

- Modelo de exploración combinada
- Modelo basado en la casualidad (*«garbage can»* o *papelera*)
- Técnica prospectiva
- Formulación o elaboración de la decisión
- El proceso decisional como un sistema abierto
- Asignación de recursos

TEMAS PARA EL DEBATE

- Puntos en común y puntos divergentes entre los diferentes modelos de análisis y decisión de políticas públicas.
- Modelos de interacción políticos-burócratas.
- El proceso decisional como sistema abierto. Comentar la participación de ciudadanos y otros actores en dicho proceso.

6.5. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L.: *La Hechura de las Políticas Públicas*. Colección Antologías de Políticas Públicas. Vol. II. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México D.F., 1993.
- Aguilar, L.: *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Colección Antologías de Políticas Públicas. Vol. III. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México D.F., 1993.
- Baena Del Aléazar, M.: *Curso de Ciencia de la Administración*. Técnos. Madrid, 2000.
- Eiztoni, A.: «La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones.» En Aguilar, L.: *La Hechura de las Políticas Públicas*. Colección Antologías de Políticas Públicas. Vol. II. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México D.F., 1993. (Original 1967).
- Font, J. (coord.): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel Ciencia Política. Barcelona, 2001.
- Lindblom, Charles E.: *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1991.
- Lipsky, M.: «Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas», en Brugué, Q. y Subirats, J.: *Lecturas de gestión pública*. INAP. Madrid, 1996. (Original 1987).
- Majone, G.: «Los usos del análisis de políticas». En Aguilar, L.: *La Hechura de las Políticas Públicas*. Colección Antologías de Políticas Públicas. Vol. II. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México D.F., 1993. (Original 1978).
- Meny, J., y Thoenig, J.-C.: *Las políticas públicas*. Ed. Ariel Ciencia Política. Barcelona, 1992.
- Pérez Sánchez, M.: *El análisis de las políticas públicas*. Documentos de trabajo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada, 1999.
- Quade, E. S.: *Análisis de formación de decisiones políticas*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1989.
- Subirats, J.: *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Ed. INAP. Madrid, 1989.
- Wildavsky, A. B.: «Presupuestar como un proceso político». En Brugué, Q. y Subirats, J.: *Lecturas de gestión pública*. MAP. Madrid, 1996. (Original 1986).

CAPÍTULO 7 LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: MODELOS ANALÍTICOS Y EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

BELÉN BLÁZQUEZ VILAPLANA

Universidad de Jaén

BELÉN MORATA GARCÍA DE LA PUERTA

Universidad de Granada

INTRODUCCIÓN

La siguiente fase dentro del análisis de las Políticas Públicas es aquella que hace referencia a lo que los autores han denominado como el problema de la implementación o de la implantación. En este capítulo trataremos, por una parte, de acercarnos al conocimiento de qué es la implementación y cuáles son los modelos analíticos que buscan profundizar en su conocimiento y, por otra, al papel que la Administración Pública desempeña en la misma.

Existen numerosos conceptos para identificar esta fase de las políticas públicas, tales como poner en práctica, dirigir, ejecutar, administrar, etc. Entenderemos por implementación, «la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos»; es decir, el espacio que existe entre la política como «declaración de intenciones» y la política como «declaración de resultados», y por tanto, el conjunto de acciones que transforman las intenciones en resultados observables. Para otros autores, la implementación abarca «aquellas acciones efectuadas por individuos —o grupos— públicos y privados con miras a la realización de objetivos previamente decididos».¹ En

1. Yves Meny y Jean-Claude Thoenig *Las Políticas Públicas*. Ariel. Barcelona, 1992, pág. 158.

2. Donald S. van Meter y Carl E. van Horn. «El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual», en Aguilar Villanueva, L. F.: *La implementación de las políticas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México D.F. 1993, pág. 97.

otro sentido, también ha sido definida como la cara opuesta a la evaluación. Es decir «la implantación proporciona la experiencia a la que interroga la evaluación y ésta facilita la inteligencia para dar sentido a lo está sucediendo». Ello sucede una vez que la legislación ha sido promulgada y los fondos asignados. Nos estamos refiriendo al momento del proceso en el cual se transforman los objetivos declarados en propuestas concretas. Es decir, cuando se produce el cumplimiento de una decisión política básica. Según Sabatier y Mazmanian, éstas «se presentan en forma de estatuto, aunque también pueden presentarse en forma de órdenes ejecutivas determinantes o como decisiones de los tribunales»⁴.

Antes de adentrarnos en las distintas aproximaciones teóricas que se han realizado sobre esta materia y en los marcos analíticos que se han propuesto para su conocimiento, nos gustaría referir un dato. En los distintos estudios que existen sobre implementación, no existe un consenso acerca de si esta fase del análisis de las políticas públicas abarca o no a la ejecución. Por tanto, podremos encontrar autores que denominan como implementación o implantación tanto a esta fase propiamente dicha como a aquella que engloba también a la ejecución. En nuestro caso, aun entendiendo la implementación como la planificación y asignación de recursos y la ejecución como la gestión de recursos asignados, incluiremos en la fase de implementación ambos conceptos.

CUESTIONES CLAVE

- ¿Qué es la fase de implementación dentro del análisis de las Políticas Públicas?
- ¿Qué se conoce como el Modelo *Top-down* y como el Modelo *Bottom-up*?
- ¿Qué papel desempeña la Administración Pública en la Implementación de Políticas Públicas?
- ¿Cómo ha evolucionado el papel de la Administración en la implementación de políticas públicas?
- ¿De qué manera interviene la variable territorial en la ejecución de Políticas Públicas?

3. J.L. Pressman y Aaron Wildavsky. *Implementation*. Berkeley University Press. Berkeley. 1973. Estos autores consideran que la implementación es un proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones ajustadas para lograrlos.

4. Paul Sabatier y Daniel Mazmanian. «La implementación de las Políticas Públicas. Un marco de análisis», en Luis F. Aguilar. *La implementación de las políticas*. Miguel Angel Porrúa, México D.F. 1993, pág. 329.

7.1. MODELOS ANALÍTICOS

Cuando comienzan las investigaciones sobre el análisis de las políticas públicas, el estudio de la implementación apenas era objeto de interés por los científicos sociales en general, y por los politólogos en particular. Éstos centraban sus investigaciones en el proceso previo de la formulación y de la toma de decisiones de las políticas públicas que era aparentemente más complejo e interesante. Se consideraba que la implementación, como puesta en marcha de la política, era una cuestión meramente técnica que no merecía consideración especial. Se entendía que era un asunto que únicamente concernía a los burócratas, los cuales sólo ejecutaban las órdenes recibidas desde la cúspide de la organización. Pero esto comienza a cambiar a partir de los años sesenta.

