

Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.)



Alianza
Universidad Textos

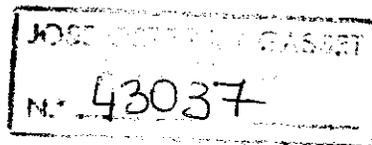
707226000001

354
NUE

Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.)

La nueva Administración Pública

Alianza
Editorial



Reservados todos los derechos. El contenido de esta obra está protegido por la Ley, que establece penas de prisión y/o multas, además de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios, para quienes reprodujeren, plagiaren, distribuyeren o comunicaren públicamente, en todo o en parte, una obra literaria artística o científica, o su transformación, interpretación o ejecución artística fijada en cualquier tipo de soporte o comunicada a través de cualquier medio, sin la preceptiva autorización.

© Rafael Bañón y Ernesto Carrillo
© Alianza Editorial, S. A., Madrid, 1997
J. I. Luca de Tena, 15; 28027 Madrid; teléf. 393 88 88
ISBN: 84-206-8162-8
Depósito legal: M. 11.120-1997
Fotocomposición e impresión: EFCA, S. A.
Parque Industrial «Las Monjas»
28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)
Printed in Spain

ÍNDICE

Prefacio	9
Agradecimientos	13
Nota sobre los compiladores	15
1. Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencias actuales	17
2. La legitimidad de la administración pública	51
3. Modernización administrativa y gobierno postburocrático	77
4. El planteamiento estratégico en el ámbito público	105
5. Las relaciones y la gestión intergubernamentales	125
6. Iniciativas locales para la prestación de servicios públicos	171
7. El marketing para el gobierno y la administración pública	199
8. La readministración en acción: la ejecución de cambios orientados al éxito.	219
9. La gestión de las personas en las administraciones públicas postburocráticas: un enfoque estratégico	241
10. Barreras a la comunicación gubernamental efectiva: una visión nueva de un problema antiguo	267

11. El análisis de las políticas públicas.....	281
12. Ética y administración.....	313
Índice de autores.....	337
Índice de materias.....	345

Capítulo 11

EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

MANUEL TAMAYO SÁEZ

Universidad Complutense de Madrid. Instituto Universitario Ortega y Gasset

I. Introducción

A. *¿Qué son las políticas públicas?*

Los gobiernos no son más que conjuntos de organizaciones —ministerios, concejalías, empresas públicas, juzgados, escuelas, hospitales, etcétera— que combinan recursos —normativos, humanos, financieros y tecnológicos— y los transforman en políticas, en programas públicos, en servicios, en productos, para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, en definitiva, lograr unos impactos —objetivos— sociales, políticos y económicos (Rose, 1984).

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema. El proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases:

1. Identificación y definición del problema.
2. Formulación de las alternativas de solución.
3. Adopción de una alternativa.
4. Implantación de la alternativa seleccionada.
5. Evaluación de los resultados obtenidos.

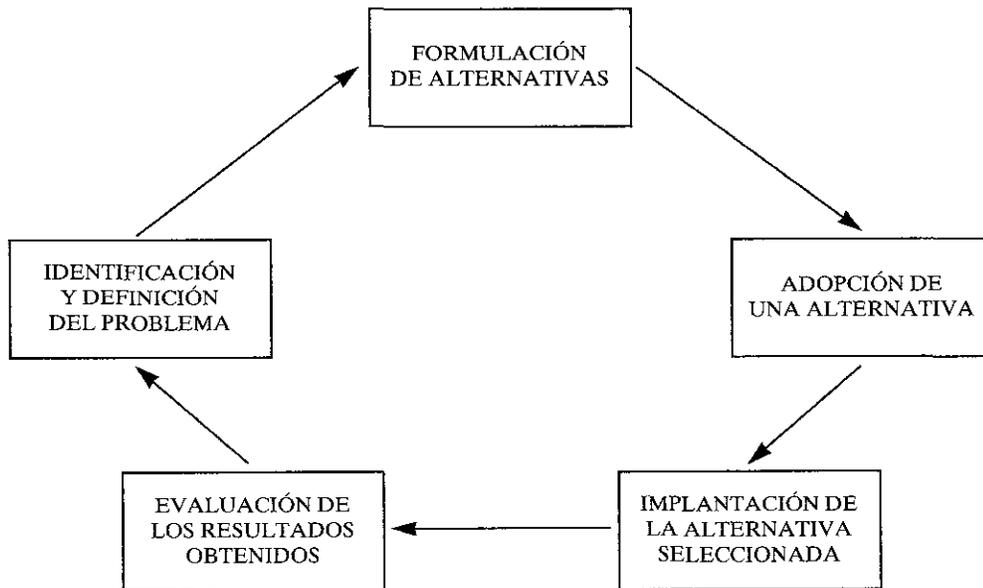


FIGURA 1. *El ciclo de las políticas públicas.*

A este conjunto de decisiones y acciones emprendidas por el gobierno para influir sobre el problema lo denominamos **política pública**. La educación obligatoria hasta los dieciséis años, la atención sanitaria primaria, el control de las actividades contaminantes, las campañas de educación vial, las pensiones públicas son piezas de otras tantas políticas públicas sectoriales: la política educativa, sanitaria, medioambiental,

CUADRO 1. *El proceso de las políticas: un caso práctico.*

Un gobierno local puede, por ejemplo, considerar prioritario intervenir en el mercado de la vivienda, al observar que los precios son muy elevados y que buena parte de los ciudadanos no pueden acceder a una vivienda en propiedad o alquiler —FASE DE IDENTIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA—. La intervención puede seguir muy distintos caminos: desde construir viviendas y donarlas a las familias con menores ingresos hasta subvencionar los créditos hipotecarios facilitando el acceso a una vivienda libre —FASE DE FORMULACIÓN DE ALTERNATIVAS—. El gobierno opta finalmente por construir, en los próximos cinco años, mil viviendas de protección oficial en suelo municipal, para familias de bajos ingresos —FASE DE ADOPCIÓN DE UNA ALTERNATIVA—. La Empresa Municipal de la Vivienda comienza la construcción, diseña un sistema para seleccionar a las familias beneficiarias y controla el proceso de construcción y adjudicación —FASE DE IMPLANTACIÓN DE LA ALTERNATIVA SELECCIONADA—. Una vez entregadas las viviendas, el Pleno del Ayuntamiento quiere saber a quién se han entregado finalmente, qué coste ha supuesto la operación para las arcas municipales, y, si es necesario, continuar con el programa de construcción de viviendas —FASE DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS.

de seguridad vial, de protección social. Es conveniente, en este momento, hacer una distinción tajante entre el concepto general de política pública, las políticas públicas concretas o políticas sectoriales y la política, entendida en el sentido tradicional de lucha por el poder.

El proceso de las políticas públicas tiene un carácter cíclico. El gobierno, una vez efectuada la intervención, mide los efectos de la misma sobre el problema y tras observar si éste ha concluido o si permanece se pregunta si es necesario seguir actuando. En caso afirmativo esto daría lugar a un nuevo proceso de formulación de alternativas. Los resultados de la política retroalimentan el proceso.

En todo caso, conviene señalar que el ciclo o proceso de las políticas públicas es una construcción conceptual que no tiene por qué ocurrir en la realidad. No todas las políticas públicas de un gobierno siguen este proceso en todas sus fases, e incluso con frecuencia algunas políticas alteran el orden del proceso.

B. *¿Qué es el análisis de políticas públicas?*

El análisis de políticas es un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas —la Ciencia Política, la Sociología, la Teoría de la Organización, la Psicología y la Antropología, entre otras— que intentan mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos en impactos. El análisis de políticas es «investigación para la acción»; su objetivo es ayudar al decisor público a responder a preguntas tales como: ¿debería intervenir el gobierno para solucionar un problema concreto?; ¿cómo se debe orientar esa intervención?; ¿cuánto tiempo será necesario actuar sobre él?; ¿qué costes acompañarán a las acciones emprendidas?; ¿quién se beneficiará de la intervención y quién resultará perjudicado por ella?; ¿serán o no satisfactorios los resultados de la intervención?

El análisis de políticas públicas implica todo el proceso de la política pública y puede centrarse en:

- * Los aspectos externos a la administración pública, preocupándose por el problema a tratar, sus dimensiones, la gravedad del mismo, el número de personas a las que afecta, etcétera.
- * La implicación y comportamiento de los actores sociales críticos con intereses en el proceso de la política.
- * Los objetivos y las metas, interesándose por conocer la adecuación entre las previsiones y los logros.
- * Los medios e instrumentos utilizados —recursos humanos, financieros, organizativos y tecnológicos— para desarrollar la política.

Es interesante resaltar que el análisis de las políticas públicas lo realizan personas que filtran la realidad a través de sus valores, de su capacidad técnica, de sus intereses circunstanciales y de su grado de información. De este modo, las conclusiones del análisis se ven afectadas por estos factores (Weimer y Vining, 1992). Consecuente-

mente, es importante siempre tener presente la relación que exista entre la realidad y el análisis, y los analistas y la realidad. De otra forma, podríamos atribuir un valor inapropiado al análisis.

C. *La relación entre el proceso de la política y su análisis*

Hecha abstracción de la acción del analista, existen dos perspectivas que ponen en relación la política y su análisis. En primer lugar, y la más importante, es la perspectiva del responsable de la política en cualquiera de sus fases (formulación, implantación, evaluación y, en su caso, reformulación). Ésta es la perspectiva del directivo, *policy maker*, en las organizaciones públicas. La otra es la perspectiva del analista de políticas públicas, que es un agente que enriquece el universo de información que se pone a disposición de los directivos para que puedan tener un criterio de decisión en cualquiera de las fases de la política pública. Este analista no tiene por qué ser, necesariamente, un agente interno de la organización pública; de hecho, con frecuencia es un agente externo a la misma de quien se recaba consulta.

Cualquiera que sea la perspectiva adoptada, lo que parece claro es que el proceso de las políticas públicas no tiene ningún sentido si no se vincula a la actividad del análisis. La principal razón de que ello sea así es que todas las fases del proceso de las políticas públicas están íntimamente vinculadas con un nexo de dependencia, de tal forma que un replanteamiento en cualquiera de las fases del proceso afecta a las posteriores y, eventualmente (véase figura 1), a las anteriores.

