

CONSIDERACIONS POLÍTICO-ADMINISTRATIVES SOBRE LA POSADA EN PRÀCTICA DE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES

Joan Subirats

Professor titular de la Facultat de Ciències Polítiques
de la Universitat Autònoma de Barcelona

1. Introducció

Si abordem l'estudi de la posada en pràctica de les polítiques públiques (o implementació, si acceptem aquest anglicisme), la primera cosa que podem constatar és com n'és, de recent, la seva aparició en la literatura especialitzada. Com ha destacat un autor britànic, Gunn (Gunn, 1978), semblava que abans els especialistes s'havien obsessionat amb la formulació de les polítiques i n'havien deixat els «detalls pràctics» als administradors. Sens dubte podríem trobar alguns precedents d'estudis sobre l'eficàcia i la valoració de determinades actuacions públiques i potser l'exemple més citat és el treball de Selznik sobre la Tennessee Valley Authority, que data del final dels anys quaranta (Selznik, 1949).

Però existeix un acord general a centrar l'aparició, abundant i de qualitat, d'aquesta mena de literatura i de preocupació a començament dels anys setanta, arran de l'anàlisi d'alguns fracassos que es van produir en l'aplicació de determinades propostes programàtiques dels demòcrates nord-americans els anys seixanta durant les administracions de Kennedy i Johnson («Nova frontera», «Gran societat»), qualificades de «brillants obres d'enginyeria social» (Levin, Ferman, 1985), però allunyades de les greus dificultats que comportava la seva posada en pràctica.

Més tard es pogué comprovar que el canvi d'administració als Estats Units, de demòcrata a republicana, no implicava una millora substancial en l'eficàcia de les polítiques que s'havien emprès. Però ja quedà dempeus una nova manera d'abordar la problemàtica dels programes o polítiques públiques (*public policy*).

El treball pioner i sens dubte més citat pels estudiosos de l'anomenada *implementation research* és el que Wildavsky i Pressman feren el 1973, el qual, amb el títol genèric d'*Implementation*, tenia com a subtítol un veritable resum de les conclusions a què havien arribat: «Com són destrossades a Oakland les grans esperances de Washington o per què és sorprenent que els programes federals arribin a funcionar encara que només sigui una mica».

Els autors es referien a un programa d'ajuts federals a la població d'Oakland per tal de millorar la situació dels sectors socials més marginats. Però el punt més important de les seves reflexions no era la constatació d'un fracàs, sinó la necessitat de plantejar-se el problema de la posada en pràctica de les polítiques públiques d'una manera específica, separant-lo de la fase de presa de decisions.

De fet, s'assistia a un cert canvi en les orientacions d'aquells qui havien fet de l'Administració pública el seu objecte d'estudi. Si per una banda existien dificultats creixents per a descriure de manera escaient una estructura administrativa i uns meca-

nismes d'intervenció pública cada vegada més complexos, existia així mateix un profund malestar davant la considerable distància, constantment present, entre els objectius previstos per la *leadership* o direcció política i els resultats que aconseguien els serveis públics.

Si a aquesta sensació afegim les creixents dificultats econòmiques que generava la crisi desencadenada els anys setanta, tindrem algunes referències més concretes que ens permetran d'explicar la gran expansió d'aquest camp d'anàlisi.

Efectivament, ja no es tractava tan sols de vèncer els obstacles que s'oposaven a la consecució de determinats objectius, sinó de maximitzar l'eficiència dels serveis públics o, cosa que li és equivalent, aconseguir els màxims resultats amb els menors recursos possibles.

Aquestes consideracions, que connecten l'estudi i el desenvolupament de l'anàlisi de les polítiques públiques amb les esperances defraudades dels reformadors socials dels anys seixanta o amb les exigències de les polítiques econòmiques antiinflacionistes o neoliberals, no tenen únicament un valor cognoscitiu, sinó que fan més fàcil d'entendre millor el canvi de perspectiva que és passar des de posicions racionalistes a visions, per dir-ho així, més incrementalistes i escèptiques.

2. La posada en pràctica de les polítiques públiques

Abans que res caldrà examinar la definició del terme que s'utilitza amb més freqüència; *implementation* (que ja planteja dificultats en la seva mateixa traducció). No podem afirmar simplement que es tracta d'*executar* un programa. Executar té unes connotacions d'automaticitat que els estudis realitzats en aquesta àrea demostren que és molt lluny de constituir una realitat (Dente, 1984; Levin-Ferman, 1985).

Hi ha qui ha intentat simplificar aquest problema amb la identificació d'*implementation* i «un acostar-se als objectius» (W. I. Jenkins, 1978, p. 204), quan de fet, en el procés «implementador», són moltes les accions o situacions que ens allunyen d'aquests objectius programats. Una primera aproximació satisfactòria podria ser la que ens donen Pressman i Wildavsky quan defineixen la posada en pràctica de les polítiques públiques¹ com «el procés d'interacció entre l'establiment d'objectius i les accions amb què es pretén assolir-los» (Pressman-Wildavsky, 1973, p. XXI).

Ens interessaria, doncs, el procés que ve després de la formulació i adopció inicial d'una política determinada. La decisió procedeix dels diversos organismes o persones del poder legislatiu o del poder executiu estatutàriament capacitats per a fer-ho. En un dels treballs pioners d'aquesta mena d'estudis, Bardach encapçalava la seva obra *The Implementation Game* amb l'expressiu subtítol «¿Què s'esdevé després que un projecte es converteix en llei?» (Bardach, 1977), per tal d'emfasitzar precisament la voluntat d'emplenar aquest gran buit existent entre la decisió política o normativa i l'avaluació (hipotètica) dels resultats aconseguits.

En la definició de Pressman i Wildavsky s'accentua no tant la interacció entre objectius i resultats, sinó el procés mitjançant el qual s'identifiquen els objectius (el

1. Si aquest terme és el que es pot adaptar millor a l'anglicisme implementació. Al nostre país, l'absència de literatura sobre aquest tema és total, però si recollim expressions com la italiana *mesa in opera* o la francesa *mise en œuvre*, l'expressió «posada en pràctica» podria ser la més operativa.

programa, l'agenda) i les accions empreses (també des del punt de vista subjectiu) per tal d'assolir-los.² Implementar o posar en pràctica serà, en unes altres paraules, «aplicar un programa d'acció a un problema plantejat» (Thoenig, 1985, p. 30), mentre que la *implementation research* serà l'estudi sistemàtic de l'activitat de posada en pràctica per tal d'individualitzar els factors que expliquen el procés de transformació dels programes en resultats.