7.1.1. Los orígenes: el modelo *Top-Down*

Los primeros intentos por analizar el proceso de la implementación reciben el nombre de modelo analítico «*Top-Down*»⁵. Éste, también conocido como el modelo de abajo-arriba⁶, considera que existe una separación nítida entre la esfera administrativa y la política en la actividad pública, las cuales se rigen por normas específicas, una relativa a cómo deben actuar los funcionarios y otra relativa a la actividad desplegada por los responsables elegidos mediante votación popular. En este sentido, mientras los políticos toman las decisiones, los burócratas tienen como misión ejecutar la misma o, en el mejor de los casos, deciden cómo ejecutar las decisiones. Ambas esferas se entienden, por tanto, como antagónicas y reflejan una concepción jerárquica y lineal del funcionamiento de las políticas públicas, teniendo como base la teoría clásica de la Administración o modelo racionalista-weberiano. Se presta poca atención al vínculo que existe entre la formulación de la política y su realización, obviando las relaciones formulación-implementación-redefinición. Por tanto, no se busca explicar cómo las decisiones políticas se transforman en servicios públicos, al entender que la orden sobre la cual debía ser la actividad desplegada por los aparatos administrativos se realiza sin ninguna interferencia en el camino.

Una vez dada la orden por los decisores, ésta se obedecía progresivamente hasta llegar a la base donde se encontraban los ejecutores. Considerándose, entre otros factores, que la calidad de estas decisiones eran las que en última instancia iban a determinar el éxito o no de la política pública. Es un modelo basado en una secuen-

5. Existen autores que establecen una separación entre tres generaciones de estudios sobre la implementación. A grandes rasgos, la primera generación correspondería con las primeras investigaciones y la formulación del modelo *top-down*; la segunda con el modelo *bottom-up* y la tercera con aquellas aproximaciones que intentan superar las dos anteriores.

6. Igualmente ha recibido los nombres de modelo administrativo y modelo racional-weberiano.

cia lineal, en la cual se descendía desde el centro hacia la periferia. «Lo alto gobierna por la definición del sentido de los fines, y por el mantenimiento de la autoridad. La base aplica por conformidad a la jerarquía y por apropiación instrumental»⁷.

El punto de partida de este modelo es la existencia de unos objetivos claros que posibiliten el éxito o fracaso de la política que se pone en práctica. Las hipótesis de partida son:

1. Cuanto más claramente se especifiquen los objetivos, más fácil será poner en práctica el programa.
2. La cantidad de recursos de que se dispone. Hay que tener en cuenta elementos tales como: personal adecuado, acceso a la información, capacidad para ejercer la autoridad...
3. Cuanto mejores sean los canales de comunicación entre los distintos órganos afectados, más información se conocerá y más sencilla será la colaboración.
4. La variable ambiental: condiciones económicas, políticas y sociales. Cuanto mayor sea el grado de transformación de estos contextos necesarios para poner en práctica el programa menor será la probabilidad de éxito o rendimiento del programa.

Todas estas variables afectarán no sólo al resultado final del programa sino también a las percepciones de los responsables de la puesta en práctica de la misma. En definitiva, la respuesta que den al problema que la originó. Esta sería la variable final que podríamos denominar «disposición de los implementadores». Este modelo, por tanto, permite ver las diferentes relaciones entre las variables y predecir las dificultades que tendrá el programa en su implementación.

Por tanto, según se desprende de este modelo, el éxito o fracaso de una política pública vendría determinado por la forma en la cual se toman las decisiones y no por cómo estas se ponían en marcha, por cuanto, se entendía que el mismo se producía obedeciendo a los dictados de los políticos. Según este modelo, se puede separar netamente entre la elaboración y la puesta en práctica de las políticas. Y ello sin obviar en su actuación un principio que debía regir toda la actividad de la organización, el principio de eficiencia. Es decir, la búsqueda de la optimización de los recursos y de los resultados.

En este caso, implementar significaría⁸:

- Quien decide le asigna al ejecutor una tarea que está basada en criterios impersonales, técnicos, de competencia y de legalidad.
- La política pública se comunica y confía al ejecutor bajo la forma de interacciones específicas detalladas, procedimientos operacionales y programas de actividad.

7. Ives Meny y Jean- Claude Thoenig *Las Políticas Públicas*. Ariel. Barcelona. 1992, pág. 160.

8. Ives Meny y Jean- Claude Thoenig *Las Políticas Públicas*. Ariel. Barcelona. 1992, pág. 159.

- El ejecutor pone en práctica las instrucciones conforme a los objetivos y las indicaciones dadas por el decisor.

Los problemas de la puesta en práctica en este modelo se centrarían en la coordinación interorganizativa y el control. En última instancia, lo que este modelo hace es exponer las condiciones necesarias para que una puesta en práctica tenga éxito. Empezando por el nivel más alto, el de los decisores, va bajando escalón a escalón jerárquico para decir qué es lo que se espera de los implementadores a cada nivel, de ahí su denominación. Por tanto, si hay una decisión racional, un tipo de administración ideal y no hay conflictos ambientales, los implementadores harán mejor su trabajo y los resultados finales serán mejores.

MODELO TOP-DOWN

- Formulación de políticas que se especifican en objetivos y disposiciones reglamentarias.
- Asignación de recursos.
- Comunicación interorganizativa y capacidad de control basadas en las relaciones jerárquicas.
- Consideración de las condiciones políticas, económicas y sociales.

Este interés por la implementación coincide en el tiempo con los últimos años de la década de los sesenta. Todo ello se producía, además, en un contexto determinado: las decepciones de los programas sociales en Estados Unidos. En esos años comienzan a ponerse en marcha distintas políticas relacionadas con el ámbito social, las cuales fracasan, tales como la «Guerra contra la Pobreza», las «Ciudades Modelo» o los de «Educación Compensatoria»⁹. Dichos programas fueron incapaces de alcanzar los objetivos para los cuales habían sido pensados, mostrando derroches, incumplimientos, efectos imprevistos y contraproducentes, retrasos... y desencadenaron una serie de estudios, que nacieron de «promesas incumplidas» y «esperanzas frustradas» ante los malogrados programas de reforma social¹⁰. Su fin último era conocer por qué leyes que estaban bien estructuradas, pensadas, con financiación y objetivos claros, no habían conseguido resolver los problemas para los que habían surgido. En última instancia, saber ¿qué puede hacer y qué no puede hacer el gobierno?, ¿cuál es el ámbito de factibilidad de la acción gubernamental?

9. Entre los programas que se pusieron en marcha, cabe enumerar los siguientes: Economic Opportunity Act, 1964; Elementary and Secondary Education Act, 1964; Public Works and Economic Development Act, 1965; Housing and Urban Development Act, 1965; Medicare and Medicaid, 1965; Civil Rights Act, 1964; Voting Rights Act, 1965.

10. Luis Aguilar Villanueva *La implementación de las Políticas*. Porrúa Grupo Editorial. México D.F. 1996, pág. 19.

mental?, y ¿por qué no es eficaz en el terreno de lo que razonablemente parece ser accesible?

