

Joan Subirats

MAP

Ministerio
para las
Administraciones
Públicas

Colección
Estudios

Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración

Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración

Joan Subirats

351
5941B
1994
C. 1



Ministerio para las Administraciones Públicas
Instituto Nacional de Administración Pública

PVP 1.200 Pts.
(IVA INCLUIDO)

MAP

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-

das 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).

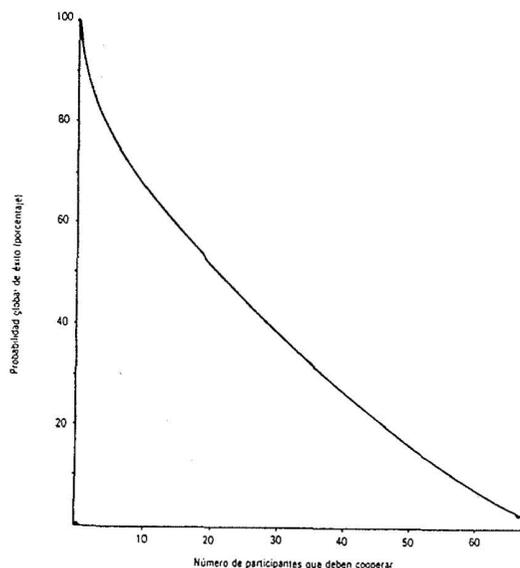


FIGURA 11

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

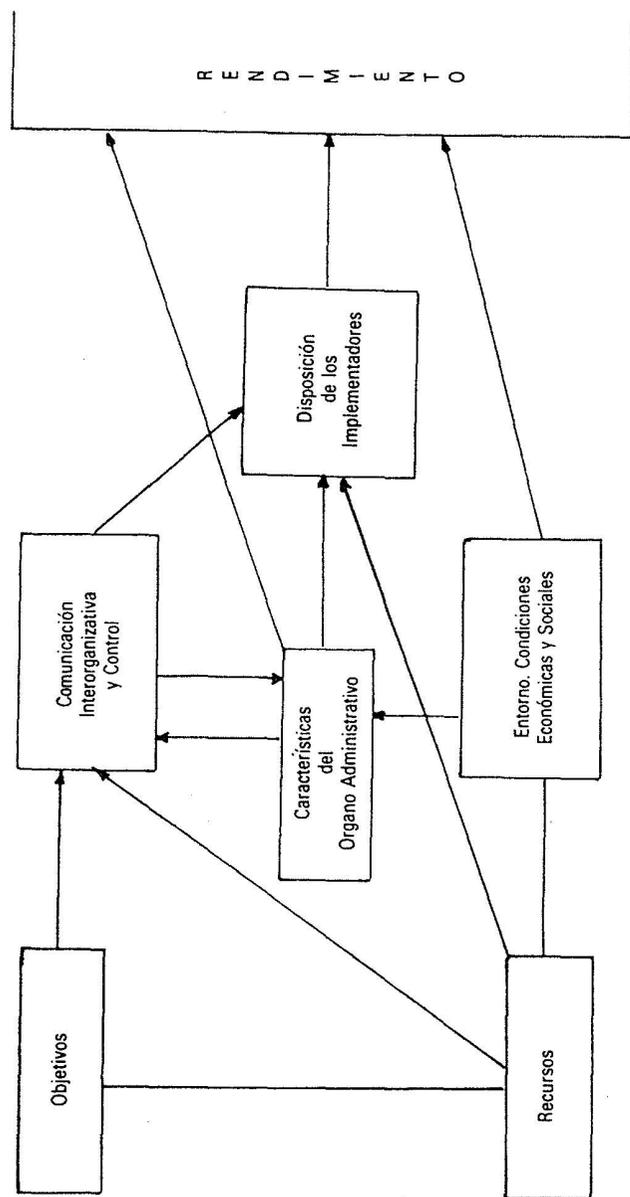


FIGURA 12

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 acostumbra 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 antipoluciona-dora de una determinada Oficina de Medio Ambiente, o si responde más bien al cambio de la política energética de las industrias ante las medidas tomadas por el Departamento de Energía?).

Así vendría 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» (LINDBLUM, 1959), se ha configurado ya como una modalidad típica en la acción de gobierno de nuestro días, y más en realidades donde los diversos niveles de gobierno, o los protago-

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

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

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

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

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

Se comenta muchas veces que 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.

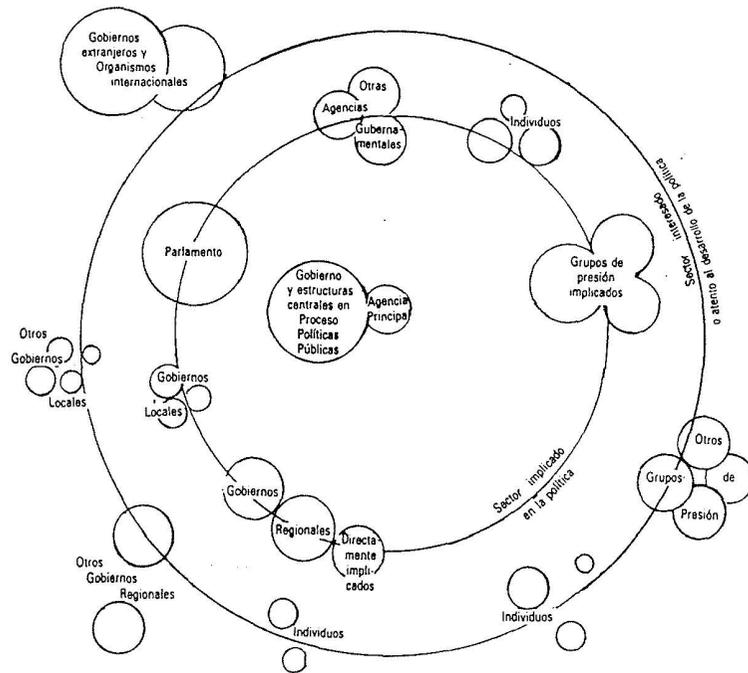


FIGURA 13

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».

