

## Introducción

*Tradicionalmente los estudios sobre Administración Pública han «circulado» en diferentes circuitos, caracterizándose por su preocupación básicamente jurídica, centrada en procedimientos y garantías; por su preocupación racionalizadora, centrada en problemas de organización, de personal o presupuestación, o por su preocupación sociológica, analizando composición social o renovación de élites administrativas. Presentamos aquí un número especial de Documentación Administrativa que tiene como característica principal la recuperación de los fines y de la relación fines-medios en el tratamiento de los programas de actuación de los distintos niveles de gobierno.*

*Los analistas políticos pueden ocuparse de organización, pueden relacionar estructura social o normativa con un determinado entorno y cómo ello influye en la acción administrativa, pero si algo destaca en sus planteamientos es el hecho de no rehuir la consideración de los fines en sus análisis. La política cuenta e influye de manera específica y constante en las diversas fases en que formalmente se divide el proceso de formación, decisión y puesta en práctica de las políticas públicas. Esa preocupación se detecta en el tratamiento no meramente descriptivo de los temas y en el afán prescriptivo que rezuma en ciertos comentarios y estudios. Pero la relación con los fines no cae en la consideración del «deber ser» como algo fijo y dado. Como dice Wildavsky: «el (policy) análisis tiene que ver menos con la realización de las preferencias que con su transformación». No se acepta, por tanto, la línea divisoria entre fines y me-*

dios, postulándose la necesidad del análisis unitario como vía de aproximación a la realidad de la actuación administrativa.

No es ninguna novedad relacionar Administración Pública con estructuras de poder, con el propio poder político. Es una novedad hacer de esa relación el elemento sustancial de la aproximación a los problemas administrativos. Y, sobre todo, es una novedad no asumir como un dato el hecho de que la Administración, entendida como conjunto de organizaciones, se limita a aplicar la norma, la decisión «superior», sino que sólo a través de los diversos actores, del análisis de sus diferentes recursos, reconstruiremos el papel institucional realmente jugado en todo el proceso de formación, decisión y puesta en marcha de las diversas políticas. Se trata de una consideración del poder «en piezas», entendiendo que del encaje de esas piezas salen las políticas realmente posibles, o simplemente viables. No queremos aquí separar políticas y Administración, o producción de normas e implementación de las mismas, ya que de la misma vaguedad, ambigüedad e incluso contradictoriedad de las mismas surge la importancia de considerar a la propia Administración como actor, y a la interrelación con el resto de actores sociales como factores clave del proceso político.

En efecto, si algo destaca en los estudios que siguen es la preocupación por los resultados, por el impacto de las políticas. Ello da a los analistas de políticas un perfil más de practitioners que de «científicos». Se habla de «arte», de «habilidad», más que de ciencia. Se pone el énfasis en el learning process, en el aprendizaje del error, más que en la descripción de una «verdad» asumida como parcial, dado el incesante ir y venir de los diversos actores sociales con sus «verdades» a cuestas. En una democracia siempre habrá más de una versión de la verdad y ello más que una verdad es algo así como un dogma de la propia democracia. Todo ello relativiza la potencia de la aproximación del policy analysis, pero también le da fuerza. En una democracia será siempre importante obtener información sobre viabilidad de políticas más allá, probablemente, de la pretensión científica de supuestos perfectamente imposibles.

Por tanto, no encontrará aquí el lector «soluciones» a «problemas». No hallará tampoco simples «técnicas» formales de análisis. Encontrará argumentos. Argumentos útiles o no para unos o para otros. Majone ha afirmado recientemente que el papel del analista de políticas es más el de producir evidencias y argumentos a usar en el debate político que convertir su trabajo en un ejercicio académico más. Pero, atención, no se trata tampoco de convertir el análisis en una metodología más de resolución de problemas (como quizá se creía en los sesenta o primeros setenta en Estados Unidos), ya que su fuerza residirá en su capacidad de convicción pública, en su «utilidad» democrática, más que en la sofisticación técnica de sus argumentos.