La razón última de estas aproximaciones derivaba del hecho de que si la calidad de las decisiones era la adecuada, incluso la óptima, pero los objetivos no se habían alcanzado (y por tanto las políticas habían fallado) debía existir un momento que determinara el éxito o no de las políticas públicas no considerado hasta entonces. Este contexto que dio lugar a una serie de investigaciones caracterizadas por el pesimismo de sus planteamientos y la poca esperanza en sus resultados.

Surge en esos momentos un estudio que se convertiría posteriormente en un referente clásico en los análisis de la implementación de políticas públicas, el realizado por Pressman y Wildavsky¹¹. Se analiza la implantación de un programa cuyo objetivo era la generación de empleo para minorías a través del desarrollo económico de las localidades¹². En él se concluye que la implementación no es sólo la puesta en marcha de las decisiones públicas, sino que es un proceso que enlaza objetivos con resultados. Este proceso, además, se caracteriza por la toma de decisiones que en él se realizan. Lo interesante del estudio, es que él mismo abrió el interrogante de cómo era posible un fracaso como este en un programa en el cual se había contado desde el momento de plantearlo con el consenso de los actores implicados, tenía los recursos necesarios y los objetivos claros, cuantificables y concretos. La pregunta era, dónde estaba el fallo que había llevado a que las conclusiones no se terminasen, la financiación se hubieran agotado y los empleos conseguidos fueran escasos. Para algunos autores, «la implementación no debiera estar divorciada de la política. No tiene mucho sentido tener buenas ideas si no pueden ser realizadas (...)». Las dificultades de la implementación deben formar parte de la formulación inicial de la política. La implementación no debe ser concebida como un proceso que sucede después independientemente del diseño¹³.

El problema surgía al no tener en cuenta los efectos de las relaciones intergubernamentales a la hora de ponerlo en marcha. No se habían considerado las posibles negociaciones entre los distintos actores que permiten la implementación de una política pública. La consecuencia de todo ello es el distanciamiento del diseño inicial realizado por los políticos, al deber ir adaptándose desde el plan original hasta el que finalmente se puso en marcha, de acuerdo con las condiciones locales

11. *Implementation*, University of Berkley, 1973 (tiene un subtítulo bastante largo e irónico: Cómo las grandes expectativas de Washington se malograron en Oakland o por qué resulta asombroso que los programas federales funcionen. Saga de la oficina de Administración del Desarrollo Económico, narrada por dos observadores compasivos que desean reconstruir la moral sobre la base de esperanzas frustradas).

12. En el momento de llevar a cabo su estudio, habían pasado cuatro de los seis años que se habían programado para su realización, se habían gastado seis de los 23 millones de dólares con los que se contaban y se habían generado unos 60 puestos de trabajo. Se basó en la revisión del experimento de Oakland (1966-1970)

13. J. Pressman y Aaron Wildavsky *Implementation*. University of Berkley, Berkley, 1973, pág. 143.

y con los intereses de los distintos participantes. Se cuestionó, por tanto, la perspectiva economicista, en la cual se había basado hasta el momento la toma de decisión de las políticas públicas, cuyo máximo exponente fue el Presupuesto por Programas (PBS.) puesto en marcha en 1965 por el gobierno federal norteamericano¹⁴. Se había obviado la importancia que tenía en las políticas públicas lo que se catalogó como la complejidad de la acción conjunta¹⁵. Puesto que lo que sucedía en la base de esta organización era mucho más complejo de lo que se pensaba en los niveles superiores de la organización¹⁶. Los escalones más bajos de la ejecución tienen una lógica de acción propia, esto es, la base es activa, debido en muchas ocasiones a estrategias de poder o presiones jerárquicas. La verdadera transformación de los objetivos a acciones concretas ocurre a nivel local y los funcionarios encargados de aplicar estas acciones pueden cambiar las mismas en diferentes direcciones.

CRÍTICA AL MODELO TOP-DOWN

- La base es activa
- Los programas nunca son perfectos
- Los objetivos casi siempre son múltiples, contradictorios o ambiguos
- Las administraciones no son transparentes ni racionales

La respuesta fue abogar por profundizar, por un lado, en la interdependencia entre el diseño y la implementación de la política y, por otro, en la búsqueda de simplicidad en el diseño. No se buscaba construir una teoría, sino proveer de una serie de claras indicaciones sobre los elementos claves, que debían incluirse en los modelos alternativos que se estaban realizando para el conocimiento del proceso de implementación y, sobre todo, superar los problemas a los que se estaban enfrentan-

14. Según D. Van Meter y Carl Van Horn, «este concentraba la atención e la selección de los métodos más adecuados para lograr los objetivos y metas previamente establecidos al poner el mayor énfasis en las decisiones de la cúpula del gobierno, en detrimento de los peñados inferiores de la jerarquía». Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn. «El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual», en Luis F. Aguilar Villanueva *La implementación de las políticas*. 1993, pág. 103.

15. Lo que en última instancia demuestra era que cuanto mayor era el número de actores que intervenían en el proceso de implantación, menores eran las probabilidades de que el diseño inicial fuera el que finalmente se llevara a cabo. Por tanto, a mayor complejidad, mayor dificultad para gestionar conjuntamente.

16. Según Yves Meny y Jean-Claude Thoenig, en la «base se desarrolla una vida compleja que no tiene que ver con la racionalidad a que la cúspide pretende atenerse, hecha de juegos de influencia y de negociaciones en torno a la aplicación de las normas y de los procedimientos (...)» A su manera la base es activa. Escapa a las órdenes y al control» en Yves Meny y Jean-Claude Thoenig *Las Políticas Públicas*. Ariel. Barcelona. 1992, pág. 161.

do. En esta primera aproximación al estudio de la implementación de las políticas públicas, parecía haberse olvidado la complejidad de las organizaciones en las cuales las mismas se realizaban las políticas.

En este momento surge también las aportaciones de otro de los autores clásicos en el análisis de la implementación de políticas públicas: los «juegos» de E. Bardach¹⁷. Al cual se debe el estudio de la implementación como un proceso de ensamblaje, es decir, como el resultado de la combinación de distintos elementos, tales como recursos humanos, financieros, normas, decisiones y capacidades administrativas, que se encuentran en diferentes manos.

Nos encontraríamos ante un proceso de carácter político definido por el «manipular de muchos autores semiautónomos, cada uno de los cuales intentan tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les den el control». La implementación nunca podrá llevarse a cabo por un único actor, por cuanto este no maneja todos los recursos que son necesarios «ensamblar».

Los hechos habían demostrado el fracaso explicativo del primer modelo analítico, dando lugar a modelos alternativos¹⁸. En el momento que comienzan a buscarse alternativas a los estudios que se basaban en la teoría o el modelo «clásico» de la Administración, se abrió una caja de Pandora que ya no era fácil de cerrar¹⁹. Aparecieron una serie de estudios que incidieron en el llamado «The missing link» en el proceso de implementación de la política pública, en general y de la política social en particular.