És una orientació que es diferencia dels estudis d'*avaluació* pel seu major èmfasi en els aspectes causals dels èxits o fracassos en la posada en pràctica de les polítiques públiques i no tant en els seus aspectes quantitativs.

Això produeix una més gran riquesa en l'anàlisi, perquè hi introdueix tots els factors possibles que ajuden a establir el rendiment (*performance*) político-administratiu del sistema, però aparentment genera una menor precisió tècnica i formalització dels models emprats.

Els mètodes de l'*evaluation research* parteixen sobretot de la utilització de tècniques estadístiques, de la psicologia experimental i de l'economia, mentre que els estudis sobre la posada en pràctica s'han desenvolupat sobretot entre els especialistes de la ciència política i de l'Administració, encara que sens dubte no es tracta d'uns vedats tancats.

3. Els primers treballs sobre la implementació

Vegem ara quina evolució han tingut aquesta mena d'estudis, quines orientacions han seguit i quina és la seva problemàtica actual. Ja ha esdevingut convencional referir-se abans que res a l'estudi pioner de Pressman i Wildavsky que suara hem citat. De fet, allò que hi era realment nou és l'ús del terme *implementation*, que després tothom adoptaria, perquè ja hem esmentat alguns precedents. El seu treball anà més enllà dels límits tradicionals dels estudis d'Administració pública i així va permetre que sorgís un nou camp d'investigació.

Aquests autors situaren el seu principal focus d'interès en «la complexitat de l'acció conjunta» i l'exemplificaren en l'enorme quantitat d'òrgans de l'administració, nivells de governs i grups afectats que estaven immersos en tot procés de posada en pràctica d'un programa i sense l'assentiment o fins i tot la col·laboració activa dels quals no es podien aconseguir els objectius previstos.

D'aquesta manera van subratllar el paper específic de la *implementation research* en l'anàlisi de les relacions intergovernamentals i els entramats d'interessos que sempre envolten tot programa d'actuació pública.

D'altra banda, Pressman i Wildavsky van escollir com a variable dependent, no el capteniment o les decisions dels òrgans de l'Administració que havien de posar en pràctica el programa previst, sinó els resultats aconseguits per aquesta política. D'aquesta manera trobaven en el programa la variable crítica explicatòria. Així, en el cas del programa a aplicar a Oakland es partia de la premissa que la creació de nous llocs de treball fóra un dels efectes d'un pla d'inversió pública que s'havia de desenrotllar en

2. Pressman i Wildavsky el descriuen així: hipòtesi, si x es realitza en el temps $t1$, aleshores resultarà y en el temps $t2$. Així x és el programa, y el resultat, i la implementació seria allò que lliga x i y (Pressman i Wildavsky, 1973, p. XX).

aquesta localitat. Pressman i Wildavsky acaben la seva anàlisi amb la consideració que, si bé aquest tipus de plantejament general es pot aplicar amb un èxit relatiu en zones no gaire desenvolupades del país, difícilment es pot arribar als objectius programats en una zona tan altament desenvolupada com la badia de San Francisco, que exigeix un afinament molt més gran d'objectius.

Destaquen que l'instrumental analític de la situació econòmica era molt deficient, però que a aquestes deficiències calia afegir la gran quantitat d'actors i subjectes administratius, econòmics i polítics implicats en el procés de posada en pràctica, cosa que feia més comprensible el fracàs o l'endarreriment en l'assoliment dels objectius programats.³

Així, malgrat que els òrgans administratius van actuar de manera consistent amb els objectius legalment establerts, els resultats assolits van ser molt mediocres, perquè el programa partia d'una consideració equivocada dels factors i els actors que influeixen en el procés de posada en pràctica. I això posa en relleu la concepció que en aquell moment tenien Pressman i Wildavsky de la implementació: un procés de relació entre diversos actors, pre-estructurat en el programa, i el fet que, com més gran sigui el nombre d'actors afectat, més petita serà la possibilitat d'assolir uns resultats òptims.

No gaire diferent és anys més tard el plantejament de Bardach, en *The Implementation Game*, quan mira d'analitzar la posada en pràctica d'una nova legislació sobre la deshospitalització dels malalts mentals a l'Estat de Califòrnia. Bardach posa un èmfasi més gran en la falta de control del procés de la posada en pràctica per part dels qui prenen les decisions, en el seu cas els legisladors (recordem que el subtítol de la seva obra és «Què s'esdevé després que un projecte es converteix en llei?»).

Describeu el procés de posada en pràctica com un procés de reunió, de concurrència o d'acoblament dels diversos elements necessaris per a l'obtenció d'un cert resultat programàtic, elements que, al mateix temps, desenvolupen un cert nombre de «jocs» (o partides) entre ells (malgrat la seva connexió feble o tangencial), en el curs dels quals els esmentats elements són concedits o negats al procés de reunió o concurrència en curs a partir de determinades condicions.

Malgrat que Bardach és conscient de les dificultats que existeixen per a construir una teoria general de la *implementation*, a causa de les «característiques fragmentàries i confuses del món real» (Bardach, 1977, p. 57), pensa que la metàfora del joc pot ser operativa en permetre una sèrie de tipologies sobre el tipus d'actors afectats, el tipus de regles, etc., car tot això permet de construir uns programes més «implementables».

A partir del seu estudi i en una perspectiva ja més prescriptiva, Bardach enumera tres tipus d'estratègies possibles per a un *entrepreneur* polític:

- la importància de la mediació i la persuasió en tot procés de posada en pràctica;
- la necessitat de comptar amb el «suport» del conjunt de decisors que ostenten la legitimitat política;

3. Pressman i Wildavsky arriben a assenyalar en el capítol clau del llibre la necessitat d'assolir no menys de setanta acords per tal d'aconseguir uns resultats òptims. Així, doncs, si partim del fet que s'arriba a acords satisfactoris en el 95 per cent dels casos, la probabilitat total és només del 4 per mil (Pressman-Wildavsky, 1973, pp. 107-108).

- i/o la presa de les precaucions necessàries en el moment de formular el programa per tal d'evitar, sempre que sigui possible, els «colls d'ampolla» posteriors.

