

Francesc Morata

Profesor de Ciencia Política
y de la Administración
Universidad Autónoma de Barcelona

Políticas públicas y relaciones intergubernamentales

SUMARIO: 1. INTRODUCCION. 2. EL CONTEXTO ANALITICO. 3. METODOS DE ANALISIS. DECISION-IMPLEMENTACION Y REDES POLITICAS. A) La decisión-implentación. B) Las políticas interorganizativas.

1. INTRODUCCION

El análisis de las relaciones intergubernamentales o interorganizativas constituye, sin duda, una de las aportaciones recientes más interesantes de la Ciencia Política al estudio de los procesos político-administrativos. No es extraño que la emergencia de este tipo de estudios se relacione estrechamente con las dos tendencias que caracterizan la evolución de los sistemas políticos occidentales, y en particular europeos, en los últimos decenios: la descentralización territorial del poder y la integración supranacional (CAMERON, 1981). Por una parte, la multiplicación de las intervenciones públicas y las presiones de las élites periféricas sobre el centro sobrecargado han favorecido la institucionalización o el reforzamiento de los gobiernos subcentrales, dotados de un papel cada vez más relevante como generadores de políticas autónomas y como implementadores necesarios de las políticas centrales (SHARPE, 1988). Por otra parte, la dinámica de la integración europea ha supuesto la consolidación del sistema comunitario como nivel superior de gobierno, donde se negocian y deciden políticas cuya aplicación efectiva corresponde a los Estados miembros, según la dis-

tribución interna de las competencias. Por tanto, puede afirmarse que las relaciones intergubernamentales (RIG) son un factor constitutivo de la mayoría de las políticas públicas.

De acuerdo con esta evolución, el mérito principal del análisis de las RIG reside en haber integrado el pluralismo institucional y territorial en el estudio de los procesos de decisión y ejecución de las políticas públicas, con objeto de analizar el papel de los distintos actores públicos y privados, sus interacciones y los mecanismos formales o informales de articulación existentes. En este sentido, el objeto de las RIG no consiste tanto en definir los principios y las técnicas en función de los cuales se estructura (o debería estructurarse) el sistema de relaciones entre los distintos niveles de gobierno, cuanto en explicar el funcionamiento concreto de dichas relaciones aplicadas a la solución de problemas específicos (políticas y programas), detectando los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que frenan el desarrollo de la coordinación y la cooperación y determinan, en última instancia, el fracaso o la ineficacia de las actuaciones públicas.

El marco institucional y, en especial, la distribución de las competencias conforman las «reglas del juego» en el que los distintos actores, dotados de unos determinados recursos jurídicos, políticos, financieros y organizativos, intervienen con arreglo a sus propios objetivos, intereses y estrategias. Según DENTE (1985), las RIG y su funcionamiento constituirán una especie de variable estructural capaz de explicar los resultados de políticas diferentes, a pesar de la presencia de actores y de intereses no necesariamente coincidentes. Para SCHARPF (1978) el papel del analista consistirá en identificar, a la vez, la necesidad «objetiva» de cooperación y coordinación con relación a las exigencias de un tipo particular de política, de acuerdo con el marco estructural de referencia, y los factores empíricos que facilitan o dificultan dichas relaciones. Nuestra exposición tratará, en primer lugar, de dibujar el contexto analítico en que se fundamenta el estudio de las RIG. Partiendo de la pluralidad de los métodos de análisis, como corresponde a la complejidad del objeto de estudio, la segunda parte aborda las virtualidades de dos enfoques complementarios: la decisión-implementación y las llamadas políticas o redes interorganizativas.

2. EL CONTEXTO ANALITICO

Aunque el constitucionalismo establece una clasificación, según el grado de descentralización política, que iría del federalismo en sus diversas variantes a los Estados unitarios, pasando por los regionales, autonómicos, etc., el análisis político-administrativo permite matizar las definiciones institucionales (HANF y TOONEN, 1985). De acuerdo con

MÉNY (1991, 411), éstas no son sino la parte visible de una realidad mucho más compleja. El federalismo norteamericano tiende a la uniformización, mientras que el alemán muestra indicios de centralización. En la Francia centralista, el poder de las élites locales es tal que ha logrado evitar, uno tras otro, todos los intentos de racionalización de las estructuras locales. En Gran Bretaña, en cambio, el principio sacrosanto del *Local Government* no ha resistido los embates del *thatcherismo*. En Italia, la creación de las regiones obedece más a la necesidad de territorializar la gestión de algunos servicios centrales que a una reforma en profundidad. Por último, en España, la funcionalidad y eficiencia del modelo de Estado descentralizado seguirán en entredicho mientras no se introduzcan los ajustes estructurales necesarios.