7.1.2. Modelo Botton-Up

Surge tras la incapacidad del anterior modelo para dar explicación a los fracasos de las políticas públicas. Se inicia avalado por numerosos estudios de caso, en los cuales se analizaron los comportamientos reales que adoptaban los escalones de ejecución en la base de los servicios públicos. Entendiendo implementación como el momento en el cual la organización pública encargada de distribuir los bienes y servicios de una política pública concreta entraba en contacto con el ciudadano. La base de la pirámide jerárquica de una organización no es simplemente un espectador, sino que es activa, es decir, puede —y de hecho lo hace— escapar a las órdenes

17. Eugene Bardach. *The implementation Game*. MITT Press, Cambridge. 1977.

18. Según Meny, «el enfoque (top-down) parece creíble. Las instituciones administrativas de los Estados modernos están edificadas sobre estas premisas. Es también intelectualmente elegante. En fin, en un mundo ideal, provee la solución a la gestión de la intendencia diaria» en Ives Meny y Jean-Claude Thoenig *Las Políticas Públicas*. Ariel. Barcelona. 1992. pág. 160.

19. Robert Nakamura y F. Smallwood. *The politics of Policy Implementation*. S.I.s Press. New York. 1980.

y al control de las instancias más elevadas. Se da con ello un problema de coordinación y de control dentro de esta fase del análisis de las políticas públicas.

Son los funcionarios que están en contacto directo con la ciudadanía, los que acaban interpretando y adaptando las decisiones tomadas por los políticos. Es decir, los ciudadanos reclamarían servicios que serían prestados por funcionarios que no tienen nada que ver con la formulación de la decisión que acarrea dicha prestación. Estos deben hacer frente a objetivos no muy precisos, y a problemas en el diseño de la implantación. Es un modelo que recuerda que son los funcionarios los que deben transformar las decisiones en hechos efectivos. Este modelo es conocido como modelo *Botton-Up*²⁰ o en traducción castellana «abajo-arriba».

El modelo abajo-arriba, centra los problemas de la implementación en los ajustes que deben realizar los funcionarios de ventanilla para adaptar las decisiones primigenias a las necesidades, características y contextos locales²¹. Este momento es «la continuación de la lucha política bajo formas específicas»²². El proceso ya no será lineal y unidireccional como en el modelo anterior, sino más bien circular, donde caben las relaciones recíprocas de poder y de negociación. En este caso, la decisión jamás está totalmente tomada o cerrada. La ejecución, por tanto, tiene una dinámica propia y no es ya una mera puesta en práctica de las decisiones a través de la obediencia.

Este modelo cuestiona el que los decisores ejerzan una influencia determinante en la implementación. También cuestiona el que: una jerarquía clara de autoridad, unas responsabilidades bien definidas y unos objetivos claros deben dar necesariamente buenos resultados en la política a implementar.

La lógica de este modelo es partir del nivel más bajo en la ejecución de las políticas, subiendo poco a poco preguntando en cada nivel: ¿qué puede hacer cada nivel administrativo u organizativo para transformar la situación que dio lugar al problema y qué recursos necesitarán para hacerlo? Así se pueden saber cuáles con los recursos necesarios para cada una de las unidades administrativas referidas, en busca del éxito de la política.

20. La argumentación a favor de este enfoque tiene su origen en las aportaciones de Michael Lipsky («Street Level Bureaucracy» S.L.B) a partir de los estudios que realiza sobre educación especial para niños con dificultades físicas, emocionales o mentales. Al considerar que son los «burócratas al nivel de la calle» los verdaderos *policymakers*.

21. En este sentido, uno de los trabajos más importantes llevados a cabo en los años setenta, fue el de Martha Derthick, *New Towns In-Town. Why a federal program failed?* Cuya tesis se basaba en que el fracaso de los programas se debía a la limitada capacidad que tenía el gobierno federal para influir en las acciones de los gobiernos locales y en su tendencia a proyectar metas ideales. Otros estudios demostraron los fracasos que se estaban teniendo en la implementación de programas tales como el de Daniel Moynihan. *Maximum Feasible Misunderstanding*. Jerome Murphy. *Title I or ESEA and Beryl Rudin. Implementation, Change, and the Federal Bureaucracy*.

22. Según Meny y Thoenig, «La ambigüedad de los textos y la flexibilidad de las disposiciones extienden el juego político hasta el ejecutor (...) De hecho, el decisor descarga sobre el ejecutor una parte del trabajo político propiamente dicho». Ives Meny y Jean-Claude Thoenig *Las Políticas Públicas*. Ariel. Barcelona. 1992. pág. 166.

A diferencia del modelo anterior, en vez de que los administradores ayuden a los decisores a poner en práctica lo que ellos han pensando, los decisores piensan en ayudar a los administradores a solucionar los problemas con los que se encuentran a través de una política. Así, los decisores no tienen por qué comprender al principio la totalidad del problema, que a veces se les escapa de las manos por falta de información. Más que resolver el problema, los decisores tienen que saber dónde y cómo asignar los recursos para hacerlo. En este sentido, el control delegado es más eficiente que el control jerárquico.

Se resalta la importancia del contexto institucional, lo que podríamos denominar «*institucional setting*», como el determinante del desarrollo y resultado de una política, por cuanto el problema de la implementación no se deriva sólo del diseño de la misma, sino que es producto de su relación con el referido contexto.

Dentro de las aportaciones de los estudios, que algunos autores han denominado como de segunda generación, destacan aquellas que proponen estudiar las organizaciones para poder comprender cómo se lleva a cabo la implementación, porque son éstas las que en última instancia realizan la implementación de las políticas. «Sólo si comprendemos cómo trabajan las organizaciones, podremos entender cómo es que las políticas son moldeadas a través del proceso de implementación»²³. En este sentido, como ejercicio de elaboración teórica, se propone realizar cuatro modelos de organizaciones, los cuales contienen una explicación de sentido común respecto a los fracasos en la implementación, a saber:

1. Administración de sistema
2. Proceso burocrático
3. Desarrollo organizacional
4. Conflicto y negociación

MODELO BOTTOM-UP

- Planteamiento concreto de la conducta que ocasiona la intervención de la política. Identificación y descripción del problema
- Descripción del conjunto de operaciones organizativas que afectaran la conducta o situación
- Descripción del efecto que se espera de estas operaciones
- Descripción del efecto para cada nivel de estas operaciones, es decir, el efecto que se espera que tendrá las acciones de cada nivel en la situación o conducta problemática
- Identificación de los recursos requeridos para lograr ese efecto.

23. Richard F. Elmore. «Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales», en Luis F. Aguilar Villanueva *La implementación de las Políticas*. Porrúa Grupo Editorial. México D.F. 1993, pág. 190. Este autor utiliza los conceptos de «forward mapping» y «backward mapping» para hacer referencia a los dos modelos analíticos comentados en el texto.

7.2. HACIA UNA SUPERACIÓN DE LOS DOS MODELOS ANTERIORES: LA NECESIDAD DE UNA TEORÍA GENERAL DE LA IMPLEMENTACIÓN

Además de los dos modelos analíticos mencionados, existen desde finales de los años setenta, distintas aportaciones teóricas que han intentado dar contenido a la fase de la implementación de las políticas públicas, buscando respuestas a los distintos interrogantes que se iban planteando.

