

Arenilla, M. (2001): *Administración y políticas públicas*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 109 p.

Curso a distancia:
Dirección y Gerencia Pública

Administración y políticas públicas

Manuel Arenilla Sáez



JUNTA DE ANDALUCÍA



INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACION PUBLICA

ANÁLISIS GENERAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS 1

Manuel Arenilla Sáez

1 Publicado en *Administración y políticas públicas* Instituto Andaluz de Administración Pública, 2001.

OBJETIVOS**DESARROLLO DE LOS CONTENIDOS**

- 1. INTRODUCCIÓN**
- 2. TEORÍA ADMINISTRATIVA Y POLÍTICAS PÚBLICAS.**
 - 2.1. Los fines de la Administración Pública**
 - 2.2. Teoría y Administración Pública**
 - 2.3. Las políticas públicas en el sistema Administración Pública**
- 3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**
 - 3.1. Objeto y definición**
 - 3.2. La decisión conformadora y la Administración Pública**
 - 3.2.1. La necesaria reflexión sobre los medios**
 - 3.2.2. Los grupos y las políticas públicas**
 - 3.3. Clasificación**
 - 3.4. La combinación de fases, factores y funciones**
 - 3.4.1. Las fases de las políticas públicas**
 - 3.4.2. La estructuración de las políticas públicas**
- 4. LA ADOPCIÓN DE DECISIONES.**
 - 4.1. La teoría de la adopción de decisiones y el poder político.**
 - 4.2. Interacción y participación**
 - 4.2.1. *La inclusión y los grupos***
 - 4.2.2. *Actores y burócratas***
 - 4.3. Estilos, modelos y fases de la adopción de decisiones**
 - 4.3.1. *Estilos***
 - 4.3.2. *Modelos***
 - 4.3.2.1. La óptica general
 - 4.3.2.2. La óptica de la Administración
 - 4.3.3. *La programación***
 - 4.3.4. *Las fases de la decisión***
 - 4.3.4.1. El proceso decisional
 - 4.3.4.2. Apoyo a la adopción de decisiones
- 5. LA POTENCIALIDAD DE ACTUACIÓN: POLÍTICOS Y FUNCIONARIOS**
 - 5.1. La naturaleza de los políticos**

- 5.1.1. *La legitimidad.*
 - 5.1.1.1. El reparto de puestos entre políticos y funcionarios
 - 5.1.1.2. El papel de los partidos políticos
- 5.1.2. *Receptores de señales*
- 5.2. **La naturaleza de los funcionarios**
 - 5.2.1. *Características*
 - 5.2.2. *Los poderes de la burocracia*
 - 5.2.3. *Su participación en la política*
- 5.3. **La relación y sus modelos**
 - 5.3.1. *La simbiosis entre políticos y funcionarios*
 - 5.3.2. *El debate entre políticos y funcionarios*
 - 5.3.3. *Las relaciones programadas entre políticos y funcionarios y el liderazgo político*
 - 5.3.4. *Modelos de relación entre políticos y altos funcionarios*
 - 5.3.4.1. El modelo formal
 - 5.3.4.2. El modelo de sintonía horizontal
 - 5.3.4.3. El modelo de sintonía vertical.
 - 5.3.4.4. El modelo de dominio político
 - 5.3.4.5. El modelo de dominio burocrático
 - 5.3.5. *La búsqueda del liderazgo político*
 - 5.3.5.1. La necesidad de la dirección política
 - 5.3.5.2. El liderazgo político
- 6. **LA VUELTA A LA BUROCRACIA: LA IMPLEMENTACIÓN Y LA EJECUCIÓN**
 - 6.1. **La implementación**
 - 6.1.1. *Definición*
 - 6.1.1.1. Delimitaciones
 - 6.1.1.2. Implementación y organización territorial.
 - 6.1.2. *Modelos y realidad*
 - 6.1.2.1. El modelo top-down.
 - 6.1.2.2. El modelo *bottom-up*
 - 6.1.3. *El desfase entre los objetivos y la realidad*
 - 6.1.4. *La combinación adecuada de factores y funciones*
 - 6.2. **La ejecución**
 - 6.2.1. *La importancia del diseño orgánico*
 - 6.2.2. *Tipología*

7. RESUMEN

8. BIBLIOGRAFÍA

OBJETIVOS.

1. Reconocer los fines de la Administración pública y situar en ellos las políticas públicas.
2. Definir las políticas públicas desde la perspectiva de los medios empleados.
3. Conocer la forma en la que la Administración Pública interviene en la organización y la existencia de los grupos sociales.
4. Distinguir los medios que intervienen en las políticas públicas, así como las diferentes combinaciones de fases, factores y funciones.
5. Reconocer y analizar el proceso de adopción de decisiones públicas.
6. Tener conocimiento de los elementos y las fases de las decisiones públicas.
7. Conocer y definir los modelos de relación entre los políticos y los funcionarios y su liderazgo en las políticas públicas.
8. Distinguir entre implementación y ejecución, sus modelos y objetivos.

DESARROLLO DE CONTENIDOS.

1. INTRODUCCIÓN.

El enfoque más tratado no jurídico sobre la actuación de la Administración Pública hace un especial énfasis en la decisión política. La reflexión en torno a ésta por el análisis de políticas públicas se preocupa por el origen y surgimiento de los problemas que dan origen a la decisión, los sujetos que intervienen en la misma, el juego de sus interacciones y la formalización definitiva de la decisión. El resto de las fases de la actuación pública o política pública se supeditan a la decisión, a la que retroalimentan para producir, en su caso, el cambio. Esta perspectiva ha supuesto un gran avance sobre los estudios tradicionales más centrados en los aspectos formales-procedimentales. Este adelanto ha sido más efectivo cuando se ha partido más de las necesidades y preferencias de los ciudadanos organizados o no, que del decisionismo de los políticos.

Sin embargo, la Administración Pública puede ser también vista como centro decisional en el que interactúan los grupos y en la que la decisión adquiere su viabilidad. No quiere decir esto que se considere a la Administración el eje del universo público, pero sí que éste tiene en ella un motor de gran fuerza, que, a pesar de todo, está muy poco explorado. Desde esta perspectiva, propia de la Ciencia de la Administración, se debe poner énfasis en los elementos administrativos que intervienen en la actuación pública buscando sobre todo su viabilidad y eficacia. Esto implica realizar una serie de consideraciones previas.

La consideración de la Administración Pública como organización dependiente del poder político, de su decisión, ha lastrado históricamente su conocimiento. La preocupación por qué hace y cómo lo hace, el momento inicial de la decisión y su formalización posterior desagregada, obvia el porqué y el quién lo hace. El resultado es que sabemos mucho de las clasificaciones de la actuación administrativa, de los procedimientos formalizadores de la misma y poco de sus objetivos y de la forma en la que el aparato administrativo se organiza internamente y se relaciona externamente.

El exterior aparece como fuente legitimadora de la Administración mientras que su interior debe ajustarse a una serie de principios genéricos fijados en normas. Sin embargo, la legitimidad de lo público no sólo se fundamenta en la formalización, básica en un Estado de Derecho, en las directrices políticas y en la esencial satisfacción de los intereses de los ciudadanos, sino también en hacer todo ello con un fin determinado y con un uso adecuado de los medios para procurar la eficacia y aún la eficiencia.

Si el fin de la Administración es servir al interés general y si éste está definido por los elementos del sistema político el resultado es lógico que ese fin se centre en la actuación, sobre todo prestacional. Ésta resulta fundamental en la sociedad actual pero sólo es un medio para cumplir el verdadero fin del poder político: lograr la vertebración y estructuración social, esto es, la existencia misma de la sociedad y de sus formas políticas en su evolución y adaptación en el

tiempo. Este fin lo es también de la Administración a quien corresponde, en su casi totalidad, su logro. Por eso los medios difícilmente se pueden tratar de forma separada a los logros o fines; de ahí que estudiar la Administración es estudiar uno de los sistemas esenciales que permiten la existencia de la sociedad y del Estado.

La reflexión sobre los medios no es de carácter menor como podría parecer ante su comparación con la decisión política, ya que ésta se encuentra condicionada por la realidad del aparato administrativo, por las conexiones formales e informales con las organizaciones externas y, sobre todo, por su personal, en especial el directivo. La contraposición de éste con el político responde a la separación entre política y Administración o entre la decisión, política, de la ejecución, simplemente administrativa. No obstante, la realidad muestra que la decisión está claramente influida y a veces determinada por el funcionario -esencialmente el directivo- en múltiples sentidos que se van a tratar en las próximas páginas. Todo ello con el fin de que las políticas públicas sean viables o lo más eficaces posible.

Por último, hay que señalar que los poderes de la Administración y de sus directivos aparecen en cada una de las fases de la actuación pública, posibilitando en cada una de ellas la reconsideración misma de la decisión. Esto significa que ésta se encuentra constantemente sometida a la comprobación burocrática no sólo desde la verificación de su cumplimiento sino, frecuentemente, de su viabilidad a la luz de la realidad administrativa y de sus intereses. Esto no quiere decir que la decisión política se desvirtúe en la Administración, sino que el político deberá considerar en primer lugar los medios y la manera en la que éstos se articulan internamente y con la sociedad. Esto implica esencialmente saber ejercer el liderazgo político sobre la Administración con el fin de que los intereses de los ciudadanos, detectados por el político, puedan llevarse a cabo, con los medios o la intervención de la Administración y de sus directivos.

2. TEORÍA ADMINISTRATIVA Y POLÍTICAS PÚBLICAS.

2.1 Los fines y la legitimidad de la Administración Pública

La Administración Pública suele definirse incidiendo en su finalidad, sobre todo cuando se quiere diferenciarla de las organizaciones privadas. Su fin se vincula, normalmente, al interés general, aunque precisar lo que éste significa es difícil; no obstante, se puede enunciar una primera definición que lo considere el resultado de una suma variable en el tiempo de intereses públicos y privados.

La búsqueda de lo esencial de la Administración no hay que iniciarla por lo que hace en un momento histórico determinado, sino por lo que permanece a lo largo del tiempo. Esto significa que hay que relativizar la acción pública, variable en cada momento histórico, y centrarse en la finalidad a la que obedece esa acción. Hay, por tanto, que **relativizar** la **actividad prestacional** de la Administración, no por que carezca de importancia, sino por que es un medio

para los fines a los que debe obedecer la Administración en su actuar.

La presencia de la Administración Pública en las sociedades avanzadas es de carácter dominante, aunque variable según los países y las distintas épocas. Esto no sólo se manifiesta en función de su peso en los indicadores económicos de un Estado, sino, esencialmente, en que una buena parte de los **procesos sociales** se producen a instancias o, al menos, con participación decisiva de la Administración. Lo mismo cabe decir del papel que ocupa dentro de los sistemas políticos actuales.

La deseada conquista del poder de partidos y grupos organizados y la participación en el mismo tiene su sentido completo en las decisiones y actuaciones que afectan a la Administración. De esta manera, se puede ver a la Administración como el campo en el que actúan los diversos intereses integrados en el poder, y como lugar que aspiran a ocupar el resto de los grupos e intereses que no forman parte del poder en un momento dado.

Vista desde la perspectiva anterior, de la Administración surgen la mayor parte de las acciones destinadas a: estructurar a la sociedad, producir beneficios privados a los ciudadanos y hacer realidad o no las decisiones tomadas en otras instancias políticas; en definitiva, su misión es la de **vertebrar** las capacidades y voluntades de todos los elementos presentes en un sistema político y también en la sociedad.

La naturaleza de la Administración queda determinada por sus fines, siendo éstos la vertebración y la estructuración sociales, esto es, lograr la cohesión de la sociedad dentro del Estado y regular el cambio social. El cumplimiento de esa finalidad se realiza a través de las **políticas públicas**, en las cuales la Administración desempeña un papel determinante.

Los fines de la Administración no son de carácter subordinado, por ejemplo al sistema político institucional, sino en interrelación con él y con los sistemas sociocultural y económico/tecnológico, lo que establece la conformación determinada de un Estado concreto. Pero, además, la naturaleza de esos fines modula sustancialmente los medios de la Administración, que si bien en algunos casos son coincidentes con los que se utilizan en otras organizaciones, presentan unas características propias que son difícilmente trasladables a otro tipo de instituciones.

De esta manera, la estructuración de medios en la Administración, concretados en los factores o medios administrativos, es diferente y determinan junto con los fines un producto distinto al que pueden tener instituciones privadas que aparentemente estén encaminadas a producir o prestar algunos servicios en concurrencia con la Administración. Cuando esto no sucede probablemente nos encontraremos ante una actividad que no debería estar incluida en el catálogo de las políticas públicas y sí en las actividades privadas. Se puede distinguir, siguiendo a BAÑÓN, entre legitimidad institucional y legitimidad por resultados. La legitimidad por resultados es indispensable, aunque subordinada a los fines en los términos teóricos expuestos. Pero la legitimación por resultados, que se produce en los términos de estado de seguridad y de mayor o menor prosperidad económica colectiva y no en los propios de la empresa privada, no parece suficiente a muchas personas y quizá tampoco a los dirigentes políticos.

Siguiendo a BAÑÓN, se ha producido un intento de replantear el Estado y su

Administración sobre bases distintas de las propias del Estado del bienestar. En este intento está implícito el propósito de lograr una nueva legitimidad institucional, pero también se intenta que, aunque los resultados del poder en forma de prestaciones no sigan aumentando, al menos se produzcan a mejor coste.

La **conclusión** de este apartado deber hacer referencia a la **legitimidad** de la Administración. Ésta vendrá de la consecución y orientación de su actuar a los **fin**es expuestos y a una adecuada utilización de **medios** informados por esos fines. Se distinguirá entre una legitimidad de **resultados** y otra **institucional**. A esto habrá que añadir, en el caso de los sistemas administrativos avanzados, la actuación conforme a principios de **legalidad** y que garanticen la **participación** en los poderes públicos.

2.2. Teoría y Administración Pública

Es evidente que la comprensión de la naturaleza de la Administración Pública y de lo que ésta hace depende del punto de vista teórico del que se parta. En el punto anterior se ha optado por una Administración autónoma, aunque no independiente, en relación con un entorno complejo con el que interactúa. Pero esto no es lo habitual al existir otras concepciones teóricas o ideológicas. Antes de entrar someramente en ellas conviene señalar que resulta del todo imprescindible tratar de fundamentar teóricamente la Administración con el fin de no convertir su actuar en meras técnicas aplicativas menores. Por ello hay que conocer el contexto en el que se desenvuelve la Administración y elaborar una serie de conceptos que permitan entender su relación con dicho contexto. Es **necesario**, por tanto, una **construcción teórica** para que la Administración pueda cumplir adecuadamente sus objetivos. Claro es que éstos se determinan precisamente a partir del planteamiento teórico inicial. Esa teoría es merecedora de un enfoque propio como es la Ciencia de la Administración, en la que el estudio de políticas públicas constituye uno de sus fundamentos.

