

4. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

ANTONI FERNÁNDEZ

*Profesor de Ciencia Política y de la Administración
de la Universitat de Barcelona*

SUMARIO: I. Un nuevo enfoque. 1. Crecimiento de los aparatos estatales y del gasto público. 2. Multiplicación de las regulaciones y normas gubernamentales. 3. Confusión de los límites entre público y privado. 4. La eficacia gubernamental como fuente de legitimidad.—II. Origen de los estudios de políticas públicas.—III. ¿Qué son las políticas públicas?—IV. Enfoque y teorías. 1. Los modelos racionales. El *policy analysis*. 2. El incrementalismo. 3. La elección racional. La escuela del *public choice*. 4. El análisis de políticas públicas.—V. Las fases del proceso de las políticas públicas. 1. La aparición de los problemas públicos y su entrada en la agenda. 2. Formulación de las alternativas. 3. La toma de decisiones. A) La decisión racional. B) La decisión no sinóptica. 4. La implementación. A) El enfoque *top down*. B) El enfoque *bottom up*. C) El papel de la burocracia. 5. La evaluación.—VI. Terminación y sucesión de políticas. Bibliografía.

I. UN NUEVO ENFOQUE

Durante los últimos años hemos asistido al desarrollo de un nuevo enfoque en el estudio de la Administración pública y de las actividades de los gobiernos, al que de forma genérica se ha llamado estudio de las políticas públicas. Este nuevo enfoque, nacido con un marcado carácter interdisciplinar, pretende superar las limitaciones de los tradicionales estudios administrativos, que asumen como incontestable el mito weberiano de una burocracia puramente ejecutiva y políticamente neutral, y se centran en la descripción de las estructuras político-administrativas y de los procedimientos, sin prestar atención ni al análisis de los resultados de la acción gubernamental, ni a la explicación de la compleja naturaleza del proceso de formulación y ejecución de las decisiones que afectan a los asuntos públicos.

Hasta fechas recientes, la ciencia política no había mostrado un gran interés por los estudios de políticas públicas. Para la vieja ciencia política el centro de atención lo constituían las estructuras gubernamentales y las instituciones, mientras que la nueva ciencia política se ha centrado en el estudio del comportamiento y la cultura políticas, los partidos y los grupos de interés (Dye, 1992). En ambos casos, el sistema político mantenía sin revelar tanto el contenido de la «caja negra», como los mecanismos mediante los cuales los problemas públicos generan procesos decisivos por parte de las autoridades gubernamentales. En buena parte el estudio de las políticas públicas tiene que ver precisamente con la «caja negra» del modelo del sistema político de Easton (Ham y Hill, 1984).

La utilidad del nuevo enfoque se ve reforzada por la necesidad de superar las limitaciones del instrumental analítico de los estudios administrativos, creado en su origen

para la descripción de los Estados liberales, pero cuya obsolescencia se pone de manifiesto cuando se pretende abordar el estudio de los sistemas políticos de los países occidentales, profundamente transformados por el desarrollo del Estado de bienestar, tanto en la naturaleza de sus actividades, como en la base misma de su legitimidad.

A pesar de la existencia de diferentes modelos de Estado de bienestar, podemos identificar una serie de elementos comunes a todos los Estados occidentales desarrollados, cuya suma contribuye a dar solidez a la tesis de la necesidad de superar un cierto déficit descriptivo (Subirats, 1989), acerca del funcionamiento y rendimiento de los sistemas políticos contemporáneos. Veamos a continuación los argumentos que apuntan en esa dirección.

1. CRECIMIENTO DE LOS APARATOS ESTATALES Y DEL GASTO PÚBLICO

De entrada, el dato más relevante lo constituye el crecimiento, tanto cuantitativo, como cualitativo, de la acción estatal y gubernamental, que tiene su mejor indicador en el porcentaje del gasto público sobre el PIB, que en 1995 alcanzó en los países de la OCDE una media del 41,5 por 100 (OCDE, 1995) —el porcentaje español era del 45,6 por 100 en 1994—, siendo destacable que, a pesar de registrar una ligera inclinación a la baja en los últimos años, el nivel de los gastos estatales en los países desarrollados se ha resistido a cualquier intento de introducir reducciones de importancia. Buena parte del desembolso público se destina al mantenimiento de grandes y costosos programas sanitarios, educativos, de infraestructuras y de vivienda, que son la razón de ser del Estado de bienestar. Si tenemos en cuenta no sólo la envergadura del gasto, sino también su distribución, se puede concluir que el Estado ha pasado de situar el énfasis de su función en asegurar el orden interno y externo y la capacidad de acción del sistema político y administrativo, a consagrar su atención preferente, y la mayor parte de sus recursos, a la prestación de servicios y la conducción del desarrollo social.

Por otra parte, los cambios han afectado a las mismas estructuras estatales, que han crecido y se han diversificado, con el consecuente aumento de funcionarios y empleados públicos, para poder hacer frente a las nuevas tareas regulativas y de suministro de bienes y servicios a la población.

2. MULTIPLICACIÓN DE LAS REGULACIONES Y NORMAS GUBERNAMENTALES

El crecimiento de la actividad estatal no se ha centrado exclusivamente en la provisión de servicios: también se ha manifestado en forma de ampliación de su campo de acción mediante la regulación de aspectos cada vez más diversos de la vida social y económica; el resultado ha sido la creciente proliferación de normas a todos los niveles, de la que dan fe los gruesos volúmenes de normativas y legislación que aparecen cada año como producto de la actividad, tanto de gobiernos como de parlamentos, y que constituyen una verdadera maraña administrativa, de notable dificultad de ejecución y control, reflejo de la creciente complejidad y fragmentación de las sociedades contemporáneas, fenómeno que ha conducido a algu-

nos autores a hablar de la ingobernabilidad de los sistemas políticos democráticos (Freddi, 1989).

3. CONFUSIÓN DE LOS LÍMITES ENTRE PÚBLICO Y PRIVADO

La extensión material del Estado se ha visto acompañada de la aparición de nuevas formas de relación entre sociedad y poderes públicos. Ambos se han vuelto interdependientes y se penetran mutuamente. Los límites entre lo público y lo privado, antaño nítidos, como si se tratara de dos mundos opuestos, se tornan ahora borrosos e imprecisos. La consecuencia es que el Estado continúa siendo un actor central dentro del sistema político, pero el pluralismo y la interacción entre los diferentes actores sociales y políticos definen los procesos de decisión, con independencia de los formalismos normativos, configurando un marco dentro del cual la tradicional supremacía del Estado frente a la sociedad se encuentra limitada por la necesaria colaboración entre agentes públicos y privados.

4. LA EFICACIA GUBERNAMENTAL COMO FUENTE DE LEGITIMIDAD

La capacidad de los gobiernos para resolver los problemas públicos, es decir, su eficacia, se ha convertido, junto con el grado de respuesta al control popular, en la cuestión «más sobresaliente sobre la política gubernamental» (Lindblom, 1991). En efecto, la eficacia de los gobiernos es, cada vez en mayor medida, una de sus fuentes de legitimidad, cuya materialización se hace tanto más difícil a medida que se enfrentan a problemas complejidad creciente.

A los gobiernos se les juzga por su rendimiento, por su capacidad para resolver los problemas públicos y conducir la sociedad hacia niveles de mayor bienestar y desarrollo económico. La democracia, con sus elecciones competitivas, contribuye a estimular a los políticos para que trabajen en esa dirección, aunque, en la práctica, observamos cómo gobiernos que disponen de amplios recursos y autoridad se ven incapaces de resolver con éxito problemas sobre los que existe una fuerte demanda de acción pública, como el tráfico de estupefacientes, la criminalidad urbana, el deterioro medioambiental o la baja calidad de muchos servicios públicos y tantos otros que son motivo de debate político y ciudadano. Fracaso que plantea interrogantes, a cuya respuesta puede contribuir la incorporación del nuevo enfoque de políticas públicas a los estudios sobre administración pública.

En resumen, se hace a los gobiernos responsables en un número creciente de campos de actividad, cosa que las elites políticas aceptan de buena gana, pero la consecuencia es que en las sociedades democráticas los gobiernos se encuentran sometidos a la presión de demandas que crecen sin cesar, hasta suponer una auténtica sobrecarga sobre su capacidad efectiva de acción, contra la que difícilmente nada pueden hacer, ya que, por motivos derivados de la competencia electoral, los políticos se ven obligados a elevar de forma permanente el umbral de las expectativas de los electores. El debate sobre los límites de la acción gubernamental obedece, junto a motivaciones ideológicas, a esta constatación.

