

# LAS POLITICAS PUBLICAS: EL SISTEMA POLITICO EN ACCION (\*)

Por FRANCESC PALLARES

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL CONCEPTO.—III. LOS INSTRUMENTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.—IV. LOS MODELOS DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS. V. EL ANÁLISIS DEL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: 1. *La formulación*: a) El establecimiento de la agenda política; b) La definición de los problemas; c) La previsión; d) Establecimiento de objetivos; e) La selección de la opción. 2. *La implementación*. 3. *La evaluación y la continuidad o cambio*.

## I. INTRODUCCION

En los países capitalistas desarrollados, el Estado ha experimentado en menos de cien años un enorme crecimiento. Del 'Estado gendarme' de la época liberal, que proveía defensa, protección policial y algún tipo de servicios sociales y de infraestructura, se ha pasado al enorme Estado actual, configurado por un inmenso conjunto de organizaciones, que proveen gran cantidad de servicios, afectando a la vida cotidiana de los ciudadanos en casi todos sus niveles.

Los presupuestos de este conjunto de instituciones alcanzan cifras astronómicas. La mayor parte de este dinero, que surge del pago de los impuestos por parte de los ciudadanos, vuelve a ellos en la forma de programas sociales y servicios públicos. Pero las actividades del Estado actual van también más allá, interviniendo directamente en la actividad económica e incidiendo

---

(\*) Trabajo presentado como Tema al Concurso para Profesor Titular en octubre de 1986.

sobre la sociedad por muy diversas vías. Este conjunto de actividades es el que conocemos genéricamente como «políticas públicas».

El tamaño y la importancia de estas funciones plantea, pues, la necesidad de un conocimiento más sistemático y analítico sobre tres cuestiones: *qué políticas* desarrolla el Estado en los diferentes ámbitos de su actividad, *cómo se elaboran y desarrollan* y *cómo se evalúan y cambian*.

En este marco, desde los años 1960 se ha desarrollado un creciente interés por el estudio de las políticas públicas en el marco de las ciencias sociales, y especialmente de la ciencia política.

La amplia dimensión, la gran complejidad y la dificultad de tratamiento de los problemas a que se ven confrontados los diferentes gobiernos llevó a los responsables de la toma de decisiones políticas a intentar encontrar en las investigaciones académicas un apoyo complementario en la búsqueda de soluciones.

Así, a pesar del poco caso hecho inicialmente a la temprana llamada de Lasswell (1951), en la década de los sesenta aparecen los trabajos 'centrales' de Simon y Lindblom sobre los modelos de *elaboración* de las políticas, y en la década de los setenta aparecen ya los planteamientos sobre el conjunto del proceso de las políticas públicas. Nueva dirección, que se expresa ya en los trabajos de Y. Dror (1971) y sobre todo de T. Dye (1976), cuando plantea que se trata de «analizar QUÉ hacen los gobiernos, CÓMO y POR QUÉ lo hacen y qué EFECTO produce».

## II. EL CONCEPTO

Términos como política urbanística, política económica, política sanitaria, política educativa, etc., son etiquetas que identifican un campo de actividad de los poderes públicos y forman parte, prácticamente, del lenguaje cotidiano.

Pero también se utilizan normalmente conceptos como política anti-inflacionista, política proteccionista, etc., que expresan un propósito determinado.

Y podríamos encontrar otros usos.

Ante esta variedad de acepciones no existe una definición de política pública con pretensiones de gran precisión que recoja un consenso general. Pero tampoco se ha hecho de ello una cuestión virulenta.

Teniendo esto en cuenta, podemos quedarnos de momento con la concepción genérica de Peters (1982), que define a las políticas públicas como «el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directa-

mente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos».

Esta definición debe completarse con algunas consideraciones:

1) En primer lugar, las políticas públicas deben considerarse como un 'proceso decisional', es decir, configuradas por un conjunto de decisiones a tomar en el transcurso de un proceso temporal, más allá del inicial período de elaboración de las políticas. En este proceso, además, las decisiones siguen normalmente una secuencia racional. Volveremos sobre ello más adelante.

2) Debe tenerse en cuenta, en segundo lugar, la sugerencia de Hecló (1972), cuando plantea que «una política puede consistir también en lo que NO se está haciendo». Ello puede ser consecuencia de errores involuntarios, de decisiones deliberadas de no actuar sobre una determinada cuestión, de bloqueos políticos en las instancias de decisión o incluso de ni siquiera plantearse la posibilidad de toma de decisiones sobre una cuestión determinada, ya sea por lo que se ha venido llamando 'reacciones anticipadas' o, a un nivel más profundo, por la asunción de las premisas sobre las que se fundamenta el actual *statu quo*.

Las tres primeras hipótesis son casos de 'inacción', como concepto ampliamente reconocido.

En cambio, la cuarta hipótesis, la no consideración de la posibilidad de decidir, va referida al concepto de 'no-decisión' elaborado por Bachrach y Baratz (1962 y 1963), y que, por su importancia y por los problemas que plantea su determinación, ha sido objeto de creciente atención y polémica.

3) Por otra parte, para que una política la podamos definir como 'pública' debe haber sido generada —o al menos procesada hasta cierto punto— en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales. Es decir, que se trate de estrategias de actuación en las cuales las organizaciones públicas desempeñan un papel clave en su configuración, aunque su participación no sea exclusiva. No se trata de una puntualización trivial si tenemos en cuenta que muchos servicios públicos no son implementados por funcionarios públicos, sino a través de organizaciones privadas.

Pero aun en el caso de desarrollarse íntegramente en el marco del sector público, raramente las políticas son decididas y desarrolladas por una sola organización, sino que implican normalmente la interrelación de varias organizaciones y actores.

Pensemos, por ejemplo, en la estructura políticamente descentralizada de buena parte de los Estados de nuestro ámbito geopolítico. En el mejor de los casos, los diferentes niveles de gobierno existentes cooperarán y des-

arrollarán conjunta y coherentemente las políticas. Sin embargo, en la práctica, el conflicto es la norma, y las políticas deberán prever aquellos '*lugares de decisión*' donde puede producirse el conflicto, así como procedimientos que puedan facilitar el acuerdo o impedir el bloqueo.