Ese tipo de aproximación distingue al análisis de políticas del ámbito de análisis político más centrado en los fenómenos de partido. En la po-

*lítica partidista o partisana lo que prevalece es la idea de pertenencia, de identidad, de alineamiento. O, si se quiere, una política más basada en la capacidad de conseguir orden que una política llena de intereses en la que predomina la búsqueda de parcelas de bienes mayores. Es precisamente el mayor énfasis en el bienestar, en la respuesta a los diversos intereses sociales, donde la aproximación de políticas se muestra más capaz, por una parte, de recoger toda la riqueza de intereses particularistas y actores concretos en presencia, y, por otra, de situar el esfuerzo en la obtención específica de resultados tangibles, más allá de genéricas alusiones a intereses generales o difusos. Como ha señalado Cotta, el interés por las políticas puede de hecho considerarse una muestra más de consolidación y de estabilidad de la democracia, ya que lo «importante» de la política está asegurado.*

*De ahí la importancia de la afirmación de Dahl en el sentido de que «el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de los ciudadanos». La famosa responsiveness o capacidad de dar respuesta, presente de manera destacada en el Informe de la OCDE, La Administración al servicio del público, encuentra aquí su vía de instrumentación. La democracia no se caracteriza ya solamente por su carácter representativo o por su capacidad de expresar el autogobierno de la sociedad, ni tampoco, en clave liberal, como expresión de los límites del poder, sino también por su rendimiento, por su capacidad de satisfacer las demandas de los diferentes individuos y agregados sociales. El Estado del Bienestar caracterizaría esa creciente inquietud de los poderes públicos para acoger todo tipo de peticiones a través de la instrumentación de políticas cada vez más diferenciadas y complejas.*

*Junto a todo ello, el marco en el que esa «capacidad de respuesta», ese conjunto de políticas, tiene lugar, también ha cambiado. Como señala Parejo: «el Estado, al menos en sus formas clásicas o establecidas..., se experimenta como inadecuado e inidóneo», por la profunda imbricación entre ese Estado y la sociedad, que caracteriza las nuevas formas contemporáneas del Estado Social. Ha ido quedando obsoleto el modelo del Estado y de la Administración Pública como actores unitarios, imparciales y garantes de un hipotético interés general. El Estado no se sitúa ya por encima de las partes, sino que sus distintas formas de manifestación intervienen en los procesos decisionales como un actor más.*

*Es entonces cuando, al faltar un sujeto preminente en la interrelación entre actores, resulta más relevante la consideración sobre los contenidos e incluso el propio proceso de formación de la decisión y su posterior implementación.*

*El número de Documentación Administrativa que aquí presentamos refleja de manera consistente lo hasta aquí confusa y esquemáticamente expuesto. Se abre con un artículo de Joan Subirats en el que se quieren*

presentar las posibles insuficiencias de las aproximaciones jurídica, managerial o politológica clásicas, para penetrar después en las potencialidades y límites del policy analysis. La profesora Gloria Regomini plantea en su magnífico artículo un sugerente itinerario sobre orígenes, definiciones y vías de difusión del policy analysis, analizando posteriormente los trabajos más relevantes en ámbitos relacionados con el policy making, implementación, decisión y otros, para acabar con algunos apuntes sobre las perspectivas de investigación que se abren en este campo. El artículo de Yves Meny y Jean Clause Thoenig pretende interrelacionar la aproximación politológica del policy analysis con las más recientes tendencias de estudio sobre la Teoría del Estado (neocorporatismo, neoinstitucionalismo), para subrayar así la capacidad desmitificadora de los estudios de policies al tratar a los poderes públicos como unos actores más en el proceso de formación de políticas, pero destacando, asimismo, la importancia intrínseca de las instituciones, importancia deducida ya no a partir de su posición estatutaria, sino de su específico rol en el proceso de formación y puesta en práctica de las políticas.