D'aquestes observacions telegràfiques sobre dos textos bàsics i pioners de la *implementation research* sorgeixen alguns elements importants. L'èmfasi que aquests estudis posen en l'anàlisi dels fracassos de la posada en pràctica de les polítiques públiques i la seva orientació més prescriptiva que cognoscitiva. Però més rellevants poden ser la caracterització dels processos d'implementació o posada en pràctica com a processos interorganitzatius i la consideració de la negociació entre els actors com una variable clau. Així és com podem entendre el tomb que aquests estudis generen en la literatura i els treballs d'administració pública quan emfasitzen els aspectes i les modalitats de negociació formal o informal dins el procés de posada en pràctica o «actuació administrativa» de les polítiques públiques. I això no solament és evident en els països anglosaxons, sinó que molt ràpidament es constata així mateix la seva utilitat en altres països on els mecanismes oficials d'actuació pública són formalment de tipus autoritari i jeràrquic, però que de fet empren igualment i amb una intensitat creixent els mecanismes negociadors no establerts formalment ni previstos (vegeu els estudis de Hucke, 1978, per a l'Alemanya Federal, de Padioleu, 1982, o Jobert-Muller, 1987, per a França o de Dente, 1987, per a Itàlia entre d'altres).

4. A la recerca d'un model analític

a) El model «top down»

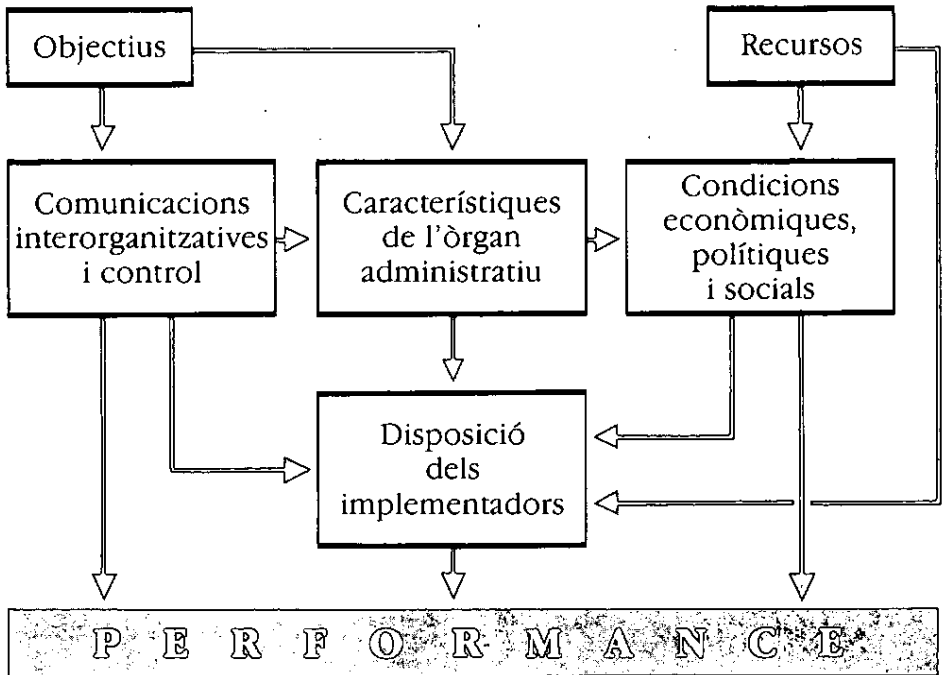
Deixant de banda per ara les aportacions esmentades i els comentaris crítics que van suscitar, convindria aturar-nos en la conceptualització o modelística més genèrica que van impulsar. En efecte, ja no es tractava tan sols de reconstruir alguns casos i extreure'n determinades conseqüències, sinó d'elaborar un model analític capaç de recompondre, si més no hipotèticament, tots els factors susceptibles d'influir en el rendiment polític-administratiu del sistema. Aquest és un pas conceptualment diferent del més clarament prescriptiu que és, en certa manera, a la base d'aquesta mena d'estudis.

Les dues fonts bàsiques utilitzades en aquest intent de sistematització i de modelística van ser la literatura sobre els processos de decisió i la teoria sobre l'organització sorgida amb la transcendental obra de Simon (Simon, 1949). Així es pretenia trobar les variables capaces d'explicar d'una manera general els «fracassos» del sistema.

El punt de partida és l'existència d'objectius, imprescindibles com a variable analítica per a poder amidar el grau d'èxit o de fracàs de la política a posar en pràctica. La hipòtesi de partida, en la qual s'observa la influència de la teoria dels processos racionals de decisió, és que, com més clarament s'especifiquin els objectius en el programa, més fàcil serà després la tasca de posar-los en pràctica.

En aquest sentit es proposen diversos mètodes o tècniques per a millorar aquesta tasca de formulació d'objectius. Necessitat d'assegurar la transmissió de les ordres, claredat en les instruccions a qui ha d'aplicar la decisió i coherència en la seva formulació són els «consells» que es donen (Edwards-Sharkansky, 1981, pp. 229-236).

El segon element seria lògicament la quantitat de recursos que es tenen o que es



(Esquema extret de D.S. Van Meter-C.E. Van Horn: «The Policy Implementation Process: A conceptual Framework» a **Administration and Society**, 1975, pp. 445-488).

poden mobilitzar. També en aquest cas la quantitat de recursos explicaria, directa o indirecta, el resultat final del procés de posada en pràctica. Aquí es barregen elements considerats imprescindibles, com és el personal adequat i de qualitat, un accés suficient a la informació requerida i la capacitat per a exercir l'autoritat necessària (Edwards-Sharkansky, 1981, pp. 236-240).

La tercera variable seria la comunicació interorganitzativa i la capacitat de control, enteses com a lligam entre les diferents unitats organitzatives afectades o implicades en l'aprovació i la posada en pràctica del programa. I com que, de fet, no solen coincidir les persones o òrgans que decideixen i els qui porten a la pràctica el programa (cosa que comporta el problema del control dels uns sobre els altres), es parteix de la hipòtesi que, com millors siguin els canals de comunicació entre els uns i els altres, més informació uniforme es coneixerà i més senzill serà aconseguir la col·laboració dels diferents òrgans, simplificant així tot el procés.