II. ORIGEN DE LOS ESTUDIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Los estudios de políticas públicas aparecen originalmente en los Estados Unidos, donde se produce una doble conjunción favorable que permite el desarrollo de una atención científica a los problemas administrativos, con finalidad preferentemente instrumental. En primer lugar, se trata de un país que cuenta con una administración que se ha estructurado y profesionalizado en fecha tardía, a fines del siglo XIX, tras la reformas llevadas a cabo de acuerdo con las teorías del profesor y más tarde presidente W. Wilson, en cuya obra *The Study of Administration* (1887) se muestra partidario de la creación de una doctrina científica aplicable a la administración y defiende la estricta separación entre el ámbito político-decisional y el burocrático-ejecutivo, en oposición al modelo administrativo norteamericano basado en el *spoils system*, anterior a la *Pendleton Act* (1883), caracterizado por la politización de la administración y el amateurismo de sus empleados, nombrados y cesados en función de sus fidelidades políticas, antes que de su capacidad profesional.

En segundo lugar, el desarrollo de este nuevo modelo de administración coincide, en los Estados Unidos, con el éxito de las grandes empresas fordistas y de los principios del taylorismo, en un ambiente marcado por la confianza en la capacidad de la razón técnica para la resolución de los problemas de la sociedad, situación que facilitará tras la Segunda Guerra Mundial la aparición de estudios que parten del principio de la necesidad de la aplicación de la racionalidad científico-técnica a la resolución de los problemas gubernamentales. En el desarrollo de esta orientación tienen un papel destacado instituciones como la Rand Corporation, dependiente de la Aviación norteamericana, desde la que se contribuye al desarrollo de una nueva disciplina, el *policy analysis*, que en sus estudios de las políticas gubernamentales utiliza un enfoque multidisciplinar que incluye los estudios coste beneficio, teoría de juegos, cibernética y econometría entre otros.

Entre los pioneros del nuevo enfoque se encuentran politólogos destacados como Harold D. Laswell, quien reclamaba en los años cincuenta (Laswell, 1951) la reorientación de la ciencia política hacia los estudios de políticas públicas. Pero el impulso definitivo se produce en los años sesenta, cuando las sucesivas administraciones demócratas de los presidentes Kennedy y Johnson, ponen en marcha ambiciosos programas sociales, sanitarios y educativos e incorporan a la administración federal a numerosos analistas y académicos, encargados de la formulación y control de la eficacia de los nuevos programas (Boix, 1991).

Fuera de los Estados Unidos el proceso de integración de los estudios de políticas públicas dentro del campo académico y su conversión en referente para la acción gubernamental ha sido más lento, aunque, finalmente, se ha abierto paso, primero en el Reino Unido, y después en países continentales como Francia e Italia. En el caso español sólo en fecha muy reciente han aparecido materias relacionadas con este campo en los planes de estudio universitarios, y aún resulta escaso el trabajo de los analistas de políticas dentro de una administración pública, dominada por la tradición jurídicista, y necesitada, de una profunda modernización.

III. ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Los investigadores no han llegado todavía a un acuerdo acerca de la definición de su objeto de estudio, dificultad inicial que en los países de lenguas latinas se ve

ampliada por un problema terminológico (Regognini, 1991). Así, mientras que los anglosajones distinguen entre *politics* y *policies*, y usan la primera expresión para referirse a la política entendida como construcción del consenso y lucha por el poder, mientras la segunda se utiliza para denominar las actividades gubernamentales más concretas en campos específicos como serían la sanidad, la defensa o la educación universitaria, en las lenguas de origen latino existe un solo término para referirse al conjunto de todas estas actividades, dificultad que se ha querido subsanar con la traducción de la expresión *policy* por política pública.

En general, la lengua corriente hace uso del término políticas en un sentido muy amplio. Así, tanto se utiliza para referirse a un campo de actividad como la política social o la política exterior, como para expresar un propósito político muy concreto («reducir el déficit presupuestario»), una decisión gubernamental («ampliar las ayudas a la flota pesquera»), un programa de acción («el Plan Hidrológico Nacional») o los resultados obtenidos por un determinado programa o ley (Hogwood y Gunn, 1991). A esta amplitud de uso se corresponde también un elevado número de definiciones académicas, las suficientes como para que haya autores que sostengan que es más importante practicar el análisis de las políticas públicas que emplear el tiempo en intentar su definición (Wildawsky, 1979). Una de las definiciones más al uso es la que dice que una política pública es «el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de autoridad gubernamental» (Thoenig y Meny, 1992), mientras otras mantienen que es «un programa proyectado de valores, fines y prácticas (Laswell y Kaplan, citado por Dye, 1992). La definición más amplia de las que se encuentran en circulación es la formulada por Dye, para quien «política pública es todo aquello que los gobiernos deciden hacer, o no hacer» (Dye, 1992), que supone situar en un mismo plano tanto la acción gubernamental, como la inacción, desde la hipótesis de que ésta última puede alcanzar un impacto sobre la sociedad tan importante como el de la primera. La coincidencia se produce al señalar todas las definiciones la necesidad de la presencia de una autoridad gubernamental para que podamos afirmar que estamos frente a una política pública.

No se agotan aquí las dificultades iniciales; todavía debemos añadir que una política pública no es un fenómeno objetivo de perfiles claros y definidos, su existencia debe ser puesta de relieve como fruto de la investigación en el plano empírico, mediante la identificación de sus elementos constitutivos, sean estos declaraciones de intenciones, programas, decisiones a cargo de uno o varios actores públicos, resultados (*outputs*) y consecuencias (*outcomes*), a lo largo de un cierto período de tiempo. De la definición que se utilice como marco conceptual, dependerá en buena parte que tal o cual acto, símbolo, decisión o «no decisión» sean aceptadas por el investigador como constitutivas de una política pública singularizable, en un contexto marcado por la interacción entre políticas distintas, que se afectan y condicionan mutuamente, con los problemas que ello plantea a cualquier intento de aislar el objeto de estudio.

IV. ENFOQUES Y TEORÍAS

El pluralismo de las definiciones se complementa con un no menos importante número de escuelas en el plano teórico y metodológico, por lo que resulta

útil estudiar cómo los diferentes enfoques se articulan a lo largo de dos grandes ejes, uno el que afecta a la finalidad, otro el que se refiere al método empleado (Regonini, 1991). La primera gran división es la que afecta a quienes se muestran partidarios del estudio de las políticas con finalidades prescriptivas, frente a quienes mantienen la preeminencia de un enfoque explicativo. Los primeros aceptan para su disciplina el título de *policy analysis*, mientras los segundos hacen lo propio con el de *policy sciences*; al añadir la variable metodológica la distinción se acentúa y se estructuran cuatro diferentes enfoques de los estudios de las políticas públicas.

CUADRO N.º 1

Matriz método/finalidad: cuatro enfoques para el estudio de las políticas públicas

		MÉTODO	
		DEDUCTIVO	INDUCTIVO
FINALIDAD	PRESCRIPTIVA	<i>Policy analysis</i>	Incrementalismo
	DESCRIPTIVA	Elección racional	Análisis de políticas públicas

FUENTE: Gloria Regonini, 1986.

1. LOS MODELOS RACIONALES. EL *POLICY ANALYSIS*

Bajo el título de *policy analysis* se inscribe un conjunto de instrumentos y técnicas que tienen como objetivo determinar la alternativa más adecuada en cada caso para hacer posible la ejecución de los objetivos y programas de la administración pública (Boix, 1991). Su finalidad, eminentemente instrumental, no es otra que la de hallar la óptima solución a cada problema público, mediante esquemas analíticos técnicos racionales deudores de la economía del bienestar y que se pretenden políticamente neutros. El *policy analysis* alcanzó un momento de esplendor cuando en los años sesenta la administración norteamericana, dentro de los programas de la *Great Society* incorporó nuevas técnicas de gestión, entre las que destaca el presupuesto por programas o PPBS (1965), antes experimentado en el Departamento de Defensa. Sin embargo, pronto este eficientismo tecnocrático demostró sus limitaciones y la imposibilidad de encontrar soluciones de tipo científico a los males sociales. La acumulación de decepciones, como el mismo fracaso que supuso la puesta en práctica del PPBS o del programa de erradicación de la pobreza a través de la intervención pública, determinaron un cierto retroceso de la influencia del *policy analysis*, que ha dado argumentos a los partidarios de incluir en el estudio de las políticas públicas la complejidad de las relaciones organizativas, las condiciones de incertidumbre en que deben ser tomadas muchas decisiones y la necesidad de aprendizaje continuo basado en la experiencia.