Sentada la necesidad de la teoría hay que retomar el hecho de que ésta no es única sino que existen varias concepciones sobre lo que se entiende por Administración Pública. La concepción dominante durante años es la de que se debe distinguir entre la voluntad política y la administrativa, entre Gobierno y Administración - a los efectos que aquí estamos tratando- entre decisión política y ejecución administrativa o, en fin, entre político y burócrata. Pues bien, lo cierto es que **resulta imposible separar la política de la Administración** y los conceptos que cada una de ellas lleva aparejados.

Otra visión de la Administración que complementa a la anterior es la que la convierte en simple ejecutora, bien de las decisiones políticas, bien de la norma. Esta perspectiva ignora la profunda imbricación del proceso decisional en las estructuras administrativas, siendo ellas la que

normalmente perfeccionan y hacen posible que se adopte la decisión.

Otro enfoque es el que somete a la Administración a las organizaciones y grupos sociales, al considerarse éstos como fuente esencial del cambio y la estructuración social. Esta perspectiva obvia el peso de las instituciones públicas en la sociedad y el papel histórico de la Administración en los comportamientos sociales y en su vertebración.

Ante todas esas visiones, alguna de las cuales se perciben en algunos enfoques del estudio de las políticas públicas, la **Administración Pública** aparece como una **institución** en profunda **imbricación** con el resto de las **organizaciones e instituciones públicas y privadas**, dotada de una **autonomía** frente a ellas y con una serie de valores culturales propios que hacen que la comprensión de sus políticas deba pasar necesariamente por un estudio profundo de su naturaleza y, posteriormente, de su actuación. Ésta resulta necesaria en la explicación de la esencia de la Administración al legitimarla, pero claramente insuficiente para comprender su verdadera finalidad que trasciende a lo que realiza en cada momento histórico determinado.

La construcción teórica de la Administración que se mantiene pasa por situar **el centro decisional** de las políticas públicas en la intersección entre **posiciones** económicas, tecnológicas, sociales y culturales y administrativas, con el fin de **conformar** la sociedad de una manera determinada. Existe, por tanto, una **voluntad** trascendente a los medios empleados y las actuaciones que se persiguen e implica la correcta **combinación** de medios existentes, en lo cual la Administración representa un papel decisivo para que esa voluntad sea real.

La concepción de la Administración mantenida relativiza así la eficacia, que si bien es un factor esencial de su legitimidad, no es el fin buscado en sí mismo por ella, al existir políticas públicas que no se deciden con ese fin o porque ese principio no ha sido siempre una necesidad históricamente.

La teoría anterior conduce a que el fin de la Administración en la sociedad puede resumirse en el hecho de que **reformar la Administración es reformar la sociedad**. Con ello se quiere decir que las políticas modernizadoras auténticas tratan de modificar el sistema relacional de la Administración con su entorno y, dado el fin que cumple la Administración, esto conduce a una manera diferente de estructurar la sociedad. Por ello no es indiferente a la sociedad la forma en la que se repartan los puestos políticos y funcionarios en la cabeza de la Administración, esto es la politización o la profesionalización; los procedimientos seguidos en la ejecución de las políticas públicas, lo que hace referencia al reparto entre lo público y lo privado; y otros aspectos que se tratarán más adelante.

Queda por último hacer una reflexión sobre la legitimidad y la transparencia. El análisis de las políticas públicas, que conlleva un énfasis necesario en la eficacia y la eficiencia, no puede ir en detrimento de la claridad a seguir en el proceso que va desde la decisión hasta la ejecución, ni tampoco de la fundamentación de la actuación pública en la ley y el derecho.

Presentar la cuestión como una opción entre eficiencia y procedimiento jurídico y público, no sólo es falso sino que implica una opción ideológica que trata de situar a la Administración en

un papel que no es el suyo, esto es, de simple ejecutora de decisiones en las que no debe participar. Este planteamiento conduce a la indefensión del ciudadano y a una infravaloración de la Administración en su aspecto institucional, que es el que le dota de una serie de poderes y finalidades en modo alguno trasladables a otro tipo de organizaciones. De ahí que el debate entre lo público y lo privado exija distinguir entre el nivel decisorio y el ejecutivo.

2.3. Las políticas públicas en el sistema Administración Pública

La Administración está apareciendo en estas páginas como un sistema complejo en interrelación con los sistemas político, económico y cultural, y dominada por una serie de actuaciones decididas con voluntad de conformar la sociedad. La adopción de decisiones corresponde a la intersección entre esos sistemas que se generan en el interior de lo que llamamos Estado, aunque en Estados complejos una parte de las decisiones se adoptan fuera de él en organizaciones de carácter internacional, sean éstas de carácter público o privado.

Lo esencial a la concepción de las políticas públicas es el **hecho relacional**, esto es, la combinación de los diferentes sistemas que dan lugar a que una decisión se conforme de una u otra manera, lo que en última instancia hace que la **sociedad** se vertebré también de manera variable. Junto al trascendente hecho relacional hay que situar las variables o **funciones** de la Administración Pública, o lo que es lo mismo, la realización de un conjunto de tareas para conseguir los fines a cumplir. Las funciones administrativas son: de regulación y control, de apoyo a la toma de decisiones, de ejecución y de mantenimiento. Las cuatro están imbricadas a partir de la decisión política.

Una política pública debe contemplar las funciones administrativas en cada una de sus fases, lo que supone que la manera en la que se organicen las funciones en una Administración determinará el resultado de esa política. Cada función tiene su propia conformación estructural o diseño orgánico y éste a su vez es dependiente de la interrelación del sistema Administración con el resto de los sistemas. Esto implica que ese diseño puede conllevar un reparto de las funciones entre diversas administraciones públicas lo que conduce a los fenómenos interadministrativos. En sistemas complejos es frecuente que una política pública afecte a **varias administraciones**, pudiendo existir un reparto de funciones entre las mismas. Así la decisión puede corresponder a un centro, la implementación a otra Administración e incluso la ejecución a otra. Lo mismo cabe decir de las funciones administrativas, según la política de que se trate.

La exposición anterior muestra la complejidad de las políticas y la imbricación entre administraciones públicas. Esto hay que completarlo con la **importancia** de los **medios** disponibles para llevar a cabo cada política pública, esto es, con los **factores administrativos**. Éstos son medios previstos en la función de mantenimiento y suministrados a la función de

regulación y control y a la función operativa. Tales medios se encuentran **interrelacionados** y se producen en todas y cada una de las fases de las políticas públicas y en el ejercicio de todas las funciones administrativas: el diseño orgánico concreto, los recursos humanos a emplear; los medios financieros y presupuestarios; el procedimiento de gestión y la producción y circulación de información.

Precisamente el énfasis en los medios es el que define la visión administrativa de las políticas públicas junto con la interrelación entre sus fases, las funciones y los factores, de tal forma que no reflexionar sobre los medios anula la propia concepción de una política pública como tal. Todo ello otorga una importancia singular a la variable institucional de la Administración y a su contingencia.

Esto significa que **es necesario el estudio singular de cada organización a la hora de diseñar y aplicar las políticas públicas**, precisamente porque en cada Administración la combinación de factores y funciones es distinta. Esa combinación es la que condiciona el producto político resultante y las diversas relaciones que se producen en el proceso de una política.

Esta reivindicación institucional da prioridad al aspecto administrativo sobre el estrictamente político. No quiere decir esto que se desdeñe el papel de los componentes políticos de la decisión o del resto de las fases de una política, sino que difícilmente se podrá decidir, implementar o ejecutar de manera completa y correcta una política pública si no se considera la **variable institucional** de la Administración.

Esto supone entender la Administración en su concepción compleja como sistema en interacción con los otros sistemas y determinado por la combinación de funciones y factores. De no hacerse así nos encontraremos con un análisis válido desde el punto de vista conceptual, pero que no dispondría de lo determinante para explicar el porqué tienen éxito o no las políticas.

3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Una vez establecidos los principales conceptos políticos sobre la Administración Pública nos vamos a centrar en las decisiones que tratan de conformar la sociedad de una manera determinada. Así se tratará ampliamente la definición de política pública –diferenciandola de las prácticas políticas y administrativas-, la importancia de los medios o factores administrativos, los aspectos de la participación en la acción pública, entrando en los últimos apartados en la clasificación de las políticas públicas y en el logro de la capacidad de gestión de la Administración a través de la adecuada combinación entre fases de las políticas y los factores y funciones administrativas.

3.1. Objeto y definición.

El significado de política pública variará según la concepción que se tenga de la Administración y sus fines. No obstante, a los efectos expositivos resulta de cierto interés ampliar los conceptos relacionados con las políticas públicas con objeto de mostrar sus notas más importantes.

Para RANIOLO el **análisis** de políticas públicas será aquella ciencia social aplicada de carácter interdisciplinar que trata de estudiar todo lo que los **gobiernos** tratan de **hacer** o de **no hacer** y con qué resultados; y que trata de producir conocimiento del y para el proceso político administrativo. De la definición se extraen las siguientes consecuencias:

- La necesidad de contar con fundamentación teórica suficiente para abordar las políticas públicas.
- La interdisciplinariedad del enfoque.
- El carácter aplicado del análisis, lo que enlaza con la primera consecuencia.
- Las políticas pueden ser de hacer o de no hacer, lo que significa que se pueden tomar decisiones para no actuar y a esto también se considera política pública.
- El análisis de lo que los gobiernos hacen y no hacen sirve para entender los procesos político y administrativo, formando las políticas públicas parte de ellos. Para BAENA una política pública tendría en su corazón una **decisión conformadora** destinada a lograr la integración y el equilibrio sociales. Esa decisión altera la estructura, las relaciones sociales y la reproducción social. Por lo que respecta al contenido de las decisiones, éstas pueden ser de carácter simbólico, prescriptivo o de control y operativo. En todo caso, la ejecución de la decisión, al menos, correspondería a la Administración.

De esta manera, Baena dirá que una política pública es una decisión conformadora, en principio de carácter innovador, acompañada de las **medidas** administrativas necesarias para su seguimiento y ejecución. Esto comporta las siguientes notas:

- S Toda política pública, entendida en sentido estricto, tiene la finalidad de lograr la integración y el equilibrio sociales.
- S Comporta innovación, lo que no significa originalidad.
- S Las políticas públicas inciden en la conformación de la sociedad..
- S Existe una variedad de tipos de políticas, algunas de las cuales pueden tener un escaso, o nulo, contenido operativo o ejecutivo.
- S Sin una previsión sobre las medidas administrativas no nos encontraremos ante una verdadera política pública. Esto significa que no se comprenderá el alcance de las políticas públicas si no se profundiza en los aspectos administrativos.

A lo expuesto hay que señalar que junto a las decisiones conformadoras se puede apuntar

la hipótesis de que determinadas políticas se realicen con otros fines. De esta manera dividiríamos a éstas en políticas puras y aquéllas destinadas a la perpetuación o mantenimiento del grupo correspondiente en el poder.

3.2. La decisión conformadora y la Administración Pública

De lo anterior podría deducirse la siguiente **definición** de política pública: toda **acción u omisión** de los gobiernos adoptada con el fin de **estructurar** la sociedad de una forma predeterminada y decidida por el **poder**, entendido como la confluencia de los **intereses** dominantes que inciden en un Estado. Su realidad dependerá de los **medios** que se prevean para llevarla a cabo, jugando en ello un papel central la Administración Pública.

El papel de la Administración en las políticas públicas es determinante en el establecimiento de los medios y, muchas veces, en su ejecución. Sin embargo, su peso no sólo radica ahí. En realidad también interviene en la formación de la decisión al ser uno de los actores decisoriales. La naturaleza del interés de la Administración no permite que quepa distinguir entre política y Administración en la decisión conformadora, produciéndose una evidente difuminación de los dos ámbitos en esta etapa; aunque la última decisión y el modo de formalizar la política corresponden al ámbito o subconjunto político, interviniendo el administrativo sólo como apoyo. Sólo habrá decisión conformadora cuando introduzca cambio e innovación, y cuando incida en la estructura, la regulación y la reproducción sociales. La relación entre política y Administración será desarrollada más adelante. Ahora cabe centrarse en las medidas administrativas que se adopten para cumplir la decisión conformadora.

3.2.1. La necesaria reflexión sobre los medios

Las políticas públicas hay que contemplarlas en su aspecto integral, lo que implica incluir la ejecución diferenciada de la implementación. Evidentemente, esto complica el estudio de las políticas e introduce más variables en las distintas fases, especialmente en la decisión. Es en esta fase en la que la reflexión sobre los medios suele ser la más infrecuente, lo que suele causar la mala definición de una política pública. En el enfoque dominante sobre las políticas públicas se pone énfasis en la finalidad de las mismas y en su evaluación, esto es, en la contrastación entre el producto o resultado político-administrativo y la decisión. Esta perspectiva, aun sin desconocer los aspectos administrativos, se centra esencialmente en la decisión política. Pues bien, una adecuada preparación de ésta que contemple los integrantes sociales, políticos e institucionales,

incluida la Administración y que no reflexione en profundidad sobre los medios de cómo lleva a cabo la decisión, está condicionando su éxito.

Esa reflexión sobre los medios no implica necesariamente que sea la Administración la que deba poseerlos sino que puede suceder que la decisión implique que esos medios se dispongan por otras organizaciones públicas o privadas. Pero aún en este caso es imprescindible reflexionar sobre las posibilidades de la Administración para llevar a cabo la política, aunque sea para rechazar *a priori* esta opción debido razones de carácter ideológico.

La importancia de los medios conduce a destacar la **eficiencia** y la **eficacia** de las políticas públicas, esto es, la adecuación entre medios y fines. Sin embargo, de ahí no puede deducirse que la **legitimidad** de las **políticas públicas** se fundamente en la eficacia y la eficiencia, sino en la conformación de la sociedad. Además, esos conceptos son bastante ambiguos, sobre todo si se deslizan hacia variables estrictamente económicas que suelen ignorar las consideraciones de tipo social, político o institucional.

Por último, desde una perspectiva histórica se puede defender la existencia de políticas conformadoras, pero resulta más difícil que su legitimidad haya que encontrarla en todas las épocas en su **eficacia**. En la actualidad y en sistemas políticos avanzados, la legitimidad descansa en parte en la eficacia, pero también en la **participación** de los grupos implicados, en el acuerdo entre Administraciones públicas o en otros factores de carácter **simbólico** o cultural.

3.2.2. Los grupos y las políticas públicas

En las sociedades modernas uno de los factores decisivos de legitimación de las políticas públicas es la participación. Con ella se trata de llenar el vacío existente entre la decisión política y la manifestación de la voluntad ciudadana, que se expresa en las urnas de forma periódica pero no para cada actuación pública. De esta necesidad se ha pasado a la **selección** de determinados grupos que participan en las decisiones conformadoras, quedando excluidos otros. Esta **exclusión** no sólo afecta a los grupos sino también a los intereses.

De esta manera, de los intereses sociales existentes, sólo una serie de ellos son seleccionados para formar parte del interés general. Posteriormente se produce una selección de los grupos que los representan. Esta doble criba conduce a que sólo unos pocos grupos serán los que participen de manera legítima en el proceso decisonal, pudiéndose ampliar a otros en el resto de las fases de cada política pública.

En sistemas complejos el resultado es el de tres tipos de grupos:

- Los que participan en el proceso decisonal, pudiendo estar o no en el núcleo conformador del Estado.
- Los que no estando en el nivel anterior participan en algunas de las fases subsiguientes
- Los que quedan excluidos de ambos grupos.

