

Análisis de las políticas públicas: el arte de lo factible

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. ¿POR QUE DEFINIR? III. VIABILIDAD: EL ALCANCE DE UNA ELECCION EFICAZ. IV. LOS PAPELES QUE DESEMPEÑAN LOS ANALISTAS DE LAS POLITICAS. V. LA FUNCION EMPRESARIAL Y LA VIABILIDAD. VI. LA FUNCION EMPRESARIAL COMO FORMACION DE COALICIONES. VII. EL PROCESO EMPRESARIAL. VIII. ALGUNOS EJEMPLOS. IX. RESUMEN Y CONCLUSIONES. X. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

I. INTRODUCCION

Para un país como España con una breve historia en relación al análisis de las políticas públicas es importante tener en cuenta lo que puede aprenderse de las experiencias de otros países y, especialmente quizá, qué errores y omisiones pueden evitarse. Esto puede sonar negativo. Debe reconocerse, sin embargo, que la historia del análisis de las políticas públicas es desafortunada y está llena de expectativas no materializadas en cuanto a su contribución a la eficacia del proceso de elaboración. Los resultados no han conseguido responder a las promesas realizadas. Los decisores han dudado en muchos casos sobre si las aportaciones de los analistas pueden mejorar verdaderamente la calidad de las decisiones y los resultados de las políticas gubernamentales.

Esto ha hecho que quienes deciden sobre las políticas públicas busquen ayudas prácticas en otros terrenos. La principal fuente de iniciativas de reforma ha sido las técnicas y métodos de la gestión privada. En la década de 1980 se ha percibido un movimiento global para me-

mejorar los resultados de la actividad pública mediante el uso de métodos de gestión que se habían desarrollado para la empresa privada, de producción principalmente.

Pero la aplicación de soluciones proporcionadas por la gestión privada ha cubierto sólo un aspecto limitado. Los responsables de la reforma se han concretado en mejorar la eficacia de la gestión operativa en el marco de las políticas y prioridades existentes. Se ha prestado poca atención a las cuestiones estratégicas que surgen de la interacción entre el análisis de las políticas y la gestión pública.

Esta es un área crucial en la que se elaboran y definen nuevas propuestas de políticas en términos prácticos. Este es el terreno en el cual la invención —el desarrollo de nuevas ideas y conceptos acerca de las políticas— da paso a la innovación —la transformación de las nuevas ideas en medios factibles para lograr resultados. Pero hay con frecuencia un vacío que no se cubre ni por los analistas de las políticas públicas ni por los especialistas en la gestión privada en detrimento de las decisiones y la gestión de las políticas públicas. Esto es parte, aunque no sólo, de un debate familiar entre el idealismo y el pragmatismo. Los analistas de las políticas se exponen a la crítica de que en un mundo imperfecto las soluciones óptimas no son factibles. Lo mejor es enemigo de lo bueno. Por el contrario, a los especialistas en la gestión que tratan de mejorar la implantación de las políticas y la provisión de los servicios públicos se les puede acusar de concentrarse en la perspectiva muy limitada de la eficiencia, dejando de lado la cuestión más amplia de la eficacia. La política es el arte de lo posible, como se dice a menudo, e intenta encontrar zonas de compromiso entre estas dos posturas. El propósito de este artículo es presentar una perspectiva diferente que tenga en consideración explícitamente algunos factores nuevos y, lo que es también muy importante, un nuevo punto de vista que forje unos lazos estrechos entre la teoría y la práctica.

Los nuevos factores a tener en cuenta son características genéricas de la organización gubernamental que los problemas de la gestión pública establecen en el entorno. Las políticas públicas se formulan e implantan sencillamente a través de redes organizativas, mediante estructuras jerárquicas unificadas. La gestión pública consiste en conseguir que se realicen las cosas por medio de otras organizaciones. La Administración no es una máquina burocrática lista para ser reprogramada una vez que los analistas de las políticas hayan identificado las soluciones óptimas. Las nuevas iniciativas sobre las políticas requieren con frecuencia la construcción de una nueva red de relaciones de trabajo entre una pluralidad de organizaciones. Sólo se involucran unas pocas organizaciones en ocasiones. Algunas veces son centenares las que tienen que jugar papeles diferentes en el proceso de definición, decisión y administración de una política pública. En España, donde la auto-

nomía regional se defiende con celo, no es necesario esforzarse para definir el problema del establecimiento de buenas relaciones de trabajo entre organizaciones que valoran su independencia aunque tienen, sin embargo, que prestar atención y dominar sus interdependencias.

La nueva perspectiva necesaria para tener en consideración estos factores institucionales se basa en una visión del análisis de las políticas públicas como el arte de lo factible. El objetivo de este artículo es explicar el arte de lo factible como una definición del análisis de las políticas públicas que enlace la teoría con la práctica. Un texto breve como éste no puede responder, como es obvio, a todas las cuestiones, pero sí planteará un repertorio para un desarrollo ulterior que ofrezca una posibilidad real de integrar el interés de los académicos y el de los practicantes.

El arte de lo factible representa tanto una restricción como una extensión de lo que el análisis aporta a la mejora de las políticas públicas. En comparación con la búsqueda de lo ideal, las soluciones óptimas, lo viable es una aspiración más restringida aunque se halla en un nivel más elevado que el mero compromiso del arte de lo factible. Pero la viabilidad representa una ampliación del alcance del análisis de las políticas en un territorio compartido convencionalmente con la gestión privada, al tener en cuenta explícita y sistemáticamente los factores derivados de las relaciones interorganizativas e institucionales. El propósito principal de definir de esta manera el análisis radica en la ampliación del conjunto de las políticas factibles. Se argumentará que el arte de lo factible proporciona una concepción del análisis de las políticas públicas teóricamente robusto y útil en la práctica, además. Supondrá, entre otras cosas, un puente entre el mundo de la teoría y la práctica.

II. ¿POR QUE DEFINIR?

La definición explícita de un campo de indagación y de actividad suscita oposición y objeciones predecibles. Antes de examinar los temas sustantivos merece la pena considerar por qué se necesita una definición en absoluto. Para algunos, las definiciones imponen una camisa de fuerza intelectual. Otros objetan que erigen barreras entre las disciplinas cuando se requiere urgentemente un trabajo interdisciplinar. Otro reparo común es que el análisis de las políticas está orientado a la acción y que el tiempo gastado en cuestiones abstractas es, cuando menos, un tiempo desperdiciado. Mientras que las restricciones excesivas y las discusiones estériles sobre el consumo de tiempo son peligros de los que hay que guardarse, subsiste el problema de que si no se tiene una definición operativa de lo que intentamos hacer no tenemos ni un fundamento para el análisis ni un marco de referencia para

evaluar lo que se lleva a cabo realmente. Una definición debería proporcionar una norma de conducta para que los practicantes decidan qué hacer y para ayudar a los clientes a saber qué esperar.

No se niega que los críticos de las definiciones generales parezcan tener aliados influyentes. Con los estudiantes WILDAVSKY «disuadía de la discusión sobre el significado del análisis de las políticas. Centenares de conversaciones sobre este escurridizo tema han demostrado ser fútiles, incluso exasperantes, posiblemente peligrosas» (WILDAVSKY, 1981, 2). Sólo podemos estar de acuerdo en que es imprudente desplazar la responsabilidad de definir un campo de estudio a estudiantes recientes cuando experimentados eruditos han fracasado en ponerse de acuerdo entre ellos mismos. Pero esto es, difícilmente, la cuestión.