2. EL INCREMENTALISMO

El incrementalismo aparece como una alternativa que se postula capaz de evitar los errores de los modelos que se amparan en los principios sinópticos del *rational problem solving*. Charles E. Lindblom es el principal inspirador de esta corriente; en su opinión los modelos racionales no tienen relevancia empírica y no reflejan en absoluto la forma en que los decisores públicos y el resto de actores comprometidos en el proceso político actúan de hecho, sometidos a límites de tiempo, información y recursos, mientras, simultáneamente, interaccionan entre sí en un espesa trama llena de conflictos, acuerdos y negociaciones, en la que cada cual reivindica su propio interés, lejos de las proposiciones sobre el interés general, propias de la economía del bienestar, y todo ello con el paradójico efecto de que, finalmente, cada uno de los actores consigue un resultado más ajustado a sus intereses (*partisan mutual adjustment*), partiendo siempre de ajustes incrementales sobre decisiones tomadas anteriormente. De acuerdo con este enfoque las decisiones se adoptan siguiendo un modelo pragmático que tiene como fin el «salir del paso» (*muddling through*), más que obtener una solución global. Desde este punto de vista la mejor comprensión de un problema de política pública es la que proporcionan las comparaciones sucesivas de las políticas y decisiones previas, con la finalidad de modificarlas (*disjointed incrementalism*). Lindblom completa el círculo con la propuesta de un estilo de gobierno incrementalista, como propio de las democracias pluralistas.

Los estudios de Wildawsky (1979) sobre el proceso de formulación del presupuesto norteamericano, han dado prueba del poder explicativo del incrementalismo, al poner de manifiesto que el principal factor que determina el presupuesto de un año dado es el presupuesto del año anterior, como consecuencia de que todos los departamentos de la administración presionan para conseguir aumentos porcentuales de su previsión de gastos, tomando como base de partida la cantidad con que contaron el año precedente.

Las críticas al incrementalismo como modelo de análisis y de estilo de decisión política pronto remarcaron lo que éste suponía de renuncia a la racionalidad en la toma de decisiones, así como su conservadurismo, ya que una política basada en pequeños cambios incrementales, obtenidos como consecuencia de la interacción entre los diferentes actores que participan en el juego político, cerraría el paso a los cambios en profundidad, mediante políticas que atacasen de forma decisiva los orígenes de los problemas en vez de sus efectos.

Más adelante Lindblom, en respuesta a sus críticos, matizó sus propias propuestas para admitir la posibilidad de que la racionalidad determine en cierta medida las grandes decisiones, mientras el día a día queda circunscrito a los pequeños cambios incrementales.

3. LA ELECCIÓN RACIONAL. LA ESCUELA DEL *PUBLIC CHOICE*

De finalidades explicativas y método deductivo el *public choice* mantiene sólo una aparente similitud con el *policy analysis*. Aunque ambos suponen un intento de aplicar al estudio de las políticas públicas principios surgidos del campo de la cien-

cia económica, se diferencian de forma notable desde el momento que el presupuesto básico del que parten los teóricos de la elección racional mantiene la imposibilidad de que pueda existir una función del bienestar social, como sostienen los inspiradores de la economía del bienestar. Para el *public choice*, el mundo de la política no tiene reglas diferentes al de la economía, donde los individuos libres maximizan su utilidad a través de elecciones en el mercado, que tienen como fin la satisfacción de sus expectativas personales, pero en ningún modo las de un hipotético interés público. Del mismo modo en el terreno de la actividad pública, los actores, sean estos políticos, funcionarios o electores, se atendrán al principio de utilidad y actuarán como lo hacen en el mercado empresarios y consumidores, con el único objetivo de maximizar su utilidad, tal y como sugiere Downs en su *Teoría económica de la democracia* (1957).

Otros presupuestos de partida son la distinción entre bienes públicos y privados, y el problema que supone la falta de costes de los primeros a la hora de controlar y repartir sus externalidades, así como la dificultad de la asignación de los recursos, que centra los trabajos de Olson sobre la *Lógica de la acción colectiva* (1965), en los que pretende demostrar cómo se pueden beneficiar del uso de los bienes públicos, sin el peaje de contrapartidas, los individuos que estén dispuestos a actuar como *free-riders* dentro de las grandes organizaciones, tal y como hace el trabajador no sindicado que igualmente participa de los beneficios conseguidos por el sindicato.

La transformación de las instituciones políticas para que respondan mejor a las preferencias expresadas por los individuos es uno de los objetivos de la escuela del *public choice*, ya que tanto políticos como funcionarios atienden más a sus respectivos intereses para ser reelegidos o aumentar su poder a través de la ampliación de los programas públicos, que a la ejecución de las preferencias cambiantes expresadas por los electores. Incluso cuando los políticos desean satisfacer las demandas, la falta de información sobre los deseos de los electores les impide tomar las decisiones adecuadas.

Un ejemplo de las soluciones del *public choice* aplicada a una política pública sería la propuesta de sustituir las regulaciones legales que intentan reducir la contaminación industrial, mediante obligaciones impuestas a las empresas, que son difíciles de controlar e incluso burladas por los grupos de presión más eficaces, por otros sistemas basados en el mercado, que sin necesidad de un control estatal exhaustivo permitirían que las plantas polucionantes internalizaran la contaminación como un coste de producción más, en vez de convertirla en una externalidad cuyo coste soportan otros, como ahora sucede. Una primera posible solución sería la creación de un «impuesto verde» que pagarían quienes polucionen, por un valor proporcional a la contaminación producida. Un impuesto de esta naturaleza constituiría un eficaz estímulo a las empresas para que redujeran la polución emitida y, por tanto, sus costes. Una segunda propuesta consistiría en fijar niveles máximos de polución, por ejemplo de SO₂, y repartir entre las empresas derechos de polución que éstas pueden utilizar o reducir sus emisiones mediante el empleo de tecnologías más limpias y venderlos a otras, sin que por ello el volumen máximo de contaminación fijado sea superado. Este sistema constituiría un estímulo a la innovación en tecnologías no contaminantes por parte de las empresas, sin necesidad de recurrir a grandes dispositivos burocráticos de control (Dye, 1992).

4. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Se trata del enfoque más cercano a la ciencia política. De finalidades explicativas y método inductivo, la incorporación de variables sistémicas de tipo político y socioeconómico constituye uno de sus elementos característicos y diferenciales. Hasta ahora, el análisis de políticas públicas se ha desarrollado siguiendo dos caminos diferentes; mientras un grupo de investigadores, entre los que figuran T. Lowi y Dye, ha puesto el énfasis en el análisis de los contenidos, *outputs* y determinantes de las políticas públicas, un segundo grupo (Jones, Thoenig) ha centrado sus estudios en el análisis de las diferentes fases o etapas de las políticas públicas y prestado una atención preferente al papel de los diferentes actores y estilos decisorios. A continuación veremos ambos enfoques aunque merecerá un espacio más amplio el del análisis de las políticas públicas desde el punto de vista del proceso.

Entre los cultivadores del estudio de los contenidos destaca T. Lowi, quien, frente a la visión tradicional que afirma que las políticas son el resultado de la acción de las elites y de la estructura del sistema político (*politics determine policies*), sostiene que son las políticas las que determinan la política (*policy determines politics*), de manera que son las características de cada política las que crean sus procesos decisionales específicos. De acuerdo con esta visión cada política crea su propio centro de poder, una «arena» que tiende a desarrollar su propia estructura y su proceso político, sus elites y sus relaciones de grupo (Lowi, 1964). Los miembros de una arena, aunque divididos por el conflicto de intereses que les enfrenta, se reconocen mutuamente legitimidad y procuran, para garantizar la supervivencia de la misma «arena», impedir su excesivo crecimiento, limitar la ampliación a nuevos miembros, y, también, que ésta sea opaca al exterior, mostrándose al mismo tiempo tendencialmente proclives al consenso.

