevar a esa organización a dedicar sus mayores esfuerzos a asegurar esa continuidad o a ocultar las vías posibles de evaluación. El carácter amenazador de la «sunset legislation» ha hecho que su uso sea escaso y que se haya reducido notablemente la realidad de la terminación de la política y de la organización a plazo fijo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Parte I

- ALLISON, G. T. (1971): *Essence of Decision*. Little Brown, Boston.
- BALDASSARRE, A. (1982): «Lo Stato Sociale: Una formula in evoluzione». en *Critica del/o Stato Sociale*, Edición a cargo de A. Baldassarre y A. A. Cervati, Laterza. Bari.
- BALDASSARRE, A. (1978): en Occhiocupo (ed.) *La Corte Costituzionale tra norme giuridica e realtà sociale*. 11 Mulino, Bolonia
- BAR CENDON, A. (1986): *Paper* presentado en el Workshop de Blondel (1986), sobre la organización y funcionamiento del gobierno español.
- BELTRÁN, M. (1987): «El 'Policy Analysis' como instrumento de valoración de la acción pública», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 56, abril-junio, pp. 65-75.
- BLONDEL, J. (1986): *Workshop Western European cabinets and Governments: Structure. Behaviour Patterns and Decision Making*, Joint Sessions ECPR, Gotheborg, abril 2-6.
- BLONDEL, J. (1981): *The Discipline of Politics*. Butterworths, Londres.
- BONFANTO, N. (1984): *Il futuro della Democrazia*, Einaudi, Turín.
- CALDEIRA, G. A. (1986): «Neither the Purse nor the Sword: Dynamics of Public Confidence in the Supreme Court» en *American Political Science Review*, vol. 80, n.º 4, pp. 1209-1226.
- CARTER, L. H. (1985): *Contemporary Constitutional Lawmaking*, Pergamon, Nueva York.
- CASSESE, S. (1983): *Il Sistema amministrativo Italiano*, 11 Mulino. Bolonia.
- CROZIER, M. (1984): *No se cambia la sociedad por decreto*, INAP, Alcalá de Henares.
- DENTE, B. (1986): «Introduzione alla edizione italiana» del libro de Ham, C. y Hill, M.: *Introduzione all'analisi delle Politiche Pubbliche*. 11 Mulino, Bolonia, pp. 9 a 23.
- DENTE, B. (1984): «Il riformismo nell'amministrazione centrale e locale: quale modello?» *Politica del Diritto*, núm. 3, pp. 397-426.
- DENTE, B. (1983): «La riforma della pubblica amministrazione: quali risposte? e a quali problemi?» en 11 *Mulino*, núm. 3, pp. 343-369.

- DOGLIANI, M. (1982): *Le interpretazioni della Costituzione*. Franco Angeli Milán.
- OVE, I. R. (1975): *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- EULAU, H., PREWITT, K. (1973): *Labyrinths of Democracy*, Bobbs-Merrill, Indianapolis.
- GARCÍA COTARELO, R. (1986): *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- GARCÍA PELAVO, M. (1979): "Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución» en *Estudios sobre la Constitución de 1978*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
- GOMES CANOTILHO, J. J. (1980): *Direito Constitucional*, Universidade Coimbra. Coimbra.
- HABERMAS, J. (1979): *La crisi della razionalità nel capitalismo tardo*, 11 Mulino, Bolonia.
- HABERMAS, J. (1973): *Prassi Politica e teoria critica della società*. 11 Mulino, Bolonia.
- HAM, C., Y HILL, M. (1984): *The policy process in the Modern Capitalist State*, Wheatsheaf Books. Brighton.
- HECLO, H. (1972): «Policy Analysis» en *British Journal of Political Science*. núm. 2, pp. 83-108.
- HESSE, K. (1983): *Escritos de Derecho Constitucional* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- HIRSCH, F. (1976): *Social Limits to Growth*, Harvard Univ. Press. Cambridge (Mass.).
- HIRSCHMAN, A. O. (1983): *Shifting Involvements. Private interest and Public action*, Princeton University Press. Princeton.
- HOGWOOD, B. W., y GUNN, L. A. (1984): *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, Oxford.
- JONES, Ch. O. (1984): *An Introduction to the Study of Public Policy*, Tercera Edición, Brooks/Cole Publishing, Monterey.
- LA PALOMBARA, J. (ed.) (1963): *Bureaucracy and Political Development*, Princeton University Press. Princeton.
- LANDFRIED, C. (1985): «The impact of the German Federal Constitutional Court on Politics and Policy output» en *Government and Opposition*, pp. 522-541.
- LÓPEZ GARRIDO, D. (1985): «Gobierno y Parlamento: Dos modelos de relaciones internas (UCD y PSOE)» en *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputació de Barcelona, Barcelona, pp. 231-244.
- LOWI, T. A. (1969): *The end of liberalism*, Norton, Nueva York.
- LUHMANN, N. (1983): *Teoria Politica nello Stato del Benessere*, Franco Angeli, Milán.
- LUHMANN, N. (1975): *Potere e Complessità sociale*, 11 Saggiatore, Milán.
- MAYNTZ, R. (1985): *Sociología de la Administración Pública*, Alianza, Madrid.

