

Capítulo 9

La implementación de las políticas públicas

El análisis de la implementación de las políticas públicas es probablemente el que mejor refleja la complejidad y riqueza de matices de las mismas. Esta fase del «policy cycle» conecta directamente a los actores públicos del APA, los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terciarios (beneficiados o afectados). Así, en esta etapa, es esencial analizar la interacción entre actores a fin de comprender el buen o mal funcionamiento de una política pública en la práctica.

Veremos aquí, ante todo, el concepto «implementación» (9.1) a la luz de la teoría clásica y de sus evoluciones recientes (9.2). En un segundo momento, definiremos de manera operacional los productos resultantes de esta etapa, es decir, los planes de acción (9.3) y los productos administrativos (9.4). Por último, a través del análisis de algunos procesos típicos de implementación examinaremos las relaciones entre los diferentes tipos de actores implicados en la política a fin de identificar los factores de éxito o fracaso de ésta (9.5).

9.1. Definición de la implementación

Es necesario definir de manera precisa el concepto «implementación» de una política pública dado que este término se utiliza de una manera más o menos extensa según el país y/ o las escuelas de ciencias administrativas o políticas de que se trate. Los autores anglosajones recurren a la noción de «*implementation*» para designar todas las actividades de ejecución de una legislación (Pressman-Wildavsky, 1973). Este término, que en Alemania también se utilizó en el seno del «Forschungsverbund Implementation politischer Programme» (véase Bohnert y Klitzsch 1980), engloba en la implementación todo proceso político-administrativo que surja de una decisión parlamentaria.

La definición que defendemos no incluye la totalidad de la fase post-parlamentaria. Entendemos la implementación como el *conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública*. En consecuencia, esta definición no incluye la creación reglamentaria —por parte de las autoridades gubernamentales y administrativas— de los

PPA y los APA a través de órdenes o de simples decisiones gubernamentales. Desde nuestro punto de vista, aunque estas actividades se desarrollen en la fase post-parlamentaria (o «after a bill becomes law» de acuerdo a la expresión americana) es necesario distinguir analíticamente entre la fase de «programación» (de decisión, que incorpora también aspectos de despliegue reglamentario) y la fase de «implementación» (o puesta en práctica concreta) de una política pública. A pesar de la orientación parcialmente similar de estas dos fases del ciclo de una política pública, los actores siguen con frecuencia estrategias diferentes en cada una de ellas (Kaufmann 1983: 32). De hecho, en toda política pública, cualquiera que sea el sistema institucional del país o de la institución pública descentralizada en la que se desarrolle, puede identificarse la etapa diferenciada de la ejecución en la práctica, de las normas legales y reglamentarias que regulan la intervención estatal.

Así, nuestra definición de la implementación se acerca a las noción de puesta en práctica o de ejecución que generalmente se utilizan en el lenguaje cotidiano de las administraciones públicas. Sin embargo, debemos señalar ante todo que esta fase no es meramente automática o simplemente interna a la administración. La implementación tal como la acabamos de definir no incluye exclusivamente la producción de todo tipo de actividades concretas (sobre todo los actos administrativos), sino también todos los procesos concernientes a la planificación y que son necesarios para llevar a cabo dichas actividades de ejecución. Nos referimos a los planes de acción, dado que estos fijan prioridades en el tiempo, en el espacio y entre los grupos sociales para la aplicación del PPA⁵⁹. Efectivamente, una vez que están disponibles estructuras, recursos y procedimientos de coordinación entre actores públicos y privados, el siguiente paso de toda política pública debe ser el establecimiento de los mecanismos adecuados para que se produzca el cambio postulado.

En resumen, definimos la implementación como el conjunto de decisiones y acciones:

- llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados que pertenecen al Acuerdo de actuación Político-Administrativo (APA);
- enmarcadas por un Programa de actuación Político-Administrativo (a través de un conjunto de normas legislativas y reglamentarias más o menos flexibles y favorables a los intereses de diversos actores) que regula las reglas institucionales específicas a la política en cuestión, y
- realizadas con la intención de crear, influenciar o controlar:
 1. la constitución de una «red de acción pública» (en el sentido de la expresión «policy network»; véase Clivaz 1998) que estructure los contac-

59. Bardach (1977) define « implementation » como «el proceso de ensamblaje de elementos que requerido para conseguir la producción de un específico impacto programado»

- tos entre la administración formalmente competente (APA), otros servicios administrativos implicados, los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terciarios,
2. la concepción de una «estrategia de implementación» bajo la forma de *planes de acción* (producto 4), que tengan en cuenta los análisis actualizados del problema político a resolver, particularmente en lo que concierne a su distribución social (o funcional), espacial (o geográfica) y temporal. La producción de tales planes se organiza de manera cada vez más formal a través de ejercicios de planificación codificados (por ejemplo, plan de tratamiento de residuos conforme a la ley de 1992 en Francia, planes de protección de espacios naturales conforme a la directiva Natura 2000 en España, «planes de medidas» contra la contaminación atmosférica de 1985 en Suiza) y
 3. las decisiones (o los trabajos previos a las mismas) y acciones concretas, ya sean generales o individuales, que se destinan directamente a los grupos-objetivo (*outputs*: productos y/o prestaciones administrativas; producto 5), por ejemplo, las autorizaciones administrativas para la explotación de instalaciones industriales.

Conforme a esta definición de la «implementación», aplicable a cualquier política pública en cualquier sistema político, los tres tipos de actividades identificadas en las líneas precedentes, permiten analizar el contenido sustantivo e institucional de la implementación de una acción pública. Por otra parte, de esta manera se toman en cuenta los dos puntos que a continuación mencionamos.

Por un lado, el proceso de implementación sólo se da por terminado tras la producción de decisiones y acciones directamente destinadas a los grupos-objetivo identificados (*outputs*). Ello implica que dicho proceso se caracteriza siempre por las interacciones entre actores públicos y privados. Estos intercambios acostumbran a generar negociaciones en las que, en ocasiones, organizaciones no gubernamentales o grupos de presión sectoriales son los intermediarios de los intereses y posiciones de los actores sociales. Contrariamente a la fase de programación, la cual (excepcionalmente) puede llevarse a cabo sin que se establezca ningún contacto directo con (determinados grupos de) la sociedad civil, la etapa de implementación se dirige, por definición, a actores externos al subsistema político-administrativo. Consecuentemente, los productos y las prestaciones administrativas (*outputs*) sirven como punto de partida para evaluar la conformidad de la implementación con el contenido sustantivo del PPA.

Por otro lado, ningún PPA, ni siquiera el más concreto y bien elaborado, puede reemplazar o predeterminar en su totalidad la implementación. El que nuestra definición limite explícitamente el rol del PPA a un marco de referencia (esencial pero no exhaustivo) obedece a nuestra intención de subrayar que las normas legislativas y reglamentarias contenidas en el mismo constituyen, en relación a la implementación, un conjunto más o menos pertinente de «reglas del juego» que distribuyen las posiciones y los recursos de los diferentes actores in-

volucrados en el juego de la implementación («implementation game» según la expresión de Bardach, 1977). Antes de la etapa de implementación, aun cuando las reglas están claramente establecidas, el juego propiamente dicho aun no se ha iniciado. Además, un gran número de procesos de implementación reposan en modalidades de interacción entre actores cuya posición es relativamente independiente de una política pública particular, dado que están organizados en función de reglas institucionales generales (aplicables a todas las políticas públicas) y/o de otras preocupaciones de carácter regional o local. Sin embargo, la aparición de una nueva legislación puede modificar las redes de acción preexistentes, incluso los mismos APA, al, por ejemplo, introducir nuevos actores que anteriormente se habían excluido, o dar a algún otro más peso del que anteriormente tenía. Un buen ejemplo de ello ha sido las nuevas posibilidades que se ofrecen a las organizaciones de protección del medioambiente o de los consumidores, al aceptarse que puedan interponer un recurso jurídico en el marco de las políticas públicas respectivas, o lo que ocurre con la nueva configuración del escenario de juego y de actores que crea la reciente Directiva del agua fijada por la UE. Es necesario tener siempre presente que son excepción las políticas públicas que se crean «desde cero», y que por tanto originan acciones y redes de acción pública completamente nuevas. Una política pública por nueva que sea, deberá integrarse, abrirse camino o al menos tomar en consideración las estructuras organizacionales, procedimientos y relaciones entre actores preexistentes (como recordábamos anteriormente hablando del concepto «path dependency» propuesto por la economía institucional).

9.2. Teoría «clásica» de la implementación y evoluciones recientes

La investigación que se ha venido en denominar como «clásica» en el ámbito de la implementación ha partido del llamado «déficit de implementación». Un déficit que aparecería al comparar, por un lado, los productos y los efectos reales de una política pública (outputs e impactos u outcomes) y, por el otro, los elementos sustantivos previstos en los Programas de actuación Político-Administrativos. Desde esta perspectiva, el interés de los investigadores se acercaría al de los actores político-administrativos (sobre todo a nivel federal/ central), para quienes tales déficit son la expresión de disfunciones en la implementación y no un cuestionamiento de los instrumentos de intervención y de los objetivos que, en la mayoría de los casos, ellos mismos han formulado durante el proceso de programación de la política pública (PPA), y que por tanto, dan por supuesto que estaban correctamente formulados.

Sin embargo, desde los análisis de implementación, nos alejamos de la perspectiva de los legisladores y juristas tradicionales que tendían a considerar la implementación como una función puramente ejecutiva, casi automática o mecánica. Como muestran un gran número de investigaciones empíricas, esta antigua concepción daba por supuesta una gran capacidad de la ley para influir

y guiar a la administración en la puesta en práctica de las decisiones políticas y administrativas. Los estudios empíricos (Knoepfel, 1979, p.23) han tratado de explicar, de una manera más precisa, la calidad de los productos y de los efectos de las políticas públicas. Para ello, han utilizado las siguientes cuatro dimensiones como factores explicativos (Mayntz 1980):

- *La «estructura de los programas» a implementar (o Programa de actuación Político-Administrativo según nuestra terminología):* La noción de estructura de un programa no se limita a los simples contenidos sustantivos de las políticas públicas. Por el contrario, las primeras investigaciones (Mayntz 1980, Knoepfel y Weidner 1980, Weidner y Knoepfel 1983) se esforzaron en caracterizar las diferentes posibilidades que existen para expresar la intención del legislador (por ejemplo, grado de precisión, margen de maniobra de que disponen los actores administrativos federales/ centrales o descentralizados) y las diferentes modalidades o instrumentos de intervención escogidas (por ejemplo, obligaciones o prohibiciones, transferencias financieras, informaciones, etc.) o los ajustes institucionales predeterminados en tales legislaciones (véase 8.1 la parte correspondiente al PPA).
- *El «sistema administrativo de la implementación»⁶⁰ (o Acuerdo de actuación Político-Administrativo según nuestra terminología):* el reconocimiento de las características diferenciales de las autoridades políticas y de las organizaciones administrativas a cargo de la implementación como factor explicativo de la calidad de las intervenciones estatales es, sin duda, la principal innovación de las investigaciones «clásicas» en este ámbito. Así, se subrayó la necesidad de concebir las organizaciones administrativas como conjuntos de actores participantes en una red de interacciones que incluye otros actores e instituciones («interorganizational or intergovernmental networks»). A partir de entonces, se sugirió que es precisamente la capacidad de gestionar las redes de acción pública lo que, en gran medida, impulsa positivamente los procesos de implementación. Gracias a la contribución de, entre otras, la teoría de la acción colectiva (Olson 1965) y de la sociología de las organizaciones (Crozier 1977), dichos análisis no se limitaron a los actores públicos, sino que incluyeron las interacciones ente los agentes administrativos y los grupos sociales interesados (véase el capítulo 8.2 en lo tocante al APA).
- *El peso económico, político y social de los grupos-objetivo:* la capacidad de un ciudadano para ejercer influencia en relación a una intervención estatal que le va a afectar varía según la composición del tejido socioe-

60. «Implementation machine», Bardach (1977), «Implementationsstruktur», es decir, el conjunto de unidades administrativas a cargo de la implementación (Mayntz 1980).

conómico, político y cultural en el que se integra esa determinada persona. Su posición puede, de tal modo, ser dominante o marginal; estar avalada por otros grupos sociales o ser, por el contrario, rechazada por otros actores públicos y privados. Además, los grupos-objetivo a los que se dirigen los instrumentos de una política pública pueden formar parte de un grupo de presión cuya cooperación se requiere para la realización de la política en cuestión y/ o de otras políticas públicas a las que quizás se les confiere una gran importancia. Desde otra perspectiva, el peso de un ciudadano varía en función de la responsabilidad que la opinión pública y los actores públicos le confieran en el ámbito del problema público a resolver. Por último, su posición también variará en función de su ubicación: al margen de los factores que acabamos de mencionar, la capacidad de negociación de una persona-objetivo variará según esté situada o no en las «zonas de más alta presión del problema» (por ejemplo, una empresa industrial tendrá dificultades para negociar flexibilidad respecto a una orden de saneamiento en materia de contaminación atmosférica si se encuentra en una zona en la que la contaminación rebasa con mucho los valores admisibles).

- *Las variables denominadas «de situación»* tienen asimismo influencia sobre la posición de los grupos-objetivo frente a la intervención pública y pueden ampliar o reducir su margen de maniobra durante las negociaciones propias a la fase de implementación. Estas variables vienen definidas por eventos externos, modificaciones del contexto económico y social, perturbaciones de carácter coyuntural, etc., e intervienen independientemente de la voluntad de los actores que participan en el juego. Por ejemplo, el alza del precio del petróleo (debida a las crisis petrolíferas de 1973 y 1978/79) reforzó en su momento la posición de los actores públicos que llevaban a cabo una política de ahorro de energía y de utilización racional de esos recursos energéticos frente a grupos-objetivo que mostraban una cierta reticencia a tal postura. Asimismo, la posición de los actores variará al comparar de manera sincrónica y en función de las variables denominadas «estructurales», las diferentes zonas en las que ha de llevarse a cabo la implementación. En efecto, algunas investigaciones han mostrado elementos como el peso relativo de los actores, o las reglas institucionales que regulan las relaciones de propiedad o los derechos políticos constitucionales (por ejemplo la exclusión de los extranjeros en ciertas políticas públicas) se manifiestan de manera más o menos constante.

Estos cuatro grupos de factores entendemos afectan la calidad de las prestaciones de las políticas públicas, y por tanto las incorporaremos en nuestro análisis. No obstante, conviene recordar diversas críticas formuladas al respecto. En los años 80, desde la ciencia política tradicional se cuestionó la investigación «clásica» en el ámbito de la implementación. Se argumentaba que se sobreesti-

maban las políticas públicas a cambio de subestimar lo «político», es decir las luchas de poder y las características más globales del desarrollo de las sociedades postindustriales⁶¹. Por otro lado, desde la investigación empírica se aportaron dos modificaciones de gran envergadura a su concepción inicial de la ejecución de las políticas públicas.

De la visión «top-down» a la perspectiva «bottom-up»: la mayoría de los autores están de acuerdo en la crítica que Hjern (1978), Hjern y Hull (1983), así como Barrett y Fudge (1981 a/ b) enunciaron por vez primera, en el sentido de que la perspectiva «de arriba a abajo» («top-down») no permite incorporar las aportaciones surgidas de los procesos sociales y políticos, aportaciones no previstas en los PPA. No es un tema menor, ya que dichos procesos no deberían quedar al margen del análisis ni ser considerados como simples obstáculos a una implementación eficaz. Los partidarios de una perspectiva «de abajo a arriba» («bottom-up») consideran que los citados procesos sociopolíticos no previstos, son la expresión de que un PPA idéntico puede suscitar esperanzas, reacciones y estrategias divergentes según los intereses de los actores públicos y privados involucrados en el juego. No siempre es la mala fe lo que lleva a un actor local, sujeto a todo tipo de obligaciones sociales, económicas y político-administrativas, a servirse o a instrumentar un PPA de manera distinta a la prevista por el legislador⁶². Por ejemplo, en Suiza se ha podido constatar que algunos municipios utilizan la política de protección civil (subvenciones para la construcción de refugios antinucleares) con fines de política deportiva, cultural, etc. (utilizando los recursos para la construcción de salas denominadas «polivalentes», útiles para gimnasia o espectáculos) (véase Terribilini 1999). En España hay muchos ejemplos de cómo ciertas políticas y decisiones de la Unión Europea acababan implementándose de manera «creativa», buscando conectar las previsiones de Bruselas con las necesidades concretas del territorio donde ellas acababan implementándose.

A fin de clarificar conductas y motivaciones reales de estos actores, la perspectiva «bottom-up» propone que toda investigación acerca de la implementación tome como punto de partida el sistema de actores de base (véase la tabla 7). Así, el analista debe concentrarse en el comportamiento real de los grupos-objetivo a los que se dirige una política pública y en las interacciones reales entre estos grupos y los otros actores verdaderamente implicados (APA, beneficiarios finales y demás grupos implicados). La definición de implementación que aquí proponemos, incorpora esta crítica cuando entiende que los PPA establecen básicamente un marco de juego, pero no marcan rígidamente un proceso.

61. Véanse por ejemplo las contribuciones presentadas en el congreso de la Asociación de Ciencias Políticas de la República Federal de Alemania que, en el mes de octubre de 1984, se consagraron a este debate.

62. Como así sugieren los primeros trabajos de Sabatier y Mazmanian 1979, que tienen el significativo título de «The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives»

Tabla 7: Diferencias entre las visiones «top-down» y «bottom-up» en la implementación de una política pública

Enfoque de implementación	Visión «Top-down» (Sabatier & Mazmanian, 1979)	Visión « Bottom-up » (Hjern & Hull, 1982)
Punto de partida del análisis de la implementación de la política pública	Decisiones de las autoridades político-administrativas (PPA, planes de acción)	Actividades de la red de implementación a nivel local (APA, red de acción pública)
Proceso para la identificación de los principales actores de la política pública	Desde arriba, y a partir del sector público, hacia abajo, y hacia el sector privado	Desde abajo («street-level actors»), hacia arriba, considerando de manera simultánea los actores públicos y privados
Criterios de evaluación de la calidad de la implementación de la política pública	<ul style="list-style-type: none"> – Regularidad (conformidad legal) del proceso de implementación – Eficacia: grado de realización de los objetivos formales del PPA 	<ul style="list-style-type: none"> – No tiene criterios claramente definidos <i>a priori</i> – Evaluación del grado de participación de los actores involucrados – Evaluación del nivel de conflicto de la implementación
Interrogante fundamental (para la gestión de las políticas públicas)	¿Qué modalidades (estructuras y procedimientos) de implementación deben utilizarse a fin de garantizar el mayor grado de realización de los objetivos oficiales?	¿Qué interacciones entre los actores públicos y privados de una red de acción pública deben tomarse en cuenta durante la implementación para que ésta sea aceptada?

Fuente: Adaptado a partir de Sabatier (1986:33)

- *Del concepto «implementación» al de «implementation game»:* Tras analizar de manera diacrónica diversos procesos de implementación, Bardach (1977) propuso reorientar de manera general la investigación en este campo. Anticipándose a las críticas acerca del carácter «demasiado gubernamental» del modelo «top-down», Bardach, en su obra «The implementation game», propone la metáfora del juego para «atraer la atención de los investigadores sobre los actores que interactúan, cuáles son los retos que consideran, como construyen sus estrategias y sus tácticas, los medios que usan para entrar en el debate, las reglas que establecen (que fijan las condiciones para interactuar) y las reglas del «fair play» (que establecen los límites a partir de los cuales se entra en el fraude o la ilegalidad). Dicho autor también insiste acerca de «las características de las interacciones entre los actores-jugadores y sobre el grado de incertidumbre tolerable en relación al resultado final («outcomes»)» (Bar-

dach 1977 :56). La noción metafórica de la implementación como juego, permite, entre otras cosas «llevar la atención del analista sobre aquellos que no quieren participar en el juego, sobre los motivos de su abstencionismo, y sobre aquellos que piden que se modifiquen las reglas del juego para poder entrar en el mismo (Bardach 1977 :56).

Esta manera de concebir la implementación, pone de relieve el hecho de que los actores de una política pública se encuentran inmersos en un proceso competitivo, no sólo en lo que respecta a la distribución de los recursos, sino también respecto a la distribución de la capacidad de definir y redefinir las *reglas del juego* a lo largo del mismo. El actor (público o privado) que logra (re) definir las reglas del juego y que, de este modo, puede servirse de una política pública en su propio interés (en algunos casos con otros actores) es capaz de influenciar considerablemente la implementación. Así, desde esta perspectiva, el reto principal consistiría en ocupar la posición de quien define, interpreta y modifica las reglas institucionales del juego («fixer of the game»).

Este enfoque, conduce pues a relativizar la imagen «ideal-típica» de la implementación como proceso fundado en la intención de los actores de «ejecutar» determinado contenido sustantivo de un PPA, de manera más o menos mecánica o impersonal. Asimismo, ello obliga a reconsiderar la concepción de la programación y de la implementación como dos etapas claramente diferenciadas y a cuestionar la «supremacía legítima» de los actores públicos sobre los actores privados, tanto económicos como sociales.

La definición de implementación que aquí proponemos parte parcialmente de la óptica propuesta por Bardach. A pesar de su indiscutible originalidad al atraer la atención del analista hacia la totalidad de los actores (y no exclusivamente hacia los actores públicos), este enfoque está muy basado en el contexto norteamericano, y debe ser redimensionado desde la perspectiva de la realidad europea. En Europa hay tradiciones fuertemente enraizadas en relación al rol primordial de la función pública y al contenido de las decisiones sustantivas e institucionales tomadas de manera democrática durante la programación de una política pública (PPA y APA). En los Estados Unidos, por el contrario, el proceso de «rule-making» (es decir, la producción de reglas por parte de las agencias independientes en base a un procedimiento de inspiración judicial) se sitúa entre el «law-making» (es decir, la programación clásica) y la «implementation» (es decir, la implementación clásica). Ello no quiere decir que debemos limitar el análisis a esta última fase (sobre todo cuando en Europa empiezan a aparecer muchas agencias más o menos reguladoras, siguiendo el modelo norteamericano). Consideramos que para entender de manera correcta los procesos de implementación debemos incorporar el análisis de la fase de programación. En los próximos párrafos y desde esta perspectiva, discutiremos los planes de acción (producto 4) que constituyen un nexo directo entre los PPA y los resultados de su aplicación (outputs, producto 5).

9.3. Planes de acción (Producto 4)

Definimos los planes de acción (no necesariamente observables como elementos formales diferenciados en todas las políticas públicas) como el *conjunto de decisiones consideradas como necesarias para la producción coordinada y puntual de productos, servicios o prestaciones administrativas (outputs)* y que, en determinadas circunstancias, pueden haberse parcialmente establecido de antemano por el PPA. Así, los planes de acción fijan las prioridades tanto para la producción de las acciones concretas como para la asignación de los recursos requeridos para tales decisiones y acciones administrativas. Dado que constituyen la etapa intermedia entre el PPA y los actos formales de implementación, de hecho se convierten en verdaderos instrumentos de gestión de las políticas públicas.

Un gran número de leyes federales en Suiza, de leyes de las Cortes Generales en España o leyes de la Asamblea Nacional en Francia, así como las intervenciones financieras de la Unión Europea en el ámbito de los fondos estructurales, exigen a los niveles subestatales, tales como las regiones o los gobiernos locales, que elaboren planes o programas a fin de poder optar al otorgamiento de subvenciones. Tal es el caso en el ámbito del desarrollo económico (por ejemplo, la elaboración, por parte de las regiones, de un plan de desarrollo en el marco de la política europea de apoyo a este tipo de esferas territoriales). Eso mismo ocurre en el ámbito de las infraestructuras (por ejemplo, la creación de un plan para la construcción de carreteras nacionales y regionales), así como también (y cada vez con más frecuencia) en el ámbito del medioambiente (por ejemplo, planes de protección del aire, de lucha contra el ruido, de administración de las zonas húmedas, de eliminación de residuos). En lo que concierne al desarrollo urbano, el proceso de planificación tiene un carácter más tradicional, adoptando la forma de planes directores, planes de urbanización. Por último, podemos decir que los «contratos (o mandatos) de prestación» elaborados en el marco de la Nueva Gestión Pública en Suiza, los «contrat de ville» en Francia, o, por ejemplo, los contratos-programa en muchas universidades españolas, pueden asimilarse a los planes de acción conforme a la definición que hemos formulado aquí.

El análisis de estos ejercicios de planificación permite distinguir los planes de acción de otros actos intermedios de implementación. Desde nuestra perspectiva, el plan de acción debe interpretarse como un producto individual y abstracto que permite establecer un nexo entre las normas generales y abstractas del PPA, y los actos individuales y concretos de implementación. Un plan de este tipo se distingue de las actividades intermedias de implementación de algunas políticas públicas (sobre todo en materia de afectación de los suelos) que se definen como un producto general y concreto (pero que en ocasiones también se denomina plan, como en los casos de los planes que determinan los usos del suelo).