Existen muchas descripciones y pocas prescripciones en el campo del análisis de la implementación, ya que la mayor parte de los estudios que se han realizado, sobre todo en los primeros tiempos, fueron estudios de caso. Estos trabajos, sin embargo, ni siquiera aportaban recomendaciones útiles a quienes iban a ser responsables de su elaboración. La necesidad de nuevos estudios se basan en «la investigación sistemática de la implementación – es decir, el «eslabón perdido» entre los insumos y los resultados de las políticas – para que pueda proporcionar a quienes las elaboran recomendaciones más directas, más útiles y con mayores perspectivas de aplicación inmediata»²⁴.

En este sentido, ha surgido lo que se conoce como la tercera generación de estudios, que postulan la no necesaria elección entre un modelo u otro, *top-down* frente a *bottom-up*, sino que ambos podrían ser aplicados en la explicación del proceso de implementación, es decir, deberían integrar el macro mundo de los decisores con el micro mundo de los implementadores individuales. Esta tercera generación, plantea la necesidad de tener en cuenta la comparación, el aspecto diacrónico de los análisis y los distintos tipos de políticas analizados en los futuros estudios que se fueran a realizar. Buscando de este modo la elaboración de modelos del proceso de implementación para corregir los defectos y obstáculos de las aportaciones anteriores, o bien como otros autores plantean, la realización de una teoría empírica de la implementación. Por cuanto, no existe hasta el momento una teoría general que tenga el consenso de los académicos.

En este sentido, los estudios recientes han llegado a la conclusión de que existen tres impedimentos para un mayor desarrollo de las investigaciones en el campo de la implementación, éstos serían:

- El pluralismo teórico: no existe un acuerdo acerca de qué teoría utilizar para el estudio de la implementación. De ahí que se sigan utilizando diversas aproximaciones teóricas y usando diferentes variables. En la actualidad es imposible saber qué variables podrán ser las más importantes y bajo qué circunstancias.
- La natural limitación de los estudios de implementación: haciendo referencia a la severidad bajo la cual se ha restringido en algunos aspectos este tipo de estudios. Así, se ha hecho con relación al tiempo, al número, en el tipo de

24. Paul Berman. «El estudio de la macro y la micro-implementación», en Luis Aguilar Villanueva *La implementación de las Políticas*. Porrúa Grupo Editorial. México D.F. 1993, pág. 282.

política investigada, en la definición del concepto de implementación y en los métodos o modelos analíticos utilizados.

- La falta de suma de conocimientos: éste se menciona como uno de los rasgos distintivos de la mayoría de los investigadores norteamericanos de la implementación, que han tendido a ignorar los avances que se han realizado fuera de sus fronteras, especialmente las aportaciones europeas; pero, sin olvidar tampoco, las realizadas por la primera y segunda generación de estudios.

Además, se plantea la siguiente lista de propuestas para avanzar en el estado actual del campo de la investigación²⁵:

1. El avance en los estudios sobre algunas de las variables en las cuales existe un acuerdo implícito acerca de la necesidad de su análisis: características de las políticas, los recursos, la actitud de los responsables...
2. La necesidad de realizar estudios de verificación y desarrollo de algunos temas que se encuentran aún en estado embrionario.
3. Esfuerzos para desarrollar las virtudes de las perspectivas teóricas divergentes.
4. Transformar en recomendaciones razonables y coherentes las propuestas incompatibles, que emanan de los proyectos de investigación diseñados aparentemente desde perspectivas similares.
5. Rediseñar vínculos y elaborar comparaciones entre los diferentes campos de las ciencias sociales.
6. Realización de estudios por los funcionarios públicos sobre la puesta en marcha de sus tareas diarias.

Así, los decisores y los gestores deberían utilizar el conocimiento generado por la tercera generación de estudios de implementación para diseñar y rediseñar políticas así como para lograr su aplicabilidad práctica.

7.3. EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En este epígrafe vamos a estudiar cuál es el papel de la Administración pública en el proceso de implementación de las políticas públicas. Para ello, debemos tener en cuenta cuáles son los recursos específicos de la Administración que, en la actualidad, le permiten ejercer un protagonismo mayor del que parecía previsto en épocas anteriores.

25. Lawrence J. O'Toole. «Recomendaciones prácticas par la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo», en Luís F. Aguilera. *La implementación de las Políticas*. Porrúa Grupo Editorial. México D.F. 1993, pág. 456.

Aunque formalmente la Administración Pública sigue teniendo la consideración de una organización dependiente del poder político, el papel y, concretamente, los medios con los que cuenta la Administración no pueden considerarse de importancia residual respecto de la decisión política. Ésta está condicionada por la realidad del aparato administrativo, por su personal —especialmente el directivo— y por las conexiones formales e informales con las organizaciones externas.

Es importante señalar que, aunque en la fase de implementación el peso de la Administración es mayor, la intervención de ésta se produce en todas y cada una de las fases de las políticas públicas, lo que podría originar la reconsideración de la misma decisión. En realidad, la decisión política está influida de manera permanente por la viabilidad de las políticas, en función de la realidad administrativa y de sus intereses.

Ello no significa que el poder de la Administración sea tal que desvirtúe la decisión política. Sin embargo, el político deberá considerar ante todo los medios y la manera en que éstos deben articularse. Podríamos decir que el posible conflicto entre los intereses de los ciudadanos (recogidos por el político) y los propios intereses burocráticos deben ser conciliados con el ejercicio del liderazgo político sobre la Administración, de manera que ésta sirva como medio para cumplir el verdadero fin del poder político, que es la vertebración e integración social.²⁶

7.3.1. Cambio de modelo en la Administración Pública

El papel que en estos momentos desempeña la Administración en el proceso de implementación de las políticas públicas, debe encuadrarse en el actual modelo de bienestar, que se caracteriza por el desarrollo del intervencionismo estatal y la consolidación del Estado de partidos. En este sistema, las demandas de los ciudadanos (expresadas a través de las urnas) son recogidas por los partidos en sus ofertas electorales y concretadas en un programa de gobierno, en cuyas líneas de actuación establece las respuestas públicas a las necesidades de los ciudadanos y que serán canalizadas a la acción pública de la Administración.

En consecuencia, la Administración Pública actúa como elemento de comunicación entre el Estado y la sociedad. Sin embargo, la evolución que ha sufrido el modelo de Estado ha ido paralela al cambio de rol que se ha producido en la Administración y que, en términos generales, puede sintetizarse en la obtención de mayores cuotas de autonomía funcional; desde una Administración mecánica (weberiana), a su posición clave dentro del sistema político como centro decisional en el que actúan los grupos y en el que las decisiones políticas adquieren su viabilidad. En ella se generan múltiples nexos de comunicación en un momento, además, en el que las relaciones intergubernamentales parecen alcanzar una importancia creciente

26. Edward Page *Political Authority and Bureaucratic power: a comparative analysis*. Harvester-Wheatsheaf, New York, 1988.

y que se concretan en los mecanismos de cooperación, especialmente debidos a las situaciones de concurrencia competencial.