El profesor del Instituto Europeo de Administración Pública, Les Metcalfe, nos presenta la atractiva propuesta de relacionar el análisis de políticas públicas con los retos que toda iniciativa o programa de actuación plantea. Insiste en la combinación entre viabilidad técnica y viabilidad política como garantía de encontrar soluciones realizables a problemas planteados, caracterizando así el análisis de políticas como el arte de lo factible, y a los analistas como gestores del cambio o de la innovación. Eric Monnier, uno de los más conocidos especialistas europeos en temas de evaluación, nos plantea aquellas preguntas o cuestiones previas al inicio de cualquier proceso evaluador. Su punto de vista se aparta relativamente de las aproximaciones evaluadoras más clásicas, para centrar en la dinámica de interacción social entre actores la perspectiva evaluadora a obtener. Monnier se plantea asimismo el conocido tema de la utilidad de las condiciones de apropiación de las conclusiones de la misma por parte de los actores sociales implicados.

Las relaciones intergubernamentales constituyen el marco habitual del proceso de formación y puesta en práctica de las políticas públicas. Francesc Morata aborda su problemática centrandose en su preocupación no en la distribución de competencias o en los principios de estructuración de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, sino en el funcionamiento concreto de dichas relaciones aplicadas a la solución de problemas específicos. Carles Boix y Maurizio Ferrera nos plantean en sus artículos sendos análisis sobre la situación del policy analysis en Estados Unidos e Italia respectivamente. En el caso del profesor Boix encontramos, primero, una completa descripción del proceso de cristalización y consolidación del análisis de políticas públicas en los Estados Unidos, referida tanto a las técnicas que utiliza como a sus campos de aplicación y

*sus fundamentos teóricos. Posteriormente, Carles Boix establece una serie de consideraciones sobre los límites de esa aproximación en su vertiente pretendidamente más científico-prescriptiva y las posibles vías de avance en una perspectiva más aplicada. El profesor Ferrera plantea un sugestivo itinerario sobre el proceso de introducción del análisis de políticas públicas en Italia, ligándolo al proceso de consolidación del Estado del Bienestar y a la capacidad de intervención general de los politólogos en el proceso. Sus conclusiones confirman el retraso de la introducción de este tipo de aproximaciones en la Europa meridional, pero constata asimismo la fecundidad de lo hasta ahora realizado en nuestro vecino país.*

*El artículo de Bruno Dente abre el apartado de este número dedicado a recoger aquellos textos de carácter más aplicado o que exponen casos significativos elaborados desde la perspectiva del policy analysis. El profesor Dente expone, con su habitual maestría, las diversas perspectivas del control de gestión en la Administración regional, examinando las posibles aportaciones del análisis de políticas en esa línea, partiendo de la enorme importancia que tiene el pasar de una cultura organizativa en la Administración Pública, muy centrada en el control-verificación, a una cultura basada en la valoración, que informe sobre la utilidad de las acciones emprendidas. Massimo Morisi aprovecha la experiencia de la organización del campeonato mundial de fútbol, «Italia 90», para plantear en lo concreto la interrelación de actores y políticas en las diversas sedes locales en que se desarrolló el campeonato. Su trabajo demuestra la riqueza de matices descriptivos que se logra con este tipo de aproximación, así como la posible utilidad prescriptiva que se deriva de un estudio pormenorizado de procesos de decisión e implementación.*

*Pierre Muller nos brinda un resumen de una política que ha estudiado desde hace tiempo en profundidad: la política agrícola francesa. Después de una perspicaz introducción teórica Muller nos brinda un completo panorama de la política agrícola, con su multiplicidad de actores y niveles institucionales, que le sirve además para poner de manifiesto la crisis del modelo administrativo clásico francés y de la sectorialidad de sus políticas antes referentes más globales o locales. Es también la política agrícola, aunque sea parcialmente, una de las protagonistas del artículo de Richardson y Mazey. Este artículo nos brinda la oportunidad de penetrar en el nuevo mundo de los lobbies que se han ido estableciendo en Bruselas a la sombra del complejo político de las Comunidades Europeas. A pesar de que se trate de un análisis muy centrado en la experiencia británica al respecto, ofrece muchas sugerencias para entender el complicado proceso de toma de decisiones comunitarias y el papel jugado por las diversas instituciones nacionales y los diferentes grupos de presión en cada entramado de política concreta.*