Además, las definiciones explícitas de una materia no son una condición previa de un trabajo de alta calidad. Las frases inaugurales de la enormemente influyente obra de MARCH y SIMON, *Organizations (Teoría de la organización)*, Barcelona, Ariel) rezan: «Este libro trata de la teoría de las organizaciones formales. Es más fácil y probablemente más útil dar ejemplos de organizaciones formales que definir el vocablo (...). Pero para los fines presentes no necesitamos preocuparnos sobre los límites precisos que delinean una organización o la distinción exacta entre una "organización" y una "no-organización"» (MARCH y SIMON, 1958, 1). A pesar de esta renuncia, las asunciones implícitas sobre las organizaciones influyeron acusadamente en el carácter de su análisis y en la dirección de una gran parte de la investigación subsiguiente. Su énfasis sobre el comportamiento organizativo como una actividad programada, gobernada por procedimientos operativos normalizados y edificada acumulativamente sobre la experiencia pasada, constituyó una compulsión importante, aunque tácita, de la teoría y la práctica organizativas. Las organizaciones que descansan demasiado en los precedentes son propensas a descuidar, desconocer o negar los cambios importantes en su medio ambiente con consecuencias potencialmente perjudiciales para su rendimiento y, posiblemente, para su supervivencia, como han mostrado los trabajos más recientes.

De una manera semejante, el propio WILDAVSKY pasó de contrabando una orientación muy definida del análisis de las políticas públicas en sus escritos, incluso aunque rechazó una definición formal. Afirmaciones del estilo de «el análisis de las políticas versa sobre...» se suceden con frecuencia. Un tema recurrente en estas exposiciones es que «el análisis de las políticas es una actividad que produce problemas que pueden resolverse. Cada política se forja de una tensión entre recursos y objetivos, planificación y política, escepticismo y dogma» (WILDAVSKY, 1981, 17). Esto no está lejos de lo que queremos decir con el arte de lo posible y parece mejor afrontar abiertamente la cuestión de la definición que realizar vanos intentos de evadirla.

III. VIABILIDAD: EL ALCANCE DE UNA ELECCION EFICAZ

La idea de que la viabilidad es un criterio apropiado, e incluso prepotente, en algunos aspectos puede parecer increíble a cualquiera educado en la tradición tecnocrática del análisis de las políticas. El enfoque tecnocrático ha primado la consecución de objetivos máximos y óptimos, aunque esto no resulta ser un nivel de aspiraciones realista con frecuencia. Los análisis de la viabilidad se describen a menudo, por el contrario, como excesivamente conservadores y matrimonios con el *statu quo*. La tarea de este artículo es presentar la viabilidad en términos más ambiciosos y mostrar cómo puede contribuir a la planificación y el fomento de innovaciones significativas en las políticas mediante la ampliación del alcance de la elección política eficaz.

MAJONE arguyó que «el análisis de las políticas debería concentrarse en la investigación de las condiciones de viabilidad de los programas públicos» (MAJONE, 1975, 49) porque los criterios óptimos se consideran demasiado restrictivamente. Los modelos óptimos no sólo tienen limitaciones inherentes, sino que dependen de exigencias estrictas que deben ser cumplidas simultáneamente. Además, identifican reiteradamente la decisión con la acción y omiten la referencia a los problemas de la implantación. La atribución del término «óptimo» a soluciones que llevan a cabo suposiciones que no pueden satisfacerse, que prescindan de la necesidad de apoyo político y que desconocen las dificultades de la implantación puede ser un consuelo para los que buscan perfección académica pero no impresiona a los practicantes.

Los análisis de la viabilidad no se afanan por el mejor de los mundos posibles. Intentan identificar las constricciones reales de lo que es alcanzable en el mundo de la política práctica. Tratan de definir el área de la elección política eficaz mediante la delimitación de las condiciones que tienen que afrontarse por las soluciones practicables a los problemas. Incluso este modesto objetivo suscita dificultades formidables. Los modelos precisos y sistemáticos de la viabilidad son raros. «De hecho, la mayor parte de nuestro discurso sobre la viabilidad es relativamente inaccesible a la crítica de una comunidad de expertos por sus vinculaciones a situaciones muy específicas que son de interés general y teórico limitado» (MACRAE, 1978, 147). La ausencia de un marco de referencia general significa que se ha realizado poco progreso acumulativo en la integración de los estudios sobre las políticas efectuados en diferentes circunstancias. El resto del artículo trata de remediar esta carencia mediante la formulación de un concepto general de la viabilidad, proporcionando algunas indicaciones explícitas para los análisis de las políticas.

IV. LOS PAPELES QUE DESEMPEÑAN LOS ANALISTAS DE LAS POLÍTICAS

Una definición útil del análisis de las políticas debe fundamentarse en una comprensión de lo que los analistas hacen y en una ponderación de su pretensión de contribuir a la mejora de la elaboración de las políticas públicas. El estudio empírico de MELTSNER (1976) sobre los analistas de políticas en la administración estadounidense vincula las preocupaciones descriptivas y prescriptivas. MELTSNER encontró una variedad de interpretaciones del papel de los analistas. Las diferencias en el papel dependían, parcialmente, de los intereses y conocimientos técnicos personales y, en parte, de los puestos que ocupan en las organizaciones públicas. La figura 1 se basa en el esquema que MELTSNER desarrolló para examinar los papeles que desempeñan los analistas de las políticas.

FIGURA 1. PAPELES DESEMPEÑADOS POR LOS ANALISTAS DE LAS POLÍTICAS

Cualificaciones técnicas	Altas	Técnicos	Empresarios
	Bajas	Burócratas	Políticos
		Bajas	Altas
		Habilidades políticas	

Las dos dimensiones de esta figura son las cualificaciones técnicas y las habilidades políticas. Las diferencias en los papeles surgen porque los individuos poseen distintas combinaciones de estas características. Por conveniencias expositivas pueden denominarse burócrata, técnico, político y empresario. La terminología difiere ligeramente de la de MELTSNER, pero no de una forma significativa. Importa destacar que son categorías analíticas. Describen pautas de conducta, no personas. Una persona puede desempeñar cualquiera de estos papeles. Cada uno resalta distintas facetas del proceso de elaboración de las políticas.

El burócrata con bajas cualificaciones técnicas y habilidades políticas escasas no juega un papel en el análisis de las políticas. Los burócratas llevan a cabo una función de conservación correspondiente a las operaciones de rutina de los sistemas y las políticas existentes. Por definición, no están comprometidos con la innovación y el desarrollo de nuevas políticas. Sus papeles están limitados por las políticas y los procedimientos preestablecidos.

El papel del técnico se caracteriza por la combinación de cualificaciones elevadas y habilidades políticas reducidas. Los técnicos

emplean saberes y técnicas especializadas para investigar las políticas alternativas. Debido a su formación profesional y a su *status*, los técnicos perciben su papel como la utilización de su destreza para identificar soluciones óptimas técnicamente para los problemas de las políticas. El analista como técnico se obliga al uso de los análisis cuantitativos y a la aplicación de la lógica de la elección, desarrollada vigorosamente por la economía y la investigación operativa. Los técnicos minusvaloran los factores políticos y organizativos y menosprecian la responsabilidad de la implantación. Están expuestos a abrazar los modelos jerárquicos simples del proceso de elaboración de las políticas y a confiar en «convencer al ministro», o a otro decisor, para asegurar la aceptación y la implantación de las propuestas sobre las políticas.