El análisis de políticas intenta responder a una serie de cuestiones fundamentales que se plantean en cada una de las distintas fases del proceso de la política pública. El papel del analista es aplicar, en la medida de lo posible, sus conocimientos técnicos y su visión política del problema, para dar respuesta a esas preguntas y producir informaciones cualificadas que serán tenidas en cuenta por los *policy makers* en las fases del proceso de las que son responsables.

En todo caso, el proceso de las políticas públicas es asimilable conceptualmente a la noción de sistema. De tal forma que ninguna fase aislada del proceso tiene sentido en sí misma, ni se basta para definir las características del proceso. Es perfectamente posible hacer una adecuada definición del problema determinando a quién afecta la necesidad de afrontarlo, el momento adecuado para abordarlo y su posible coste, y, sin embargo, no acertar con el plan de implantación de las soluciones que se han elegido para neutralizar y responder al problema. Para subrayar esta idea habría que decir que tampoco la implantación y la adecuada evaluación de los resultados obtenidos por la política pública nos da, necesariamente, la llave del acierto en la redefinición del problema que se intentaba resolver (véase Cuadro 2) y en la reformulación de las alternativas.

Tener presente la unidad de la política pública y, por tanto, del proceso no exime de la contemplación específica y detenida de cada una de las fases y elementos del proceso. Por el contrario, la realidad de la actuación administrativa pública se concentra generalmente en partes del proceso y no en la contemplación global de la política. Se podría argumentar con tranquilidad que la unidad de la política pertenece más bien al plano conceptual de los analistas de la política que al operativo, el de los

CUADRO 2.* *Las relaciones entre el proceso y el análisis de políticas.*

FASES DEL PROCESO DE LA POLÍTICA PÚBLICA	PREGUNTAS QUE PLANTEA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
1. LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	¿CUÁL ES EL PROBLEMA? ¿CUÁLES SON SUS DIMENSIONES? ¿CUÁLES SON LAS CAUSAS DEL PROBLEMA? ¿A QUIÉN AFECTA Y EN QUÉ MEDIDA? ¿CÓMO EVOLUCIONARÁ EL PROBLEMA SI NO ACTUAMOS SOBRE ÉL?
2. LA FORMULACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA	¿CUÁL ES NUESTRO PLAN PARA ATAJAR EL PROBLEMA? ¿CUÁLES DEBEN SER NUESTROS OBJETIVOS Y PRIORIDADES? ¿QUÉ ALTERNATIVAS EXISTEN PARA ALCANZAR ESAS METAS? ¿QUÉ RIESGOS, BENEFICIOS Y COSTES ACOMPAÑAN A CADA ALTERNATIVA? ¿QUÉ ALTERNATIVA PRODUCE LOS MEJORES RESULTADOS CON LOS MENORES EFECTOS NEGATIVOS?
3. LA ELECCIÓN DE UNA ALTERNATIVA	¿ES VIABLE TÉCNICAMENTE LA ALTERNATIVA SELECCIONADA? ¿ES VIABLE POLÍTICAMENTE LA ALTERNATIVA SELECCIONADA?
4. LA IMPLANTACIÓN DE LA ALTERNATIVA ELEGIDA	¿QUIÉN ES EL RESPONSABLE DE LA IMPLANTACIÓN? ¿QUÉ MEDIOS SE USAN PARA ASEGURAR QUE LA POLÍTICA SE LLEVA A CABO DE ACUERDO AL PLAN PREVISTO?
5. LA EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS	¿PODEMOS ASEGURAR QUE HEMOS ALCANZADO LOS OBJETIVOS? ¿QUÉ CRITERIOS HAY QUE TENER EN CUENTA PARA JUZGAR LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA? ¿HAY QUE CONTINUAR O TERMINAR LA POLÍTICA? ¿PODEMOS DECIR QUE LA POLÍTICA HA SIDO JUSTA?

(*) Cuadro adaptado de STARLING, 1988.

responsables de cualquiera de las fases del proceso de la política pública (Hogwood y Gunn, 1988).

La exposición sobre las políticas públicas la vamos a articular alrededor de las fases del proceso para, de esta forma, reconstruir el concepto de política a través del conocimiento de sus fases.

II. La definición de los problemas públicos

La definición de problemas es la primera fase del ciclo de las políticas públicas. Tradicionalmente no se le ha dado una gran importancia a este aspecto, tendiendo, tanto los analistas como los directivos públicos, a concentrar su atención en la búsqueda y valoración de las alternativas de solución, en lugar de concentrarse en el problema planteado. Esta concentración del interés, prácticamente en exclusiva, en la fase de formulación de las políticas es una de las características de los primeros años de desarrollo de este enfoque. La preocupación por la elección de la mejor alternativa soslayaba la importancia de la definición de los problemas en la creencia de que éstos se podían definir objetivamente. En otras palabras, se pensaba que el problema existía, estaba ahí, se podía reconocer con facilidad. La dificultad se circunscribía, a lo sumo, a ciertos aspectos técnicos para separar el problema de otros y cuantificarlo con exactitud, de tal forma que se pudiera calcular su magnitud.

La realidad nos muestra, por el contrario, que los problemas no existen, sino que son contruidos, definidos subjetiva e interesadamente por un observador. Actores distintos entenderán el problema planteado de manera diferente, reflejando en sus respectivas definiciones sus propios intereses y valores. Por ello los gestores públicos deben ser conscientes de que su visión del problema es sólo una de las posibles y no tiene por qué ser siempre la más correcta. De hecho, una medida conveniente para mejorar la calidad de la definición es preguntarse cómo entienden el problema otros actores —los usuarios directos e indirectos, los proveedores y los oponentes a la política, entre otros—. Se trata de incorporar a la definición la perspectiva que del problema tienen los actores políticos y sociales estratégicos.

La primera tarea del analista de políticas en esta fase es, por tanto, identificar a los actores con algún tipo de intereses en el problema y reconstruir sus definiciones, la forma en que ven el problema. Desde este punto de vista, la definición de problemas es ante todo una cuestión política, decidir a quién se tiene en cuenta y hasta qué punto. El apoyo para la decisión sobre la definición del problema se resuelve con herramientas políticas —consultas, reuniones, intercambios de información, negociaciones— y posteriormente con técnicas instrumentales —fijación de las fronteras del problema, cuantificación del número de afectados, comprensión de sus posibles ramificaciones y evaluación de la gravedad e intensidad del problema.

El carácter eminentemente político de esta fase se muestra en toda su extensión cuando observamos las consecuencias que produce optar por una definición del problema y no por otra. Si definimos el problema de la drogodependencia como un problema de seguridad ciudadana, las alternativas de solución serán distintas a las que tendríamos en cuenta si lo definiésemos como un problema de integración social. Ciertamente, es muy distinto considerar al drogadicto como un marginado que nece-

sita servicios sociales, que como un delincuente potencial al que hay que vigilar. Las definiciones, a pesar de su posible apoyo técnico y estadístico (a algunos les gusta hablar de fundamento científico), no son asépticas ni objetivas. De ahí que cuando el directivo público opta por una definición debe preguntarse por sus consecuencias, previendo a quién beneficia o perjudica con ella, y en qué medida. En resumen, la definición del problema es una decisión de gran importancia que marca absolutamente el posterior desarrollo de la política pública, al reducir el ámbito de posibles alternativas a considerar. Una definición inadecuada del problema está en la base del fracaso de muchas políticas públicas.

La preocupación por la definición de los problemas públicos hace insoslayable considerar la forma en que se produce la información, el acceso a la misma y la racionalidad de la elección de alternativas. En breve se plantean dos preguntas esenciales para poder adecuar la acción a la realidad:

¿Cómo conocen los directivos públicos la existencia de los problemas? LA DETECCIÓN DE LOS PROBLEMAS.

¿Por qué eligen unos problemas y no otros? EL DISEÑO DE LA AGENDA.

A. *La detección de los problemas*

El análisis de políticas pierde gran parte de su utilidad si los directivos públicos no detectan los problemas con la suficiente antelación. Es decir, el problema hay que anticiparlo para poder controlar sus efectos. Una política reactiva —la que surge cuando un problema entra en crisis— no corresponde a la detección intencional del problema; más bien al contrario, el problema se manifiesta ante los ojos del decisor y éste no puede pararse a definirlo, a evaluar vías alternativas de solución, a anticipar impactos y a calcular costos; simplemente actúa con la mayor celeridad posible para intentar paliarlo. El tipo de destrezas y conocimientos necesarios para poner en funcionamiento una política reactiva es más la capacidad de acción que la de análisis.

Las administraciones públicas disponen de muchos mecanismos rutinarios que ayudan a los directivos a tomar conciencia de los problemas. La disposición personal para la detección anticipada de los problemas es una cuestión eminentemente de actitud y valores culturales y de estilo de liderazgo. Con los mismos instrumentos básicos hay directivos que se orientan al reconocimiento de problemas, que aún no lo son, y a la anticipación de amenazas, aun cuando sólo hay signos débiles, mientras que otros no lo hacen. La detección anticipada del problema no asegura el éxito de la política, pero coloca a su responsable en mejor posición para lograrlo. De entre los mecanismos para detectar problemas destacan los siguientes:

1. La función directiva

El principal papel del directivo en cualquier organización, pública o privada, es mantener a su organización en contacto permanente con el entorno. El directivo analiza los cambios del exterior para prever cómo su organización deberá afrontarlos.

Esa labor de búsqueda y análisis permanente de información estratégica es uno de los mecanismos más efectivos para detectar problemas.

2. La participación en redes de gestión

La complejidad de los problemas públicos obliga, cada vez en mayor medida, a la participación simultánea de diversos actores públicos y privados en el proceso de la política. La red se establece para intercambiar recursos y, muy especialmente, información. La pertenencia a una red ofrece muchas oportunidades para conocer problemas que ya están afectando a otros y comprobar el impacto de las medidas que se han diseñado para enfrentarse a ellos.

3. El diseño de segmentos organizativos especializados en la detección de problemas

Los gabinetes de análisis, las oficinas de información al público, las unidades que recogen reclamaciones y sugerencias o las figuras como el defensor del usuario son instrumentos diseñados para recoger información y detectar problemas.

4. El análisis de los clientes

En general, los clientes son la principal fuente de información para las administraciones públicas. El estudio de su estructura y composición, el análisis de su comportamiento, la valoración de sus expectativas y demandas son instrumentos que ayudan a descubrir problemas nuevos o cambios de tendencia en los problemas conocidos.