Tabla 8: Calificación de los productos PPA, PA y actos formales de implementación conforme al tipo de dimensión jurídica

Dimensión jurídica	General	Individual
Abstracta 	Normas del PPA 	Plan de acción
Concreta	Acto intermedio de implementación (por ejemplo, plan de usos del suelo)	Actos formales de implementación (outputs)

Todos estos trabajos de planificación que tradicionalmente encontramos en las políticas infraestructurales o de desarrollo urbano tienen en común el ser anteriores a la producción de actos finales de implementación. En este sentido, tienen por objetivo definir secuencias temporales y responder a dos preguntas: ¿Cuál es (la distribución de) la presión que genera el problema y, por tanto, a qué grupos-objetivo y beneficiarios finales de la acción estatal deberían ofrecérseles prioritariamente las prestaciones de la política pública? ¿Cuál es el coste de la implementación y, en consecuencia, qué autoridades político-administrativas deben disponer de qué recursos para que el problema público pueda resolverse de la mejor manera posible a partir de las prioridades de acción establecidas? (véase Flückiger 1998).

La determinación de los ritmos mencionados puede llevarse a cabo desde una perspectiva funcional (de acuerdo al tipo de actividades que se someten a una intervención estatal), temporal (en función del corto, mediano o largo plazos), espacial (conforme a zonas geográficas) o social (según las fronteras de los grupos socioeconómicos considerados). La determinación de prioridades, sobre todo en el caso de las políticas reguladoras, está en relación con la decisión de aceptar, durante cierto tiempo, déficit parciales de implementación para algunos grupos-objetivo. La naturaleza de los privilegios (y, como consecuencia, las discriminaciones) que surgen de tal proceso pueden depender de presiones políticas, de una acentuación del problema en determinados sectores o regiones o, incluso, de disposiciones del propio PPA.

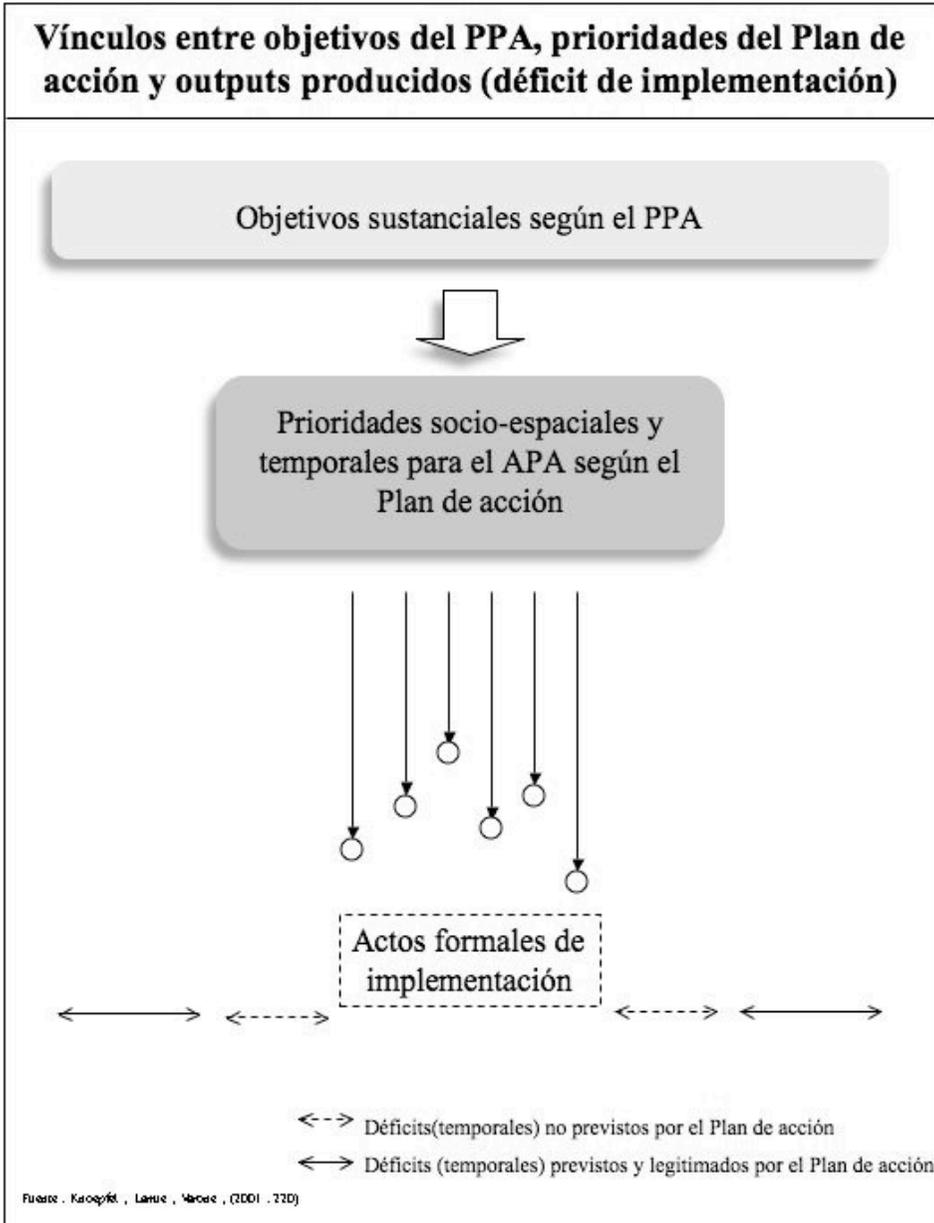
Es necesario subrayar que, en ocasiones, los planes de acción no surgen del interior de la administración pública. En efecto, si bien fijan las prioridades de acción, no por ello son jurídicamente obligatorios en la forma en que se ponen en práctica las intervenciones estatales en la sociedad civil. En otras palabras, los planes de acción no crean derechos jurídicos subjetivos a favor de los grupos-objetivo o de algunos beneficiarios finales. A pesar de que un grupo social pueda aparecer en un plan de acción como prioritario (por ejemplo desempleados jóvenes y sin formación profesional, personas que han estado mucho tiempo en el paro), dicho grupo social no puede interponer un derecho a gozar antes que otros

grupos sociales (por ejemplo desempleados de edad avanzada y profesionalmente calificados) las prestaciones públicas previstas en el PPA. En este sentido, los planes de acción permiten a los actores públicos manejar a su manera la implementación de la política pública en cuestión sin por ello tener obligaciones jurídicas respecto a los actores privados a los que se destina la política.

Sin embargo, en la actualidad constatamos, particularmente en Francia y en contados casos en España, una tendencia a introducir actividades de planificación abiertas a los grupos-objetivo, a los beneficiarios finales y a los grupos terciarios. Diversos planes de intervención de la administración pública en los ámbitos del desarrollo económico, de la protección del medioambiente, del desarrollo urbano, etc. se someten a una consulta obligatoria con los interesados en el marco de procesos más o menos abiertos. Esta tendencia se debe, entre otras cosas, a que los grupos objetivo y los beneficiarios finales han reivindicado su derecho a participar en la definición de las prioridades de implementación, aludiendo a las previsiones de los planes de acción y, por tanto, consiguiendo llegar a generar la producción de acciones concretas de implementación. La creciente influencia del nivel europeo en ciertas políticas refuerza esta tendencia, ya que la frágil capacidad de Bruselas para seguir la implementación de sus propias políticas (que con frecuencia le lleva a recurrir a la obligación de establecer planes de acción formales, como fue el caso de las políticas relacionadas con los fondos estructurales) queda compensada con el poder contar con «ojos» y «orejas» de lo que realmente ocurre, gracias a la presencia de grupos sociales interesados en la efectiva implementación de los procesos de consulta y de las medidas previstas (véase al respecto, por ejemplo, los efectos en la política hidrológica de la reciente directiva europea sobre el agua).

La gráfica 19 presenta de manera esquemática la lógica discriminatoria de todo plan de acción. Particularmente, muestra que un plan de acción determina prioridades para la implementación y que, en consecuencia, generalmente no permite cubrir todo el conjunto del campo de aplicación de los objetivos sustantivos del PPA, lo que lleva en la práctica a déficits de implementación de alguna manera previstos y legitimados. Además, los actos producidos concretamente no cubren necesariamente la totalidad del ámbito de implementación definido en el plan de acción. Así, es posible que determinado grupo social y/o zona geográfica, contrariamente a lo establecido en el plan de acción, no se vea afectado, en el período previsto, por las medidas de la política pública (déficit imprevistos). Al estudiar la extensión empírica del perímetro de los actos finales de implementación (outputs), podemos identificar eventuales déficits de implementación resultantes de discriminaciones explícitas en el plan de acción o de una aplicación imperfecta de este último.

Los planes de acción deben basarse en conocimientos suficientes acerca de la evolución temporal de las actividades de implementación a fin de garantizar la utilización eficiente de los recursos administrativos. En ciertas ocasiones, las medidas seleccionadas y los recursos asignados contribuyen unos más que otros a resolver el problema público dada la disponibilidad de los grupos-



objetivo a cambiar su conducta. La reflexión económica acerca de la utilidad marginal de la acción pública tiene aquí un papel decisivo. En efecto, el interrogante que se nos plantea es cómo puede el Estado, a través de la inversión en determinados medios, alcanzar la mayor eficiencia en la asignación de recursos (en el sentido del óptimo de Pareto o de Hicks-Kaldor) para la solución del problema. Así, en primer lugar, han de identificarse los grupos-objetivo cuyo cambio de comportamiento verdaderamente contribuye a resolver el problema

público. En segundo lugar, hay que examinar qué grupo-objetivo manifiesta la mayor disponibilidad a cambiar su conducta (por ejemplo, los sectores en los que de todas maneras tiene lugar un nuevo ciclo de inversiones, o los grupos-objetivo que pueden soportar económicamente un cambio en su conducta). Por último, en una tercera etapa, es necesario distinguir para qué grupo-objetivo la relación costes administrativos de una intervención versus efectos esperados de la misma, es relativamente la más baja. Así, la planificación de las acciones comprende reflexiones prospectivas acerca de su eficacia (relación entre efectos y objetivos) y su eficiencia en la asignación de recursos (relación entre los efectos y los recursos) (véase en el capítulo 10 los criterios de evaluación de una política pública).

En la práctica, según nuestra experiencia, es la designación de los grupos (momentáneamente) discriminados, y no la de los grupos privilegiados, la que reviste una importancia capital. Cuando las autoridades regionales ejecutan las políticas nacionales, podemos observar que éstas son aplicadas de manera incremental. Por regla general, al principio se concentran en los grupos-objetivo cuyo cambio de conducta es fácil de anticipar, que tiene los menores costes administrativos posibles, y que mayor contribución generan a la solución del problema. Por ejemplo, en la política ambiental, las grandes industrias son los primeros grupos-objetivo a los que se destina la política, mientras que las pequeñas y medianas empresas, temporalmente y aunque sea a costa de un cierto déficit de implementación, se mantienen (temporalmente) fuera. Se presentan prioridades análogas en el marco de la protección contra el ruido (conforme a la importancia de la población expuesta a los daños) o en la política de transportes públicos (según la importancia de las nuevas poblaciones conectadas). Dada la importancia de las discriminaciones (en ocasiones muy profundas) que se dan en esta fase, es necesario observar en qué medida éstas discriminaciones son del dominio público y se debaten políticamente.

A fin de facilitar y sistematizar el estudio empírico de los planes de acción, es recomendable tener en cuenta los cuatro elementos operacionales que abordaremos en los párrafos siguientes. Sin embargo, hemos de subrayar que estas dimensiones, aplicables a todo plan de acción, no se excluyen mutuamente, sino que se complementan. De hecho, sólo analizándolas simultáneamente lograremos identificar el contenido sustantivo e institucional de este producto.

a) Planes de acción explícitos (incluso formales) o implícitos

Como ya hemos indicado, un plan de acción generalmente reviste la forma de un documento interno que no establece una relación jurídica entre las autoridades político-administrativas y los grupos-objetivo (los cuales, en consecuencia, no gozan a través de este medio de nuevos derechos subjetivos). Independientemente de ese principio, un plan de acción puede ser más o menos explícito. El hecho de que se declare como «oficial» y que sea conocido por todos los actores (públicos y privados) de la política pública en cuestión, deberíamos suponer que

acabe teniendo una influencia positiva en su grado de realización. Por el contrario, podemos suponer que un plan de acción implícito o casi secreto, ejercerá un frágil poder de presión sobre los diferentes servicios administrativos a cargo de su aplicación, para que se produzca un cumplimiento realmente efectivo.

Sin embargo, como hemos dicho, podemos constatar una creciente tendencia a la organización formal de tales planes de acción como elementos que permiten generar consenso durante la etapa de implementación efectiva de la política pública (producción de outputs). El grado de formalidad de la actividad de planificación se va convirtiendo así en un criterio pertinente para el análisis de tales planes.

b) Grado de apertura. Planes de acción abiertos o cerrados

Al grado de formalidad podemos agregarle el grado de apertura de la actividad de planificación. El establecimiento de prioridades entre diferentes espacios o grupos sociales puede ser objeto de actividad interna por parte de un solo actor o bien, por el contrario, estar abierto al conjunto de los actores públicos implicados e incluso a los grupos-objetivo, beneficiarios finales y grupos terciarios. Como ya hemos mencionado, esta apertura, que permite debate político, se da cada vez con mayor frecuencia.

c) Grado de discriminación. Planes de acción «embudo» versus planes «regadera»

Por definición, un plan de acción debe fijar prioridades y, en consecuencia, ser discriminatorio. Sin embargo, su grado de discriminación respecto a las dimensiones temporal, geográfica y social puede ser más o menos elevado. Es posible que establezca plazos de aplicación o períodos de referencia claros para la producción de los actos de implementación (por ejemplo, plan anual versus plan plurianual). Dichas fechas límite garantizan a los grupos-objetivo definidos como prioritarios cierto nivel de previsión (incluso pseudo «derechos ganados», por ejemplo en el caso de las políticas de subvenciones). Asimismo, las fronteras de las zonas geográficas designadas como prioritarias pueden ser más o menos claras y más o menos estables (como ha ocurrido con la clasificación de regiones en Europa en relación a los objetivos de los Fondos estructurales). Por último, si la discriminación se lleva a cabo en función de las características socioeconómicas de las personas-objetivo entonces los criterios de elegibilidad pueden también ser muy estrictos o, por el contrario, dejar a los actores de la implementación un margen de apreciación más amplio. Por ejemplo, los planes de subvenciones a las regiones desfavorecidas son, por regla general, altamente discriminatorios (planes embudo, que obligan a pasar por el esquema previamente previsto) mientras que los planes de ayuda a las empresas lo son mucho menos (planes regadera, que buscan afectar a cuantos más actores posibles).

d) Planes de acción con menor o mayor (re) estructuración del APA

Un plan de acción tiene como primer objetivo concretar el alcance del contenido sustantivo del PPA de la política pública en cuestión. Para hacerlo, debe proceder a una definición precisa de los actores participantes en el APA de su implementación. Si la aplicación del programa legislativo y reglamentario implica de facto una colaboración entre diferentes organizaciones administrativas, organizaciones paraestatales y actores privados, así como entre diversos niveles públicos (central, regional y local), generalmente será necesario fijar una delimitación de aquellos actores cuyas acciones deben imperativamente coordinarse en la etapa de implementación. Dicha delimitación se da a través de la constitución de una red de acción pública especial (véase el capítulo 9.1, primera etapa de la implementación). Desde esta perspectiva institucional, un plan de acción puede interpretarse como más o menos selectivo. Los planes de acción más selectivos son aquellos que estructuran —más allá de los elementos fijados por el PPA y el APA iniciales— las interacciones entre los actores responsables (por ejemplo, bajo la forma de «organización del proyecto»); por el contrario, los menos selectivos no fijan ninguna nueva regla organizacional ni procedimental particular para el APA a cargo de la implementación (por ejemplo los pagos directos en el ámbito agrícola y las contribuciones de compensación ecológica que con frecuencia están a cargo de estructuras administrativas generales).

e) Nivel de claridad en la afectación de recursos

Como ya hemos subrayado, la elaboración de los planes de acción se basa en reflexiones estratégicas acerca de la eficacia y la eficiencia de la política pública. Teóricamente, se trata de invertir los recursos administrativos explotables o de reciente asignación (por ejemplo un presupuesto extraordinario y personal suplementario) de forma que permita resolver la mayor parte del problema. Ello implica que los planes de acción establezcan claramente, para la fase de implementación, qué recurso(s) está(n) a disposición de qué actor(es). Tal proceso de afectación de recursos constituye más un arbitraje político entre los intereses de los diferentes actores (por ejemplo, un conflicto entre servicios administrativos, entre niveles de decisión, etc.) que un ejercicio técnico de optimización de costes. Por ello, es pertinente que el analista estudie si un plan de acción particular crea un vínculo formal entre el uso de determinado recurso por parte de determinada administración y la implementación de una medida particular para un grupo-objetivo prioritario o, si por el contrario, no se formula ningún vínculo explícito entre la utilización de los recursos disponibles y los campos de acción designados como prioritarios. Evidentemente, el alcance del plan de acción es sensiblemente inferior en este último caso, ya que todo queda condicionado a la coyuntura política y presupuestaria.

En conclusión, subrayemos que un plan de acción representa un verdadero instrumento para el manejo de una política pública, si, y sólo si, se formula de ma-

nera explícita, procede a discriminaciones claras en un marco temporal determinado, estructura las tareas y las competencias de cada actor perteneciente al APA y conecta los recursos administrativos asignados (de manera suplementaria) con decisiones y actividades específicas. Si bien podemos afirmar que este tipo de planes de acción son una garantía para la gestión coherente y puntual de la implementación, también debemos decir que, en cambio, tienden a evidenciar ante todos los actores las discriminaciones (temporales) concretamente operadas. Por tanto, su formulación presupone que los responsables político-administrativos deberán legitimar la selección de prioridades y arrostrar los costes políticos que este tipo de decisiones conlleva, y ello sin duda limita en cierta manera su posible discrecionalidad posterior. De hecho, la fase de elaboración de los planes de acción no tiene lugar en el interior de la asamblea legislativa sino al nivel de las autoridades ejecutivas, lo cual, dada la menor visibilidad política, permite si así se quiere un mayor margen de maniobra.

Por último, es importante señalar que en Suiza y, más recientemente, en Francia y España, como en muchos otros países europeos, las reorganizaciones administrativas han llevado a parlamentos, gobiernos o, incluso, ministerios a introducir los contratos o mandatos denominados «de prestación». Este tipos de instrumentos o acuerdos de relación entre diferentes organismos administrativos o entre actores públicos, paraestatales o privados (o privatizados) pueden considerarse como planes de acción en la medida en que concreten selectivamente las prestaciones previstas. En estos documentos se pacta la asignación de recursos, sobre todo financieros, bajo la forma de montos presupuestarios otorgados a los actores de la implementación; también estipulan los mecanismos de participación para la población, así como la evaluación de las prestaciones.

9.4. Los actos de implementación (Producto 5)

Nosotros definimos los actos formales de implementación (outputs⁶³) de una política pública como *el conjunto de productos finales de los procesos político-administrativos que, como resultado de su implementación, se destinan de manera individual a las personas que forman parte de los grupos-objetivo previstos*. Los actos finales comprenden los productos administrativos que, tanto la administración como los otros órganos (paraestatales y privados) a cargo de ejecutar las tareas públicas, destinan de manera directa a los grupos-objetivo. Tales productos los constituyen decisiones y actos administrativos⁶⁴ de todo tipo (autorizaciones condicionadas, prohibiciones individuales, aprobaciones, etc.), otor-

63. A fin de evitar un exceso de anglicismos, en este libro utilizamos los términos «outputs», «producto final», «actividades administrativas de implementación» y –según las circunstancias– «prestaciones administrativas» como sinónimos.

64. Definidos en Suiza en el art. 5 de la Ley del 20 de diciembre de 1968 acerca del proceso administrativo (RS 172.021). En Francia y en España acostumbran a darse en forma de actos administrativos.

gamiento de recursos financieros (subvenciones, exoneraciones fiscales), actos de percepción pecuniaria (por ejemplo, impuestos directos, multas), intervenciones de inspección y control, prestaciones directas (por ejemplo, controles sanitarios, verificaciones financieras, servicios educativos o de cuidado), actividades de consulta o medidas organizativas. Además de estos actos formales, existen, en la práctica, una multitud de actos informales (véanse los párrafos siguientes).

Los actos de implementación se caracterizan por crear una relación directa y específica (sobre todo en el caso de los actos formales y de naturaleza jurídica) entre las personas que constituyen los grupos-objetivo de la política pública y las instancias públicas a cargo de la implementación de la misma. En muchos casos, estos actos también tienen efectos tangibles sobre los beneficiarios finales y sobre los grupos terceros. El derecho procesal administrativo confiere a los grupos-objetivo y (cada vez con más frecuencia) a los beneficiarios finales y a terceros afectados, derechos y obligaciones de participación y cooperación. Es importante entender que la propia limitación de recursos con que cuentan las administraciones, impide que sólo en ciertas ocasiones se llegue a servir o sancionar (a tiempo y/o al mismo tiempo) a todos los grupos-objetivo de la política en cuestión. Cuando, como ocurre con frecuencia, no logran ese impacto generalizado, se habla de déficits de implementación (temporales y/ o territoriales) que se derivan, al menos parcialmente, de los planes de acción adoptados (véase 9.3).

Los actos de implementación pueden considerarse y analizarse desde distintas perspectivas. Los juristas se concentran en examinar en qué medida existe conformidad entre las disposiciones contenidas en el PPA y los planes de acción (análisis de conformidad legal). En cambio, el analista de políticas públicas, generalmente trata de analizar un conjunto de outputs, y ello no siempre resulta fácil. Probablemente es el analista quien debe reconstruir que se pretendía conseguir y si finalmente se ha conseguido. Una buena definición de los productos a obtener, acostumbra a ser útil en procesos de reorganización de las administraciones, ya que orienta de manera más directa sus estructuras y procedimientos hacia la mejora de la calidad (organización de la administración en función de los productos y no en función de las leyes; orientando las actividades hacia un determinado «proyecto de servicio»), lo que sin duda permite una mejor gestión de las administraciones públicas (Schelder 1995: 13, 47, 127ss).

Las instancias públicas tienen un papel primordial en la formulación de los actos formales de implementación (outputs). De ellas depende en gran parte la consecución de los resultados previstos por la política pública. Los órganos de ejecución pueden influir de manera significativa en la aplicación concreta de una política según el uso que hagan del margen de maniobra de que dispongan. Por ello, no es sorprendente que dichos actos despierten el interés de las instancias de vigilancia y que gran cantidad de leyes exijan la presentación de informes de actividad que permitan determinar cualitativa y/o cuantitativamente

los actos formales de implementación. Esta obligación de informar facilita el control de las actividades de implementación ya que los informes pueden servir como base a su monitorización. Todo ello contribuye a que se vayan produciendo informes que expliciten el grado de implementación efectivo, y de esta manera se abre la posibilidad de establecer un *benchmarking* entre unidades administrativas de diferentes entornos y, a través de ello, mejorar su funcionamiento (Knoepfel, 1997).

Las actividades de las instancias ejecutoras tienen también un papel decisivo en la implementación de las reglamentaciones que se destinan directamente a personas privadas. El nivel de respeto de una norma depende esencialmente de los controles efectuados en este sentido, así como de las eventuales sanciones aplicadas para hacerla respetar (por ejemplo, controles policíacos en relación a los límites de velocidad en las carreteras y multas elevadas en caso de infracción).

El análisis de los actos de implementación requiere generalmente el contar con una gran cantidad de datos. Para proceder a la elaboración de perfiles de outputs de implementación de una política pública determinada, se pueden tomar en consideración las siguientes dimensiones:

a) *El perímetro de los actos de implementación finales (=existencia)*

Esta dimensión establece un nexo directo entre las prioridades que fija el Plan de acción y los actos realmente producidos, incorporando las dimensiones de espacio y tiempo, comparándolas con lo que eran las previsiones del plan de acción. Al proceder a una comparación de este tipo, se podrán establecer los eventuales déficits de implementación y distinguir entre aquellos ya previstos y los que resultan de una ejecución con lagunas (implementación incompleta). Así pueden descubrirse escenarios de implementación con «lagunas» u «orificios» o perímetros desviados. Dicho de otra forma, el analista puede identificar las acciones no realizadas, al comparar los perfiles de la implementación real y la requerida por el PPA y el Plan de acción.

