

CIENCIA POLÍTICA

Análisis y gestión de políticas públicas

Peter Knoepfel,
Corinne Larrue,
Joan Subirats Humet,
Frederic Varone

CIENCIAS SOCIALES *Ariel*

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 Bohner 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 compararse 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 debamos 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 <input type="checkbox"/>	Normas del PPA <input type="checkbox"/>	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.

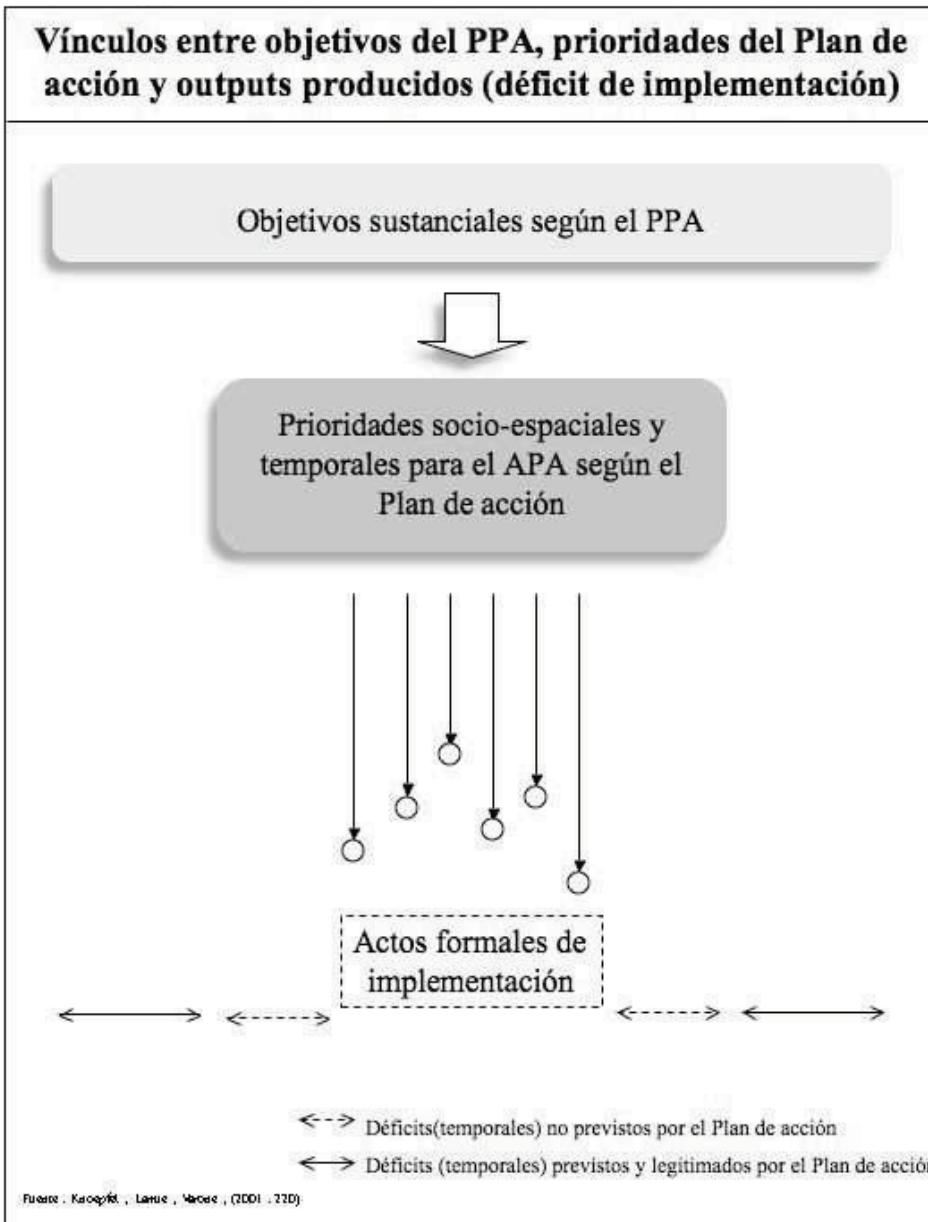
Es necesario subrayar que, en ocasiones, los planes de acción no surgen del interior de la administración pública. En efecto, si bien fijan las prioridades de acción, no por ello son jurídicamente obligatorios en la forma en que se ponen en práctica las intervenciones estatales en la sociedad civil. 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 tipo 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-

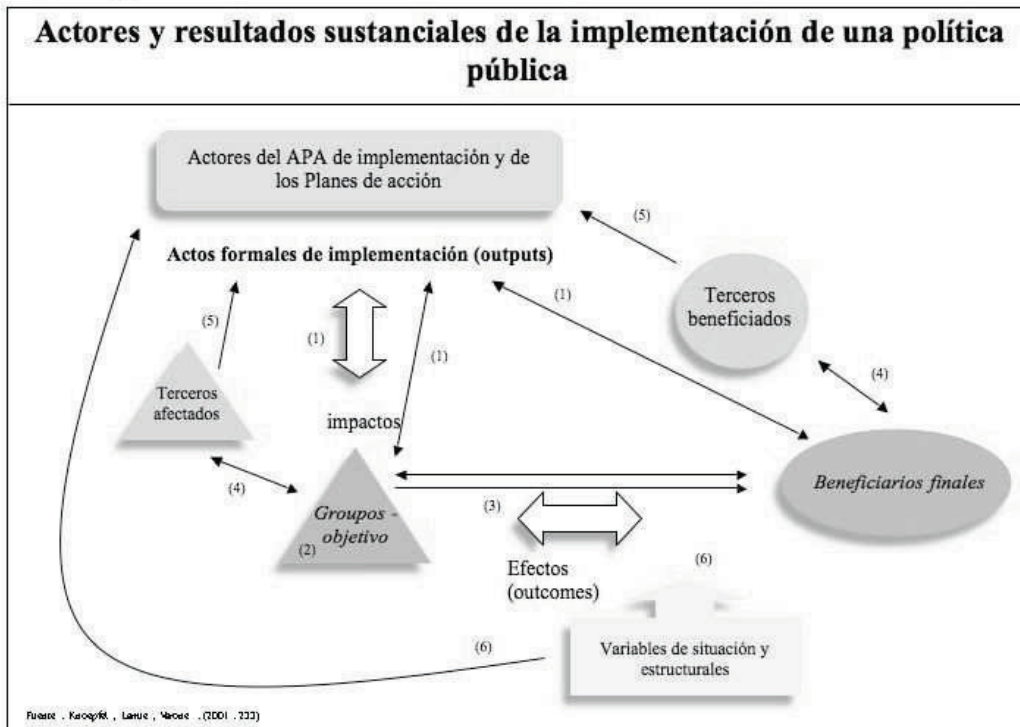
tructurador, obstaculizará la inducción del cambio de conducta que se espera obtener de parte de los grupos-objetivo.

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 tendientes 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.