Restaria una última variable, que seria l'ambiental, referida a les condicions econòmiques, polítiques i socials, i que relaciona elements com el paper de l'opinió pública, els interessos afectats o el grau de transformació d'aquestes condicions que implica la posada en pràctica del programa. Aquí, òbviament, la hipòtesi de partida serà que, com més petit sigui el grau de canvi o mutació produït per l'aplicació del programa, més grans seran les possibilitats d'èxit o el rendiment del programa.

Totes aquestes variables no sols tindrien influència en la variable dependent final (grau d'assoliment dels objectius plantejats), sinó que afectarien i es filtrarien a través de les pròpies percepcions dels responsables directes de la posada en pràctica sobre el programa i la política a implementar. Conèixer la seva posició, la direcció de la seva resposta (acceptació, neutralitat o rebuig enfront del programa) i la intensitat d'aquesta serien, doncs, molt importants en aquest model.

Un model com el que acabem d'exposar breument semblava tenir molts avantatges. Permetia experimentar en circumstàncies diverses, cosa que facilitava un coneixement acumulatiu. També es podien discutir les diverses relacions entre variables (fletxes en el *gràfic*) i imaginar tot d'hipòtesis a verificar després. La mateixa inclusió d'aquesta variable final, «disposició dels implementadors», feia possible treballar sobre l'univers burocràtic, potenciant els mecanismes d'incitació o les vies per a evitar els bloqueigs administratius (Edwards-Sharkansky, 1981, pp. 241-244) i superant una visió que acostumava a considerar l'administració pública com un tot sense fissures.

En definitiva, aquest model permetia imaginar diferents relacions entre les variables i el rendiment aconseguit, cosa que facilitava la formulació de prediccions sobre les dificultats de la posada en pràctica d'una política determinada a partir del coneixement racional de les variables implicades.

Aquest model, que ha estat qualificat d'«administratiu» (Thoenig, 1985, p. 29), «racional-weberiana» (Dente, 1984, p. 37) o més simplement *top-down*, parteix en realitat de la hipòtesi que és possible separar netament l'elaboració i la posada en pràctica d'una política i que els «implementadors» són de fet els «agents» dels qui han decidit.

Els problemes de la posada en pràctica sempre estarien així més lligats a la coordinació interorganitzativa i de control. Això permetia que sorgís, com així fou efectivament, una abundant literatura sobre les condicions que s'havien de donar per tal que la posada en pràctica tingués èxit (Chase, 1979, Sabatier i Mazmanian, 1979, Levin, 1981).

En aquest model es parla d'un estadi final a aconseguir, d'unes directrius d'acció no ambigües, d'objectius legalment establerts, etc. I tot això implica que les polítiques tinguin objectius unívocs, clars, i sobretot que els actors implicats en tinguin plena consciència. Es tracta, doncs, d'un model amb una opció optimalista i racionalista de fons, model que podríem esquematitzar dient: si es dona una decisió racional, unes característiques administratives ideals i una absència de conflicte ambiental, l'actuació dels «implementadors» es desenvoluparà millor i també seran millors els resultats finals del programa.

b) Crítiques al model «top down»

Davant aquest plantejament, han estat abundants les crítiques de tota mena. D'entrada, perquè aquest model té el risc d'explicar poc. Així que ens adonem:

- que els programes mai no són perfectes;
- que els objectius són múltiples (perquè volem diferents coses i no una de sola), contradictoris (perquè volem coses diferents) i ambigus («perquè aquest és el camí per a posar-nos d'acord sobre el fet que convé fer alguna cosa, sense que sigui imprescindible posar-nos d'acord sobre quina cosa fer» (Majone-Wildavsky, 1978);

- que les administracions no són mai transparents ni racionals; i
- que la societat és sovint hostil i gairebé sempre contradictòria,

no resulta gens sorprenent que els programes d'actuació pública experimentin diversos graus de fracàs. Però el problema és que tampoc no estem segurs que, quan un programa té un cert èxit, aquest es degui al fet que l'administració ha funcionat més jeràrquicament, que el programa era millor o que la societat no s'ha immiscit en l'actuació administrativa (Dente, 1984, pp. 34-35).

Sovint les polítiques són el resultat del compromís entre valors conflictius i les decisions en què es fonamenten acostumen a amagar ajustaments de tota mena amb els interessos clau afectats per la posada en pràctica del programa d'actuació.

D'altra banda, se sol prendre com a unitat d'anàlisi en aquesta mena d'estudis l'agència o l'òrgan administratiu «encarregat» d'«implementar» la política. Això produeix una clara simplificació del procés de posada en pràctica en conferir racionalitat individual a capteniments que en realitat només són comprensibles en relació amb el context col·lectiu en què efectivament s'han produït.

En el procés implementador es manté de fet el procés de negociació i compromís amb què es va elaborar el programa d'actuació pública, i aquest continu elaboració-implementació genera efectes de baix a dalt i modifica de fet la concepció mateixa de partida (Barret-Fudge, 1981, Ham-Hill, 1984).

c) Una nova perspectiva d'anàlisi

En aquesta línia van sorgir diverses metodologies alternatives que pretenien canviar la perspectiva d'anàlisi. Es tractaria de reconstruir en termes d'impacte els efectes de la política a estudiar, intentant determinar quants d'aquests impactes es poden explicar per l'actuació de les agències administratives implementadores i quants, en canvi, responen a causes externes a la política pública examinada.⁴

Així, convindria partir de l'impacte produït per a anar «pujant» progressivament fins a la decisió, prenent primer en consideració les interaccions entre els òrgans administratius i els subjectes externs que es veuen afectats per la política a aplicar, per tal de veure, d'aquesta manera, si les característiques específiques de les diverses «clienteles» administratives determinen relacions de tipus diferent amb les burocràcies implementadores, ja sigui en el contingut, ja sigui en la manera d'aplicar la política.

Posteriorment caldria esbrinar fins a quin punt l'actuació dels responsables «terminals» de la posada en pràctica de la política ha estat influïda pel fet d'estar inserits aquests en la cadena de decisió pròpia de la política en qüestió o fins a quin punt ha estat influïda per l'univers de motivacions i interessos específics dels mateixos funcionaris o dels òrgans administratius implicats.

Per últim, en aquest procés cap a «dalt» caldria aclarir en quina mesura el programa d'actuació «oficial», amb el seu conjunt d'objectius, normes de procediment, recursos, etc., ha influït efectivament en els resultats finals de la política.