5. La evaluación de las políticas y de los programas en funcionamiento

La utilidad de la evaluación es producir información de calidad para orientar nuevos procesos de decisión, aprendiendo de los éxitos y los fracasos. Desde este punto de vista, la evaluación es un recurso fundamental para detectar problemas de eficacia —evaluación de impacto—, de eficiencia —evaluación de rendimiento— y de gestión del programa —evaluación de la implantación.

En conclusión, la detección es una tarea de búsqueda de informaciones que nos permitan reconocer la presencia de demandas, amenazas u oportunidades, para orientar las políticas presentes y futuras. La búsqueda de información puede realizarse mediante distintas estrategias, desde la más estructurada e intencional, la investigación científica, que persigue obtener informaciones concretas para un propósito específico, hasta la menos estructurada, la exposición indirecta a la información, que consiste simplemente en mantener «los ojos bien abiertos» recogiendo información selectiva, inteligentemente. La investigación científica, a pesar de su aura de racionalidad y objetividad, es la menos adecuada para detectar problemas nuevos, o anticipar el desarrollo de problemas de los que sólo tenemos información parcial, fragmentada e inexacta (Hogwood y Gunn, 1988).

B. El diseño de la agenda

Podemos convenir que el volumen total de problemas que preocupan a la sociedad es más amplio que el de problemas que reciben atención por parte de las administraciones públicas. No todos los problemas detectados tienen la misma prioridad para los decisores públicos, sólo algunos de ellos tienen la entidad suficiente para convertirse en problemas públicos. Al conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado se le denomina *agenda sistémica*. De esa agenda, los decisores públicos extraen algunos y confeccionan la *agenda institucional o agenda política* (Jones, 1984). Esta agenda está compuesta por los problemas que los directivos públicos consideran prioritarios en un momento determinado. La inclusión de un problema en la agenda institucional es una condición necesaria, pero no suficiente, para que el problema dé lugar a una política pública que intente solucionarlo. En muchas ocasiones los problemas entran en la agenda institucional y poco después desaparecen de ella —*disipación de temas o problemas*— o no reciben atención hasta que pasa un largo periodo de tiempo —*incubación de temas*—. La disipación e incubación de temas se debe a múltiples causas: la desaparición del problema de la agenda sistémica, la pérdida de interés de los directivos por el problema, la búsqueda infructuosa de recursos para afrontarlo o la entrada de nuevos problemas más graves (Starling, 1988).

En general, la agenda política es más estable que la agenda sistémica, reflejando la primera la evolución de la segunda. Veamos un ejemplo: el alcantarillado no es un problema que figure hoy en día en la agenda sistémica de una gran ciudad industrializada, pero, sin embargo, es un problema que permanece en la agenda institucional de la concejalía correspondiente. En la agenda institucional encontramos muchos pro-



FIGURA 2. El diseño de la agenda.

blemas como el del alcantarillado, algunos problemas recurrentes —como la inseguridad ciudadana— y, en menor medida, problemas nuevos. En realidad, esa acumulación de problemas viejos y recurrentes se debe a que los problemas públicos en muy pocas ocasiones tienen una solución definitiva; más bien al contrario, el impacto de las políticas consigue aminorar o eliminar unas dimensiones del problema, poniendo en evidencia la existencia de otras dimensiones. Los ciudadanos ya no se preocupan por la escasez de plazas escolares, esa dimensión del problema se ha solucionado, su demanda se ha transformado: de cantidad a calidad. La calidad es una dimensión nueva de una demanda antigua. Por ejemplo, en el caso de la educación la demanda, en un principio, era la escolarización obligatoria. Hoy en día, en cambio, lo que se demanda es la calidad en la prestación del servicio.

Ambas agendas se pueden medir. Las encuestas y los barómetros de opinión pública sirven para establecer la importancia de los problemas que componen la agenda sistémica; el análisis del presupuesto de una organización pública, y su evolución en el tiempo, es el mejor modo de medir con precisión qué temas componen su agenda y qué orden de prioridad han establecido sus directivos.

No todos los problemas de la agenda sistémica tienen las mismas posibilidades de acceso a la agenda institucional; unos entran con más facilidad que otros. Podemos hablar, por tanto, de la existencia de *sesgo en la accesibilidad a la agenda institucional*. Los directivos públicos tienen que ser conscientes de la existencia de ese sesgo y eliminarlo en lo posible, de modo que los problemas de ciertos colectivos sociales no queden rutinariamente fuera de las prioridades de las organizaciones públicas. Por fortuna, existen contrasergos, que ayudan a superar las barreras de la desigualdad de poder, las barreras culturales y las barreras a la innovación. Entre otros están: los medios de comunicación, los deseos de crecer de las organizaciones públicas, el comportamiento y las actitudes de los decisores y la competencia política.

Los sesgos negativos de mayor importancia son:

1. El poder y la capacidad de presión de los grupos de interés

Ciertos grupos sociales son más poderosos que otros y tienen mayor capacidad para hacer prevalecer sus problemas ante la administración. La organización de estos grupos, su capacidad para presentar demandas y para influir en las decisiones públicas, les asegura una cuota mayor de temas en la agenda de la administración que la que pueden conseguir grupos poco estructurados y con menor influencia.

2. Los sesgos culturales

Hay problemas y temas más proclives que otros a ser incluidos en la agenda institucional. Los valores culturales y la cultura política u organizativa hacen de filtro de la percepción de los mismos por los directivos. Es difícil esperar que la administración de un país mayoritariamente católico incluya entre sus prioridades la liberalización del aborto o la planificación familiar. En España, hasta hace relativamente poco tiempo, el problema del medio ambiente no era una preocupación social fundamen-

tal, no era un problema culturalmente apreciado y, por tanto, era de menor interés para los directivos públicos.

3. El peso de la tradición

Las administraciones públicas tienden a incluir en su agenda problemas que conocen bien, que han tratado en el pasado y sobre los que pueden anticipar el impacto de sus intervenciones. Es más fácil que se incluya en la agenda un problema conocido, o parecido a otro ya tratado en el pasado, que un problema desconocido, nuevo, que genera un alto grado de incertidumbre sobre su desarrollo posterior, los costos de las acciones para afrontarlo, el compromiso de recursos futuros y los resultados de la intervención.

4. Las actitudes y valores de los decisores públicos

La decisión de incluir un problema en la agenda institucional la acaba adoptando una o varias personas. Los valores de las personas —las actitudes hacia el problema, la posición ideológica, la especialidad profesional— se reflejarán en esa decisión.

La influencia de los valores en la decisión es mayor cuanto más desconocido es un problema y cuanto menor es el consenso entre los grupos implicados en el mismo. No es de extrañar que los argumentos para decidir sobre problemas como la eutanasia, el aborto, la pena de muerte, la experimentación genética y otros sean esencialmente ideológicos más que científicos y racionales, por mucho ropaje «cientifista» que los acompañe.

Si estos y otros factores que crean un sesgo a la introducción de problemas actúan de manera permanente la agenda institucional variaría muy poco, dejando fuera de ella los intereses de individuos y grupos sin poder, problemas culturalmente sin valor y sobre todo problemas nuevos o desconocidos. Afortunadamente existen sesgos positivos que mitigan la influencia de los anteriores:

a) Los medios de comunicación de masas

Los medios son uno de los elementos más eficaces en las democracias pluralistas para ayudar a introducir problemas en la agenda institucional, al llamar la atención de los decisores sobre problemas que afectan a personas o a colectivos determinados. La agenda de los medios se especializa en problemas emotivos, en problemas que enlazan con valores y tendencias de moda y en situaciones que afectan a la legitimidad del sistema.

b) La competencia política

Los procesos electorales son momentos de cambio en la agenda institucional. Cuanto más competitivo sea el mercado político, mayor será la presión para incluir

problemas en la agenda y ampliar la oferta de servicios. Los directivos electos escudriñan la agenda sistémica en busca de problemas que liderar para adquirir visibilidad política, ganar apoyos y mantener «vivos» los problemas de sus *constituencias*.

c) Los deseos de crecer de las organizaciones públicas

La legitimidad de las administraciones públicas se basa cada vez más en su capacidad para responder con eficacia y economía de medios a las necesidades de los ciudadanos. Una agencia pública legitima su existencia solucionando problemas. La importancia de un organismo público se puede medir por el número y la significación social y política de los problemas sobre los que actúa. Ampliar la agenda es, en muchas ocasiones, el único método que tienen los gestores para justificar la necesidad de ampliar sus recursos, crear oportunidades de desarrollo profesional a sus empleados, defenderse de la competencia de otros organismos y, en última instancia, asegurar la supervivencia de su organización.

III. La formulación de las políticas públicas

Una vez que un gobierno conoce la existencia de un problema, lo define y rechaza la opción de no actuar sobre él, comienza el proceso de elaboración de la política pública para intentar proporcionar soluciones. La formulación de la política incluye: el establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de los posibles caminos —alternativas— para llegar a los objetivos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternativas y, finalmente, la selección de una opción o combinación de ellas. La fase de formulación es una tarea exclusiva de los actores públicos, la responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política permanece en manos del gobierno. Para que una política sea pública es requisito indispensable que esté investida de legalidad, es decir, que sólo desde el ámbito público se puede formular una política pública.

El acuerdo sobre el concepto de elaboración de las políticas es aún un tema abierto que ha generado dos corrientes principales de análisis: el racionalismo y el incrementalismo. La diferencia fundamental entre ambas corrientes es la importancia que conceden al análisis de políticas para influir y mejorar la elaboración de las políticas. Para los racionalistas es posible, mediante el análisis, que las decisiones públicas se asemejen a las decisiones que adoptan los ingenieros, los industriales, los estrategas militares, decisiones cuantificables, operativas, guiadas por criterios de eficacia en la consecución de los objetivos y eficiencia económica, preocupándose no sólo de qué hacer, sino también de cómo hacerlo (Quade, 1989). Por el contrario, los incrementalistas abundan en el carácter elusivo, complejo, fragmentado y a veces incomprensible de los procesos sociales sobre los que las políticas públicas intentan influir, de modo que el análisis de políticas poco puede hacer para ordenar el cambio en presencia de factores como las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, la divergencia de intereses, la inexistencia de objetivos claros y compatibles sobre qué debe hacerse, las presiones de individuos, grupos y empresas.

No abundaremos en los términos de la discusión sobre la utilidad del análisis para centrarnos en la descripción de estas corrientes.