El político tiene bajas cualificaciones pero, por el contrario, elevadas habilidades políticas. El político es experto en analizar las preferencias y los objetivos de las partes interesadas y es diestro en movilizar su apoyo a las propuestas. O quizá pudiera ser más preciso decir que este tipo de analista es bueno en el diseño de propuestas de políticas que se adecuen a las preferencias y aspiraciones de actores políticos significativos. La regla para la elección es lo aceptable más que lo óptimo. Si el técnico se preocupa de identificar la mejor política sin considerar si es aceptable políticamente, el político se interesa sobre si es admisible sin tener en cuenta sus méritos técnicos. La construcción de imperios es el activo comercial del político. Entre una pluralidad de intereses se percibe a la astucia como el medio necesario para negociar acuerdos sobre las políticas. Pero la implantación es una idea tardía con frecuencia.

El técnico y el político son polos casi opuestos y sus orientaciones divergentes agudizan algunas de las discusiones clásicas sobre el análisis de las políticas. El técnico abraza el análisis de alta calidad y la argumentación razonada, el político confía en el ajuste y la negociación. Las cuestiones y los dilemas que reflejan esta polarización comprenden, por ejemplo, las elecciones entre rigor y pertinencia, calidad y tiempo, coherencia intelectual y receptividad política. Las familiares diferencias entre las percepciones y las evaluaciones racionalistas e incrementalistas sobre el proceso de elaboración de políticas y acerca de cómo influir en él subyacen a estas disyuntivas.

El esquema de MELTSNER sugiere un modo de escapar a estos dilemas. En vez de especializarse en los papeles técnicos o políticos, los analistas necesitan combinar las capacidades de ambos. Sin embargo, conseguir lo mejor de los dos mundos presenta serias dificultades. No es la menos importante el problema de la denominación. La descripción de MELTSNER del analista que posee elevadas cualificaciones y altas habilidades políticas como un empresario parece fuera de lugar en el ámbito de la elaboración de las políticas públicas.

Empresario es un vocablo que tiene connotaciones muy definidas en relación al sector privado, al mercado. Para muchas personas ello excluye su aplicación de la esfera pública. Se piensa que los empresarios son individualistas más que consensuales, egoístas y despreocupados por el bienestar de los demás, oportunistas a la vez que responsables, temerarios en lugar de precavidos y alejados de muchas otras maneras en valores y comportamientos del *ethos* de la función pública. No obstante, hay un área de terreno común entre el empresario clásico y el analista. Ambos están interesados en la innovación, los dos tratan de hacer fructificar nuevas ideas, de desarrollar nuevas políticas y de introducir nuevas formas de gestionar las existentes. Esta dimensión del empresario es la que requiere una exploración ulterior.

Los empresarios como innovadores no son desconocidos en la Administración Pública. Pero las Administraciones Públicas no proporcionan típicamente un terreno fértil para la innovación. Los políticos se entusiasmarán más probablemente con las recompensas inmediatas provenientes del patrocinio de nuevas iniciativas o con la reclamación del prestigio por los éxitos eventuales. La implicación profunda en el negocio prolijo y arriesgado de la innovación en las políticas públicas es menos atractiva. Los gestores suelen sentirse más cómodos si operan dentro del marco de referencia de un sistema existente, adaptándolo incrementalmente, que con el diseño y construcción de un nuevo sistema.

La innovación —la transformación de nuevos conceptos en políticas y procedimientos específicos que pueden aplicarse en la práctica— es intrínsecamente más difícil que la invención —la creación de nuevas ideas y conceptos sobre las políticas. No hay contraposición aquí entre la rutina y la actividad creativa. La oposición se produce entre las diferentes formas de creatividad. La innovación consiste en la creatividad para ampliar el área de la elección eficaz entre políticas, suscitando oportunidades que otros no perciben o son incapaces de valerse de ellas porque carecen de la imaginación y de las capacidades necesarias para diseñar nuevos sistemas y conseguir que funcionen.

Considérense los gobiernos autónomos regionales en España para ser sugestivo y estimular algunas líneas de investigación. Me parece, sin tener un conocimiento especializado en la materia, que tienen un mayor grado de libertad en la definición de sus competencias y en la manera en que se organizan para llevarlas a cabo del que emplean, de hecho, en la práctica. Esto es así, quizá, porque la retórica de la autonomía enmascara la realidad de la dependencia del centro. Puede ser de forma alternativa porque no se han percatado de las opciones disponibles y carecen de las capacidades de análisis de las políticas apropiadas en el plano regional.

Dicho esto, debe reconocerse que la innovación en la Administración Pública es un proceso más complejo que en los negocios. En es-

tos inclusive el héroe folklórico del empresario individualista es algo anacrónico. La innovación es una función colectiva. Es una responsabilidad organizativa. Y en un mundo de alianzas empresariales y de participaciones estratégicas entre las compañías multinacionales es, con frecuencia, una función interorganizativa. En la Administración Pública la función empresarial política implica siempre coaliciones interorganizativas más que la transformación de una sola organización sencillamente. El arte de lo factible contribuye a hacer sistemático el proceso de innovación dando una orden a la complejidad y reduciéndola a proporciones manejables.

V. LA FUNCION EMPRESARIAL Y LA VIABILIDAD

En un análisis perceptivo STINCHCOMBE (1968) empleó la viabilidad como fundamento lógico de una teoría general de la función empresarial. De una parte, concibió la función empresarial como un proceso de identificación y establecimiento de las condiciones técnicas requeridas para hacer factibles las políticas. De otra, consideró la función empresarial como un proceso de negociación para crear coaliciones políticamente viables que lleven a efecto las políticas.

Una solución propuesta a un problema de una política es técnicamente factible sólo si está dentro del conjunto de constricciones impuesto por las características inherentes de las tareas implicadas en su implantación y de los recursos disponibles en el medio ambiente. Y al revés, una propuesta no es viable técnicamente si los objetivos que propone son fundamentalmente contradictorios o sus normas de realización o de fiabilidad son inalcanzables, dados el estado de conocimiento existente y las tecnologías y recursos disponibles. Si hay varias soluciones factibles a un problema puede ser posible identificar una solución técnicamente óptima. Pero la búsqueda de una solución óptima puramente técnica tiene poco sentido sin considerar primero si es factible políticamente.

La viabilidad política se refiere al conjunto de soluciones a un problema que están prestos a respaldar los grupos y los actores relevantes de un sistema político-administrativo, o pueden ser persuadidos para ello. La viabilidad política define soluciones para las cuales puede movilizarse apoyo y para las que puede comprometerse recursos políticos y administrativos. Mientras que la viabilidad técnica se corresponde con características y constricciones más o menos objetivas, la política depende de preferencias, valores y percepciones subjetivas. También influye el estado de las relaciones intergrupales e interorganizativas.

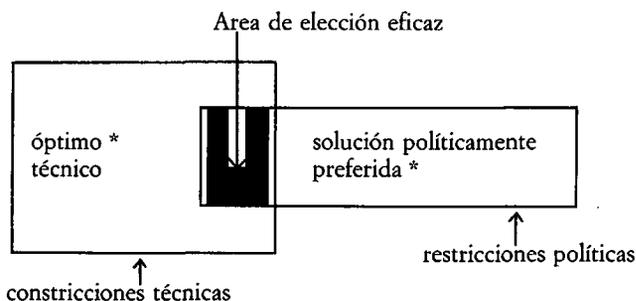
La distinción técnica/política es necesaria porque los rendimientos de las políticas dependen de la interacción de dos tipos de procesos

causales que deben considerarse separadamente. Un tipo, que define las constricciones técnicas, limita la elección a opciones que funcionarían realmente si se ensayasen. El otro tipo, que impone restricciones políticas, establece criterios para la selección que indican los rendimientos que serían aceptables políticamente. Los factores que determinan la viabilidad técnica son distintos de los que determinan la viabilidad política.