*El también profesor del IEPA, Eduardo Zapico, nos ilustra en su artículo acerca del frustrado proceso de reforma del sistema presupuestario*

español, a partir de la aplicación del modelo de presupuestación por programas. Zapico, experto en temas de reforma presupuestaria y gestión pública, pone las bases de una gestión presupuestaria alternativa que no se entienda como un cambio nominalista más. Xavier Ballart, especialista en temas de evaluación, nos propone aquí un caso especialmente relevante como ejemplo de técnicas de evaluación a aplicar a programas de actuación muy específicos y delimitados, en los que la determinación de resultados sea clara y en la que pueda trabajarse con indicadores fiables. Se trata, en este caso, del análisis de la actuación de una política local a partir del cual pueden extraerse interesantes conclusiones sobre objetivos, indicadores de calidad y prioridades en otros servicios públicos.

Ricard Gomà nos plantea un caso distinto en su descripción del proceso evaluador del Plan Integral de Roquetes (Barcelona). Al tratarse de un programa de actuación social, con objetivos poco claros y con dificultad de establecer parámetros de obtención de resultados de carácter estrictamente objetivo, el sesgo de la evaluación se torna más abierto, más pluralista, incorporando a los diversos actores implicados en el programa, así como a sus usuarios más directos. Este artículo conecta así con algunas de las referencias teóricas que pueden encontrarse en el artículo de Monnier antes mencionado. Finalmente, tenemos el artículo de Carles Ramió, en el que se pone de manifiesto la articulación posible entre la perspectiva propia del análisis de políticas públicas con aquella más propia derivada de la teoría de la organización. A partir del análisis de un proceso de reorganización administrativa en una dirección general de la Generalidad de Cataluña, Ramió nos muestra la compleja red de poderes formales e informales presente en toda organización, la mezcla de intereses y argumentos políticos y técnicos, y el papel legitimador del cambio que juegan a veces las consultoras externas a la propia Administración. El número se cierra con un trabajo bibliográfico de José Antonio Olmeda, cuyo buen conocimiento del tema le ha permitido ordenar y enriquecer las referencias de diversos artículos del texto y de otras fuentes para así brindar al lector español una buena introducción bibliográfica a un tema aún muy nuevo en el país.

En conjunto, se trata de una buena muestra de la potencialidad teórica y aplicada de la perspectiva del policy analysis, que debería ir teniendo acogida en el mundo de nuestras Administraciones Públicas. En todas las aportaciones puede detectarse un mismo latido o una misma cultura administrativa, aquel latido o aquella cultura que busca en la relación fines-medios-resultados la justificación de la acción administrativa, la justificación última del gestor público.

Como coordinador de este número especial dedicado al análisis de las políticas públicas quisiera agradecer a los autores tanto su esfuerzo específico para redactar originales expresamente realizados para la ocasión, como a aquellos otros que nos han permitido reproducir aquí textos pre-

*viamente producidos. Quisiera también destacar la labor traductora de diversos compañeros y amigos, que con su trabajo han asegurado la no fácil traslación de términos muy específicos a una lengua en la que no existe tradición científica en ese campo. La decisión del Director, Luciano Parejo, y del Consejo de Redacción de la revista Documentación Administrativa, así como el entusiasmo por la idea de este monográfico por parte del Presidente del INAP, José Constantino Nalda, han hecho posible el resultado final que tienen en sus manos. Ahora debería ser el momento de «evaluar» si todo ello ha merecido el esfuerzo de unos y otros, ya que ése será, en definitiva, el juicio finalmente más significativo.*

Enero 1992



# Estudios

