

MAP

Ministerio
para las
Administraciones
Públicas

Colección
Estudios

Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración

Joan Subira

Serie
Administración
General

IV. LA PUESTA EN PRACTICA DE LAS POLITICAS PUBLICAS

1. Antecedentes teóricos

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

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

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

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

las políticas emprendidas. Pero quedó ya en pie una nueva manera de abordar la problemática de los programas o políticas públicas («public policy»).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En la definición de Pressman y Wildavsky se pone el acento no tanto en la interacción entre objetivos y resultados, sino en el proceso a través del cual se identifican los objetivos (el programa, la agenda) y las acciones emprendidas (también desde el punto de vista subjetivo) para alcanzarlos. Pressman y Wildavsky lo describen así: hipótesis, si x se realiza en el tiempo t_1 , entonces resultará y , en el tiempo t_2 . Así x es el programa, y es el resultado y la implementación sería lo que liga a x e y (PRESSMAN-WILDAVSKY, 1973, P. XX).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

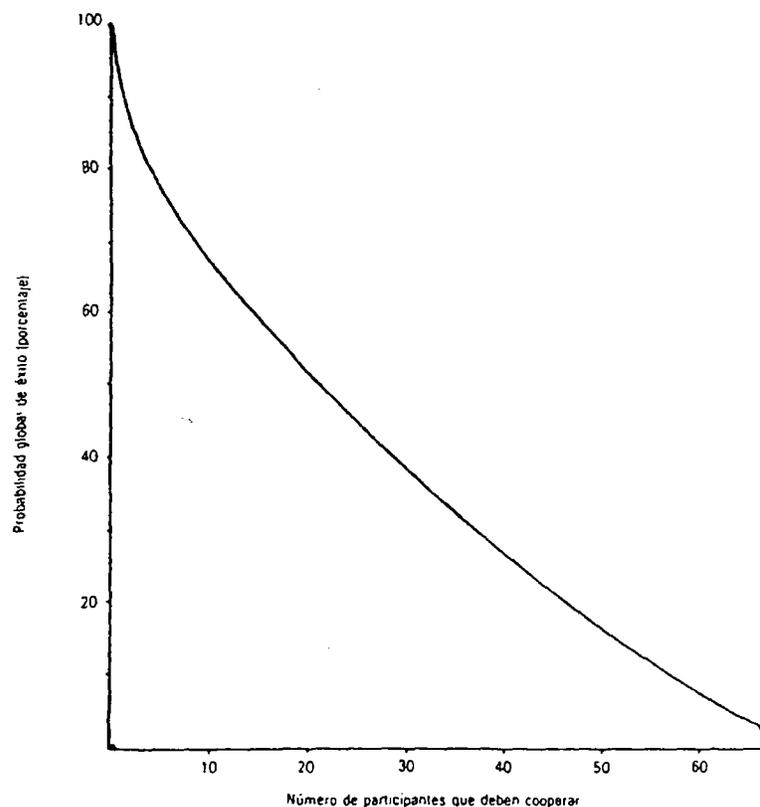


FIGURA 11

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

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

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

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

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

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

- La importancia de la mediación y la persuasión en todo proceso de puesta en práctica.
- La necesidad de contar con el «apoyo» del conjunto de decisores que ostentan la legitimidad política.
- Y/o el tomar las precauciones necesarias en el momento de formular el programa para evitar en lo posible los «cuellos de botella» posteriores.