El arte de lo factible consiste en asegurar que se satisfacen ambos conjuntos de condiciones. Esto puede imponer restricciones bastante severas en el rango de la elección políticamente eficaz. No todas las soluciones técnicamente viables lo son necesariamente en el plano político y viceversa. Algunas políticas técnicamente atractivas pueden suscitar una fuerte oposición. Algunas soluciones populares políticamente bien pueden ser impracticables en realidad. Como no existe una pretensión de que coincida el conjunto de soluciones técnicas y políticamente factibles, es importante descubrir dónde y en qué extensión se superponen. Si los conjuntos son disjuntos, no hay políticas practicable que puedan asegurar la adhesión de los intereses y de las organizaciones cuyo apoyo se necesita. El caso del cambio constitucional en Irlanda del Norte viene a la mente. Las políticas que pueden suscitar respaldo quedan lejos de ser soluciones eficaces. El apoyo persistente a la política de rentas es un ejemplo del triunfo de la esperanza sobre la experiencia.

La figura 2 ilustra otro posible caso. Dentro de los rectángulos superpuestos que representan la viabilidad técnica y la política, la solución óptima técnicamente y la políticamente más popular se hallan fuera de la intersección. Esto apunta a una dificultad crucial en el arte de lo factible: centrar la atención sobre el abanico de políticas alternativas que satisfacen las constricciones técnicas y las políticas. Con frecuencia se producen fuertes compromisos previos a políticas convenientes, política o técnicamente, que hacen difícil desplazar opciones aparentemente inferiores en la agenda política. Esta es la razón de que la viabilidad no sea una posibilidad débil y por qué es importante la función empresarial pública.

FIGURA 2. RESTRICCIONES TÉCNICAS Y POLÍTICAS SOBRE LA ELECCIÓN EFICAZ



El abogar por la causa de que media rebanada de pan es mejor que nada se expone a ser una tarea ímproba. Pero sería importante si desplaza la discusión política hacia el reino de la elección eficaz, lejos de las opciones irreales que violan las constituciones técnicas o las políticas. Como un exponente del arte de lo factible, la descripción y presentación del abanico de políticas alternativas que satisfacen al tiempo las restricciones técnicas y políticas es responsabilidad del analista. No obstante, esto no es todo. El analista de las políticas necesita también conocimientos técnicos para facilitar el proceso empresarial mediante el cual se crean soluciones practicables a los problemas y se persuade a los intereses relevantes para apoyarlas. Ello no es diferente formalmente de la función empresarial privada. La innovación implica el establecimiento de nuevos cometidos de producción a través de la creación de combinaciones originales de recursos para satisfacer más eficazmente nuevas necesidades o las existentes. Sin embargo, el concepto clásico de la función empresarial versa sobre el caso más simple en el cual un individuo efectúa dicha función y establece una nueva organización para llevar a cabo la diferente combinación de recursos bajo un control unificado y las utiliza para aprovecharse de una oportunidad del mercado.

La función empresarial en el ámbito de las políticas públicas es algo mucho más complejo que esto. La autoridad, la responsabilidad y los recursos están divididos entre múltiples organizaciones con diferentes papeles, funciones y electorados. La interdependencia es el fundamento de la actividad empresarial en lugar de la dependencia. El problema crucial es el diseño y la gestión de las participaciones de entre una pluralidad de intereses cuya cooperación se requiere para alcanzar objetivos políticos, pero cuyo compromiso es limitado y contingente. En otras palabras, la función empresarial es un proceso de formación de coaliciones.

VI. LA FUNCION EMPRESARIAL COMO FORMACION DE COALICIONES

En consecuencia, el arte de lo factible consiste en la identificación y el alumbramiento de coaliciones que sean capaces, técnica y políticamente, de llevar a efecto las políticas. Lo que constituye la viabilidad depende de las características específicas del medio ambiente, de las políticas públicas y de las personalidades y la política de los implicados. Pero los casos individuales no deben tratarse de una manera *ad hoc*. Un marco de referencia general de los requisitos para la formación de las coaliciones define las condiciones lógicas de la función empresarial pública eficaz. Hay cuatro problemas básicos que tienen que

resolverse para crear una coalición en cualquier ámbito de políticas públicas: la adquisición de capacidades, la definición de beneficios, la provisión de alicientes para concurrir y la preparación para la implantación.

1. *Las capacidades.* Cualquier nueva política origina nuevas tareas que demandan capacidades operativas bajo la forma de conocimientos técnicos, habilidades y recursos. La elección de los socios de la coalición está limitada a quienes pueden proporcionar el suministro de las capacidades necesarias para la consecución de la política. Puede haber una fluctuación de la elección en los conocimientos técnicos que se emplean y en las fuentes de las cuales se obtienen. En ocasiones puede haber que desarrollar los conocimientos, las habilidades y los recursos si no existen con anterioridad.

2. *Los beneficios.* La justificación para el compromiso de recursos en nuevas políticas radica en que pueden producir rendimientos y resultados en línea con los objetivos de la política: se reduce la congestión del tráfico; se alivia la pobreza; se promueve la armonía técnica; se estimula el crecimiento económico. Una coalición sólo comprometerá recursos si los beneficios probables son tan provechosos como los disponibles en cualquier otra parte. Las coaliciones alternativas se evalúan por los patrocinadores potenciales en función de sus costes de oportunidad. Además, mientras que el empresario tiene en el mercado una comprobación aproximada, aunque imperfecta, de ganancias monetarias probables, el empresario público tiene una tarea más compleja al afrontar una variedad de expectativas en un ámbito en el que las realizaciones son difíciles de medir y los resultados complicados de cuantificar.

3. *Los alicientes y las contribuciones.* Cualquiera que sea el valor de los empeños de una coalición para el beneficiario último, hay importantes preguntas que formular acerca de los beneficios para los mismos socios de la coalición. La viabilidad de una coalición depende de persuadir a los socios potenciales de que su participación merece la pena. El problema radica en establecer un «equilibrio alicientes-contribuciones» aceptable (MARCH y SIMON, 1958). De nuevo, el empresario en el mercado sabe el precio necesario para estimular las contribuciones requeridas. El empresario de una política pública trabaja en un medio ambiente en el cual las recompensas y las sanciones no pueden relacionarse con la vara de medir del dinero. Es necesario prestar una atención específica a los valores, los intereses y las motivaciones de organizaciones diferentes, cuerpos representativos y grupos ocu-

pacionales. Incluso si la opción «salida» no está disponible, puede inducirse a los grupos a contribuir a cambio de voz dentro de la política pública o por un sentido general de lealtad (HIRSCHMAN, 1970).

4. *Los planes para la implantación.* La viabilidad de una coalición no depende sencillamente de las capacidades requeridas, los beneficios que resultarían y los alicientes necesarios para persuadir a los socios potenciales a contribuir. También se requiere una perspectiva clara sobre cómo se emplearían realmente los recursos para alcanzar los objetivos. Si los planes para la implantación no se meditan cuidadosamente la mayoría de los beneficios posibles se disiparían y los recursos se desperdiciarían. Como las nuevas políticas implican cambios, la implantación debe administrarse con cautela para disminuir los costes de la transformación. Se necesita identificar las razones de resistencia al cambio y encontrar las maneras de superarlas. Los fracasos y los retrasos pueden deberse a falta de información o a la carencia de una comprensión clara de los objetivos, la ausencia de confianza proveniente de malas experiencias previas o de divergencias no declaradas acerca del punto de vista sobre cómo acometer los problemas.