A. *La elaboración de políticas desde el modelo racionalista*

El racionalismo intenta sustituir la intuición, la opinión y la experiencia del decisor por un conjunto de técnicas y métodos precisos que le ayuden a encontrar no una decisión cualquiera, sino la mejor decisión. En última instancia propone sustituir un proceso de decisiones intuitivo por un proceso racional de adopción de decisiones.

Herbert Simon (1957) hizo la formulación más completa del modelo racional de adopción de decisiones, modelo que se asemeja mucho al esquema de «acción racional respecto a fines» de Max Weber. Este modelo divide el proceso de adopción de la decisión en una serie de pasos interdependientes y acumulativos, que, de cumplirse, dan lugar a una elección racional. Los pasos son los siguientes:

Primero: EL ESTABLECIMIENTO DE LOS OBJETIVOS

El proceso comienza estableciendo las metas y objetivos a lograr con la política pública, ordenándolos según su importancia. Los objetivos deben expresarse primero

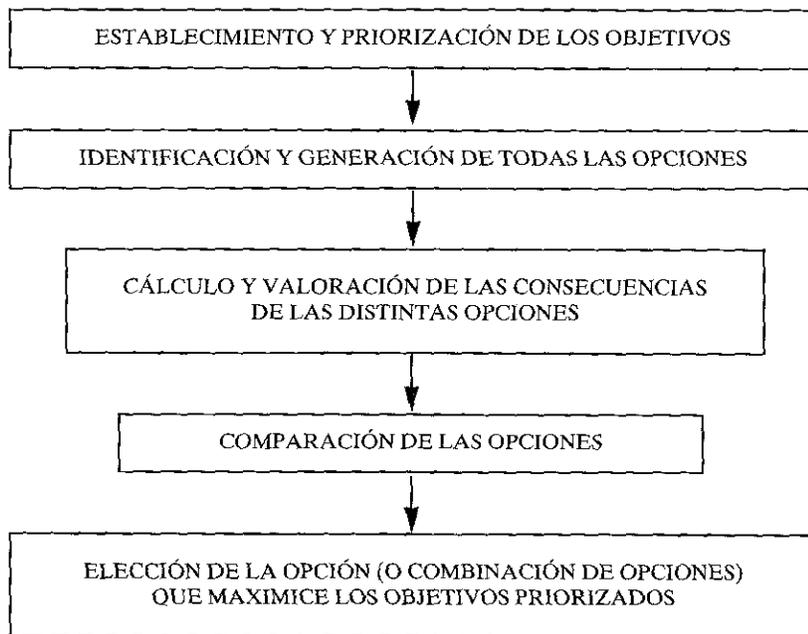


FIGURA 3. *El modelo racional puro de adopción de decisiones.*

en términos generales, y posteriormente traducirse a términos operativos, señalando, para cada uno de ellos, las expectativas de logro.

Segundo: EL ESTABLECIMIENTO DE LAS ALTERNATIVAS

Las alternativas son las distintas opciones, las diferentes políticas y medios disponibles para alcanzar los objetivos. Para ser absolutamente racional, el decisor debe identificar todas las alternativas posibles para lograr los objetivos. Las alternativas no tienen por qué ser excluyentes entre sí; en ocasiones, la decisión final es una combinación de alternativas. Las alternativas no son sólo las opciones conocidas: en el proceso se inventan y generan alternativas nuevas.

Tercero: LA VALORACIÓN DE LAS CONSECUENCIAS DE LAS ALTERNATIVAS.

El decisor racional, para optar entre las distintas alternativas, tiene antes que valorar los efectos de cada una de ellas. En definitiva, se trata de saber qué ocurrirá si elegimos una alternativa determinada, en qué medida se alcanzarán los objetivos y qué costes y beneficios acompañarán la elección. El decisor racional calcula todos los efectos, todos los costes, todos los beneficios de todas las alternativas, incluidos los impactos de cada alternativa sobre otros objetivos, otros problemas y otras políticas ya en marcha. En otros términos prevé las externalidades y los costes de oportunidad.

Cuarto: LA COMPARACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS

Conocidas las consecuencias de las distintas opciones es necesario ordenar las alternativas de modo que se pueda saber cuál es la más deseable. El decisor racional tiene que establecer unos criterios que permitan comparar y relacionar los objetivos, las alternativas y sus efectos, para poder seleccionar la mejor opción posible.

B. El modelo de racionalidad limitada

El propio Simon concluyó que la aplicación del modelo racional puro de adopción de decisiones es impracticable en la realidad debido a la presencia de una serie de limitaciones que merman las capacidades del decisor. En última instancia, ese modelo no es más que un *tipo ideal* que nos sirve para conocer en qué medida los procesos reales de adopción de decisiones se aproximan o desvían del mismo. En la elaboración cotidiana de las políticas los directivos públicos no aspiran a encontrar la mejor política —el comportamiento óptimo, en términos de Simon—, se conforman con identificar políticas satisfactorias —comportamiento satisfactorio—. Simon se concentró en describir las limitaciones que hacen imposible la aplicación estricta del modelo racional puro, contrapuso la racionalidad de la economía clásica con la racionalidad

dad administrativa. Entre otras, las principales limitaciones a la aplicación de la racionalidad económica clásica son:

1. De carácter psicológico

Un comportamiento perfectamente racional necesita de una inteligencia, unos conocimientos y unas habilidades que superan con mucho las capacidades reales de cualquier persona. La información sobre la que se ha de basar la decisión no siempre es suficiente, o es demasiado amplia como para sistematizarla en el tiempo disponible. Los conocimientos del decisor son limitados y ha de decidir, a menudo, sobre temas y problemas poco conocidos y estructurados; su capacidad de cálculo y previsión de costes y beneficios es mucho menor que la del hombre económico.

2. Los valores

El hombre económico decide en solitario; las consecuencias de su decisión le afectan a él en exclusiva y se orienta por sus propios valores —la soberanía del consumidor y la función de utilidad individual— y preferencias. Los decisores públicos no actúan en solitario, muchas veces deciden con otros, en presencia de valores que entran en competencia o conflicto y sus decisiones determinan el bienestar o malestar de terceros. La diferencia de intereses y valores está presente, se reconoce y se admite como un elemento fundamental de las democracias pluralistas. La resolución del conflicto de valores no admite un esquema de racionalidad pura; una alternativa satisfactoria para un grupo social es fuente de problemas para otros grupos.

3. De carácter organizativo

El decisor forma parte de una organización y aun cuando supera sus limitaciones individuales, tropieza con las limitaciones que le impone su organización. La excesiva departamentalización, la especialización funcional, los defectos en el diseño de los sistemas de información para la decisión, la tendencia a eludir o limitar la evaluación de los programas y políticas son barreras al comportamiento racional muy difíciles de superar.

4. Los costes

El modelo racional es intensivo en información, en medios tecnológicos, en recursos humanos de gran cualificación y, sobre todo, en tiempo. Ser racional es muy caro, luego, si no parece obvio que del proceso de análisis se obtendrán resultados de gran calidad, es preferible ser menos racional y dedicar los recursos a otros fines. La situación deseable sería poder establecer de antemano cuando merece la pena intentar

una aproximación racional, pero éste es un supuesto difícil de alcanzar. En términos generales, no obstante, se debe intentar si:

- Hay tiempo para el análisis y esperamos obtener unos buenos resultados que justifiquen los costes de llevarlo a cabo.
- El problema y la decisión no están muy politizados.
- El problema es central para la organización y afecta a su misión principal.
- El problema es complejo y presenta muchas ramificaciones y aspectos desconocidos.
- La decisión que se adopta hipoteca, en gran medida, la capacidad de decisión futura.
- Desconocemos los costes de la intervención, prevemos un salto en los mismos o tememos no poder dejar de intervenir perjudicando otros programas y políticas.

5. Limitaciones situacionales

El principal punto débil del modelo racional puro es que parte de cero para elaborar la decisión: antes no había nada, ahora se decide todo. En muy pocas ocasiones los decisores públicos se encuentran en una situación como ésta, lo habitual es que tengan que continuar las decisiones del equipo de gobierno anterior, tratar problemas que ya están tratando otras administraciones y desarrollar políticas que no se han decidido explícitamente. En resumen, pocas veces se decide en el vacío. La presión de los precedentes, las expectativas y demandas de los usuarios, la búsqueda de las alternativas socialmente deseadas y políticamente viables limitan significativamente la capacidad de elección. En otras palabras, buena parte de la agenda de problemas, alternativas y decisiones está escrita antes de que el decisor enfrente su responsabilidad.

La conclusión de Simon es obvia; en las administraciones públicas el proceso de adopción de decisiones se rige por la *racionalidad limitada*. La limitación a la racionalidad individual está constituida por todos los factores enumerados más arriba y por el concepto del decisor sobre la finalidad de la decisión, que puede ser distinto del de la organización, sus valores y su grado de información.

C. La elaboración de las políticas desde el modelo incremental

Charles Lindblom revisó las tesis de Simon sobre las limitaciones del modelo racional de adopción de decisiones públicas, al negar que fuese el mejor modelo para la elaboración de las políticas. Según Lindblom el comportamiento de los decisores públicos rara vez se adapta a ese modelo, ya que sus decisiones no son más que ajustes marginales sobre políticas ya en marcha. El modelo incremental es más descriptivo que prescriptivo y se basa, en buena medida, en la observación del comportamiento cotidiano de los *policy makers*.

Lindblom (1990) no admite que el análisis racional sea el factor principal del proceso de elaboración de la política pública. «Cuando decimos que la política más que

el análisis determina las políticas (públicas), queremos decir que las políticas se elaboran a través de los distintos mecanismos por los que la gente ejerce control, influencia o poder sobre otros», es la *interacción política* entre los individuos y los grupos sociales el factor que más condiciona la elaboración de las políticas públicas.

El análisis cobra así su verdadero significado, pues no es la alternativa al juego político, como se infiere del modelo racional, sino una pieza del mismo. El análisis «se convierte en un método de ejercer control», en una forma útil para la interacción, en un instrumento de persuasión para atraer a los participantes hacia una postura determinada. Lindblom concluye que el análisis de políticas es siempre partisano, los individuos usan «los recursos analíticos solamente para impulsar sus propios intereses».