- MORODO, R., Y PASTOR, M. (1975): *Lecturas de Ciencia Política*, Tucur. Madrid.
- MORTARA, V. (1982): *Introduzione alla Pubblica Amministrazione Italiana*, Franco Angeli, Milán.
- MURILLO, F. (1954): «La crisis del problema teoría-práctica en la Ciencia Política», en *Anuario de Filosofía del Derecho*, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, pp. 101-132.
- NIETO, A. (1986): *Estudios Históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, INAP, Alcalá de Henares.
- OFFE, C. (1984): *Contradictions of the Welfare Siete*, Hutchinson, Londres.
- OLSON, M.: *The logic of collective action*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1965.
- PANEBIANCO, A. (1986): «Burocrazie Pubbliche». en *Manuale di Scienza Politice*, de Pasquino (1986), pp. 383-429.
- PASQUINO, Gianfranco (edit.) (1986): *Manuale di Scienza Potitica*, 11 Mulino, Bolonia.
- PASQUINO, G. (ed.) (1985): *11 Sistema Politico Italiano*, Laterza, Bari.
- PORTER, D. O., y OLSEN, E. A. (1976): «Some criticalIssues in Government centralization and Decentralization». *Public Administretion Review*, núm. 1, pp. 72-84.
- PRATS, J. (1984): «Introducción Crozier para españoles y latinoamericanos» en Crozier. M., *No se cambia la sociedad por decreto*, INAP, Alcalá de Henares.
- QUADERNI DI DEMOCRAZIA E DIRITIO, (1978): *11 Parlamento*, Riuniti, Roma.
- RHODES, R. A. W. (1986): *The Nátional World of Local Government*, Allen and Unwin, Londres.
- RICHARDSON, J. J. (ed.) (1982): *Policy Styles in Western Europe*, Al/en and Unwin, Londres.
- ROSE, R. (1976): «On the Priorities of Governrment». en *European Journal of Politice! Research*, núm. 4, pp. 247-289.
- RUFFOLO, G. (1986): *La Ouelité Societe*, Laterza. Bari.
- SCHICK, A. (1966): «The Road to PPB: The stages of Budget Reformn». en *Public Administretion Review*, pp. 47-67.
- SORACE, D., y TORRICELLI, A. (1984): «La tutela degli interessi tra Corte Costituzionale e Parlamento: le sentenze della Corte che comportano nuove o maggiori spese» en Cammelli, M., *Le Istiturioni nella recessione*, 11 Mulino, Bolonia, pp. 349-368.
- THOENIG, J. C. (1985): «L'analvse des politiques publiques», en *Treité du Science Politique*, de Grawitz-Leca (1985), PUF, París.
- WEBER, M. (1944): *Economía y Sociedad*, FCE, México.
- WILDAVSKY, A. (1970): «Rescuinq Policv Analysis from PPBS», en *Public Administration Review*, núm. 2, pp. 189-202.
- WILDAVSKY, A. (1984): *The Politics of Budgetary Process*, 4.^a ed., Little and Brown, Boston.
- ZAPICO, E. (1988): «La modernización del gasto público», en *Papeles de Economía Española*, núm. 37, pp. 465-481.