Estos cuatro problemas básicos seguramente no son desconocidos para cualquier administrador práctico. Lo que interesa, desde la perspectiva del análisis de la viabilidad, es que todas ellas se resuelvan satisfactoriamente y que las soluciones sean mutuamente compatibles.

VII. EL PROCESO EMPRESARIAL

Un análisis a lo largo de las líneas anteriores define un conjunto de coaliciones factibles técnicamente, cada una de las cuales podría alcanzar los objetivos designados de la política. Siguiendo la lógica de la argumentación precedente podría considerarse con posterioridad qué coaliciones son también viables políticamente y la discusión sobre la política podría concentrarse sobre la elección de la coalición más apropiada. Los esfuerzos para la edificación de la coalición se encaminarían en esa dirección en consecuencia.

Sin embargo, este modelo lógico es más bien una guía para la evaluación de las actividades empresariales que para su funcionamiento en la práctica. Los límites de los conjuntos de lo factible políticamente y de lo viable técnicamente y su intersección, si existe, son con frecuencia indefinidos. Inicialmente, los problemas y los objetivos de una política sólo pueden formularse de una manera tentativa. El arte de lo

factible implica un proceso de búsqueda que trata simultáneamente de definir objetivos y límites y de movilizar una coalición viable. El análisis es parte de la acción, no algo auxiliar.

Un individuo o un grupo central emprende la función empresarial de suscitar confianza en la credibilidad de una coalición como un asunto en marcha. Al hacerlo así afronta una serie de disyuntivas al reconciliar la coherencia de propósito con la receptividad hacia aquellos cuya cooperación se necesita. El grupo central debe prepararse para refutar las objeciones y, con todo, mostrar flexibilidad al modificar las propuestas de forma que atraigan y mantengan el apoyo. La formación de coaliciones es un problema de «el huevo o la gallina», porque cada socio potencial quiere asegurar el compromiso de los demás antes de que ellos mismos estén obligados irrevocablemente. Para resolver estos dilemas el grupo central debe dedicar sus esfuerzos a cuatro actividades de construcción de la coalición: investigación/*marketing*, legitimación, mediación y motivación.

1. Se necesita una función de investigación/*marketing* para persuadir a los socios potenciales de la coalición de que la política es técnicamente factible y como una base para establecer también sus preferencias sobre las políticas y, por tanto, para conseguir información sobre la viabilidad política. Como proceso de investigación produce definiciones más claras de los problemas a resolver. Como proceso de *marketing* proporciona una percepción más penetrante de las soluciones aceptables y facilita la determinación de los objetivos. Esto consiste, rara vez, en la descripción de finalidades y en la adecuación de una coalición a ellas. En la mayoría de los casos es un proceso de interacción entre socios potenciales para asegurar compromisos tentativos a un programa común. Este proceso de investigación y negociación ampliamente informal implica el ajuste mutuo de los distintos intereses a la luz de un cuerpo de información creciente sobre los problemas y las soluciones probables.

2. Se necesita una *función de legitimación*. Debe asegurarse un respaldo institucional. La construcción de una coalición avanza informalmente hasta un punto. Se requiere, sin embargo, una aprobación formal de varias organizaciones, con frecuencia, para establecer derechos sobre los recursos. Esto puede ser un requisito reglamentario en ocasiones, significa una autorización financiera unas veces y simplemente el ejercicio de la discrecionalidad administrativa otras. Cualquiera que sea el mecanismo es importante llegar a un arreglo con la estructura de poder existente para ampliar la capacidad de una coalición y transformarla, desde una conversación informal, en un asunto en marcha. Los empresarios

necesitan habilidad para introducir los problemas en la agenda política.

Legitimidad y legalidad no son lo mismo. La viabilidad de una política bien puede depender de la cooperación y el apoyo de grupos ajenos al gobierno. Asegurar el respaldo de la maquinaria administrativa sencillamente puede no ser suficiente para crear una coalición factible. La falta de cooperación o la hostilidad activa de grupos externos puede frustrar con facilidad o limitar severamente la eficacia de las iniciativas de una política. Pero cuanto mayor es el círculo de intereses incorporado a una coalición, más complicados resultan los problemas de lograr un acuerdo sobre los fines y los medios.

3. Se necesita una *función de mediación* para mantener las relaciones y gestionar los conflictos entre la pluralidad de socios de una coalición. Los intermediarios reúnen a quienes tienen necesidades con los que poseen recursos. Establecen una red de comunicación y un foro para el intercambio y la negociación. Además, como la coalición se desarrolla desde las cuestiones más generales de principio hacia compromisos más específicos, la mediación comprende el establecimiento de procedimientos de arbitraje y conciliación.

Hay dificultades de nuevo al asegurar que la coherencia de propósito no se endurezca rígidamente. O que los compromisos tácticos diseñados para conseguir la aceptación política no vulneren la constricción de la viabilidad técnica. La mediación requiere, con frecuencia, una gran diplomacia, porque la participación en un proyecto conjunto puede percibirse con implicaciones políticas más amplias para las relaciones entre los socios de la coalición.

4. Se necesita una *función de motivación* finalmente. Los empresarios no son sólo inventores. Abogan por nuevas ideas y las prosiguen mediante la innovación y la aplicación. La motivación y el liderazgo se necesitan en todas las etapas para mantener el impulso y asegurar que los compromisos se llevan a cabo. Los problemas de la implantación pueden ser previstos, en ocasiones, con un detalle considerable y los programas de acción ejecutados, lo cual proporciona un fundamento bien definido para dirigir y controlar el avance del proceso. Pero éste no es el caso con frecuencia. La implantación tiene que gestionarse de modo adaptativo más que programado (BERMAN, 1978). Esto significa que algunas de las cuestiones políticas sobre los objetivos, las compensaciones y las contribuciones que se establecieron en las primeras fases de la formación de la coalición pueden resurgir. Las acciones tempranas en la etapa de la implantación pueden

poner en duda también algunos de los puntos de partida sobre los que se basaron los compromisos iniciales y los conflictos de intereses deben tratarse. A no ser que se produzca la capacidad de motivación y de liderazgo para resolver estos problemas, los conflictos proliferarán y se disiparán las energías, con las consiguientes pérdidas de eficiencia y eficacia.

Ninguna de estas tareas es sencilla en sí misma. Ni pueden ser repartidas entre individuos u organizaciones diferentes, otorgando una responsabilidad para la investigación, otra para la autorización, otra para asegurar los compromisos y otra para la implantación. Los cuatro elementos son interdependientes y, pese a la utilidad de analizarlos como cuatro fases distintas, las posibilidades para la interacción y la retroalimentación entre ellos no deben descuidarse. El proceso empresarial consiste tanto en un desarrollo de diseño y de integración como una sucesión de análisis y diferenciación. De hecho, desde este punto de vista el arte de lo factible puede considerarse como un proceso de integración que reequilibra la división del trabajo en la organización.

VIII. ALGUNOS EJEMPLOS

El análisis precedente de la lógica y el proceso de la función empresarial pública amplía el alcance del análisis de las políticas mediante la incorporación de la viabilidad política tanto como de la técnica. El impulso fundamental se encamina hacia la consideración más sistemática de la política de la innovación y la administración del cambio. Este esquema se aplica, en principio, a los problemas de las políticas encontrados en el ámbito público en su integridad. Los ejemplos siguientes tratan de mostrar cómo puede aplicarse el arte de lo factible en un número significativamente diferente de casos. Algunos se han escogido de estudios ya mencionados. Puede ser de provecho, sin embargo, comenzar con ejemplos distintos.