El modelo incremental argumenta que las decisiones sobre las políticas son, ante todo, pragmáticas, no se basan en relaciones causales bien estudiadas, ni en cálculos exhaustivos de costes y beneficios, sino en el *método de las aproximaciones sucesivas y limitadas*. Dicho con claridad, el decisor sólo toma en consideración aquellas alternativas que difieren muy poco de las políticas que ya se llevan a cabo, rechazando las demás, y analiza sólo los aspectos en que la opción nueva y sus consecuencias difieren de la situación actual, obviando el resto (Aguilar, 1993). De este modo el análisis se simplifica sensiblemente, al rechazar cualquier opción que se aleje de las opciones conocidas, y al no valorar más que algunas consecuencias de las opciones objeto de análisis. Así se reduce el universo de posibilidades y de consecuencias a tener en cuenta.

La primera idea básica del incrementalismo es que, cuanto más se aleje una alternativa de las políticas conocidas, más difícil es anticipar sus consecuencias e impactos, más complejo es ganar apoyos para sustentar su elección y, por tanto, es menos viable políticamente. Además, Lindblom insiste en la naturaleza permanente de buena parte de los problemas públicos, de modo que las decisiones casi nunca son inéditas; por el contrario, la decisión de hoy forma parte de una larga cadena de decisiones pasadas, de errores y de logros, de ensayos mediante diferentes medios y de precedentes.

Comparar únicamente las opciones que se parecen a las políticas pasadas permite anticipar con gran precisión sus impactos, sus costes y sus beneficios. Asimismo se reducen las posibilidades de error y fracaso y se amplía la capacidad para prever el comportamiento de los individuos y de los grupos con intereses en el problema y su solución. La teoría causal no es necesaria, puesto que se opta por efectuar cambios sobre políticas existentes, que muestran, en cierta medida, resultados positivos. La viabilidad de la decisión queda asegurada al basarse en una larga secuencia de cambios incrementales.

Este estilo de elaboración de políticas públicas, que «aumenta correctivamente, vez por vez, el margen de maniobra de un gobierno, fue considerado por él (Lindblom) como el estilo propio y obligado de las democracias pluralistas, 'poliárquicas', en sociedades con grupos de interés poderosos, bien informados, autónomos y capaces de presión efectiva» (Aguilar, 1993).

Los críticos de este modelo arguyen que el incrementalismo niega la racionalidad y enfatiza en exceso el factor de viabilidad política como criterio definitorio de lo que es una política adecuada. Cambiar las políticas sólo marginalmente reduce el riesgo del fracaso al limitar el cambio radical, pero imposibilita los superiores beneficios de iniciativas más ambiciosas e innovadoras.

El modelo incremental ha sido tachado de conservador por legitimar la estructura

y el balance de poder existente en la sociedad. En esta contemplación no se atacan los verdaderos problemas, ni sus causas, no se buscan soluciones definitivas, sino pequeñas variaciones respecto de la situación presente. El incrementalismo, en la medida que se convierte en doctrina prescriptiva, supone una legitimación teórica de la inercia y de la resistencia a la innovación y se asocia al comportamiento de las organizaciones burocráticas garantistas.

D. ¿Qué debe hacerse?

La respuesta a cuál es la mejor perspectiva a adoptar no es sencilla, pero sí se puede arriesgar una recomendación pragmática, casi de tautología incrementalista: seamos racionales cuando sea posible, utilicemos el incrementalismo lógico cuando sea oportuno. Racionalismo e incrementalismo no son estrategias antagónicas: el incrementalismo es altamente racional, puesto que aboga por actuar sólo mediante alternativas cuyos impactos podamos prever. El incrementalismo es la racionalidad de lo plausible, de lo previsible, de la certidumbre.

El análisis para la elaboración de las políticas es valioso, independientemente del modelo de elaboración que se considere, bien para orientar la decisión y el futuro, bien para comprender el funcionamiento de las políticas pasadas, descubrir los puntos de mejora y de resistencia. La utilidad del análisis de las políticas depende del problema que se trate, de la política evaluada y de los condicionantes presentes. Ahora bien, el incrementalismo no es la mejor estrategia si las políticas precedentes muestran resultados insatisfactorios, si los problemas son nuevos o cambian a gran velocidad y, por añadidura, no sirve para incorporar soluciones nuevas que surgen de avances teóricos y tecnológicos. Por el contrario, es la mejor estrategia para desenvolverse en un entorno estable, ante problemas con soluciones conocidas y comprobadas (Dror, 1989).

Una estrategia de elaboración racional es oportuna en escenarios que, como el actual, presentan un volumen y una intensidad de cambio social, político y económico de gran magnitud. La orientación racional puede ser el instrumento de mayor utilidad para acercarse a las variaciones de ese entorno, en el que las soluciones del pasado comienzan a mostrarse inadecuadas e insuficientes. En última instancia, se trata de tener en cuenta conjuntamente razón y política y, dependiendo de la situación, una tendrá más importancia que la otra para contribuir en el diseño de la política pública. Este «tercer enfoque» denominado *mixed scanning* (Etzioni, 1967, en Aguilar, 1992) toma distancia de los dos modelos y los reúne proponiendo efectuar una exploración mixta de la elaboración de las políticas. La racionalidad, por imperfecta que sea, debe utilizarse para las grandes decisiones de las políticas, para determinar la orientación estratégica que el incrementalismo no permite, y, la adaptación y el ajuste, para adecuar la decisión a las capacidades organizativas reales y los determinantes políticos presentes.

En palabras de Etzioni, «la exploración mixta incluye elementos de ambos enfoques empleando dos cámaras por así decir: una cámara de gran angular que cubriría todo el campo, pero sin gran detalle —la visión estratégica, racional del problema— y una cámara que se enfocaría a aquellas áreas que, reveladas por la primera, merecen

un examen en profundidad —las alternativas organizativa y políticamente viables—. En resumen, el decisor público debe tener en cuenta en el momento de la formulación no sólo la racionalidad, los valores de eficacia y eficiencia económica que recomienda una política intachable desde el punto de vista técnico, sino también la viabilidad y legitimidad políticas, el valor de la sensibilidad democrática, que recomienda tener en cuenta quién gana qué y quién pierde qué con cada alternativa.

IV. La implantación de las políticas públicas

Los estudios de implantación de políticas comienzan a desarrollarse al final de los años sesenta y conocen su máximo desarrollo en las dos décadas siguientes. Hasta ese momento la reflexión teórica y los estudios de caso se habían centrado en la fase de formulación. Era como si se presumiera que el proceso de formación de las políticas públicas concluía con la adopción de una alternativa. Se hacía coincidir el concepto de política pública con el de adopción de decisiones, de modo que la implantación, entendida como puesta en marcha de la decisión, no formaba parte de la política. La implantación era una cuestión técnica, sin importancia, que debían resolver los administradores profesionales.

A. La implantación como puesta en marcha. El modelo top-down

La implantación concebida como maquinaria burocrática en movimiento cumpliendo con diligencia y sumisión las decisiones es una transposición del modelo wilsoniano de relación entre la esfera política y la esfera de la administración. Según este modelo, ambas esferas deben permanecer necesariamente separadas, sin líneas de contacto. La esfera política decide, la esfera administrativa pone en marcha las decisiones. Hay una especialización absoluta de papeles —quien decide no implanta, y viceversa— y en el reparto al decisor le toca el papel de protagonista (Nakamura y Smallwood, 1980). La administración no es más que una variable dependiente de la política. Esta forma de entender el proceso de formación de las políticas públicas se ha dado en denominar modelo *Top-Down* o de arriba abajo.

En este contexto, el análisis de políticas se concentra, en sus primeros años de vigencia, en el estudio de las decisiones para mejorar su calidad. Se estima que la calidad de la decisión es el factor crítico del éxito de las políticas públicas: si la decisión es correcta la política alcanzará sus objetivos. Con este bagaje conceptual, la meta es ayudar al decisor a seguir el modelo racional de adopción de decisiones, y la obsesión es transformar cualquier decisión en una decisión programable. En aquellos años, legiones de ingenieros y economistas intentaban resumir la complejidad de las decisiones políticas en modelos lógicos, matemáticos, en los que figurasen todas las variables clave a considerar. El impulso de aquel enfoque ingenieril termina a mediados de los años setenta con el fracaso definitivo de su tecnología más depurada: la presupuestación por programas. Esa preocupación por la decisión se acompañaba de un interés prioritario por el control del proceso de implantación, concibiendo mecanismos que asegurasen una correcta circulación de la información desde los decisores hasta los

últimos escalones de la maquinaria organizativa. La idea subyacente es que si la decisión no se cumple es porque no se conoce, o porque los sistemas de control —sanciones y recompensas a los implantadores— a disposición de los directivos para asegurar el cumplimiento de sus decisiones son insuficientes.

El interés por la implantación comienza en los Estados Unidos en un momento en el que se acumulan fracasos en sus principales programas de bienestar social. De repente, se pone de manifiesto que el gobierno es mucho más hábil diseñando planes que sus administraciones poniéndolos en marcha. Los pobres resultados obtenidos por los programas de asistencia social —Guerra contra la pobreza—, de renovación urbana —Ciudades Modelo—, y de educación compensatoria llamaron la atención sobre un problema que, hoy día, sigue siendo una preocupación fundamental: la eficacia de la acción pública. La incapacidad de estos y otros programas para conseguir sus objetivos era tan evidente que comenzó a pensarse que quizá la calidad de la decisión no era el único factor determinante del éxito de las políticas públicas.

B. La implantación como proceso de interacción entre las condiciones iniciales y los resultados esperados

Pressman y Wildavsky (1984), en un estudio que se ha convertido en un clásico, analizaron la implantación de un programa que pretendía generar empleo para minorías. Los resultados de ese estudio pusieron de manifiesto la importancia de la fase de implantación para el éxito o el fracaso de las políticas. Estos autores ofrecen una definición de implantación muy distinta a la de simple puesta en marcha: la implantación es el proceso de interacción entre los objetivos y los resultados. La implantación, en definitiva, es un proceso, no un momento y, además, un proceso difícilmente distinguible de la decisión, puesto que en él se adoptan multitud de decisiones.

Cuando Pressman y Wildavsky analizaron la situación del programa habían transcurrido cuatro de los seis años previstos para darlo por concluido, se habían gastado seis de los 23 millones de dólares disponibles y se habían generado unos 60 puestos de trabajo. Los resultados no podían ser más descorazonadores e incomprensibles. ¿Cómo puede fracasar un programa que surge de una decisión que contaba con el consenso inicial de los actores implicados, respaldada con recursos suficientes, y que perseguía objetivos claros, concretos y cuantificables? La respuesta no es sencilla, pero hay que buscarla en un hecho que estos autores consideraron crucial: la complejidad de la acción conjunta.