Este fenómeno de la exclusión simplifica el número de actores en juego y se rige por el mismo principio que el de las políticas públicas, esto es, el de tratar de lograr la estructuración de la sociedad. El grado de cumplimiento de este objetivo vendrá determinado por el número, distribución y calidad de los excluidos y por su capacidad de alterar las decisiones adoptadas por los integrantes del poder público. Esto puede generar que algunos sectores de la sociedad o algunas organizaciones no se encuentren representados ni se sientan vinculados a las decisiones y actuaciones programadas por los grupos integrantes del poder.

El papel de la Administración en el proceso de **inclusión** de grupos e **intereses** es variado y depende de la configuración del reparto de puestos entre los niveles políticos y burocráticos, de la propia estructuración de los grupos y de su interrelación con el resto de los sistemas. En cualquier caso su papel es variable en el nivel decisional y más decisivo conforme se desciende en las fases de las políticas públicas.

Cabe en este apartado hacer una reflexión crítica sobre lo dicho hasta ahora. La propia concepción interdisciplinar del análisis de políticas públicas obliga a relativizar el peso de lo institucional en la determinación de los comportamientos y estructuración sociales. Hay que dejar, por tanto, un margen variable al **cambio no programado** que será más intenso cuanto menos éxito tenga el modelo de vertebración social impuesto, o cuando entre en crisis, y cuanto mayor sea el número y fortaleza de los sectores, grupos e intereses constituídos.

3.3. Clasificación

En los estudios sobre políticas públicas suele ser común extenderse en una abundante tipología que trate de incluir en diversas clasificaciones lo que los gobiernos quieren hacer y no hacer. Aparte de su valor pedagógico y descriptivo, en ocasiones producen el efecto de ocultar la verdadera finalidad de todas las políticas que se enumeran. Volvemos de esta manera a que sin una teoría previa, el análisis de políticas públicas no supera lo meramente aplicativo. Una vez expuestos brevemente los fundamentos de las políticas conviene detenernos en algunas clasificaciones a las que es obligado hacer algunas consideraciones teóricas.

Para BAENA las políticas públicas pueden regirse por los siguientes criterios:

S Carácter **innovador**: no implica necesariamente **originalidad** sobre las políticas preexistentes. Se produce con motivo del acceso al poder de un nuevo equipo de gobierno, una etapa nueva, o la implantación de un nuevo modelo de organización territorial. El efecto de originalidad se puede conseguir por la misma coyuntura que genera un proceso de cambio formal aunque la política no varíe sustancialmente.

En otras ocasiones el cambio de presentación de una política puede generar la impresión de innovación. A esto tenemos que añadir que el reparto de una política en diversos **escalones territoriales** produce también un efecto de innovación que puede no

implicar el cambio en la decisión que dió lugar a su implantación. En este caso puede producirse el falso efecto de que la asunción de nuevas competencias por una organización territorial implica la decisión sobre una política, cuando lo normal es que las decisiones permanezcan en el centro con una participación variable, o ninguna, de los entes territoriales que intervienen en la política pública.

S Contenido:

- **Idealistas:** cuando no se arbitran los medios necesarios. En realidad no se trata de verdaderas políticas públicas.
- **Simbólicas:** puede exigir medidas de ejecución o no. En el primer caso debe reflexionarse sobre si la decisión es realmente conformadora y, por tanto, el núcleo de una auténtica política pública. Sería el caso de algunas políticas culturales o la decisión sobre símbolos identificativos de una nación o colectividad como la bandera, el himno, el escudo, pero no así la lengua. El núcleo de la cuestión es que exista una decisión conformadora que debe ser ejecutada, aunque esto sea de carácter menor.
- **Prescriptivas:** deben ser cumplidas directamente por los ciudadanos. La Administración ha de llevar a cabo la regulación y el control. Son las relativas, entre otras, a la actividad coactiva o de autoridad de la Administración en las que el componente normativo es decisivo.
- **Operativas:** producción de un bien o la prestación de un servicio al particular, que en esta ocasión es tratado como cliente y no como administrado ni súbdito. Es propio de las actuaciones de prestación de servicios o de fomento de la Administración, bien de forma directa o indirecta. En este tipo de políticas se plantea la analogía con la empresa privada.
- De **mantenimiento:** sus efectos influyen sobre la forma específica en que actúan las demás funciones. Es el caso de la modernización administrativa, entendida como un conjunto de políticas públicas que actúan sobre los factores administrativos y que se ubican principalmente en la función de mantenimiento.
- **Entidad** de las medidas: si la política es adoptada por una autoridad inferior al Gobierno lo que está en cuestión es su carácter conformador. Se trataría de una política pública menor. Esto lleva a mantener que existen decisiones de diverso tipo pero no todas lo son de carácter conformador, lo que tiene importancia a los efectos de la participación y de los grupos implicados, el alcance de las actuaciones y la finalidad buscada. Esto implica que la actividad de la Administración siempre se puede adscribir a alguna política pública pero no todo lo que realiza la Administración puede considerarse en sí mismas políticas públicas completas.

Junto a estas políticas hay que contemplar las que implican el **no hacer**. En este enunciado no sólo hay incluir la ausencia de actuación, cuando se trata de un proceso deliberado que termina en la falta de actuación, sino en decisiones que implican que la actividad pública se repliegue. En este caso se exige una decisión fundamentada en motivos ideológicos de los que se derive la retirada de la Administración Pública de actividades que vendría realizando, bien mediante políticas de carácter desregularizador o de privatización. Aquí también hay que incluir las decisiones de no incorporación de nuevos servicios o actividades y su dación bien al mercado o a determinados grupos organizados.

3.4. La combinación de fases, factores y funciones

La concreción del papel de los medios en el proceso de las políticas públicas se produce a través de la combinación entre sus fases y los factores y funciones administrativos. De esta manera, el proceso se estudia desde la óptica de la aportación de la Administración Pública a la decisión y a su cumplimiento, valorando sobre todo los factores administrativos.

3.4.1. Las fases de las políticas públicas

Casi todos los autores coinciden en estructurar el proceso de las políticas públicas en una serie de factores. Antes de enumerarlos hay que advertir de nuevo que este tipo de clasificación lo es a los efectos expositivos, ya que hay que comprender el proceso como un *continuum* que va desde la adopción de decisiones a la ejecución, correspondiente a cada una de las fases cada vez menos decisión, y de menor entidad, según se va descendiendo en la escala político-administrativa y, por el contrario, mayor contenido de ejecución. Así el proceso de las políticas públicas debe entenderse como una **cadena medios fines** que imbrica todo el proceso y no como unas fases perfectamente diferenciadas y distintas.

Las **fases** de las políticas públicas, siguiendo a BAENA son las siguientes:

- **Formulación** de la decisión: casi supone la identificación con la noción de decisión conformadora.
- **Implementación**: asignación de recursos y órdenes para que sea posible ejecutar la decisión.
- **Ejecución**: se realiza materialmente la actividad. La ejecución puede dar lugar a una actividad permanente e indefinida.
- **Evaluación**: comprobación de la eficacia y la eficiencia de la decisión.

El peso de la Administración es mayor en la fase de implementación y, eventualmente, en la ejecución. Por lo que respecta a la formulación de la decisión, hay autores que establecen una fase previa o predecisional en la que se consideran todas las vertientes de los problemas destinados o no a ser objeto de inclusión en la agenda del conglomerado Gobierno-

Administración.

Por lo que respecta a la evaluación, ésta puede ser entendida bien como retroalimentación necesaria entre el resultado o producto político y la decisión adoptada, o bien como fase interna que trata de adecuar los medios a los fines. El primer enfoque es el dominante, pero presenta el inconveniente de dirigirse fundamentalmente a comprobar si la decisión política ha producido los efectos esperados o no. En el segundo caso se origina una nueva propuesta.

La concepción del proceso de las políticas públicas como una cadena de medios-fines implica optar por estudiar el **producto** político como una **combinación** de las **decisiones** y los **medios** empleados. No se quiere decir con ello que se ignore que un objetivo esencial de la actuación pública es lograr lo previsto en la decisión. Lo que sucede es que un excesivo énfasis en la decisión, que suele implicar el dominio casi exclusivo de lo político, margina los factores imprescindibles para llevarla a cabo en sus términos. El resultado puede ser la simplificación excesiva de las fases, una elusión de la implementación y una conexión directa entre decisión y ejecución. Todo ello supone un reduccionismo del complejo, rico y variado haz de interacciones, y de factores que intervienen en la actuación pública.

Debido a lo anterior conviene enfatizar en la cadena medios-fines y en la concepción de las fases como un *continuum* en el que los medios son determinantes para establecer lo que hace y no hace el complejo Gobierno-Administración.

3.4.2. La estructuración de las políticas públicas

BAENA define a los **factores** administrativos como los **medios** previstos en la función de mantenimiento y suministrados a la función de regulación y control y a la función operativa. Tales medios se encuentran **interrelacionados** y se producen en todas y cada una de las **fases** de las políticas públicas y en el ejercicio de todas las **funciones** administrativas. Son los siguientes:

- El **diseño orgánico** concreto: la estructura de la organización que ejecutará la política pública. Implica adoptar una decisión previa sobre el tipo de organización. Debe considerar el reparto de puestos y de influencias en la Administración Pública entre políticos y burócratas y establecer, junto al factor de los recursos humanos, la forma de acceso a esos puestos. Afecta también a la manera en la que se diseñan las relaciones interadministrativas.
- Los **recursos humanos** a emplear: dará lugar a distintas operaciones de la administración de personal. Hay que llamar la atención que a diferencia de lo que ocurre en las grandes organizaciones privadas, los integrantes de la Administración son la misma Administración, por lo que su participación en el proceso de las políticas públicas presenta una peculiaridad que hace diferenciar sustancialmente a ese grupo humano del resto de los grupos que participan en ese proceso.

- Los **medios financieros**, incluido el **presupuestario**: suele considerarse condicionante del resto e implica la planificación anual de las actuaciones públicas. La cuantificación de éstas y la selección de prioridades que implica el presupuesto hacen de este factor el más fácilmente mensurable y el tomado como básico para la puesta en marcha de las políticas públicas.
- El **procedimiento de gestión**: determina en qué ha de consistir materialmente la actuación administrativa. A este factor corresponde la asignación de las tareas a la propia organización u a otras, así como la elección entre diversas soluciones para llevar a cabo una política pública.
- La **información**: relativa a los medios administrativos y la que se refiere a la realidad económica y social sobre la que incidirá la política pública. Presenta, por tanto, un triple aspecto: la producción y circulación de información del **interior** de la organización, la información proveniente **del exterior** necesaria para cada una de las fases de las políticas públicas y cada una de las funciones administrativas y la que se emite **al exterior** hacia las organizaciones y los ciudadanos. Se incluyen las Tecnologías de la Información y de la Comunicación que se han desarrollado enormemente en las dos últimas décadas y que han transformado decisivamente este factor y el resto.

Resulta evidente de la enumeración de los factores administrativos que se encuentran entre sí profundamente interrelacionados y que si bien suele considerarse al financiero y presupuestario como dominante, lo cierto es que, por ejemplo, una suficiencia presupuestaria de nada servirá sin los adecuados recursos humanos o sin una organización que esté diseñada para cumplir los objetivos que se le proponen.

Otra consideración sobre los factores es la que hace referencia a la **contingencia** de las organizaciones. Esto se podría resumir en que para **un mismo fin** hay una **combinación diferente de factores** incluso en una misma organización; por tanto, hay que huir del determinismo de que para un problema hay una sola combinación de factores. Así, por ejemplo, cuanto más pequeña sea una organización el factor de los recursos humanos será más decisivo y, al revés, cuanto más grande sea más incidirá el presupuestario y el del procedimiento de gestión.

La introducción de los factores, de los medios, en el proceso de las políticas públicas, trae malas noticias para los que intentan centrar ese proceso en los contenidos políticos, pero son buenas noticias para los que desean profundizar en cómo funcionan las cosas realmente en la actuación pública.

Una vez definidos someramente los factores administrativos y establecida la necesidad de estudiarlos en cada una de las fases de las políticas públicas, cabe hacer lo mismo respecto a las **funciones administrativas**, entendidas como operaciones esenciales que realiza toda Administración. Hay una **conexión** entre las **fases** de las políticas públicas y cada una de las funciones administrativas. Las fases de adopción de decisiones y de implementación de las

políticas públicas se corresponden con la función administrativa de contribuir a la decisión política. La fase de ejecución se corresponde con las funciones de regulación y control y la estrictamente operativa. La interrelación se cierra al señalar que en cada una de las fases y funciones hay que considerar a cada uno de los factores administrativos.

La intersección entre las funciones y las fases arroja un **sobranje** en la fase de adopción de decisiones. Se trata de la parte en la que no interviene directamente la Administración, y que corresponde, por tanto, al nivel estrictamente político y al resto de las relaciones que se mantienen con los grupos integrantes del poder. Ese sobranje, de extraordinaria importancia, no es objeto de estudio desde la perspectiva administrativa, pero tampoco es ajeno.

Por la posición que ocupa la Administración como institución en el proceso decisional es evidente que participa en su parte superior de la interrelación con el resto de los grupos que intervienen en el poder. Por ello, aun siendo el proceso decisional más propio del enfoque politológico estricto que el de la Ciencia de la Administración, resulta del todo necesario su estudio desde esta perspectiva, aunque, eso sí, incidiendo más en la función administrativa del apoyo a la toma de decisiones, lo que hace poner en primer plano la figura del directivo público en su diferenciación con el político.

4. LA ADOPCIÓN DE DECISIONES.

El momento en el que se adopta una decisión aparece como el clave en una política pública. Hasta llegar a él han interactuado todos los actores políticos, económicos, sociales y la Administración produciendo un resultado que normalmente a ésta corresponde llevar a cabo. En la elección de los intervinientes, o actores, en el proceso decisional la Administración juega un papel importante. También es el foro en el que se producen el resto de las relaciones con los grupos que intervienen o no en el proceso decisional. Entre los actores hay que destacar a los burócratas, denominación aquí usada anaógamente a directivos. El apartado acaba estableciendo una serie de conceptos claves de la decisión y de las fases de las políticas públicas, delimitando éstas de la programación.

4.1. La teoría de la adopción de decisiones y el poder político.

La adopción de decisiones es la fase central de los procesos políticos, el momento en el que en el que las demandas políticas reales son convertidas en decisiones dotadas de autoridad. De esta manera se puede identificar, con DENTE, entre poder político y poder decisional,

entendido como **poder elegir** entre diversas alternativas. Su estudio puede ocuparse, bien de las relaciones entre el poder y proceso decisional con objeto de regular el conflicto, bien de las relaciones entre racionalidad y proceso decisional, que trata de responder a la pregunta de cómo se decide.

Una de las primeras consideraciones que hay que realizar sobre el proceso decisional es aclarar la relación entre **norma** y decisión. Para SCHARPF sólo en parte los procesos de decisiones reales corresponden con la norma.