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

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

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

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

2. Modelos analíticos

a) *El modelo «top down»*

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

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

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

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

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

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

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

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

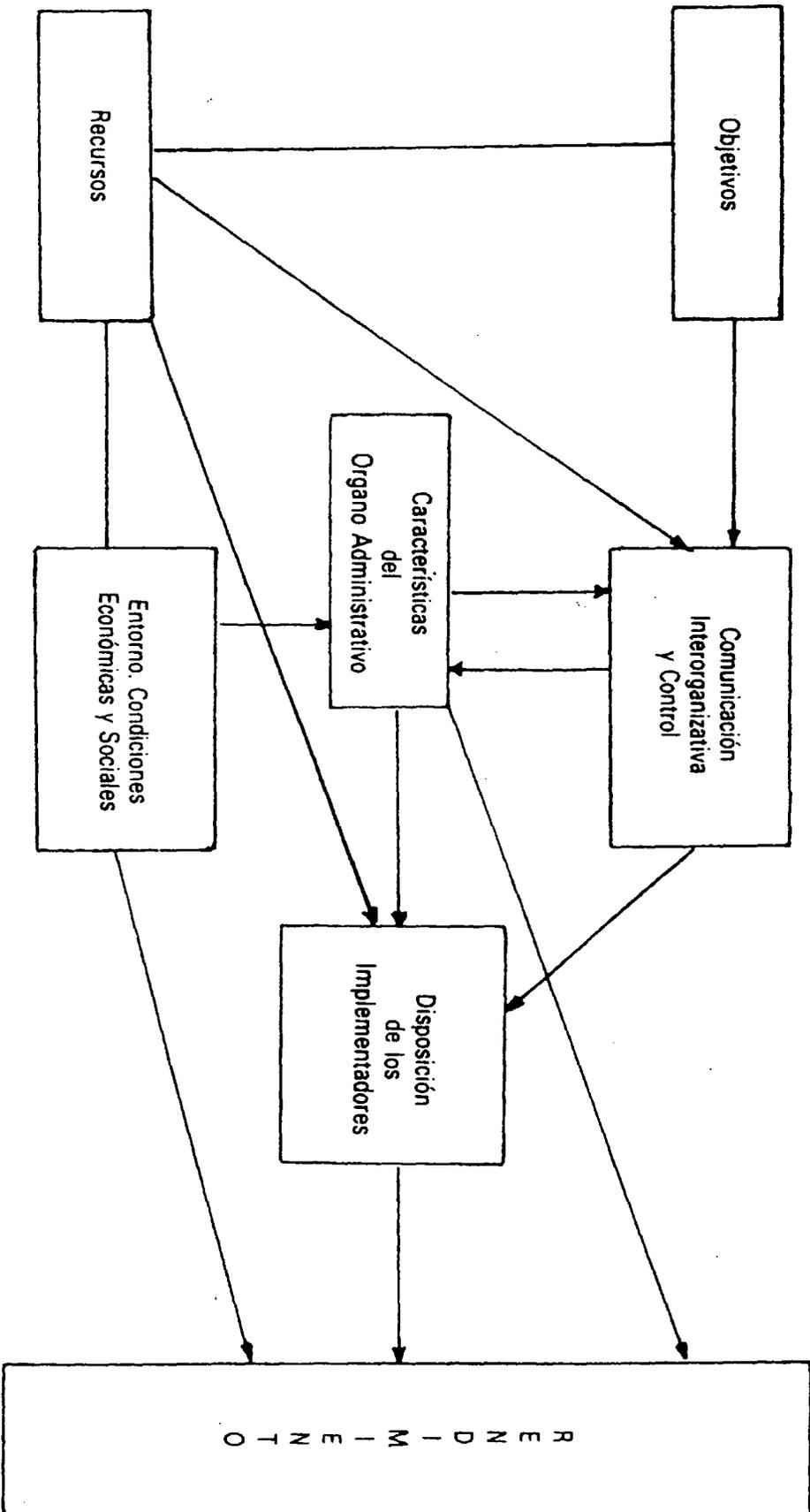


FIGURA 12

Modelo racional de puesta en práctica de una política pública.

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

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

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

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

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

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

Este modelo, que ha sido calificado de «administrativo» (THOENIG, 1985, p. 28), «racional-weberiano» (DENTE, 1984, p. 37), o más simplemente «top-down», parte en realidad de la hipótesis de que es posible separar netamente elaboración y puesta en práctica de una política, y que los «implementadores» son de hecho los «agentes» de los que han decidido.