El análisis del programa puso de manifiesto la cantidad de factores que el plan inicial no tenía en cuenta, el sinnúmero de actores, no previstos, que se fue incorporando al proyecto durante su implantación y las múltiples adaptaciones que sufrió el plan inicial hasta hacerlo compatible con las condiciones locales y con los intereses de los distintos participantes. Este programa de creación de empleo para minorías es un ejemplo de programa que plantea la importante dimensión de la gestión intergubernamental. En este tipo de programas, en los que se rompe la unidad organizativa entre provisión —formulación de la decisión— y producción —implantación del programa—, las relaciones de jerarquía (dependencia) entre los distintos actores tienen una influencia muy limitada, siendo sustituidas por relaciones de interdependencia. El

éxito final del programa depende de la capacidad de los distintos actores para llegar a acuerdos e intercambiar recursos. Gestionar intergubernamentalmente es gestionar a través de otros, logrando que determinados actores —que pueden estar muy o muy poco interesados en el proyecto— lo lleven a efecto. Desde este punto de vista, la implantación no es un mundo perfecto de administradores que cumplen asépticamente las decisiones de sus superiores, sino un campo de negociación política en la que actores con la misma legitimidad —un ministro, un presidente regional y un alcalde— establecen las condiciones iniciales que permiten la implantación de la política y, conseguidas éstas, mantienen su compromiso durante el desarrollo de la implantación.

Pressman y Wildavsky hicieron mucho hincapié en esta cuestión tratando de determinar qué son y qué no son problemas de implantación. En realidad existen dos casos de políticas fallidas: las políticas que no se implantan y las políticas que dan lugar a una implantación defectuosa. En el primer caso no podemos hablar de problemas de implantación; si la política ni siquiera se inicia es que el proceso de formulación se concluyó sin éxito, en otras palabras, no se consiguieron las condiciones iniciales que permitían iniciar la implantación: el consenso sobre los objetivos del programa y el acuerdo sobre los instrumentos y los recursos del mismo. En el caso de que la política se implante defectuosamente las causas son de varios tipos. En primer lugar, puede existir un error en la teoría que sostiene el programa, es decir, un defecto de formulación. En última instancia todas las políticas públicas no son más que una hipótesis de relación causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados. La implantación es el conjunto de acciones que hay que emprender para que esa relación causal ocurra. Buena parte de las políticas que fracasan lo hacen porque esa relación causal, la teoría que soporta la política, es una teoría incorrecta, es decir, haciendo x no es posible obtener y . En el caso del programa de creación de empleo para minorías, la teoría interna del programa era incorrecta. La teoría venía a decir lo siguiente: si se crean unas condiciones de desarrollo determinadas, creando infraestructuras y empresas, mediante subsidios al capital, se generarán automáticamente puestos de trabajo nuevos, que favorecerán a las minorías. Esta teoría se había mostrado cierta en zonas del país muy poco desarrolladas, en las que inyecciones de capital generaban una fuerte demanda de empleo por parte de las empresas. Sin embargo, aplicada a una ciudad con una economía principalmente de servicios y de empresas con un alto nivel tecnológico, no produjo los mismos efectos. En un entorno de estas características es muy probable que los subsidios den lugar a la creación de empresas intensivas en tecnología, que demandarán personal muy cualificado, penalizando, de este modo, las posibilidades de empleo de aquellos segmentos del mercado laboral con menores cualificaciones. En otros términos, esta teoría podría haber generado efectos completamente contrarios a los deseados.

En segundo lugar, si la implantación se retrasa, o fracasa en sus objetivos, a pesar de que se han conseguido las condiciones iniciales y la teoría causal es correcta, podemos hablar de problemas de implantación estrictamente. Las dificultades de implantación surgen por la complejidad de la acción conjunta y por la complejidad del programa. Como se apuntó más arriba, gestionar con otros supone adaptar el programa a las capacidades e intereses de los participantes. La regla general es que cuanto más elevado sea el número de actores en el proceso de la implantación, menores son las posibilidades de conseguir una implantación que se ajuste al diseño inicial. La acción

conjunta implica retrasos —primer síntoma de que la implantación no funciona bien— porque es necesario revisar y volver atrás continuamente para introducir modificaciones en el programa, intercambiar información, convencer y motivar a los actores que muestran una escasa disposición a participar en el proceso. La dificultad de gestionar conjuntamente aumenta cuanto más complejo es un programa.

La complejidad de un programa se mide por el número de decisiones que es necesario adoptar para que éste se mantenga en funcionamiento. Cuanto más elevado es el número de actores y el número de decisiones, más difícil es controlar el proceso de implantación. Pressman y Wildavsky hacen una distinción entre punto de decisión y punto de veto. Un punto de decisión ocurre cuando se requiere el acuerdo de todos los actores implicados para que el programa continúe. Un punto de veto tiene lugar cuando se necesita que un actor individual dé su consentimiento a una acción. Es decir, todos los programas tienen varios puntos de decisión y, por cada uno de ellos, tantos puntos potenciales de veto como actores participan en el proceso de implantación. En un caso muy sencillo, un programa en el que participan tres actores, y es necesario tomar cinco decisiones conjuntas, el número máximo de vetos potenciales sería de quince.

En conclusión, los autores mantienen que la implantación es un proceso que debe tenerse en cuenta en la fase de formulación, determinando entonces cuál de los posibles caminos —diseños de implantación— reduce, en mayor medida, los efectos perversos de la gestión conjunta —retrasos, desviación del plan inicial, imposibilidad de llegar a acuerdos y paralización del programa— y presenta una menor complejidad, incrementando las posibilidades de que ocurra esa relación causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados.

C. *La implantación como proceso de ensamblaje*

A todos los efectos un programa público no es más que el resultado de la combinación de determinados elementos. La implantación puede entenderse, por tanto, como la sucesión de actividades para ensamblar los distintos elementos del programa. Esos elementos —recursos financieros, recursos humanos, normas, decisiones y capacidades administrativas— están en manos de diferentes actores relativamente independientes entre sí, con sus propios objetivos e intereses.

La definición de implantación como proceso de ensamblaje se la debemos a Eugene Bardach (1980), quien resalta el carácter eminentemente político del proceso de implantación de las políticas públicas. La implantación es una sucesión de movimientos —juegos— entre actores, para decidir en qué condiciones entregarán los recursos —los elementos que componen el programa— que controlan. Desde este punto de vista la decisión inicial —el mandato legal— no es más que el pistoletazo que marca el inicio del juego; a partir de ese instante los jugadores —los actores participantes— intentarán todo tipo de estrategias para conseguir que la política a implantar maximice sus propios intereses y minimice el nivel de sus contribuciones, liberando recursos para otros juegos —otros procesos de implantación.

Rota la unidad entre provisión y producción, situación típica de sistemas de gobierno multinivel, los actores se especializan en el control de alguno de los recursos

clave y en el desarrollo de papeles específicos. Las organizaciones de la administración central controlan y distribuyen gran parte de los recursos financieros, especializándose en papeles de diseño, supervisión y evaluación de resultados. Las organizaciones de los gobiernos subnacionales controlan la información y las redes de distribución de servicios, especializándose en el papel de implantación. Ningún actor en solitario puede intentar la aventura de la implantación, al no tener bajo su control la totalidad de los elementos que hay que ensamblar.

Como el éxito de la política depende en buena medida de las acciones emprendidas por los distintos actores, cada uno, por separado, intentará imaginar qué parte del éxito final se debe a sus contribuciones y cuál será imputable al comportamiento y las contribuciones del resto, intentando llevar a cabo estrategias que les permitan controlar los elementos de otros actores, sacando provecho de ellos. Estas estrategias o juegos dan lugar a una serie de efectos negativos en el proceso de implantación del programa. Los principales son:

1. La disipación de los recursos del programa

La disipación de los recursos del programa es producida por los intentos de aprovechamiento de esos recursos para otros fines. Esta situación es posible por el enorme volumen de recursos que las administraciones intercambian entre sí y proporcionan a los actores privados. Este volumen es la razón misma que imposibilita, en buena medida, el control sobre el destino final de los recursos. La consecuencia más grave es el incremento de los costes del programa.

2. La disipación de los objetivos del programa

La disipación de los objetivos del programa, especialmente cuando éstos se han establecido de manera imprecisa. El programa se convierte en presa fácil para algunos actores que intentan variar los objetivos iniciales hasta hacerlos coincidir con los suyos propios. La variación e inflación de los objetivos acaba por sobrecargar los programas en primer término y por arruinarlos completamente en última instancia.

3. La resistencia al control de la conducta de los participantes

La implantación mediante redes de expertos y administraciones es posible siempre y cuando los actores que participen obtengan más beneficios que desventajas. Si los controles son muy estrictos algunos actores preferirán no participar en absoluto, escapando a sus responsabilidades o aportando contribuciones simbólicas. Si los recursos se pueden obtener de otros actores el problema no es grave; ahora bien, si el actor que se retira del proceso de implantación domina un elemento concreto de manera monopolística, el programa peligra.

4. La pérdida de energías

Los participantes en la implantación gastan buena parte de sus energías políticas y organizativas en imaginar y participar en estas estrategias y juegos, distrayendo su atención del proceso de implantación del programa. La causa es la incertidumbre que domina a todos los actores sobre cuál será el comportamiento de los demás, qué les conduce a no actuar, permaneciendo a la espera hasta comprobar cuáles son las verdaderas intenciones de los otros jugadores.

En sus recomendaciones Bardach pone de manifiesto la importancia de tener en cuenta, en el momento del diseño de la implantación, la presencia de estas estrategias y juegos, de modo que se instrumenten mecanismos para intentar evitarlos o al menos suavizar sus efectos. La construcción del escenario de implantación es el modo que propone el autor para llevar a cabo esta tarea de previsión. «El problema de la implantación es lograr el control de las acciones de muchos individuos y organizaciones para configurar una acción colectiva con el fin de alcanzar los objetivos de una política, no disparar sus costes y reducir al máximo los retrasos; entonces el diseño deberá prever lo más exactamente posible cuáles son o deberían ser los jugadores, los juegos y las apuestas» (Aguilar, 1993). Para ello lo mejor es concebir un *escenario* en el que imaginamos cómo ocurrirá la implantación, cuáles son los elementos clave del programa, qué actor o actores los controlan, qué disposición a participar les suponemos, cómo podemos vencer sus resistencia y qué habremos de hacer en el caso de que no quieran compartir los recursos que poseen. Lógicamente este escenario no es más que una historia con distintos finales, dependiendo del comportamiento de los actores. Su utilidad principal es adivinar los puntos de resistencia que el programa habrá de afrontar en el proceso de implantación.