Estos ejemplos ponen de manifiesto que el análisis en términos de centralización-descentralización, en base únicamente a la organización institucional, no ofrece las suficientes garantías de objetividad. Hay que tener en cuenta, igualmente, el peso y la interrelación de otras variables relevantes: el grado de centralización de los recursos públicos, la organización territorial de los partidos y los grupos de interés, el poder de las élites periféricas y, en particular, la forma de elaboración y ejecución de las políticas públicas.

Estudios recientes muestran el peso creciente de las autoridades subcentrales, en términos de funciones y de gasto público, en la mayoría de los países occidentales durante el período 1960-1982. Dicho fenómeno parece responder a los siguientes motivos (SHARPE, 1988):

- las dificultades de gestión de los servicios públicos a nivel central;
- la mayor expansión de las funciones subcentrales respecto a las centrales;
- la dificultad creciente de controlar el gasto de los gobiernos subcentrales;
- la mayor tendencia de los burócratas de dicho nivel a maximizar la prestación de servicios;
- la mayor sensibilidad de los gobiernos subcentrales a las demandas de bienes y servicios, y
- la falta relativa de responsabilidad fiscal de las autoridades subcentrales ante los electores-votantes.

A estos factores cabría añadir las circunstancias específicas de cada país, especialmente las tensiones centro-periferia que han llevado a la institucionalización de gobiernos intermedios dotados de autonomía política. En cualquier caso, la distribución de las competencias y de los recursos financieros plantea problemas comparables en la mayor parte de los sistemas político-administrativos. La complejidad creciente de la administración contemporánea ha provocado la ruptura del sis-

tema, generando una fragmentación imposible de eliminar. A este respecto, THOENIG (1976) ha indicado que «el enunciado y la solución (de los problemas) no suelen coincidir con la división competencial o con las demarcaciones en que actúan las instituciones públicas. De ello se deriva una falta de congruencia, e incluso una incompatibilidad manifiesta, entre el alcance de los problemas a los que las políticas públicas deben responder y el campo de actuación posible de las organizaciones que intervienen en su elaboración y ejecución». La doble diferenciación funcional y territorial del poder genera sistemas de decisión en los que las responsabilidades gubernamentales aparecen desagregadas en una serie de subsistemas dotados de funciones, competencias y recursos limitados (HANF, 1978). Por último, SCHARPF (1978), tras observar la improbabilidad, por no decir imposibilidad, de que una política pública sea el resultado de la elección de un solo actor, destaca que el proceso de elaboración e implementación de las decisiones públicas «constituye la síntesis de las interacciones entre una multiplicidad de actores con intereses, objetivos y estrategias diferenciados». En dicho contexto, cada unidad de decisión debe tener en cuenta, además de sus propias opciones, las estrategias seguidas por las demás unidades, ya que las decisiones adoptadas por cada nivel se insertan, inevitablemente, en el sistema decisorio general. Por tanto, la fragmentación, la complementariedad, la interdependencia y la interacción caracterizan, en mayor o menor grado, el funcionamiento de los sistemas político-administrativos.

Estos elementos se hallan implícitos en el sistema de distribución de las competencias públicas (por materias o funciones, compartidas, concurrentes, etc.). Difícilmente una política de empleo surtirá efectos positivos sin una acción coordinada de las distintas autoridades implicadas. Lo mismo cabe decir del desarrollo regional, la vivienda, el medio ambiente, las infraestructuras, la sanidad, la investigación tecnológica, la lucha contra la drogadicción, la delincuencia y así sucesivamente. Incluso las relaciones exteriores han dejado de ser el monopolio de los gobiernos centrales en la medida en que las autoridades regionales y locales establecen sus propias redes de contactos permanentes con otros agentes internacionales (cooperación cultural, tecnológica y económica, proyectos conjuntos, constitución de *lobbies*, etc.).