La concepción tradicional de la Administración, propia de un Estado liberal, ha sido denominada por algunos autores como *Administración condicional*²⁷ o *burocracia maquina*²⁸ y hace referencia a una Administración mecanicista y repetitiva, perfectamente ajustada a las directrices de racionalidad legal. Esta visión weberiana de la Administración se basa en la precisión y en la falta de ambigüedad, que evita tensiones o costes distorsionados. Sin embargo, también es una Administración que simplemente implementa las líneas de programación del poder político, sin capacidad suficiente como para detectar de manera autónoma las demandas ni establecer respuestas públicas o estrategias de actuación. Al mismo tiempo esta posición mecanicista, o meramente instrumental, que exige al funcionario que ejecute dentro de la lógica legal -de manera rutinaria- aleja del mismo toda clase de responsabilidad pública de su actuación: el papel de la Administración está totalmente subordinado al poder político y, en consecuencia, sólo se podría hablar de responsabilidad política de la actuación pública. Existe una clara distinción entre la cúpula decisional y el ámbito de aplicación, en el que la burocracia actúa de manera ciega e indiferente (siguiendo un proceso formalizado) para lograr el cumplimiento de los objetivos fijados por la decisión política.

Ahora bien, esta posición neutral de la Administración ha experimentado un cambio paralelo a la evolución del Estado. El desarrollo del intervencionismo unido al desarrollo y creciente complejidad de la acción pública -especialmente desde finales del último tercio del siglo XX- han transformado tanto al papel que debe desarrollar la Administración como al marco institucional en el que ésta debe operar. En esta evolución han influido dos tipos de factores, que los podríamos considerar de carácter externo e interno.

En primer lugar, de carácter externo, influye el cambio de sistema político acaecido en España después de la Constitución española de 1978, así como el ingreso de España en la Unión Europea. Por una parte, la creación del Estado de las autonomías ha dado lugar a la emergencia de múltiples centros de decisión política que obligan al Estado central -en el que debía operar la Administración- a mantener relaciones con los nuevos gobiernos subnacionales, así como a crear instancias de cooperación y participación de los mismos. En este sentido, las políticas públicas vienen precisamente a unir lo que las Constituciones separan²⁹. Por otra parte, la integración española en la Unión Europea ha transformado el concepto de poder estatal, entendido como poder soberano, al desplazar los centros de decisión a

Bruselas. Ahora, la Unión Europea es un actor más a considerar en la red de relaciones intergubernamentales; un actor, además, con vocación de formular políticas equilibradas de los Estados miembros.

En segundo lugar, de carácter interno, la llamada crisis del Estado de Bienestar ha sido otro de los factores del cambio operado. En términos generales, la creciente demanda de necesidades sociales ha desbordado la capacidad del Estado central para dar respuestas públicas satisfactorias. El poder político, con una Administración unitaria y racional, incapaz de atender al conjunto de demandas dispersas y heterogéneas, tiene que acudir a las Administraciones de los gobiernos subnacionales y a dar un nuevo protagonismo al sector privado y a los grupos de interés, en su necesidad de «servir al interés general»³⁰.

En esta nueva situación, sin embargo, la Administración pública tiene un mayor margen de autonomía frente a la esfera política, entre otras razones porque, aunque sigue existiendo una dependencia formal de la Administración Pública frente al ejecutivo, la concepción jerárquica y piramidal del Estado ha evolucionado frente a una realidad compleja y participativa, que es incompatible con una visión vertical del sistema.

A pesar de ello, dentro de este marco de nuevas relaciones entre la política y la Administración, sigue existiendo el problema de no quedar claras las fronteras entre ambas, especialmente en las áreas directivas: la viabilidad de las políticas y la propia actuación de la Administración deben desarrollarse en un adecuado marco de gestión y comunicación con la esfera política, en un contexto de democracia plural. Ello produce dos efectos principales. En primer lugar, la Administración debe ser igualmente eficaz con indiferencia del color político del gobierno. En segundo lugar, debe ser capaz de generar foros de cooperación y coordinación, en el marco de las relaciones intergubernamentales y especialmente en sistemas políticos como el nuestro, en el que el Gobierno de la Nación y el de las Comunidades autónomas no tienen por qué coincidir políticamente³¹. Claro está que ello corre el riesgo de derivar las relaciones de cooperación en procesos de conflictividad, máxime cuando no existen modelos formalizados de referencia al que ajustar las pautas de actuación.

LOS FACTORES que han contribuido al cambio de papeles de la Administración Pública, en la actualidad, han sido: el cambio del sistema político, el ingreso de España en la Unión Europea y la crisis del Estado de Bienestar.

30. Ricard Gomá y Joan Subirats *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de Gobierno*. Ariel, Barcelona, 1998.

27. Antonio Porras y Manuel Zafra *El marco jurídico institucional de la acción pública*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla, 2001, pág. 28.

28. Mayntz Renate *Sociología de la Administración Pública*. Alianza. Madrid, 1985, pág. 115.

29. Robert Agranoff «Relaciones Intergubernamentales en Estado de las Autonomías». *Política y Sociedad*, nº 13, 1992.

7.3.2. El papel de la Administración en la implementación de Políticas Públicas

Como hemos señalado, aunque la Administración interviene en todas las fases de las políticas públicas, es en la fase de la implementación en la que tiene un mayor protagonismo. De hecho, la implementación de las políticas queda completamente en manos de los profesionales. En esta fase, además, la burocracia tiene un cierto margen de autonomía en la concreción de las políticas públicas pues en la relación política-administración aparecen ámbitos dentro de los cuales la burocracia ejerce un papel propio de la mediación política, haciendo valer sus propios intereses.

La importancia de la Administración en esta fase viene condicionada por el control de los recursos que posee la burocracia, unido al hecho de que ya ha desempeñado un papel determinante en la interacción con los grupos sociales y el poder político en la toma de decisiones³¹. Tales recursos son: el control sobre la información y su misma competencia profesional; la red de contactos formales e informales que desde los distintos servicios de la Administración se mantienen con el exterior de la misma y con la cúpula decisional; la permanente posición de los burócratas en la estructura de diseño e implementación de las políticas públicas y, finalmente, su teórica posición «apartidista»³².

La permanencia de los burócratas en el aparato administrativo dota a los mismos, sin lugar a dudas, de una competencia profesional y de un conocimiento elevado sobre la vertebración y la cohesión social. Dicha estabilidad y el que las relaciones entre los grupos y el poder se produzcan en su mayoría en el seno de la Administración, les permiten conocer en profundidad cómo lograr dicha vertebración e interacción que es, en definitiva, el objetivo final de las políticas públicas. Ello significa que existe una correspondencia entre los conocimientos profesionales de la burocracia y la competencia respecto a la zona que les corresponden en la organización. Tal es así que, en la práctica, cada grupo burocrático se apropia de dicha zona «patrimonializando la organización estatal»³³.