Por ejemplo, las medidas para la moderación del tráfico pueden concentrarse en ciertos barrios, a pesar de que dichos lugares no sean necesariamente los que sufren los mayores costes (ruido, contaminación, accidentes) derivados de la densidad circulatoria (Terribilini 1999), y de ello resulta un perímetro desviado achacable al plan de acción. En cambio, un perímetro igualitario es el que establece una administración usando un gravamen fiscal de todas las personas físicas y jurídicas establecidas en su territorio. Por otro lado, los casos en los que se renuncia a la intervención pública debido a presiones políticas o a la falta de recursos (personal, financiero, etc.) constituyen ejemplos de perfiles «con lagunas», en los que se deja de lado a grupos-objetivo específicos. Lo mismo ocurre cuando los controles policíacos se abandonan durante la época de carnaval, o cuando no se persigue judicialmente a los que trafican con drogas de las denominadas suaves.

b) Outputs con mayor o menor contenido institucional

Tal como el PPA o el PA, el acto formal de implementación (output) puede contener, fuera de su aspecto sustantivo («¿cómo resolver el problema?»), elementos más o menos importantes de carácter institucional («¿qué actores, en base a qué reglas del juego y con qué recursos se supone contribuirán a la solución del problema?»). A fin de resolver de manera sostenible un problema colectivo, un número cada vez mayor de políticas públicas se dotan de mecanismos de control y seguimiento de sus efectos. Dichos mecanismos requieren de una red de actores implicados en dicha actividad de seguimiento. Podemos observar la creación de comisiones de vigilancia plural, de observatorios dotados de comités estratégicos compuestos por una multitud de actores que representan a los servicios públicos, a los grupos-objetivo y a los beneficiarios finales; o bien la creación de redes de comunicación cuyo objetivo consiste en interpretar los datos que arroja la medición de los efectos de una prestación (por ejemplo, la comparación entre los datos obtenidos una vez que una gran obra de infraestructura se encuentra en su fase de explotación y aquellos pronosticados por el estudio de impacto ambiental previo a su construcción).

Una vez más, y según la hipótesis central de investigación que proponemos, los elementos institucionales pre-estructurarán la siguiente etapa de la política en cuestión. En la fase que nos ocupa, ello equivale a la formulación de un eventual enunciado evaluativo acerca de los impactos y los efectos (en términos de solución del problema) de la política de que se trate (véase capítulo 10). Principalmente, serán los actores que temen haber perdido posiciones en lo que respecta al contenido sustantivo del acto de implementación quienes, a través de una intervención sobre los contenidos institucionales del mismo, buscarán reservarse una posición clave en el interior de las estructuras de vigilancia y evaluación.

c) Actos formales o informales

Una vez que los outputs efectivamente producidos se han identificado y organizado en perfiles, el estudio empírico deberá explicitar el grado de formalidad jurídica de tales actividades administrativas. Esta dimensión operacional reviste gran importancia dado que afecta tanto los costes de producción (que son más elevados en el caso de los outputs formales) como las modalidades de negociación y su contenido institucional. Las decisiones administrativas generalmente incluyen una cláusula referente a la potencial interposición de un recurso, lo cual abre a los grupos-objetivo (y, eventualmente, a los beneficiarios finales, por ejemplo en los casos de los proyectos infraestructurales) la última fase (judicial) de su producción y de su seguimiento. Es importante señalar que, debido a las razones que acabamos de mencionar, la administración prefiere muchas veces, usar actos informales (por ejemplo una información telefónica, que no se notifica oficialmente y que no puede dar lugar a la interposición de un recurso ju-

dicial, para informar a un administrado acerca de si su solicitud de subvención, permiso de construcción, etc. tiene posibilidades de éxito), que no utilizar actos formales de gran relieve.

d) Actos intermedios y finales

En los párrafos precedentes consideramos los actos finales como uno de los dos productos a explicar en la fase de implementación. Sin embargo, a título indicativo, señalaremos que ciertos actos sólo tienen un carácter intermedio (actos internos a la administración, que no se destinan aun a los grupos-objetivo; actos generales y concretos —por ejemplo un plan director de desarrollo urbano— que requieren aun de una individualización o concreción posterior para realmente operacionalizar una política pública). En ocasiones, dichos actos intermedios resultan importantes para comprender la naturaleza de los actos finales (destinados directamente a los individuos que componen los grupos-objetivo) pero, en ningún caso, deben confundirse unos con otros (Knoepfel et al. 2000:15).

e) Coherencia del contenido de los actos finales de una política pública

Con frecuencia, los grupos-objetivo de una política pública se someten de manera simultánea a diversas intervenciones públicas que tienen por objetivo orientar de manera conjunta su conducta. De ahí que nos parezca pertinente analizar en qué medida las diferentes acciones generadas en el interior de una sola política pública resultan coherentes y se refuerzan mutuamente. La falta de coherencia puede reducir notablemente el alcance sustantivo de una política pública.

Como ejemplo de outputs con coherencia interna podemos citar la obligación de sanear una industria, que se acompaña de una ayuda financiera para el saneamiento; la obligación de disponer de un seguro contra enfermedades, que se acompaña de una subvención a las primas para las familias de bajos ingresos, o la clausura de los lugares públicos en los que se consume droga, acompañada por la creación de locales de tratamiento de drogodependientes con programas de prescripción de metadona o heroína bajo control médico. Por el contrario, encontramos un bajo nivel de coherencia en establecer limitaciones de velocidad en las carreteras si no se acompañan de controles policíacos para evitar las eventuales infracciones, o en la obligación de separar la basura sin que exista un sistema individual o colectivo para recoger los residuos una vez clasificados.

f) Coordinación con los actos de otras políticas públicas

La cuestión de la coherencia de los actos de implementación se presenta de manera aun más evidente cuando estos provienen de diferentes políticas. También en este caso un nivel insuficiente de coordinación durante la implementación debido, por ejemplo, a un APA demasiado cerrado o a un plan de acción poco es-

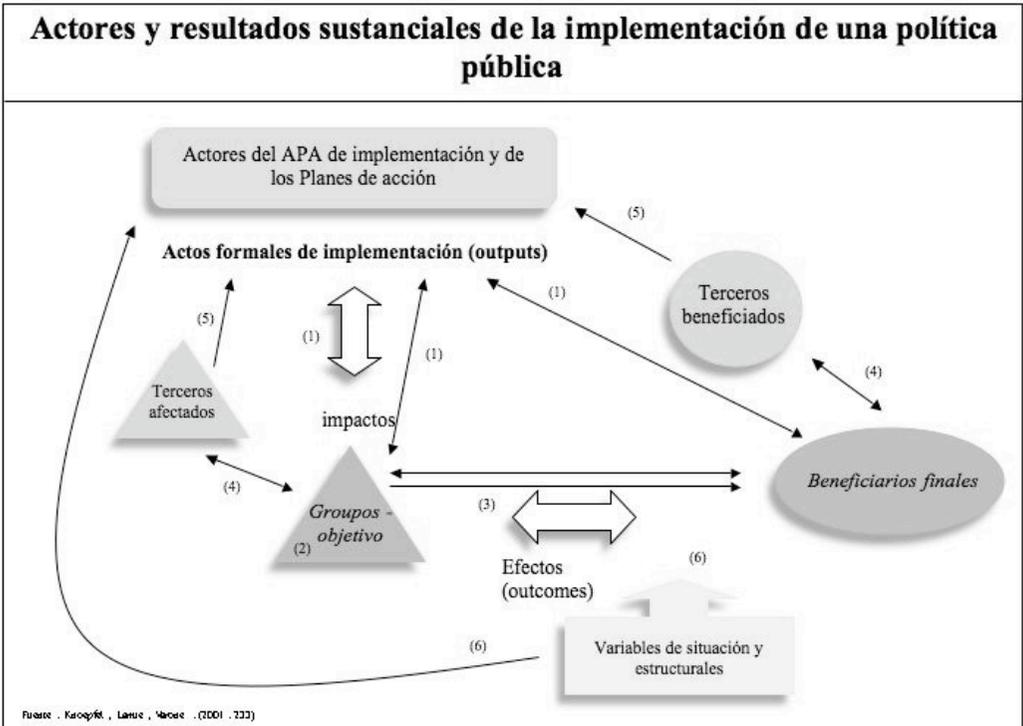
tructurador, obstaculizará la inducción del cambio de conducta que se espera obtener de parte de los grupos-objetivo.

Por ejemplo, subvenciones dirigidas a integrar en los edificios medidas para economizar consumos energéticos (política energética) durante un período de recesión económica (política coyuntural basada en un programa de impulso al sector de la construcción) indica un alto grado de coordinación externa. En cambio, el subvencionar la producción agrícola (que incentiva el uso de fertilizantes naturales o químicos) y la introducción de medidas de lucha contra la contaminación de las aguas (provocada por los fertilizantes agrícolas utilizados) indica un bajo nivel de coordinación. Lo mismo podríamos decir del programa de promoción del consumo de vino del país, junto con las medidas de política sanitaria tendentes a reducir el consumo del alcohol.

Un buen registro sobre los actos de implementación presupone una clara definición previa de los (individuos que componen los) grupos-objetivo a los que dichos actos se destinan. Conforme a los principios del estado de derecho que deben observar las administraciones, los grupos-objetivo se definen normalmente en el PPA en tanto que personas (físicas o jurídicas) a quienes las autoridades pueden acordar derechos o imponer obligaciones a fin de llevar a cabo los objetivos buscados, o cuyo comportamiento debe poder modificarse a través de otras actividades administrativas. Al analizar los procesos de implementación, ha de tenerse en cuenta que las políticas no solamente producen actos de implementación, sino que también se traducen en términos de efectos. Los análisis que se limitan a los actos formales o informales (outputs), sin tener en cuenta los impactos (sobre los grupos-objetivo) y los efectos (sobre los beneficiarios finales) son incompletos y corren el riesgo de confundir las prestaciones con los efectos de una política pública. Por ello dedicaremos el capítulo siguiente a la evaluación de los impactos y los resultados (outcomes) de una política pública. Anticipándonos a esta cuarta etapa del ciclo de una política pública, en los párrafos siguientes discutiremos acerca de las interacciones existentes entre los actores públicos, los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terceros durante la implementación de una política pública.

9.5. Procesos: actores, recursos e instituciones movilizadas

Resulta evidente que todo análisis de una política pública debe estudiar de manera precisa la situación de los grupos-objetivo dado que, definitivamente, el éxito o fracaso de la solución del problema tratado depende de su (cambio de) conducta. Consideramos que el enfoque metodológico del denominado análisis relacional es el apropiado para identificar las interacciones entre los actores públicos del APA, los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terceros. Esta metodología busca situar cada tipo de actor en su entorno social e identificar las fuerzas políticas, sociales y económicas a las que está expuesto, así como la intensidad de las relaciones que se crean entre los diferentes actores en



función de sus intereses y recursos respectivos. Se trata, pues, de centrarse en las interdependencias y coaliciones potenciales entre los actores. El gráfico 20 presenta, de manera muy esquemática, las principales relaciones entre los actores implicados en la implementación de una política pública.

En los párrafos siguientes, presentaremos las principales relaciones y coaliciones posibles entre los actores (según la numeración indicada entre paréntesis en el gráfico 20), así como la influencia potencial de éstas sobre los productos y los efectos de la política pública de que se trate.

1) *De las relaciones bilaterales entre la administración y los grupos-objetivo a la inclusión de las otras partes involucradas*

La densidad de relaciones entre la administración a cargo de la implementación y los grupos-objetivo proviene simplemente del hecho de que los actos de implementación se destinan a las diferentes personas físicas y jurídicas cuya conducta debe modificarse. A partir de la introducción del «habeas corpus» en 1679⁶⁵, todas las legislaciones que regulan los procesos administrativos recono-

65. Esta Acta fue redactada por el Parlamento británico en reacción a la petición de derechos (1628). Proclama, entre otros, el derecho de los ciudadanos a ser escuchados por la autoridad antes de que ésta tome una decisión que les concierne.

cen el derecho a ser escuchado⁶⁶. En base a estas disposiciones, se desarrollan en la práctica múltiples procesos de intercambio entre las autoridades político-administrativas y los grupos-objetivo (intercambios de información y recursos, mediaciones, negociaciones, trueques, etc.). Es por ello que los grupos-objetivo resultan interlocutores privilegiados de los actores públicos de una política. El derecho a ser escuchado se ha ido convirtiendo en una ventaja importante para los grupos-objetivo en el juego de la implementación en aquellos países que reconocen la primacía del Estado de derecho.

Recordemos que hasta finales de los años 60, el eje de relación entre la administración y los grupos-objetivo era casi el único puente existente entre los actores de la implementación y los actores sociales. Esta fórmula oculta el hecho de que en muchas políticas públicas los llamados «interesados» representan sólo una pequeña porción de los ciudadanos a los que (potencialmente) concierne el asunto. Desde esta visión restrictiva, en las políticas urbanísticas sólo serían considerados como interlocutores los propietarios de terrenos afectados.

A principios de los años 70, las crecientes demandas de participación, empiezan a cuestionar esta relación restringida y excluyente, buscando una mayor intervención en las instancias en las que se llevaban a cabo las negociaciones entre la administración y los grupos objetivo. El conflicto se desarrolló sobre todo en algunas políticas públicas (por ejemplo, desarrollo urbano, protección del medioambiente, defensa de los consumidores, salud pública, políticas militares), y poco a poco ha ido teniendo impacto en el conjunto del proceso legislativo. La expresión «terceras partes», o la de «otros intereses afectados» van haciendo su aparición en la escena político-administrativa. Los parlamentos y también los tribunales comienzan a reconocerles un estatuto de «parte» en los procesos administrativos así como el derecho a la interposición de recursos en los litigios como expresión de «intereses generales», y sin que sean implicados directos. Esta apertura ha llevado hacia una estructura de negociaciones triangulares que podemos asimilar al «triángulo de base» entre la administración, los grupos-objetivo y los beneficiarios finales (véase el capítulo 3.4). Esta arena triangular ha ido reemplazando rápidamente la antigua relación bilateral afectando a un número cada vez mayor de estructuras y de procesos de implementación de la totalidad de las políticas públicas. La aparición de esta estructura triangular ha modificado sensiblemente la posición de los grupos-objetivo respecto a los actores públicos. Dicha posición se ha debilitado ya que, en muchos casos, esas «otras partes» representan intereses contrarios a los de los «grupos-objetivo».

66. Véase, en el caso suizo, el artículo 29 de la Ley federal sobre el proceso administrativo del 20 de diciembre de 1968 (RS 172.021): «Las parte tienen el derecho a ser escuchadas ». En España...

2) Las relaciones de poder en el interior de los grupos-objetivo: competencia y auto-vigilancia

Se ha apuntado que uno de los límites de las perspectivas neomarxista, sistémica o neocorporativista consiste en que con frecuencia ven a los grupos-objetivo como un conjunto homogéneo cuyos miembros están motivados por intereses idénticos. Sin embargo, la realidad social y política parece apuntar a lo contrario. Existen relaciones de poder de carácter competitivo entre los grupos-objetivo de la mayoría de las políticas (por ejemplo, entre las distintas empresas o entidades a las que se destinan las políticas sociales, coyunturales, ambientales o de protección del trabajo; existe también competencia entre los propietarios inmobiliarios e, incluso, entre las diferentes categorías de desempleados). Si bien es cierto que durante la fase de programación de una política pública estos actores se reúnen en asociaciones y grupos de interés relativamente homogéneos, llegada la etapa de la implementación, esta solidaridad deja paso con frecuencia a un mecanismo de auto-vigilancia o de competencia. En el plano jurídico, este autocontrol, motivado por una rivalidad (económica) entre los distintos subgrupos de los grupos-objetivo, ha encontrado expresión en el recurso de los competidores contra las decisiones destinadas a una empresa específica o en relación a un contrato público (según las reglas de la Organización Mundial del Comercio). El competidor puede invocar una violación del principio de igualdad de trato aduciendo que las condiciones acordadas a la empresa en cuestión son más favorables que las que se le imponen a él (veamos la constante tensión entre proveedores de telefonía móvil en muchos países, en relación a la regulación de sus actividades, tarifas, o los conflictos en torno a las ayudas para las líneas aéreas de bajo coste, etc.).

La posición de las personas físicas o jurídicas pertenecientes al grupo-objetivo dependerá también de las relaciones de competencia presentes en los diferentes espacios de la implementación (véase el capítulo 9.2 en lo que concierne a la teoría clásica de la implementación). Las estructuras monopolistas u oligopólicas resultarán más favorables que una estructura atomizada. Por otro lado, el grado de rivalidad interna afecta la posición del grupo-objetivo en su conjunto frente a la administración, la cual, en el caso de una estructura monopolista, no puede esperar que funcionen los mecanismos de autocontrol.

3) Relaciones conflictivas ente los grupos-objetivo y los beneficiarios finales: del conflicto arbitrado por el Estado a las soluciones contractuales

En la mayor parte de las políticas públicas, los grupos-objetivo no son simultáneamente los beneficiarios finales (existe una excepción a este principio cuando los poderes públicos intervienen para proteger a las personas contra los efectos negativos de sus propias conductas). Los beneficiarios se definirán en función del problema público que la política pretende resolver, dado que son ellos quienes al final mejorarán su situación de partida. Así, por ejemplo, las disposiciones en cuanto a la afectación, volumen o estética de un edificio, incorpo-

radas en forma de condiciones necesarias para obtener un permiso de construcción, no tienen como objetivo principal causar problemas al propietario, sino, evidentemente, proteger a los vecinos y contribuir al desarrollo armónico de un pueblo o una ciudad. Y por tanto en el interés del conjunto de sus habitantes. Asimismo, un saneamiento de instalaciones industriales impuesto a una empresa a fin de aumentar la seguridad de los trabajadores o proteger el medioambiente, tiene como objetivo fundamental proteger a los trabajadores o a quienes residen cerca de la empresa. En el caso de algunas políticas «sociales» tienen, además de los grupos objetivo, otros beneficiarios finales (por ejemplo, en el caso de la política de lucha contra el consumo de drogas, existen otros beneficiarios finales además de los drogodependientes, por ejemplo, los vecinos de los espacios públicos en los que se consumen estupefacientes). En general, podríamos decir que cuanto más severas son las obligaciones impuestas a los grupos-objetivo, más se protegen los intereses de los beneficiarios finales. Así, a medida que la política se programa y se implementa, los poderes públicos actúan como árbitro en los conflictos entre estos dos tipos de actores. Esta interpretación evidencia los efectos de redistribución (entre los grupos sociales) que toda política pública genera, con sus ganadores y perdedores (Knoepfel 1986).

El fortalecimiento de la posición de los beneficiarios finales que acabamos de describir lleva, en múltiples casos, a soluciones contractuales. La solución de algunos conflictos se negocia directamente entre los beneficiarios finales y los grupos-objetivo, incluso en los casos en los que una intervención pública era inexistente (Weidner 1997). De hecho, asistimos cada vez con mayor frecuencia a la creación de mecanismos compensatorios entre estos dos tipos de actores. Dichos mecanismos revisten muchas veces la forma de contratos. Los vecinos que habitan en las proximidades de las centrales nucleares reciben primas de riesgo. Los potenciales inconvenientes generados por una instalación de tratamiento de residuos se compensan otorgando una reducción en el precio del servicio para los habitantes del municipio en el que se localiza la instalación, etc. (Kissling-Näf et al. 1998; Aguilar-Font-Subirats, 1999).

4) Apoyo de los afectados a los grupos-objetivo y de los beneficiados a los beneficiarios finales

Tal como afirmamos en el capítulo correspondiente a los actores, además de los grupos-objetivo que originan el problema público a resolver y los beneficiarios finales que son quienes sufren los efectos negativos de dicho problema, también es necesario incluir en el análisis los actores a los que la implementación de la política pública impacta de manera indirecta. A pesar de que la intervención estatal no les esté destinada de manera prioritaria, estos grupos pueden ver como se modifica su situación (económica o de otro tipo), sea positivamente (en el caso de los terceros beneficiados), o de manera negativa (en el caso de los terceros afectados). Según la evolución de su nueva situación y conforme a su capacidad para organizarse, los actores indirectamente impactados van a implicarse en la

programación y/ o en la implementación de la política a través de la formación de coaliciones «naturales» que unen, por un lado, a los grupos-objetivo con los «terceros» afectados negativamente, y por otro, a los beneficiarios finales y a los «terceros» beneficiados. Es necesario subrayar que los actores indirectamente impactados pueden ser muy poderosos desde un punto de vista económico o político (según el número de sus miembros, sus recursos financieros, su apoyo político, etc.), hasta el punto que pueden llegar a resultar más influyentes que los actores a los que directamente se destina la política.

Por ejemplo, si los grupos-objetivo de la política ambiental son los contaminadores (industriales, artesanales, agrícolas domésticos o públicos), los beneficiarios finales serán todos aquellos cuyo medioambiente resulta afectado por las múltiples fuentes de contaminación de una región, mientras que los beneficiados son los productores que desarrollan nuevas tecnologías menos contaminantes las cuales pueden comercializar más fácilmente entre los grupos-objetivo (acerca del desarrollo sostenido del eco-business, véase Benninghof et al. 1997) y los afectados son los productores que ya no pueden comercializar sus antiguas tecnologías contaminantes.

Toda vez que los afectados por los actos impuestos a los grupos-objetivo han entrado en el juego, la posición de estos últimos frente a la administración o frente a los beneficiarios finales puede verse reforzada. Esta constelación se produce con mucha frecuencia con las medidas fiscales impuestas a los productores o comerciantes con la intención de que estos últimos las incorporen en sus precios, lo que resulta perjudicial para los consumidores (coalición de oposición de comerciantes y consumidores). Existen situaciones similares en procesos de clausura de bares locales (con retirada de la autorización), el cierre de un centro de asistencia médico (en una zona rural), o la no-renovación de un maestro de escuela muy apreciado por los alumnos y los padres de estos. En tales casos, observamos con frecuencia una movilización de solidaridad entre los grupos-objetivo y un círculo más o menos amplio de personas perjudicadas. Subrayemos que ello lleva en ocasiones a coaliciones políticas poco comunes: propietarios y arrendatarios, comerciantes y consumidores, empresas productoras de electricidad y grupos ambientalistas (en el caso de la liberalización del mercado de la electricidad) etc. Una reflexión idéntica puede aplicarse a las coaliciones que aparecen entre los beneficiados y los beneficiarios finales de una política pública.

5) Apoyo de los beneficiados y oposición de los afectados respecto a los actores públicos

El apoyo o la oposición de los terceros beneficiados y afectados no se limita a los actores sociales. En la realidad podemos observar con frecuencia contactos directos entre éstos y los actores públicos del APA, así como también con otros actores político-administrativos a los que tienen fácil acceso y de quienes esperan intervengan con firmeza ante los actores del APA.

Un ejemplo lo pueden constituir las empresas del eco-business, (que acabamos de presentar como ejemplo de beneficiados en el marco de una normalización ambiental rigurosa) las cuales refuerzan sus investigaciones e innovaciones e invitan al Estado a declarar que sus productos anticontaminantes son «el avance tecnológico» que debe instalarse en la totalidad de las empresas contaminantes de determinado sector.

6) Oportunidades y obstáculos derivados de las variables de situación y estructurales

Como ya hemos visto en el análisis clásico de la implementación (capítulo 9.2), la posición de los grupos-objetivo puede modificarse sensiblemente a causa de eventos coyunturales (o variables de situación) que intervienen repentinamente y que están fuera de todo control por parte de los actores públicos o privados involucrados en la implementación de una política pública. La autoridad político-administrativa facilitará la rápida concesión de autorizaciones de construcción en una localidad afectada por una catástrofe (por ejemplo, inundaciones, avalanchas, incendios) aceptando una serie de excepciones que nunca serían posibles en tiempo normal. En cambio, algunas catástrofes tecnológicas o graves atentados, a pesar de que tengan lugar en el extranjero, acaban provocando el reforzamiento de controles en empresas consideradas peligrosas (por ejemplo el «efecto Tchernobyl» en el ámbito de la política energética en materia nuclear; véase Czada 1991), o en instalaciones más susceptibles de atentados (en aeropuertos o medios de transporte masivos después de eventos de alcance mundial...)

A pesar del juego de los actores y los cambios en las variables de situación, la posición de los grupos-objetivo en el interior de una política pública seguirá estando fuertemente (pre) determinada por su poder político, económico, o social. Posiciones que se definen en mayor medida por los elementos estructurales de la sociedad civil en general, que por una sola política pública. En un pequeño municipio probablemente no se atreverán a cambiar la calificación urbanística de los terrenos del mayor contribuyente fiscal en contra de sus intereses, aún cuando dicha medida, en razón de la política de desarrollo urbano, pudiera ser necesaria. O, en otro ejemplo, si es la comunidad de refugiados quien lanza una alerta contra la emanación de gases tóxicos de la única empresa de la localidad, cuyo propietario es además alcalde del Ayuntamiento, lo más probable es que no llegue a producir movilización alguna en el «triángulo de base» que hemos descrito líneas arriba. En definitiva, si bien es cierto que las políticas públicas y el juego de actores tienen como objetivo resolver problemas públicos, sería ilusorio pensar que a través de estas políticas pueden eliminarse totalmente las causas y situaciones estructurales presentes en dichos problemas. Debemos señalar que esas variables de situación y estructurales no sólo afectan la posición de los actores privados, sino también la de los actores públicos que forman parte del APA.