Pero la acción de gobierno no se expresa directamente a través de las políticas, sino a través de los *productos* primarios de esta acción (*outputs*), los cuales, a través de su impacto sobre la sociedad, dan lugar a unos '*resultados*' (*outcomes*). Es decir, el '*producto*' de una política pública es aquello que una institución de gobierno está haciendo en un momento y en un ámbito determinados. Así, en el ámbito de la educación podemos considerar como productos de una política educativa determinada la construcción de escuelas, la formación de profesorado, la regulación del disfrute de becas, etc. Se trata, pues, de aspectos intermedios en el proceso de las políticas públicas. En cambio, los resultados explicitan el impacto que una determinada política está teniendo en la sociedad. Así, continuando con el ejemplo anterior, serían resultados de una política educativa: las mejoras en el nivel de alfabetización, o en el nivel de fracaso escolar, o en el nivel de cualificación profesional, etc.

La distinción es importante, pues son los *resultados* —previstos e imprevistos— los que nos permiten *evaluar* el '*rendimiento*' (*performance*) de una política al relacionarla con sus fines. En cambio, el *control* de la obtención o no del nivel deseado de *productos* —realizaciones más a corto plazo que los resultados— permite detectar los problemas durante la implementación y *guiar* su desarrollo (en función del número de escuelas construidas, del número de profesores formados, etc.).

### III. LOS INSTRUMENTOS DE LAS POLITICAS PUBLICAS

Las instituciones de gobierno disponen de un conjunto de instrumentos mediante los cuales obtener estos productos y resultados, es decir, para producir determinados cambios en las vidas de los ciudadanos. La particular combinación de ellos y su respectivo nivel de intensidad en una política variará en función de la efectividad esperada de su utilización en cada momento del proceso y en cada ámbito de actividad.

Siguiendo el planteamiento de Peters (1982), que, en realidad, es una adaptación de la tipología de productos del sistema político establecida por Almond y Powell (1978), los instrumentos de acción de las políticas públicas son las normas jurídicas, los servicios, los recursos financieros y la persuasión.

1) *La normas jurídicas.* Constituyen el único recurso propio y exclusivo del Estado, y su establecimiento no está al alcance de los actores privados.

Desde un punto de vista instrumental, es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, al mismo tiempo que limitan la discrecionalidad en la actuación del personal político y funcional.

2) *Servicios de personal.* La elaboración y aplicación de las políticas necesita unos servicios de personal así como una infraestructura humana, organizativa y de material, sobre la que apoyarse.

Actualmente, los gobiernos emplean a millones de personas, con diferentes tipos y grados de especialización, y sobre las cuales descansa la realización práctica de las políticas mediante la realización de funciones específicas.

Estos funcionarios, además, no son meros ejecutores de unas normas muy estricta y precisamente definidas, sino que, en diferentes grados, según su nivel de responsabilidad y según el ámbito de su actividad, tienen un margen de discrecionalidad en su actuación para adecuarla al caso concreto.

3) *Recursos materiales,* fundamentalmente los financieros. La implementación de las políticas definidas en las normas y la disposición de unos servicios para llevarlas a cabo necesita unos medios de financiación. Unas políticas dirigidas a la mejora de las vías de comunicación, al mantenimiento de la salubridad del agua o a la promoción turística de una zona necesitan ser dotadas de los recursos económicos necesarios que hagan frente al costo de los recursos humanos, materiales y técnicos necesarios para ello.

A partir de los impuestos pagados por los ciudadanos, que configuran el aspecto fundamental de los ingresos del Estado, los gobiernos estructuran el gasto público en función de las políticas que piensan desarrollar. Debe tenerse en cuenta, en todo caso, que el propio sistema impositivo, además de una forma de recaudación de recursos, es también una política.

4) *La persuasión.* Es un instrumento efectivo en tanto en cuanto los ciudadanos consideren al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad.

En este sentido, si bien todas las políticas incorporan elementos de persuasión a través de su justificación por el gobierno, algunas la incorporan como recurso fundamental. Así, políticas contra el consumo de tabaco o de droga, de incentivar el consumo de determinados alimentos, de prevención de incendios forestales, etc. Pero también en otro tipo de casos, como las políticas 'de austeridad', etc.

## IV. LOS MODELOS DE ELABORACION DE POLITICAS

En realidad, el actual enfoque sobre el estudio de las políticas públicas es continuador de una herencia intelectual, que tiene sus raíces en los estudios sobre el *proceso decisional*, a finales de los años cuarenta y durante los cincuenta, y en el posterior enfoque sobre la 'elaboración de políticas' (*Policy-making*) de los años sesenta.

En este marco, y sobre el intento básico de responder a las preguntas ¿cómo se elaboran las política? y ¿cómo deberían elaborarse?, la ciencia política ha estado mucho tiempo polarizada en torno a dos modelos: el '*racional*', de H. Simon (1947, 1960 y 1983), y el '*incremental*', de Ch. Lindblom (1959, 1968 y 1979).

Con propósito más de tipo *prescriptivo* en el primer caso y *descriptivo* en el segundo, los dos modelos han servido para representar los 'límites del camino' en la búsqueda de un modelo descriptivo y prescriptivo al mismo tiempo, intentando evitar tanto el *idealismo* subyacente en el modelo racional como la *limitación de perspectivas* inherente al modelo incremental.

Actualmente, asumidas por la ciencia política (y de las políticas: *policy science*) las principales aportaciones de las dos corrientes, y habiendo replanteado sus propuestas los propios autores de manera cada vez menos divergente, el debate ya no se plantea igual. La evolución económica, política y social de los últimos diez años no es, sin duda, ajena a ello.

1) *El 'modelo' racional.* H. Simon (1947) parte de considerar que un proceso de decisión racional implica en primer lugar, la recogida de información e investigación sistemática en orden a identificar los problemas presentes o potenciales. En un segundo momento, la definición de todas las alternativas posibles para enfrentarse a cada problema. De aquí deriva, en un tercer momento, el análisis omnicomprendivo de todas estas posibles alternativas y de sus consecuencias. Finalmente, el proceso racional de decisión se completaría con la evaluación de los diferentes conjuntos de consecuencias y la selección de aquella alternativa que maximice los valores del decisor.