Es cierto que el dominio de la información, incluso de la experiencia, no pertenece en exclusiva a la Administración, pero es verdad que aquélla procede de las redes informativas y de influencia que ha ido generando como consecuencia de la estabilidad y permanencia. En algunos casos, la información suministrada por la

31. Antonio Porras y Manuel Zafrá *El marco jurídico institucional de la acción pública*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2001.

32. Para Baena, el papel de la Administración consiste en ser un sujeto social que mantiene relaciones a todos los niveles, un elemento que reconduce las relaciones a un sistema, el centro (o un elemento del centro) que mantiene la cohesión de la sociedad y donde se adoptan decisiones innovadoras. Mariano Baena *Curso De Ciencia de la Administración*. Tecnos. Madrid. 2000.

33. Joan Subirats. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. MAP. Madrid. 1989.

34. Eduardo García de Enterría *La Administración española: estudios de ciencia administrativa*. Alianza. Madrid. 1985.

Administración puede condicionar desde el principio la decisión tomada³⁵. A su vez, la red tejida de contactos formales e informales contribuye a su estabilidad en la estructura administrativa.

Finalmente la burocracia está formalmente separada del poder político. Su teórica posición «apolítica» o «apartidista» la coloca en una situación neutral, de exclusiva consideración técnica o experta, ajena a la necesidad de mantener satisfecho al electorado, con el único objetivo de conseguir los fines constitucionales de la Administración.

RECURSOS DE LA BUROCRACIA:

- la información
- su competencia profesional
- la red de contactos formales e informales que maneja
- su posición permanente en la estructura de diseño e implementación de políticas públicas
- su teórica situación neutral o «apartidista»

En consecuencia, en la fase de implementación compete a la burocracia ejecutar las decisiones políticas tomadas previamente, lo que significa asegurar que tales decisiones sean cumplidas según sus previsiones iniciales. Para ello es necesario hacer una previsión clara sobre cómo se emplearán los recursos para alcanzar los objetivos³⁶. Algunos autores, sin embargo, distinguen dentro de la implementación, la planificación estratégica de la ejecución puesto que, dentro de la Administración, los sujetos que planifican y los que ejecutan pertenecen a colectivos diferentes³⁷. En sentido estricto, la planificación consiste en decidir cuáles serán los recursos necesarios para la ejecución y conseguir que los que materialmente ejecutarán la decisión los tengan a su disposición (asignación de recursos).

La decisión política y la planificación estratégica, aunque formalmente separadas en el análisis de políticas públicas, deben entenderse como fases interrelacionadas o vinculadas, pues la primera condiciona a la implementación y ésta última influye claramente en la ejecución³⁸. En este sentido hay que recordar que una vez que se

35. Brian Hogwood y Guy Peters. *The Pathology of Public Policy*. Clarendon Press. Oxford. 1985

36. Les Metcalfe. «Análisis de las políticas públicas: el arte de lo factible». *Documentación administrativa*, nº 224-225. 1990-1991.

37. Mariano Baena. *Curso de Ciencia de la Administración*. Tecnos. Madrid. 2000. en este mismo sentido Gloria Regonini. «El estudio de las políticas públicas». *Documentación Administrativa*, nº 224-225. 1990-1991.

38. Dennis Palumbo y Donald Calista. *Implementation and the Policy Process: opening up the black box*. Greenwood Press. New York. 1990.

ha formulado la decisión política, en la que normal e informalmente ha intervenido la burocracia, la decisión vuelve otra vez a ésta para que haga las gestiones necesarias dirigidas a su ejecución.

DENTRO DE LA IMPLEMENTACIÓN, algunos autores distinguen entre planificación estratégica y ejecución propiamente dicha. La primera consiste en decidir cuáles serán los recursos necesarios para la ejecución. La segunda consiste en llevar a cabo materialmente la decisión. Sin embargo, aunque ambas fases se desarrollan por distintos sujetos dentro de la organización, se consideran que son fases interrelacionadas o vinculadas.

Sin embargo, es posible que las decisiones formuladas sean vagas, genéricas o imprecisas. El papel de la burocracia en la fase de toma de decisiones es el de asesorar en el análisis de las posibles alternativas y consecuencias que podrían derivarse de la decisión, aunque hay que contar también con las presiones o incidencias de otros actores participantes. Por ello no es infrecuente que las políticas establezcan unos objetivos demasiado ambiguos (incluso a veces contradictorios) que obliguen a la burocracia a decidir por su cuenta en la fase de implementación. Pero aún en tales casos esto no tiene por qué ser considerado como algo negativo sino que afecta positivamente a la obtención de resultados.

La tarea de asignación de recursos se verá favorecida en el caso de que, en el mismo proceso de decisión, los mismos hayan sido previstos de antemano. Esto suele ocurrir respecto al diseño de la organización así como del proceso de gestión. Además, dicha previsión fortalece o respalda la función de asignación frente a los que tendrán que ejecutar materialmente la decisión. Si no fue así, si la decisión tomada no fija claramente los objetivos, la labor de los burócratas se complica, especialmente cuando se introduce la variable territorial. Como hemos dicho anteriormente, en los Estados políticamente descentralizados como el nuestro, hay decisiones que son adoptadas desde el centro (y no siempre con la participación de los gobiernos subnacionales) que deben ser implementados por los mismos o, en todo caso ejecutadas³⁹.

En cualquiera de los casos descritos anteriormente la burocracia controla la previsión sobre los recursos o factores administrativos así como la obtención y asignación⁴⁰. Todo ello se concreta en la preparación de Anteproyectos de Ley, con la introducción de precisiones técnicas, en la preparación de los Reglamentos, en su

39. Especialmente esto se produce en la toma de decisiones ante la Unión Europea puesto que, si bien es cierto que las Comunidades Autónomas están representadas a través de las Conferencias Sectoriales, no siempre participan en la fase decisiva de todas las políticas.

40. Este poder es legítimo, si bien dicha legitimidad es de menor rango que la de los políticos, que emana directamente de las urnas.

capacidad para dictar determinados actos de poder, etc. Finalmente, puesto que el político confía al burócrata que determine las posibles alternativas existentes, puede producirse lo que algunos autores denominan como el veto decisorio, en virtud del cual queda en manos del burócrata cuáles son las alternativas que presenta y cuáles son las que omite, en la defensa de intereses corporativos o incluso personales. Igualmente, puede propiciar un veto paralizante, demorando o paralizando indefinidamente la aplicación de las decisiones⁴¹.

Toda esta exposición podría llevar a pensar en el poder desmesurado de la burocracia en el proceso de implementación de políticas públicas. A este respecto habría que hacer algunas consideraciones. En primer lugar, el control sobre los recursos no supone un dominio total de los mismos. Las normas de la organización establecen sistemas de control interno y atribuyen competencia en esta materia, para toda la organización, a determinados grupos. En segundo lugar, aún admitiendo que políticos y burócratas tienen sus propios intereses y establecen relaciones clientelares, o de otro tipo, con los grupos y que no tienen por qué coincidir, la viabilidad de las políticas depende de la obtención de la participación y el consenso de la burocracia implementadora⁴²; depende también de la capacidad de la dirección política de un buen ejercicio del liderazgo.