La tipología que propone Lowi se organiza en torno a dos grandes variables, que son el mayor o menor contenido coercitivo de la política y el grado de concentración de la amenaza coercitiva, como puede observarse en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 2

Tipología de políticas públicas

		LA COERCIÓN SE EJERCE	
		DIRECTAMENTE SOBRE EL INDIVIDUO	INDIRECTAMENTE, SOBRE EL ENTORNO
LA COERCIÓN ES	INDIRECTA, SUAVE	Políticas distributivas	Políticas constitutivas
	DIRECTA, INMEDIATA	Políticas reglamentarias	Políticas redistributivas

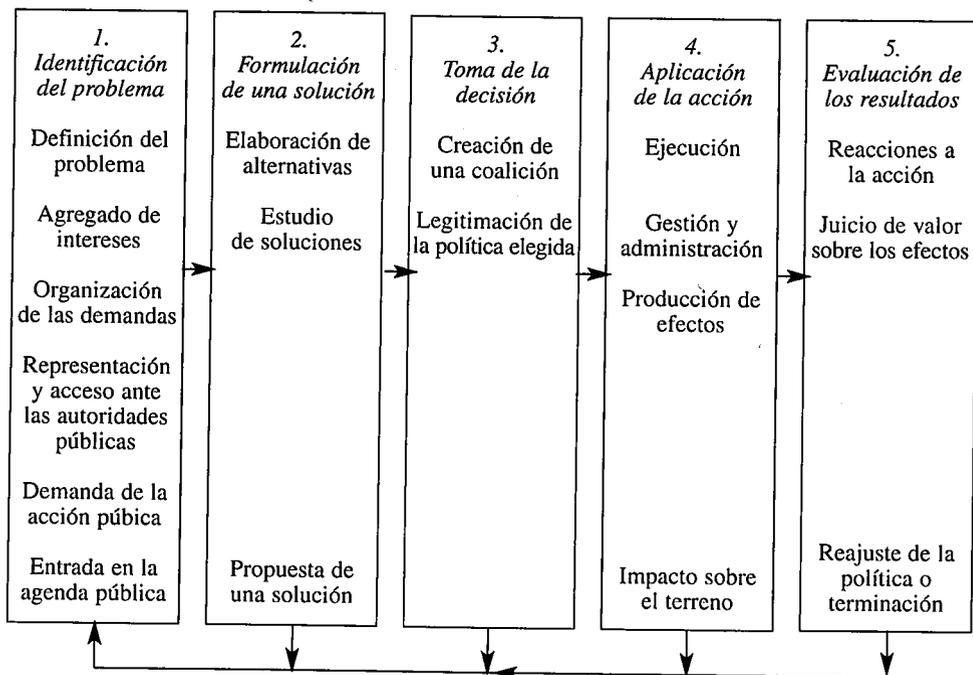
De acuerdo con este esquema, las políticas distributivas, que se limitan a otorgar recursos colectivos a la sociedad, son las menos conflictivas y de mayor contenido técnico. Cuando se otorga un permiso o licencia a un individuo particular al que se reconoce este derecho, nos encontramos ante una política de este tipo. En sentido contrario, las políticas reglamentarias se deciden en una «arena» donde está

presente el enfrentamiento, donde las preferencias de cada uno de los actores implicados se expresa con fuerza, ya que se sus intereses se ven afectados por el sentido de las normas que se aprueban. El Código de Circulación o el Código Penal son ejemplos clásicos. Todavía más conflictivas son las políticas redistributivas a través de las cuales se dictan los criterios de acceso de determinados grupos de individuos al disfrute de ciertas ventajas: los actores en liza no son los individuos, sino los grupos de interés. La seguridad social es un buen ejemplo de este tipo de política. Por último, nos encontramos con las políticas constitutivas, mediante las cuales se definen las reglas del juego político: en estas los actores predominantes son los partidos.

Aunque el análisis en función del contenido posee una indudable fuerza explicativa, debemos aceptar que una política no es aislable de su proceso, ambos son las caras de una misma moneda, de ahí la necesidad de disponer de un modelo analítico que nos permita aislar para el estudio cada parte del proceso sin perder de vista el todo. El esquema propuesto por Jones (Jones, 1984), reduce el proceso a cinco fases:

CUADRO N.º 3

Proceso de las políticas públicas (Adaptado de Jones, 1984 y Meny y Thoening, 1992)



Aunque en apariencia cerrado, este esquema posee la ventaja de que no presupone un comportamiento lineal. El proceso es un elemento vivo, y aun contradic-

torio, donde las fases no se preceden entre sí según un orden predeterminado, ni la existencia de un estadio condiciona la aparición del siguiente. Del mismo modo que muchas políticas no pasan de la fase de formulación, otras se redefinen sobre la marcha, en función de sus mismos resultados y del juego libre de los actores que intervienen a lo largo del proceso y contribuyen a su modelación cambiante de acuerdo con situaciones e intereses. Dentro de este esquema siempre es posible volver atrás o saltar hacia adelante.

Para cada una de estas fases el *Policy Analysis*, desde una visión prescriptiva, propone al analista el uso de una metodología basada en la utilización de cinco tipos de análisis (Dunn, 1994): definición, predicción, prescripción, descripción y evaluación que, una vez aplicados al contexto del proceso, se convierten en:

El resultado ha de consistir en la creación de un conocimiento que sea de utilidad directa para los responsables gubernamentales, implicados en la política estudiada, y que contribuya por tanto a perfeccionar su juicio, decisiones y acciones.

CUADRO N.º 4

<i>Fase del proceso</i>	<i>Tipo de análisis</i>
1. Identificación del problema y entrada en la agenda	Estructuración del problema o definición
2. Formulación de alternativas	Anticipación de los efectos de las diferentes alternativas o predicción
3. Decisión	Recomendación o prescripción
4. Implementación	Monitorización o descripción
5. Evaluación	Evaluación

FUENTE: Elaborado a partir de Dunn, 1994.

V. LAS FASES DEL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La compartimentación del proceso de las políticas públicas para su estudio debe ser aceptada con precauciones, debido a que puede conducir, de forma equívoca, a imaginar que las políticas públicas se desarrollan como en el modelo analítico, a través de una sucesión ordenada de fases lógicas y perfectamente delimitadas, válidas en sí mismas, cuando en la realidad lo que aparece es una confusión permanente de fases, límites e interrelaciones entre políticas (Lindblom, 1991). Sin embargo, una vez asumida la advertencia, el desarrollo por separado de cada una de las fases del proceso ayuda a su mejor comprensión.

1. LA APARICIÓN DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS Y SU ENTRADA EN LA AGENDA

Contra la creencia popular de que los problemas públicos son evidentes por sí mismos, y que no cabe otra opción que asumir su existencia y tomar las decisiones oportunas, desde el análisis de políticas públicas cabe afirmar que los problemas públicos no existen por sí mismos y que su objetividad es más supuesta que real. Para que una situación trascienda sus límites iniciales de asunto privado o de simple hecho, y se convierta en un problema de política pública, es necesario que se produzcan determinadas condiciones, que no siempre se alcanzan.

De hecho, no todos los problemas se convierten en problemas públicos, y no todos los problemas públicos alcanzan la categoría de temas (*issues*) en torno a los cuales se desata un proceso que puede culminar en decisiones públicas. Estas afirmaciones plantean el desafío de descubrir por qué determinadas cuestiones sociales se convierten en un asunto público, mientras otras no, o por qué la transformación de una situación de hecho en problema público no depende siempre de su grado de gravedad objetiva.

Sirva como ejemplo la baja natalidad observada por la población española desde hace años que, con 1,3 hijos por mujer, se sitúa en la cola de Europa, sin que por ello este hecho objetivo se haya convertido, por el momento, en un problema de política pública, ni forme parte, en consecuencia, de las prioridades gubernamentales, que figuran en la llamada agenda pública, cuya formación constituye un elemento esencial en esta fase del proceso. En la agenda pública se inscriben los problemas que han alcanzado una atención seria y activa por parte del gobierno como posibles asuntos de política pública (Cobb y Elder, 1984). La agenda no es un documento formal de tipo programático, ni presupone la existencia de una jerarquía en los problemas, como tampoco asegura que a la inclusión de un problema se suceda de forma inevitable una decisión o que este permanezca largo tiempo en ella, ya que el propio dinamismo de la vida política tiene como consecuencia la entrada de unos temas y la salida de otros, como hecho natural. Que un problema consiga alcanzar el grado superior que consiste en su inscripción en la agenda pública significa que ha conseguido superar a guardianes de la agenda pública (*agenda setters*), que como los grupos de interés, los mismos gobiernos, las burocracias y los partidos políticos, trabajan para que unos temas (*issues*) alcancen la agenda y otros no.