Aparentemente y desde una lógica jurídica y política puede parecer que las decisiones conformadoras se adoptan en el Parlamento, por ser la institución política suprema de representación política en un Estado democrático. Sin embargo, lo cierto es que el caso más común es el de que las decisiones se tomen en el Gobierno y la intervención del Parlamento aporte todo lo más la formalización requerida para que la decisión adoptada sea legítima. Esto significa que sólo en ocasiones no se corresponde el rango de la norma que formaliza la decisión con la **relevancia** política y social de la misma. Sobre esta cuestión se volverá más adelante, pero ya se adelanta lo relativo de la participación de partidos políticos y de algunos otros grupos en las políticas públicas.

Las reglas formales comprenden amplios espacios para la consolidación de los **procesos informales** y estos representan un papel importante en la determinación de la eficiencia y la eficacia de los procesos racionales. La adopción de decisiones busca siempre la racionalidad medida desde el punto de vista de eficacia y eficiencia. En realidad el resultado de la adopción de las decisiones fluctuará entre elegir **medidas** que se entiende que puedan ser **eficaces** y con éxito, o entre medidas que resulten **atractivas** para el electorado. La cuestión parece así deslizarse a los fundamentos de la legitimidad de la acción de gobierno que, de elegirse la segunda opción, no sería medida en términos de eficacia administrativa sino en los de rentabilidad política. Es claro que aún en este caso puede evaluarse la acción de gobierno en dichos términos, pero el núcleo de la decisión que buscarse la continuidad en el poder o la aceptación del electorado quedará muy lejos de considerar los medios. Si esto sucede no se garantizará en fin que persigue la política pública.

Si nos centramos en la función de apoyo a la decisión política encontraremos que en ella se elabora y se prepara la decisión con arreglo al siguiente procedimiento, que será tratado en más extensión en un apartado posterior:

- se establecen una serie de **elementos de juicio** que determinan la viabilidad de la decisión;
- se recolecta y se procesa la **información** necesaria;
- se estudian las **repercusiones** económicas y sociales, así como las de otro tipo que puedan estar vinculadas a la decisión, como las culturales o las tecnológicas.
- se hacen **previsiones** sobre la ejecución y también se hacen previsiones sobre la ejecución de alto nivel o implementación.

Enlazando la toma de decisiones con la fundamentación teórica anteriormente expuesta se puede deducir lo siguiente de aquélla:

- afecta a toda la actividad administrativa, debiéndose entender como un *continuum* decisión-ejecución;
- **no** se aproxima al modelo de decisión **racional** puesto que existen numerosas variables no controlables y multitud de aspectos y procedimientos informales;
- en cada sistema organizativo existe una **jerarquía decisional** que se corresponde con la cadena medios-fines.

4.2. Interacción y participación

4.2.1 *La inclusión y los grupos*

Antes se ha citado el doble fenómeno de la inclusión y la exclusión que arroja una selección de los grupos participantes en las diferentes fases de las políticas públicas. Si nos centramos en la función de apoyo a la toma de decisiones, esto es, en la vertiente administrativa de la decisión descubriremos que la Administración representa un papel importante en la interacción con los grupos sociales.

La decisión sobre qué intereses y grupos incluir dentro del poder es claro que no corresponde a la Administración. En sí misma es una decisión de primer nivel puesto que de lo que se trata es de elegir a aquellos intereses y grupos que sean capaces de lograr la integración social o la paz social para que pasen a formar parte del **interés general**. El poder se tiene que estructurar de tal forma que sus integrantes consigan la cohesión social, por lo que la decisión sobre quienes participan implica la opción por un modelo de Estado y sociedad determinados. El papel de la Administración en este proceso no será principal, aunque participa ella misma del poder y aporta su conocimiento sobre el haz de relaciones que cubren las diversas instituciones, al tener en ella uno de sus referentes más reiterados. Dicho de otro modo, la Administración aporta el hecho de que la mayor parte de las relaciones que se producen entre los sistemas económico, social, político y cultural o bien la tienen como centro -sería el caso de las que se producen en la fase de implementación y ejecución de una decisión conformadora- o bien encuentran en ella una permanencia histórica y perdurable que hace que su valoración sobre lo que debe ser o no incluido en el proceso decisonal sea de gran valor político.

Es precisamente su **permanencia** la que otorga a la Administración un conocimiento experto sobre la vertebración y la cohesión social. Esa perdurabilidad y el hecho de que la mayor parte de las relaciones entre grupos y poder se sitúen en la Administración a partir de la fase decisonal hacen de ella la institución capacitada para entender cómo se consigue esa vertebración e integración sociales.

Al igual que sucede en la fase decisional, también hay fenómenos de exclusión e inclusión en el resto de las fases. Esto significa que la participación de los grupos no sólo es de distinta naturaleza según sea la fase en la que estemos, sino que también pueden existir grupos presentes en una fase o en una política y no en otras. Esto arroja un panorama de complejidad que es manifestación del Estado social y de la utilización de la participación como legitimidad de los sistemas democráticos.

Suele ser habitual que los grupos presentes en la fase decisional lo estén también en el resto de las fases y en la generalidad de las políticas. De hecho, el ser incluido en la fase decisional conlleva la **institucionalización** como organización casi pública, participando de muchos de los atributos del poder público, lo que le permite estar presente en fases negociadoras de las diversas políticas públicas en los niveles inferiores a la decisión. En España se ha utilizado como factor excluyente y de legitimidad la mayor representatividad en el caso de los sindicatos y empresarios. Esto ha arrojado que sólo tres organizaciones participen de decisiones al más alto nivel en los sectores socioeconómicos y en otros.

La elección de unos intereses sobre otros hace que puedan institucionalizarse una serie de grupos y no otros. Este es el efecto de la exclusión. Pero, además, implica que unos intereses, los sociolaborales, por ejemplo, puedan **dominar** sobre otros, de consumo o de defensa del medio ambiente. Esto, evidentemente, conforma de una manera determinada la sociedad. También sucede que en algunas ocasiones los intereses y grupos incluidos en la fase de adopción de decisiones, los institucionalizados al más alto nivel, **no garantizan** que la conformación del poder y sus decisiones lleguen a todos los sectores, territorios o grupos más o menos organizados. Es en este momento en el que la exclusión puede conducir a una **desvertebración**, si bien limitada a unos ciertos ámbitos. Será entonces cuando se tenga que plantear si la composición de los grupos del poder es la adecuada para lograr la vertebración social.

Si lo anterior lo tratamos desde las políticas públicas concretas veremos que la composición del poder debe garantizar la **viabilidad** de la política pública en sus fines conformadores. Por eso se institucionalizan a determinados grupos y se les otorgan potestades públicas, precisamente para que coadyuven al logro de los fines últimos de las políticas.

Tras la exposición anterior tiene más sentido la afirmación hecha en otro apartado de que el **cambio social** no sólo proviene del poder instituido, y dentro de él de la Administración, sino que existe un cambio que puede venir inducido por los grupos no incluidos en el poder. Pues bien, la Administración tiene en este cambio un papel importante puesto que mantiene contactos en las fases de implementación y de ejecución con numerosos grupos e intereses a los que puede institucionalizar de una manera más o menos formal. De esta manera, la Administración dispondría de los **sensores** adecuados para percibir la evolución del cambio social, y no sólo, como consecuencia de la aplicación de las políticas públicas. Quedaría por último tratar el papel de los grupos burocráticos en las fases de las políticas públicas, pero por su especificidad y ser ellos mismos los que representan a la Administración son merecedores de un capítulo propio.

Los fenómenos de inclusión y exclusión presentan, además, una peculiaridad cuando se considera el **territorio**. La manifestación más evidente de la cohesión de un Estado es la vertebración territorial. A ella se deben aplicar los grupos integrantes del poder, por lo que en su selección debe asegurarse la representación de los que sean capaces de transmitir y lograr la legitimidad de las decisiones tomadas en el centro. No se trata sino de un efecto más de la inclusión, pero que es conveniente detenerse en él puesto que suele ser uno de los más evidentes para los ciudadanos y para el sistema político.

El aspecto territorial también es importante en el resto de las fases de las políticas públicas y sirve la argumentación mantenida con carácter general. Ahora bien, en un Estado complejo, descentralizado política y administrativamente, la cuestión adquiere una gran dificultad que exige que todos los territorios y sus grupos hegemónicos en ellos, si los hay, tengan garantizada su presencia en el **centro decisional** con el fin de legitimar las políticas, que se adopten para todo el territorio.

4.2.2. Actores y burócratas

Como se ha visto en el apartado anterior las consideraciones relativas a los grupos y su participación en la adopción de decisiones no sólo contemplan las típicas relaciones entre el poder y la decisión, lo que es propio del objeto de la Ciencia Política, sino que se derivan una serie de aspectos de gran trascendencia administrativa. La intervención de los administradores profesionales se produce especialmente a partir de la fase de implementación, pero son también ellos los que aportan la factibilidad de las políticas al proporcionar en la mayor parte de las ocasiones el estudio sobre los medios. Además, su estrecho contacto con los políticos hace que su papel sea variable, pudiendo llegar a coparticipar decisivamente en la adopción de decisiones, según sea el modelo relacional entre políticos y burócratas.

El papel de la Administración en el juego de relaciones viene determinado para BAENA Apor ser un sujeto social que mantiene relaciones a todos los niveles, un elemento que reconduce las relaciones a un sistema, el centro (o un elemento del centro) que mantiene la cohesión de la sociedad y donde se adoptan decisiones innovadoras. En un sentido similar se puede señalar que el proceso de formulación y de implementación de las políticas son el fruto de **interacciones múltiples** en los que participan muchos actores simultáneamente. Estos actores se identifican en cada una de las fases del proceso, condicionándose entre sí y contribuyendo conjuntamente a un único resultado.

Respecto a la decisión no todos los actores participan del mismo modo. RANIOLO distinguirá dos tipos de **relaciones** entre diversos actores en torno a una política concreta:

- **Monocéntrica**: se puede indicar una categoría dominante de actores: políticos, un grupo de interés o la burocracia.
- **Policéntrica**: no es posible concretar una categoría, por lo que hay que reconstruir las

interacciones entre sujetos dotados de papeles y legitimaciones diversas.

Cualquiera que sea el número de actores, lo cierto es que los **burócratas** tienen conquistado una posición de dominio dentro de la Administración. El pronunciamiento por los burócratas sobre la **viabilidad** de la decisión determina en muchas ocasiones la misma y su papel en ella debe considerarse, al menos, como el de los expertos, ya que ellos lo son en la combinación de las funciones y factores administrativos.

La concepción mantenida del proceso de las políticas públicas como un *continuum* entre la decisión y la ejecución refuerza el papel de los burócratas. Al estar la decisión interiorizada en todos los fenómenos administrativos que conlleva la realización de una política pública, es a los burócratas a los que corresponde la **interpretación** de la decisión en los niveles medios e inferiores de la organización. Esto supone que una no adecuada **implicación** de los burócratas en la decisión, lo que implica necesariamente su participación en la adopción, puede arrojar un resultado no esperado. En otros términos, resulta imprescindible incluir a los burócratas en el proceso decisional, dependiendo su peso en el mismo de la combinación entre los diversos actores y, en especial, de su relación con los políticos.

Relacionada con la reflexión anterior se encuentra la proyección que hace D'AMICO de los conceptos de decisión y de ejecución sobre la estructura organizativa. El resultado de esa proyección es la aparición del binomio **autoridad-responsabilidad**: a cada decisión corresponde una autoridad, definida como el poder de decidir y de asumir las consecuencias. Su grado de amplitud resultará de la naturaleza de la decisión. Para que esto pueda existir debe darse la posibilidad de participar en todo o en parte en el mecanismo de las decisiones, si no el precio a pagar sería el de la desincentivación o abstención en el trabajo, en el caso de los burócratas, o la inhibición u oposición en el caso de los otros grupos interesados. La **participación**, podríamos decir, indica un cierto nivel de **legitimidad** alcanzado por la organización y condiciona una buena parte de las políticas públicas.

4.3. Estilos, modelos y fases de la adopción de decisiones

4.3.1. Estilos

La combinación de los actores en una política pública y la configuración de los sistemas con los que ésta se relaciona arroja una serie de estilos que vamos a tratar de enumerar para reducir, al menos en la forma expositiva, la complejidad de la red de interrelaciones posible:

PANEBIANCO concretará tres estilos de adopción de decisiones:

- **Plural**: se produce cuando hay un conjunto de intereses plurales y muy fragmentados, con poderes difusos y los funcionarios rígidamente separados de los partidos y de los grupos de interés,

- **Neocorporativo:** los grupos son pocos y están organizados de manera centralizada; no hay, en general, integración entre la élite administrativa y los grupos de interés, pero sí con los partidos. La oposición suele ser convocada al proceso decisional.
- **Managerial:** los actores están integrados mientras la oposición está excluida.

Estilos de adopción de decisiones

ESTILO	INTERESES	FUNCIONARIOS
Plural	Muy fragmentados	Rígidamente separados
Neocorporativo	Pocos y organizados	Integrados con los partidos
Managerial	Integrados	Integrados

Atendiendo a los **tipos de decisión**, se pueden clasificar de la siguiente manera, vinculadas como se puede ver a las fases de las políticas públicas:

- .- **Estratégica:** representa las soluciones racionales al problema de la combinación o mejor empleo de los recursos. Está conectada con la planificación y la programación.
- **Táctica** o administrativa-discrecional: estrechamente vinculada a la configuración jerárquica de la organización, se dirige a resolver los problemas de control y de coordinación;
- **Operativa:** representan una especificación posterior de los momentos de información y asunción de las decisiones analizadas previamente.

Tipos de decisión

TIPOS DE DECISIÓN	SOLUCIÓN	OBJETIVO
Estratégica	Racional	Planificación
Táctica	Jerárquica	Control y coordinación

Operativa	Concreta la decisión	Ejecutivo
-----------	----------------------	-----------

4.3.2. Modelos

4.3.2.1. La óptica general

RANIOLO expone los principales modelos de análisis del mecanismo decisional:

- **Sinóptico:** modelo de elección racional, propio del enfoque del *public choice*. El comportamiento del decisor es siempre el mismo, independientemente del hecho de que actúe en el mercado o en el ámbito público. La elección racional consiste en seleccionar cualquier alternativa que lleve a **optimizar** los resultados. Presupone que el decisor tiene las informaciones necesarias, que los objetivos no son ambiguos, que todos los participantes comparten los mismos valores y que los recursos en juego están disponibles por todos. Este modelo no tiene en cuenta las intuiciones ni las emociones, por ejemplo, y niega el papel de lo **colectivo**, de las organizaciones, el valor de las instituciones y de la burocracia
- **Racionalidad limitada:** parte de la teoría de Simon que considera a la racionalidad intencional y limitada. El hombre, no teniendo la posibilidad de maximizar su beneficio o interés, busca una solución suficientemente **buena**. El hombre simoniano no puede llevar sus decisiones al modelo de racionalidad global porque:
 - A tiene un conocimiento incompleto y fragmentario;
 - A es incapaz de prever las consecuencias reales de su elección;
 - A le resulta imposible controlar todas las modalidades posibles que pueda asumir el comportamiento humano.