Sin duda, la dimensión internacional de los problemas supera cada vez más la capacidad de intervención y control de las autoridades internas. Ello se refleja en el fortalecimiento de instancias de decisión de políticas supranacionales o en las diversas modalidades de cooperación transnacional. La consecución del Mercado Unico Europeo implica, ni más ni menos, que la transferencia a la Comunidad Europea de algunos de los resortes básicos de la soberanía económica de los Estados miembros (política comercial, monetaria, financiera, etc.). Las decisio-

nes en materia de política agrícola hace tiempo que han dejado de ser patrimonio exclusivo de las autoridades nacionales. La Comunidad se perfila cada vez más como un sistema confederal de negociación y adopción de políticas comunes destinadas a reforzar la competitividad europea, sobre todo frente a Estados Unidos y Japón. De hecho, el nivel comunitario constituye ya el eslabón superior de gobierno para los sistemas político-administrativos de los Estados miembros. Al propio tiempo, otras políticas (Asuntos Exteriores, Defensa, Interior, Cooperación al Desarrollo) son objeto de una estrecha concertación intergubernamental, al margen de las estructuras jurídicas comunitarias.

La escasez de los recursos públicos es otro factor determinante de las RIG, especialmente en un contexto de contención del gasto. Es impensable que políticas de renovación urbana a gran escala, modernización de los transportes públicos, investigación tecnológica o fomento de la cultura puedan llevarse a cabo sin la participación financiera de los distintos niveles de administración afectados, llegándose incluso, en algunos casos, a la institucionalización de dicha participación mediante políticas, programas o fondos comunes (RFA, Italia, España, Comunidad Europea).

Las fórmulas de cooperación-negociación institucional y de coordinación político-administrativa son la consecuencia directa de las RIG. Los estudios empíricos revelan claramente que el déficit de colaboración tiene efectos negativos en términos de eficacia de las intervenciones públicas y de conflictos políticos (MORATA, 1987). La cooperación se ha vuelto imprescindible para garantizar el éxito de las políticas y de los propios gobiernos promotores.

El federalismo ha instaurado mecanismos de cooperación entre las diversas instituciones que posteriormente se han ido extendiendo a otros sistemas más o menos descentralizados. En general, se trata de facilitar la integración política de los diversos territorios en el sistema de decisión general. Esta se canaliza normalmente a través de instituciones representativas de los intereses subcentrales (Cámara territorial) o mediante procedimientos de negociación y consenso. En los Estados Unidos y en la RFA se habla de «federalismo cooperativo» para definir la estrecha colaboración existente entre los dos niveles principales de gobierno, en contraste con la rígida división de las responsabilidades característica del federalismo clásico. Sin embargo, dicho fenómeno se ha extendido igualmente a las otras formas de Estado mediante instrumentos parecidos. En todos los casos, la cooperación —vertical u horizontal— persigue los mismos objetivos: el intercambio de información y el establecimiento de políticas comunes con el consiguiente reparto de los costes financieros o a través de subvenciones. Las modalidades concretas varían de país a país, dependiendo de la estructura constitucional, la tradición cultural y las actitudes políticas y burocráticas.

También existen fórmulas de cooperación informal, desde las conferencias sectoriales (dieciséis en la RFA, más de treinta en España) hasta las comisiones, grupos de trabajo y comités interadministrativos, cuyo número se cuenta por centenares en Italia, España, la RFA o la CE, pasando por el establecimiento de representaciones permanentes en las distintas capitales, que actúan como verdaderos *lobbies*.

La cooperación desemboca a menudo en la constitución de alianzas entre los segmentos político-burocráticos de las distintas administraciones y los grupos económicos y sociales interesados en una determinada política. Esta conjunción de intereses asume funciones de grupo de presión frente a los demás departamentos para el mantenimiento y la extensión de dicha política, más allá de las necesidades objetivas (SHARPF, REISSERT y SCHNABEL, 1978).

Por otra parte, la coordinación persigue recomponer la fragmentación político-administrativa existente con objeto de aumentar la eficacia de las intervenciones y la eficiencia de los aparatos administrativos. Ello asigna un papel relevante a los funcionarios implicados, en los distintos niveles administrativos, en la preparación, gestión y seguimiento de los programas públicos.

Las principales dificultades con las que se enfrenta la coordinación consiste en la diversidad de objetivos, intereses y clientelas de las distintas administraciones. Si bien se considera generalmente que las autoridades centrales son las mejor situadas para asumir esta función, ello no significa siempre una garantía de éxito. Además, la coordinación exige una capacidad organizativa y de gestión elevadísima. Tampoco es inusual que ésta sirva de pretexto para enmascarar insuficiencias organizativas o injerencias política. Por otra parte, la multiplicación de los procedimientos y de los órganos de coordinación puede desembocar en la parálisis decisoria. Por último, la concentración del poder en manos de expertos y burócratas y la facilidad de penetración de los intereses organizados, propias de dicha actividad, actúan en detrimento del legislador y de los responsables políticos.