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

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

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

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

b) *Críticas al modelo «top down»*

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

- Los programas nunca son perfectos.
- Que los objetivos son múltiples (porque queremos cosas distintas y no una sola); contradictorios (porque queremos cosas diferentes) y ambiguos («porque ese es el camino para ponernos de acuerdo en que conviene hacer algo, sin que sea imprescindible ponernos de acuerdo sobre el qué hacer» (MAJONE-WILDAVSKY, 1978).
- Que las administraciones no son nunca transparentes ni racionales, y
- Que la sociedad es a menudo hostil y casi siempre contradictoria.

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

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

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

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

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

c) *Una nueva perspectiva de análisis*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

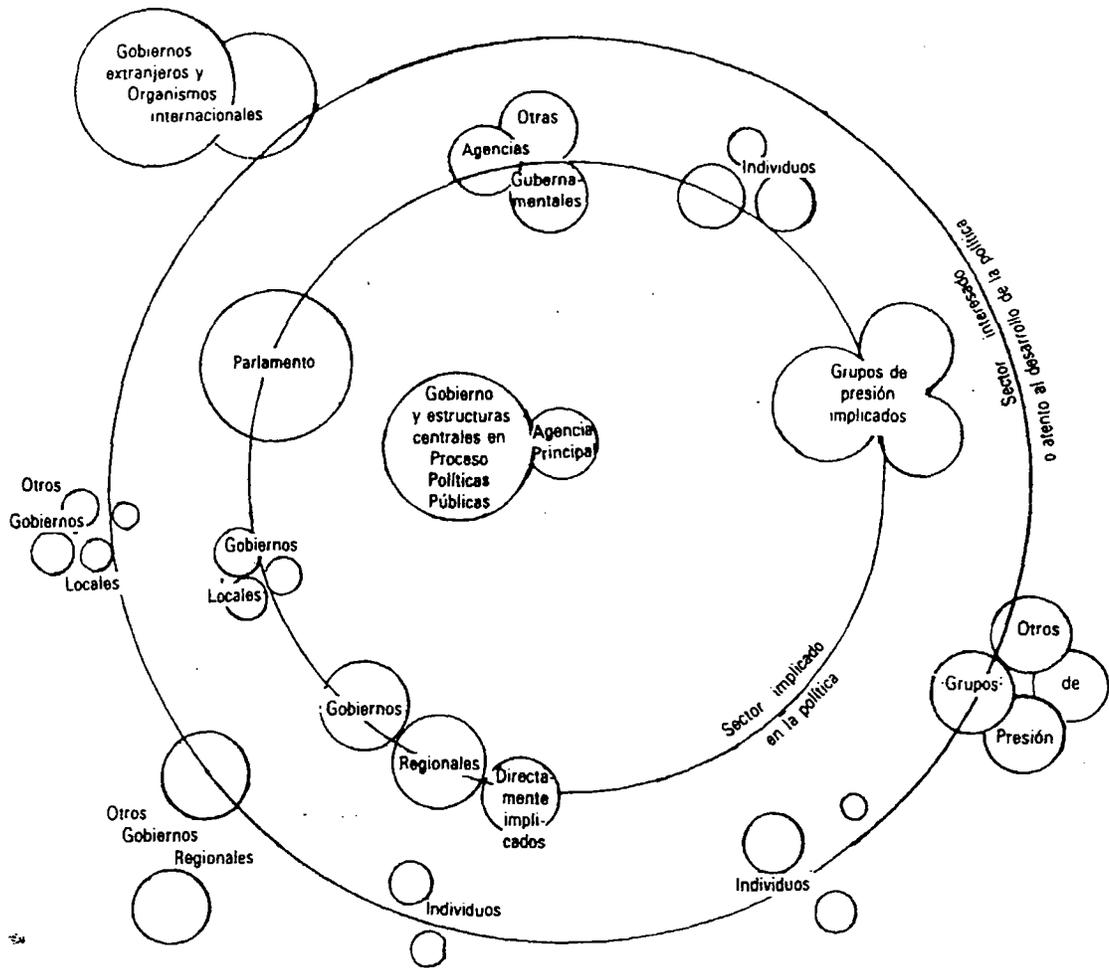


FIGURA 13

Comunidad o entramado de la política pública.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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