D. La implantación desde abajo. El modelo bottom-up

El modelo *top-down* refleja una concepción jerárquica del funcionamiento de las políticas públicas, lo que importa es la decisión, que ésta sea acatada y que se cumpla en sus propios términos. Las recomendaciones que surgen a la luz de este modelo hacen hincapié en el mando, el control, la coordinación y la reducción del número de actores para simplificar la implantación. Los resultados del perfeccionamiento de los sistemas de control, la mejora de la decisión y la comunicación en el proceso de implantación han demostrado, no obstante, ser insuficientes para asegurar la eficacia de la implantación.

El modelo *top-down*, agotado en su capacidad prescriptiva, ha dado paso a un modelo alternativo de comprensión de la implantación de las políticas públicas. Este modelo, llamado *bottom-up*, surge a principios de los años setenta respaldado por un buen número de estudios de caso. Este modelo explica la implantación como el proceso para conseguir los impactos deseados sobre la población. Implantación es lo que ocurre cuando un ciudadano entra en contacto con la organización pública responsable de distribuir los bienes y servicios de una política concreta. Es en el punto de distribución donde la implantación tiene éxito o fracasa.

Las políticas públicas acaban implantándose en cientos o miles de oficinas públi-

cas repartidas por el territorio por millares de empleados públicos del último escalón de la jerarquía administrativa, en contacto con clientes singulares, con demandas particulares y concretas. Las decisiones más complejas acaban siendo interpretadas y adaptadas por una multitud de funcionarios que intermedian entre el cliente y la política pública. Personas que en ningún caso han participado en el proceso de formulación y que reciben cotidianamente las presiones de los ciudadanos para conseguir servicios públicos.

Los programas más complejos, las políticas más ambiciosas están en manos del personal de ventanilla, que debe resolver, en cada caso concreto, los defectos de formulación de la política, la vaguedad de los objetivos y las imprecisiones y rigideces del diseño de la implantación de acuerdo a sus propias capacidades y valores y a su comprensión de los fines y metas de la política pública.

El modelo *bottom-up* pasa el énfasis del cuartel general a la oficina local, del decisor al burócrata de calle, del control a la capacidad para solucionar los casos singulares. El problema de la implantación para este modelo no es el ajuste fiel a la decisión inicial, tal y como fue formulada, sino la adaptación de la decisión inicial a las características locales y al contexto en el que se produce.

Siguiendo a Williams (Williams, 1971, en Aguilar, 1993), lo importante a la hora de implantar una política es no olvidar que la atención a las demandas de los ciudadanos es el objetivo principal, de modo que el diseño de la implantación debe combinar, razonablemente, lo mejor de la decisión inicial y lo mejor de la iniciativa local. No importa tanto la *conformance* —aquiescencia con la decisión— como la *performance* —logro de los objetivos.

En cualquier caso, el modelo *bottom-up* no aboga por la discrecionalidad absoluta de los responsables locales, ni por la negación de la planificación, muy al contrario, lo que intenta es mostrar la utilidad de formar la decisión partiendo del contexto local, de las capacidades reales de las organizaciones que habrán de poner en marcha los programas, y una vez valoradas sus debilidades y fortalezas, orientar la decisión (Elmore, 1978, en Aguilar, 1993). La implantación adquiere una dimensión contingente puesto que las capacidades de las distintas localizaciones en las que ocurrirá y las características y las demandas de los usuarios pueden ser muy variables.

El Programa para la Prestación de Servicios Sociales Básicos, que impulsa el Ministerio de Asuntos Sociales, es un claro ejemplo de programa que se implanta de acuerdo a un modelo de abajo arriba (Agranoff y Tamayo, 1991), son los ayuntamientos los que deciden el tamaño del programa en su territorio, el tipo de servicios que desean prestar y los mecanismos para producirlos, siempre y cuando cumplan con una serie de requisitos —objetivos generales, orientación de los servicios y utilización de las subvenciones— establecidos desde el Ministerio. La implantación de este programa será correcta si se logra el objetivo de extender sobre el territorio una red de servicios sociales básicos —objetivo del Ministerio— adaptados a las características de la población de los distintos municipios —objetivo de los gobiernos locales.

Berman (Berman, 1978, en Aguilar, 1993) señala que el éxito final de una política depende, en gran medida, de la adaptación mutua entre el plan de acción generado desde el centro y las condiciones y capacidades de las agencias locales. Por ello propone el concepto de «implantación adaptativa» como el concepto contrario al de «implantación programada», que es el que sostiene el modelo *top-down*.

V. La fase de evaluación

«Si viviésemos en un mundo de absoluta certidumbre y perfecto funcionamiento de las administraciones públicas, no habría necesidad de efectuar evaluaciones: habiendo seleccionado y puesto en marcha la mejor opción posible, sabríamos cuáles serían los resultados por adelantado» (Hogwood y Gunn, 1988). Desgraciadamente, ese mundo de certidumbre no es en el que operan las políticas públicas. Los procesos sociales sobre los que las políticas y programas públicos intentan influir son conocidos sólo parcialmente, la información sobre la que se basa la definición de los problemas y la elección de las alternativas es imperfecta, los condicionantes políticos obligan aplicar soluciones de compromiso que minimicen los conflictos de intereses, los conocimientos y habilidades de los que pueden disponer las organizaciones públicas no son siempre las adecuadas para asumir los desafíos de la implantación y, por último, las políticas producen, a menudo, impactos imprevistos. En suma, existen multitud de razones técnicas, organizativas y de gestión que hacen necesaria la evaluación de las políticas.

La evaluación es la última fase del proceso de la política pública y, puesto que el proceso es cíclico, es también la primera. El análisis de los resultados conduce a una revisión del estado del problema que puede dar lugar a una nueva política, a la continuación de la existente o a la terminación de la misma. Como argüimos anteriormente, los problemas públicos rara vez tienen una solución definitiva, de modo que las políticas que intentan atajarlos raramente ven satisfecha esa aspiración. La situación más común tras la evaluación es la introducción de variaciones en la política preexistente o la sucesión de ésta por otra más adecuada al nuevo estado del problema.

La evaluación de políticas no es un simple instrumento técnico, es también un mecanismo político de primer orden. En los sistemas democráticos los productos de la evaluación tienen diferentes utilidades políticas (Warin, 1993):

- * El control parlamentario de las actuaciones del ejecutivo y sus administraciones.
- * La presentación de resultados a los usuarios de los servicios públicos y al resto de los ciudadanos.
- * La legitimación de acciones de rediseño organizativo o de políticas de ajuste de recursos.
- * El mantenimiento de la confianza y la cooperación entre los actores públicos y no públicos que participan en el proceso de las políticas públicas.
- * El reforzamiento —o la destrucción— de la reputación de eficacia, eficiencia y oportunidad de una política.
- * El reforzamiento de la legitimidad de un tipo de liderazgo y de las oportunidades organizativas de apropiación presupuestaria.

En definitiva, en un sistema democrático, el gobierno tiene que rendir cuenta de sus actos, explicar sus decisiones a los ciudadanos, presentar los logros alcanzados en las distintas áreas en las que interviene y legitimar, con resultados, sus decisiones. La evaluación cumple la función política de ofrecer un mecanismo de justificación de las actuaciones ante los clientes/ciudadanos, incluso en los casos en que ésta constituye sólo una representación simbólica de la responsabilidad pública, sin consecuencias

prácticas de tipo correctivo. La justificación última de la evaluación es, pues, el ejercicio de la responsabilidad política y la búsqueda de lo que se ha denominado la eficacia democrática (Bañón y Carrillo, 1994). Esta finalidad política de la evaluación es particularmente clara en el caso de países como el nuestro, en que se observa un aumento del volumen de programas y políticas que se gestionan intergubernamentalmente. La gestión conjunta de políticas por parte de organizaciones pertenecientes a distintos niveles de gobierno resalta la necesidad del control de las actuaciones y de la demostración de los resultados obtenidos. La evaluación, como el análisis de políticas, no es una disciplina autónoma, sino que toma de las disciplinas científico-sociales lo que necesita para realizar una «aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización, el diseño, la implantación y la utilidad de los programas de intervención social» (Rossi y Freeman, 1989). La meta general de la evaluación es producir información que sirva para orientar y valorar las decisiones vinculadas al diseño, la gestión y el futuro de las políticas públicas.

Existen diversos tipos de evaluación que, por los objetivos que pretenden, se pueden relacionar en términos generales con las distintas fases del proceso de la política pública (Palumbo, 1987). La tipología de evaluaciones que presentamos no es exhaustiva y la conexión entre los tipos y las fases del proceso se realiza a título orientativo.

A continuación describimos brevemente los distintos tipos de evaluación reseñados (Palumbo, 1987; Rossi y Freeman, 1989):

CUADRO 3. *Las fases del proceso de la política pública y los tipos de evaluación.*

FASES DEL PROCESO DE LA POLÍTICA PÚBLICA	TIPOS DE EVALUACIÓN
1. IDENTIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	* EVALUACIÓN ANTICIPATIVA * EVALUACIÓN DE LA EVALUABILIDAD * EVALUACIÓN DE NECESIDADES
2. FORMULACIÓN Y ADOPCIÓN DE UNA ALTERNATIVA	* EVALUACIÓN TEORÍA Y DISEÑO * EVALUACIÓN DE VIABILIDAD POLÍTICA/CONTEXTO
3. IMPLANTACIÓN DE LA ALTERNATIVA ADOPTADA	* EVALUACIÓN DE IMPLANTACIÓN * ESTUDIOS DE SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS
4. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS	* EVALUACIÓN DE IMPACTO * EVALUACIÓN DE CALIDAD

A. Evaluación anticipativa

Está orientada a la producción de información para alimentar el proceso de definición del problema y la formulación de las alternativas. Se centra en el análisis del contexto político, administrativo, legal, social y económico en el que se va a desarrollar la política pública y en el estudio del problema al que hay que hacer frente. La información que produce es de gran utilidad para conocer las conexiones entre la política pública y los factores críticos del entorno en el que habrá de operar.