Este modelo, que Simon no plantea como real, sino como ideal al que tender, intenta además evitar la desconexión entre fines y medios, pues considera que estos últimos tampoco están desprovistos de valores.

El propio autor reconoce también que, a nivel de aplicación práctica, raramente el proceso de decisión se produce de manera tan lógica, racional y claramente orientada. Entre otras razones, señala la imposibilidad de ana-

lizar todas las alternativas posibles durante el proceso, además de los problemas derivados de la incertidumbre en el análisis de las consecuencias.

Precisamente por ello elabora posteriormente (Simon, 1957) su concepto de 'racionalidad limitada', como enfoque que considera más realista, en el sentido de expresar las limitaciones (propias y externas) a que se enfrenta el decisor al no poder examinar todas, ni en toda su profundidad, las posibles alternativas, con lo cual importantes opciones y consecuencias pueden ser ignoradas.

En este marco, y sobre la base del importante desarrollo de las técnicas de simulación como instrumento auxiliar, plantea que ya no se trata de seleccionar la alternativa que maximice los valores, sino aquella más 'suficientemente satisfactoria' (*satisficing*).

Finalmente, los problemas derivados de las limitaciones individuales y organizativas, así como los problemas situacionales (consecuencia de políticas y acontecimientos anteriores, distribución actual de poder, intereses en presencia, aspectos dominantes en la cultura política, etc.) le llevan a enfatizar en su última obra (1983) la imposibilidad de resolver el conflicto de valores y de intereses a través de un 'modelo racional'. En este marco de consideraciones, al mismo tiempo que relativiza el papel de los 'expertos' otorga mayor relieve que anteriormente al papel de la negociación y el acuerdo a través de las instituciones políticas formales y no-formales, observando con preocupación el 'declive' de los partidos políticos y el surgimiento del que califica como 'elector individual'. No obstante la pérdida de 'racionalidad cívica' que, a su parecer, estos últimos hechos indican, plantea la función de la racionalidad en la elaboración de las políticas como instrumento que permita encontrar de manera más efectiva objetivos consensuados.

2) *El 'modelo' incrementalista.* Por su parte, Ch. Lindblom (1959), sumándose a la autocrítica de Simon sobre el modelo 'racional-omnicomprensivo', plantea una alternativa que invierte el esquema de razonamiento de Simon, a pesar de acercarse en sus implicaciones. Así, al modelo de 'racionalidad limitada', que es un modelo 'radical' en el sentido de plantear el proceso de elaboración política como un proceso siempre 'nuevo', originado desde 'la raíz' en cada caso, opone su modelo 'incremental', un modelo de 'rama', siguiendo el acertado símil de Ch. Ham y M. Hill (1984). Ante las limitaciones humanas, el enorme coste del análisis según el 'modelo racional', la inexistencia de métodos de previsión y de evaluación satisfactorios y, sobre todo, como resultado del conflicto de intereses, en la práctica, la elaboración de las políticas parte de la situación existente anteriormente, planteando sólo pequeños cambios de forma *incremental*. Es decir, que el número de las

alternativas que se consideran en el análisis queda limitado a aquellas que incorporan cambios no demasiado importantes en relación a la situación precedente.

En este modelo, pues, el análisis no es omnicompreensivo, limitándose al de las diferencias marginales entre las diversas consecuencias esperadas, y tratando de ajustar los objetivos a lo medios al alcance, ya que, en su opinión, los decisores tratan de solucionar en primer término problemas existentes actualmente, más que diseñar la obtención de un futuro estadio ideal.

Posteriormente, y conjuntamente con Baybrooke (1963), acuña el término de 'incrementalismo desarticulado', completando así su inicial concepción del sistema de elaboración de las políticas que ahora queda caracterizado, por una parte, por la toma de decisiones a través de un proceso de 'ajuste mutuo entre las partes', y por otra, por la inexistencia de un centro realmente planificador y coordinador.

Planteamiento en el que subyace claramente una concepción 'pluralista' de las relaciones en los procesos de toma de decisiones y de la distribución del poder en la sociedad. Así, los diferentes grupos tienen capacidad para defender sus intereses y para que ninguno sea ignorado, resolviéndose el conflicto a través del proceso de ajuste mutuo. Además, la existencia de un sistema de centros de poder dispersos facilita mejor la protección de los intereses de grupo que un sistema de coordinación y planificación centralizada.

La crítica más acabada a este planteamiento es la de Etzioni (1967), que señala como objeción principal la falta absoluta de criterios que guíen el proceso en el modelo incremental. En este sentido, su modelo de '*mixed scanning*' se basa en la distinción entre 'decisiones fundamentales' y las 'decisiones incrementales'.

Las primeras son las que configuran las direcciones básicas del proceso, así como el contexto en el que desarrollar las incrementales. Este método permite al decisor realizar una amplia revisión —en el marco de los modelos racionales— de las estrictas decisiones fundamentales a medio o largo plazo. La toma de decisiones incrementales se realizaría así en un marco previamente configurado.

Propuesta que, además de abrir la vía a la aparición de 'modelos contingentes', incorpora dos críticas fundamentales al modelo de Lindblom:

- a) por una parte, la inherente a que el gradualismo del modelo incremental no parece permitir el planteamiento de innovaciones básicas y en cuestiones fundamentales, y
- b) por otra, que el proceso de ajuste mutuo favorece a los actores mejor organizados y con más recursos de poder, en detrimento de los menos poderosos.

Aunque, en sus últimos trabajos, Lindblom (1979), plantea que, en determinadas circunstancias, el proceso de ajuste mutuo puede conducir a la introducción de cambios importantes, acepta en lo fundamental estas críticas y evoluciona hacia una mayor consideración de las posibilidades de innovación, introduciendo en su modelo el concepto de 'análisis estratégico' con un planteamiento similar al de las 'decisiones fundamentales' de Etzioni.

Acepta que, en la práctica, y tomando EE.UU. como ejemplo, la política incremental ha sido interpretada por muchos ciudadanos, entre ellos él mismo, como inefectiva para hacer frente a los grandes problemas: el deterioro en el medio ambiente, la escasez energética, la inflación, el desempleo, etc. Sin embargo, piensa que ello no ha sido debido tanto a la teoría incremental como a las particulares características del proceso de elaboración de políticas en Estados Unidos (Peters, 1982; Kirlin, 1984).