Por último hay que considerar que la implementación de las políticas públicas no puede plantearse como una "guerra" a dos bandas, entre políticos y burócratas. Algunos autores señalan que ni siquiera es a tres bandas -políticos, burócratas y grupos de interés-. La realidad puede ser mucho más compleja que todo esto, y la confluencia de distintos actores en el proceso crea un entramado o red de actores de todo tipo que supone intercambios, presiones y negociación de una variada naturaleza, difícil de encausar en una realidad estática o lineal.

LA IMPLEMENTACIÓN no puede considerarse como un proceso que afecta únicamente a políticos y burócratas. La confluencia de distintos actores crea un entramado de intercambios, presiones y negociación de muy distinta naturaleza.

CONCEPTOS BÁSICOS

- Implementación
- Modelo Bottom-up
- Modelo Top-Down

41. Mariano Baena. *Curso De Ciencia de la Administración*. Tecnos. Madrid. 2000

42. Joan Subirats «Consideraciones político-administrativas sobre la puesta en práctica de las políticas públicas». *Autonomies. Revista Catalana de Prei Publice*, nº 9, 1988.

- Recursos de la burocracia
- Planificación y asignación de recursos
- Gestión de recursos

TEMAS PARA EL DEBATE
<ul style="list-style-type: none"> • Ejemplifica la implementación de la política contra la violencia de género mediante el modelo top-down y mediante el modelo bottom-up. • Busca un caso en el que la decisión política sea tomada por el Estado central, con o sin participación de los gobiernos subnacionales, y la ejecución corresponda a estos últimos. • Delimitar dentro de la Administración pública el ámbito de la planificación estratégica y el ámbito de la ejecución propiamente dicha.

7.4 BIBLIOGRAFÍA

Básica

- Aguilar Villanueva, Luis F. La implementación de las Políticas Públicas. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México D.F. 1993.
- Bardach, E. The Implementation Game. What happens After a Bill Becomes a Law. MIT Press, Cambridge. 1977.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. Implementation. Berkley. C.A. University of California Press. 1973.
- Subirats, Joan. Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. Ministerio de Administraciones públicas. Madrid. 1989.
- Subirats, Joan. "Consideraciones político-administrativas sobre la puesta en práctica de las políticas públicas". Autonomías. Revista Catalana de Pret Public, nº 9. 1988

Complementaria

- Agranoff, R. "Relaciones intergubernamentales y Estado de las Autonomías". Política y Sociedad, nº 13. 1992.
- Anderson, J.E. Public Policy-Making. Praeger Publishers. New York. Washington. 1975.
- Buena, M. Curso De Ciencia de la Administración. Tecnos. Madrid. 2000.
- Bañón, R. y Carrillo, E. (comps). La nueva administración pública. Alianza. 1997.
- Bardach, E. Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica. México: CIDE / Miguel Ángel Porrúa. 1998.
- Brewer, G. y DeLeon P. The foundations of Policy Analysis. The Dorsey Press. Homewood Illinois. 1983.
- Gomá, R. y Subirats, J. Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de Gobierno. Ariel. Barcelona. 1998.

- Guerrero, O. "Los usos del análisis de implementación de políticas públicas", Gestión y Políticas Públicas. Vol III, nº 1, México, 1994.
- Lyons, M., y Taylor Fitz-Gibbon, C. How to Measure Program Implementation. Sage Publications. London. 1978.
- Majone, G. y Wildavsky, A. "Implementation as evolution", en Policy Studies Review Annual Vol. 2, 1978.
- Meny, Y. y Thoenig, J. C. (versión española a cargo de Francisco Morata). Las Políticas Públicas. Ariel. Barcelona. 1992.
- Metcalfe, L. "Análisis de las políticas públicas: el arte de lo factible". Documentación Administrativa, nº 224-225, 1990-1991.
- Nakamura, R. y Samlwood, F. The politics of Policy implementation. St. Martin's Press. New York. 1980.
- Olmeda, J. A. y Parrado, S. Ciencia de la Administración. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid. 1999.
- O'Toole, L. "Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo", en Aguilar L.F. La implementación de las Políticas. Porrúa Grupo Editorial. México D.F. 1993. (Original: "Policy recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field" en Journal of Public Policy, Vol.9, Nº1, 1989).
- Page, E. Political Authority and Bureaucratic power: a comparative analysis. Harvester-Wheatsheaf. New York. 1988.
- Palumbo, D. y Calista, D. Implementation and the Policy Process: opening up the black box. Greenwood Press. New York. 1990.
- Regonini, G. "El estudio de las Políticas Públicas" en Documentación Administrativa, nº 224-225. 1990/91.
- Sabatier, P. "Top-Down and Bottom-up approaches to implementation research" en Hill, M (ed). The policy Process. A reader. Ed. Harvester-Wheatsheaf. 1993.
- Sabatier, P. Theories of the Policy Process. Boulder: Westview Press. 1999.
- Van Meter, D. y Van Horn, Carl. "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual" en Aguilar Villanueva, Luis F. La implementación de las políticas. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México D.F. 1993. (Original: "The Policy Implementation Process. A conceptual Framework", en Administration and society, Nº4, 1975).

CAPÍTULO 8 LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS

M^a TERESA MARTÍNEZ DEL OLMO
Universidad Complutense de Madrid

INTRODUCCIÓN

La evaluación de políticas y programas públicos, entendida como el proceso que trata de utilizar el conocimiento científico para el mejor gobierno y gestión de los problemas públicos y para formular las políticas públicas más eficaces, tiene un desarrollo relativamente reciente, aunque no faltan autores que sitúan el inicio de la evaluación en los orígenes mismos del hombre. Existen referentes implícitos a procedimientos que, sin una teoría explícita de evaluación, se han venido creando y utilizando desde la antigüedad para valorar y sobre todo diferenciar y seleccionar a estudiantes, funcionarios etc.¹, no en vano muchos de los primeros especialistas y teóricos de la evaluación proceden del mundo de la psicología y de la educación.

La evaluación, su enfoque y modelos, ha ido evolucionando a lo largo de su historia de acuerdo al propio desarrollo del análisis de políticas públicas. En este capítulo se tratará de definir la evaluación como actividad científica. Para qué sirve y cuáles son sus objetivos. Se hará una sucinta clasificación de los modelos de evaluación y finalmente se tratará de identificar a los posibles clientes y usuarios de la evaluación.

1. Dubois (1970) y Coffman (1971) citan los procedimientos que se utilizaban en China, hace unos tres mil años, para seleccionar a los funcionarios. Patton (1987) habla de pasajes evaluadores en la Creación, extraídos de la obra de Halcom, La verdadera historia del Paraíso Perdido.