El Gobierno británico ha proseguido una Estrategia de Eficiencia diseñada para mejorar el rendimiento y disminuir el tamaño de la Función Pública desde 1979. Sir Derek, actualmente lord, RAYNER fue el responsable de proyectar esta estrategia como asesor personal sobre eficiencia de la primera ministra. Las «inspecciones de Rayner» han sido una característica prominente de la Estrategia de Eficiencia. Se han realizado cerca de 150 inspecciones hasta la fecha. La descripción o evaluación del programa de inspección o de la Estrategia de Eficiencia en su conjunto no es el propósito de este artículo. Sí resulta de interés directo que las Normas de Conducta proporcionadas a los inspectores pueden considerarse como una fórmula para la construcción de coali-

ciones. Especifican el nombramiento de una persona o de un equipo pequeño y prescriben métodos de investigación que alejan inicialmente a los inspectores de las lealtades organizativas y de los compromisos departamentales.

Se espera que los inspectores planteen interrogantes de «base cero» sobre las actividades y funciones existentes y que efectúen propuestas para mejorar la eficiencia y la eficacia sobre el fundamento de sus investigaciones independientes. Se presentan, subsiguientemente, borradores de recomendaciones en el nivel ministerial y se llega a decisiones sobre su aceptación y su implantación en consulta con el Centro de Eficiencia. El desarrollo de la inspección comprende las cuatro fases del proceso empresarial descrito con anterioridad. La función de investigación/*marketing* recae primordialmente sobre el inspector o sobre el equipo. Las propuestas no sólo tienen que formularse sobre la base de sus indagaciones, tienen que involucrarse convenientemente y venderse a la Administración departamental. El procedimiento de información asegura un vínculo claro desde el comienzo de la investigación hasta la etapa de autorización/legitimación en el nivel ministerial. En esta fase, la función de mediación del Centro de Eficiencia es más preeminente, aunque puede entrar en juego en otras ocasiones. El compromiso ministerial con la implantación combinado con el interés continuo del Centro de Eficiencia y la información regular sobre los avances se proponen para proporcionar la motivación y el liderazgo en la etapa de implantación (METCALFE y RICHARDS, 1984).

Dos casos diferentes sirven para ilustrar el funcionamiento del proceso de inspección. El primero, la inspección de la Administración de Subvenciones para el Desarrollo Regional (ASDR), es un buen ejemplo de la manera en que una revisión puede identificar las formas de mejorar el rendimiento administrativo y de proporcionar pautas claras para la gestión del cambio. El inspector, que había tenido algunos problemas en el ajuste de sus recomendaciones al incorporar los puntos de vista y las ideas de las personas que trabajaban en el sistema, fue nombrado también responsable de la implantación. Esta continuidad, que es menos frecuente de lo que se piensa, ayudó a asegurar el compromiso gestor en la implantación y la respuesta flexible a los problemas imprevistos. En general, la inspección produjo una organización más eficaz, proporcionando un mejor servicio a un coste menor.

El segundo ejemplo es la inspección conjunta del Departamento de Empleo (DE) y del de Salud y Seguridad Social (DSSS) en el Pago de Subsidios a las Personas Desempleadas. Esta se llevó a cabo por un equipo pequeño del DE y del DSSS y atrajo mucho la atención política y la del público. El equipo de inspección realizó una presentación de sus hallazgos y recomendaciones ante el número 10 de Downing Street. Entre las muchas sugerencias que hizo se encontraba una pro-

puesta para la simplificación radical del sistema mediante el cual se pagaba los subsidios a las personas desempleadas. En lugar de las dos ayudas —Subsidio de Desempleo y Asignación Suplementaria— gestionadas a través de tres sistemas nacionales de oficinas —Oficinas para el Subsidio de Desempleo, Oficinas Locales Integradas y los Centros de Trabajo— dirigidos respectivamente por el DE, el DSSS y la Comisión de Servicios de Recursos Humanos, los inspectores recomendaron una sola organización. Los beneficios potenciales del cambio eran muy considerables de hecho. Y dada la tendencia a atribuir un gran poder explicativo a la «influencia política» podría haberse esperado un progreso precoz hacia su implantación.

De hecho, el «Concepto de una Sola Oficina» no se implantó, aunque con otras recomendaciones sí se hizo. El análisis de la viabilidad de los requisitos ayuda a explicar por qué no se realizó su implantación. De forma distinta a la inspección de la ASDR, la implantación dependía del acuerdo entre los departamentos más que de la aceptación de uno solo. Se necesitaba una coalición interdepartamental. Esto provocó que el paso de la fase inicial de investigación/*marketing* a la etapa de autorización/legitimación fuese más difícil políticamente. En segundo lugar, esta inspección ejemplificaba lo que RAYNER describía como el principio de Invertir para Ahorrar. Los beneficios sustanciales en la calidad del servicio y la reducción de costes a largo plazo dependían de una inversión considerable en la reorganización, que llevaría varios años en conseguirse. La función de mediación implicada en la reunión de los recursos requeridos para la coalición de reorganización era más complicada que la del caso de la ASDR. La inspección del Pago de Subsidios requería aportaciones sustanciales de recursos y esfuerzos de numerosos departamentos, incluyendo Hacienda y el Organismo de Propiedades de los Servicios, mientras que los rendimientos potenciales se producirían a largo plazo. Los alicientes percibidos para contribuir eran insuficientes para persuadir a participar a los socios de la coalición. La coalición para la reorganización no era políticamente factible (METCLFE, RICHARDS, 1989).

Estos ejemplos destacan las fortalezas y algunas de las limitaciones del enfoque de la inspección, en particular las dificultades de formar y administrar coaliciones a través de las fronteras departamentales. Las inspecciones tropiezan con obstáculos muy familiares si sus recomendaciones requieren coordinación interdepartamental, aunque estén bien preparadas para afrontar la urdimbre del departamentalismo.

Un ejemplo actual de la elaboración de las políticas en la Comunidad Europea (CE) revela, de una parte, la complejidad de la innovación en las políticas y, de otra, la falta de atención al abánico global de las condiciones de viabilidad. Hay un optimismo desmesurado en este momento sobre las perspectivas de una ulterior integración eu-

ropea. Se ha realizado un gran progreso desde el ingreso de España y Portugal y la firma del Acta Unica Europea, al menos sobre el papel. La reunión de Maastricht en diciembre de 1991 ha establecido el decorado para avances posteriores. Si el entusiasmo actual está justificado depende mucho de la implantación fructífera del proceso para completar el mercado interno. La fecha de «1992» se ha convertido en un símbolo poderoso de compromiso con el progreso de la integración europea.

Esto hace más importante la consideración crítica de si la iniciativa «1992» está a la altura de las condiciones de viabilidad establecidas con anterioridad. ¿Cuáles son los mínimos requisitos de coalición necesarios para asegurar una implantación eficaz? ¿Quién proporciona el liderazgo para cumplimentar las condiciones de viabilidad?