4. ¿Com determinar, *des de dalt*, per exemple, si la menor pol·lució de certes indústries és conseqüència de la seva resposta positiva a una política antipol·luidora d'una determinada Oficina del Medi Ambient o si més aviat es deu al canvi en la política energètica de les indústries davant les mesures adoptades pel Departament d'Energia?

Canvia doncs, com veiem, la perspectiva. En el model anterior («de dalt a baix») es partia de la hipòtesi que una bona posada en pràctica implicava que les unitats perifèriques, responsables dels serveis a prestar o de les regulacions concretes, es «conformessin» amb les prescripcions i previsions de les unitats centrals responsables de les decisions i programes.

Aquí es planteja una altra hipòtesi: que la *performance* no depèn únicament de la *conformance* (Barrett-Fudge, 1981), sinó també d'altres factors no previstos o que no estan a disposició dels qui «decideixen».

Aquesta perspectiva «de baix a dalt» pot semblar herètica a aquells qui assumeixin amb totes les seves conseqüències normatives el model burocràtic-weberià i, per tant, atribueixin a les diverses normatives o regulacions específiques un valor transcendent. En realitat, només cal un «aterratge» mínim en la realitat administrativa o política per a adonar-se dels constants artefactes o cabrioles legals necessaris per a fer coincidir les disposicions normatives amb els mitjans per a aconseguir algun avenç.

Aquest art d'«anar tirant», d'*arrangiarsi* (Cassese, 1982) o que Lindblom va definir abans com a *muddling through* (Lindblom, 1959), ja s'ha configurat com una modalitat típica en l'acció de govern dels nostres dies i més encara en realitats on els diversos nivells de govern o els protagonistes més directes, polítics o buròcrates, responen a lògiques i racionalitats molt diferents.

D'entrada podria semblar que allò que canvia essencialment entre el model «de dalt a baix» i el «de baix a dalt» és el procediment d'anàlisi. Es passaria d'un procediment inductiu a un altre de deductiu. Però hi ha alguna cosa més. Primer que tot, aquest tipus d'*approach* permet individualitzar les connexions causals dels fenòmens observats amb un estalvi important d'energies, en el sentit que només caldrà seguir aquells aspectes que es vagin destacant per ells mateixos en la realitat empírica analitzada, emplenant de contingut la variable «ambiental» a la qual al·ludíem en l'esquema «de dalt a baix» i permetent de conèixer la incidència d'altres polítiques públiques en el sector observat.

Per altra banda, l'anàlisi des de la seva mateixa base de les motivacions i l'univers de valors propi dels funcionaris i dels administradors implicats permet de situar en el nivell analític els processos als quals ja hem al·ludit de *muddling through* i de suplència voluntària a les possibles insuficiències dels programes normatius o de les estructures administratives.

Allò que sembla indubtable és que existeixen aquesta mena de fenòmens. Ara es tractaria d'esbrinar quins elements els determinen i en quines condicions resulten eficaços. També aquest tipus d'aproximació al fenomen de posada en pràctica de les polítiques públiques permet de trobar fins a un cert punt les restriccions o limitacions bàsiques en què es mouen les agències o òrgans administratius (i altres actors implicats), que coarten d'alguna manera el seu camp d'actuació i superen així la falsa polèmica entre administració que només actua per mecanismes d'automatisme jeràrquic i administració amb plena llibertat d'acció. Així es podria anar trobant l'«espai» disponible en tota actuació implementadora (que sens dubte pot variar en cada cas).

En aquest procés cap a la norma resultant del procés de decisió, també pot esdevenir significatiu esbrinar quins dels seus components programàtics actuen positivament en el procés implementador, quins poden resultar negatius o paralitzants i quins, en definitiva, resulten indiferents.

Moltes vegades es comenta que tal o tal llei té més de manifest que no pas de

en un recent i valuós llibre, dedicat totalment a l'anàlisi de les polítiques públiques (Hogwood-Gunn, 1984), consideren que la relació entre formuladors de les polítiques i implementadors ha d'estar sempre dominada pel fet que els primers deuen la seva posició a un procés d'elecció democràtica del qual deriva la seva legitimitat, mentre que els altres no l'ostenten, encara que admeten que en el cas de les relacions entre govern central i govern local o regional la situació és diferent, car aleshores s'enfronten en aquests papers unes versions diferents d'una mateixa legitimitat democràtica.

La seva nota d'atenció resulta en tot cas interessant per a no admetre com una mera dada la pràctica que ells qualifiquen de «guerrilla postlegislativa» per part dels òrgans o organitzacions administratives implementadores, adreçada a modificar o re-dimensionar els paràmetres de la política formulada, quan això tindria almenys uns límits clars de caràcter legal o constitucional.

Allò que sembla indubtable és que les diferents aproximacions que s'han anat propugnant aquests últims anys en el camp d'anàlisi de les polítiques públiques han enriquit considerablement les aportacions dels primers treballs i avui es tendeix més a considerar determinats aspectes específics a base d'estudis empírics que no pas a formular models generals com els que hem descrit, que en tot cas han permès d'enriquir la perspectiva d'anàlisi.

La tendència general posa avui dia l'accent en la necessitat d'aprendre d'allò que fins ara s'ha fet. Aprendre dels fracassos, però sobretot aprendre dels èxits, és a dir, d'aquelles polítiques que han aconseguit algun grau d'assoliment dels seus objectius. En el fons, cada vegada s'és més conscient que les anàlisis de les polítiques públiques i l'estudi dels problemes de la seva posada en pràctica són sobretot un procés d'aprenentatge.

El punt de partida és la formulació de la política (la fase pre-implementadora), els seus resultats és el punt d'arribada (la fase postimplementadora) i en la seva comparació rau l'objectiu perpetu del càlcul de l'analista de les polítiques públiques. El grau en què el disseny original, els objectius, han estat redefinits al llarg del procés implementador constitueix el nivell d'«aprenentatge» aconseguit en ell. I en aquest «aprenentatge», en aquesta redefinició dels objectius de partida han pogut influir molts factors: les característiques de l'indret on es presta el servei públic, la manera com s'intercomunica la comunitat afectada, la relació entre els diferents nivells administratius que hi intervenen, etc. I és en aquest punt on recentment s'han elaborat alguns treballs en els quals convé que ens aturem.