Los obstáculos a la innovación, e incluso a veces al cambio incremental, llevaron a Lindblom a reconsiderar la práctica del proceso de ajuste mutuo. Observa así que existen intereses subrepresentados; que, desde su enfoque pluralista, existen obstaculizadoras tendencias hacia el corporativismo, y que la discusión de los grandes temas es a menudo ahogada mediante la homogeneización de una opinión pública 'adoctrinada' (*sic*) a través de mecanismos de socialización, especialmente los medios de comunicación.

Acepta también, pues, que el pluralismo sobre el que se basa el proceso de ajuste mutuo está fuertemente desequilibrado, e insiste en la necesidad de desarrollar el 'análisis estratégico' como vía de avance.

En definitiva, el optimista tono pluralista del primer Lindblom ha dado paso, reflejando los cambios en las coordenadas económicas y políticas en los Estados Unidos, a una visión más pesimista en este sentido, reconociendo que la desigual distribución de poder no permite que el proceso de ajuste mutuo desempeñe la función que inicialmente pensaba.

Sobre una misma realidad, pero por caminos y sobre presupuestos diferentes, las posiciones de Simon y de Lindblom acababan acercándose.

Existe, sin embargo, un acuerdo bastante general en aceptar el 'incrementalismo' como descripción genérica del proceso de elaboración de las políticas en los sistemas políticos democráticos, a pesar de que incorpora en sus formulaciones aspectos específicos del 'estilo' americano de elaboración de políticas. Los trabajos europeos sobre el particular recalcan el carácter más centralizado que tiene en nuestros países el proceso de elaboración de las políticas, como consecuencia de unas estructuras de decisión más centralizadas.

## V. EL ANALISIS DEL PROCESO DE LAS POLITICAS PUBLICAS

Como señala Von Beyme (1985), entrados en los años setenta la crisis de la euforia planificadora del período de prosperidad lleva a prestar mayor atención a los problemas de realización práctica, de implementación y de evaluación de las políticas, configurándose así el enfoque hacia el análisis del proceso completo de las políticas públicas.

Este enfoque, ya clásico, es el basado en el esquema 'cíclico', que intenta analizar los factores que inciden en el desarrollo de una política a través de los diferentes estadios de su 'proceso vital', es decir, desde el inicio de su elaboración hasta su terminación o reciclaje.

En este sentido, el esquema de 'ciclo vital' de Lasswell (1956 y 1971) se ha mantenido como punto de referencia de las diferentes adaptaciones posteriores. Desde Wildavsky (1973 y 1974), pasando por T. Dye (1976) o S. Nagel (1975) hasta, más recientemente, Peters (1982 o, en Europa, Hogwood y Gunn (1984). Este enfoque cíclico se adapta, complementándolo, al esquema eastoniano sobre el funcionamiento del sistema político.

En un enfoque descriptivo, el proceso cíclico no se plantea como una rígida organización secuencial de las diferentes fases que atraviesa en la realidad cada política, sino como un marco indicativo en el cual organizar el conocimiento y la reflexión para el análisis.

Paralelamente, en un enfoque prescriptivo, el esquema cíclico no se plantea como la 'receta' de cómo debe elaborarse una política, sino como una sistematización que permita plantearse las cuestiones con posibilidades de anticipación y previsión. Una política se redefine continuamente en su proceso de aplicación y puede estar sujeta a cambios en función de su rendimiento, pero si no se han previsto mecanismos para su evaluación y cambio, éste será más difícil y se hará con menor capacidad de orientación.

A partir de una adaptación del esquema de Lasswell, Hogwood y Gunn (1984), a quienes seguiré en buena parte, distinguen nueve estadios o fases en el proceso vital de las políticas públicas, que, para permitir una visión más sintética, situaré en relación a los tres grandes momentos del proceso: la *formulación* de las políticas, la *implementación* o su proceso de aplicación práctica y la *evaluación* de su rendimiento, con las correspondientes decisiones sobre su mantenimiento o cambio.

## 1. La formulación

### a) El establecimiento de la agenda política

Siguiendo el esquema eastoniano de sistema político, las demandas originadas en la sociedad se trasladan, a través de mecanismos-puente como los partidos o los grupos de presión, al 'núcleo' del sistema, donde, tras un proceso de conversión a través de las estructuras institucionales, se originan unas políticas de respuesta encaminadas a satisfacer las demandas iniciales.

Sin embargo, entre las muy diversas demandas y situaciones problemáticas —actual o potencialmente— que existen en la sociedad, no todas llegan a ser consideradas por el Gobierno o el Parlamento como posible objeto de una política de respuesta. Por tanto, el primer momento en la vida de una política —y para algunas también el último— es su entrada en la corriente-mente denominada agenda política.

Se trata, pues, del momento de una primera selección de aquellas cuestiones o situaciones problemáticas —ahora o potencialmente— sobre las que plantearse la posibilidad o la necesidad de actuar sobre ellas, de definir una política en relación a ellas.

Esta selección implica recepción de demandas —en un enfoque 'reactivo'— y captación de información —en un enfoque prospectivo— a través de los procedimientos institucionales o por vías 'informales' (relaciones personales, fundamentalmente) (1).

Para la captación de información se utilizan, a veces complementariamente, a veces decisivamente, diversos procedimientos técnicos.

Los análisis demográficos sobre la estructura de la población y sus futuras tendencias presenta un amplio campo de utilidad: las fluctuaciones en el número de niños en edad escolar, o de personas en busca de empleo, pueden así ser detectadas y previstas las correspondientes políticas.

Otra fuente son los datos sociales y económicos, referidos a las condiciones de vida de los individuos (vivienda, teléfonos, coches...).