Significa también que el asunto ha adquirido algunas cualidades que han hecho imparable su aparición dentro de la agenda, que según Hogwood y Gunn (1991) son:

- Ha alcanzado proporciones de crisis.
- Ha adquirido una cierta particularidad.
- Tiene aspectos emotivos.
- Parece tener un amplio impacto.
- Toca asuntos vinculados al poder y la legitimidad, de alto contenido simbólico.
- Es un tema de moda.

En determinados momentos una coyuntura específica puede suponer una oportunidad de entrada en la agenda cuando aparecen las denominadas *policy windows*,

ventanas de entrada que permanecen abiertas durante un corto período de tiempo. Esto es lo que puede ocurrir cuando se produce un cambio de gobierno (Cobb y Elder, 1984). Del mismo modo, los problemas tienden a entrar en forma de familias, donde la inclusión de un problema arrastra a otros de naturaleza similar.

Se debe a Cobb y Elder la distinción entre «agenda sistémica» y «agenda institucional»; la primera comprende el conjunto de temas que la sociedad considera que merecen la atención de los poderes públicos y pertenecen al ámbito de la jurisdicción legítima del poder gubernamental existente; tiene un carácter coyuntural. La segunda está formada por los temas de los que de forma regular se ocupa el gobierno, a través del trabajo permanente de las instituciones políticas y administrativas; su tendencia es a crecer y a perpetuarse, a menos que una situación de crisis consiga que se produzca un reajuste. El continuo crecimiento de la agenda institucional, del que la estructura de los presupuestos públicos es un buen ejemplo, puede ocasionar una sobrecarga del sistema político, con gobiernos sometidos a presiones adicionales para resolver problemas difíciles y sin los suficientes recursos para ello al que se aludía al principio del capítulo (Hogwood y Gunn, 1991).

Tan importante como la entrada y permanencia de un problema en la agenda pública es su definición. Existe un juego de intereses cruzados de actores y grupos que actúan para determinar qué asuntos deberán ser considerados como problemas y, sobre todo, como serán definidos. No se trata de una cuestión secundaria puesto que la definición condiciona el tipo de solución a aplicar. Así, no será igual que se defina el problema de la congestión en los centros de las grandes ciudades como una situación derivada de la falta de espacio suficiente para los automóviles, o que se defina como producto de un excesivo número de vehículos rodando por las calles. La primera puede llegar a suponer la construcción de mayor número de aparcamientos en el centro y el ensanche de las vías de circulación existentes, mientras la segunda puede determinar el inicio de una política de limitación del estacionamiento y de los accesos, y de creación de zonas peatonales. Comerciantes, vecinos, conductores habituales, asociaciones de peatones o fabricantes de automóviles pueden discrepar en cuanto a la definición del problema y tratar de que ésta atienda a sus valores, criterios e intereses. Como no se escapa, se da una situación de desigualdad entre los actores: mientras unos actúan bajo la cobertura de fuertes organizaciones, disponen de medios económicos y fácil acceso a los medios de comunicación, otros deben actuar desde posiciones más débiles (Lindblom, 1991).

Definir una situación como problema de política pública supone la formulación de su hipotética solución. Un problema puede no dejar de ser más que un hecho lamentable si a su definición no se aporta una solución factible de acuerdo con los recursos disponibles, los valores sociales predominantes y las posibilidades técnicas, elemento este último de gran valor, puesto que el desarrollo técnico permite la aceptación como problemas de situaciones antes irresolubles, así como la redefinición de problemas ya existentes (Hogwood y Gunn, 1991) y aún incluso la aparición de nuevos problemas gracias a que se dispone de su solución.

Los «empresarios de políticas», individuos que actúan dentro de los grupos o contribuyen a su formación, tienen un papel específico durante este proceso como impulsores de nuevos temas, negociadores y creadores de la opinión necesaria para que los problemas alcancen dimensión pública de acuerdo con una determinada definición afín a sus intereses.

2. FORMULACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS

Formular significa idear un plan, un método o prescripción para la acción. Cuando una situación ha alcanzado la categoría de problema de política pública la decisión de actuar requiere, como paso previo, el estudio de las diferentes alternativas posibles y el cálculo de sus consecuencias y costes. Se trata de un trabajo de prospectiva a través del cual se pretende conocer de antemano las posibles consecuencias de la aplicación de una u otra política; de hecho cualquier política pública «encubre una teoría del cambio social» (Thoenig y Meny, 1992), es decir, una hipótesis previa acerca del impacto futuro que su existencia tendrá sobre la realidad.

Durante esta fase adquiere una particular relevancia el papel de los expertos, asesores, funcionarios con altas cualificaciones técnicas y analistas de empresas e instituciones de investigación, que se esfuerzan en la tarea, siempre difícil, de proyectar sobre el futuro las consecuencias de los actos presentes. La tarea de formulación que realizan puede adquirir «tres principales formas: proyecciones, predicciones y conjeturas» (Dunn, 1994). Los argumentos utilizados para sostener cada una de estas formas difieren entre sí. Las proyecciones son pronósticos que se basan en la extrapolación de tendencias presentes o históricas, a partir de datos presentados en forma de series temporales lineales; las predicciones se basan en la aceptación de teorías, proposiciones y analogías, que explican tanto las causas como las consecuencias; les corresponde el uso de técnicas como el análisis *input-output*, análisis de regresión, estimación de intervalos y análisis de correlación; por último, las conjeturas adoptan la forma de juicios de los expertos acerca del futuro de la sociedad y sus argumentos son de tipo intuitivo e incluso motivacional, de acuerdo con sus valores y objetivos; a ésta le corresponde técnicas como el método Delphi, el *brainstorming* y la de construcción de escenarios. La relevancia que adquieren los técnicos durante esta fase obliga a plantear el problema de la relación entre los analistas de políticas y los políticos. En general, el analista tiende a trabajar sobre criterios que persiguen bien la eficiencia económica agregada (modelos racionales) bien la optimización individual (elección pública), pero ignoran los problemas de distribución de costes y beneficios, mientras que para el político éste es el dato de mayor interés, ya que contempla a los ciudadanos como potenciales electores a los que debe contentar, puesto que de ellos depende su reelección (Behn, 1986) y, en consecuencia, no puede ser indiferente a los efectos de las políticas sobre los colectivos que constituyen su base electoral y a los que desea contentar, de ahí que sea corriente la formulación de políticas con beneficios muy concentrados, aunque ineficientes a nivel agregado, pero con costes ampliamente distribuidos.

La superación de esta contradicción entre puntos de vista se consigue mediante la incorporación por parte del analista del criterio de factibilidad política (Meltsner, 1972), de acuerdo con lo cual se supone que el analista no sólo debe recomendar la mejor alternativa, sino incluir, también, en su análisis la mejor estrategia política para asegurar la viabilidad de su efectiva puesta en práctica de su propuesta.

No hay duda de que el esfuerzo prospectivo resulta de gran ayuda a la decisión al mejorar el conocimiento de los asuntos, y facilita hacer frente al futuro de una forma activa y creativa, en vez de aceptar de forma pasiva que el pasado sea el principal determinante del porvenir (Dunn, 1994). Para ello se cuenta con una extensa panoplia de técnicas no excluyentes, sino complementarias. En un grupo tenemos

aquellas donde los datos empíricos y la teoría tienen un papel central (*theory mapping*, modelos causales, análisis de regresión, estimaciones de intervalos, y análisis de correlación); en otras las que permiten un ejercicio prospectivo basado en la intuición (método Delphi, *cross-impact analysis* y juicio de fiabilidad) (Dunn, 1994).