5. Algunes variacions sobre el tema

a) El concepte de *policy network*

Com ja ho hem dit suara, no es pot sostenir realment que existeixi una separació clara i neta entre formuladors d'una política, òrgans i subjectes que han de posar-la en pràctica i persones o grups representatius dels interessos socials afectats.

En el procés d'elaboració de la política han influït sens dubte aquells grups que poden resultar afectats o que volen «conduir-la» en un sentit o altre. Però en el procés implementador existeix també aquesta negociació i compromís que manté un continu formulació-implementació-redefinició al qual hem al·ludit com un procés d'aprenentatge o de test de les polítiques públiques.

En aquesta perspectiva, doncs, podria ser útil prendre com a unitat d'estudi una construcció analítica capaç d'incloure tots els subjectes públics i privats que prenen decisions sobre l'ús dels recursos comuns respecte d'un problema determinat, mantenint una sèrie de limitacions o compromisos comuns i partint d'una intercomunicació i informació mútua suficient.

Aquest concepte d'entramat (*network*) com a unitat d'anàlisi esdevé contradictori amb la tradició administrativa que tendeix a unificar en grans organitzacions uniformes i jeràrquiques totes les funcions públiques. La realitat no sol admetre unes simplificacions del tipus un actor, un objectiu.

El procés d'implementació, com el procés d'elaboració de les polítiques públiques, abasta diferents nivells governamentals, òrgans administratius i altres interessos afectats i constitueix allò que s'ha denominat *policy network*, és a dir, un entramat d'actors institucionals, polítics i socials que afronten una tasca o programa específic d'actuació. L'estructura d'aquests entramats i les interaccions entre els seus actors influeixen el seu rendiment, és a dir, la «qualitat» de la política aplicada i l'efectivitat de la seva implementació (Mayntz, 1978, Schneider, 1987).

Cada política pública genera el seu propi entramat d'organitzacions i interessos, connectats entre si per dependències financeres o administratives i distingibles pels talls en l'estructura pressupostària general de la qual depenen. Els seus interessos en el *network* variaran segons sigui la funció econòmica o de servei que realitzin, el territori, la relació client-grup o l'assessorament que generen.

La seva afiliació diferirà així mateix segons sigui el pes del sector públic i privat present i en relació amb la seva adscripció a les élites político-administratives, professionals, sindicals o d'usuari-client. Existiran interdependències verticals i/o horitzontals, actuant les verticals a l'interior del propi entramat, mentre les horitzontals operen entre *networks* i hi ocasionen conflictes o en mantenen l'aïllament.

També serà important examinar la capacitat de control dels actors, que variarà en relació amb el tipus i la quantitat de recursos disponibles, cosa que repercutirà així mateix en les esmentades interdependències.

Els avantatges que deriven de la utilització d'aquest concepte de *policy network* no es limiten a una major inclusió i tractament de la gran varietat de relacions existents en tot procés d'elaboració i implementació de les polítiques públiques. Si posem l'accent en l'entramat, tindrem una visió més oberta del centre de decisió, que no entendrem com un tot homogeni, i això impedeix o perfecciona un tractament exclusiu «de dalt a baix» i admet que, per exemple, els actors locals puguin tenir influència en les polítiques nacionals. En tornarem a parlar més endavant, quan ens referirem a les relacions intergovernamentals.

b) L'anomenada «burocràcia de finestra»

Un altre aspecte en el qual s'ha insistit molt aquests darrers temps és la importància que en tota posada en pràctica de les polítiques públiques té aquest punt de contacte entre administració i societat que ha estat definit com *street-level administration* o *street-level bureaucracy* (Weatherly-Lipsky, 1977, Sabatier, 1986).

Molt sovint els estudis d'implementació han demostrat que els actors més importants en aquest procés no són els *official policy makers* que resideixen a la capital o al centre decisor, sinó els que podríem anomenar «buròcrates de finestra» o del primer

graó de l'Administració, és a dir, els funcionaris que atenen el públic a les oficines, però també els mestres, els qui presten serveis socials, els inspectors que controlen el nivell de pol·lució de l'aire, que són els qui es relacionen directament amb els estudiants, els usuaris dels serveis públics, o les indústries pol·luidores, és a dir, la primera baula de la cadena administrativa que està en contacte directe amb els grups (o *target groups*) que constitueixen l'objectiu de l'actuació pública.

Normalment, les normes legislatives són prou vagues i el grau de control jeràrquic sobre els diversos organismes administratius prou feble o formal perquè els responsables a «nivell de carrer» de la implementació de tal o tal programa públic d'actuació tinguin un grau substancial de discrecionalitat.

c) El problema del control

Òbviament, en aquest punt es planteja el problema del control. Des d'un punt de vista tradicional, a l'Administració pública es parla de discrecionalitat quan l'Administració i els seus agents tenen una certa llibertat d'acció, quan no existeix una determinació precisa de la seva actuació.

Si partim del supòsit que tota delegació implica l'acceptació d'un cert grau de discrecionalitat, esdevindrà evident que com més complexa sigui una organització més «obertures» discrecionals permetrà. I en aquest sentit tampoc una minuciosa reglamentació procedimental, que pugui servir per a demanar comptes de l'actuació administrativa, no serveix per a assegurar un funcionament correcte (i sobretot eficaç) de l'activitat administrativa, ja que el seu mateix detallisme pot servir de refugi a un tipus de gestió lenta, rutinària i en definitiva bloquejadora.

En aquest context sembla decisiu el control. Majone (Majone, 1986) afirma que el tipus predominant de control està relacionat amb l'estructura organitzativa. El control de l'*output* és el que predomina en el mercat i el que guia l'activitat de les empreses que cerquen uns guanys, mentre que l'anomenat *input-control* i el control del procediment és el que s'utilitza generalment a les burocràcies públiques. S'empra aquest *input-control*, és a dir, el control pressupostari i de comptabilitat, per a limitar la discrecionalitat del funcionari (que, per exemple, podria canviar una partida per una altra per tal d'aprofitar les possibilitats o les necessitats que es van presentant). Però, en canvi, els estudis empírics han demostrat que en alguns casos una certa llibertat de moviments en aquest punt d'intersecció de l'Administració pública i la societat pot garantir un grau d'èxit superior a la mitjana (Blau, 1973).