3. METODOS DE ANALISIS: DECISION-IMPLEMENTACION Y REDES POLITICAS

Sin duda, uno de los principales atractivos metodológicos de las RIG consiste en la diversidad de perspectivas y en su carácter interdisciplinar y comparado. No existe ningún modelo analítico que pueda considerarse unánimemente aceptado o susceptible, al menos, de facilitar por sí solo la comprensión de los distintos aspectos de los procesos políticos. Ello constituye un inconveniente, pero también una ventaja, ya que la pluralidad de enfoques permite una mayor diferenciación analítica de dichos procesos.

La detección empírica de las lógicas de funcionamiento del sistema político-administrativo no significa sólo mejorar su comprensión, sino que tiene efectos prescriptivos a través de la evaluación de los resultados. Esta perspectiva puede utilizarse también en el análisis comparado. La principal virtud de la comparación reside, sin duda, en su valor explicativo de la identidad de cada sistema (DURÁN, 1984). La aplicación de las mismas técnicas a distintos sistemas permite detectar, en efecto, los respectivos estilos políticos y, por tanto, las características más acusadas de las RIG. RICHARDSON (1982) concibe dichos estilos como «la interacción entre: *a*) la actitud del gobierno ante los problemas, y *b*) las relaciones entre éste y los demás sectores del proceso político». De esta definición se derivan cuatro tipos de estilo que se combinan entre sí mediante las contraposiciones «anticipatorio-reactivo» y «consensual-autoritario».

En nuestra opinión, un enfoque metodológico basado en dos tipos de análisis complementarios, la decisión-implementación y las políticas interorganizativas, o redes políticas, facilita la explicación de los procesos políticos complejos característicos de las RIG. Este debe acompañarse ineludiblemente de un conocimiento suficiente de las reglas institucionales y del sistema político, es decir, del marco de referencia en el que interactúan los actores y las políticas.

A) *La decisión-implementación*

El análisis de los procesos de decisión constituye uno de los aspectos fundamentales de la ciencia política aplicada a los problemas político-administrativos. Desde hace años se han venido elaborando distintos modelos con objeto de explicar y describir los procesos de decisión «reales». En general, puede hablarse de cuatro modelos: el «racional» (LEACH, 1982), el de la «racionalidad limitada» (SIMON, 1958) —y sus variantes (CYERT y MARCH, 1963)—, el modelo incrementalista (LINDBLOM, 1979) y el del «cubo de basura» o *garbage can* (MARCH y OLSEN, 1976) *.

En un contexto de RIG, los procesos de decisión pueden considerarse como procesos de regulación del conflicto y de formación del consenso (SCHARPF, 1981). Si los actores cuya participación es necesaria para una decisión no llegan a un acuerdo voluntario, ni existe tampoco ningún mecanismo de imposición coactiva, el proceso de formulación queda bloqueado. La probabilidad de conflicto depende del efecto esperado de las diversas opciones políticas posibles de acuerdo con

* Para una exposición más detallada de los distintos enfoques, vid. en este mismo número, el artículo de G. Regonini.

los intereses de los actores presentes y también de la distribución del poder en el seno de la estructura de decisión (poder de veto, compensaciones, etc.).

La regulación del conflicto consiste en eliminar su causa de éste o en impedir que se manifieste durante el proceso decisorio. El primer caso implica definir opciones políticas que correspondan a los intereses de todos los participantes o bien ofrecer compensaciones mediante procesos de negociación susceptibles de eliminar las disensiones (LINDBLOM, 1965). Esta estrategia, que LINDBLOM califica de «proceso por secuencias» y SCHARPF de «coordinación negativa», tiende a dividir la decisión global en un número limitado de decisiones fragmentadas y tratadas de forma separada a lo largo de las diversas fases del proceso. La probabilidad de conflicto se reduce a través de la especialización y de la no interferencia. Las consecuencias más evidentes son la disminución de la coherencia interna y de la capacidad de regulación de los problemas. Otra estrategia consiste en vaciar el contenido de las políticas, limitando el acuerdo al mínimo común denominador.

En el segundo caso, es decir, cuando el conflicto de intereses no puede ser suprimido mediante la persuasión o la negociación, sólo en determinadas circunstancias puede recurrirse a la amenaza de sanciones inmediatas o futuras. Obviamente, ello presupone diferencias de poder o relaciones de dependencia entre los participantes. Sin embargo, la ausencia de relaciones jerárquicas es la característica más habitual de la RIG. Como ya se ha indicado, más allá de los aspectos jurídico-formales, las dependencias recíprocas constituyen la nota dominante.