Igualmente, diferentes formas de consultas a expertos, personas cono-

---

(1) En un proceso racional, y orientado desde 'arriba', desde el Gobierno —que, en realidad, es de donde parte la inmensa mayoría de las iniciativas que se convierten en políticas (*withinputs*)—, sería una fase fundamentalmente de 'prospectiva', y éste es el enfoque predominante en el análisis de las políticas públicas. En cambio, en el enfoque de Easton, la actuación de las instituciones es más bien 'reactiva', en función de demandas expresadas. Sin embargo, ambos son perfectamente compatibles en el esquema sistémico.

ras y grupos afectados en los diferentes ámbitos de la actividad social, así como el examen sistemático de los medios de comunicación de masas.

Pero, sobre todo, los resultados de la evaluación de las políticas en marcha son, o al menos deberían ser, una fuente fundamental de información, especialmente por que el ciclo de las políticas se estructura más sobre modificaciones en las antiguas que sobre la innovación real, la introducción de políticas totalmente nuevas.

Sin embargo, la cuestión política a plantearse es: ¿Por qué determinados hechos o fenómenos se considera que deben ser tratados a través de una política, es decir, entran en la agenda política, y otros no?

Sobre un aspecto no excesivamente estudiado en concreto existe un común acuerdo entre los tratadistas en que la capacidad de los ciudadanos o grupos para introducir cuestiones en la agenda política está desigualmente distribuida. A partir de aquí, sin embargo, afloran de nuevo los planteamientos referidos a distintas concepciones sobre la distribución del poder en nuestras sociedades. Los 'pluralistas' enfatizan que el poder está dispersamente distribuido —aunque de manera desigual— y existe una multiplicidad de canales para hacer llegar las demandas a la agenda. Por otra parte, los autores vinculados a enfoques 'de clase' o a los de tipo 'elitista' ponen el énfasis en la concentración del poder en unos sectores, lo que les facilita el acceso de sus demandas a la agenda. En cualquier caso, los elementos directamente políticos aparecen como los determinantes.

Algunos estudios empíricos han intentado definir características de los hechos o fenómenos que les conferirían mayores probabilidades para entrar en la agenda.

Así, sin excesivas pretensiones de formalización, se ha señalado, entre otras características: 1) si una cuestión ha alcanzado proporciones de *crisis* o amenaza con llegar a ellas (p. ej.: crisis energética, déficit público); 2) si tiene un componente altamente *emotivo* de 'interés humano' (disminuidos psíquicos o físicos, tráfico de bebés, hambre en el Tercer Mundo); 3) su relación con las cuestiones de *poder* y *legitimidad* en la sociedad (la cuestión educativa, el terrorismo...), y 4) que afecten a un *amplio número* de personas (las cuestiones de bienestar social, contra la polución...).

Estas características, sin embargo, no garantizan por ellas solas la entrada en la agenda. Las agendas políticas son más el resultado de la movilización de demandas y presiones que de un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos. Por ello, un conocimiento más profundo de esta cuestión deberá obtenerse a través del estudio de las actividades y la influencia de los grupos de interés, los partidos políticos, los altos cargos políticos funcionariales y los responsables de los medios de comunicación de masas.

### b) *La definición de los problemas*

Una vez cierta determinada cuestión ha sido seleccionada, normalmente necesita una definición más profunda. Para empezar a tratar un problema no basta con haberlo identificado como tal, sino tener un mayor conocimiento de él. Proceso de definición que puede derivar en la consolidación de este problema como objeto de una política, en su abandono, o bien en su reformulación (p. ej.: agregar varias demandas en una sola política o desagregar una demanda inicial en varios problemas).

Se trata, pues, fundamentalmente, de establecer con el máximo rigor posible cuáles son los componentes del problema, así como sus más probables causas y las consecuencias que derivan de su existencia. La definición del problema-objeto, por tanto, es un momento decisivo en el proceso de las políticas. Multitud de casos de políticas muy deficitariamente eficaces se han atribuido a errores de definición.

Inadecuadas o incompletas definiciones de los problemas, por otra parte, son particularmente probables en casos en que la necesidad de elaborar una política provenga de crisis súbitas o de presiones políticas intensas que requieran una respuesta inmediata.

Pero, en todo caso, debe tenerse en cuenta que la importancia y la dificultad, al mismo tiempo, en la definición del problema-objeto deriva de que sobre muy pocos de ellos, si hay alguno, puede darse una definición completamente verificable y 'objetiva', y que en su definición existirán siempre elementos de percepción subjetiva por parte de los partidos o individuos o grupos de presión. (Así, por ejemplo, siempre habrá quien considere los desequilibrios de renta como componente esencial de un problema y quien los considerará un elemento colateral.)

Ello hace que también en este aspecto el proceso de las políticas presente un alto nivel de politización. Lo cual no quiere decir que la definición de los problemas sea una cuestión exclusivamente de valores.

### c) *La previsión*

Toda política, por otra parte, tiene vocación de futuro.

Ello significa, por un lado, que las opciones que escojamos hoy afectarán el futuro. Pero, igualmente, las políticas que decidamos hoy se desarrollarán en escenarios futuros y, por tanto, se verán condicionadas por las características de estos escenarios.

Estas consideraciones son las que justifican la previsión en la elaboración de políticas. Análisis de previsión cuya finalidad es la de servir de ayuda para

el tratamiento de los problemas de incertidumbre y de cambio a los que se debe enfrentar toda política, diseñando alternativos escenarios de futuro en función de las posibles evoluciones de las variables consideradas clave.

En este sentido, la previsión en el análisis y en la elaboración de las políticas requiere, tanto del analista como del decisor, un conocimiento de los problemas y también de las técnicas adecuadas.

Sin olvidar las técnicas de extrapolación (de tipo lineal, exponencial, en 'S', cíclica...), las técnicas más rigurosas intelectualmente son las de elaboración de modelos: de tipo econométrico y de dinámica de sistemas.

Sin embargo, la utilización de estas técnicas tropieza con multitud de problemas, que, en el caso de no poder resolverse satisfactoriamente, pueden llegar a desaconsejar su utilización.

Problemas derivados de la relativa obsolescencia de los datos con que queremos caracterizar el presente, debido a los intervalos existentes en la actualización de los datos. Problemas derivados de la carencia de datos sobre algunas variables o de la falta de niveles adecuados de agregación o desagregación de éstos. Pero, sobre todo, los problemas derivados de las carencias en la comprensión del proceso, es decir, de saber si estamos considerando las variables realmente importantes y de si conocemos el significado de las relaciones entre ellas. Aspectos estos —la selección y las premisas de interpretación de las relaciones básicas— que no son sólo técnicos, y nos llevan otra vez al recurrente tema de los valores, ahora en el diseño del modelo para la previsión.