Parte 11

- ACKOFF, R. A. (1974): *Redesigning the Future: A System Approach to Societal Problems*, Nueva York, John Wiley, p. 21.
- DAVIS, G. A. (1973): *Psychology of Problem Solving: Theory and Practice*, Nueva York, Basic Books.
- DERY, D. (1984): *Problem Definition in Policy Analysis*, University Press of Kansas.
- HOGWOOD, B. W., y GUNN, L. A. (1984): *Policy Analysis for the real world*, Oxford, Oxford University Press.
- JONES, C. O. (1984): *An Introduction to the Study of Public Policy*, Monterey (Ca), Brooks/Cole Publishers.
- KINGDON, J. W. (1984): *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Boston, Little Brown.
- MAJONE, G. (1975): «The Feasibility of Social Policies». en *Policy Sciences*, 1975, pp. 49-69, marzo n.º 1.
- ROURKE, F. E. (1986): *Bureaucratic Power in National Policy Making*, Boston, Little Brown.
- WILDAVSKY, A. (1986): *Budgeting*, New Brunswick, Transaction Books.

Parte 111

- ALIISON, G. 1. (1969): «Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis», en *American Political Science Review*, vol. 63, núm. 3, pp. 689-718.
- ALIISON, G. T. (1971): *Essence of Decision*, Boston, Little Brown.
- ARROW, K. (1963): *Social Choice and Individual Values*, Nueva York, John Wiley.
- BUCHANAN, J., y TULLOCK, G. (1965): *The Calculus of consent*, Ann Arbor, Michigan University Press.
- CROZIER, M. (1963): *Le phénomène bureaucratique*, París, Seuil.
- DAHL, R. A. (1961): *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven-Londres, Yale University Press.
- DENTE, B. (1987): «L'analisi delle decisioni politico-amministrative», en Dente, B., ed., *I processi Decisionali nelle aziende municipalizzate di trasporto*, Milán, Giuffré, pp. 1-38.
- DROR, Y. (1964): «Muddling Through, 'Science' o Inertia?» en *Public Administration Review*, núm. 24.
- DUNN, W. N. (1981): *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- EDWARDS, G. C., y SHARKANSKY, I. (1981): *Les Politiques Publiques, Elaboration et Mise en Oeuvre*, París, Editions d'Organisation.
- EZIONI, A. (1967): «Mixed Scanning, A Third Approach to Decision Making», en *Public Administration Review*, núm. 27.
- EZIONI, A. (1964): *Modern Organizations*. Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- FARERI, P. (1987): «L'istituzione di nuove linee intercomunali». en Dente, B. (ed.), *I processi decisionali nelle aziende municipalizzate di trasporto*, Milán, Giuffré, pp. 39-140.

- FORMEZ, (1983): *Ricerca sull'organizzazione ed el funzionamento delle amministrazione centrali dello Stato. Anclisi delle procedure*, Roma, Formez.
- GHERRARDI, S. (1985): *Sociologia delle decisione organizzative*, Bologna, 11 Mulino.
- GRANAGLIA, E. (1983): «Burocrazia. efficienza e scelte pubbliche». en *Rivista Trimestrale di Scienza detl'Amministrezione*, núm. 4, pp. 33-59.
- GRANDORI, A. (1984): «A prescriptive Contingency view of organizational Decision Making», en *Administrative Science Quarterly*, vol. 29, pp. 192-209.
- HAM, Ch., Y HILL, M. (1984): *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Brighton, Wheatsheaf Books.
- HECLO, H, y WILDAVSKY, A. (1974): *The Private Government of Public Money*, Londres, Macmillan.
- HOGWOOD, B. W., y GUNN, L. A. (1984): *Policy Analysis for the real World*, Oxford, Oxford University Press.
- LINDBLOM, Ch. E. (1959): «The Science of Muddling Through», en *Public Administration Review*, vol. 19, pp. 79-83.
- LINDBLOM, Ch. E. (1979): «Still Muddling, Not Yet Through», en *Public Administration Review*, núm. 37.
- LIPSKI, M. (1980): *Street-Level Bureaucracy*, Nueva York, Russell-Sage.
- LOWI, J. (1972): «Four systems of Policy, Politics and Choice», en *Public Administration Review*. núm. 32, pp. 298-310.
- MARCH, J. P., Y OLSEN, J. P. (1976): *Ambiguity and Choice in Orgezinizations*. Bergen, Universitetsforlaget.
- MAYNTZ, R. (1985): *Sociología de la Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial.
- NISKASEN, W. A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Nueva York, Aldine-Atherton.
- OLSON, M. (1971): *The Logic of Colective .Action*, Cambridge (MA), Harvard University Press.
- RAY, A. (1986): *Análisis de Costes-Beneficios*, Madrid, Tecnos-Banco Mundial.
- SCHARPF, F. W. (1987): «La trappola della decissione congiunta. Federalismo tedesco e integrazione europea», en *Stato e Merceto*, núm. 17, pp. 175-216.
- SIMON, H. A. (1957): *Administrative Behaviour*, Londres, Macmillan.
- STARLING, G. (1988): *Strategies for Policy Making*, Chicago, Dorsey Press.
- WILDAVSKY, A. (1984): *The politics of the budgetary process*, Boston Little Brown.
- ZAN, S. (1989): «Inplernentation Structures in Loosely Compled Svsterns», *Paper presentado en el Workshop: Public Policies in Higher Education*, ECPR, París, pp.10-15, abril.