Capítulo 10

La evaluación de las políticas públicas y de sus efectos

El objetivo de una política pública es resolver un problema social definido políticamente como un tema que es competencia de la esfera pública (véase capítulo 7). Una vez programada e implementada (capítulos 8 y 9) la política debería ser objeto de una evaluación sistemática. Al estudiar esta última etapa del ciclo de una política pública, nos deberíamos concentrar en los efectos generados por las medidas emprendidas por los poderes públicos. Concretamente, se trata de identificar si los grupos-objetivo seleccionados modificaron efectivamente su conducta (¿qué impactos?), y si gracias a ello la situación de los beneficiarios finales, que en un principio se consideró problemática, mejoró realmente (¿qué outcomes?). En suma, la evaluación de una política pública pretende examinar empíricamente la validez del modelo causal en el que ésta se fundamentó en su proceso de elaboración. En consecuencia, lo que buscamos es saber si la «teoría de la acción» en la que basaba la política tenía fundamento, y el grado de aplicación real finalmente alcanzada.

Abordaremos ahora los «enunciados evaluativos de los efectos de la política pública», que constituyen en el itinerario propuesto, el sexto producto a explicar en el ámbito de las políticas públicas. Definiremos primero de manera operacional los «impactos» producidos por los cambios de conducta de los grupos-objetivo, así como los «outcomes», que describen los efectos reales inducidos sobre los beneficiarios finales (10.1). En función de esas dos variables, presentaremos los cinco criterios generalmente aplicados para evaluar los efectos de una política pública: efectividad, eficacia, eficiencia en la asignación de recursos, pertinencia y eficiencia productiva (10.2). Estas dos etapas preliminares nos permitirán posteriormente identificar la forma y el contenido de los diversos enunciados evaluativos que pueden observarse en la realidad político-administrativa (10.3). En el cuarto apartado identificaremos los principales actores de la fase de evaluación, sus juegos directos e indirectos, así como los recursos y las instituciones movilizados durante el proceso de producción de los mencionados enunciados evaluativos (10.4)⁶⁷.

67. Una parte de este texto está tomada de los capítulos correspondientes en Bussmann, Klöti, Knoepfel 1998 (en donde pueden encontrarse informaciones históricas, conceptuales y metodológicas más amplias acerca de la evaluación de políticas públicas y que no hemos incluido en el presente capítulo)

10.1. Definición de los efectos de una política pública

Mientras que lo que hemos denominado actos formales de implementación («outputs») hacen referencia a los productos finales de los procesos político-administrativos (es decir los *resultados tangibles* de la implementación), los «impactos» y los «outcomes» se refieren a los *efectos reales* que en el terreno social produce una política pública (no es lo mismo disponer del número de visitas a un centro de planificación familiar, o lo que es lo mismo, cuantas personas han acudido al mismo, que comprobar si ha descendido o no el número de embarazos no deseados en la comunidad, que era de hecho el objetivo de la política de planificación familiar). Llegados a ese punto, se trata de examinar empíricamente la pertinencia de las hipótesis de intervención (¿los grupos-objetivo reaccionaron como se había previsto?) y de causalidad (¿se mejoró la situación de los beneficiarios finales gracias a las actuaciones previstas en la política?). A fin de facilitar el análisis empírico de dichos efectos, es importante tener en cuenta las dimensiones operacionales que permiten identificar y calificar los impactos y los outcomes de una política pública.

10.1.1. IMPACTOS (OBSERVABLES EN LOS GRUPOS-OBJETIVO)

Definimos los impactos de una política pública como el conjunto de cambios de conducta de los grupos-objetivo que pueden imputarse directamente a la entrada en vigor de los Programas de actuación Político-Administrativos (PPA), de los Acuerdos de actuación Político-Administrativo (APA), de los planes de acción y de los actos formales de implementación (outputs) que los concretan, sin importar si dichas modificaciones de conducta son o no las deseadas. Así, los impactos representan los efectos reales de las políticas públicas en los grupos-objetivo: ¿la implementación de la política pública ha generado los cambios (más o menos sostenidos) de conducta deseados?. ¿Habrían cambiado de no haberse producido la intervención pública?. La respuesta a este interrogante indica en qué medida el instrumento de intervención aplicado para llevar a cabo una política pública (en función de un APA determinado) ha resultado adecuado para impulsar el cambio de conducta previsto. Por tanto, lo que se quiere estudiar son los efectos directos que tienen los actos de implementación sobre los grupos-objetivo definidos como causantes del problema público a resolver.

Como bien sabemos, según los principios propios de un estado de derecho, los grupos-objetivo deberían definirse ya desde los (elementos operacionales de los) PPA. Sin embargo, el número y la magnitud de los cambios de conducta observables sólo raramente corresponden a lo que se esperaba. Ocuere lo mismo por lo que respecta a los objetivos que se fijan —de manera más concreta— en los planes de acción y en los actos formales de implementación (outputs). Así, el análisis de los impactos no puede limitarse a la observación de las modificaciones efectivas de conducta. También debe analizar la concatena-

ción de causas y efectos de una política pública. O dicho de otra manera y siguiendo nuestro esquema, las relaciones entre su PPA, su APA, sus planes de acción, sus actos de implementación y las conductas observables en los grupos-objetivo. Por tanto, no sólo se examina si la conducta efectiva corresponde al modelo normativo del PPA, sino que se incorpora un análisis de las relaciones causales que se han ido produciendo a lo largo del proceso de puesta en práctica de las decisiones toamdas. Sólo podemos hablar del impacto de una norma jurídica o de un acto de implementación que la concreta, cuando la modificación observada en la conducta corresponde al modelo normativo y sólo si tal modificación puede efectivamente imputársele a la norma o al acto correspondiente. Es importante resaltar que, a diferencia de lo que opinan muchos actores político-administrativos, esta relación causal se puede comprobar en pocos casos. Los cambios de conducta que se dan en la realidad social son más frecuentemente imputables a factores distintos de los que suponen las administraciones públicas. Podemos citar como ejemplo el caso de las políticas públicas ambientales que pretenden desarrollar conductas ecológicas entre las empresas privadas. En dichas políticas, otros factores intervienen con frecuencia. Se trata, principalmente, de impactos derivados de otras políticas públicas (por ejemplo los actos producidos en el marco de las políticas energética, agrícola e, incluso, fiscal), de la evolución de las condiciones del mercado (por ejemplo, el momento concreto en el que se encuentran los precios de la energía) o, incluso, de obligaciones sociales impuestas por los competidores, los consumidores o las personas que habitan en las cercanías de una empresa determinada,... Todo ello influye o puede influir directamente sobre los grupos-objetivo de manera ajena a toda política pública (para un análisis de las condiciones de éxito de las políticas ambientales véase Knoepfel 1997a).

Desde hace años, en muchos países se han ido realizando estudios en el ámbito del tráfico por carretera. Dichos estudios tratan de analizar los efectos de diversos instrumentos de intervención tendientes a modificar el comportamiento de los conductores: limitación de los niveles de alcohol permitidos, el uso obligatorio del cinturón de seguridad, el uso obligatorio del casco en las motocicletas, o los límites de velocidad (DFJP 1975; Arbeitsgruppe Verkehrssicherheit 1983; Universität Zurich 1977; Volvo Car Corporation 1980). Este auge no es fruto simplemente del interés político que despiertan estos temas, sino también del hecho que se trata de cuestiones relativamente simples. Las relaciones entre las medidas públicas y las conductas individuales se identifican y cuantifican de una manera relativamente fácil a través de un diseño de investigación poco complejo (por ejemplo, comparaciones de tipo antes/ después en los casos en los que existen los datos necesarios para ello, o comparaciones sincrónicas a través de la utilización de grupos de control —aleatorios o no equivalentes— en el caso de que no existan datos acerca de la situación antes de la introducción de la medida pública). En España, la ampliación de la obligación de llevar casco para las motos de pequeña cilindrada que hasta entonces no tenían que utilizarlo, permitió un análisis de impacto muy esclarecedor)(Ballart, Riba, 1995), y más recientemente

la introducción del carnet por puntos está generando también muchos análisis comparativos.

Para analizar los impactos de una medida pública, se deberían recoger datos sobre la conducta real de los grupos-objetivo antes y después de la introducción de ésta. En el ejemplo que nos ocupa, deberán utilizarse datos acerca de las infracciones, los resultados de los controles, las sanciones, o las estimaciones no oficiales de los actos delictivos⁶⁸. Sin embargo, como ya hemos dicho, las informaciones acerca de los cambios de conducta que ocasionalmente se derivan de las medidas implementadas en el marco de otras políticas públicas (potencialmente contradictorias) o que no son claramente imputables a alguna política pública (sino, por ejemplo, a la evolución de los valores sociales o a factores económicos) constituyen también información relevante acerca de los impactos.

A pesar de que los actos de la política y los impactos provengan de actores diferentes, lo cierto es que nos interesa especialmente resaltar las conexiones entre las autoridades político-administrativas y las personas pertenecientes a los grupos-objetivo. A fin de introducir modificaciones de conducta reales entre los grupos objetivo (impactos), en la práctica siempre se requieren actividades estatales (actos de implementación, outputs): la observación efectiva de las obligaciones y prohibiciones debe controlarse, las prestaciones deben otorgarse, las contribuciones financieras asignarse, las multas cobrarse o las informaciones difundirse. Por el contrario, muchas veces las medidas estatales se implementan sólo cuando personas privadas y grupos sociales lo solicitan: se realizan controles como respuesta a quejas presentadas, se otorgan autorizaciones cuando se presentan solicitudes para construir o explotar, se prometen contribuciones como respuesta a solicitudes, se imponen multas como consecuencia de comportamientos culpables o se transmiten informaciones tras una interpelación o demanda al respecto. En estos casos, la ausencia de outputs no se explica únicamente por el comportamiento de los actores públicos. Al mismo tiempo, la inactividad de los grupos-objetivo no puede ser la única explicación de la inexistencia de impactos. En muchas situaciones, estos dos tipos de actores proceden de manera conjunta. Particularmente cuando los servicios públicos se ofertan (por ejemplo, formación, trabajo social, ayuda a personas en paro, curas de desintoxicación, clínicas psiquiátricas), los prestatarios (administraciones públicas) y los potenciales usuarios (ciudadanos) interactúan de manera tan estrecha que la calidad de los resultados depende con frecuencia de su cooperación recíproca. Sin embargo, es importante a efectos analíticos distinguir la actitud de los actores del APA y la de los actores sociales externos a éste, ya que de este modo cuales son las modalidades de cooperación más o menos eficaces.

El estudio sistemático del juego complejo de actividades de la administración pública (del que se derivan outputs) y de las conductas de los grupos-obje-

68. Estas informaciones son difíciles de obtener dado que, como es sabido, el grado efectivo de la prescripción social de los hechos punibles es con frecuencia sumamente variable (véanse las investigaciones de M. Killias, 19)

tivo a los que se destina la medida de intervención pública (impactos) no nos dice nada (aún) sobre los efectos deseados (outcomes) de una política. Aún así, esta comparación outputs/ impactos resulta decisiva ya que los resultados deficitarios de una política con frecuencia pueden imputarse a outputs no previstos o a impactos no producidos o insuficientes. No es infrecuente constatar que, gracias a estructuras o procedimientos de implementación inadecuados, algunas políticas públicas simplemente no producen acto alguno de implementación o sus resultados son considerados insuficientes (véanse los déficit de implementación *stricto sensu* tal como los definimos en el capítulo 9).

Existen también políticas públicas cuyos actores político administrativos llevan a cabo un sinnúmero de actividades que, sin embargo, no dan lugar a los cambios de conducta esperados (déficit de implementación en su sentido amplio, tal como se definen en el presente capítulo). Dichas políticas sin impactos son el resultado de, por ejemplo, la no-aceptación por parte del grupo-objetivo del instrumento seleccionado, o de una estimación errónea de su capacidad para organizarse y su voluntad de participar⁶⁹.

Al estudiar empíricamente el perfil de los impactos de una política pública, podemos retomar, con las necesarias variaciones, algunas de las dimensiones utilizadas en lo concerniente a los actos de implementación (outputs, véase el capítulo 9.4):

- Impactos existentes o no producidos: los cuales se evalúan en función de la reacción o de la ausencia de reacción de los grupos-objetivo.
- Impactos duraderos o efímeros: evaluados en función del grado de estabilización de los cambios de comportamiento o de su adopción sólo temporal.
- Perímetro de los impactos: evaluado en función de su distribución en el tiempo, en el espacio y entre los grupos sociales.
- Coherencia sustantiva interna de los diferentes impactos inducidos en un grupo-objetivo: según que los poderes públicos ofrezcan un mensaje único a los grupos-objetivo o que diversas políticas públicas no coordinadas envíen al mismo grupo mensajes contradictorios.
- Coordinación externa entre los impactos inducidos de manera simultánea en los diferentes grupos-objetivo: evaluada en función de la convergencia de las modificaciones de conducta de los diferentes grupos-objetivo o de la identificación de modificaciones más o menos opuestas.

Estos impactos pueden evaluarse a través de las conductas o en base a la organización de los grupos-objetivo. La designación del grupo-objetivo de una política pública (como por ejemplo, la industria farmacéutica, los beneficiarios del ingreso o renta mínima de inserción o las personas «sin techo») puede llevar a di-

69. Acerca de la relación entre las características de los grupos-objetivo y la efectividad/ eficacia de los instrumentos de las políticas públicas, véase Scharpf 1983 y Windhoff-Héritier 1987

chos grupos sociales a organizarse en tanto que grupo-objetivo, lo cual facilitará su predisposición a modificar su conducta.

Si las políticas públicas se definen como un conjunto de decisiones y acciones concretas puestas en marcha con el objetivo de resolver un problema colectivo, entonces el interés fundamental del analista consiste en saber si los objetivos de una política pública pueden efectivamente alcanzarse con las medidas y los recursos utilizados en su implementación. El estudio de los impactos sirve, pues, para verificar la hipótesis de intervención. Las modificaciones de la conducta de los grupos-objetivo se interpretan entonces como una condición necesaria (pero no suficiente) para alcanzar dichos objetivos. Con posterioridad deberán analizarse de manera crítica los efectos reales (outcomes) que de ello se derivan.

10.1.2. LOS OUTCOMES (EFECTOS OBSERVABLES EN LOS BENEFICIARIOS FINALES)

Nosotros definimos los «outcomes» de una política pública como el conjunto de efectos, en términos de problema público a resolver, que pueden imputarse a las modificaciones de conducta de los grupos-objetivo (impactos). Los cuales, a su vez, tratan de obtenerse a través de los actos de implementación (outputs). Estos efectos (outcomes) representan —en el sentido literal del término— lo que «surge» de la actividad estatal, lo que acaba derivándose de ese conjunto de actuaciones. En consecuencia, englobamos en este concepto tanto los efectos buscados como los que no lo eran, tanto los deseados como los no deseados, los directos y los indirectos, los primarios y los secundarios, etc. Para identificar y medir los resultados buscados por una política pública, generalmente nos referiremos a los objetivos y a los elementos evaluativos que se encuentran en los PPA y, en los casos en los que esto no sea posible, a los elementos concretados en los planes de acción y en los actos de implementación. Sin embargo, dichos objetivos pueden presentarse de una manera inapropiada para este proceso. Lo que ocurre cuando, por ejemplo, se formulan en términos de (número de) medidas a realizar en lugar de estar formulados en términos de objetivos sustantivos (por ejemplo, cuando se cifran los objetivos en número de arrestos o detenciones de delinquentes practicadas, y no en la mejora de la seguridad ciudadana en su conjunto, medida en toda su complejidad)

El análisis de los efectos puede mostrar que la existencia de outputs e impactos óptimos constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para obtener outcomes adecuados. Puede incrementarse el número de visitas a los centros de salud e implementarse de manera correcta la programación prevista en los planes de salud, y no mejorar los índices de mortalidad y morbilidad de una población determinada. Además, las modificaciones observables en la conducta de los grupos-objetivo sólo contribuyen a la realización de los objetivos si las causas del problema público a resolver (hipótesis causal que designa los grupos-objetivo) son pertinentes y si no aparecen efectos contraproducentes.

Subrayemos que las relaciones causa-efecto de un problema público sobre las que una política pública intenta influir son frecuentemente muy complicadas y, en consecuencia, los resultados son difíciles de identificar y apreciar. Por ejemplo, en el caso de las regulaciones de la política de protección del aire⁷⁰ en lo referente a emisiones, o en el caso de las medidas de lucha contra el desempleo (Freiburghaus 1987), ya que los impactos de muchas otras políticas y de cambios en el entorno, acabarán influyendo notablemente en los resultados finales.

La noción de «outcomes» constituye una categoría analítica. No podemos pues esperar que esté definida de manera explícita en los PPA. De hecho sólo se concreta a través de indicadores que reflejen la evolución del problema colectivo que la política pública intenta resolver. Entre estos datos hay que incluir, sobre todo, las condiciones de vida de los grupos sociales afectados por el problema público en cuestión, condiciones que pudieron haber cambiado entretanto. Los beneficiarios finales de una política pública pueden ser grupos sociales tales como vecinos, arrendatarios, residentes o visitantes (si por ejemplo nos referimos a la política de desarrollo urbano); clientes de los comercios (en el caso de la política de protección al consumo), o pacientes (en el caso de la política de salud). Dado que, en la mayoría de los casos, dichos grupos no pueden identificarse claramente con personas individuales, resulta útil recurrir a indicadores agregados. Sin embargo, en ocasiones sigue siendo posible preguntar o dirigirse directamente a los grupos a los que conciernen determinadas políticas públicas (por ejemplo: los clientes de correos, los pacientes del servicio X del hospital Y, etc.).

Es importante ser conscientes de que estos datos sólo indican la eventual existencia de outcomes. Una simple comparación de los valores-objetivo y de los valores reales (indicadores relativos a los objetivos) no permite concluir en qué medida los objetivos se alcanzaron (o no) gracias a la política pública en cuestión. Como hemos ya avanzado, dichos cambios pueden también deberse a otros factores. Los resultados, en tanto que verdaderos efectos de las políticas públicas (es decir, una vez que se «descuentan» todas las otras influencias posibles, como por ejemplo una coyuntura económica o social determinada, una notable transformación de los valores sociales, el esfuerzo personal de diversos grupos involucrados, ciertos procesos de aprendizaje colectivo, etc.), no pueden deducirse sino a través de una investigación muy a fondo. Para ello se requiere comparar, implícita o explícitamente, la situación tal cual es («policy on») y tal como sería de no existir la política pública examinada («policy off»), lo cual, como es fácil imaginar no resulta nada sencillo.

70. Al respecto, referirse a la Ordonnance Fédérale suisse sur la protection de l'air (RS 814.318.142.1); Knoepfel y Weidner 1980. Los debates acerca de limitar la velocidad a 80 km/h en ciertos tramos viarios ilustran de manera instructiva esta problemática en el caso suizo, y también en ciertas zonas de España donde se han empezado a introducir este tipo de medidas. Subrayemos que en el caso de Suiza, las administraciones deben, según el artículo 44 de la ley acerca de la protección ambiental, recabar datos acerca de la contaminación del aire y examinar la eficacia de las medidas aplicadas (RS 814.01).

Para guiar la recopilación de datos empíricos acerca de los efectos de la intervención pública respecto al problema público a resolver, podemos servirnos de las siguientes cuatro dimensiones:

- Resultados existentes o fallidos, evaluados en función de la evolución de la naturaleza del problema público y de la presión que ha ido generando.
- Perímetro de los efectos, evaluado en función de su distribución en el tiempo, en el espacio y entre los grupos sociales.
- Efectos durables o efímeros, evaluados en función de que la solución del problema público tenga o no continuidad.
- Coherencia sustantiva de los resultados con respecto al problema público a resolver y con respecto a otros problemas sociales; ya sea que el problema se resuelva o bien se desplace provocando, eventualmente, el surgimiento o recrudecimiento de otro problema social.

Una vez que los impactos y los outcomes se han identificado y clasificado, debe procederse a relacionarlos con los otros elementos de la política pública (por ejemplo, los objetivos del PPA, los recursos del APA) a fin de apreciar verdaderamente los efectos de ésta. En este sentido, la sección siguiente presenta el debate acerca de los criterios que pueden permitir relacionar dichos elementos.

10.2. Criterios de evaluación de una política pública

Generalmente, la investigación evaluativa distingue tres tipos de criterios para valorar los efectos de una política pública. (1) La *efectividad* analiza si los impactos se producen de la manera prevista por el PPA, los planes de acción y los outputs producidos («¿ha sucedido algo?»). (2) La *eficacia* relaciona los outcomes observables con los objetivos planteados («¿ha sucedido lo que se había previsto?»). (3) Finalmente, la *eficiencia* en la asignación de recursos compara los outputs con los recursos invertidos («¿se ha hecho todo de la mejor manera posible?»). Además de estos criterios que se concentran en los efectos de la política pública, durante la evaluación se puede proceder también a un análisis de la *pertinencia* de la política pública (relación entre los objetivos del PPA y el problema político a resolver) y de la *eficiencia* productiva de los procesos administrativos que conducen a los actos formales (relación entre los outputs y los recursos destinados al programa).

Una vez que presentemos en detalle cada uno de estos criterios, procederemos a discutir los nexos existentes entre los mismos, subrayando la necesidad de considerar —desde la óptica del análisis de políticas públicas— la pertinencia, la efectividad, la eficacia y la eficiencia en la asignación de recursos de una política pública antes de proceder al análisis de la eficiencia productiva de la misma⁷¹.

71. Existen numerosas terminologías que designan los niveles de evaluación de una política pública. Nosotros retomamos la más aceptada comúnmente (Monier, 1992, UE, 1999, Ballart, 1991).

10.2.1. LA EFECTIVIDAD (VERIFICACIÓN DE LA HIPÓTESIS DE INTERVENCIÓN)

El criterio de efectividad (effectivity/ compliance) se aplica al evaluar los impactos. Mide el grado de adecuación entre los objetivos normativos de una política y el comportamiento real de los grupos-objetivo. El examen de la efectividad de una política exige una comparación sistemática entre «los efectos que deberían darse en los grupos-objetivo» según los elementos operacionales del PPA, los eventuales planes de acción y los actos formales de implementación, por un lado, y, por otro, las modificaciones de conducta realmente producidas en los grupos objetivo. Según el instrumento de intervención estudiado, pueden utilizarse diversos indicadores para medir y apreciar dicha efectividad. Podemos citar, por ejemplo, el grado de cumplimiento de las obligaciones y prohibiciones, el grado de utilización de los medios financieros disponibles en el caso de las medidas de carácter incentivador o el grado de atención conseguido en el caso de las medidas persuasivas como son las campañas de información o los esfuerzos de divulgación.

La evaluación de la efectividad procede a una comparación del tipo debería ser/ es, o lo que es lo mismo, establece una comparación entre los impactos previstos y los impactos reales. Este examen se concentra tanto en aspectos cuantitativos como cualitativos. La evaluación cuantitativa analiza si existe relación entre los actos de implementación y las modificaciones de conducta deseadas. La evaluación cualitativa, en cambio, se refiere al alcance (sustantivo) de tales impactos. Así, el criterio de efectividad comporta una gran dimensión normativa. Es por ello que se le concede gran importancia, sobre todo en el caso de las políticas públicas que son objeto de una reglamentación significativa. En algunos países, las actividades de implementación se estipulan de manera detallada a nivel de las leyes y reglamentos. Evaluar la efectividad resulta más difícil cuando la ejecución está menos anclada jurídicamente y cuando las autoridades a cargo de la implementación gozan de un margen de maniobra más amplio (como es el caso de los Estados Unidos y de otros países anglosajones). En tales contextos, se da prioridad a las evaluaciones de efectividad en el sentido del respeto de las normas («compliance») y de la existencia o no de hechos punibles («abuso», «fraude»).

Una perspectiva de análisis «causal» busca el reconstruir las relaciones causa-efecto en el interior de las políticas públicas. Desde este punto de vista, el análisis de los impactos resulta decisivo dado que la efectividad de una política pública constituye una condición necesaria para su eficacia. Frecuentemente los efectos deficitarios de una política pueden imputarse a impactos fallidos o insuficientes. En efecto, y como ya se había señalado, pueden encontrarse políticas públicas cuyos outputs no dan lugar a ninguno de los cambios de conducta previstos (hipótesis de intervención errónea).