Por ello realiza una imagen simplificada de la realidad y elige una solución siempre racional, en particular la que satisfaga sus propias **preferencias** y sus propios objetivos. Para el pensamiento simoniano el comportamiento administrativo es siempre el *output* del comportamiento organizativo, como resultado de una concepción de sistemas interrelacionados. Esta concepción no valora como decisiva la influencia del **entorno** en la adopción de decisiones.
- **Incrementalismo:** Lindblom propone superar el modelo de decisión racional con una aproximación que se ha denominado modelo incremental. Los procesos decisionales convocan una pluralidad de actores de racionalidad limitada y de intereses recíprocamente relacionados. La elección racional será la que garantice el **acuerdo** entre los intereses convocados, buscando decisiones simplemente aceptables. En el proceso decisional no se tienen en cuenta todas las alternativas posibles. Comporta en la práctica **ajustes**

recíprocos, bien sean de naturaleza adaptativa (el decisor se adapta a las decisiones circundantes), o bien manipulativas (trata de obtener una respuesta deseada por parte de los otros participantes). Este proceso produce incrementalismo ya que trata de modificar lo menos posible las decisiones preexistentes. Debido a todo lo anterior Lindblom define al incrementalismo como un estilo decisional dotado de racionalidad *a posteriori*.

- El modelo del **cubo de basura**: la **casualidad** es la única dimensión posible explicativa en el modelo elaborado por Cohen, March y Olsen. Estos autores estudian las decisiones en situaciones de extrema incertidumbre con decisores incoherentes y mal definidos, con problemas para establecer los objetivos, con ambigüedad tecnológica, etc. en un contexto de anarquía organizada. La decisión nace del encuentro y del juego de **interdependencia** entre todos los factores heterogéneos. Problemas, soluciones, participantes y objetivos confluyen casualmente en el proceso de decisión como los desechos en un cubo de basura. Lo determinante son la mezcla de factores y de tiempo en el proceso decisional. Presenta una estructura abierta poco definida, **contingente** respecto a los factores ambientales en la que las cosas están más en relación con su llegada o con su presencia que con la valoración de su importancia. Su mérito es el de evidenciar el carácter **aleatorio** y no programado de la mayor parte de las decisiones aunque tiene limitaciones como modelo general.

Modelos de análisis del mecanismo decisional

MODELOS	NOTA	DECISOR	OBJETIVO	EXCLUSIÓN
Sinóptico	Racionalidad	Igual comportamiento	Optimizar	Emociones, organizaciones
Racionalidad limitada	Limitación	Solución buena	Preferencias	Entorno
Incrementalismo	Incremental	Acuerdo	Ajustes	Todas las alternativas
Cubo de basura	Casualidad	Interdependencia	Contingente	Lo programado

4.3.2.2. La óptica de la Administración

BAENA, como se vió en su momento, realiza una clasificación atendiendo a las

actuaciones que se derivan para la Administración de las decisiones, esto es, a la función de apoyo a la toma de decisiones: de carácter simbólico; prescriptiva y operativa. Ni que decir tiene, que no se puede optar en exclusiva por uno de esos modelos al abordar el proceso decisional de las políticas públicas. Lo expuesto son sólo eso, modelos que sirven para reflexionar sobre los factores y actores que están implicados en las decisiones. En la realidad las cosas funcionan según el problema que se desee abordar. Así en algunos casos el proceso se ajustará a uno de los modelos racionales al abordar problemas de carácter bien estructurados, esto es, donde son conocidos de antemano los elementos que intervienen en la solución.

En otras ocasiones, ante problemas mal estructurados, el modelo decisional será uno de los restantes, por lo que el proceso oscilará entre el modelo incremental y el del cubo de basura. En cualquier caso, lo cierto es que las decisiones en el ámbito público se caracterizan, normalmente, por su gran **complejidad**, por lo que muy pocas veces nos encontraremos ante el modelo racional *a priori*. Una posible solución es **descomponer** los **problemas** complejos que están en el origen de las políticas públicas en problemas más simples a los que se le pueda aplicar la lógica racional. No siempre se podrá hacer, pero la técnica reducirá la incertidumbre y la complejidad y evitará que el político o el burócrata se encuentren siempre con la sensación de encontrarse ante una serie de problemas de solución aleatoria, lo que inevitablemente conduce al desánimo y a la inacción.

4.3.3. *La programación*

La programación no forma parte del proceso decisional propiamente dicho, pero influye decisivamente en él ya que implica soluciones institucionales y procedimentales que definen y estructuran los campos de actuación, la modalidad misma en la que se formulan las políticas públicas y las decisiones políticas concretas. Se puede decir con BOBBIO que la programación establece las **reglas del juego**.

El método de la programación se fundamenta en preparar decisiones futuras cada vez mejores y se centra en el análisis del futuro a través de previsiones. Necesita de la función de control para redefinir sus objetivos y para comprobar que la ejecución se ajusta a lo programado. La programación **no** se plantea como **vinculante**, lo que permite incluir iniciativas no previstas y el ordenar la prioridad entre las incluidas en el plan.

Se puede cuestionar desde un punto de vista teórico si un plan no es en sí mismo una política pública que conlleva una serie de actuaciones. Esto conduce a plantear si tiene los mismos rasgos que una política pública y, por tanto, si debe ser exhaustivo en la combinación de medios y el entorno en el que se tiene que desarrollar. Otra cuestión es si la no contemplación de los medios y del entorno en el que se va a desarrollar un plan preestablecido puede determinar las políticas públicas que de él se derivan.

A la primera cuestión hay que responder señalando que aunque un plan pueda ser determinante de las ulteriores políticas su proceso no es el mismo que el de éstas. La intención política de la realización de un plan es la definición de un **marco de actuación** en uno o varios campos del interés público. Es evidente que para ello es necesario tener en cuenta los medios, aunque de forma genérica, en especial los presupuestarios, y, sobre todo, la realidad de la que se parte. Sin embargo, aunque conlleve la intención de una decisión conformadora, en puridad no se puede confundir con ella, puesto que con el plan no se pretende una inmediata transformación sino, se podría decir, una declaración de intenciones políticas que define el marco de las futuras políticas.

La confusión entre plan y política pública puede provenir del hecho de que algunos llamados planes sean en realidad políticas públicas que han tenido en cuenta la combinación de factores y funciones administrativas. En este caso, simplemente nos encontramos ante una cuestión de denominación. Dicho de otro modo, un plan que contemple la realidad en el que va actuar, una combinación adecuada de los medios disponibles y las funciones administrativas, además de tener en cuenta los actores implicados, es una política pública.

Las **notas** diferenciadoras de un plan son las siguientes:

1. Referencia a la dimensión específica **temporal**: a corto, medio o largo plazo; o también, estratégico, táctico y a corto plazo. Se corresponden con los niveles de alta dirección, representantes intermedios y unidad operativa y de línea. Esto implica que la planificación afecta a cada uno de los niveles de la organización.
2. **Control** del interior del proceso de programación. Se ha pasado de la atención sobre la corrección del acto, racionalidad legal, a una atención por aspectos sustanciales centrada en la efectiva consecución del resultado. Asimismo, se ha pasado de un control vinculado a la legitimidad a una tipología flexible de controles de gestión, resultados, de satisfacción de los deseos de la colectividad.
3. Supone el **conocimiento** concreto de la realidad económico-social y los deseos de la colectividad administrativa. Es un sistema global de adquisición de conocimientos e información lo más estructurado posible.

Quedaría, por último tratar la cuestión de la relación entre la **descentralización** orgánica y la programación. En las estructuras descentralizadas, la programación se produce de abajo arriba, lo que favorece la responsabilidad de las unidades periféricas y una mayor participación de los intereses sociales en el proceso político-administrativo.

4.3.4. Las fases de la decisión

4.3.4.1. El proceso decisional

ZANARINI distingue cinco fases del proceso decisional:

1. **Exigencia** de una decisión: puede ser no decidir, negativa, o una que no tenga posibilidad de darse en la práctica. En este caso, y adoptando la definición de política pública como decisión conformadora, no nos encontraríamos, en puridad, ante una política pública.
2. Individualización de los **objetivos** y de los **recursos**: supone establecer las premisas de valor, objetivos y de hecho medios. Las buenas decisiones necesitan buenas premisas.
3. Generación y contraste de **alternativas**. En el fondo no se está nunca seguro de haber elegido la decisión mejor.
4. Análisis de los posibles **aspectos negativos**: qué problemas potenciales, cuáles son estos problemas y cuáles las posibilidades de verificarse y qué se puede hacer para reducir su importancia.
5. La **elección final**, aunque con ello no acaba el proceso decisorio, puesto que en cada una de las siguientes fases siguen existiendo decisiones vinculada a la principal que puede a su vez hacer replantear ésta.

Fases del proceso decisonal

FASES	CARACTERÍSTICAS
Exigencia decisión	Decidir, no decidir, imposibilidad
Individualización objetivos y recursos	Establecer premisas de valor, objetivos y de hecho
Generación y contraste alternativas	No seguridad de la elección
Análisis aspectos negativos	Qué problemas potenciales, cuáles y qué hacer para reducirlos
Elección final	No acaba el proceso decisorio

4.3.4.2. Apoyo a la adopción de decisiones

Por su parte BAENA estudia la participación de la **Administración** en el proceso decisonal. Con carácter previo a las distintas fases plantea las siguientes cuestiones:

1. **Elaboración y preparación** de la decisión: es necesario que los sujetos se pronuncien

sobre la viabilidad, esto es, que se produzca un juicio técnico sobre la formalización de la decisión.

2. **Previsiones** a alto nivel sobre la **ejecución**: se deben manejar los factores administrativos y asignar los recursos necesarios para su cumplimiento efectivo. De otra forma nos encontraríamos ante una decisión inviable.

La **secuencia** del apoyo a la toma de decisiones seguirían los siguientes pasos:

1. **Iniciativa** de la decisión: las actuaciones del conjunto político-administrativo pueden deberse a las demandas sociales externas, al diseño orgánico o al voluntarismo de quienes ocupan puestos de poder. La iniciativa inducida por los directivos es frecuente. En cualquier caso hay que señalar el carácter altamente selectivo de la puesta en marcha de la iniciativa.
2. Fase de **estudio**: debería versar sobre los efectos directos o indirectos de la medida en la realidad económica y social, las distintas alternativas y posibilidades para conseguir los fines perseguidos, y los medios o factores administrativos, aunque no siempre se suele considerar este extremo.
3. **Adopción** de la decisión, que debe considerar los siguientes aspectos:
 - Racionalidad de la decisión: diferencia entre la racionalidad política y la común.
 - Determinismo de la decisión: las presiones se suelen equilibrar unas con otras.
 - Intervención de los expertos: con el perfil jurista, economista y administrador profesional.
4. **Formalización** de la decisión: importancia de las consultas tanto si la decisión se formaliza por el Gobierno como por el Parlamento. Las modificaciones que se puedan introducir en esos ámbitos pueden incidir en los factores administrativos y, por tanto, volver a tener que considerarlos.

Secuencia del apoyo a la toma de decisiones

SECUENCIA	CARACTERÍSTICAS
Iniciativa de la decisión	Demandas externas, diseño orgánico, voluntarismo, directivos. Muy selectiva.
Estudio	Efectos directos e indirectos y medios.
Adopción de la decisión	Racionalidad de la decisión; determinismo de la decisión; expertos.
Formalización	Importancia de las consultas.

Por último, hay que señalar con D'AMICO que en la ejecución se recupera la unidad de acción organizativa, que es la condición indispensable de la eficacia en la consecución del fin.

Así, el proceso decisional se cumple plenamente en la ejecución, completándose la cadena medios fines de la que hablábamos, o, lo que es lo mismo, el *continuum* entre decisión y ejecución presente en cada una de las fases, funciones y factores administrativos.

5. LA POTENCIALIDAD DE ACTUACIÓN: POLÍTICOS Y FUNCIONARIOS

Una de las claves que explican la adopción de decisiones es el modo en el que se relacionan los altos funcionarios y los políticos. De hecho este modo también explica en muchos casos la viabilidad de la política y la propia potencialidad de actuación de la Administración de que se trate. De ahí que el estudio del ápice superior de las organizaciones públicas tenga gran trascendencia no sólo desde el punto de vista organizativo sino también desde el político.

El acercamiento a la compleja y variada relación entre políticos y funcionarios se va a realizar desde la búsqueda de las señas de identidad respectivas. Esto permitirá estudiar el papel que cada uno de los grupos que intervienen en el proceso decisional desde dentro de las organizaciones públicas tiene en dicho proceso y en el resto de las fases de las políticas públicas. Por último, se analizarán los diversos modelos teóricos de relación entre ambos colectivos. El objeto de estos modelos -que no se encuentran en su forma pura sino combinada en la Administración- es reflexionar sobre cómo la relación entre los políticos y los funcionarios, en especial los directivos, pueden determinar el resultado de la actuación pública.

5.1. La naturaleza de los políticos

5.1.1. La legitimidad.

5.1.1.1 El reparto de puestos entre políticos y funcionarios

El aval de la actuación en el proceso decisional, al igual que en otras fases, viene determinado por la **legitimidad** de los actores. En el caso de los **políticos** su legitimidad deriva de su relación con el **electorado**. Esto significa que nos podemos encontrar con políticos cuya vinculación electoral sea indirecta, o incluso relativamente remota. Esto sucede en el caso de los cargos políticos que son nombrados en sucesivas instancias por órganos que no responden directamente ante el electorado.

La intensidad de la relación con el electorado y, por tanto, la intensidad de la legitimidad vendrá determinada por la interrelación entre el sistema político-institucional y el administrativo. La exigencia de algunos requisitos para ocupar ciertos puestos políticos y, sobre todo, el reparto

de puestos entre los niveles político y administrativo determinan el contenido y la intensidad de la legitimidad. Así, en una Administración dada el puesto de Director General puede ser el culmen de la carrera administrativa, mientras en otra lo será el de Subdirector General. El límite entre los puestos con **perfil** estrictamente político o funcional dependerá de las Administraciones y de las épocas que tratemos.

Aunque el responsable del nombramiento sea el mismo, en el ejemplo anterior el Consejo de Ministros o de Gobierno, la naturaleza del cargo nombrado tiene perfiles diferenciados al poder pesar más el contenido político o el profesional, aunque ambos sean puestos de confianza política. Además, el haz de candidatos potenciales se limita a medida que se exigen más requisitos profesionales, lo que implica que la carrera política se reduce a una serie de puestos y no a la generalidad de los cargos superiores, aunque siempre suelen establecerse excepciones.

La legitimidad política en el caso de que nos encontremos ante un determinado puesto que pueda ser ocupado por un político o por un funcionario es la misma, ya que su conexión con el electorado mantiene la misma distancia. Sin embargo, el efecto sobre las decisiones y sobre la viabilidad de la política es diferente puesto que el sistema relacional de los puestos es, o puede serlo, profundamente diferente. En un caso serán relaciones políticas con grupos externos a la organización pública, mientras que en el otro caso pueden dominar las relaciones profesionales con los grupos burocráticos. Este factor tendrá importancia en el modo de relacionarse los políticos y los funcionarios.