Parte IV

- BARDACH, E. (1977): *The Implementation Game*, Cambridge, MIT Press.
- BARRET, S., Y FUDGE, C. (eds.) (1981): *Policy and Action*. Londres, Methuen.
- BLAU, P. M. (1973) «Orientations towards clients in a Public Welfare Agency» en Katz-Danet (comps). *Bureaucracy and the Public*, Nueva York, pp. 229-244.
- BROWNE, A., y WILDAVSKY, A. (1984): «Implementation as Exploration». en Pressman-Wildavsky, *Implementation*, edición de 1984, Berkeley, University of California Press. pp. 232-256.
- CASSESE, S. (1982): «Introduzione» a R. Mayntz, *Sociologia dell'Amministrazione Pubblica*, Bologna, Il Mulino.
- CHASE, G. (1979): «Implementing a human service program: how hard it will be?». en *Public Policy*, otoño, pp. 385-435.
- DENTE, B. (1985): *Governare la Frammentazione*, Bologna, Il Mulino.
- DENTE, B. (1984): «L'analisi dell'efficacia delle politiche pubbliche». en *Formez*, Nápoles, pp. 1-44.
- DENTE, B.; CEREIA, G. y otros (1987): *Il Controllo di Gestione nell'Amministrazione Pubblica*, Milán, Franco Angeli.
- EDWARDS, G. G., Y SHARKANSKY, (1981): *Les Politiques Publiques: élaboration et mise en oeuvre*, París, Editions d'Organisation.
- ELMORE, R. (1980): «Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions». en *Political Science Quarterly* (publicado posteriormente en Williams, W. y otros: *Studying Implementation, Methodological and Administrative Issues*, Chatham, Chatham House, pp. 18-35).
- GRAWITZ, M., y LECA, J. (eds.) (1985): *Traité de Science Politiques* (4 vols.). París, PUF.
- GUNN, L. A. (1978): "Why Implementation Is So Difficult?", en *Management Services in Government*, núm. 33, pp. 169-176.
- HAM, C., Y HILL, M. J. (1984): *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Brighton, Wheatsheaf Books.
- HOGWOOD, B. W., y GUNN, L. A. (1984): *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press.
- HUCKE, J. (1978): «Bargaining in Regulatory Policy Implementation. The case of air and water pollution control», en *Environmental Policy and Law*, núm. 4.
- HULL, CH. y HJERN, B. (1983): «Policy Analysis in a Mixed Economy: An Implementation Approach». en *Policy and Politics*, vol. 2, núm. 3, pp. 295-312.
- JENKINS, W. I. (1978): *Policy Analysis*, Oxford, Martín Robertson.
- JOBERT, B., y MULLER, P. (1987): *L'Etat en Action: Politiques Publiques et Corporatismes*, París, PUF.
- KAUFMAN, H. (1973): *Administrative Feedback: Monitoring Subordinates Behaviour*, Washington, Brookings Institution.