En suma, el consenso es fundamental para la decisión. Esta dependerá del marco institucional, pero también de las relaciones de influencia y de intercambio político (anticipación, persuasión, negociación y coerción), de la actitud de las burocracias implicadas y, en último extremo, de la predisposición de los actores a cooperar. A este respecto, HANF (1978) ha indicado que «los esfuerzos para solucionar los problemas de coordinación e integración en los sistemas de decisión pluralistas no triunfarán, a menos que los compromisos de cooperación, a partir de los cuales se desarrolla la coordinación, se hallen firmemente asentados en el acuerdo y el consentimiento».

La perspectiva de la implementación aporta elementos de clarificación importantes al análisis de las RIG, sobre todo cuando existe una división del trabajo entre decisores y ejecutores. En contra de la concepción tradicional, el proceso a través del cual una determinada política es objeto de mediaciones, negociaciones y ajustes no se detiene en el momento de su formulación o adopción legal, sino que continúa recibiendo influencias susceptibles de modificar los objetivos iniciales a través de la actuación de los ejecutores y de la reacción de los

agentes sociales afectados (BARRET y HILL, 1984). Durante la fase ejecutiva han de tomarse medidas concretas, tales como la distribución de los recursos entre los distintos programas; el establecimiento de fórmulas de coordinación, control y seguimiento; la selección de la información operativa; los contactos y negociaciones con los sectores afectados, etc. Estas operaciones implican un cúmulo de decisiones de carácter eminentemente político (LAFFON, 1983). En suma, decisión y ejecución constituyen un único proceso caracterizado por la interdependencia, hasta tal punto que resulta difícil decir dónde acaba la fase de formulación y dónde empieza la ejecución efectiva (BARRET y FUDGE, 1981, 2).

El enfoque tradicional del proceso de implementación no tiene en cuenta la interacción mencionada. Este establece, en efecto, una clara distinción entre la fase propiamente política (la decisión) y la administrativa (ejecución). La corrección de los errores, infracciones o desviaciones de los ejecutores corresponde a las instancias decisorias, las cuales clarifican los objetivos, refuerzan los medios de coordinación y control y amplían las vías de comunicación. Esta perspectiva «desde arriba» (*top-down*) presenta, no obstante, el inconveniente de presuponer que la voluntad de los decisores basta para eliminar las prácticas indeseables.

En primer lugar, hay que recordar los problemas de definición que caracterizan algunas políticas públicas, sobre todo cuando las percepciones, las estrategias y los objetivos son divergentes. Esta situación se ve agravada en los sistemas de decisión pluralistas basados en la regla de la unanimidad, como la RFA o la Comunidad Europea, en los que los actores no pueden actuar al margen de las estructuras establecidas en caso de disenso (SCHARPF, 1986). Por ello, a menudo la decisión no va más allá del mínimo común denominador o es lo suficientemente ambigua para admitir diversas interpretaciones en la fase ejecutiva.

A veces, los actores tienen una consciencia clara de los problemas (paro, desigualdades sociales, contaminación, etc.), faltándoles, no obstante, la certeza de los objetivos a alcanzar o la voluntad de asumir los costos correspondientes (NAKAMMA y PINDERHUGUES, 1981). Muchas políticas se formulan sin tener en cuenta cómo serán aplicadas por los destinatarios. De acuerdo con DENTE (1985), detrás del fracaso o la insatisfacción con respecto a políticas intergubernamentales hay una carencia inicial de reflexión acerca de los efectos probables de una determinada ley, las posibles reacciones de los actores implicados, las dificultades de coordinación y de circulación de la información. Las dificultades de clarificación pueden estar relacionadas también con la complejidad técnica de los temas. Todo ello hace que, en última instancia, el éxito de una política pueda depender más de la capacidad de interpretación de los ejecutores que del grado de especificación de los objetivos (WALLACE, 1983).

En cuanto a los procedimientos de coordinación y control, el enfoque prescriptivo preconiza una doble reducción: la de los actores implicados y la de los niveles de administración necesarios (MAZMANIAN y SABATIER, 1979). Sin embargo, dicha limitación es imposible cuando se trata de instituciones dotadas de competencias legales. En estos casos, la coordinación dependerá, entre otros factores, de la capacidad de negociación de los decisores, la frecuencia y calidad de la información, la predisposición de los funcionarios a cooperar y, en último término, del consenso de los encargados de la ejecución.