Como ejemplo de una política pública no efectiva (sin impactos) podemos citar la reglamentación de la circulación viaria no respetada por los automovilistas, la política fiscal en casos de fraudes fiscales más o menos generalizados, la po-

lítica agrícola con continuación de prácticas intensivas a pesar de las subvenciones otorgadas para modificar en sentido ecológico las explotaciones, etc.. Podemos encontrar otros ejemplos en la planificación del tráfico urbano: la gestión de los estacionamientos públicos se ha ido convirtiendo en una forma de canalizar, fijar un máximo y reducir el transporte motorizado de tipo individual, así como para administrar el volumen del tráfico producto de los desplazamientos cotidianos. Con el establecimiento de zonas de aparcamiento priorizadas para residentes se pretende que se reduzca el tráfico generado por quienes se desplazan sólo para ir a trabajar, dificultando el aparcamiento y en consecuencia, se busca aumentar la calidad de vida de los residentes y comerciantes de la zona. Algunos estudios acerca de estas medidas, concluyen que resultan poco efectivas (o que generan pocos impactos), ya que entre el 70 y 85% de los automovilistas que se mueven «pendularmente» (de residencia a trabajo, de trabajo a residencia) poseían, antes de la introducción de las restricciones, un lugar de estacionamiento privado o podían usar el de su empresa. Lo que implicaría que no modifican su conducta, y, por tanto, no usan los transportes públicos para sus desplazamientos (selección inadecuada de los instrumentos = hipótesis de intervención errónea).

Estos ejemplos cotidianos ponen en evidencia, una vez más, que por regla general, la finalidad de las políticas públicas no reside en la producción de outputs, sino, sobre todo, en las modificaciones reales que dichos actos deberían inducir en los grupos-objetivo y, en consecuencia, en su contribución para resolver el problema colectivo. La producción de actos formales puede, en tanto que tal, ocupar al personal y consumir recursos activando así, ocasionalmente, la evolución coyuntural. No puede, sin embargo considerarse como un fin en sí mismo. A pesar de que dicha constatación parezca evidente, se corre el riesgo de olvidarla en la práctica burocrática cotidiana.

10.2.2. LA EFICACIA (VERIFICACIÓN DE LA HIPÓTESIS CAUSAL)

El criterio de eficacia está en relación directa con la categoría de los efectos (outcomes). Se refiere a la relación entre los efectos esperados de una política y los que efectivamente se dan en la realidad social. La constatación y la apreciación de la eficacia de una política pública se llevan a cabo al comparar los valores-objetivo (los objetivos) definidos en el PPA y los efectos realmente inducidos en los beneficiarios finales de la política pública.

En su estructura lógica, el criterio comprende, por un lado (y basándose en las explicaciones relativas a los resultados), una reconstrucción *causal* y *analítica* de la relación entre una política pública y la realidad social. Por otro lado, se refiere de manera *normativa* (distancia entre el «ser» y el «deber ser») a la diferencia así identificada entre los objetivos políticos y la solución real del problema.

Sin embargo, son pocas las ocasiones en las que los objetivos formulados durante el proceso político respetan la compleja estructura lógica que requiere la

aplicación del criterio de eficacia. Normalmente, los objetivos generales se definen de manera más bien abstracta, sin especificar la *contribución* específica que debe hacer la política pública para su realización. Por lo tanto, es absolutamente posible que los objetivos se alcancen sin que la política pública contribuya de manera esencial a dicho resultado. Inversamente, también es posible que los objetivos no se realicen pero que, en ausencia de la política, la situación hubiese empeorado. En estos casos, los objetivos formulados en términos absolutos no son de utilidad para saber en qué medida la política es eficaz. Debido a lo anterior, parece necesario indicar en la definición de los objetivos la mejora relativa que la política pretende alcanzar⁷². Sin embargo, los objetivos formulados en los PPA sólo en raras ocasiones responden a esta exigencia. Además, frecuentemente y como anticipábamos, son poco explícitos, más bien ambiguos, poco claros, no cuantificables e inestables a lo largo de determinado período. Esto último es debido a que acostumbran a ser el resultado de diversas negociaciones políticas que pueden sufrir modificaciones en cuanto la coyuntura política cambia.

En el marco de algunas políticas públicas, las evaluaciones llegan a mostrar que, a pesar de que se produzcan actos administrativos (outputs) y de que se induzcan modificaciones de conducta entre los grupos-objetivo (impactos) tal como se pretendía, al final puede ocurrir que a pesar de todo ello no se consiga ninguno de los resultados previstos. La razón de esta situación, extremadamente delicada a nivel político, reside con frecuencia en hipótesis erróneas acerca de la contribución de los grupos-objetivo al surgimiento del problema colectivo que ha originado la intervención (error en la hipótesis causal, eventualmente debido a una falsa identificación de dichos grupos). Puede deberse también a que el problema se ve agravado por razones exógenas, o a que se presentan hipótesis científicas falsas en los que respecta a la concatenación de los efectos de la política.

Este tipo de resultados de la evaluación son indudablemente más alarmantes que los que se refieren a las políticas públicas inefectivas (carentes de impactos), ya que causan frustraciones, así como un sentimiento entre los grupos-objetivo de ser víctimas de injusticias y burocratismo, lo cual puede ir conduciendo al rechazo hacia toda intervención pública. Podemos ver signos de ello cuando, por ejemplo, aquellos automovilistas que se toman en serio las advertencias que se refieren a la contaminación debida al smog, reducen la velocidad conforme a las disposiciones reglamentarias, para, más tarde, leer en el periódico que las concentraciones de ozono han alcanzado valores récord y que los límites de velocidad oficiales tienen poca o ninguna influencia al respecto (como de hecho ha anticipado en España el RACC para manifestar su oposición a la introducción de la medida de reducir a 80 km. Hora la velocidad en la periferia de los núcleos urbanos).

72. Citemos algunos ejemplos: los programas previstos para integrar laboralmente a los desempleados buscan reducir el desempleo en un uno por ciento; la nueva reglamentación de las becas pretende aumentar en una tercera parte el número de estudiantes provenientes de clases sociales desfavorecidas.

Por último, a pesar de todo, existen políticas públicas cuyos resultados corresponden a los objetivos buscados, y por tanto producen actos e impactos que mejoran, en el sentido deseado, la situación juzgada problemática. Un ejemplo de una política pública eficaz es el incentivo público al acceso a la propiedad inmobiliaria en Suiza. En 1970, en dicho país, un promedio de 28.1% de hogares eran propietarios de su vivienda. Este porcentaje resultaba bastante bajo comparado con otros países europeos. Por ello, a finales de 1974, la Confederación adoptó una ley para incentivar la construcción y el acceso a la propiedad de viviendas⁷³. Esta ley preveía las siguientes medidas para disminuir los costos iniciales que normalmente debía enfrentar el futuro propietario de su vivienda: una garantía federal, una reducción de los precios de los terrenos y reducciones suplementarias no reembolsables. El principal objetivo de esta política pública era aumentar la tasa de propiedad individual de viviendas. De acuerdo a una evaluación de esta ley (Schulz et al. 1993), el incentivo federal para el acceso a la propiedad efectivamente ha dado resultados en el sentido deseado. Hasta 1991, la Confederación apoyó aproximadamente 15.747 proyectos inmobiliarios (outputs). El acceso a la propiedad gracias a ayudas federales se registra, sobre todo, entre las familias jóvenes que, dados sus recursos limitados, no hubieran tenido ninguna oportunidad de poseer una vivienda (impactos); gracias a esta medida el porcentaje de propietarios aumentó durante el período cubierto por el estudio (aproximadamente 15 años) alcanzando el 31.3% (outputs conformes al objetivo). Además, la ley tuvo efectos indirectos positivos. El incentivo al acceso a la propiedad constituye, en períodos de recesión, un excelente apoyo al desarrollo en situación de coyuntura⁷⁴. Ese fue por ejemplo el caso durante el año 1991, en el que el ámbito de la construcción, que vivía un período difícil, se vio beneficiado dado que 20% de las viviendas familiares fueron objeto de un apoyo federal. En España, la significativa desgravación fiscal a la primera vivienda en propiedad, combinado con el descenso de los tipos de interés, ha provocado que a la largo de bastantes años se haya producido un boom inmobiliario con ribetes especulativos, y con fuertes impactos ambientales. En cambio, el parque de viviendas de alquiler es muy escaso, y la Ley de arrendamientos urbanos no consiguió tampoco los objetivos previstos de ampliación significativa del mismo. Uno y otro ejemplo, nos muestran hipótesis causales no cumplidas, o la necesidad de modificar los PPA vistos los resultados obtenidos.

10.2.3. La eficiencia en la asignación de recursos (outcomes/ recursos)

El criterio eficiencia en la asignación de recursos se refiere a la relación entre los recursos invertidos en una política pública y los efectos obtenidos. Des-

73. Ley Federal del 4 de octubre de 1974, RS 843.

74. Nosotros no estamos en capacidad de juzgar si este incentivo puede considerarse como un objetivo implícito o como una instrumentación de la citada ley en el sentido de lo que enunciamos en el capítulo 4.4.2

cribe la relación entre los costes y los beneficios de una política pública. La comparación se concentra, generalmente, en los principales efectos deseados inscritos en el PPA. En ese contexto, se habla de eficiencia respecto a los objetivos o respecto a los efectos. En consecuencia, los interrogantes van en el sentido de saber si se hubieran podido alcanzar los mismos efectos con menos recursos o si, con los mismos recursos, se podría alcanzar un mejor nivel de realización de los objetivos. La investigación evaluativa se sirve principalmente de dos métodos para apreciar la eficiencia en la asignación de recursos de las políticas públicas o de algunas de sus medidas (véase Rossi y Freemann 1993: 363-401): los *análisis de coste-beneficio* cuantifican y monetarizan los costes (materiales e inmateriales) y los efectos (= beneficios), para, a continuación, compararlos unos a otros. Así, por ejemplo, se han confrontado los costes de la eliminación de la nieve acumulada en las rutas alpinas suizas y los beneficios (sobre todo turísticos) que resultan de ello (Ecoplan 1993). A decir verdad, la monetarización de la utilidad frecuentemente presenta problemas espinosos a los investigadores. En este sentido, el *análisis de coste-utilidad* es menos exigente. Este compara las diferentes medidas (por ejemplo, límites de velocidad, ampliación de rutas, uso obligatorio del cinturón de seguridad en los asientos traseros) aplicables para alcanzar un efecto determinado (por ejemplo, reducir, en una proporción dada, el número de muertes en carretera). Así, puede determinarse cuál de las medidas es la que resulta más eficiente para alcanzar el objetivo. El centro de interés de este proceso comparativo lo constituyen las diferencias relativas (más caro/ menos caro) entre los valores de las medidas alternativas, las cuales resultan más fáciles de establecer que los valores absolutos de costes y beneficios.

Subrayemos que tales reflexiones acerca de la eficiencia en la asignación de recursos de una política pública sólo son pertinentes cuando su grado de eficacia ya se constató empíricamente. Desde la óptica del análisis de políticas públicas, estas se consideran eficientes en la asignación de recursos sólo si, primero, son eficaces y si, segundo, los recursos materiales e inmateriales se invierten (por parte de los actores públicos y también por los grupos-objetivo) de manera óptima.

Un ejemplo de política pública eficiente desde la perspectiva de la asignación de recursos es la combinación de un impuesto sobre las bolsas de basura originada en el hogar, la recogida selectiva de los residuos y las campañas públicas de información. En Suiza, desde mediados de los años 80, cada vez más municipios han pasado de un sistema de impuestos fijos por recogida de basuras (por hogar o por unidad de habitación) a un sistema de impuestos proporcionales al volumen de la basura depositada. Junto a este instrumento de incentiva-ción-desincentivación de carácter económico, la mayoría de dichos municipios aplican diversas medidas conectadas, por ejemplo la recogida selectiva (de papel, de vidrio, de metal, etc.) o campañas públicas de información y motivación de la población. En España, no parece claro que medidas de las adoptadas en Suiza pudieran funcionar, pero en cambio ha sido notable la utilización de los canales de recogida selectiva, sobre todo en lo referente a papel y vidrio.

Además de los criterios de efectividad, eficacia y eficiencia en la asignación de recursos (los cuales permiten apreciar los efectos de una política), señalaremos ahora brevemente los criterios suplementarios de la pertinencia y de la eficiencia productiva que se relacionan, respectivamente, con los productos de las fases de programación (objetivos del PPA; véase capítulo 7) e implementación (outputs; véase el capítulo 9). Los integramos aquí dado que, en ocasiones, también forman parte de los «enunciados evaluativos» que se derivan de la última fase de una política pública.

10.2.4. LA PERTINENCIA (OBJETIVOS/ PROBLEMA PÚBLICO) Y LA EFICIENCIA PRODUCTIVA (OUTPUTS/ RECURSOS)

El criterio de *pertinencia* se refiere al nexo que existe —o debería existir— entre, por un lado, los objetivos que se definen en el PPA y, por otro, la naturaleza y la gravedad del problema público a resolver. Así, una política pública se califica como pertinente cuando los objetivos que se formulan de manera explícita o implícita en el PPA, y que en ocasiones se concretan en los planes de acción, se adaptan a la naturaleza y a la distribución temporal y socio-espacial del problema que dicha política pretende resolver. De hecho, la cuestión de la pertinencia de una política pública representa la dimensión más «política» y, en consecuencia, la más delicada y sensible, a examinar a través de una evaluación. Por tal razón, los responsables político-administrativos con frecuencia la excluyen del campo de evaluación en el caso que un experto externo deba realizar tal análisis en el marco de su mandato.

Dado que la definición de los objetivos inscritos en el PPA (y eventualmente en los planes de acción) es generalmente el resultado de un acuerdo político negociado durante la fase de programación, la pertinencia de una política depende directamente de las relaciones de poder entre dichos actores. En consecuencia, la evaluación sobre la pertinencia o no de la actuación pública debe tener en cuenta que se sitúa en otro nivel del que dio origen (un origen político y negociado entre actores) a tal intervención. La definición, desde una perspectiva racional, incluso técnica (por ejemplo según los modelos de la racionalización de las Decisiones Presupuestarias, así como del «Planning Programming Budgeting System»), de los problemas públicos a resolver no puede sustituir el proceso legislativo ni la legitimación primaria (y básicamente política) de las intervenciones públicas que se derivan de las decisiones normativas tomadas. Ha de quedar claro que definir los objetivos de una acción pública no es un ejercicio técnico-científico, sino el resultado democrático de los conflictos de valores e intereses que surgen entre los actores involucrados en una situación social que se considera problemática. Sin embargo, y a pesar de todo ello, la evaluación de la pertinencia puede demostrar que los objetivos (en ocasiones implícitos) de una política pública no se formularon de manera adecuada en función del problema público a resolver, y/ o hacer más visibles los conflictos políticos que llevaron a esa formulación. Este es el caso cuando, por ejemplo, los objetivos

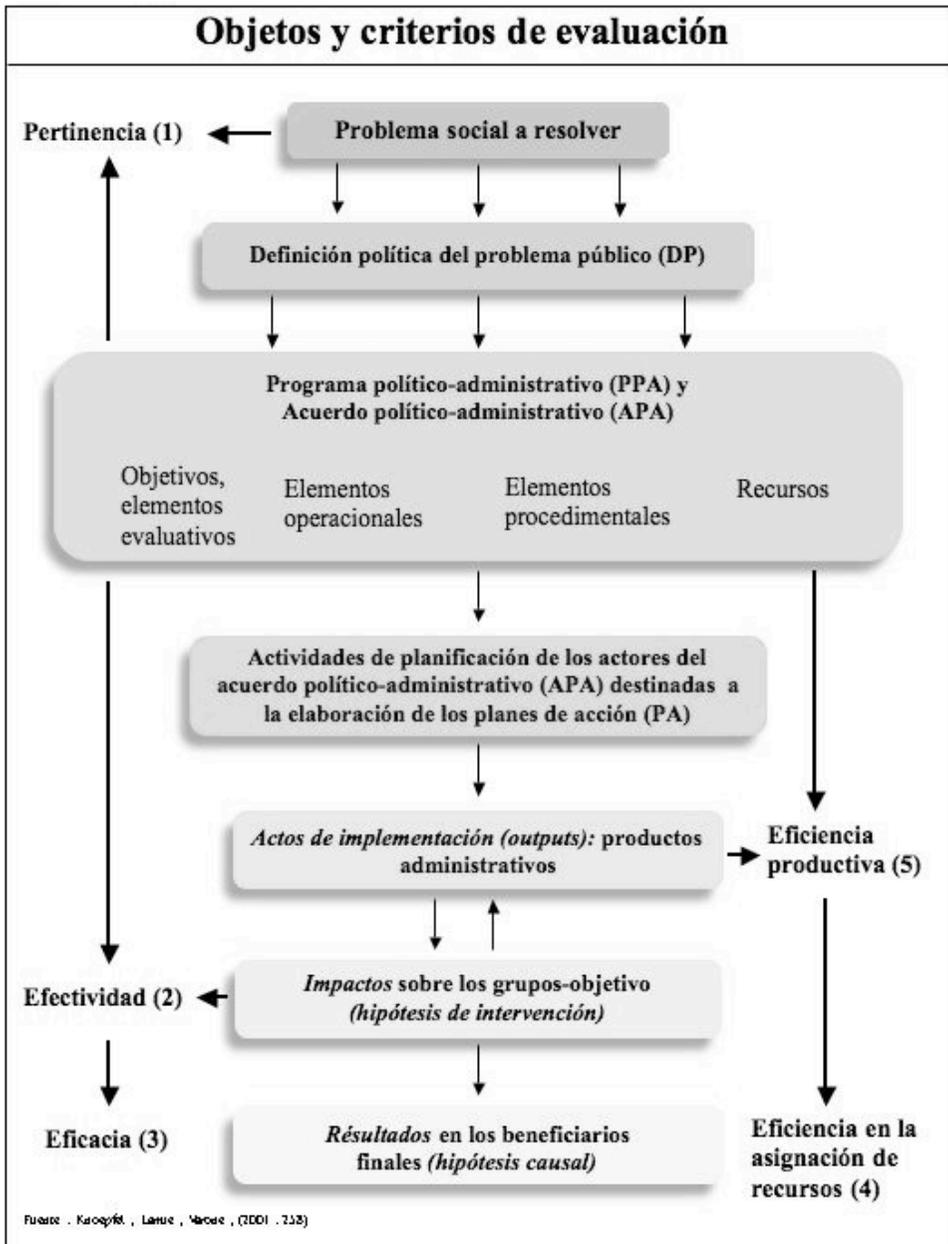
son poco realistas (riesgo cero en cuestiones ambientales; tolerancia cero ante infracciones de tráfico o ante el consumo de las llamadas drogas blandas) o cuando no se toman en cuenta los elementos institucionales propios del proceso legislativo (en la definición política del problema público) o propios del proceso de implementación (por ejemplo, posición fuerte de los cantones o de las CCAA en los APA de Suiza o España).

Desde una perspectiva más enfocada a la gestión, el criterio de la *eficiencia productiva* relaciona los outputs producidos y los recursos invertidos. Este criterio permite, pues, juzgar la eficiencia de los procesos administrativos de implementación. En este caso no se valoran desde el punto de vista de la eficiencia los efectos que se dan en la sociedad o en el ambiente natural, sino que el análisis se concentra exclusivamente en los actos administrativos (outputs) de política pública. Para este cálculo, generalmente sólo se toman en cuenta los costes o los recursos directos y materiales (por ejemplo, los costes de producción de una declaración de impuestos, de una multa, de un permiso de construcción), olvidando los costes propios a los recursos inmateriales. Lo cual no significa que sea importante, a efectos de «benchmarking» (o de comparación entre intervenciones públicas) el tener en cuenta todos los costes que engendra una acción pública.

A partir de los 80, se han promovido diversos programas de reforma para racionalizar y aumentar la eficiencia productiva de la administración. En realidad, si la intervención pública a analizar no produce los efectos buscados, el hecho de que su puesta en práctica se haya hecho con un alto grado de racionalización interna (=alta eficiencia productiva) y, consecuentemente, un bajo coste de la actividad pública, no parece que sólo por ello podamos sentirnos satisfechos, por mucho activismo burocrático desplegado. Desde el punto de vista del análisis de políticas públicas, el tratamiento eficiente y rápido de los procesos administrativos no puede constituir un fin en sí mismo.

10.2.5. CRITERIOS DE EVALUACIÓN: PRESENTACIÓN Y LÓGICA DE LA APLICACIÓN

La gráfica 21 resume la discusión precedente presentando las relaciones existentes entre los elementos constitutivos de una política pública y los criterios de evaluación que tratan de analizar la capacidad del Estado para resolver los problemas públicos. Sin embargo, hemos de subrayar una vez más, que toda evaluación debería proceder al análisis sucesivo de los criterios de pertinencia, efectividad, eficacia y eficiencia en la asignación de recursos, antes de proceder al análisis de la eficiencia productiva. En efecto, en primer lugar se trata de saber si la política pública efectivamente permite resolver – o, al menos, solucionar parcialmente – el problema social en cuestión y, solamente en segundo lugar, determinar si la asignación de recursos entre los actores del APA de la política pública ha sido la óptima.



Una vez presentadas las dimensiones operacionales de los impactos y de los resultados, así como los criterios de evaluación de una política pública, a continuación iremos considerando dichos elementos a fin de identificar los diferentes tipos de enunciados evaluativos que se presentan.

10. 3. Los enunciados evaluativos acerca de los efectos de una política pública (Producto 6)

Como producto a explicar en la fase de evaluación de una política pública, los «enunciados evaluativos» pueden interpretarse analíticamente en función de diversas dimensiones que hacen referencia a sus contenidos sustantivo e institucional. Sin pretender ser exhaustivos, iremos identificando algunos tipos ideales de enunciados evaluativos, los cuales pueden guiar al análisis en la realización de un estudio empírico acerca de la última etapa del ciclo de una política pública. Hemos de subrayar asimismo que estas dimensiones no se excluyen mutuamente, sino que se complementan, de ahí que se requiera considerarlas de manera simultánea.

10. 3.1. CRITERIOS DE REFERENCIA DE LOS ENUNCIADOS (PERTINENCIA, EFECTIVIDAD, EFICACIA Y EFICIENCIA)

En primer lugar, todo enunciado evaluativo puede clasificarse según el elemento que trate de analizar en la cadena causal de efectos de una política pública. Concretamente, se trata de identificar si las apreciaciones formuladas se enfocan pertinentemente en los objetivos del PPA, en los impactos (efectividad) y/ o en los outcomes (eficacia) y, en este último caso, si los efectos finales se vinculan con los recursos invertidos (eficiencia en la asignación de los mismos). Esta primera dimensión tiene como objetivo explicitar a qué nivel se está juzgando la política pública, evitando así confundir, como ocurre con frecuencia, los resultados (outputs), los efectos intermedios (impactos) y los efectos finales (outcomes) de una acción pública.

10. 3.2. ENUNCIADOS CIENTÍFICOS (DE NATURALEZA CAUSAL) O POLÍTICOS (IDEOLÓGICOS)

Algunos enunciados evaluativos se fundan en análisis científicos que tratan de establecer, basándose en datos empíricos disponibles, relaciones causales entre la política pública implementada (outputs) y los efectos inducidos (impactos y outcomes). Pero otros enunciados son más bien ideológicos y se basan en percepciones «sesgadas» o «parciales» de sus autores. Estos últimos, no acostumbran a distinguir entre las conclusiones que pueden surgir de un análisis riguroso acerca de la cadena de causas y efectos, por un lado, y las recomendaciones normativas que pueden formularse para remediar eventuales deficiencias, por otro. Más bien se basan en apreciaciones subjetivas (parciales) o en argumentos normativos. Es importante saber distinguir unos tipos de evaluación de otros, siendo asimismo prudentes en lo que calificamos de análisis científicos y los que no lo son, distinguiendo asimismo entre evidencias y argumentos (Majone, 1989).

10. 3.3. ENUNCIADOS DE BALANCE O FORMATIVOS

Los enunciados evaluativos pueden también distinguirse en función de las finalidades mismas de la evaluación. Esta puede tratar de establecer un balance de la política (enunciado recapitulativo) y/ o identificar de manera prospectiva eventuales pistas para mejorar y adaptar la política en cuestión, dando así inicio a un proceso de aprendizaje (Kissling-Näf 1997; Lascoumes, Setbon 1995).

Las evaluaciones de tipo recapitulativo son muy frecuentes. En Suiza, por ejemplo, la evaluación del programa federal denominado «L'énergie dans la cité» hacía un balance en general positivo de la aportación de dicho programa en la sensibilización de las autoridades municipales y para la inclusión de la política energética en la agenda de estas mismas autoridades. El citado estudio mostró de manera clara que es imposible establecer un balance cuantitativo de los resultados (Kwh ahorrados) de dicho programa (Knoepfel et al. 1999; Baltasar 2000: 153 ss.). En el caso de Francia, la mayoría de las evaluaciones realizadas a partir de 1990 desde el dispositivo interministerial creado al efecto han sido de carácter recapitulativo⁷⁵. Sin embargo, podemos citar ejemplos de evaluaciones de tipo prospectivo, entre ellos merecen una mención especial los estudios de impacto ambiental que deben obligatoriamente llevarse a cabo de manera previa a la realización de toda obra pública de gran envergadura. En este tipo de evaluaciones, los actores se dan cuenta de los impactos, en ocasiones no conocidos, de los proyectos incluidos en algunas políticas públicas con incidencia espacial. Esta información (de la que no se disponía antes de llevarse a cabo la evaluación prospectiva) puede llegar a modificar de manera considerable la posición de algunos actores e incluso generar consensos respecto a enunciados evaluativos que revistan repercusiones importantes en el futuro (véase Kissling-Näf 1997).