Antes que nada, el programa de 1992 promete *beneficios* descomunales con la retirada de las barreras arancelarias al comercio entre los doce Estados miembros de la CE. Su objetivo es dismantelar los controles fronterizos y los obstáculos institucionales al libre funcionamiento de los mercados. Las ventajas económicas de la terminación del mercado interno unificado se han documentado cuidadosamente. La sólida investigación patrocinada por la Comisión Europea (véase, por ejemplo, CECCHINI, 1988) estimó unas ganancias potenciales cercanas a los 200 billones de ecus. «Este beneficio básico que podría incrementarse con políticas económicas moderadamente positivas es la recompensa por la eliminación de las barreras, objetivo del programa legislativo de 1992» (CECCHINI, 1988: xviii).

Las pruebas sobre las ganancias potenciales del programa de 1992 parecen abrumadoras. Pero la definición y la cuantificación de los beneficios es sólo uno de los cuatro requisitos lógicos de las coaliciones viables. El segundo, la provisión de indicaciones sobre la *distribución de beneficios* entre los socios de la coalición se ha dejado indefinida deliberadamente para evitar hacer frente a conflictos políticamente difíciles sobre las perspectivas de convergencia económica y los intercambios entre las contribuciones al presupuesto de la CE y los ingresos de los Estados miembros. «1992» sigue siendo una cosa buena en general pero sin muchas especificaciones sobre cómo se distribuirán los beneficios en términos absolutos y relativos.

Lo mismo se aplica al tener requisito lógico de la viabilidad, la creación de *alicientes y presiones para participar*. Esto suscita la familiar dificultad en la provisión de bienes públicos. Todo el mundo está de acuerdo, en principio, en que la implantación del mercado interno seguirá adelante pero, en la práctica, hay incentivos para evitar o disminuir la parte de los costes que recae sobre un Estado y economía particulares. Ello puede parecer extraño porque «1992» se ha presentado originalmente como una integración negativa, la eliminación de obs-

táculos y barreras a la libre circulación de bienes, servicios, trabajadores y capital. Pero un examen más cercano comprueba que hay elementos importantes de integración positiva. Esta implica la creación de instituciones y procesos de elaboración de políticas comunes y esfuerzos de colaboración que imponen demandas y costes reales a los participantes. Si hay «costes de no ser Europa» económicos como han argüido vigorosamente los defensores de «1992», también hay costes administraciones de la «Europa de 1992» que no pueden ignorarse. Los mercados libres no son bienes libres, hay costes en la transacción para proveerlos.

En un sentido las dificultades en afrontar la tercera condición y también la cuarta y final, la implantación eficaz, llegan a ser aparentes ahora. La terminación del mercado interno ha implicado cerca de 300 normas legales para ser acordadas en el Consejo de Ministros y promulgadas como leyes europeas antes de ser incorporadas a la legislación nacional de los doce Estados miembros. Este proceso legal se encuentra ahora bastante avanzado. Pero son todavía los preliminares para la implantación detallada del programa de 1992. Por ejemplo, la verdadera implantación de estándares comunes en los productos implica una carga de trabajo administrativo inmensa y continua. «1992» no es la culminación de este proceso, es el comienzo real en aspectos importantes. Una faceta específica del proceso de implantación dejará claro esto.

La reorganización de los servicios de aduanas es una de las claves para la terminación del mercado interno. El programa de 1992 en su conjunto se asocia en la opinión pública con el lema «cuando desaparecen las fronteras». Pero en un estudio más próximo las cosas no son tan sencillas como las hace aparecer la propaganda política. En primer lugar, como se ha mencionado ya, «1992» implica integración tanto positiva como negativa. La implantación de la reorganización de las aduanas no es sólo un problema de eliminar obstáculos físicos e institucionales. Consiste en el *reemplazamiento* de los sistemas nacionales de aduanas por un Servicio de Aduanas de la CE. Esto no es un proceso de implantación que pueda considerarse simple o rutinario. Por el contrario, es una importante labor de reconstrucción institucional, de planificación y gestión del cambio a gran escala. Lo que significa no es meramente un trabajo de demolición, eliminando organizaciones nacionales obsoletas. Más bien es un proceso delicado y difícil de gestión de la fusión intergubernamental multinacional, unificando doce organizaciones de aduanas fuertemente nacionalistas en un único servicio comunitario europeo bien coordinado pero descentralizado. En un aspecto es una comprobación fundamental de la aplicación del principio de subsidiaridad el cual se supone que orientará la asignación de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. Pero en otra

faceta es un antecedente de muchos de los programas de gestión pública que la CE afrontará en el futuro si va a evolucionar tan rápido como se ha supuesto.

Para resumir sólo el primero de los cuatro requisitos lógicos de la viabilidad, los beneficios generales, se ha satisfecho plenamente. En una mayor o menor medida las restantes condiciones relativas a la distribución de beneficios, el equilibrio entre los costes y los alicientes de la participación y los requerimientos de la implantación no han sido cumplimentados totalmente.

Al volver ahora a los requisitos del liderazgo de las coaliciones viables surgen problemas paralelos. La Comisión Europea es, desde luego, el actor clave en el proceso de elaboración de políticas europeas y el centro de atención principal para las actividades de construcción de coaliciones. Pero sus recursos y capacidades requeridas por las nuevas iniciativas sobre las políticas son bastante limitadas para asegurar la viabilidad de las coaliciones y comprometerse en su construcción. Parece haber una capacidad inadecuada y quizá también una carencia de una clara aceptación de la responsabilidad dentro de la Comisión para impulsar todos los cambios que se requieren. La Comisión tiene algunos puntos fuertes pero también debilidades significativas para la realización de las funciones de liderazgo del arte de lo factible.

Primero, la función de *investigación/marketing* ha sido muy fructífera para iniciar el proceso de reforma. Ha proporcionado la base intelectual y fáctica para la transformación, con un acento originario en el análisis económico. Además ha hecho políticamente significativo el terreno árido y técnico de la integración del mercado y se ha asegurado de que haya mantenido una elevada prioridad. Segundo, al incorporar el programa de 1992 dentro del marco de referencia del Acta Unica Europea la legitimidad de toda la empresa se estableció con firmeza y se dio un respaldo autorizado en el nivel europeo. Se instituyeron requerimientos de construcción de coaliciones rigurosos en el proceso. Por ejemplo, todos los Estados miembros tienen que participar en el servicio reformado de aduanas. Pero esto significa que surgen requisitos de liderazgo adicionales, más complejos y urgentes en estadios ulteriores del proceso de implantación. La implantación exige la colaboración activa y continua de los socios relevantes de la coalición en el plano nacional. En el caso de las aduanas estos son los servicios nacionales de aduanas de los Estados miembros. La fusión con éxito de los servicios de aduanas comprende la creación de una coalición intergubernamental con una misión supranacional. Se necesita un liderazgo cualificado para conducir este proceso. Pero las capacidades para efectuar las funciones de *mediación* y de *motivación* parecen inadecuadas. Aunque la Comisión proporciona sin duda el liderazgo político para iniciar los cambios, está mucho peor equipada para lle-

var a cabo el proceso de implantación en su conjunto hasta su conclusión. Tradicionalmente la Comisión descansa de manera importante en la aquiescencia de los Estados miembros al derecho comunitario. Pero surgen problemas difíciles de gestión transitoria que exigen una manipulación muy cuidadosa, más que la amenaza de sanciones legales, en la fase que media entre los servicios de aduanas de base nacional existentes y el servicio europeo planeado. En el plano más sencillo y obvio la integración de los servicios de aduanas impone una reducción sustancial en el número de funcionarios. Pero no está claro quién es el responsable de decidir dónde se efectúan las reducciones y, al mismo tiempo, quién decidirá cuántos servicios de aduanas deberán organizarse y dónde se necesita que sean reforzados.