3. LA TOMA DE DECISIONES

En el mundo político «todo tiende a la sacralización de la decisión» (Meny y Thoenig, 1992) y a sobrevalorar la importancia de los momentos en que, de una manera formal, las autoridades que poseen la legitimidad legal para ello deciden poner en marcha una política determinada. Todo conduce a confundir decisión con aprobación de una ley, o la firma de un decreto y a identificar poder de decisión con autoridad formal. Pero la realidad que la investigación ha puesto de manifiesto es muy distinta. Así, contamos con una rica serie de estudios sobre el poder que contribuyen a la desmitificación de la decisión formal. Entre estos destacan la investigación de Dhal sobre New Haven, en la que demuestra la influencia de actores no institucionales en los procesos de decisión, pasando por la tan a menudo citada investigación de Bachrach y Baratz (1963), que pone de manifiesto el valor de las «no decisiones» en el proceso político o la —más reciente— de Lukes (1974), donde propone una tercera dimensión del poder, la que se ejerce para determinar los deseos de la población de forma que no se produzca conflicto alguno, de modo que un aparente consenso puede enmascarar de hecho la existencia de un poder en acción.

Dentro de la amplia literatura sobre las decisiones públicas, la principal discrepancia aparece en torno a la cuestión de la racionalidad del decisor. Para unos autores el proceso decisional tiene su referente en los modelos racionales, para otros en los incrementales.

A) *La decisión racional*

Si se toma como referente el modelo de racionalidad absoluta, hay que suponer que el decisor actúa en todo momento según criterios que le permiten escoger con objetividad la alternativa más adecuada a través de un ejercicio consistente en la selección inicial de preferencias y objetivos, búsqueda exhaustiva de alternativas y evaluación de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas, para adoptar, finalmente, la decisión que mayor beneficio le produce.

No hay duda de que este modelo reúne condiciones suficientes para su idealización, pero existen evidencias de su irrealidad e impracticabilidad. De ahí, la aparición de la crítica que señala la imposibilidad de ejecución del modelo debido a:

— La existencia de límites psicológicos de los individuos, que les impiden disponer de las habilidades necesarias para realizar sin error ninguno todas las operaciones que el modelo exige.

— La falta de suficiente información.

— Los excesivos costes, tanto económicos como de tiempo, que origina la búsqueda de información.

- Las limitaciones a la racionalidad que suponen los propios valores del decisor.
- El peso de las situaciones en que se desarrolla la decisión que no puede sustraerse a la influencia de sus precedentes ni a las expectativas y los intereses en juego.

Un buen ejemplo es el de las decisiones presupuestarias donde la racionalidad aconsejaría la adopción del «presupuesto de base cero»; sin embargo, todas las administraciones, año tras año, aprueban presupuestos que no tienen como base las necesidades reales, después de analizadas racionalmente, sino el nivel de gasto que para departamento establecía el presupuesto anterior (Hogwood y Gunn, 1991).

Sin abandonar el paradigma racionalista Simon (1957) propone un enfoque más realista, basado en la «racionalidad limitada», de acuerdo con el cual el decisor no pretende una solución maximizadora, sino únicamente satisfactoria.

Su estrategia ya no pasa por una revisión exhaustiva de todas las alternativas, sino que se conforma con analizar un corto número que le parecen adecuadas.

B) *La decisión no sinóptica*

Lindblom profundiza en la crítica a los modelos de decisión racional que considera irreales, frente a los que opone el incrementalismo, no sólo como el modelo que mejor refleja la realidad, sino también como un modelo prescriptivo para la toma de decisiones en las democracias pluralistas, donde la búsqueda de compromisos mediante el ejercicio del *partisan mutual adjustment* resulta el medio más adecuado para ajustar los intereses de los diferentes grupos y actores políticos, que para ser efectivos deben perseguir el beneficio de los pequeños avances incrementales, antes que aspirar a soluciones óptimas. Desde este enfoque se prescinde de todo intento de explicación racional de las decisiones, ya que éstas no son otra cosa que el fruto de negociaciones, compromisos y presiones entre actores independientes y con intereses contrapuestos.

Todavía más radical en la negación de toda racionalidad al proceso decisorio es la propuesta de March y Olsen, quienes llaman la atención sobre un modelo de decisión para el que la casualidad es el factor determinante de la decisión. El llamado modelo de la papelera (*garbage-can*) desde una vertiente prescriptiva permite, cuando los efectos y los objetivos son dudosos, desbloquear una situación y redefinir el problema (Subirats, 1989).

Tras esta rápida revisión la conclusión es que sólo una visión contingente, que tenga en cuenta la naturaleza del problema y su contexto, nos permite adecuar la decisión a uno u otro modelo, sin que sea posible abogar en favor de uno u otro.

4. LA IMPLEMENTACIÓN

El anglicismo con que titulamos este apartado designa la fase durante la cual las políticas públicas son ejecutadas o puestas en práctica. Mientras, como ya hemos

visto, la decisión ha sido tradicionalmente valorada como una fase clave, y por ello, merecedora de estudio, la implementación ha recibido mucha menos atención, como si se redujera a un mero trámite técnico, conducido por los administradores y desprovisto de significación política. Sin embargo, la constatación de que muchas políticas, a pesar de sus buenas intenciones, apenas llegan a pasar de las palabras o alcanzan objetivos muy por debajo de los previstos, ha contribuido al desarrollo del estudio del proceso de ejecución de las políticas, fase en la que se debe buscar la clave de los fracasos de muchos programas públicos. La preocupación por el estudio de la implementación aparece en los años sesenta en los Estados Unidos, cuando se hace evidente que las políticas reformistas de la *Great Society* inspirada por la administración Johnson no habían alcanzado sus objetivos iniciales en campos como la salud, la educación, el empleo o la erradicación de la pobreza, a pesar del considerable entusiasmo de sus promotores y de la abundancia de recursos disponible.

La existencia de frecuentes déficits de implementación (*implementation gap*) de las políticas es un hecho conocido por los ciudadanos, que contribuye al desprestigio de los gobiernos y al incremento de la desconfianza en la burocracia. Sin embargo, los esfuerzos dirigidos a una mejora de la implementación chocan con la persistencia del modelo ideal weberiano que delimita, en el interior del proceso administrativo, una fase exclusivamente política que culmina con la decisión y otra puramente técnico-administrativa que consiste en la ejecución fiel de lo decidido por los políticos. La lógica de este modelo llevada al límite conduce a considerar que los fallos en las políticas sólo son imputables a defectos en su fase de formulación, que serían responsabilidad de los políticos, o a que los burócratas se comportan de manera ineficaz, sin que se consideren otras variables explicativas.

La simplicidad del esquema basado en la cadena: decisión política-ejecución técnica-efectos, se rompe cuando se reconoce el importante papel que en la implementación juega la existencia de entramados de actores, grupos e instituciones que participan y se ven afectados por el proceso implementador; son las *policy community* o *policy networks*, cuya existencia y actividad tiene un papel fundamental en los resultados. Del mismo modo, otro factor a tener en cuenta es que la existencia de diferentes niveles de gobierno otorga un peso cada vez mayor a las llamadas «relaciones intergubernamentales», que suponen un problema adicional, particularmente arduo, en los Estados compuestos, donde la frecuente ausencia de relaciones jerárquicas entre los distintos niveles de gobierno, dificulta la implementación de determinadas políticas que requieren la colaboración interinstitucional.

A) *El enfoque top down*

El enfoque que describe la implementación como un proceso que va desde arriba (nivel político) hacia abajo (nivel técnico) es conocido como *top down*; se trata de un modelo lineal o administrativista (Meny y Thoenig, 1992), más ideal que real, ya que no tiene en cuenta que en la realidad difícilmente se darán las condiciones que permiten la perfecta implementación y que, según Hogwood y Gunn (1991), son:

1. Que las circunstancias externas a la agencia implementadora no supongan limitaciones paralizantes.
2. Que el programa disponga de tiempo y recursos suficientes.
3. Que la combinación requerida de recursos esté disponible en ese momento.
4. Que la política a implementar esté basada en una válida teoría de causa y efecto.
5. La relación entre causa y efecto debe ser directa, con los mínimos eslabones.
6. Un único y claro agente ejecutor, con plena libertad de movimientos.
7. Que exista comprensión y acuerdo respecto a los objetivos de la política.
8. Que las tareas se hallen completamente especificadas, de acuerdo con una secuencia correcta.
9. Que exista una perfecta comunicación y coordinación.
10. Que la autoridad pública encargada de la implementación obtenga una perfecta obediencia.