10. 3.4. ENUNCIADOS EX ANTE, CONCOMITANTES O EX POST

El analista también puede clasificar los diversos enunciados evaluativos en función del momento en el que se realizan. La evaluación puede efectuarse antes de que la política se implemente (evaluación *ex ante*), durante la ejecución de la misma (evaluación de proceso o concomitante) o iniciarse una vez que la implementación ha finalizado (evaluación *ex post*). En la práctica político-administrativa, las más frecuentes son las evaluaciones realizadas, por lo menos, entre tres y cinco años después de la aplicación del PPA y de los eventuales planes de acción (dado que generalmente es necesario un plazo a fin de que la política pueda verdaderamente generar todos sus efectos). Es a partir de esa constatación que los enunciados evaluativos se han tendido a definir como el último producto a analizar en el ciclo de una política pública.

75. Véanse los informes de evaluación de dichas políticas publicados por la Documentation Française, los cuales tratan fundamentalmente acerca de prevención de riesgos naturales, acerca de diversas políticas sociales y económicas, acerca de la política para las regiones de montaña, etc.

El proceso de evaluación *ex ante*, también denominado «evaluación legislativa», se utiliza cada vez con mayor frecuencia. Este tipo de evaluación permite someter a examen tanto los nuevos instrumentos de intervención como las modificaciones que, en las comisiones de expertos a cargo de la preparación de nuevas legislaciones, puedan proponerse a los grupos-objetivo. En dichos casos se utilizan métodos que permiten simular la aplicación de diversas variables propuestas en el contexto real de varias regiones o zonas de implementación seleccionadas para tal efecto en función de sus características específicas. Un ejemplo de ello es la aplicación en algunas industrias suizas, vía simulación, de una nueva reglamentación sobre las energías hidráulicas; o las pruebas sobre el uso de neumáticos de deshecho y otros residuos se ha hecho en Cataluña, contando con los hornos de las cementeras de la zona. Otros ejemplos se han dado en el ámbito de las políticas familiares, en las políticas de lucha contra el desempleo o en las políticas fiscales.

Por lo que respecta a las evaluaciones en proceso o concomitantes, podemos encontrarlas en un gran número de políticas sociales y económicas que cuentan con seguimientos de carácter estadístico. Por otro lado, la Comisión Europea obliga a realizar este tipo de evaluación en el marco del ejercicio de los fondos estructurales (véase el manual europeo de evaluación).

10. 3.5. ENUNCIADOS PARCIALES O GLOBALES

Los elementos operativos de un PPA incorporan a menudo diversas medidas que están destinadas a grupos-objetivo diferentes. De ahí que sea importante saber si los enunciados evaluativos se refieren a uno solo de los instrumentos utilizados, o bien a todas las medidas de un plan de acción, o, incluso, a la totalidad de la política pública. Tanto en teoría como en la práctica, podemos distinguir evaluaciones de medidas públicas aisladas, evaluaciones de programas completos («program evaluation») y evaluaciones de toda una política pública («policy evaluation»).

10. 3.6. ENUNCIADOS FORMALES (VINCULADOS A CLÁUSULAS DE EVALUACIÓN) O INFORMALES (ESTUDIOS DE EVALUACIÓN NO OBLIGATORIOS)

Es importante tener en cuenta el grado de oficialidad de un enunciado evaluativo. En este sentido, podemos suponer que una evaluación encargada en tiempo y forma, y financiada por actores públicos (por ejemplo las administraciones a cargo de la implementación de la política en cuestión, el gobierno o el parlamento) gozará de mayor credibilidad y tendrá mayor eco que si esa misma valoración se formula fuera de todo marco institucional (por ejemplo por parte de una consultora o de un investigador o científico que no ha recibido tal encargo oficial). Conviene recordar que la tendencia generalizada y que va extendiéndose en Europa, consiste en la introducción en las legislaciones y reglamenta-

ciones de «cláusulas de evaluación» en las que se estipula que la aplicación y los efectos de las disposiciones jurídicas contenidas en el texto en cuestión deberán ser objeto de una evaluación científica (externa) tras x número de años de implementación de la política o del PPA correspondiente (Bussmann 1998: 26s.). Ese es cada vez más el caso de las nuevas políticas sociales cuya legitimidad se cuestiona con frecuencia (por ejemplo, en Suiza, las políticas de seguros de gastos médicos o de ayuda humanitaria; en Francia, podemos citar el caso de la política de rentas mínimas de inserción, o en España los primeros pasos dados en la evaluación de los planes nacionales de inclusión)

10. 3.7. ENUNCIADOS SUSTANTIVOS O INSTITUCIONALES

Además de los enunciados de carácter sustantivo (apreciación de los efectos concretos observados), encontramos también enunciados básicamente institucionales. Estos fijan, sobre todo, las condiciones o reglas a respetar durante el proceso de reformulación de la política pública. Tales enunciados estipulan, por ejemplo, que, en función de los efectos constatados por la evaluación de la política, «la comisión de revisión debería tomar en cuenta los intereses de...», «la nueva legislación debería incluir a los grupos interesados...», «la política debería respetar las normas de la Unión Europea y de la OMC...» o, incluso «la estrategia de seguimiento debería situarse en el contexto internacional...».

Varias de las dimensiones que aquí hemos propuesto para el análisis empírico de los enunciados evaluativos dependen directamente del contexto político-administrativo de la evaluación, de su proceso y de los actores involucrados en su desarrollo. Así, los párrafos siguientes abordarán las interacciones entre los actores durante la evaluación de una política pública. Como ya hemos ido recordando en el análisis de los productos de las etapas anteriores, los juegos (directos e indirectos) de los actores de la evaluación deben interpretarse en función del interés que estos tienen en demostrar que la política es o no eficaz, que debe o no modificarse, y, en consecuencia, de los recursos y reglas institucionales que movilizan para influenciar el contenido de los enunciados evaluativos.

10. 4. **Proceso de evaluación: actores, recursos e instituciones movilizados**

10. 4.1. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN

Al igual que la etapa de programación-decisión, el proceso de evaluación y de enjuiciamiento político de sus resultados (es decir los enunciados evaluativos) depende en gran medida de las reglas institucionales del régimen democrático de que se trate. La institucionalización de la evaluación en los Estados Unidos, a través del General Accounting Office (GAO), es notablemente distinta de la que se sigue en Suiza con el Organe Parlementaire de contrôle de l'Admi-

nistración (OPCA), en Francia con el Conseil National d'Evaluation, y de lo que está previsto que suceda con la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios Públicos que empieza a dar sus primeros pasos en España (véase Bussmann 1998: 13-32 para el caso Suizo; Monnier 1992: 63-68 en el caso de Francia, para un primer análisis del caso español, Garde, 2007).

Al margen de estos datos institucionales acerca del lugar que ocupa la evaluación en la gestión de las políticas públicas, los párrafos siguientes los dedicamos a la discusión acerca de los juegos estratégicos de los actores en el marco de un proceso evaluativo.

10.4.2. Constelaciones y juegos de actores

En la práctica, las evaluaciones son un instrumento de información, de dirección y de legitimación primaria (gracias al consenso legislativo que está en la base de la intervención pública) y secundaria (debido a que los actores sociales pueden validar esa evaluación) de las políticas públicas. Las evaluaciones generan una serie de conocimientos acerca de la pertinencia, la efectividad, la eficacia y la eficiencia (productiva y de asignación de recursos) de la actividad estatal. Tales conocimientos pueden representar un fin en sí mismos y/o, cuando se construyen en el ámbito universitario, servir a efectos de aprendizaje e investigación. Sin embargo, generalmente, las evaluaciones se realizan con un objetivo político o administrativo concreto: iniciar una acción, legitimar una decisión, mejorar la implementación, controlar, reducir los fondos, preparar intervenciones posteriores, etc. Se supone que las evaluaciones preparan los fundamentos de las decisiones por venir y/o legitiman las medidas que ya se han adoptado.

Lo mismo que ocurre con las acciones públicas concretas o las políticas públicas en su integridad, las evaluaciones tienen efectos deseados y no deseados, directos e indirectos, vinculados con sus objetivos principales y otros efectos políticos. Es imposible describir detalladamente todos los objetivos que se buscan a través de las evaluaciones así como sus efectos potenciales. Nos limitaremos aquí a analizar tipos ideales-típicos que conocemos por experiencia propia. Las evaluaciones forman parte hoy del catálogo de actividades públicas y son, al igual que el resto de los instrumentos de los actores públicos o privados, creaciones humanas. Su realización no depende de su propia naturaleza, sino más bien de la voluntad que, en situaciones específicas, tengan determinadas personas y grupos sociales de alcanzar objetivos estratégicos. Toda tipología de los objetivos y efectos potenciales de las evaluaciones estará por tanto siempre incompleta debido a que, en la práctica, los instrumentos se renuevan y reformulan continuamente.

Presentamos aquí una sistematización lo más neutra posible (es decir independiente de períodos históricos o de ámbitos políticos específicos) que se concentra en las medidas y en las políticas públicas a evaluar (A), en los actores involucrados en las evaluaciones y sus estrategias (B) así como en las posiciones ideológicas, más globales, a las que las evaluaciones se refieren (C).

A. Medidas o políticas públicas a evaluar

Las evaluaciones pueden tener como objetivo, o como consecuencia, la reformulación o la modificación de medidas o de políticas públicas, mejorar la implementación de las mismas, o bien, realizar un informe sobre las mismas. En la literatura al respecto, existe un amplio consenso en cuanto a estas finalidades principales de la evaluación (Chelimsky 1987; Rist 1990; Busmann 1995^a: 36-45; Ballart, 1991). Sin embargo, en la práctica, hay divergencias de opinión en lo que respecta a la dimensión temporal de las evaluaciones. Con mucha frecuencia, algunos tipos determinados de evaluación se atribuyen de manera exclusiva a ciertas fases del ciclo de una política pública (formulación de medidas, mejora de la implementación, informes). Por ejemplo, se supone que en la perspectiva de la programación de una nueva política pública, únicamente son pertinentes las evaluaciones prospectivas. Entendemos aquí que los diversos tipos de evaluación pueden combinarse a fin de alcanzar los tres principales objetivos que hemos citado. Los siguientes tres ejemplos nos sirven para ilustrar dicha idea:

- Durante la *reforma o modificación de una acción pública* (dimensión prospectiva), una evaluación de la eficacia y de la eficiencia de las intervenciones precedentes puede evidenciar vínculos de tipo causa-efecto, y algunos análisis de efectividad pueden mostrar el desarrollo de la implementación. Por último, las síntesis de evaluaciones pueden resumir los resultados de evaluaciones previas así como las experiencias acumuladas en ámbitos cercanos o en otros países.
- Diversos tipos de evaluaciones son también de utilidad para *acompañar y mejorar una acción pública*. En primer lugar, debemos citar los datos que surgen del seguimiento de la naturaleza del problema público a resolver (por ejemplo, evolución del medioambiente), o los datos acerca de la efectividad, que miden el nivel de la implementación (¿qué se hizo?). Estos datos dan una idea de las relaciones (causales-analíticas) que se presentan durante la ejecución. Toda esta información puede utilizarse tanto para acompañar la medida como para mejorar su implementación.
- Las evaluaciones (retrospectivas) de la eficacia y, en caso necesario, de la eficiencia (en la asignación de recursos y productiva) constituyen el principal instrumento para la *rendición de cuentas*. Frecuentemente, para cumplir con esta tarea, basta con las evaluaciones de los outputs y los impactos, o con los datos de seguimiento correspondientes. Ocasionalmente, se lleva a cabo una reflexión acerca de los efectos que las medidas alternativas hubieran podido generar (construcción de escenarios alternativos, modelos econométricos de simulación, etc.) En tales casos, los métodos habituales, retrospectivos (constataciones empíricas de los efectos) y prospectivos (construcción de escenarios), se combinan.

B. Evaluación y actores

Para los actores, las evaluaciones pueden realizarse con distintas intenciones. Nosotros diferenciamos las siguientes posibilidades de utilización: (1) Las evaluaciones pueden mantenerse en un contexto (exclusivo y rígido) de consultoría en el que sus informaciones y recomendaciones están solamente a disposición de quien las encarga. (2) En la mayoría de los casos, el público en general tiene acceso a las informaciones. Esta apertura puede deberse a la intención de reforzar o, por el contrario, fragilizar la posición estratégico-política de un actor. (3) Una evaluación, sin embargo, también puede dar informaciones «neutras» acerca de determinados hechos objetivos. (4) Por otro lado, el perpetuar una relación de consultoría puede contribuir a la formación de una coalición científico-administrativa cuyo objetivo consiste en mantener el ámbito de competencia al abrigo de cualquier crítica eventual. (5) Por último, un actor puede utilizar simbólicamente la evaluación, instrumentando por ejemplo un consejo de evaluación de una determinada política, quizás con la simple finalidad de ganar tiempo.

1. *Generar un elemento de ventaja directa a través de la información*

Cuando las evaluaciones se llevan a cabo bajo la forma de consultoría directa, exclusiva y al abrigo de toda publicidad (aun cuando no sea forzosamente secreta), se sustraen a toda observación crítica por parte del público que se interesa en el debate social. Además, por regla general, es imposible encontrar información al respecto en los periódicos o en las publicaciones en general. La forma más viable de acceder a ellas es a través de conexiones informales en el interior de la administración, rastreando en la documentación «gris» de la administración, o a través de entrevistas con los responsables científicos de esas evaluaciones. Dichas actividades de consultoría se dan con más frecuencia en empresas privadas que en institutos universitarios, dado que normalmente para estos últimos el renombre y la valorización de los resultados a través de publicaciones a las que el público tenga libre acceso resulta decisivo.

La mayoría de estos informes se presentan en forma de *consejos en materia de organización y gestión*. Estos estudios crean las precondiciones para la identificación de los puntos débiles y para su posterior corrección. Es importante señalar que, a pesar de que, como decíamos, en el caso de los servicios administrativos, se reservan el derecho a disponer de manera exclusiva de los datos de la evaluación, no dudarán en difundirlos si, a través de ello, pueden obtener alguna ventaja (mejorar su imagen, argumentos para reforzar su posición). Los conocimientos que surgen de la evaluación pueden otorgar a quien los utiliza una ventaja considerable frente a otros actores públicos y sociales. Al lado de estas consultorías de carácter cerrado, existen también evaluaciones de orientación técnica, a las que, de hecho, se puede acceder libremente (por ejemplo, rentabilidad de trayectos en autobús, evaluación de algunos medios específicos de enseñanza) pero cuyos resultados, sin embargo, no acostumbran a llegar al público

dada la poca atención que en general les prestan los medios de comunicación (una excepción reciente ha sido el gran impacto mediático y social conseguido por las evaluaciones de política educativa realizadas bajo el amparo de la OCDE bajo el nombre de «Informe Pisa»)

2. *Reforzar la propia posición estratégica*

Una gran cantidad de evaluaciones se realiza bajo la forma de contrato debido a que la organización que las encarga cree poder sacar ventaja de dicho instrumento. A través de la evaluación pretenden reforzar su postura, o, al menos, neutralizar la de los actores de la oposición. A partir de nuestra experiencia, podemos citar las siguientes cuatro situaciones típicas:

- *Movilizar apoyos para un proyecto particular o determinada medida:* por ejemplo, para reforzar la posición de un organismo administrativo ante el nuevo debate presupuestario, se encarga una evaluación independiente que apunte las peticiones de nuevos fondos que se realizan. En Francia, las primeras políticas que pidieron ser evaluadas en el marco del Comité Interministériel de la Evaluation, trataban de reforzar su posición e incrementar su legitimidad, dada su poca tradición administrativa (política de integración de los minusválidos, política de protección de las zonas húmedas, etc.)
- *Movilizar una oposición contra un proyecto determinado:* las evaluaciones se utilizan también para bloquear determinados proyectos que resultan desfavorables para algunos actores específicos. Incluso puede ser que el mismo organismo administrativo trate de evitar el seguir realizando una labor por su creciente coste y encargue una evaluación que demuestre que los efectos de su intervención son poco eficientes en relación al problema a resolver (política de conservación de monumentos en el cantón de Soleure en Suiza).
- *Movilizar apoyos como respuesta a las necesidades de determinada política pública:* con la expansión del Estado de bienestar a partir de los años setenta, las políticas ya no se desarrollan en arenas claramente delimitadas, sino, y cada vez con mayor frecuencia, en un marco intersectorial (transporte, salud, agricultura, protección de los acuíferos, etc.). Surgen así debates complejos: ¿la política financiera debe respetar plenamente las «conquistas» sociales? ¿El transporte por carretera debe internalizar los costes ambientales y de salud que genera? ¿La agricultura debe someterse más a las exigencias del medioambiente? Estas cuestiones y muchas otras se plantean a lo largo de las fronteras que separan las diversas políticas públicas, las cuales, según la óptica y la perspectiva que se empleen, pueden diseñarse de manera diferente. Las evaluaciones pueden y deben presentar con frecuencia argumentos acerca de la manera de llevar a cabo esta delimitación.

- *Proceder a una «evaluación de las condiciones políticas y económicas marco»*: también en este caso hablamos de distintas ópticas y perspectivas, sin embargo, esta vez no entre políticas públicas sectoriales, sino entre subsistemas sociales (economía, política, cultura, religión, educación) y sus propias racionalidades. Como sabemos, los análisis de carácter económico que ponen en relación políticas sectoriales con las llamadas condiciones-marco, han ido convirtiéndose en dominantes. Dichos análisis se efectúan para un sinnúmero de temas: el derecho a la localización, nuevas titulaciones universitarias, el mercado de trabajo, los fondos de pensiones, las telecomunicaciones, etc. Por regla general, en ellos se comparan axiomas teóricos y reglamentaciones públicas, y se complementan parcialmente con estudios empíricos tales como el análisis de la eficacia, a fin de fundamentar dichas propuestas teóricas (por ejemplo, estudios comparativos internacionales acerca de la relación entre las reglamentaciones del mercado de trabajo y el porcentaje de desempleados). Vistos desde esta perspectiva, ese tipo de estudios tienen un carácter a todas luces evaluativo. Con frecuencia son utilizados por los actores que pretenden una «desregulación».

3. *Descubrir la «verdad»*

También existen evaluaciones que se realizan sin la intención de procurar ventajas a un organismo o institución. Dichas evaluaciones siguen las vías rutinarias de la investigación o de la apreciación científicas y están, prioritariamente, al servicio del sistema científico que se esfuerza por alimentar los otros subsistemas a través de informaciones consideradas como «objetivas». Cada vez con mayor frecuencia las organizaciones supranacionales (por ejemplo la OCDE, el Banco Mundial) tratan de presentar sus valoraciones cuidando, en la medida de lo posible, la apariencia de objetividad, a partir de criterios determinados.

Las instituciones científicas (institutos universitarios, centros de investigación públicos o privados, etc.) producen una gran cantidad de resultados de investigación, muchos de los cuales resultan «pertinentes» para la política pública en cuestión (por ejemplo, las formas de transmisión de la enfermedad de las vacas locas, los gases que producen el efecto invernadero y su relación con la atmósfera,...) debido a que demuestran las oportunidades así como los riesgos indirectos de la actividad estatal en dichos ámbitos. La investigación propiamente académica puede prestar un valioso servicio en la etapa de identificación de los problemas (por ejemplo, estudios acerca de la pobreza) al proporcionar informaciones de base sobre las que las medidas estatales pueden apoyarse. Una vez que las medidas correspondientes se han puesto en vigor, los estudios pueden pronunciarse acerca de sus efectos. La motivación para la realización de este tipo de investigaciones acerca de los efectos es, principalmente, académica; sin embargo, no podemos excluir el hecho de que los investigadores tengan preferencias políticas implícitas o que los resultados de la investigación ejercen una

influencia efectiva sobre la posición estratégica de determinados actores. Sin embargo, la investigación se efectúa formalmente en el contexto de la enseñanza, de las publicaciones y en general en ámbitos en los que las exigencias de investigación están bien establecidas (Fonds National Suisse pour la Recherche Scientifique, CNRS en Francia, CICYT en España), razón por la que, normalmente, podemos confiar en la primacía de su orientación académica.

En este contexto, debemos, por último, evocar las evaluaciones país por país, efectuadas en el marco de las comparaciones internacionales y conforme a exigencias determinadas. Los estudios nacionales de la OCDE que se efectúan, tanto de manera periódica como esporádica, en diversos ámbitos políticos (políticas financiera, económica, educativa, agrícola, regional, ambiental, etc.) son particularmente importantes (como el ya citado, Informe PISA).

4. *Formar coaliciones en los contratos de estudio*

Hasta aquí, nos hemos concentrado en los objetivos y los efectos de estudios individuales. Sin embargo, una gran parte de la labor de consultoría, de la investigación y de las evaluaciones se desarrolla en contextos bien estructurados (por ejemplo, especialización de los evaluadores en ámbitos políticos y de investigación determinados). Ello conduce al surgimiento de expectativas constantes (por parte de los investigadores y de los grupos a los que se dirigen). Los resultados de las investigaciones y las evaluaciones se confían a un actor del APA que, de este modo, proporciona continuamente, tanto a los otros actores públicos como a los actores sociales, informaciones y argumentos, lo que lleva a que académicos y otros especialistas puedan obtener un volumen constante de contratos. Las evaluaciones pueden permitir, a largo plazo, ir creando comunidades especializadas de investigadores.

5. *Temporizar vía la adjudicación de mandatos de estudio*

Como toda medida estatal, el anuncio y la conducción de un estudio evaluativo pueden utilizarse como actos simbólicos (Edelman 1971; Kindermann 1988). En dichos casos, la evaluación no cumple con ninguna de sus funciones primarias, ya sea instrumental, de aclaración o de legitimación, sino que significa más bien la vaga promesa de contar con explicaciones científicas ulteriores a fin de «disminuir la presión» y las demandas políticas y así ganar tiempo. El anuncio de la realización de una evaluación demuestra que el problema requiere una explicación seria y que deben tomarse todas las medidas necesarias al respecto. La función simbólica de la evaluación no excluye, sin embargo, que aparezcan algunos efectos: el anuncio de una evaluación puede, por ejemplo, crear confianza (y también suscitar expectativas) o poner en guardia contra toda acción legislativa apresurada. Dado el habitual respeto del que goza el trabajo científico, la solicitud de un análisis de este tipo se ha vuelto relativamente frecuente en la práctica política cotidiana. El carácter puramente simbólico de una evalua-

ción es sumamente difícil de probar en los casos concretos. Para ello sería necesario demostrar que, a través de los dispositivos propios al examen de evaluación, toda utilización, incluso la legitimación, se excluyó de antemano. En analogía con la legislación simbólica (Kindermann 1988:229), la función simbólica de la evaluación sólo en raros casos puede encontrarse en su forma ideal, y más bien podemos entenderla como un continuum que va de su inutilidad hasta su utilización eficaz.

C. Evaluaciones y contexto político general

Las evaluaciones pueden, en el mejor de los casos, formular afirmaciones acerca de las relaciones entre las medidas estatales y los efectos que de ellas resultan en la sociedad. De hecho, su interpretación se lleva a cabo, generalmente, en un contexto político amplio. La política («politics») consiste en la lucha por el poder. En este marco, las concepciones políticas y los diversos sesgos ideológicos representan, para los partidos que se encuentran compitiendo, formas de generar sentido y coherencia a sus propuestas concretas. Tal como lo hacen las afirmaciones científicas, con frecuencia tales conceptos se articulan según una relación «si-entonces» (por ejemplo, «si se reduce el intervencionismo estatal, entonces mejorarán los índices macroeconómicos») comprendiendo líneas directrices que revisten la forma de relaciones causales a un nivel macro-social. Sin embargo, contrariamente a lo que ocurre con los resultados científicos, se basan en experiencias, suposiciones o creencias que no se explicitan. Es por ello que podemos afirmar que ahí donde las explicaciones presentadas por las evaluaciones de orientación científico-metodológica se detienen, empieza el espacio propio y legítimo de las orientaciones o sesgos ideológicos.