La vinculación con el electorado de los políticos queda determinada por el grado de **lealtad** a la política. En caso de que para ser Director General se requiera ser funcionario, aunque el titular sepa que ocupa un puesto político en virtud de la confianza que le ha ofrecido al Gobierno, también sabe que ese puesto lo es de una carrera profesional. Que pese más el componente político o el profesional dependerá de la cultura político-administrativa de cada Administración, que es la que determina la relación entre política y Administración. Indudablemente, también habrá de tenerse en cuenta la relación entre las personas que ocupan el puesto de político y el de alto funcionario.

El reparto de puestos entre profesionales y políticos determina cuestiones como el **reclutamiento** y la **carrera**, pero también, la concepción de las políticas públicas.

El abordarlas desde una larga carrera profesional en la que se han tenido frecuentes contactos con los grupos de interés y con los políticos, o el abordarlas desde una carrera de cargos internos de partido, por ejemplo, arrojará probablemente un resultado distinto. En un caso, por señalar un aspecto, quizá se valoren más los medios y los efectos que se pueden conseguir con una política determinada. En el otro, la orientación a la consecución del fin puede que prime sobre otras consideraciones. La variedad de posibles respuestas será diferente en ambos casos, pero la decantación en los puestos por uno u otro perfil puede afectar a cada una de las fases de las políticas públicas, en especial a la adopción de decisiones y a la implementación.

Lo que se le debe pedir a un político es que sea bueno en la **representación política** de

un determinado grupo de electores y de un partido. Se espera que represente a su partido en el foro de que se trate y que, si ocupa una posición destacada, exprese su opinión personal y la de su partido en las comparecencias públicas. Por último, si ocupa responsabilidades de gobierno, se espera que represente a su partido, a su grupo y a sus electores.

Sin embargo, no entra dentro de su naturaleza el concretar las acciones que se deben tomar para llevar a cabo la acción deseada. Ello es así porque no se espera que un político sea un experto diseñador de programas; más bien se espera que identifique **metas** y que movilice **apoyos** dentro del gobierno para las acciones destinadas a conseguir esos **objetivos**. El resto de la tarea, identificación de los medios requeridos, espera encomendársela a un alto funcionario.

Obsérvese que las afirmaciones anteriores deben ser matizadas, en algunos casos sustancialmente, según sea el reparto de puestos entre políticos y funcionarios. En cualquier caso, y sea cual fuere su perfil, lo cierto que de un alto funcionario que ocupa puestos políticos se espera que conecte con el electorado y con sus inquietudes, aunque esta cuestión haga preguntarse por cuál de los dos perfiles está *a priori* mejor preparado para conectar con ese electorado.

La legitimidad que permite al político actuar en el proceso de las políticas públicas también es su punto débil. La no consecución de las metas fijadas por el partido hace que recaiga sobre él la duda de si ha fracasado en el cumplimiento de la voluntad política o de si se ha "**vendido**" a los altos funcionarios. Desgraciadamente para él esas presunciones ocuparán un lugar anterior al hecho de que las metas del partido no fueran realistas. Esas presunciones pueden verse cumplidas de antemano en el caso de que él mismo se considere un alto funcionario antes que un político, anteponiendo su lealtad a la organización o a sus intereses profesionales a la consecución de las metas políticas del partido al que, en cualquier caso, externamente se le vincula como representante.

5.1.1.2. El papel de los partidos políticos

La perspectiva politológica del proceso de las políticas públicas otorga un papel relevante a los partidos políticos en la fase decisional y más concretamente en la inclusión de las actuaciones públicas en la agenda de los gobiernos y de los parlamentos. Es indudable que como actores los partidos políticos representan un papel de gran importancia en todo el proceso, pero también lo es que está matizado por las **relaciones** que los diferentes sistemas políticos fijan entre el poder **ejecutivo** y el **legislativo** y por la relación de éstos con los **partidos**. Es cierto que en los sistemas políticos democráticos actuales existe un claro dominio de la estructura de partido sobre la institucional pública, pero también lo es que lo habitual cuando se accede al poder es que esa estructura ocupe los puestos superiores del Gobierno y que éste ejerza un dominio sobre el

legislativo.

La agenda del complejo Gobierno-Administración se completa con los intereses de los diferentes grupos que participan en el poder, incluyendo entre ellos a los partidos. El papel de un partido en particular dependerá: de si es el que respalda al Gobierno; si éste es o no **monocolor**; de si su dirección está en el Gobierno o no; de si se dispone de **mayoría** parlamentaria o no; etc.

En el supuesto frecuente de un Gobierno monocolor integrado por los principales dirigentes del partido, o al menos de su máximo responsable, con respaldo de mayoría absoluta en el Parlamento, el papel del partido es relativamente secundario. En el otro extremo podemos encontrar un Gobierno sin los principales dirigentes del partido y débil en cuanto a su respaldo parlamentario. En este caso la agenda tampoco estará completamente determinada por el partido o partidos, sino que dependerá también de la combinación del resto de los actores y factores que intervienen en el proceso decisonal.

Cualquiera que sea la relación del órgano de gobierno con el partido o partidos que le apoyan, lo cierto es que necesita que sus políticas sean **ratificadas** o, al menos, que tenga conocimiento previo de las mismas. En el caso de una relación débil entre el partido y un gobierno monocolor, aquél puede tener la sensación que antes se señalaba de que los dirigentes que ocupan cargos gubernativos han sido Asecuestrados@ por los funcionarios o han abandonado el programa electoral que les llevó al Gobierno. Aunque en propiedad habría que hablar que normalmente esa opinión no es del partido sino de los miembros del mismo que no han sido llamados a ocupar puestos de responsabilidad en el Gobierno.

Si nos encontramos ante un Gobierno débil, por cualesquiera que fueran las causas, la relación con el partido o partidos adquiere un fundamento distinto. Si se trata de gobiernos de coalición, la acción de gobierno quedará determinada por el programa de coalición y por la interpretación que del mismo se realice para cada actuación concreta.

La lógica de actuación del órgano de gobierno de una Administración suele ser bastante diferente a la lógica de los partidos. Aquí juega el factor institucional que es lo que puede dar lugar a la sensación de Asecuestro@ por los que no participan en el poder. El **programa electoral** suele verse como un vago marco referencial debido a que normalmente no participaron en él los que ahora tienen responsabilidades gubernativas. Por tanto, la vinculación de los dirigentes administrativos al mismo puede ser vaga o, en algunos puntos, nula. A esto hay que añadir que los factores ideológicos suelen quedar en un segundo plano tanto cuando de lo que se trata es de sacar adelante políticas en un gobierno débil como cuando este es fuerte.

Los dirigentes del órgano de gobierno suelen entender que la **permanencia** en el poder se consigue más en el terreno de los hechos que de las ideas. Es por eso que los **medios** disponibles para llevar a cabo una política pública y, por ello, la Administración tengan un papel muy importante, y a veces decisivo, en el proceso de las políticas públicas. Por eso no es de extrañar que se observe un alto grado de **continuidad** en las políticas gubernativas cuando se cambia de color de gobierno.

Ello no es sólo debido a que una parte importante de la actuación pública viene marcada por leyes duraderas, sino porque la combinación de los **factores**, especialmente el presupuestario y el de los recursos humanos, suele determinar la agenda y la viabilidad de las políticas que se pensaron cuando se estaba en la oposición o cuando se redactó el programa electoral. A ello hay que añadir que la Administración y sus grupos suelen tener su propia **agenda** que ofrecer a los nuevos dirigentes cuando acceden al poder.

La relación con el órgano de representación ciudadana plantea otra serie de características, aunque derivadas del juego entre partidos y Gobierno. La dirección de un partido debe decidir dónde situar a sus integrantes, primero en las listas electorales, y luego ante la oferta de puestos en el gobierno, en el parlamento y en el propio partido una vez que se han ganado las elecciones o se está en posición de gobernar.

Eventualmente se pueden considerar, además, otros puestos cuando se trata de una región, como es el caso del parlamento estatal, o de otros puestos políticos en la Administración local o en las instituciones europeas. La decisión suele ser la de ocupar los puestos en un **orden** no escrito de importancia, pero de sobra conocido y aceptado, en el que destacan los puestos ejecutivos sobre los representativos. Este hecho determina también el peso del complejo Gobierno-Administración en la conformación de las políticas públicas.

En la apretada visión anterior, el **partido** no aparece necesariamente como factor determinante del establecimiento de la agenda de los gobiernos y sí como una variable de desigual peso en dicho establecimiento. Tendrá que competir con el resto de los actores del proceso decisonal y muy especialmente con los grupos de la Administración encabezados por sus directivos. La toma de conciencia de esta realidad es la que marca en muchos casos la **viabilidad** de la acción de gobierno y, en especial, la viabilidad de las decisiones que se adopten. De otro modo se hará hincapié en la legitimidad política de los partidos ignorando las otras legitimidades presentes en el proceso de las políticas públicas. Esa primera legitimidad es a la que se suele aludir cuando se está en la oposición o se hace lo posible por volver a ella.

5.1.2. Receptores de señales.

La legitimidad del político vendría dada por la capacidad de fijar metas políticas que sintonicen con el electorado. Pero esto no es tan simple como parece a primera vista, ya que es a todas luces insuficiente basar la fijación de las metas en el resultado de una campaña electoral cada cuatro años. Por ello el político debe, en expresión de ROSE, buscar esas metas o la redefinición de éstas en una serie de **señales** emitidas por los **ciudadanos**. Ahora bien, éstos no están interesados en comunicarse políticamente sino que lo hace en el ámbito de sus relaciones más cercanas en la familia, el trabajo, el mercado, etc. Se produce así una asimetría de información que se ve agravada por la distancia entre el elegido y el elector.

ROSE concretará las señales en cuatro tipos de **fuentes**: las leyes, los expertos, el mercado y el electorado. Las señales no tienen la misma importancia en la decisión política ya que las más importantes para las políticas públicas son las provenientes de las leyes y de los expertos. La opinión electoral es importante sólo en determinadas cuestiones: defensa, bienes públicos y nivel de empleo en las empresas públicas. Por su parte, el mercado sólo lo es en el caso de los intereses de la deuda pública y para fijar el nivel salarial de algunos empleados públicos.

Las **leyes** -entendidas como las normas reconocedoras de los derechos de los ciudadanos, como las que regulan el derecho a la salud o la seguridad social- son vistas como garantía y obligación de los funcionarios y de los ciudadanos. La evolución de las leyes muestra que se ha pasado de normas restrictivas a normas reconocedoras de derechos. Además, presentan la característica de que conforme nos vamos acercando al nivel del ciudadano son susceptibles de ser interpretadas de forma más discrecional por parte de los funcionarios.

Dada la gran complejidad de la sociedad y de la Administración, los **expertos** son el enlace natural entre el ciudadano y los gobernantes. Aquéllos se encuentran en organizaciones profesionales que tienen un acceso más fácil al poder. Sin embargo, la relación entre el poder y los expertos no es fácil y se plantea desde la desconfianza, basada en el desconocimiento del político, en su bajo *status* de especialización y en el escaso control que pueden ejercer sobre los expertos, al no formar parte de la Administración.

Entre los expertos hay que incluir necesariamente a los altos funcionarios, aunque dadas sus características no encajen completamente en la definición anterior. Pero lo cierto es que su conocimiento de la Administración, del entramado de relaciones con el resto de los sistemas y su capacidad para descifrar las señales hacen que sean imprescindibles para el político.

La cuestión del reparto de puestos entre políticos y funcionarios tiene en el contexto anterior una gran importancia. Si establecemos que una de las cuestiones claves del ejercicio del poder es la interpretación de las necesidades y deseos del electorado por parte de los políticos, entonces no resulta indiferente el perfil y la naturaleza de los receptores. Unos políticos acostumbrados a las señales que resultan de interés para la Administración, como las leyes y determinados grupos, especialmente los administrativos, interpretarán de forma muy distinta unas señales que otros políticos acostumbrados a tratar con señales del mercado, de los grupos sociales o políticos. La legitimidad de ambos será formalmente la misma pero la decisión conformadora en la que participen es probable que arroje una vertebración y estructuración social distinta.

Desde una óptica estrictamente política la legitimidad del político residirá en responder correctamente a las necesidades y deseos del electorado. De aquí se deriva, en primera instancia, el **mantenimiento** en el poder y también la **legitimidad** del sistema diseñado para responder a esos deseos y necesidades, en el que hay que considerar el reparto de puestos entre políticos y funcionarios.

5.2. La naturaleza de los funcionarios

5.2.1. Características

Cuando nos referimos a los funcionarios o burócratas en este contexto lo hacemos reduciendo su significado al del personal **directivo** de la Administración, esto es a los funcionarios profesionales situados en el ápice de la organización y que entre sus funciones tienen la de apoyar a la adopción de decisiones y de prever los medios para que la política adoptada sea viable. La intervención de los altos profesionales en la fase de preparación de la decisión coincide con un conjunto de relaciones entre distintos protagonistas sociales. Para BAENA esta intervención tiene la especial virtualidad de que de ella depende que sea después posible ejecutar la medida, pues en la preparación de la medida hay que prever ya su ejecución@.

Además del papel formal que los directivos juegan en la preparación de la decisión, la realidad muestra que es frecuente que su iniciativa sea inducida o presentada por dichos altos profesionales. Esto le lleva a MASSARI a afirmar que la burocracia interviene plenamente en el proceso decisorio, a esto hay que añadir la negación de que la acción sea la simple ejecución de la decisión. Es decir, la decisión es entendida como un proceso dinámico que no acaba cuando los fines de la organización están determinados, sino que permanece en el interior del fenómeno administrativo cuando se realiza. Esto otorga a los directivos un **ámbito** especial de **poder** puesto que cuando la decisión se adopta su implementación y su ejecución cae dentro de su dominio.

En contraposición al político se entiende que el alto funcionario tiene que ser bueno en procedimientos y actividades programáticas de gobierno. Por **procedimientos** hay que entender una amplia variedad de habilidades políticas que se concretan en la familiaridad con los mecanismos de las actividades de las que sus políticos son responsables. El alto funcionario no es un experto en representación, ni en tecnologías específicas en el campo en el que trabaja. Un alto funcionario es un **experto** en "alta política", más que en tratar con las cosas del día a día, y en el saber relativo al servicio.

A diferencia del político, el alto funcionario toma como referente de su actuación la situación establecida. Esto significa que probablemente esté más implicado con el punto del que parte una política pública que con la meta identificada por el político. Esto hace que el problema más inmediato en el seno de un gobierno sea cómo resolver el **conflicto** entre lo que el político quiere y lo que los funcionarios estiman que tiene una probabilidad razonable de tener éxito.

Debido a lo expuesto los altos funcionarios serán muy cautos en proponer un **cambio**, debido a que tratarán de prevenir futuras malas consecuencias. No obstante, dada la posición que ocupan en la cúspide están en condiciones muy favorables de recoger información dentro de la organización, de las Administraciones con las que se relacionan, de los clientes de y los grupos de interés. Esto les permite ver con más rapidez que el político la necesidad de introducir cambios que eviten ulteriores dificultades.

Los caracteres de la naturaleza del funcionario pueden hacer pensar al político dogmático o

poco experimentado que se encuentra ante alguien que puede ser calificado de **saboteador**. Sin embargo, este juicio no suele tener en cuenta las inercias y las rutinas propias de toda organización. Por otra parte, no es menos cierto que el factor tiempo obra a favor de los altos funcionarios: su permanencia y su perspectiva a largo plazo provee a los funcionarios de una visión de las políticas públicas y de cómo llevarlas a cabo diferente de las que tienen los políticos.