A nivel político, por otra parte, además de la mala utilización que demasiado a menudo se hace de las previsiones —consciente o inconscientemente—, las dificultades y los elevados niveles de incertidumbre de las técnicas de previsión han sido aducidos como un argumento más por los defensores de modelos incrementales en la elaboración de las políticas.

#### d) *Establecimiento de objetivos*

La determinación de los objetivos por los decisores políticos es la progresión natural a partir de la definición del problema y de las previsiones alternativas de escenarios futuros.

Se trata ahora, pues, de establecer cuáles son las características genéricas del futuro deseado, en un ámbito determinado.

Y aunque los políticos se enfrenten más a problemas de mejoras parciales en políticas ya existentes que al diseño de políticas radicalmente nuevas, la determinación de unos objetivos en relación al problema definido es una orientación básica para la configuración de la política.

En relación a la determinación de los objetivos, los estudios sobre políticas públicas hacen especial énfasis en la consideración de:

- En primer lugar, obviamente, los aspectos relacionados con la disponibilidad o capacidad de adecuación de los recursos necesarios para poder alcanzarlos. Y que normalmente obligará a establecer unos criterios para estudiar la re-adecuación de recursos actualmente utilizados en otras políticas.
- Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el contenido concreto de los objetivos y los indicadores de rendimiento pueden variar a causa de cambios en el entorno de la propia política o de la organización que la desarrolla.
- Otro aspecto a considerar es la relación entre los objetivos de la política y los generados en las organizaciones encargadas de implementarla. La sociología de las organizaciones y del comportamiento administrativo han puesto de relieve suficientemente el carácter complejo e imperfectamente integrado del conjunto de intereses que conviven en cualquier organización.
- Por último, igualmente importantes son los condicionamientos en la configuración de los objetivos que puedan derivarse del entorno inter-organizacional, especialmente entre diferentes niveles de gobierno.

e) *La selección de la opción*

En función de los objetivos finalmente establecidos se abre la última fase del proceso de elaboración de las políticas: la selección de la opción concreta.

Normalmente, en las estructuras institucionales —sea el Gobierno, el Parlamento u otras instancias— suelen considerarse, por diversos procedimientos, diferentes políticas opcionales relacionadas con los objetivos determinados. Finalmente, una opción es seleccionada mediante los procedimientos de decisión y, a través de su desarrollo gubernamental, entra en la fase de aplicación práctica: la implementación.

Es generalmente asumido que las opciones alternativas consideradas por los decisores son, generalmente, pocas, y que a esta última agenda sólo llegan las opciones que, configuradas casi siempre en sus grandes líneas mediante procesos de negociación, cuentan con sólido apoyo en las estructuras de decisión a través, normalmente, de los mecanismos de partido.

Finalmente digamos que diferentes técnicas se han ido desarrollando como auxiliares en el ámbito de la toma de decisiones con la finalidad de aportar mayor sistematización y ayudar a identificar criterios o datos rele-

vantes, así como para prever sus más probables implicaciones. Unas de tipo lógico (programación dinámica, árboles de decisión), otras de tipo matemático o mixto (coste-beneficio, etc.), se utilizan también para la monitorización de las políticas en curso y el planteamiento de nuevas iniciativas.

## 2. *La implementación*

Desde la obra de Wildavsky y Pressmann (1973) introduciendo el concepto de 'implementación', este estadio del proceso de las políticas ha pasado a ser un importante centro de atención de la Ciencia Política. Hasta entonces, como ya he puesto de manifiesto anteriormente, la atención de los politólogos se había centrado en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas, es decir, hasta que la decisión era tomada o hasta que una política quedaba formulada. No se había prestado interés a su proceso de aplicación práctica, que se dejaba a los especialistas en Administración Pública.

En realidad, el relativo impacto en lograr cambios profundos que obtuvieron las planificadas políticas de las Administraciones liberales en Estados Unidos durante los años sesenta, lo mismo que las políticas laboristas y conservadoras en Gran Bretaña en los años setenta, fue el detonante que despertó el interés hacia el proceso de implementación.

Ciertamente, en términos generales, el 'fracaso' de una política sólo puede deberse a tres cosas: a una mala implementación, a una mala política o a la 'mala suerte' (y a cualquier combinación de estos tres factores, claro). Es decir: 1) a errores imputables a los responsables de la implementación; 2) a errores imputables a los diseñadores de la política, aunque los fallos pudieran observarse en la fase de implementación (sería el caso cuando se cambian las prioridades sobre los objetivos y se deja sin efecto práctico una legislación, por ejemplo, sobre control de polución, al no proveerse los fondos necesarios para ello), y 3) o a que se produjeron cambios en las variables incontrolables, sobre todo 'externas', que configuraron un contexto inapropiado para el desarrollo de la política (por ejemplo, cuando una sequía o unas inundaciones impiden desarrollar un determinado programa agrícola).

Era evidente, pues, la necesidad de interrelacionar los tres niveles en el análisis si quería llegarse a conclusiones reales.

La mayoría de los autores han considerado que la desagregación del proceso de conversión que se desarrolla en la denominada 'caja negra' del modelo eastoniano permite una enorme contribución al desarrollo del conocimiento político, aunque coinciden también en señalar que no existe una separación radical entre la formulación y la implementación.

En el fondo de esta separación subyacían, por una parte, una concepción ideal y rígida del principio liberal-democrático, según el cual las políticas debían ser elaboradas por los representantes elegidos e implementadas subordinadamente por los funcionarios, y por otra, como corolario racional del anterior, el presupuesto de que la racionalidad en el proceso de las políticas públicas implica la fijación de unos fines claros y precisos, en primer lugar para a continuación realizar las acciones pertinentes que conduzcan a la obtención de aquéllos.