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

1. Las burocracias maquinales y el concepto de discrecionalidad

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

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

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

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

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

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

- Bien a las posibles arbitrariedades o personalismos que la actuación de la Administración puede llevar consigo (y de ahí su prevención por la articulación de las garantías jurisdiccionales necesarias).
- Bien a la posible libertad de movimientos que puede desarrollar todo funcionario en el ejercicio de sus funciones, o
- Bien, incluso, a la posible discrecionalidad de las administraciones periféricas en la aplicación de la normativa generada por las administraciones centrales.

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

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

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

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

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

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

2. El control de la burocracia

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

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

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

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

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

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

3. Los recursos de la burocracia y las políticas públicas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Burocracia e implementación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- En primer lugar, generan unas ciertas pautas de actuación que tienden a limitar la demanda, a maximizar la utilización de los recursos disponibles y a obtener la respuesta positiva de la clientela del servicio para reforzar su propia existencia. En general organizan su trabajo de tal manera que se enmarque en las coordenadas restrictivas que la escasez de recursos plantea.
- En segundo lugar, tienden a modificar su trabajo, de tal manera que se ajusten objetivos del programa con recursos disponibles, reduciendo tales objetivos o simplemente modulándolos a las condiciones existentes.
- En tercer lugar, modifican su propia definición de lo que *debería* ser el servicio a prestar, para así acomodar el salto existente entre objetivos y resultados, y encontrar un eco positivo de su trabajo entre la clientela del servicio.

5. La influencia de la burocracia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VI. EVALUACION DE POLITICAS PUBLICAS

1. Perspectivas de análisis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) TIPOS DE EVALUACIÓN

Todo ello nos permite hablar de tipos distintos de evaluación.

1) *Determinación de necesidades*

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

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

2) *Evaluación formativa o correctora*

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

3) *Evaluación de balance o conclusiva*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Sea porque están envueltos en un programa en el que ellos mismos no confían y sobre el que, por tanto, quieren tener más datos «desde el exterior».
- Sea porque el programa a evaluar se desarrolla en lo que podríamos denominar «territorio enemigo» y, por tanto, se pretende convertir la evaluación en parte de una «trama asesina» (BEHN, 1978) contra el mencionado programa.
- Sea porque se presiente un cierto ataque contra el programa en cuestión y se trata de establecer una cierta protección, o
- Finalmente, cuando desde la autoridad competente se requiere la realización de la evaluación, sin que influya, pues, en ello el ánimo de los responsables del programa.

3. Intereses presentes en el proceso evaluador

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

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

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

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

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

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

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

- Patrocinadores o promotores de la evaluación a realizar, que pueden o no resultar idénticos a los anteriormente mencionados.
- Los beneficiarios o partícipes del programa a evaluar, es decir, aquellas personas, unidades o grupos que participan directamente en el programa o que se ven afectados por los resultados de esa intervención.
- Dirección del programa, o sea, las personas o el grupo responsable de la dirección y coordinación del programa bajo estudio.
- El personal del programa, es decir, aquellas personas que componen el «staff» del programa y que son responsables de su puesta en práctica.
- Evaluadores, aquellas personas o aquella organización que dirige y efectúa la misma evaluación del programa.
- Los competidores del programa, o sea aquellas personas, grupos o instancias administrativas o políticas que compiten con el programa a evaluar en relación a recursos disponibles.
- Conjunto de intereses presentes en el marco contextual en que se desarrolla el programa objeto de la evaluación y que pueden personalizarse en individuos, grupos u organizaciones presentes en el inmediato entorno del programa.
- La comunidad de evaluadores, o sea, aquel conjunto de técnicos o profesionales de la evaluación, sea de manera individual u organizada, que pueden expresar su opinión sobre la evaluación realizada y sus defectos o cualidades.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Utilidad de la evaluación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- La relevancia de lo hallado.
- La constante comunicación entre los potenciales usuarios de la evaluación y evaluadores.
- La utilización de la información proporcionada por esos usuarios.
- Un tipo de resultados que podamos calificar de plausibles, y
- Un cierto compromiso en el proceso de quienes deberán usar las conclusiones de la evaluación.

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

- Presentar los resultados de manera «comprensible» por los decisores públicos, y no a través de formas o estilos más propios de revistas científicas;
- Una correcta apreciación de las fechas clave en las cuales se deberá ser capaz de ofrecer datos que resulten relevantes, a pesar de que desde un punto de vista general

la evaluación en su conjunto deba completarse posteriormente;

- Los evaluadores deberán ser conscientes del entramado de intereses que envuelve el programa a evaluar y, por tanto, actuar respetando las diferentes visiones que sobre el problema se defienden; y
- Finalmente, es mejor que las perspectivas de publicación y utilización de la evaluación se incluyan en el mismo proceso de diseño y acuerdo entre los promotores de la evaluación y los responsables de su realización.

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

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

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

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

5. Protagonistas de la evaluación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