Hay de nuevo que hacer notar que un perfil de político profesionalizado puede hacer variar lo expuesto en este apartado. Sin embargo, la naturaleza funcionarial tiene su ámbito y sus limitaciones en la Administración, por eso la ocupación de puestos políticos implica la aportación de otros valores e intereses que matizan o alteran los propios profesionales que se posean. Algunos **puestos** políticos tienen un perfil bajo político y alto profesional y esto puede estar más o menos generalizado según se haya establecido el reparto de puestos entre los políticos y los profesionales. Pero, independientemente de ese reparto, los caracteres señalados del alto funcionario le serán útiles para comprender parte de las funciones del puesto de político, pero hay otras que son propias de la naturaleza del político que antes se ha establecido. Por eso se puede concluir que a un alto funcionario en un puesto político se le piden unos requerimientos específicos distintos a los propios de su faceta profesional. De otro modo la conexión con el electorado será mala, y malas serán probablemente también las decisiones que se adopten.

5.2.2. *Los poderes de la burocracia*

En muchas ocasiones se nos presenta la imagen de la burocracia inclinada hacia lo **mecánico** y repetitivo, ensimismada fundamentalmente en su tarea operativa, con una concepción unívoca del interés general. En otras ocasiones la burocracia aparece como sede de la **mediación** entre los intereses de la sociedad y los representantes políticos institucionales y mediadora intraorganizativa. Junto a esos papeles de la burocracia inclinados a lo pasivo hay que añadir el papel que la burocracia cumple en el proceso decisional y los poderes propios que posee en exclusiva en el ámbito de la Administración y que pueden llegar a condicionar dicho proceso y la política de que se trate en su conjunto.

Entre los **poderes** de la burocracia hay que citar los siguientes siguiendo, entre otros a BAENA y a PETERS:

1. Lo **factible**: hace referencia al dominio que sobre los **medios** tiene la burocracia. Lo factible se define como la capacidad de un programa de actuación para ser gestionado a través de los procedimientos de actuación normalizados de una organización. De esta manera los criterios administrativos de implementación pueden dominar a cualesquiera otros criterios existentes sobre una política pública, incluidos los políticos. La decisión sobre una política queda en manos de la burocracia cuando hay que implementarla o llevarla a cabo. Una política que vaya en contra de los intereses de los grupos burocráticos

- puede llegar a no decidirse al plantearse por los burócratas que Ano es posible@, o si se adopta malograrse por no poner a su disposición los medios necesarios. En este caso siempre se puede decir que ya se advirtió sobre su inviabilidad.
2. Lo **negociable**: el dominio que sobre la **interpretación** de las normas y sobre la propia Administración como institución hace que los burócratas puedan marcar el campo de juego cuando la Administración se relaciona con otras instituciones o con los grupos de interés. Esta determinación permite a los altos funcionarios conseguir sus objetivos al poder determinar el cuánto de negociación con los grupos de interés. De esta manera consiguen mantener relaciones privilegiadas con éstos a la vez que guardan la llave de hasta dónde se debe dejar penetrar a los grupos extraños. Cae en el campo del interés de los burócratas los límites del poder de la Administración. Modificar esas fronteras por los políticos implica una gran dosis de energía y adentrarse en posibles campos de conflicto social, lo que suele retraer la decisión política.
 3. El **dominio reservado** de la burocracia: por derecho propio corresponde a los burócratas el **poder administrativo** como esfera propia. Ese poder es legítimo y viene determinado por las condiciones objetivas por las que accedieron a la condición de funcionarios. Esa legitimidad es de menor rango que la de los políticos, aunque los ciudadanos valoren en muchas ocasiones los requerimientos profesionales por encima estrictamente de los políticos, al menos, en los puestos políticos inferiores. Este dominio reservado se concreta en: la preparación de los Anteproyectos de Ley; en la preparación de los reglamentos; dictar determinados actos de poder; la apropiación por cada subgrupo burocrático de determinadas zonas de la Administración en razón de sus conocimientos profesionales.
 4. El **veto paralizante**: los burócratas establecen las medidas de organización y ordenación necesarias para que se lleve a la práctica la decisión política adoptada. Se trata de un efecto de lo factible en el ámbito organizativo.
 5. El **veto decisorio**: el político confía a los burócratas el estudio de las **alternativas** posibles para conseguir los fines de la política de que se trate. El burócrata puede abstenerse de presentar al político alguna de las alternativas, bien por motivos personales o porque son perjudiciales para su grupo burocrático.
 6. La **potestad jerárquica**: los burócratas ejercen en el interior de la organización administrativa las potestades jerárquicas respecto a los demás funcionarios, por lo que pueden extender sus poderes a los niveles **inferiores** de la Administración. Esto resulta de singular importancia en la ejecución de una política pública y en la adecuada combinación de los factores administrativos.

Poderes de la burocracia

TIPOS	CARACTERÍSTICAS
Lo factible	Dominio sobre los medios. Control sobre los procedimientos
Lo negociable	Dominios sobre la interpretación de las normas. Control de fronteras hacia los grupos.
El dominio reservado	Poder administrativo: preparación normas; actos de poder; apropiación de zonas.
El veto paralizante	Establecer las medidas de organización y ordenación.
El veto decisorio	Presentación de alternativas.
La potestad jerárquica	Extensión de sus poderes hacia los niveles inferiores.

A lo anterior hay que añadir los fenómenos **clientelares** internos y las relaciones directas entre el sistema Administración Pública y el resto de los actores e instituciones del entorno. La burocracia tiene sus propios intereses en el interior de la organización y establece relaciones clientelares, o de otro tipo, con los grupos de interés que se relacionan con la Administración.

La suma de los poderes expuestos otorgan a los altos funcionarios un evidente peso político real en las diferentes fases de las políticas públicas. Esto hace que su papel deba ser considerado de naturaleza singular respecto al resto de los intervinientes en el proceso de las políticas públicas.

5.2.3. *Su participación en la política*

A estas alturas ha debido reflejarse suficientemente que los burócratas tienen poder político y que lo ejercen habitualmente. Esto supone que debe considerárseles como actores políticos por encima de su posición formal.

RANIOLO recordará el papel de la burocracia en MOSCA: puente entre la clase política y el pueblo que, además, cumple una función importante en la circulación de las élites, en la movilidad social. Lo más significativo de la afirmación de MOSCA es la atribución a la Administración Pública de una función social, además de la política, que parece más admitida por la doctrina. Esta función se concreta para PANEBIANCO en una compleja red político-administrativa con relaciones informales entre partidos, burocracia y grupos de interés. Lo más significativo de esta **coalición** político-administrativa es que opera a varios niveles en cada una de

las etapas del proceso decisional público.

En un sentido similar FREDDI señala que se asiste a una redefinición del papel del funcionario público al ejercer de **mediador** entre una multiplicidad de intereses en conflicto con el fin de producir decisiones aceptables, y orientado a clarificar objetivos ambiguos y disensuales. Aunque quizá sería más propia hablar de un tipo de funcionarios que se ha añadido a los grupos ya existentes, o que simplemente se ha adaptado.

RANIOLO aportará al debate el aspecto de la descentralización. Señala que el incremento de la relación entre la Administración Pública y la sociedad civil ha supuesto la **delegación** de una actividad propiamente política a la burocracia. Estas relaciones han dado lugar a fenómenos clientelares que han eludido el control del poder central a favor de una mayor autonomía de las Administraciones territoriales. Esto se percibe tanto en el caso de los Estados políticamente descentralizados como, en menor medida, en los órganos delegados del poder central en el territorio y se relaciona con el fenómeno de la inclusión-exclusión anteriormente analizado.

D'AMICO dirige el problema de la **participación** política al interior de la organización administrativa con el fin de impedir el riesgo de la desincentivación. Propone que se dé acceso a todos los miembros de la organización a todos los objetivos últimos de ésta. Aunque reconoce que lo anterior puede acarrear una indebida injerencia en el campo de acción de los dirigentes burocráticos. A cambio, defiende, esto supondría una forma espontánea de coordinación. Claro es, que hay que decir que esto estaría bien si efectivamente los funcionarios quisieran conocer todos los objetivos, lo cual va, casi siempre, en contra de sus propias necesidades e intereses.

El nuevo papel de la burocracia en relación con la sociedad y sus grupos arroja una serie de riesgos. El más evidente es el de la heterogeneidad de fines al tratar de lograr el consenso y la cooperación de los grupos sociales más fuertes en las áreas de intervención. A esto se puede añadir la alianza entre grupos de interés y burócratas se preocupe más por su **autoconservación** que por lograr el denominado interés general. Esa alianza es negativa para los políticos desde la perspectiva de peso en las decisiones que afectan a la sociedad y positiva por lo que supone para ellos de garantía de autoconservación. Se puede determinar así que el mayor peso de los burócratas lo es en buena medida a costa de los políticos que no han podido, querido o sabido ocupar el nuevo campo de poder que se creaba entre la Administración y la sociedad.

En conclusión, los altos funcionarios toman decisiones políticas en el seno del entramado directivo de la Administración. En una versión más purista se puede decir que la labor de los altos funcionarios en la toma de decisiones por los políticos es decisiva. Pero dado que esa función administrativa es la primera, condiciona al resto de las funciones y es la que determina la existencia de capacidad gerencial en las administraciones públicas. El grado de influencia de los altos funcionarios en todo el proceso dependerá a su vez del grado de ejercicio de la única arma que los políticos tienen frente a los burócratas: el liderazgo político.

5.3. La relación y sus modelos

5.3.1. *La simbiosis entre políticos y funcionarios*

La delimitación entre políticos y burócratas resulta útil para analizar los componentes que intervienen en la toma de decisiones. De esta manera se está en condiciones de estudiar el proceso de las políticas públicas desde los actores que tienen la legitimidad efectiva para hacer formales y, frecuentemente, posibles esas políticas. Sin embargo, en el mundo real esa delimitación es más bien teórica. Es cierto que los actores que intervienen en una política conocen todos cuál es su papel y su ámbito de actuación en el aspecto formal, pero también lo es que las relaciones formales sólo se usarán en caso de disenso entre los intervinientes, especialmente en el proceso decisional.

Lo normal es que no se distinga entre políticos y directivos hasta la **formalización** de las decisiones o hasta que éstas alcancen a las otras fases de las políticas. Esto supone que el ámbito de lo político está compartido por muchos actores mientras el de la Administración propiamente dicha es el reino de los burócratas, aunque esto puede estar muy matizado en ocasiones según sea el alcance de la participación de los grupos en la organización. No se quiere decir con esto que se minusvalore a los políticos, ya que su peso en la adopción formal y en la responsabilidad sobre la política les cualifica de forma determinante sobre la política concreta frente al resto de los actores, sino que, podríamos decir, Ade política saben muchos@.

D'AMICO señala que ni la Administración Pública ni la burocracia son uniformes sino diversas, por lo que hay que utilizar discursos diferentes al tratar el tema de la relación entre la política y la Administración Pública, ya que nos podemos estar refiriendo a distintos niveles de la burocracia. De aquí se deduce que el contacto entre políticos y burocracia lo es a distintos niveles por ambas partes. Se enlaza así con lo expuesto sobre los distintos niveles de legitimidad entre los políticos y los funcionarios. El autor italiano también señalará la imposibilidad de distinguir cualitativamente entre los dos sujetos teniendo en cuenta realmente las competencias asignadas o ejercidas. Habría que añadir que la distinción se produce en la formalización de las decisiones adoptadas, se produzcan éstas en la fase propiamente decisional o en el resto.

La reserva de la formalización no corresponde en exclusiva a los políticos en sus diversos niveles de ocupación de la organización, ya que los funcionarios tienen sus ámbitos reservados. En cualquier caso, el factor externo que es capaz de contrastar la actuación política de la administrativa pura es la responsabilidad política frente a los ciudadanos. Ese tipo de responsabilidad es la que coloca, en cualesquiera de sus fases, en soledad al político frente a las opciones a elegir. Ahí el apoyo de los funcionarios, y eventualmente de otros actores, será tan sólo eso, un apoyo.

Se podría decir que no hay técnicos y políticos ya que los dos son técnicos pero, a la vez,

los dos son políticos, al menos hasta la fase de la formalización mencionada. Una diferenciación más a encontrar entre ambos está, siguiendo a WEBER, en el papel de cada uno: el hecho de vivir de la política o de la Administración.

El **resumen** de la relación entre políticos y funcionarios es que se dan varios grupos de relaciones en las que intervienen los profesionales y políticos. Por todo ello, reducir la relación entre políticos y funcionarios a situaciones de conflicto o de cooperación empobrece el complejo vínculo entre ambas naturalezas y consigue centrar el campo de las decisiones en el exterior de las organizaciones público-administrativas. Lo cual no significa que lo externo no condicione decisivamente la forma en la que se adoptan las decisiones, sino que es necesario considerar un factor no menos importante como es el comportamiento basado en la esencia que define a cada uno de los actores. Por ello quizá sea más propio entender la relación entre políticos y funcionarios como del tipo **simbiótico**, de aprovechamiento recíproco.

5.3.2. *El debate entre políticos y funcionarios*

La doctrina italiana aporta las siguientes conclusiones al debate:

1. D'AMICO delimitará los campos de juego de los políticos y los burócratas. En el proceso sistémico corresponde a los primeros la decisión mientras que a los segundos el resto: la recepción del *input*, la emisión del *output* y el control de las decisiones. Ahora bien, inmediatamente hay que añadir que reconoce, como ha quedado expuesto en relación con la decisión-ejecución, la estrecha conexión entre los momentos políticos y los momentos técnico-burocráticos, ya que concurren todos, en parte **mezclados**, en un sólo resultado.
2. No es posible distinguir entre actividad política y administrativa: la relación entre ambos es **lineal**, primero la política después la Administración Pública. La burocracia participa en el mecanismo de la decisión sea en la fase precedente a aquella de la decisión propiamente dicha; eso cuando no la realiza ella misma.
3. La **burocracia** hace política aportando sus propios valores, intereses y fines. De aquí se deduce que la burocracia es un **actor político** y como tal actuante en las diversas fases del proceso político, tanto en la fase de ejecución como de formulación de las políticas públicas.
4. El mito de la **dicotomía** entre política y Administración se basa en la existencia de dos tipos de decisiones políticas: las de rutina y operativas y las estratégicas. Todos los análisis empíricos confirman que la burocracia casi siempre coparticipa en la elaboración de las decisiones de segundo tipo, y elaboran autónomamente las decisiones del primer tipo.
5. Existe un cierto margen de **discrecionalidad** y de **autonomía** en manos de la Administración Pública en la concreción de las políticas públicas.
6. La Administración Pública se percibe como un cuerpo **compuesto** caracterizado por

estratificaciones internas horizontales y verticales. Se trata de una realidad constituida por un conjunto de actores que entran de forma natural en modelos de interacción concretos con otros actores políticos o no -partidos, sindicatos, grupos de presión, ciudadanos en el ámbito del sistema político-.