- KNOEPFEL, P., Y WEIDNER, H. (1982): «Formulation and Implementation of Air Quality Control Programmes: Patterns of Interest Consideration». en *Policy and Politics*, vol. 10, núm. 1, pp. 85-109.
- LEVIN, M. A. (1981): «Conditions contributing to effective implementation and their limits». en *Research in Public Policy Analysis and Management*, Crecine, J. P., (ed.). Greenwich, Jai Press, pp. 65-111.
- LEVIN, M. A., Y FERMAN, B. (1985): *The Political Hand*, Nueva York, Pergamon Press.
- LINDBLOM, Ch. (1959): «The Science of Muddling Through», en *Public Administration Review*, núm. 19, pp. 79-88.
- LOPSKY, M. (1980): *Street-Level Bureaucracy*, Nueva York, Russell-Sage
- MAJONE, G. (1981): «Modes of Control and Institutional Learning», en *Guidance. Control and Performance Evaluation in the Public Sector*, núm. 17, Papers from Center for Interdisciplinary Research, University of Bielefeld.
- MAJONE, G., y WILDAVSKY, A. (1978): «Implementation as Evolution- en Freeman. H. (ed.), *Policy Studies Review Annual*, Beverly Hills, Sage, pp. 103-117.
- MAYNTZ, R. (1978): «Intergovernmental Implementation of Environmental Policy», en Hanf, K.-Scharpf, F. W., (eds.). *Interorganizational Policy Making*, Londres, Sage, pp. 201-214.
- Muñoz MACHADO, S. (1984): en *Documentación Administrativa*, núm. 200, pp. 43-72.
- PADOLEU, J. G. (1982): *L'Etat au concret*, París, PUF.
- PRESSMAN, J. L. Y WILDAVSKY, A. (1973): *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- RHODES, R. A. W. (1986): *The National World of Local Government*, Londres, Allen and Unwin.
- SABATIER, P. A. (1986): «What can we learn from Implementation Research?». en Kaufmann-Majone-Ostrom (eds.). *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlín, De Gruyter. pp. 313-325
- SABATIER, P. A. Y MAZMANIAN, D. (1983): *Implementation and Public Policy*, Glenview (Illinois), Scott-Foresman.
- SCHARPF, F. W. (1978): «Interorganizational Policy Studies: Issues. Concepts and Perspectives». en Hanf, K.-Scharpf, F. W. (eds.), *Interorganizational Policy Making*, Londres, saga, pp. 345-370.
- SCHNEIDER, V. (1987): «The structure of Policy networks». Comunicación presentada en ECPR-Joint Workshops Sage Session, abril 1987, Amsterdam, mimeo.
- SEIDNIK, P. (1949): *The Tennessee Valley Authority and the Grass Roots* (traducción italiana): *Pianificazione regionale e partecipazione democratica*, Milán, Franco Angeli.
- SUBIRATS, J. (1988): «Notas sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 59.
- THOENIG, J. C. (1985): «L'analyse des politiques publiques», en *Traité du Science Politique*, de Grawitz-Leca (1985), París, PUF.

- VAN METER, D. S., Y VAN HORN, C.E. (1975): «The Policy Implementation Process: A conceptual framework». en *Administration and Society*. vol. 1975, pp. 445-488.
- WEATHERLY, R., y IIPSKY, M. (1977): «Street Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform». en *Harvard Educational Review*, núm. 47, pp. 171-197