En suma, las capacidades para la gestión de la coalición que son importantes para la implantación de las políticas están mucho menos desarrolladas que las relativas a la iniciación de las nuevas políticas. Esto no es infrecuente en la Administración Pública. Pero representa una debilidad significativa de la Comunidad Europea en la que sus futuras realizaciones dependerán estrechamente de la posesión de las capacidades de liderazgo para ver cumplidas las iniciativas de las políticas.

Hay muchas otras áreas en las cuales este enfoque del análisis de las políticas públicas es aplicable potencialmente, comprendiendo la investigación comparada internacional. Los estudios comparados pueden servir para exponer las similitudes y diferencias culturales e institucionales que ayuden o impidan el desarrollo de nuevas políticas. Pueden revelar también disparidades en la aceptación y eficacia de los procesos de construcción de coaliciones mediante el examen de programas análogos en ámbitos distintos. Los estudios comparados son importantes para quien elabora las políticas debido a la creciente interdependencia de las políticas nacionales, así como al aumento de la importancia de la elaboración transnacional de las políticas.

En muchos aspectos los problemas actuales del cambio de las políticas de la Comunidad Europea ejemplifican la necesidad y la insuficiente provisión de capacidades de construcción de coaliciones en la elaboración intergubernamental de las políticas. Como señaló DROR, hay una tendencia en el análisis de las políticas a concentrarse sobre «cuestiones decadentes y claramente limitadas» (DROR, 1983, 452), pero es posible también que se atreva a diseñar las grandes políticas. La perspectiva empresarial/formación de coaliciones desarrollada en este artículo es igualmente aplicable en ambos niveles. Las soluciones serán diferentes, pero los asuntos subyacentes son fundamentalmente semejantes.

IX. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Todos los gobiernos modernos deben tratar difíciles problemas relativos a las políticas bajo agudas restricciones de recursos. Las dificultades para resolver los problemas de las políticas en circunstancias económicas severas lo que constituye una contribución más positiva para el imperativo de su análisis. El análisis de las políticas no debería identificarse estrechamente con técnicas y procedimientos particulares. Importantes variables políticas y organizativas que ejercen una acusada influencia sobre la eficacia de las políticas deberían recibir una consideración sistemática. En el pasado no han recibido la atención que merecen.

El arte de lo factible proporciona un marco de referencia practicable para tener en cuenta estos factores. Hasta ahora la viabilidad no se ha empleado mucho como criterio para el análisis de las políticas. Se ha rechazado bien porque parecía establecer un estándar relativamente bajo para las técnicas de optimización o porque el concepto semejaba demasiado confuso e impreciso. Pero la búsqueda de soluciones óptimas técnicamente es ilusoria con frecuencia y errónea, si no se hace caso de las constricciones políticas. Este artículo ha intentado dar un fundamento conceptual más amplio para el análisis de lo factible mediante la incorporación de los obstáculos técnicos y políticos.

El arte de lo factible define la contribución del análisis de las políticas para la sistematización del proceso de innovación. Los analistas deberían cambiar la oferta de asesoramiento puramente técnico por la de consejo sobre la viabilidad de las iniciativas empresariales. Pueden realizar una contribución excepcional con la ayuda a la identificación y creación de coaliciones requeridas para la innovación en las políticas. Una coalición practicable debe ser factible técnicamente, en el sentido de que pueda implantar una política si la coalición llega a existir, y factible políticamente, en la acepción de que un conjunto particular de socios de la coalición puedan ser persuadidos para cooperar en una empresa común. El marco de referencia para analizar los requerimientos de una coalición y las prescripciones para su construcción que se establecieron con anterioridad deja muchas decisiones y juicios para realizarse a la luz de las circunstancias empíricas. Esto es un punto fuerte más que una debilidad. El marco proporciona las reglas básicas para determinar lo que es factible sin imponer soluciones sobre los practicantes. Define el rango de la elección eficaz, sin prescribir qué opciones deben efectuarse.

El arte de lo factible tiene el potencial para acercar más estrechamente los intereses académicos y los prácticos. Proporciona un lenguaje común y un conjunto de intereses compartidos para el desarrollo de

un diálogo útil. Tiene un valor explicativo y descriptivo como herramienta para el estudio comparado. Los conceptos empleados permiten las comparaciones sistemáticas entre los procesos de formación de coaliciones en distintos ámbitos de políticas y el establecimiento de hipótesis verificables sobre las condiciones de éxito o fracaso de una política. A la vez, tiene un valor diagnóstico y prescriptivo para puntualizar con precisión cuándo son vulnerables las políticas y qué estrategias pueden reducir los riesgos de frustración de una política en casos particulares. ¿Debería reforzarse la función de implantación? ¿Hay capacidad de mediación para mantener unida una coalición?

El arte de lo factible redefine sobre todo las relaciones entre los analistas de las políticas y los decisores de manera que es probable que se promueva una colaboración fructífera. En términos pragmáticos ofrece la perspectiva de ampliación del área de la elección política eficaz. En el sentido ético el acento en lo factible más que en las soluciones óptimas evita situar, al tiempo, a los analistas en condiciones de usurpar las prerrogativas de los decisores. En consecuencia, los analistas de las políticas pueden ser no tanto una amenaza para los decisores como una ayuda para mejorar la calidad de la elaboración de las políticas públicas.

X. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BERMAN, Paul: «Thinking About Programme Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situations», en Helen M. Ingram y Dean E. Mann (eds.) *Why Policies Succeed or Fail*, Londres, Sage, 1980.
- CECCHINI, Paolo; CATINAT, Michel, y JACQUEMIN, Alexis: *The European Challenge 1992: The Benefits of a Single Market*, Wildwood House, Aldershot, Inglaterra, 1988.
- DROR, Yehezkel: «New Advances in Public Policy Teaching», *Journal of Policy Analysis and Management*, vols. 2 y 3, 1983, pp. 449-454.
- GRAY, Andrew, y JENKINS, Bill: «Policy Analysis in British Central Government: The Experience of PAR», *Public Administration*, vol. 60, 1982, pp. 429-450.
- (eds.): *Policy Analysis and Evaluation in British Government*, Londres RIPA, 1983.
- HIRSCHMAN, Albert O.: *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge Mass. y Londres, Harvard University Press, 1970.
- MacRAE, Duncan, Jr.: «Policy Analysis Methods and Governmental Functions», en Stuart S. Nagel, *Improving Policy Analysis*, Beverley Hills, Londres, Sage Publications, 1980, pp. 129-151.
- MAJONE, Glandomenico: *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, Londres, 1989.

- MARCH, James G., y HERBERT, A. Simon: *Organizations*, Nueva York, Wiley, 1958.
- MELTSNER, Arnold J.: *Policy Analysts in the Bureaucracy*, Berkeley University of California, 1976.
- METCALFE, Les, y RICHARDS, Sue: «The Impact of the Efficiency Strategy: Political Clout or Cultural Change?», en *Public Administration*, Invierno 1984.
- «Raynerism and Efficiency in Government», en Anthony Hopwood and Cyril Tomkins, *Issues in Public Sector Accounting*, Oxford, Philip Allan, 1984b.
- *La Modernización de la Gestión Pública*, INAP, Madrid, 1989.
- STINCHCOMBE, Arthur L.: *Constructing Social Theories*, Nueva York, Harcourt Brace and World, 1968.
- WILDAVSKY, Aaron: *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Toronto Little, Brown, 1979.

Traducción: José Antonio OLMEDA GÓMEZ