La comunicación interadministrativa juega, sin duda, un papel clave de cara a conseguir una ejecución eficiente de las decisiones. Sin embargo, la información no constituye sólo un recurso para los que deciden. El control de la información de base otorga indirectamente a los ejecutores un papel clave en el proceso de decisión. La insuficiencia o deficiencia de la información suministrada por éstos es una de las variables más explicativas del fracaso de muchos programas. En la medida en que las condiciones iniciales varían con el tiempo, todo proceso de ejecución exige ajustes constantes entre finalidades y objetivos. Por ello, el éxito de una decisión presupone una capacidad de adaptación en respuesta a las modificaciones que se van introduciendo. Estas pueden referirse a las causas y características del problema, pero también a su definición misma y a los objetivos asignados a la decisión.

En resumen, ante los problemas derivados de la ejecución, la perspectiva *top-down* prescribe una serie de correcciones consistentes en reforzar los mecanismos de coordinación, control y comunicación. Se da por supuesto que las políticas públicas son el resultado de una voluntad unitaria y de un proceso decisorio lineal. Sin embargo, ello no se corresponde exactamente con la realidad. El enfoque «desde abajo» (*bottom-up*) revela otros aspectos importantes que el método tradicional ignora.

El análisis *bottom-up* se centra en los aspectos prácticos de la ejecución: la multiplicidad de los actores y de las organizaciones implicados y la variedad de los lazos que los unen; los sistemas de valores, los intereses representados, la autonomía de decisión y el poder político de que disponen, y, finalmente, los mecanismos de interacción utilizados y, en especial, la negociación y el intercambio político (GILL y THRASHER, 1985). Subrayar la importancia de la negociación y el intercambio para la acción política no significa, sin embargo, subestimar el peso de las estructuras formales de relación. En la medida en que enmarcan el proceso político-administrativo, las reglas del juego determinan *a priori* la fuerza de los actores y acotan los márgenes de maniobra respectivos, pudiendo también limitar o aumentar las posibilidades de negociación y de conflicto.

Los estudios empíricos tienden a demostrar que los conflictos de intereses, y no los intereses comunes, son el principal condicionante de los procesos de ejecución (BARRET y FUDGE, 1981). Para ser efectivos éstos exigen no sólo un consenso inicial entre los órganos de decisión y los de ejecución, sino también el establecimiento de procedimientos de negociación y resolución de conflictos. Sería ingenuo creer que las luchas de influencia política se circunscriben a las fases de concepción, elaboración y aprobación de las políticas públicas. Nada más lejos de la realidad: las tensiones que caracterizan el proceso político se desplazan simplemente hacia el terreno de la ejecución. Este se ve influido por las mismas variables que han facilitado o complicado la búsqueda del compromiso durante el proceso de decisión a través de las relaciones interadministrativas, la actuación de los grupos de interés y las reacciones sociales. La autoridad administrativa puede ser contrarrestada por la presión política; las potestades legales, por el control de la información, etc. (BARRET y HILL, 1984). Todos estos elementos condicionan la capacidad de maniobra de los decisores frente a los ejecutores.

El método de análisis se basa en la reconstrucción, en términos de impacto, de los defectos derivados de una determinada política, tratando de valorar en qué medida este impacto puede explicarse en función de la actuación de las administraciones implicadas o en función de causas externas. En segundo lugar, se analizan las interacciones entre las administraciones y los grupos sociales destinatarios de la política (regulativa, distributiva o redistributiva), observando hasta qué punto las características de las clientelas administrativas determinan relaciones de distinto tipo con las estructuras burocráticas. A continuación se trata de averiguar quiénes son los responsables últimos de la ejecución y si la actuación de éstos responde a la cadena decisoria formal o bien a las actitudes de los funcionarios responsables o de sus unidades organizativas. Razonando de este modo, es decir, a través de la evolución y comportamientos de la estructura de implementación, podremos establecer el grado de influencia real del programa o la política sobre los resultados finales (DENTE, 1989).