Parte V

- BARRET, S., Y FUDGE, C. (eds.) (1981): *Policy and Action*, Londres, Methuen.
- BLAU, P. M. (1973): «Orientations towards clients in a Public Welfare Agency», en Katz-Danet (comps.). *Bureaucracy and the Public*, Nueva York, pp. 229-244.
- BROWNE, A., y WILDAVSKY, A. (1984): «Implementation as Exploration», en Pressman-Wildavsky, *Implementation*, edición de 1984, Berkeley, University of California Press, pp. 232-256.
- GARCIA DE ENTERRIA, E., Y FERNÁNDEZ, T. R (1980): *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas.
- HAM, C., y HILL, M. J. (1984): *The Policy Process in the Modern Capitalist Society*, Brighton, Wheatsheaf Books.
- HECLO, H. (1978): «Issue Networks and the Executive Establishment», en *The New American Political System*, Washington, American Enterprise Institute. pp. 87-124.
- HOGWOOD, B. W., y GUNN, L. A. (1984): *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, Oxford University Press.
- KAUFMAN, H. (1973): *Administrative Feedback: Monitoring Subordinates Behaviour*, Washington, Brookings Institution.
- KINGDON, J. W. (1984): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, Little Brown.
- LINDBLOM, Ch. (1959): «The Science of Muddling Through». en *Public Administration Review*, núm. 19, pp. 79-88.
- IIPSKY, M. (1980): *Street-Level Bureaucracy*, Nueva York, Russell-Sage.
- MAJONE, G. (1981): «Modes of Control and Institutional Learning». en *Guidance. Control and Performance Evaluation in the Public Sector*, núm. 17, Papers from Center for Interdisciplinary Research, University of Bielefeld.
- MAJONE, G., y WILDAVSKY, A. (1978): «Implementation as Evolution». en Freeman, H. (ed.). *Policy Studies Review Annual*, Beverly Hills, Sage, pp. 103-117.
- MAYNTZ, R. (1985): *Sociología de la Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial.
- MAYNTZ, R. (1972): *Sociología de la Organización*, Madrid, Alianza Editorial.
- MINTZBERG, H. (1984): *La estructura de las organizaciones*, Barcelona, Ariel.
- PETERS, B. G. (1984): *The Politics of Bureaucracy*, Londres, Longman.

- POLLITT, Ch. (1989): «Measuring University Performance: Opening Higher Education to a new narrowness?». *Paper* presentado al workshop *Public Policies in Higher Education*, ECPR, París, pp. 10-15, abril.
- SABATIER, P. A. (1986): "What can we learn from Implementation Research?", en Kaufmann-Majone-Ostrom (eds.). *Guidence. Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlín, De Gruyter, pp. 313-325
- SCHNEIDER, V. (1987): «The structure of Policy networks», comunicación presentada en ECPR-Joint Workshops Session, abril 1987, Amsterdam, mimeo.
- WIRTH, W. (1986): "Control in Public Administration». en Kaufman-Majone-Ostrom (eds.). *Guidence. Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlin, De Gruyter, pp. 595-624.

Parte VI

- BECKMAN, N. (1977): «Policy Analysis in Government: Alternatives to Muddling Through». en *Public Administration Review*, núm.37.
- BEHN, R. D. (1978): «How to terminate public policy: a dozen hints for the would-be terminator». en *Policy Analysis*, núm. 4, pp. 393-413.
- BUNKER, R. D. (1978): «Organizing to Link Social Science with Public Policy Making». en *Public Administration Review*, núm. 38, mayo-Junio.
- CAMPBELL, D. T. (1969): «Returns as Experiments», en *American Psychologist*, 24, pp. 404-429; citado en Rossi-Freemant, 1986, *Evaluation. A Systematic Approach*, Londres, Sage, p. 34.
- CHELIMSKY, E. (1985): «Old Patterns and New Directions in Program Evaluation». en *Program Evaluation: Patterns and Directions*, Washington, D. C., ASPA.
- CRONBACH, L. J. (1982): *Designing Evaluations of Educational and Social Programs*, San Francisco, Jossey Bass.
- HELLSTERN, G. M. (1986): «Assessing Evaluation Research». en Kaufman Majone-Ostrom, 1986, *Guidence. Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlin, De Gruyter, pp. 279-312.
- HERMAN, J., LYONS, L. y TAYLOR, C. (1987): *Evaluators Handbook*, Londres, Sage.
- HORST, P., et. al. (1985): «Program Management and the Federal Evaluator», en E. Chelimsky, op. Cit. pp. 176-189.
- LEVITAN, S. A., y WURZBURG, G. (1979): *Evaluating Federal Social Programs*, Kalamazoo (Michigan), The Upjohn Institute for Employment Research.
- LEVITON, L. C. y HUGHES, E. F. X. (1981): «Research on the utilization of Evaluations: a review and synthesis». en *Evaluation Review*, núm. 5, agosto, pp. 525-548.
- LIPSKY, M. (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nueva York, Russell-Sage Foundation.
- NIOCHE, J. P., y POINSARD, R. (eds.) (1984): *L'évaluation des politiques publiques*, París, Economica.