Los estudios sobre implementación han contribuido de forma decisiva a develar qué es lo que realmente ocurre después de la decisión. Entre las investigaciones pioneras figura la de L. Pressman y Aaron Wildawsky (1984), titulada *Implementation*, aunque resulta más expresivo el largo subtítulo que le acompaña: «Cómo las grandes expectativas de Washington se malograron en Oakland, o por qué resulta asombroso que los programas federales funcionen, aunque sólo sea un poco. Saga de la Oficina de Administración del Desarrollo Económico narrada por dos espectadores compasivos que desean reconstruir la moral sobre la base de esperanzas frustradas». En este trabajo analizan el programa de creación de empleo para minorías con ayudas federales, en una zona deprimida de Oakland. El programa tenía como objetivo la creación de 3.000 empleos, aunque tras tres años de funcionamiento sólo había contribuido a crear 68. El estudio descubre cómo una de las causas de los escasos resultados consistió en no contar con la complejidad de las relaciones entre los diferentes actores implicados en la cadena de ejecución del programa, cuyas actitudes, intereses y motivaciones influyen a lo largo del proceso, de forma que el fin general se debe adaptar de forma constante a consideraciones particulares, se deben establecer acuerdos y vencer resistencias, mientras se acumula retraso e ineficacia. La conclusión de Pressman y Wildawsky es que, a medida que aumenta la cantidad de actores implicados a lo largo de la cadena de ejecución, crece el número de acuerdos necesarios, se alarga el tiempo necesario para la ejecución y mayores son las posibilidades de fracaso.

En otro ensayo de gran relevancia («El juego de la implementación») (Bardach, 1977), se nos propone una explicación que parte de la imagen de implementación entendida como un juego en el que participan diferentes actores, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y mantenerlos bajo su control. Los diferentes «juegos» tienen como efecto posible:

1. El desvío de recursos.
2. La distorsión de objetivos.
3. La resistencia al control administrativo.
4. La disipación de energías personales y políticas.

La conclusión de Bardach es que para mejorar la implementación el ejecutor deberá prever las resistencias y contar con los apoyos y capacidad de mediación suficiente entre los actores.

B) *El enfoque bottom up*

La crítica a los análisis basados en un visión de arriba hacia abajo o «administrativista» (Meny y Thoenig, 1992) incide en que tienen como consecuencia la prescripción de modelos que se basan en el establecimiento de mecanismos de control y coordinación a lo largo del proceso implementador, sin tener en cuenta las inevitables limitaciones de los mismos programas y la compleja trama de relaciones, contradicciones y conflictos a que debe hacer frente la instancia implementadora. Un enfoque alternativo es el llamado *bottom up*, precisamente porque parte desde abajo, desde los impactos de la política sobre la realidad, para ascender en el análisis desde abajo hacia arriba, situando el énfasis en los actores, sus relaciones, objetivos, negociaciones y fuerza. Sus partidarios destacan el papel de los intereses locales y de la adaptación mutua en el éxito de los programas, así como la capacidad de determinados colectivos de empleados públicos que trabajan cara a cara frente a los ciudadanos (*street level bureaucracy*) para desviar, adaptar o hacer fracasar los programas (Lipsky, 1980), pese al esfuerzo de la jerarquía política y administrativa. Funcionarios como policías, maestros o personal de ventanilla pueden, de acuerdo con esta visión, determinar la suerte de una política, su éxito o su fracaso.

El problema de este modelo alternativo no lo suscitan sus elementos descriptivos, con los que es fácil estar de acuerdo, sino algunas veleidades prescriptivas de sus defensores, que se inclinan por las ventajas de un modelo implementador que privilegia los acuerdos negociados, por encima de la legitimidad jerárquica. Frente a esta postura Hogwood y Gunn (1991) señalan que las negociaciones debieran formar parte del proceso anterior a la implementación, sin que sea deseable la existencia de una guerrilla postlegislativa, ya que al cabo, quienes deciden han sido elegidos democráticamente para ello, mientras que quienes se encargan de la puesta en práctica de las políticas no están investidos de tal legitimidad.

Desde sus distintos enfoques, los estudios sobre la implementación ponen de manifiesto las dificultades que tiene convertir en realidad la teoría que se encierra en cada política pública, con independencia del carácter más o menos acertado de ésta, así como la necesidad de «aprender de los fracasos, pero sobre todo aprender de los éxitos» (Subirats, 1989).

C) *El papel de la burocracia*

Las burocracias son las maquinarias en cuyas manos queda, en la mayoría de los casos, la ejecución de las decisiones públicas. De acuerdo con Weber, su papel consiste en actuar *sine ira et studio*, es decir, de manera neutral, sin que los valores propios de sus miembros afecten al resultado de sus acciones, mientras la parcialidad, el cálculo para obtener ventajas para sí o para el grupo al que se representa, son características de un oficio distinto: el de político. Se supone a la burocracia técnicamen-

te competente, siendo ello garantía de su eficacia frente a otras formas *amateurs* de organización administrativa, o frente a las burocracias patrimoniales del Antiguo Régimen a las que sustituyen, pero sobre todo neutral. Sin embargo, la realidad, se aleja del modelo y nos muestra una burocracia implicada en los procesos, tanto si se trata de los altos niveles funcionariales, frecuentemente corporativizados y de reclutamiento elitista, cuyo peso en la formulación e implementación de las políticas es innegable, como si descendemos hasta los últimos escalones de la *street level bureaucracy*.

La estabilidad de los burócratas al frente de sus cargos, gracias a nombramientos vitalicios, su conocimiento técnico de los asuntos, frente al inevitable «amateurismo» de los políticos, y su control de las fuentes de información son los elementos clave que explican la enorme influencia de las burocracias en los procesos de formulación, decisión y ejecución de las políticas públicas. La supuesta neutralidad de las burocracias se ve también puesta en entredicho por el habitual paso de muchos altos funcionarios a la política. Sin embargo, aunque el mito de la neutralidad política de la administración se encuentra erosionado, la profunda matriz cultural en que se fundamenta consigue que todavía siga vivo como modelo prescriptivo e imagen de aquello que idealmente la administración debiera ser (Freddi, 1989).

Actualmente, no sólo la supuesta neutralidad de la burocracia está puesta en discusión, sino su misma validez como modelo organizativo. Así, se discute acerca de la incapacidad de las burocracias maquinales para hacer frente a los problemas de gestión de las políticas propias del Estado de bienestar, en un ambiente participativo, democrático y plural (Freddi, 1989) mediante diseños organizativos propios de un momento histórico —el desarrollo del Estado liberal— ya superados. Los críticos de la burocracia no sólo ponen de relieve la contradicción entre democracia y burocracia, también remarcan su rigidez e incapacidad de adaptación a los entornos cambiantes como uno de sus principales problemas, que obliga a plantear nuevos modelos alternativos de organización de carácter orgánico o matricial.

Los llamados proyectos de modernización administrativa que desde hace más de veinte años se ensayan en la mayoría de los países occidentales tienen como base de partida la insatisfacción respecto a la ineficacia burocrática, que pretenden superar mediante la instauración de un nuevo paradigma administrativo donde los conceptos de eficiencia, competencia, mercado, receptividad y servicio a los ciudadanos sustituyen los rígidos formalismos propios de una burocracia creada para administrar potestades, pero no para administrar servicios, y que por esta causa hace del cumplimiento de las normas un fin en sí mismo, olvidando que en los modernos Estados sociales la eficacia gubernamental es un factor de legitimación tan importante como para los Estados liberales lo fue el respeto a los derechos individuales, que el cumplimiento exacto de las normas administrativas garantiza.

5. LA EVALUACIÓN

La expresión evaluación, referida a una política o programa público engloba diferentes significados. Por una parte, nos hallamos frente a la evaluación entendida como actividad constante que realizan multitud de sujetos, como periodistas, políticos, burócratas o ciudadanos, que a diario evalúan o, lo que es lo mismo, formulan juicios de valor sobre las políticas gubernamentales (Viveret, 1989); por otra,

asistimos desde hace un tiempo a la proliferación de estudios de evaluación de políticas públicas (*evaluation research*), llevados a cabo por especialistas de acuerdo con métodos que son propios de las ciencias sociales, mediante los cuales se pretende obtener un conocimiento de base científica acerca de los resultados realmente obtenidos por las políticas.