B) *Las políticas interorganizativas*

La teoría (o teorías) de las organizaciones ha experimentado una renovación importante en los últimos años con efectos enriquecedores para las ciencias sociales (ASTLEY y VAN DE VEN, 1983). El análisis interorganizativo, considerado por algunos autores (ALBERTI, 1982; BONAZZI, 1982) como una de sus aportaciones más innovadoras, implica un desplazamiento del foco de atención de las estructuras organizati-

vas hacia los procesos que implican a una pluralidad de actores para la realización de determinados objetivos. Según ZAN (1984), para entender el proceso de implementación de las políticas públicas hay que ampliar el campo de estudio de la organización u organizaciones formalmente responsables de la ejecución a la red de relaciones interorganizativas que aglutina al conjunto de actores implicados en la ejecución, tratando de reconstruir las lógicas de funcionamiento e interacción. Por tanto, el objeto de análisis consiste más en las relaciones que en la estructura normativa propiamente dicha.

La hipótesis implícita es que la superposición de funciones experimentada en los últimos años por la Administración pública no ha desembocado en una reorganización acorde con las nuevas exigencias funcionales, sino en la creación de redes interorganizativas (*policy networks*), mediante las cuales nuevas organizaciones han podido penetrar en el proceso político (SALVATO, 1988). La expulsión de funciones públicas hacia el sector privado y la necesidad de agregar los intereses de los destinatarios de las políticas públicas han facilitado dicha penetración funcional. Por tanto, el enfoque interorganizativo tiene puntos de contacto evidentes con la teoría neocorporativista (LEHMBRUCH, 1979; LEHMBRUCH y SCHMITTER, 1982).

Las relaciones interorganizativas atraviesan las estructuras político-administrativas constituyendo redes específicas de intereses implicados de forma simultánea en distintas políticas. Cada red representa un conjunto de relaciones de negociación, control e intercambio entre productores y destinatarios de las políticas públicas. Una de las dificultades de análisis consiste en el hecho de que las redes no tienen una estructura predeterminada. La investigación deberá establecer el campo de relaciones, valorando su significado concreto (MILWARD y RAINEY, 1986).

La integración de los aparatos administrativos públicos en estructuras más amplias comporta la modificación del papel de los distintos actores y, en primer lugar, de los propios funcionarios. Mediante el control de los procedimientos, éstos refuerzan su función de mediación entre los órganos políticos y los grupos afectados por la aplicación de los programas públicos. Ello confiere, a la vez, mayor protagonismo a las asociaciones de intereses, dispuestas a sacar el máximo partido de las oportunidades ofrecidas por las políticas públicas. Dichas asociaciones asumen funciones de intermediación entre el sector público y los grupos sociales organizados, interviniendo no sólo en el proceso de formulación, sino incluso en la gestión misma de las políticas: «se configura así un modelo de tipo neocorporativo en el que el Estado utiliza organizaciones privadas para gestionar sus propias políticas» (WINKLER, 1981). Por último, los actores políticos, mediante el control de los recursos distributivos, utilizan las relaciones con los gru-

pos y las asociaciones representativas para reproducir y ampliar el consenso político y social.

Las redes interorganizativas se definen así como unidades de acción y como arenas políticas en las que se confrontan objetivos y estrategias no exentas de conflictividad. En su seno coexisten distintas estrategias de relación y múltiples modelos de racionalidad. Los modelos de racionalidad y las diversas combinaciones posibles encaminadas a conseguir el consenso constituyen el mecanismo específico de regulación de una red interorganizativa (ZAN, 1989; CROZIER y THOENIG, 1976). El análisis se encargará de reconstruir esta lógica a partir de las estrategias desarrolladas por los actores y de los criterios que inspiran las decisiones o actuaciones, evaluando su eficiencia o ineficacia con respecto a la resolución efectiva del problema social planteado.