- PALUMBO, D. J. (ed.) (1987): *The Politics of Program Evaluation*, Londres, Sage.
- POLAND, O. (1974): «Program Evaluation and Administrative Theory». en *Public Administration Review*, núm. 34.
- POLLITI, Ch. (1988): «Bringing Consumers into Performance measurement». *Policy and Politics*. núm. 16, pp. 77-87.
- ROSENBLOOM, D. H. (1986): *Public Administration*, Nueva York, Random House.
- ROSSI, P. H., Y FREEMAN, H. E. (1985): *Evaluation. A systematic Approach*, Londres, Sage.
- WEISS, C. H. (1977): *Using Social Research for Public Policy Making*, Lexington-Ma, Riecken and Boruch eds.
- WILDAVSKY, A. (1985): "The Self-Evaluating Organization», en *Program Evaluation: Patterns and Directions*, ed. E. Chelimsky, ASPA. Washington.

Parte VII

- BEHN, R. D. (1978): «How-terminate public policy: a dozen hints for the would-be terminator». en *Policy Analysis*, núm. 4, pp. 393-413.
- BREWER, G. D., Y LEON, P. DE (1978): *The Foundations of Policy Analysis*, Chicago, Dorsey Press.
- BREWER, G. D. (1978): «Termination: hard choices, harder questions». en *Public Administration Review*, núm. 38, pp. 338-344.
- LEON, P. DE (1978): "A theory of policy termination». a J. V. May y A. Wildavsky (eds.), *The Policy Cycle*, Sage, Beverly Hills, pp; 279-300.
- LEON, P. DE (1987): «Policy Termination as a Political Phenomenon». en Polunbo. D. J., 1987, *op. cit.*, pp. 173-201.
- DONOLO, C., y FICHERA, F. (1988): *Le vie dell'innovazione*, Feltrinelli, Milán.
- HOGWOOD, B. W. (1987): *From Crisis to Complacency? Shaping Public Policy in Britain*, Gower, Londres.
- HOGWOOD, B. W., y PETERS, B. G. (1985): *The Pathology of Public Policy*, Oxford, Clarendon Press.
- HOGWOOD, B. W., y GUNN, L. A. (1984): *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, Oxford University Press.
- KAUFMAN, H. (1976): *Are Government Organizations Immortal?*, Washington, Brookings Institution.
- KINGDON, J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little Brown, Boston.
- PALUMBO, D. J. (ed.) (1987): *The Politics of Program Evaluation*, Londres, Sage.
- PETERS, B. G. (1984): *The Politics of Bureaucracy*, Nueva York, Longman.
- STARLING, G. (1988): *Strategies for Policy Making*, Dorsey Press, Chicago.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

FECHA DE DEVOLUCIÓN

05 SET. 1995
17 NOV. 1995

22 MAYO 1996

13 DIC. 1996

10 JUL. 1997

22 JUL. 1998

7350.8
ALVAREZ
ANALIS

FECHA
VENCIMI

NOVEDADES EDITORIALES

PLAN DE FORMACION SOBRE LOS ASPECTOS PRESUPUESTARIOS Y CONTABLES DE LA LEY 39/1988 DE 28 DE DICIEMBRE REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES. Septiembre. 10 vols. 20.000 ptas.

LA RECUPERACION DEL HOSPITAL DE SAN CARLOS. NUEVAS INSTALACIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. Noviembre. 229 págs.

REGIMEN DE DISTRIBUCION DE LAS COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. ADMINISTRACION DE JUSTICIA. 4 págs. 900 ptas.

REGIMEN DE DISTRIBUCION DE LAS COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. EDUCACION, INVESTIGACION Y DEPORTES. 134 págs. 1.500 ptas.

REGIMEN DE DISTRIBUCION DE LAS COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. JUEGO. 39 págs. 600 ptas.

REGIMEN DE DISTRIBUCION DE LAS COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. PESCA. 74 págs. 900 ptas.

REGIMEN DE DISTRIBUCION DE LAS COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. REGIMEN LOCAL. 143 págs. 1.500 ptas.

REGIMEN DE DISTRIBUCION DE LAS COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. SEGURIDAD SOCIAL. 42 págs. 800 ptas.

LA FORMACION DE DIRECTIVOS PARA LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. ENCUESTA INTERNACIONAL. El Escorial. 10 y 11 de Junio de 1991. Edición INAP/FFT. 264 págs. 2.400 ptas.