Això no vol dir, com han posat en relleu alguns autors (Hogwood-Gunn, 1984), que, per exemple, un ministre de l'Interior preocupat per millorar les relacions entre el jovent negre i la policia hagi de veure amb indiferència la constant actitud racista dels *street level bureaucrats*, en aquest cas els policies de barri.

Poden existir mecanismes que aconseguixin salvaguardar la necessària «lectura» i aplicació a circumstàncies canviants i no previstes en la norma per part de les oficines implementadores del programa i alhora assegurar la consecució dels objectius programàtics generals presents en la formulació de la política. I això pot ser factible partint de l'habilitat dels responsables de la formulació del programa a enunciar uns objectius prou clars, fent participar i interessant en tot el procés les persones considerades clau en la fase implementadora, reduint a un nombre manejable el nombre d'organismes i actors amb els quals cal negociar i assegurant-ne el major consens previ possible (Sabatier, 1986).

Però sense oblidar tampoc que aquest procés de *reimplementation* que alguns afirmen que es produeix en el moment de la posada en pràctica real del programa (Browne-Wildavsky, 1984), al·ludint a la relectura dels objectius que fa la burocràcia implementadora, pot ajudar en molts casos a aconseguir que aquest programa tingui un èxit o impacte considerable.

En efecte, abans al·ludíem al fet que moltes vegades els dirigents polítics que ostenten la capacitat normativa estan obligats a dissenyar directrius en termes generals per tal que puguin servir de paràmetres de conducta en un ampli ventall de circumstàncies. I això pot permetre i de fet permet una àmplia llibertat d'acció a l'òrgan o personal administratiu que ha d'aplicar aquesta directriu a una situació o persona concreta. S'hauria de mantenir una gran capacitat de *feedback* administratiu (Kaufman, 1973) o d'allò que altres anomenen capacitat «d'aprendre a rebre senyals» (Wildavsky-Browne, 1984) per poder millorar i fer més eficaç i eficient el procés de disseny, implementació i avaluació de les polítiques públiques en aquest continu ja esmentat.

d) Les relacions intergovernamentals

Un dels aspectes també essencials en el procés d'implementació de les polítiques públiques és el relatiu a les relacions intergovernamentals, perquè en molts casos les polítiques del govern central les posen en pràctica, no les agències territorials governamentals, sinó els governs regionals o locals.

Al mateix temps, aquestes mateixes instàncies de govern inicien per elles mateixes determinades actuacions públiques. Tot això fa necessari plantejar-se el món complex de les polítiques públiques dins d'allò que s'ha qualificat de «govern de la fragmentació» (Dente, 1985), on coexisteixen entramats de relacions i interessos diversos, de superposició de nivells i competències, de límits cada vegada més imprecisos entre públic i privat, amb un resultat evident: l'explosió de les funcions i les polítiques dels sistemes político-administratius contemporanis.

Quan examinem la gran varietat d'instàncies del sector públic que actuen simultàniament, des dels departaments ministerials a les autoritats locals, passant per tota mena d'organitzacions quasi-governamentals, ens adonem que en aquest camp no es poden fer unes generalitzacions excessives.

L'objectiu plausible de cada organització en relacionar-se amb altres organitzacions dependrà dels seus recursos i d'allò que desitgi obtenir de les altres (Rhodes, 1986). Els recursos són notablement diferents d'una instància organitzativa a una altra, cosa que evidentment genera diferents limitacions.

Així, malgrat que una organització governamental pot estar formalment subordinada a una altra, la relació que existirà realment entre elles serà la d'interdependència. Com ja ho hem esmentat més amunt, no es pot defensar en el món de les polítiques públiques que l'Administració pública actuï amb racionalitat unitària i sense contradiccions internes (Scharpf, 1978).

En relacionar dos organismes públics, sempre hi haurà alguna cosa que un voldrà de l'altre. I això perquè hem de partir de la hipòtesi que sempre existeix una capacitat mínima de discrecionalitat i de poder de negociació en tota fase de formulació o implementació d'un programa d'actuació. Si són més de dos els organismes o agències implicats, aleshores la situació es complica perquè els acords o les aliances poden ser usats com a palanques en la relació amb els altres.

Si insistim en la relació d'interdependència existent, això no ens pot fer oblidar que cada organització té diferents recursos i diferent poder. Els recursos que més freqüentment estan en joc són autoritat, diners, legitimació política (o recursos polítics), informació i capacitat organitzativa. I aquests recursos es posseeixen d'una manera i en unes quantitats diferents en cada instància organitzativa. Per consegüent, la interdependència no obsta a la asimetria de recursos i poder.

Per exemple, el govern central o alguns governs regionals disposen de recursos legislatius de què no disposen les autoritats locals. I poden fer ús d'aquest poder, per exemple, per a canviar les regles de joc o, fins i tot, per a eliminar un contrincant molest.⁵

Però, malgrat això, sigui quina sigui la força del govern central, sempre necessitarà les diferents instàncies de govern regional o local i, doncs, en dependrà. Pertocant als recursos, tota organització depèn d'una altra i per tal d'assolir els seus fins haurà d'intercanviar aquests recursos. Això no obstant, pot produir-se una coalició dominant (Rhodes, 1986) que imposi certes regles de joc i disposi d'una certa discrecionalitat.

Tot això ens mena a la necessitat que en tot procés d'implementació es dissenyi una estratègia que prevegi la necessitat de la negociació i de l'acord o de la neutralització de les diferents instàncies organitzatives afectades, cosa que ens torna a portar al concepte, fructífer des del nostre punt de vista, de *policy network*.

L'estudi de la posada en pràctica de les polítiques públiques, com la seva anàlisi en general, ens pot permetre de salvar aquesta distància, de què hem parlat, entre «política anunciada» i «política efectivament realitzada». Es conta d'Alexandre el Gran que, assabentat que un soldat que tenia el seu mateix nom es distingia pel seu caràcter difícil, el féu cridar i el va comminar amb aquesta opció: o canvies de capteniment o canvies de nom.

Aquesta pot ser una de les aportacions d'aquesta mena d'estudis. Intentar de treballar a l'espai existent entre el «dir» i el «fer», entre els «projectes» i les «realitats», cosa que, en definitiva, pot afavorir la sempre important credibilitat de la política i dels poders públics.