Generalmente, las evaluaciones logran resultados empíricos científicamente fundados sólo cuando se refieren a objetos muy delimitados. Así, la interpretación y (más aún) la transposición (generalización, validación externa) de los resultados de las evaluaciones se desarrolla normalmente recurriendo a los conceptos políticos de los que hablábamos en el párrafo precedente. Por ejemplo, si una evaluación concluye que la medida A no permitió alcanzar el crecimiento buscado de un nivel de X por ciento del indicador Z (lo que además en pocas ocasiones se enuncia de manera tan clara), entonces dos conclusiones diferentes pueden deducirse: abandonar la medida A, o bien intensificar la implementación de la misma. La utilización de los resultados de toda evaluación supone pues, en la mayoría de los casos, un *juicio de valor de carácter político*.

Capítulo 11

Las hipótesis de investigación y de trabajo

Este último capítulo se pretende hacer un resumen de las principales dimensiones de análisis expuestas hasta aquí. El objetivo es el poder identificar, en la realidad político-administrativa y social, los seis componentes o productos de una política pública (capítulos 7 al 10). Queremos aquí poner un énfasis muy particular en la complementariedad de los contenidos sustantivos e institucionales de dichos productos. Posteriormente, y en base a esta recapitulación sintética, presentaremos tres posibles «puertas de entrada» a la formulación de hipótesis de trabajo que deberían estar presentes durante el análisis empírico de los factores explicativos de los mencionados seis productos. Para ello, nos referiremos a la lógica del modelo analítico (capítulo 6), así como a los elementos de base (actores, recursos e instituciones) en los que hemos fundamentado la perspectiva de las políticas públicas aquí presentada. La cual, como ya hemos comentado, se inspira en el institucionalismo centrado en los actores (capítulos 2 al 5).

En este capítulo buscamos, por tanto, explicar los seis productos de una política pública en función de las estrategias de los actores públicos y privados, de los recursos que dichos actores movilizan para hacer valer sus intereses y derechos, y en base a los obstáculos y oportunidades derivados de las reglas institucionales, tanto generales como propias del ámbito estudiado. En este sentido, formularemos hipótesis acerca de los vínculos (causales) que potencialmente existen entre los productos de una política pública (variables a explicar) y los «juegos» de los actores que componen el triángulo de actores de la misma.

Nos parece también importante señalar que el modelo de análisis que aquí se propone puede aplicarse para describir, interpretar, explicar e, incluso, anticipar el contenido de una política pública. La tabla 9 evidencia la utilidad potencial del modelo para cada uno de esos niveles de análisis. Nos interesan, por tanto, la formulación de hipótesis de investigación y de trabajo que permitan la realización de una investigación empírica desde una perspectiva explicativa.

Tabla 9: Utilidad del modelo según el nivel y la finalidad de la investigación empírica

Perspectiva	Finalidad del análisis	Utilidad del modelo
Descriptiva	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Describir</i> (=determinar un fenómeno social en base a conceptos y variables) 	<ul style="list-style-type: none"> • Elementos operacionales para describir sistemáticamente los seis productos de una política pública (véase cap. 7 al 10) • Triángulo de base y tipologías de los recursos y de las reglas institucionales a fin de describir los principales actores y su estrategia de acción (véase cap. 3 al 5)
Analítica (Knowledge of public policy)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Comprender</i> (=interpretar vínculos entre actividades sociales) • <i>Explicar</i> (=demostrar relaciones causales entre hechos sociales) • <i>Anticipar</i> (formular hipótesis del tipo «sí, entonces» entre variables) 	<ul style="list-style-type: none"> • Postulados, hipótesis de investigación y de trabajo a fin de elaborar un diseño de investigación (comparativo, con variables de control) así como para comprender, explicar y predecir los vínculos entre actores, recursos y reglas institucionales por un lado, y el contenido sustancial e institucional de los productos de la política pública por el otro (véase capítulos 7.3, 8.3, 9.5 y 10.4)
Prescriptiva (Knowledge for public policy)	<ul style="list-style-type: none"> • Aconsejar (= formular recomendaciones prácticas para la gestión de las políticas públicas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejemplos de investigación realizada a fin de ilustrar la pertinencia del análisis de políticas públicas en materia de acompañamiento de reformas públicas (véase el conjunto del libro y los ejemplos manejados)

11.1. Las variables a explicar: Las dimensiones sustantivas e institucionales de los productos

La tabla 10 representa los seis productos que el analista puede identificar de manera clara a lo largo del ciclo de una política pública. Para ello será necesario utilizar una gran variedad de soportes materiales (por ejemplo, programas gubernamentales, legislaciones y reglamentaciones, informes anuales de los servicios administrativos, informes de evaluación, documentos informales de la administración y de grupos de interés, síntesis de procesos de consulta y de negociación, prensa escrita, sitios web, etc.) y de fuentes orales (por ejemplo, entrevistas con políticos, funcionarios y representantes de los grupos sociales; encuestas de opinión, etc.).

Más allá de la definición genérica de estos seis productos, la tabla 10 enumera, a título ilustrativo, las dimensiones operativas que precedentemente hemos abordado a fin de estudiar detalladamente los elementos constitutivos de las mismas. En este libro situamos dichas dimensiones en dos grandes categorías; las que

Tabla 10: Recapitulación de los elementos operacionales para el análisis de los seis productos de una política pública

Etapa de la política	Producto a explicar	Definición genérica del producto	Elementos operacionales para el análisis del producto	Contenido más bien institucional
Inclusión en la agenda política	Definición política del problema público (DP)	Mandato dirigido a las autoridades políticas para que formulen una política pública tendiente a resolver el problema público incluido en la agenda política (-> solicitud de intervención y bosquejo de una primera solución)	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de intensidad (severidad) • Perímetro (audiencia) • Grado de innovación 	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de urgencia, grado de presión social
Programación	Programa de actuación político administrativo (PPA)	Conjunto de normas legislativas y actos reglamentarios que determinan los elementos sustantivos y procedimentales de la política pública (establecimiento del contenido normativo y de la legitimación primaria)	<ul style="list-style-type: none"> • Concreción de los objetivos • Criterios evaluativos • Elementos operativos (o instrumentos de acción) 	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridades y recursos administrativos • Elementos procedimentales (incluyendo los judiciales)
Implementación	Acuerdo de actuación político administrativo (APA)	Conjunto estructurado de actores públicos y paraestatales a cargo de la implementación de la política pública (designación de las competencias de los actores, de la gestión intra e inter-organizacional y atribución general de recursos)	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad y tipo de actores • Contexto determinado por las otras políticas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Grados de coordinación horizontal y vertical • Grado de centralismo • Grado de politización • Grado de apertura
Evaluación	Planes de acción (PA) Actos de implementación (outputs)	Conjunto de decisiones de planificación que determinan las prioridades en el tiempo, el espacio y respecto a los grupos sociales para la implementación de la política pública (afectación específica de recursos para la producción puntual de los outputs)	<ul style="list-style-type: none"> • Explícitos (formales) vs. ausentes • Grado de discriminación (en el tiempo, el espacio y respecto a los grupos sociales) 	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de estructuración para las autoridades de implementación • Recursos vinculados vs no vinculados • Grado de apertura
		Conjunto de productos finales de los procesos político-administrativos destinados a los grupos-objetivo de la política pública (aplicación, ejecución)	<ul style="list-style-type: none"> • Perímetro (completos vs incompletos) • Coherencia sustancial, interna y externa 	<ul style="list-style-type: none"> • Contenido institucional • Intermediarios vs finales • Formales vs informales
	Enunciados evaluativos acerca de los efectos (impactos y outcomes)	Conjunto de juicios de valor acerca de los cambios de conducta generados en los grupos-objetivo (impactos) y acerca de la mejora en la situación de los beneficiarios finales (outcomes) (-> legitimación secundaria)	<ul style="list-style-type: none"> • Criterios de evaluación seleccionados • Recapitulativos vs normativos • Parciales vs globales 	<ul style="list-style-type: none"> • Científicos vs ideológicos • Ex ante, en proceso o ex post • Formales vs informales

corresponden al contenido *sustantivo* («¿cómo resolver el problema público?») y las que corresponden al contenido *institucional* («¿qué actores, con qué recursos y conforme a qué reglas del juego participan en la solución del problema público?») de un producto determinado.

A pesar de que la frontera entre los elementos sustantivos e institucionales en algunos casos es borrosa (incluso arbitraria), resulta indispensable considerar simultáneamente y ponderar ambas categorías del contenido de un producto en la realización de estudios empíricos. La calidad de una política pública depende del grado de diferenciación de sus elementos sustantivos e institucionales y, aún más, de la coherencia —o por lo menos de la coordinación negativa— entre estos. En la medida en la que una acción estatal pretende ser altamente eficaz (es decir, alcanzar los objetivos *sustantivos* declarados) y, hasta cierto punto, previsible y duradera (lo que implica estabilización *institucional* de las relaciones de intercambio entre los actores implicados), cada uno de los seis productos deberá progresivamente concretar las hipótesis causal y de intervención de su «modelo causal» (¿qué hacer para resolver el problema público?) así como las tareas, competencias e, incluso, recursos de los actores que constituyen su «red de acción pública» (¿quién participa en la solución del problema público, conforme a qué reglas vigentes, tanto generales como específicas)

Como ya explicábamos en la introducción a la Parte III (capítulo 6), el observador debe estar en posibilidad de constatar, a lo largo de las etapas de una política pública, una concreción de la «sustancia» (contenidos) de la política, así como la consolidación de la red de actores implicados, la constitución de un verdadero «capital institucional» (entramado de actores) formado por reglas específicas y la explotación (iterativa) de todo el «abanico de recursos» disponibles.

Esta argumentación acerca de la complementariedad necesaria entre los elementos sustantivos e institucionales de una política pública creemos que es importante ya que:

- Desde la óptica *normativa*, la legitimidad denominada primaria (es decir, la que procede de los procesos decisorios democráticos a través de los inputs del sistema representativo) y la legitimidad denominada secundaria (es decir, la que se deriva de la calidad y eficacia de las prestaciones públicas, de los actos de implementación y de los efectos) de las acciones públicas dependen de factores institucionales y sustantivos. Estas dos categorías de legitimidad se fundan en las modalidades procedimentales de coproducción de la política pública a través de los actores sociales (por ejemplo, procesos de consulta transparentes y abiertos, delegación de la implementación a organizaciones paraestatales, igualdad de trato a todos los grupos-objetivo, publicación de los informes generados por las evaluaciones, etc.) y en la capacidad real de los actores públicos para resolver problemas concretos (por ejemplo, consenso político acerca de los objetivos colectivos a alcanzar, discriminaciones inherentes a los planes de acción conforme a la presión objetiva del problema, medición ade-

cuada de los impactos y de los outcomes, etc.). Desde esta óptica, el analista debe estar atento a los factores sustantivos e institucionales que, en conjunto, dan lugar a la doble legitimación de las políticas públicas.

- Desde una óptica *empírico-analítica*, constatamos que los actores públicos y privados, por lo general, comprenden muy bien los diversos elementos relevantes que implican tanto los contenidos sustantivos como institucionales de una política pública. Por consiguiente, elaboran estrategias de acción que buscan de manera conjunta influenciar los objetivos y los instrumentos de intervención (por ejemplo, juegos indirectos sobre los elementos más externos del programa de actuación –PPA- y sobre el acuerdo existente para llevarlo a la práctica –APA) de la política en cuestión. También a este nivel resulta esencial combinar los análisis sustantivo e institucional a fin de apreciar la riqueza y complejidad del juego de los actores, de sus interacciones y, por último, de su influencia sobre la evolución gradual de los productos de una política pública.

Al adoptar una óptica empírico-analítica, nuestra recomendación es que, durante la realización de estudios empíricos, se pase revista al conjunto de las dimensiones operacionales que recapitula la tabla 10. En cierto modo, ésta puede servir como una especie de «check-list» sistemático. La aplicación de este esquema analítico deberá facilitar el convertir en operativa la variable dependiente en las investigaciones de campo.

Por otra parte, deben identificarse las variables independientes para explicar las modificaciones, en el tiempo y en el espacio, de las observaciones empíricas seleccionadas. Con este objetivo discutimos, en los párrafos siguientes, los diferentes «juegos» de los actores en tanto que fuente de explicaciones potenciales de los contenidos sustantivos e institucionales de los productos de una política pública.

11.2. Las variables explicativas: el juego de los actores, los recursos y las reglas institucionales

En nuestra introducción al tema de los actores de una política pública (capítulo 3), identificamos un «triángulo de base» compuesto por las autoridades político-administrativas (actores públicos), grupos-objetivo y beneficiarios finales, a los que en ocasiones se agregan grupos terciarios (beneficiario versus afectados). Siguiendo la lógica general del modelo, las conductas estratégicas de dichos actores –los cuales, en un contexto institucional cambiante, movilizan diversos recursos a fin de hacer prevalecer sus valores, intereses y derechos— permiten explicar parcialmente los contenidos de los seis productos de una política pública. Recordemos que nuestra perspectiva teórica reposa en dos postulados (capítulo 6):

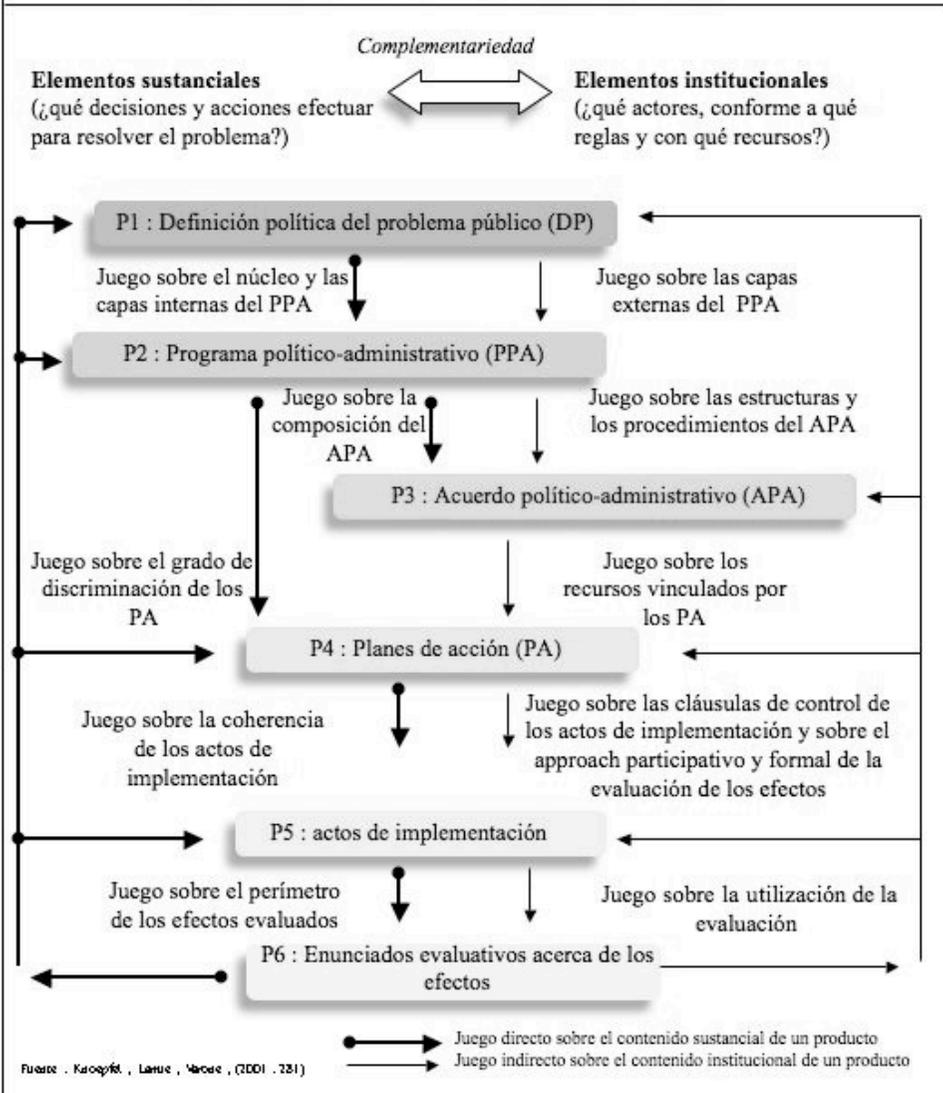
- *Postulado 1:* Los resultados sustantivos e institucionales de una etapa (por ejemplo el PPA y el APA) influyen directamente los de las etapas subsecuentes (por ejemplo, los PA o planes de acción, y los actos formales de implementación).
- *Postulado 2:* Los actores de la política pública recurren, durante cada una de las etapas, a (nuevas) reglas institucionales y a (nuevas) combinaciones de recursos para influir sobre los resultados de la etapa en cuestión.

El primero de estos postulados afirma que para garantizar a la política pública un cierto grado de eficacia, de continuidad y de previsibilidad, los actores implicados formulan productos que de alguna manera limiten el «abanico de opciones» para las etapas posteriores. El contenido sustantivo e institucional de un producto se ve así directamente influenciado por las decisiones tomadas y las acciones efectuadas durante las etapas precedentes de la misma política pública.

El segundo postulado limita, sin embargo, el alcance del primero dado que algunos actores buscan, de manera intencional, ajustar, modificar o, incluso, anular lo que ya se había realizado, predefinido o decidido para los productos precedentes (en muchos casos dado que no están del todo satisfechos con los equilibrios alcanzados). Ninguna acción pública es lineal o determina totalmente las conductas individuales y colectivas. En consecuencia, el contenido sustantivo e institucional de un producto siempre puede ser influenciado o modificado a través de cambios en el marco institucional, en los recursos, en la constelación y «juegos» de los actores directamente involucrados en la etapa en cuestión.

La gráfica 22, tomando en cuenta estos dos postulados, identifica algunos vínculos posibles entre los productos y las estrategias de los actores. Dicho esquema integra los argumentos de nuestra discusión precedente acerca de la dualidad del contenido que caracteriza todos los productos de una política pública. En ese cuadro ubicamos cada uno de los seis productos conforme al peso relativo (definido en función de nuestros análisis empíricos previos) de sus elementos sustantivos e institucionales. Esta gráfica sugiere también que los actores desarrollan diversos juegos, alternativos o complementarios, para influenciar esta doble dimensión de los productos. Concretamente, nosotros proponemos calificar como «juegos directos» los que impactan sobre el contenido sustantivo y como «juegos indirectos», aquellos que se realizan sobre el contenido institucional de un producto (véase capítulo 6). El calificativo indirecto significa también que las estrategias de algunos actores no se concentran exclusivamente en el producto que será definido inmediatamente (es decir, el que se define en la etapa inmediata subsiguiente) sino que, al jugar sobre los elementos institucionales, anticipan posiciones en los juegos sobre los productos posteriores (por ejemplo, juegos sobre los elementos procedimentales del PPA a fin de garantizarse un derecho a interponer un recurso durante la producción de los actos formales de implementación o una posición privilegiada durante la evaluación).

Juegos directos e indirectos de los actores en función del contenido sustancial e institucional de los productos de una política pública



La presentación de los «juegos» de los actores que hacemos en la gráfica 22 no pretende ser exhaustiva, nuestro objetivo consiste en ilustrar la forma en la que los mismos se integran a la lógica analítica de nuestro modelo.

Ejemplos de juegos directos e indirectos

NEXOS ENTRE LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA (DP) Y EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

- juego directo sobre el núcleo y las capas internas del PPA: en materia de legislación acerca de la lucha contra la contaminación atmosférica, los beneficiarios finales (por ejemplo, los vecinos de una industria contaminante) buscan fijar objetivos y criterios evaluativos claros (por ejemplo, alcanzar, en 1985, el nivel de calidad del aire vigente en el año de 1960) así como instrumentos creadores de obligaciones (por ejemplo, valores límites de emisiones) a fin de garantizar la eficacia de la política pública.
- juego indirecto sobre las capas externas del PPA: en materia de construcciones militares (por ejemplo campos de tiro), los grupos ambientalistas (por ejemplo, pro natura o WWF), quienes de facto se encuentran imposibilitados para influenciar de manera directa la definición de los objetivos de defensa nacional en lo referente a la legislación en esta materia, pueden intentar obtener una habilitación formal para (en su caso) anteponer un recurso contra un proyecto en particular.

NEXOS ENTRE EL PPA Y EL APA

- juego directo sobre la composición del APA: en materia de legislación referente a subvenciones directas, los grupos-objetivo (agricultores) intentan designar como único responsable administrativo de la concesión de tales subvenciones a una unidad administrativa con la que mantienen relaciones privilegiadas y evitar que esta responsabilidad recaiga en otra unidad administrativa que, debido a tener otros objetivos (potencialmente) alternativos, pueda oponerse a sus intereses particulares a corto plazo (por ejemplo, un servicio administrativo más vinculado a temas ambientales)
- juego indirecto sobre las estructuras y los procedimientos del APA: en materia de legislación referente a los permisos de construcción, el servicio administrativo históricamente dominante (por ejemplo, la oficina urbanística) busca mantener su posición central respecto a los otros servicios a los que (potencialmente) también incumbe la materia (por ejemplo el servicio de energía, el de control de las aguas, ...) influenciando las modalidades de coordinación interna (por ejemplo limitando la participación de los otros servicios a una función puramente consultiva) para la gestión de expedientes.

NEXOS ENTRE EL PPA, EL APA Y EL PA

- juego indirecto sobre el grado de discriminación de los PA: en materia de legislación acerca de la lucha contra el desempleo, la administración a cargo de las medidas de formación profesional y de empleo (por ejemplo los servicios de empleo) puede tratar, sobre todo si sus recursos son limitados, reservar en el interior de los planes de acción un acceso prioritario a sus prestaciones a determinado tipo de desempleado (por ejemplo jóvenes calificados) en detrimento de otro (por ejemplo personas de mayor edad y no calificadas).
- juego indirecto sobre los recursos comprometidos a través del PA: en materia de legislación destinada a impulsar la economía, los grupos-objetivo (empresas que crean o que mantienen puestos de trabajo) a quienes se destinan las subvenciones intentan fijar plazos cortos en los PA, a fin de disfrutar en el menor tiempo posible de la partida presupuestaria prevista para aprovechar mejor la coyuntura económica.

NEXOS ENTRE PA Y ACTOS DE IMPLEMENTACIÓN (OUTPUTS)

- juego directo sobre la coherencia de los actos: en materia de protección de los cauces de agua, los grupos-objetivo (por ejemplo, las empresas productoras de electricidad) a quienes se impone el respeto de niveles mínimos de agua en el cauce, buscan en algunos casos que los outputs (por ejemplo la obligación de reducir el consumo de agua en un plazo determinado) contengan también un criterio de compensación financiera (por ejemplo, ayuda para sanear una presa) a fin de reducir los costes de los trabajos que se verán obligados a efectuar como consecuencia de la medida, así como las inversiones denominadas no amortizables (debidamente al descenso en los niveles de venta de hidroelectricidad).
- juego indirecto sobre las cláusulas de control de los actos de implementación: en materia de promoción económica de las pequeñas y medianas empresas, el servicio administrativo correspondiente (por ejemplo el servicio de promoción económica) antepone como condición al otorgamiento de una exención fiscal (output) la obligación, por parte de quienes se benefician de esta medida, de probar, al final de cada ejercicio contable, que los empleos que se subvencionan efectivamente se han creado o mantenido.

NEXOS ENTRE LOS ACTOS DE IMPLEMENTACIÓN (OUTPUTS) Y LOS ENUNCIADOS EVALUATIVOS (ACERCA DE LOS IMPACTOS Y DE LOS OUTCOMES)

- juego directo sobre el perímetro de los efectos: en materia de promoción del ahorro de energía y del uso de energías renovables, la agencia de la

energía intenta que las evaluaciones no se restrinjan a los resultados energéticos y ambientales (por ejemplo reducción de los KWh utilizados y de las emisiones contaminantes), sino que incluyan también los efectos secundarios tales como la creación o mantenimiento de empleos (por ejemplo los puestos de trabajo vinculados a la eco-industria).

- juego indirecto sobre el approach participativo y formal de la evaluación: en materia de compensaciones ecológicas y financieras otorgadas a los agricultores «bio», los beneficiarios finales (por ejemplo los representantes de las asociaciones ecologistas) a quienes se excluye de la implementación (por ejemplo al no otorgarles el derecho a anteponer un recurso contra la atribución infundada de una subvención a un agricultor no «bio») intentan participar formalmente en la evaluación de los resultados de esta política (por ejemplo, a través de la inclusión del aumento visible de la biodiversidad en las tierras agrícolas como criterio de evaluación) a fin de poder influir directamente en la evaluación de la eficacia de la política pública en cuestión.

Todos los estudios empíricos de políticas públicas coinciden en demostrar que coexisten múltiples «juegos» de actores, que influyen de manera más o menos importante sobre los contenidos de los seis productos. No podemos mencionar aquí la totalidad de los «juegos» potenciales, pero pretendemos ir más allá de una perspectiva descriptiva al formular algunas hipótesis de investigación acerca de estos juegos a los que definimos como una de las variables-clave para explicar los productos de una política pública.