Sin embargo, estas coordenadas no sirven más que para establecer unos principios muy genéricos:

1) En primer lugar, por qué es difícil determinar dónde acaba la elaboración y empieza la implementación. Entre otras razones, por la misma dificultad de definir concretamente qué es una política y, por tanto, las múltiples formas que puede tomar. Incluso, muchas veces, decisiones propias de la elaboración se dejan para ser resueltas en el proceso de implementación. Las razones pueden ser de diverso tipo: por qué determinadas decisiones no se han querido tomar hasta que los hechos estén al alcance de funcionarios expertos a los que se considera mejor preparados y equipados para resolverlos, o de la opción de negociar la aplicación práctica de cuestiones concretas con los grupos de presión interesados ante la dificultad de llegar a un acuerdo sobre el conjunto de la política, u otras. La elaboración de las políticas continúa, pues, durante la fase de implementación. Ello ha llevado a Barret y Fudge (1981) a considerar la implementación «como un *continuum* de elaboración y acción en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción».

Como señalan Ham y Hill (1984), queda, pues, planteada una disyuntiva entre la deseabilidad de un modelo 'desde arriba' (*top-down*), en consonancia con el principio democrático, y al mismo tiempo la necesidad de reconocer la evidencia de que la implementación supone «la continuación del complejo proceso de negociación y compromiso que caracteriza el proceso de elaboración», y que implica efectos en sentido ascendente, 'desde abajo'. En realidad, se trata de un caso paralelo al planteado sobre los modelos de elaboración, en donde la evidencia de que el proceso tiende a ser incremental debe distinguirse de los argumentos a favor de que el incrementalismo sea el modelo deseable.

Todo ello sin negar que el modelo 'desde arriba' pueda presentar más problemas cuando se trata de las relaciones entre diferentes niveles territoriales de gobierno.

Por otra parte, desde el gobierno se ejerce en realidad la orientación po-

lítica y la iniciativa legislativa, al mismo tiempo que el propio gobierno es el responsable de la implementación de las políticas. De esta manera se configura un centro prioritario para las presiones y un ámbito de superposición entre las funciones de formulación e implementación de las políticas.

2) En segundo lugar, y en relación al principio de racionalidad, también es lugar común de los diferentes autores realizar una doble constatación: Por una parte, conectando con el razonamiento anterior, y como corolario del mismo, se señala la dificultad de llegar a una clara y precisa determinación de los fines u objetivos en el proceso de elaboración. Por otra, también señalan la necesidad de tener en cuenta que el implementador posee siempre un margen de discrecionalidad para adecuar la política a la situación concreta desde los niveles superiores hasta el estadio último de la prestación. Aspecto que no debe considerarse sólo en su vertiente individual en las relaciones intra-organizacionales, sino, sobre todo hoy día, en el marco de las relaciones inter-organizacionales entre diferentes niveles de gobierno.

En conjunto así queda definido, en sus aspectos genéricos, un marco global en el que se insertan las relaciones entre formulación e implementación, así como los problemas del propio proceso de implementación, cuyo planteamiento más específico queda fuera de la pretensión de este trabajo.

### 3. *La evaluación y la continuidad o cambio*

Si bien una de las funciones que se desarrollan a lo largo del proceso de implementación es el control de los estándares de rendimiento definidos en la fase de formulación, estos indicadores, relacionados directamente con los productos de las políticas, no expresan por sí mismos que la política esté alcanzando los *resultados* deseados. Así, que el número de escuelas construidas desde la puesta en práctica de una determinada política educativa haya sido el previsto no implica que su objetivo de mejora en el rendimiento escolar se esté consiguiendo. Nos dirá, en todo caso, que el proceso de implementación se desarrolla correctamente, pero no nos dirá si la política está resultando realmente efectiva, es decir, si su diseño era el correcto para producir los resultados deseados.

Controlar este último aspecto es precisamente la función de la evaluación de las políticas.

La evaluación de las políticas debe hacerse con referencia a los objetivos establecidos, pero sobre la base fundamental de los resultados alcanzados, tanto en los aspectos previstos como en los no previstos.

En su forma más simple y esquemática, la evaluación consistiría, pues, en el proceso necesario para medir el grado en el que se están alcanzando

las finalidades deseadas y sugerir los cambios que puedan situar las realizaciones de la política más en la línea esperada. Tarea aparentemente sencilla, pero que, como indican Hogwood y Gunn (1984), plantea problemas de compleja solución.

1) Así, problemas en relación a la *identificación de los fines*. Por los propios efectos de los compromisos políticos y la incertidumbre, unos fines operativos requieren siempre un grado de flexibilidad. Por otra parte, la evolución del entorno de la propia política también puede exigir la readeacuación de los fines al cabo de un cierto tiempo.

2) Problemas en relación a los *instrumentos de medida del rendimiento* de la política. ¿Cuál es la medida del rendimiento de una política de defensa? Casos como éste llevan a sustituir la mediación de la actividad en sí por la de los productos relacionados con ella. Igualmente el período de tiempo en el que se espera obtener resultados debe haber sido establecido en el diseño de la política para poder proceder a una evaluación. O bien los problemas derivados de la necesidad de referir unos determinados efectos a diferentes políticas 'secantes' en algunos aspectos. O bien cuando la base organizacional de muchas políticas limita la panorámica del diseño y muchas consecuencias sobre otros ámbitos no se prevén y no son tomadas en cuenta en la evaluación.

3) Problemas, también, en relación a la eficacia y la efectividad. Como puede desprenderse, en buena parte, de todo lo dicho, el planteamiento de la eficacia como piedra filosofal en la evaluación lleva a menudo a un callejón sin salida. Entendida como relación entre los 'costes' por un lado y los 'resultados' —la efectividad, en definitiva— por el otro, su estimación es realmente difícil. (Como consecuencia de ello, existe el peligro de reducir el concepto de eficacia a su aspecto puramente procedimental, con las consiguientes implicaciones de este cambio.)

No hay que olvidar, además, que, atravesando todos estos problemas, está la cuestión de los valores, punto central de diferencias entre ideologías e intereses, y que están incorporados, como hemos visto, en los diferentes aspectos del proceso: en el propio diseño de la política, en su implementación, en el análisis evaluativo y, en definitiva, en la percepción de las políticas por los ciudadanos.