B. Evaluación de la evaluabilidad de la política

Consiste en la realización de un primer análisis, breve y con recursos limitados, de la filosofía, los elementos y los instrumentos de la política. Su objetivo es descubrir los eventuales puntos débiles del diseño de la misma, ofreciendo información para la puesta en marcha, en su caso, de una evaluación más profunda. Es especialmente adecuada en situaciones caracterizadas por la escasez de recursos.

C. Evaluación de necesidades

Tiene como objetivo conocer en profundidad el problema que la política pretende eliminar o mitigar. La evaluación de necesidades trata de delimitar las fronteras y características esenciales del problema —su gravedad y evolución, el volumen, la estructura y la distribución geográfica de los grupos sociales afectados—, así como su alcance y las posibles conexiones con otros problemas no considerados explícitamente.

D. Evaluación de la viabilidad política/evaluación de contexto

Este tipo de evaluación pretende dilucidar si el diseño de la política permite lograr las metas y objetivos deseados. Su principal utilidad es conocer y asegurar una correcta conexión entre la teoría que sustenta la política y los instrumentos de la intervención.

E. Evaluación de la viabilidad política/evaluación de contexto

Constituye una variante de la evaluación anticipativa. Se centra en la comprensión del contexto general y el entorno específico en el que se desarrolla la política pública. Su objetivo es producir información para afrontar las amenazas y aprovechar las oportunidades presentes en ese entorno. Específicamente, se utiliza para identificar a los actores con intereses en el problema, elaborando el mapa de apoyos y resistencias que habrá de afrontar la política en sus distintas fases.

F. Evaluación de la implantación/evaluación de procesos

Produce información destinada a alimentar el proceso de adopción de decisiones vinculado a la puesta en marcha y gestión de las políticas. Su objetivo es determinar el grado de cumplimiento de los mandatos incluidos en la política, comparando el diseño inicial de la intervención con el funcionamiento real de la misma.

G. Estudios de seguimiento de programas

Es un tipo de evaluación que se lleva a cabo de forma continua mientras ocurre la política y produce información en tiempo real que es suministrada a los responsables de las distintas fases del proceso para que introduzcan, en su caso, las correcciones oportunas en los mecanismos de operación de la política. Su objetivo es detectar posibles variaciones en la naturaleza del problema y las eventuales desviaciones respecto del plan inicial de implantación. Implica la definición de criterios operativos de logro y la construcción de baterías de indicadores —de procesos de gestión, de rendimiento, de cobertura, de uso de servicios y económicos— que se aplicarán sistemáticamente mientras se desarrolla la intervención.

H. Evaluación de la eficacia/impacto

Facilita información sobre los efectos —impactos— de la política pública e intenta mostrar en qué medida los efectos observados se deben a la política implantada y no a otras causas —variaciones en el problema, intervención de otras políticas o cambios en las condiciones sociales— ajenas a ésta. Su objetivo es medir la eficacia de la política pública, comparando los impactos previstos con los observados. Complementariamente, puede abordar aspectos relacionados con la eficiencia en la consecución de los objetivos, poniendo en relación los beneficios producidos por la política con sus costes. Los resultados de la evaluación de impacto se utilizan para responder, desde una posición más sólida, a preguntas sobre la conveniencia de continuar actuando sobre el problema y, en su caso, sobre la adecuación de la actual política.

I. Evaluación de la calidad

Su objetivo principal es conocer si la política produce los beneficios esperados por los distintos actores que participan en el proceso. No se circunscribe a una fase concreta del proceso de la política, sino que considera éste en su conjunto e intenta mostrar las conexiones entre sus distintos elementos y la satisfacción de las expectativas de los usuarios y clientes de la política pública. Una política puede ser muy eficaz, alcanzando todos sus objetivos —tal y como fueron establecidos por los formuladores— sin acertar a cubrir las expectativas y demandas de los ciudadanos. La diferencia primordial con los otros tipos de evaluación radica en que utiliza los objetivos y valores de los usuarios como criterio para valorar la política, negando un papel prota-

gonista a los objetivos y metas de los responsables de ésta. La evaluación de calidad tiene una conexión directa con el marketing de servicios públicos.

Por último, conviene señalar que la evaluación es una tarea que debe considerarse ya en el momento del diseño de la política. Para garantizar la plena utilidad de sus resultados deben articularse mecanismos que permitan la integración de los procesos de evaluación en el conjunto de procesos organizativos para el diseño y desarrollo de la intervención pública.

VI. Conclusiones

El valor del enfoque de las políticas públicas radica en su preocupación por la acción del gobierno y sus administraciones. No se interesa tanto por la estructura y composición del sistema político-administrativo como por su funcionamiento. El análisis de políticas es a la vez un arte y una ciencia. Es un arte porque hace referencia a la labor de los directivos públicos, que intuitivamente reproducen con sus decisiones las fases del proceso de las políticas sin dominarlo conceptualmente. Es una ciencia porque aspira a entender el complejo mundo de la acción pública y prescribir, en la medida de lo posible, la mejor forma de aproximarse al proceso de las políticas.

El concepto de política pública es inseparable de la noción de análisis de políticas; la política pública no existe en la realidad, sólo la intervención del analista otorga un sentido a la multitud de decisiones y comportamientos de los administradores y de los demás actores sociales involucrados en el proceso. La riqueza del análisis radica en su capacidad para integrar y ordenar lógicamente esas decisiones y comportamientos.

El análisis de políticas públicas es un campo de especialización profesional emergente que está cobrando una gran importancia. El análisis, la evaluación, la investigación aplicada al proceso de formación de las políticas no es un lujo, es una necesidad que habrán de afrontar las organizaciones públicas para asegurar su supervivencia. Sólo mediante políticas eficaces —desde el punto de vista del impacto social que generan y de la eficiencia en la utilización de los recursos— se puede legitimar, efectivamente, la acción de los gobiernos en una democracia pluralista.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR, L. F. (1992) (Estudio introductorio y edición), *El estudio de las políticas públicas*. México, D. F., Miguel Ángel Porrúa.
- AGRANOFF, R., y TAMAYO, M. (1991), *The Basic Social Services Agreed Plan: A preliminary IGM Report*. Papel inédito, Departamento de Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.
- HOGWOOD, B. W., y GUNN, L. A. (1988), *Policy Analysis for the Real World*. Oxford, Oxford University Press.
- HOGWOOD, W. B., y PETERS, B. G. (1985), *The Pathology of Public Policy*. Oxford, Clarendon Press.
- JONES, CH. O. (1984), *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterrey, CA., Brooks/Cole Publishing Company.
- MÉNY, I., y THOENIG, J. C. (1992), *Las políticas públicas*. Barcelona, Ariel.

- MONNIER, E. (1992), *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*. París, Editorial Economica.
- PORTNEY, K. E. (1986), *Approaching Public Policy Analysis. An Introduction to Policy and Program Research*. Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall.
- ROSE, R. (1984), *Understanding Big Government. The Programme Approach*. London, Sage.
- STOKEY, E., y ZECKHAUSER, R. (1978), *A Primer for Policy Analysis*. Nueva York, W. W. Norton Company.
- SUBIRATS, JOAN (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, INAP.
- VV. AA. (1990-91), *Documentación Administrativa*, n.º 224-225, octubre-marzo. Monográfico sobre Políticas Públicas y Organización Administrativa.
- WEIMER, L. D., y VINING, R. A. (1992), *Policy Analysis. Concepts and Practice*. Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall.

Bibliografía especializada

Formulación de políticas públicas

- AGUILAR, L. F. (1992) (Estudio introductorio y edición), *La hechura de las políticas públicas*. México, D. F., Miguel Ángel Porrúa.
- (1993) (Estudio introductorio y edición), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, D. F. Miguel Ángel Porrúa.
- DROR, Y. (1989), *Public Policymaking Reexamined*. New Brunswick, N. J., Transaction Publishers.
- LINDBLOM, CH. E. (1991), *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid, MAP.
- QUADE, E. S. (1989), *Análisis de formación de las decisiones políticas*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- SIMON, H. A. (1957), *Administrative Behaviour*. Londres, McMillan.
- STARLING, G. (1988), *Strategies for Policymaking*. Chicago, IL., The Dorsey Press.

Implantación de políticas públicas

- AGUILAR, L. F. (1993) (Estudio introductorio y edición), *La implementación de las políticas*. México, D. F., Miguel Ángel Porrúa.
- BARDACH, E. (1980), *The Implementation Game*. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- HANF, K., y TOONEN, A. J. T. (eds.) (1985), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Dordrecht, Martinus Nijhof Publishers.
- NAKAMURA, R. T., y SMALLWOOD, F. (1980), *The Politics of Policy Implementation*. Nueva York, St. Martin's Press.
- PRESSMAN, J. L., y WILDAVSKY, A. (1984), *Implementation*. Berkeley, CA, University of California Press.

Evaluación de políticas y programas públicos

- BAÑÓN, R., y CARRILLO, E. (1994), «Evaluación de la calidad de los servicios públicos», Ponencia presentada en el *Seminario sobre Gestión de Calidad de las Administraciones Públicas*. 9 y 10 de junio. Santiago de Compostela (Galicia).

- COHEN, E., y FRANCO, R. (1988), *Evaluación de proyectos sociales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latino-Americano.
- HERMAN, J. I. (ed.) (1987), *Program Evaluation Kit*. 2.^a edición. Beverly Hills, CA, Sage.
- PALUMBO, D. J. (ed.) (1987), *The Politics of Program Evaluation*. Newbury Park, CA, Sage.
- PATTON, M. Q. (1990), *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Newbury Park, CA, Sage.
- ROSSI, P. H., y FREEMAN, H. E. (1989), *Evaluation: A Systematic Approach*. Newbury Park, CA, Sage.
- SHADISH, W.; COOK T. D., y LEVITON, L. C. (eds.) (1991), *Foundations of program evaluation. Theories of practice*. Newbury Park, Sage.
- STUFFLEBEAM, D. L., y SHINKFIELD, A. J. (1987), *Evaluación sistemática: guía teórica y práctica*. Barcelona, Paidós.
- WARIN, PH. (1993), *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Étude des relations de service*. Paris, Editions de L'Harmattan.