11.3. Hipótesis para estudios de carácter empírico

A fin de formalizar los vínculos entre las variables a explicar y las variables explicativas de nuestro modelo y, sobre todo, con el objetivo de facilitar su aplicación en un estudio empírico, formularemos a continuación algunas hipótesis. Distinguiremos tres *hipótesis de investigación* (generales y abstractas y en consecuencia aplicables a todas las políticas públicas) y múltiples *hipótesis de trabajo* (particulares y concretas, aplicables en consecuencia a una política pública determinada). Al iniciar una investigación de campo cada uno podrá, en base a estos elementos y a las preguntas de investigación y del campo empírico, establecer sus propias hipótesis de trabajo.

11.3.1. HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

Las tres hipótesis de investigación formalizan los vínculos (causales) potencialmente existentes entre el contenido de un producto, la movilización que los

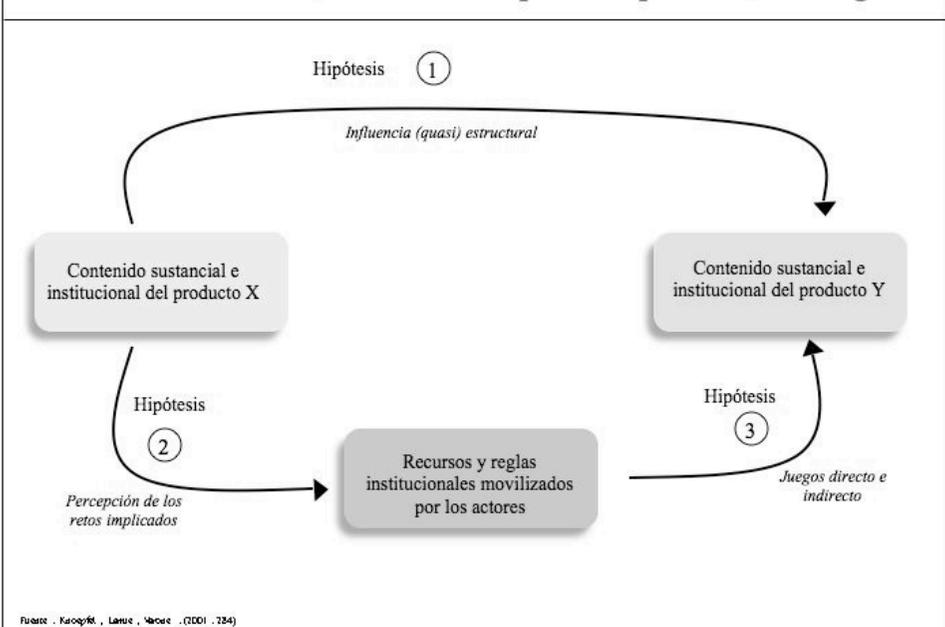
actores involucrados hagan de recursos y de reglas institucionales, y el contenido de los productos subsiguientes de la política pública en cuestión. Dichas hipótesis precisan y concretan los dos postulados previamente enunciados. Al mismo tiempo, sirven como esquema general para la formulación de hipótesis de trabajo, a presentar posteriormente.

Siguiendo la perspectiva epistemológica de Lakatos (1970), consideramos los dos postulados y las tres hipótesis de investigación, que aquí presentamos y discutimos, como el «núcleo» de nuestro modelo. De alguna manera, las hipótesis de trabajo representan el «cinturón de seguridad», vinculando teoría y análisis empírico. La gráfica 23 resume la cadena causal en las que las hipótesis de investigación se basan.

Como vemos, las tres «puertas de entrada», complementarias entre sí, permiten cubrir, con la ayuda de hipótesis de investigación, el conjunto de relaciones causales del modelo de análisis.

En primer lugar postulamos que existe un vínculo *quasi* estructural (o funcional) entre el contenido, sustantivo e institucional de un producto y el de los productos subsiguientes de la política pública. Esta hipótesis concreta el postulado 1 y amplía su alcance ya que, en el interior de una misma etapa (por ejemplo la implementación), el producto X adoptado anteriormente (por ejemplo el PA) influencia directamente el producto Y siguiente (por ejemplo los outputs). Formulada en términos generales, la *hipótesis de investigación 1* propone que «*si el producto X presenta determinado contenido sustantivo e institucional, entonces los productos Y subsiguientes presentarán (a condiciones no cambiantes) ese determinado contenido sustantivo e institucional (H I)*».

Concatenaciones causales formalizadas por las hipótesis de investigación



De entrada, esta hipótesis parece mecánica y excesivamente «normativa» dado que sustrae de la explicación todo rol proactivo de los actores. Sin embargo, debe más bien verse como una predicción de las tendencias generales de la evolución progresiva de las políticas públicas; tendencias que, a su vez, dependen de la constelación de actores y de las estrategias de acción frecuentemente observables en la realidad político-administrativa (y en los estudios empíricos anteriores).

El criterio *ceteris paribus* (condiciones no cambiantes) incluido en esta hipótesis implica suponer que el juego de los actores no acostumbra a conducir, en situaciones específicas, a cambios fundamentales de un producto al otro de la política pública. Por el contrario, sugiere que el desarrollo de políticas públicas diferentes presenta ciertas similitudes, al menos bajo ciertas condiciones independientes del juego de los actores (variaciones de situaciones y variables estructurales idénticas). Si, por el contrario, esta primera hipótesis de investigación no se confirma, entonces el analista debe observar con más detalle las dos hipótesis siguientes, las cuales, por su parte, concretan el postulado 2 del modelo.

En segundo lugar, postulamos que existe un vínculo causal entre el contenido sustantivo e institucional del producto X tal como lo perciben los actores implicados y sus (no) acciones durante la formulación del producto Y siguiente. El que un actor adopte o no una (nueva) estrategia de acción depende de la percepción que dicho actor tiene de los retos que implica el contenido del producto X. Según que la orientación sustantiva que el producto X da a la política sea más o menos clara y definitiva, y según la amplitud del margen de maniobra institucional que dicho producto otorga, un actor se verá más o menos incitado a movilizar (nuevos) recursos y reglas institucionales durante la formulación del producto Y.

Nos servimos del término «reto» tanto en referencia al hecho de que un actor puede perder o ganar (es decir, salvaguardar sus intereses sustantivos e institucionales), como para identificar lo que él mismo pone en juego (recursos y reglas institucionales movilizados). Formalmente, *la hipótesis de investigación II* supone que «*si el contenido del producto X se percibe por tal actor como no favorable a sus intereses, entonces dicho actor va a, ceteris paribus, movilizar tal(es) recurso(s) y tal(es) regla(s) institucional(es) para tratar de reorientar el contenido del producto Y siguiente (H II)*»

Por regla general, la importancia del reto disminuye conforme se avanza en las etapas de una política pública, ello debido a que los productos de las mismas reducen sucesivamente las opciones sustantivas y fijan progresivamente las reglas institucionales específicas a la política pública. Sin embargo, algunos (nuevos) actores pueden ocasionalmente reabrir considerablemente la perspectiva (por ejemplo al recurrir a reglas institucionales generales) y así redefinir de manera fundamental los retos que implica la política pública en cuestión (como ha ido pasando en diversas políticas últimamente, con el caso bien conocido de la política del agua).

La condición *ceteris paribus* que introducimos en esta segunda hipótesis indica, por un lado, que un actor moviliza determinados recursos y reglas insti-

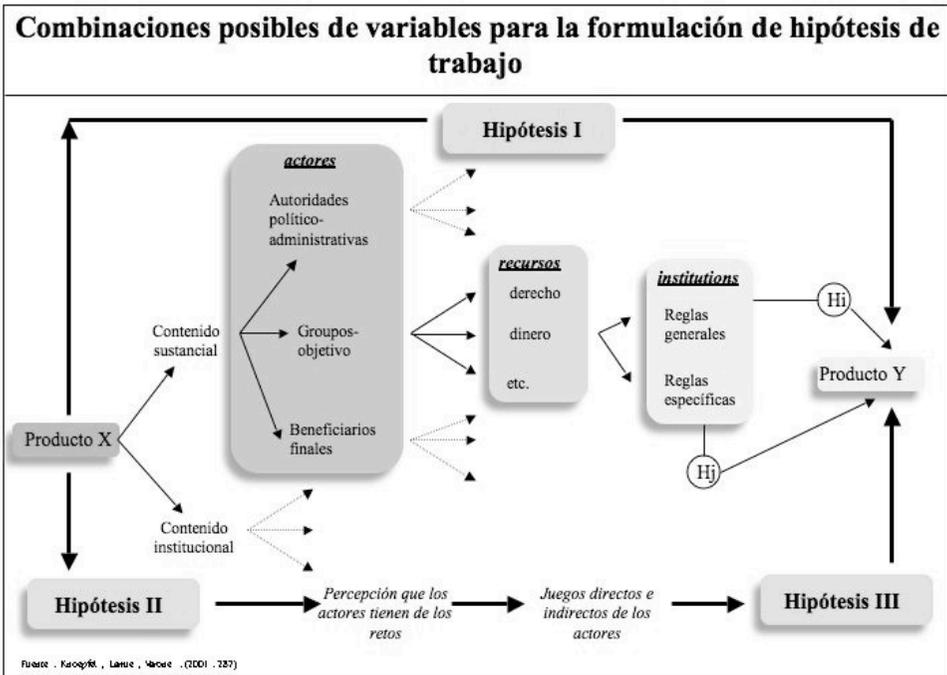
tucionales al considerar los otros (potencialmente también explotables, incluso por parte de los otros actores) como constantes. Por otro lado, dicho criterio también significa que un actor elabora su estrategia de acción a fin de modificar determinado elemento sustancial o institucional, sin por ello desear forzosamente modificar los otros elementos (definidos, pues, como constantes) del contenido de un producto.

En tercer lugar, postulamos que existe un vínculo entre los juegos de los actores y el contenido del producto en cuestión. Mientras que la segunda hipótesis se concentra en los retos que genera la política pública (¿por qué jugar? ¿qué recursos y reglas se utilizan en el juego?), *la hipótesis de investigación III* trata de los tipos de juegos, directo e indirecto (¿qué estrategia de juego?), así como de su influencia sobre el contenido, sustancial e institucional, del producto. Su enunciado general es el siguiente: «*Si tal actor juega tal(es) juego(s) directo y/o indirecto, entonces el producto Y presentará, ceteris paribus, tal contenido sustancial e institucional (HIII)*»

Los ejemplos de juegos directos e indirectos que ya hemos presentado (capítulo 11.2) ilustran el alcance de esta tercera hipótesis de investigación. Sin embargo, debemos subrayar que el criterio *ceteris paribus* en esta hipótesis se refiere a que un actor se concentra en una estrategia de acción particular con el fin de modificar un elemento definido del contenido del producto. No necesariamente intenta combinar la totalidad de juegos posibles (sobre todo debido al alto costo en recursos que ello significa) para modificar todos los elementos de un producto. Los contenidos sustantivo y /o institucional del producto Y a los que no se destina el juego de un actor se consideran, pues, como constantes.

Teóricamente, podemos aplicar estas tres hipótesis de investigación para identificar todos los vínculos existentes entre el contenido sustancial e institucional de los seis productos de una política pública, las tres categorías principales de actores que pueden jugar de manera directa o indirecta, los diez tipos de recursos que pueden movilizarse, y el conjunto de reglas institucionales, generales (propias al régimen democrático) y específicas (al ámbito estudiado). Evidentemente, el cruzar sistemáticamente todas estas variables conduce a una batería incontrolable de hipótesis de trabajo (véase la Gráfica 24 acerca de la arborescencia de combinaciones de variables posibles).

La hipótesis que aquí se presenta es la siguiente: El actor «grupo-objetivo» percibe el contenido sustancial de un producto X como un reto suficientemente importante para luchar por su modificación. Bajo tales condiciones, movilizará el *recurso monetario* (su dinero) y, si lo que desea influenciar es el contenido sustantivo del producto Y, se valdrá de una *regla institucional general* (lo cual implica un juego directo; por ejemplo, si el producto Y es un PPA, la regla institucional a movilizar será, en el caso de Suiza, la posibilidad de convocar un referéndum; en el caso de Francia o España, podría valerse de un examen de constitucionalidad a través de la presentación de la solicitud correspondiente ante los órganos que se ocupan del control de constitucionalidad en cada país). En cambio, cuando el actor pretende influenciar el contenido institucional del pro-



ducto Y, se valdrá de una *regla institucional específica* (tratándose así de un juego indirecto; si el producto Y es, por ejemplo, un PPA, el actor podría invocar la violación de reglas –formales o informales– propias al ámbito en cuestión, tales como la obligación de escuchar la opinión de los medios involucrados) a fin de obtener determinado resultado previsto a nivel del producto Y.

Sin declinar la totalidad de las combinaciones posibles de variables a explicar y explicativas, en los párrafos siguientes proponemos algunas hipótesis de trabajo ya probadas en estudios empíricos. A título de ejemplo discutiremos algunas combinaciones específicas, sin por ello prejuzgar su pertinencia explicativa para el conjunto de productos de todas las políticas públicas.

11.3.2. HIPÓTESIS DE TRABAJO

Las hipótesis de trabajo que a continuación discutiremos corresponden a cada uno de los caminos presentados en la gráfica 24. Como resulta lógico, derivan de las tres hipótesis de investigación que sugeríamos antes. Para evitar redundancias, en la parte consagrada a los nexos causales entre la percepción de los retos y los recursos y reglas institucionales movilizados, nos concentraremos en los grupos-objetivo (hipótesis II, 1 ss.), mientras que en la parte referente a las hipótesis de trabajo acerca de los juegos directos e indirectos (III, 1ss.) nos concentraremos en los actores públicos. Simultáneamente abordaremos la totalidad de los productos. Las bases empíricas de las hipótesis se constituyen ya sea a tra-

vés de observaciones de los actores (bases relativamente frágiles), o bien a través de estudios sistemáticos (preferibles).

a) *Hipótesis de trabajo acerca del contenido de los productos (sin intervenciones decisivas por parte de los actores según la hipótesis I)*

- Hipótesis I.1: Si la definición política de un problema público (*DP*) presenta un alto grado de complejidad (*DP* multicausal), entonces los objetivos del PPA son poco claros y los instrumentos serán de tipo incitativo o persuasivo. Este es por ejemplo el caso de la lucha contra el desempleo (ello debido a que los factores individuales de quienes solicitan empleo, así como elementos macroeconómicos, coyunturales y estructurales, tienen un rol determinante para la existencia del problema).
- Hipótesis I.2: Si los objetivos del programa político administrativo (*PPA*) son claros, los instrumentos de intervención de carácter regulador y la definición de los grupos-objetivo (los cuales también figuran en el PPA) precisa, entonces el APA de implementación es de carácter abierto (hacia los grupos-objetivo). Por ejemplo, con frecuencia constatamos una proporcionalidad empírica inversa entre el grado de intervencionismo del PPA (limitación de los derechos y libertades de los grupos-objetivo) y el grado de apertura del APA respecto a los mismos (cuanta más severa es la intervención prevista, más elevada es la implicación procedimental de los grupos-objetivo).
- Hipótesis I.3: Si el APA de implementación está muy parcelado (fuerte fragmentación), entonces el grado de discriminación de los Planes de acción (*PA*) regionales es elevado y los perímetros de los actos de implementación (*outputs*) tendrán resultados distintos por las relaciones de fuerza existentes entre los actores regionales o locales presentes. Por ejemplo, la descentralización de la implementación de las políticas con incidencias socio-espaciales puede reforzar las desigualdades sociales en el ámbito de las políticas de moderación de la circulación viaria (Terribilini 1999).
- Hipótesis I.4: Si los *PA* presentan un alto grado de discriminación, entonces los actos de implementación son formales y completos. Tal es el caso del postulado central de los contratos de prestación negociados en el marco de las experiencias de la Nueva Gestión Pública (producción más puntual y control más simple de los actos de implementación en función de las prioridades estipuladas en los *PA*).
- Hipótesis I.5: Si los *outputs* carecen de una cláusula de control formal, entonces los enunciados evaluativos son informales e ideológicos. En

este caso, a los enunciados evaluativos les hace falta una base empírica sólida, por lo que se llevan a cabo sin inventariar de manera sistemática los actos de implementación o los efectos reales (impactos y outcomes). Podemos constatar una situación de este tipo en el caso de la política de asilo en Suiza o de inmigración en España; en el marco de dichas políticas, el debate acerca de los efectos de las medidas se encuentra a menudo dissociado de las cifras reales respecto al número de solicitudes o regularizaciones, el número de permisos acordados, el número de delitos cometidos por quienes solicitan asilo y/o por extranjeros, etc. (Frossard y Hagemann 2000).

- Hipótesis I.6: Si los *enunciados evaluativos* son oficiales, científicos y formativos, entonces la (nueva) definición del problema presenta un grado de complejidad más elevado y un perímetro más amplio. Generalmente, las políticas públicas sectoriales tienden a complicarse de un ciclo a otro, sobre todo si las evaluaciones solicitadas incorporan pruebas claras de la necesidad de designar grupos-objetivo suplementarios. Ejemplos de ello son la complicación progresiva de la política de lucha contra la drogadicción, de la política de protección de los caudales de agua mínimos, etc.

b) Hipótesis de trabajo acerca de la percepción de los retos y los recursos y reglas institucionales movilizados (por ejemplo por parte de los grupos-objetivo) (hipótesis II)

- Hipótesis II.1: Si en lo referente a la definición del problema (DP) se designa a un grupo social como único responsable del mismo, entonces dicho grupo movilizará, entre otros, los recursos «información» y «apoyo político» así como la regla institucional «procedimiento de consulta» para que los instrumentos de intervención del PPA tengan un bajo nivel de coerción y/ o se destinen a otros grupos-objetivo. Por ejemplo, si las industrias son los únicos actores a los que se designa como contaminadores del aire, estos buscarán compartir la responsabilidad de la contaminación con los artesanos, los hogares, los automovilistas e, incluso, con los agricultores; esperando que, a través de ello, las medidas sanitarias que se les impondrán acabarán resultando menos coercitivas.
- Hipótesis II.2: Si se destinan a un grupo-objetivo instrumentos incitativos a nivel del PPA, dicho grupo moviliza, entre otros, los recursos «organización» y «personal» así como la regla institucional «principio de subsidiariedad» para asegurarse de tener un lugar privilegiado —por ejemplo, en tanto que administración paraestatal— en el APA de implementación. Este fenómeno puede observarse, por ejemplo, en la política agrícola en la que las organizaciones campesinas prefieren hacerse cargo

ellas mismas de la implementación de las cuotas límite a la producción láctea.

- Hipótesis II.3: Si los grupos-objetivo enfrentan APA abiertos y muy fragmentados verticalmente, entonces movilizan, entre otros, los recursos «información» y «tiempo», así como la regla institucional «federalismo de ejecución» para que (las discriminaciones inherentes a) los PPA tomen en cuenta los particularismos locales. Los ejemplos de instrumentación de las políticas federales (o centrales) por parte de los cantones, comunidades autónomas (o por parte de las autoridades locales) son múltiples tanto en Suiza como en Francia o España.
- Hipótesis II.4: Si un grupo-objetivo no forma parte de los grupos designados por los PA en tanto que receptores privilegiados de las prestaciones administrativas, entonces moviliza, entre otros, los recursos «confianza» y «derecho» así como las reglas institucionales referentes a la «igualdad de trato» a fin de beneficiarse también de outputs más favorables. Por ejemplo, los vecinos de los aeropuertos que no pueden gozar (dado que se encuentran por debajo de los valores límites de decibelios aceptables) de los apoyos financieros que el Estado otorga para aislar las ventanas, ejercerán una serie de presiones para poder acceder de todas formas a la ayuda pública.
- Hipótesis II.5: Si los grupos-objetivo constatan que los outputs de diversas políticas públicas son incoherentes y carecen de una cláusula de control, entonces movilizan, entre otros, los recursos «información» y «dinero», así como la regla institucional «libertad de expresión» a fin de financiar una evaluación independiente que analice especialmente la efectividad y la eficacia de la política pública. Los empresarios, por ejemplo, pueden financiar un estudio para demostrar que las cotizaciones (outputs) para la seguridad social tienen efectos negativos sobre el mantenimiento o la creación de empleos en un región específica.
- Hipótesis II.6: Si un enunciado evaluativo de carácter científico demuestra que los cambios de conducta de los grupos-objetivo no conducen a una solución o mejora del problema colectivo, los grupos-objetivo pueden movilizar, entre otros, los recursos «información», «organización» y «dinero», así como la regla institucional «derecho de iniciativa legislativa» a fin de incluir en la agenda política una nueva (hipótesis causal en la) DP. Por ejemplo, si las asociaciones de automovilistas constatan que, a pesar de las reducciones de velocidad en las carreteras, la calidad del aire no mejora, entonces se esforzarán por lograr la designación de otros actores (por ejemplo, las industrias) como responsables.

c) *Hipótesis de trabajo acerca de los juegos directos e indirectos (por ejemplo por parte de las autoridades político-administrativas) (hipótesis III)*

- Hipótesis III.1: Si un servicio administrativo se apropia de manera prácticamente exclusiva de la *definición (sustantiva) de un (nuevo) problema público* (juego directo), entonces los objetivos del PPA se definirán según los términos tradicionales de la política pública de la que este servicio ya tiene a su cargo. Este es el caso de la evolución de la política de lucha contra la droga: represión (por parte de la policía), medidas de tipo social (por parte de los servicios de asuntos sociales), medicación (por parte de los servicios de salud).
- Hipótesis III.2: Si un servicio administrativo central se concentra en reforzar el alcance sustantivo de un *PPA* (juego directo), entonces sus elementos evaluativos (técnicos) están claramente definidos. Para evitar debates políticos acerca de la definición de los objetivos propiamente dichos de un PPA, un servicio administrativo buscará reforzar el alcance de la política fijando claramente la influencia que los datos técnicos tienen sobre la apreciación final de los efectos (por ejemplo, reducción en un X% de los nitratos presentes en los acuíferos subterráneos).
- Hipótesis III.3: Si un servicio administrativo central desea evitar conflictos con los actores locales, tanto públicos como privados (juego indirecto), entonces el *APA* estará fuertemente parcelado (frágil coordinación vertical) y tendrá un carácter abierto. Ejemplo de ello es la descentralización de competencias para la implementación (de las prescripciones ambientales), a fin de evitar conflictos (previsibles desde la formulación del PPA).
- Hipótesis III.4: Si un servicio administrativo busca ampliar sus propios márgenes de apreciación y de maniobra para la aplicación del PPA (juego indirecto), entonces el *PA* será poco discriminatorio y los recursos (por ejemplo financieros y humanos) no estarán vinculados. Esta es la estrategia «típica» de los servicios administrativos que intentan aumentar su margen discrecional en vez de limitarse a ejecutar técnicamente y en base a prioridades claras los *PA*.
- Hipótesis III.5: Si un servicio administrativo desea garantizar la legalidad y la influencia de sus prestaciones (juego directo), entonces se agrega una cláusula de control a los actos *de implementación*. Ejemplo de ello es la estrategia de control de la conducta de los grupos-objetivo que se agrega a las prestaciones financieras acordadas por el Estado (por ejemplo, control sobre cualquier tipo de subvención).

- Hipótesis III.6: Si un servicio administrativo pretende revalorizar su política y conseguir recursos suplementarios (juego indirecto), entonces difunde ampliamente los *enunciados evaluativos* de un informe oficial. Tal es el caso de una evaluación que se solicita para demostrar que la política va en el sentido correcto (validez empírica del modelo causal) pero que faltan recursos a la administración para mejorar la eficacia de la misma (por ejemplo, evaluación cuantitativa de los costes del tabaquismo a fin de legitimar un aumento de los recursos financieros de los servicios a cargo de su prevención).

En conclusión, recordemos que estas hipótesis de trabajo se formularon únicamente a título de ejemplo. En cada análisis, por tanto, se está lógicamente en libertad de precisarlas o formular otras distintas. Además, por razones de espacio, no nos hemos dedicado a desarrollar las hipótesis de investigación II y III, que de hecho podrían proponerse de manera similar a lo que ya hemos hecho⁷⁶.

⁷⁶. En su totalidad, para un estudio complejo de un ciclo de política pública, podrían formularse 84 hipótesis de trabajo, es decir, dos para cada una de las 42 posibilidades teóricas siguientes (apuestas institucionales/ sustantivas)

6 hipótesis del grupo I (presentadas aquí)

18 (=6X3) hipótesis del grupo II, es decir, una para cada uno de los tres actores principales y las seis categorías de productos (aquí sólo presentamos una muestra para los seis productos desde el punto de vista de los grupos-objetivo)

18(=6X3) hipótesis del grupo III, es decir, una para cada uno de los tres actores principales y las seis categorías de productos (aquí sólo presentamos una muestra para los seis productos desde la perspectiva de los actores públicos).