Finalmente, y como consecuencia de la evaluación, se plantean tres posibles alternativas en relación a las políticas: su continuidad o mantenimiento, su modificación o sucesión y su finalización. Decisión que significa el reinicio de los procesos, tanto el interno de las políticas como el genérico del sistema.

El mantenimiento de una política en las mismas condiciones es un fenómeno que raramente ocurre como consecuencia de una opción consciente y derivada de la evaluación. Normalmente, siempre deben introducirse modificaciones por cambios en el entorno (social, económico, político, cultural) o por defectos observados durante el proceso de implementación.

Tanto o más extraño parece ser que una política alcance plenamente sus objetivos y lleve así a su lógica finalización. Por tanto, tampoco es usual la finalización total de una política. Las políticas y los diversos programas que las componen acostumbran crear una inercia propia. Desarrollan organizaciones, personal, una 'clientela', etc., que constituyen presiones decisivas para su mantenimiento en la agenda, aunque sea a través de otras formas.

Todo ello quiere decir que la forma más normal que adopta el cambio en las políticas es la modificación o sucesión, es decir, la introducción de modificaciones sobre la base de anteriores políticas.

Ello facilita su 'mantenimiento' en la agenda, al mismo tiempo que una readecuación de los conflictos de intereses en función de un contexto cambiante, de la experiencia de la política anterior, etc.

Planteamiento, en definitiva, en la línea de la práctica incremental anteriormente definida, y que, a tenor de las conclusiones de la mayor parte de los especialistas, ha constituido la característica fundamental del desarrollo de las políticas públicas en las democracias occidentales a partir de la inmediata posguerra.

Como comentario final quisiera añadir que este artículo sólo pretende recoger de modo genérico algunos problemas relacionados con el proceso de las políticas públicas como resultado de la actividad del sistema político, y que gozan de un amplio tratamiento en la ciencia política comparada, especialmente la anglosajona.

Su planteamiento, lógicamente, se sitúa al nivel de los estudios sobre políticas en España y va dirigido principalmente a estimular la reflexión sobre aspectos hasta ahora marginados de la consideración en nuestros estudios sobre «la política».

El esquema aquí desarrollado sólo nos podrá ser realmente útil en la medida que lo vayamos adaptando en contraste con la específica realidad española, pero en todo caso nos proporciona un acervo considerable de investigación y un marco para empezar el análisis.

Para acabar, no estará de más recordar las palabras de Wildavsky, cuando situaba a un nivel más real el desbordado optimismo inicial sobre la aportación de este nuevo enfoque: «Si el análisis de políticas públicas es

capaz de producir una redefinición de los problemas, de tal manera que posibilite una mejora, es todo lo que debe esperarse.» Lo cual, obviamente, no es poco.

## BIBLIOGRAFIA

- ALMOND, G. A., y POWELL, G. B. (1978): *Comparative Politics. System, Process and Policy*, Little Brown, Boston.
- BACHRACH, P., y BARATZ, M. S. (1962): «Two Faces of Power», en *American Political Science Review*, 56.
- BACHRACH, P., y BARATZ, M. S. (1963): «Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework», en *American Political Science Review*, 57.
- BARRETT, S., y FUDGE, C. (eds.) (1981): *Policy and Action*, Meuthen, Londres.
- BAYBROOKE, D., y LINDBLOM, C. E. (1963): *A Strategy of Decision*, The Free Press, Nueva York.
- BEYME, K. von, y SCHMIDT, M. G. (1985): *Policy and Politics in Federal Republic of Germany*, Gower Pubs., Aldershot-Hants (Reino Unido).
- COOK, T. D. (1984): «Evaluation: Whose Questions Should be Answered», en GILBERT, G. R. (ed.) (1984): *Making and Managing Policy*.
- DROR, Y. (1971): *Design for Policy Sciences*, Elsevier, Nueva York.
- DYE, T. (1976): *Policy Analysis*, The University of Alabama Press, Alabama.
- ETZIONI, A. (1967): «Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decisions-Making», en *Public Administration Review*, 27.
- GILBERT, G. R. (ed.) (1984): *Making and Managing Policy*, Marcel Dekker Pubs., Nueva York.
- HAM, CH., y HILL, M. (1985): *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Wheatsheaf Books - Harvester Press, Brighton.
- HECLO, H. (1972): «Policy Analysis», en *British Journal of Political Science*, 2.
- HECLO, H., y WILDAVSKY, A. (1981): *The Private Government of Public Money* (1.ª ed. 1974), Macmillan, Londres.
- HOGWOOD, B., y GUNN, L. (1984): *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, Oxford.
- JENKINS, W. I. (1978): *Policy Analysis*, Martin Robertson, Londres.
- KIRLIN, J. J. (1984): «Policy Formulation», en GILBERT, G. R. (ed.): *Making and Managing Policy*.
- LASSWELL, H. (1956): *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, University of Maryland Press, College Park.
- LASSWELL, H. (1971): *A Pre-View of Policy Science*, Atherton Press, Nueva York.
- LINDBLOM, CH. E. (1959): «The Science of "Muddling Through"», en *Public Administration Review*, 19.
- LINDBLOM, CH. E. (1968): *The Policy Making Process*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs (New Jersey).
- LINDBLOM, CH. E. (1979): «Still Muddling, Not Yet Through», en *Public Administration Review*, 39.
- NAGEL, S. (1975): «Policy Analysis», en GILBERT, G. R. (ed.) (1984): *Making and Managing Policy*.

- PETERS, B. G. (1982): *American Public Policy*, Franklin Wats Pubs., Nueva York.
- PRESSMAN, J. I., y WILDAVSKY, A. (1973): *Implementation*, University of California Press, Berkeley.
- SIMON, H. (1957): *Administrative Behaviour* (2.ª ed.), Macmillan, Londres.
- SIMON, H. (1960): *The New Science of Management Decision* (posterior 3.ª ed. revisada en 1977), Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs (New Jersey).
- SIMON, H. (1983): *Reason in Human Affairs*, Basil Blackwell, Oxford.
- WILDAVSKY, A. (1974): *The Politics of the Budgetary Process* (2.ª ed.), Little Brown, Boston.
- WILDAVSKY, A. (1979): *Speaking Truth to Power*, Little Brown, Boston.