BIBLIOGRAFIA

- ALBERTI, G.: *Società e organizzazione*, Bologna, Ed. Compositori, 1982.
- ASTLEY, W. G., y VAN DE VEN, A. H.: «Central Perspectives and Debates in Organization Theories», en *Administrative Science Quarterly*, 28, 1983.
- BARRET, C., y FUDGE, C.: *Policy and Action*, Londres, Methwes, 1981.
- BARRET, C., y HILL, M.: «Policy Bargaining and Structure Implementation Theory: Towards and Integrated Perspective», en *Policy & Politics*, 3, 1984.
- CAMERON, D. (ed.): *Regionalism and Supranationalism*, Montreal, L'Institut de Recherches Politiques, 1981.
- CROZIER, M., y THOENIG, J. C.: «La regolazione dei sistemi organizzativi complessi», en ZAN, S. (ed.), *Logiche di azione organizzativa*, Bolonia, Il Mulino, 1989.
- CYERT, R., y MARCH, J.: *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1963.
- DENTE, B.: *Governare la frammentazione*, Bolonia, Il Mulino, 1985.
- *Politiche Pubbliche e Pubblica Amministrazione*, Rimini, Maggioli Ed., 1989.
- DURAN, P.: «Les développements récents de l'analyse comparative dans le domaine de l'administration publique: l'administration entre l'Etat et les politiques publiques», en *Politiques et Management Public*, núm. 3, 1984.
- GILL, M., y THRASHER, M.: «Problems in Administering Community Policy», en *Policy and Politics*, 1, 1985.
- HANF, F.: «Introduction», en HANF y SCHARPF (eds.), *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, Londres, Sage, 1978.
- HANF, F., y TOONEN, T. A. J. (eds.): *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1985.
- LAFFON, B.: «Implementation in the European Community: the ESF as a case study», en *Journal of Common Market Studies*, 4, 1983.

- MARCH, J., y OLSEN, J. P.: *Ambiguity and choice in organization*, Bergen, Universitetsforlaget, 1976.
- LANDAU, M.: «On multi-organizational systems in the Public Administration», en *Riv. Trim. di Scienza dell'Amministrazione*, 4, 1985.
- LEHMBRUCH, G.: «Liberal Corporatism and Party Government», en SCHMITTER y LEHMBRUCH (eds.), *Trends towards Corporatist Intermediation*, Londres, Sage, 1979.
- LEHMBRUCH, G., y SCHMITTER, Ph. (eds.): *Patterns of Corporatist Policy Making*, Londres, Sage, 1982.
- LINDBLOM, C. H.: *The Intelligence of Democracy*, Nueva York, The Free Press, 1965.
- *The Policy Making Process*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1979.
- MENY, Y.: *Politique Comparée*, Paris, Montchrestien, 1991.
- MENY, Y., y THOENIG, J. C.: *Politiques Publiques*, Paris, PUF, 1988.
- MILWARD, H., y RAINEY, H.: «Policy Networks and Environments», en HALL y QUINN (eds.), *Organizational Theory and Public Policy*, Beverly Hills, Sage, 1983.
- MORATA, F.: *Autonomia Regional i Integració Europea*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, 1987.
- NAKAMMA, R. T., y PINDERHUGUES, D. M.: «Changing Anacostia: Definition and Implementation», en PALUMBO y HERDE (eds.), *Implementing Public Policy*, Toronto, Lexington Books, 1981.
- MAZMANIAN, P., y SABATIER, F.: «The Conditions of Effective Implementation: a Guide to Accomplishing Policy Objectives», en *Policy Analyse*, 5, 1979.
- RICHARDSON, J.: *Policy Styles in Western Europe*, Londres, Allen and Unwin, 1982.
- SALVATO, M.: «Un approccio organizzativo all'analisi delle politiche pubbliche», en *Riv. Trim. di Scienza dell'Amministrazione*, 1, 1988.
- SCHARPF, F. W.: «Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives», en HANF y SCHARPF (eds.), *Interorganizational Policy Making*, Londres, Sage, 1978.
- «La trappola della decisione congiunta: federalismo tedesco e integrazione europea», en *Stato e Mercato*, 17, 1986.
- «Formulazione delle Politiche ed Implementazione. Problemi ed approcci», en DONOLO y FICHERA (eds.), *Il governo debole: forme e limiti della razionalità politica*, Bari, De Donato, 1981.
- SCHARPF, F. W. et al.: «Effectiveness and Conflict Avoidance in Intergovernmental Policy Formation», en HANF y SCHARPF (eds.), *op. cit.*, 1978.
- SHARPE, L. J.: «West European State: the territorial dimension», en RHODES y WRIGHT (eds.), «Tensions in the Territorial Politics of Western Europe», *Western European Politics*, 7, 1988.
- SIMON, H. A.: *Il comportamento amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 1958.
- THOENIG, J. C.: «Politiques Publiques et décisions interorganisationnelles», en *Revue Suisse de Sociologie*, 2, 1976.
- ZAN, S.: «L'analisi interorganizzativa per lo studio delle politiche pubbliche», en *Riv. Trim. di Scienza dell'Amministrazione*, 4, 1984.
- *Logiche di azione organizzativa*, Bologna, Il Mulino, 1989.
- WINKLER, J. T.: «L'economia corporativa: teoria e gestione», en MARAFFI (ed.), *La società corporativa*, Bologna, Il Mulino, 1981.