Bibliografia

- BARDACH, E. (1977): *The Implementation Game*, Cambridge, MIT Press.
- BARRET, S., FUDGE, G. (eds.) (1981): *Policy and Action*, Londres, Methuen.
- BLAU, P.M. (1973): «Orientations towards clients in a Public Welfare Agency», a Katz-Danet (comps), *Bureaucracy and the Public*, Nova York, pp. 229-244.
- BROWNE, A., WILDAVSKY, A. (1984): «Implementation as Exploration», a Pressman-Wildavsky, *Implementation*, edició de 1984, Berkeley, University of California Press, pp. 232-256.
- CASSESE, S. (1982): «Introduzione», a R. Mayntz, *Sociologia dell'Amministrazione Pubblica*, Bolonya, Il Mulino.

5. Segons algunes interpretacions, aquest podria ser el cas del *Greater London Council* eliminat el 1983 pel govern Thatcher o el cas de la Corporació Metropolitana de Barcelona dissolta per les noves lleis d'ordenació territorial de la Generalitat de Catalunya el 1987.

- CHASE, G. (1979): «Implementing an human service program: how hard it will be?», a *Public Policy*, tardor, pp. 385-435.
- DENTE, B.: (1985): *Governare la Frammentazione*, Bolonya, Il Mulino.
- DENTE, B. (1984): «L'analisi dell'efficacia delle politiche pubbliche», a *Formez*, Nàpols, pp. 1-44.
- DENTE, B., CERIA, G. i altres (1987): *Il Controllo di Gestione nella Pubblica Amministrazione*, Milà, Franco Angeli.
- EDWARDS, G.G., SHARKANSKY (1981): *Les Politiques Publiques: elaboration et mise en œuvre*, París, Editions de l'Organisation.
- ELMORE, R. (1980): «Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions», a *Political Science Quarterly* (publicat més tard a Williams, W. i altres: *Studying Implementation, Methodological and Administrative Issues*, Chatham, Chatham House, pp. 18-35.
- GRAWITZ, M. i LECA, J. (eds.) (1985): *Traité de Sciences Politiques* (4 vols.), París, PUF.
- GUNN, L.A. (1978): «Why Implementation Is So Difficult?», a *Management Services in Government*, núm. 33, pp. 169-176.
- HAM, C., HILL, M.J. (1984): *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Brighton, Wheatsheah Books.
- HOGWOOD, B.W., GUNN, L.A. (1984): *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, Oxford University Press.
- HUCKE, J. (1978): «Bargaining in Regulative Policy Implementation. The case of air and water pollution control», a *Environmental Policy and Law*, núm. 4.
- HULL, CH., HJERN, B. (1983): «Policy Analysis in a Mixed Economy: An Implementation Approach», a *Policy and Politics*, vol. II, núm. 3, pp. 295-312.
- JENKINS, W.I. (1978): *Policy Analysis*, Oxford, Martin Robertson.
- JOBERT, B., MULLER, P. (1987): *L'État en Action: Politiques Publiques et Corporatismes*, París, PUF.
- KAUFMAN, H. (1973): *Administrative Feedback: Monitoring Subordinates' Behaviour*, Washington, Brookings Institution.
- KNOEPFEL, P., WEIDNER, H. (1982): «Formulation and Implementation of Air Quality Control Programmes: Patterns of Interest Consideration», a *Policy and Politics*, vol. 10, núm. 1, pp. 85-109.
- LEVIN, M.A. (1981): «Conditions contributing to effective implementation and their limits», a *Research in Public Policy Analysis and Management*, Crecine, J.P., (ed.), Greenwich, Jai Press, pp. 65-111.
- LEVIN, M.A., FERMAN, B. (1985): *The Political Hand*, Nova York, Pergamon Press.
- LINDBLOM, Ch. (1959): «The Science of Muddling Through», a *Public Administration Review*, núm. 19, pp. 79-88.
- MAJONE, G. (1981): «Modes of Control and Institutional Learnings», a *Guidance, Control and Performance Evaluation in the Public Sector*, núm. 17, Papers from Center for Interdisciplinary Research, University of Bielefeld.
- MAJONE, G., WILDAVSKY, A. (1978): «Implementation as Evolution», a Freeman, H. (ed.), *Policy Studies Review Annual*, Beverly Hills, Sage, pp. 103-117.
- MAYNTZ, R. (1978): «Intergovernmental Implementation of Environmental Policy», a Hanf, K., Scharpf, F.W. (eds.), *Interorganizational Policy Making*, Londres, Sage, pp. 201-214.

MUÑOZ MACHADO, S. (1984): «Las deformaciones del ordenamiento jurídico y la aplicación de las leyes en el nuevo sistema constitucional», a *Documentación Administrativa*, núm. 200, pp. 43-72.

PADIOLEU, J.G. (1982): *L'État au concret*, París, PUF.

PRESSMAN, J.I., WILDAVSKY, A. (1973): *Implementation*, Berkeley, University of California Press.

RHODES, R.A.W. (1986): *The National World of Local Government*, Londres, Allen and Unwin.

SABATIER, P.A. (1986): «What can we learn from Implementation Research?», a Kaufmann-Majone-Ostrom (eds), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlín, De Gruyter, pp. 313-325.

SABATIER, P.A., MAZMANIAN, D. (1983): *Implementation and Public Policy*, Glenview (Illinois), Scott-Foresman.

SCHARPF, F.W. (1978): «Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives», a Hanf, K., Scharpf, F.W. (eds), *Interorganizational Policy Making*, Londres, Sage, pp. 345-370.

SCHNEIDER, V. (1987): «The structure of Policy networks», comunicació presentada a ECPR-Joint Workshops Session, abril 1987, Amsterdam, mimeo.

SELZNIK, P. (1949): «*The Tennessee Valley Authority and the Grass Roots* (traducció italiana: *Pianificazione regionale e partecipazione democratica*, Milà, Franco Angeli).

SUBIRATS, J. (1988): «Notas sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas», a *Revista de Estudios Políticos*, núm. 59.

THOENIG, J.C., (1985): «L'analyse des politiques publiques», a *Traité du Science Politique*, de Grawitz-Leca (1985), París, PUF.

VAN METER, D.S., VAN HORN, C.E., (1975): «The Policy Implementation Process: A conceptual framework», a *Administration and Society*, vol. 1975, pp. 445-488.

WEATHERLY, R., LIPSKY, M. (1977): «Street Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform», a *Harvard Educational Review*, núm. 47, pp. 171-197.