Este tipo de evaluación se desarrolló inicialmente en los Estados Unidos, donde la propia administración ha sistematizado su uso; así, la General Accounting Office (GAO) ha llegado a tener hasta 3.000 empleados dedicados a tareas de evaluación. En Europa, el interés por la evaluación se ha desarrollado más tarde, aunque ha alcanzado un notable desarrollo en países como Suecia, Francia, Holanda y el Reino Unido, donde como norma han sido los ministerios de Hacienda quienes han impulsado las iniciativas evaluadoras (Ballart, 1992), con el evidente propósito de mejorar la eficiencia económica de los programas públicos, necesidad que se hace más viva en momentos de contención presupuestaria, cuando la evaluación se convierte en un instrumento de primer orden para la selección de los programas que han de ser financiados, reajustados o abandonados. Su utilidad está fuera de duda y constituye «una de las herramientas privilegiadas de la inteligencia política de una nación» (Viveret, 1989) puesto que obliga a quienes ostentan el poder de decidir a preocuparse de los efectos de sus elecciones, mientras la publicidad de las evaluaciones pone en manos de los ciudadanos una herramienta de control democrático de los gobiernos.

Dentro de la evaluación científica de políticas Ballart (1992) distingue:

- a) Evaluación de la conceptualización y del diseño de los programas.
- b) Evaluación de la implementación de los programas.
- c) Evaluación de la eficacia o impacto de los programas.
- d) Evaluación de la eficiencia de los programas.

En cuanto al método la evaluación científica se compone de las diferentes fases (Suchman, citado por Jones, 1984):

- a) Identificación de los objetivos.
- b) Análisis de los problemas a los que se debe hacer frente.
- c) Descripción y estandarización de la actividad.
- d) Medición del nivel de cambio que se ha producido.
- e) Determinación de si el cambio observado se debe a la actividad evaluada o a cualquier otra causa.
- f) Formular una indicación sobre la duración de los efectos.

Este modelo de evaluación, que parte de los objetivos para compararlos con los resultados obtenidos, ha sido criticado por partir de suposiciones tales como que los objetivos de toda política están claros y son definibles, que es posible identificar sus indicadores y que éstos pueden ser medidos (Ballart, 1992). Un modelo alternativo es el de la «evaluación pluralista» que introduce la dimensión política, sin la cual, se argumenta, el conocimiento que produce la evaluación no tiene utilidad. Frente a la preocupación por la validez metodológica de la investigación propia de

la evaluación clásica por objetivos, la evaluación pluralista atiende a las opiniones de los actores afectados y responde a sus necesidades de información, utilizando métodos cualitativos de investigación (Ballart, 1992).

Uno de los principales problemas de los estudios de evaluación es que, con independencia del método utilizado, «los resultados son con frecuencia políticos, incluso cuando se han obtenido de forma científica» (Jones, 1984). Se trata de un asunto irresoluble que, con frecuencia, afecta tanto a los motivos del encargo evaluador como al uso posterior que se hace del mismo como arma arrojada en el combate político.

Otro problema no resuelto, y vinculado al anterior, es el de la naturaleza ideal del agente evaluador, si éste debe pertenecer a la misma organización de la que depende la política evaluada, a otra institución pública o debe ser completamente externo, como mejor garantía de su neutralidad.

VI. TERMINACIÓN Y SUCESIÓN DE POLÍTICAS

Desde un punto de vista meramente racional cabría suponer que, tras la evaluación, se debe optar por la continuidad, la redefinición o el cese de una política o programa público, pero la realidad demuestra que existe una notable dificultad en conseguir que determinados programas públicos cesen en su actividad, a pesar de que su evaluación sea negativa o que haya desaparecido el problema que pretendían resolver, siendo mucho más habitual la redefinición del problema y la sucesión de una política por otra, antes que su desaparición, situación que no debe confundirse con la que supone la aparición de una política totalmente nueva.

Las dificultades que se oponen a la terminación son de distintos tipos (De Leon, citado por Jones, 1984):

- a) Renuencia intelectual. Por parte de quienes están involucrados emocionalmente. Pocas personas desean oír sobre fallos o grandes cambios en programas que han sido diseñados para funcionar.
- b) Permanencia institucional. Derivada del hecho de que las organizaciones especializadas están diseñadas para durar.
- c) Conservacionismo dinámico. Practicado por las organizaciones que adaptan su funcionamiento con el fin de sobrevivir.
- d) Coaliciones antiterminación. Que pueden estar formadas tanto por la propia burocracia interna como por los beneficiarios externos.
- e) Obstáculos legales. En forma de leyes que previenen contra una posible terminación arbitraria.
- f) Altos costes. Terminar una política puede suponer poner en marcha un gran esfuerzo político de alto coste.

Sin embargo, la necesidad de dar por terminados aquellos programas públicos cuya razón de ser ha desaparecido se hace más necesaria a medida que la presión en favor de una mayor eficacia gubernamental aumenta aunque no es lo que sucede en la mayoría de los casos, ya que los programas desaparecen o no en función de criterios políticos antes que de eficacia (Meny y Thoenig, 1992), mientras que

técnicas que prevén la terminación de un programa público desde el momento de su aprobación, como la *sunset legislation*, resultan poco aplicadas.

BIBLIOGRAFÍA

- AAVV (1991): «Políticas públicas y organización administrativa», en *Documentación Administrativa*, núm. 224-225, INAP, Madrid.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1992): *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa Ed., México.
- (1992): *La hechura de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa Ed., México.
- (1992): *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa Ed., México.
- (1992): *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa Ed., México.
- (2001): *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa. Ed., México.
- BALLART, X. (1992): *Cómo evaluar programas y servicios públicos*, MAP, Madrid.
- BAÑÓN, R. (comp): *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Díaz de Santos, Madrid, 2002.
- BARDACH, E. (1977): *The Implementation Game*, MIT Press, Cambridge.
- BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R.: *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, 1998.
- CHAQUÉS, L. (2004): *Redes de políticas públicas*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- DUNN, W. N. (1994): *Public Policy Analysis. An Introduction*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- DYE, T. R. (1992): *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- FISCHER, F. (1995): *Evaluating Public Policy*, Nelson-Hall Publishers, Chicago.
- FREDDI, G. (1989): *Scienza dell'Amministrazione e Politiche Pubbliche*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- GOMÀ, R. i SUBIRATS, J.: *Políticas Públicas en España*, Ariel, 1998.
- GRAU, M. y MATEOS, A. (2002): *Análisis de políticas Públicas en España: enfoques y casos*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- HAM, C. y HILL, M. (1984): *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Harvester Press, Brighton.
- HILL, M. (1993): *The Policy Process: a reader*, Harvester Press.
- HOGWOOD, B. W. y GUNN, L. A. (1991): *Policy Analysis for the real world*, Oxford University Press.
- HOWLET, M. y RAMESH, M.: *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford, 1995.
- HUGHES, OWEN E. (1994): *Public Management and Administration*, McMillan Press.
- JONES, C. O. (1984): *An introduction to the study of Public Policy*, Brooks/Cole Publishing, Monterrey.
- KINGDOM, J. W.: *Agendas, Alternatives and public Policies*, Wesley Longman, 1995.
- LINDBLOM, Charles E. (1991): *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*, INAP, Madrid.
- LIPSKY, M. (1980): *Street Level Bureaucracy*, Rusell Sage, Nueva York.
- MAYNTZ, R. (1985): *Sociología de la Administración Pública*, Alianza, Madrid.
- MENY, Y. y THOENIG, J. C. (1992): *Las Políticas Públicas*, Ariel, Barcelona.
- OCDE (1991): *La Administración al servicio del público*, MAP, Madrid.
- PRESSMAN, J. L. y WILDAWSKY, A. (1984): *Implementation*, University of California Press, Berkeley.
- QUADE, E. S. (1989): *Análisis de formación de decisiones políticas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- RICHARDSON, J. J. (ed.) (1982): *Policy Styles in Western Europe*, Allen & Unwin, Londres.
- STARLING, G. (1988): *Strategies for Policy Making*, Dorsey Press, Chicago.
- SUBIRATS, J. (1989): *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*, INAP, Madrid.
- TAMAYO, M.: «El Análisis de las Políticas Públicas», en BAÑÓN Y CARRILLO: *La nueva administración pública*, Alianza Universidad, Madrid, 1997, pp. 281-312.
- WAYNE PARSONS: *An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar Publishing, UK, 1997.
- WEIMER D. L. y VINING, A. R.: *Policy Analysis. Concepts and Practice*, Prentice-Hall, Inc New Jersey, 1999.
- WILDAWSKY, A. (1979): *The Politics of Budgetary Process*, Little Brown, Boston.
- (1987): *Speaking Truth to the Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Transaction Books, New Brunswick.