7. No es posible hacer un problema de las relaciones político-administrativas debido a que política y técnica son dos aspectos de una misma acción donde no se puede distinguir entre objetos sino entre sujetos. Para AMATO en la relación política-Administración surgen unos espacios dentro de los cuales la dirección burocrática ejerce un papel propio de **mediación** política haciendo valer sus propios intereses.
8. No existe una dicotomía rígida, sino que las dos profesionalidades son el resultado de **combinar** varios elementos. Así, habrá burócratas con elevada profesionalidad política y baja profesionalidad técnica, y viceversa.

Como **conclusión** se puede señalar que a un modelo de relación político-burocrática, entendida como resultante de las consideraciones realizadas anteriormente, se corresponde una potencialidad delimitada de actuación de las políticas públicas.

5.3.3. *Las relaciones programadas entre políticos y funcionarios y el liderazgo político*

La habitual y cotidiana relación entre políticos y funcionarios hace que sus pautas de comportamientos se realicen de forma no reflexiva, al responder a la **reiteración** y al **acomodo** a la situación derivada del modelo o modelos que dominen la relación entre dichos actores. Por eso hay autores que introducen los conceptos Areacciones anticipadas@, Adecisiones preprogramadas o Ade piloto automático@, etc. Estas situaciones permiten la adecuada agilidad en la adopción de decisiones y en su ejecución, quedando para la reflexión teórica el desglose del proceso decisional y del resto de las fases de las políticas públicas. La excepción a esto la constituye la introducción de una política pública nueva o la revisión con detalle de una existente. En ese caso se deben reorganizar los intereses existentes y, especialmente, las posturas de los políticos y funcionarios ante la innovación que se pretende.

Diversos autores se han acercado a los sistemas de relación entre políticos y burócratas desde el enfoque anterior, que se pasa a resumir a continuación:

1. ROSE plantea sus tres **ecuaciones de interdependencia** entre políticos y funcionarios. Para él ambos tipos de actores se complementan, por lo que el resultado de la adopción de decisiones, o de dirigir los asuntos públicos, se plantea como una suma o un producto con dos factores:
 - A Dirección del gobierno= Políticos * funcionarios,

donde la degradación de cualquiera de los dos factores produce una sustancial degradación del producto. También se puede expresar como un juego de suma cero donde uno de los grupos domina al otro:

A Dirección del gobierno= políticos - funcionarios

A Dirección del gobierno= funcionarios - políticos

Las tres fórmulas coinciden en la necesidad de la **participación positiva** de los dos actores para que el producto sea el mayor posible o que simplemente pueda producirse.

2. Los funcionarios tienen algunas ideas sobre el pensamiento y necesidades de sus políticos y éstos conocen la disposición de sus funcionarios. Esto es lo que lleva a PAGE a desarrollar el concepto de "**reacciones anticipadas**" que constituye un importante factor de modificación de las preferencias de los funcionarios y de los políticos cuando se relacionan. De ahí que se puedan desarrollar una serie de escenarios en los que se establezca lo que el otro está dispuesto a querer y a aceptar.
3. La mayor parte de las actividades que se generan por la Administración responden a decisiones "**preprogramadas**" o realizadas mediante "**piloto automático**". Estas decisiones afectan: a los grandes programas que constituyen el contenido del Estado del Bienestar, a los procedimientos de las organizaciones del sector público, y a los programas del gobierno diario que se adoptaron en el pasado.
4. Las grandes decisiones son limitadas y en todo caso deben esperar un largo período para poder ser llevadas a cabo, normalmente más de una legislatura. Cuando se produzcan los cambios no dejarán de ser sino epidérmicos o afectarán sólo a una parte de las prestaciones de la Administración. En todo caso, lo más probable es que para entonces haya sido preciso implicar en la adopción de las decisiones a más actores de los dos tradicionales.

Sistemas de relación entre políticos y burócratas

TIPOLOGÍA	CARACTERÍSTICAS
Interdependencia	Necesidad de participación positiva de los actores.
Reacciones anticipadas	Políticos y funcionarios conocen las necesidades y preferencias de los otros
Decisiones preprogramadas	Las decisiones del pasado determinan el presente.
Decisiones limitadas	Necesidad de esperar un largo período para las grandes decisiones.

Lo anterior son malas noticias para los políticos, en especial para sus líderes. La probabilidad de **frustración** es elevada debido al escaso margen de **tiempo** y de posibilidades de innovación que tienen y a las enormes dosis de energía política que son necesarias para lograrla. Todo esto puede llevar a pensar desde fuera que se ha producido una rendición en manos de los funcionarios.

Lo expuesto no debe conducir a la conclusión del dominio de los burócratas. WEBER proporciona el antídoto para que esto no suceda: la potenciación y ejercicio del **liderazgo político**. Éste consiste en la constante y duradera acción del político de transmitir a la Administración los objetivos políticos a los que debe encaminarse. Este liderazgo será más necesario en épocas de cambios y de introducción de nuevas políticas. Obviamente ese liderazgo implica participación.

5.3.4. Modelos de relación entre políticos y altos funcionarios

La construcción de modelos puede resultar útil para conocer la naturaleza de los actores implicados en la toma de decisiones. Con esos modelos se trata de definir tipos puros de relación entre los diversos colectivos de funcionarios y de políticos, porque es evidente que no se puede hablar de homogeneidad de intereses en el seno del grupo de los políticos ni dentro del grupo de los funcionarios. Es más, la fragmentación funcional es un hecho estudiado y conocido y otro tanto ocurre con la más evidente división de partido y la existencia de facciones más o menos organizadas en el seno de éstos.

Debido a lo anterior, resulta de interés construir diversos modelos de interrelación entre políticos y funcionarios, como lo hace PETERS, que respondan a escenarios decisionales distintos. En estos escenarios habrá que perfilar el número e idiosincrasia de los actores, las características del modelo y su impacto en la sociedad y en el sistema político. Hay que señalar que los tipos puros no se dan en la realidad, por lo que en cada Administración y momento encontraremos una combinación diferente de rasgos de todos ellos.

5.3.4.1. El modelo formal

El modelo formal parte de la **mayor legitimidad del político** frente al funcionario, a quien somete a sus directrices, aunque tiene un ámbito propio que es el de la Administración. Se encuadra dentro del modelo de dominación de carácter racional o legal de WEBER.

El modelo formal es el más generalizado en la mente de los ciudadanos corrientes. Ello es así no tanto porque piensen que esa es la realidad que se produce en el seno de nuestras organizaciones públicas, sino porque es el que se toma como referente ideal ante cualquier

desviación o queja sobre el poder de los burócratas. El modelo ha funcionado como prototipo de la legitimación democrática, esto es, como ejemplo de supeditación de los intereses funcionariales a la legitimidad política. Por ello, la mayor parte de las reformas administrativas persiguen, en este punto, el "restablecimiento" de las cosas a una situación primitiva que, por otra parte, nunca ha existido.

Sus principales **notas** son:

1. Se basa en una perfilada **diferenciación** de papeles entre los políticos y los funcionarios. De estos se espera leal colaboración e identificación con las metas políticas. El resultado es de integración en la consecución de dichas metas.
2. En este modelo los **ganadores** son los **políticos** puesto que su tarea es la de perfilar las decisiones mientras que la de los burócratas es la de implementar las mismas.
3. Los **conflictos** se resuelven mediante la **ley** y el **mandato** jerárquico.
4. El **estilo** del modelo es de carácter **autoritario** y el *status* de legitimación legal del político es aceptado por el funcionario.
5. El **impacto** de este modelo en el resultado de las políticas públicas es **variable** al depender de la autoridad política que en cada momento ocupa el poder. Los cambios en los cargos de la Administración debido a las elecciones democráticas implican a su vez variaciones en las políticas públicas.

La situación normal es la de la **división** del grupo burocrático por intereses corporativos o de otro tipo y la fragmentación política debido a su adscripción partidista, más evidente en coyunturas de coaliciones gubernamentales. El **disenso** administrativo puede tener diversas causas debidas a la falta de acuerdo sobre: la posibilidad de ofrecer lo que piden los políticos; el contexto en el que se analiza el problema; las políticas a adoptar para tratar el problema; o, por último, la adscripción política a una política o a una persona. A estas causas hay que añadir las más conocidas de los fenómenos corporativistas. El resultado del modelo en estos casos sustituye las consideraciones de eficacia técnica por lo que es deseable o no políticamente.

El disenso político, entendiéndolo por el mismo la falta de sintonía en los diversos grupos o facciones, produce la falta de acuerdo puede llegar a generar la paralización de la iniciativa en el lado político, lo que propicia la iniciativa experta de los funcionarios.

5.3.4.2. El modelo de sintonía horizontal

Para un ciudadano corriente ajeno a lo que sucede en el interior de la cúspide administrativa resulta difícil **distinguir** entre los actores que en ella se mueven. Para él todos parecen iguales ya que poseen una serie de rasgos comunes a sus ojos que les mantienen alejados de su ámbito vivencial y de relaciones. El modelo de sintonía horizontal permite entender mejor la

actuación de cada grupo, de altos funcionarios o de políticos, por adición al otro. La imagen es la de una convivencia armónica en una **aldea**. Se produce una simbiosis consistente en la satisfacción mutua de sus intereses de carrera, a través de la dirección efectiva y la apropiación en exclusiva de la toma de decisiones frente a otros posibles actores.

Nos encontramos de esta manera ante una **élite** dirigente que se autosatisface y que mantiene conexiones de interés recíproco que redundan en la carrera de cada uno de sus miembros. El exterior del sistema queda lejano e influye escasamente en el reducto dirigente debido a la estanqueidad del mismo. El resultado es el de un enfrentamiento entre Administración y sociedad. Si bien este modelo puede pensarse para sistemas políticos poco desarrollados, lo cierto es que todos los sistemas participan de alguna manera de él.

El desglose de las **características** del modelo queda como sigue:

1. El tono del modelo es del tipo **integrativo**. En este caso la integración presenta un grado superior al existir una difuminación de posiciones.
2. **Todos ganan** en este modelo al producirse una fusión de intereses en detrimento de otros grupos o élites.
3. La resolución de los conflictos se produce a través de la **negociación**, lo cual señala la verdadera naturaleza del modelo. La existencia de una sintonía de intereses generales no significa la anulación de las respectivas naturalezas e intereses coyunturales o particulares. El conflicto es atajado con una política de negociación que señala la necesidad de supervivencia frente al exterior.
4. El modelo produce una **cooperación** mutua basado en la aceptación recíproca del papel de élite que cada uno tiene; en el entendimiento que cada cual hará uso de sus contactos profesionales para obtener más poder sobre cualquier competidor potencial.
5. El impacto del modelo en las políticas públicas genera su **estabilidad**, debido a la identidad de metas y valores con independencia del titular concreto de las posiciones en la cúpula de la organización.

La virtud del modelo, basada en la explicación de la realidad, es a la vez su punto débil. Se parte de un estado puro que es el del **aislamiento** aséptico de los actores respecto a lo que acontece a su alrededor. Esto se da sólo en situaciones aisladas, como pueden ser en el estadio de esclerotización de una Administración o cuando existen graves fracturas sociales.

5.3.4.3. El modelo de sintonía vertical.

La recepción norteamericana del pensamiento de WEBER posibilitó, entre otros muchos malos entendidos, la introducción de nuevas consideraciones en el autocomplaciente modelo weberiano. MERTON establece que la aplicación de las reglas sobre las que se fundamenta el

modelo burocrático conduce a una serie de fines distintos o contradictorios con los que se ha asignado la organización. Esto lleva a que las organizaciones burocráticas se enfrenten a los clientes o ciudadanos. El modelo mertoniano entiende a la Administración como un conglomerado **ajeno** a la sociedad. Nos movemos así en una línea colindante con el modelo anterior. Sin embargo, para STÅHLBERG la pretendida disfuncionalidad de la Administración no se puede extender con carácter general a todas las organizaciones públicas.

En el modelo de sintonía vertical la Administración se parcela en bandas estrechas donde se produce una nueva **simbiosis** de intereses entre los administradores, sin distinguir de momento entre políticos y funcionarios, y los grupos de presión. Los primeros necesitan información externa y relaciones, los segundos acceso a las políticas públicas e influencia en las mismas. Podemos simplificar el modelo al entenderlo como una superación de las disfuncionalidades mertonianas y de las limitaciones que el modelo formal ofertaba para los burócratas. Éstos pueden perpetuarse ahora a través del cliente, aunque éste limite a la vez su poder, en el sentido que luego se verá.

La variedad de relaciones de corte corporativo, o de otro tipo, presentes en la toma de decisiones al participar en éstas nuevos actores con intereses propios, dificulta la reducción a un esquema de las dimensiones del modelo.

Las características del modelo serían las siguientes:

1. Predomina el carácter **integrativo** del modelo, a pesar de que la situación en el escenario de la negociación sugiera lo contrario. Hay demasiados intereses comunes que favorecen el resultado positivo de la negociación, aunque ello sea a costa de sacrificios compensables en el futuro.
2. En un modelo simbiótico puro todos son **ganadores**. Ahora bien, el tipo de resolución de conflictos dominante marcará el resultado.
3. La resolución de conflictos: variará entre la **negociación** por consenso y la **autorregulación** con objeto de que permanezca en pie el escenario negociador. Claro es que cabe la imposición o la ruptura, pero deben ser entendidas como estrategias a corto plazo más que como planteamientos duraderos. Estamos hablando siempre de grupos legítimos e institucionalizados.
4. En los grupos legítimos, clientelares o parenterales, se evita la lucha. En su lugar surge la **negociación**, la simbiosis de intereses o la afinidad.
5. El impacto del modelo en las políticas públicas responde al dominio de los intereses de que se traten. Por ello los impactos para los grupos legítimos serán de: **redistribución**, en el caso de que una política suscite conflictos encauzados; **autorregulación**, si se trata de una política admitida o de un sector en calma; o **distribución**, en el caso que se precise conseguir apoyos externos para una política pública. Para los grupos **ilegítimos** el impacto será ninguno o, si logran su objetivo, la redistribución.

La institucionalización de los grupos de presión en sus sectores de interés y su integración

en los procesos de toma de decisiones, e incluso de implementación o ejecución, aparentemente limitan el poder de la burocracia. Esta apariencia cede ante la consideración del experto, que en este caso es el que conoce los resortes y engranajes de la maquinaria en la que se han integrado los nuevos actores. El resultado es el de una **autonomía** real de los burócratas que es debida a un mayor grado de confianza en ellos por parte de la clase política, quizá como reacción ante un adversario que se percibe común.

De forma resumida se puede decir que el modelo de sintonía vertical parte del supuesto de la **fragmentación** de la Administración y la conexión de sus partes con los grupos de intereses privados correspondientes, lo cual da lugar a un haz de interrelaciones de carácter legítimo, de clientela, de parentela o ilegítimas. Aún en el caso de éstas últimas, caracterizadas por la no consideración de determinados grupos por el sistema o los administradores individuales, lo que se produce es una simplificación extrema de la realidad y de quienes la representan. Es decir, la Administración participa en la institucionalización de ciertos intereses privados de determinados grupos privados; la no aceptación de la correspondencia origina las relaciones ilegítimas.

En el modelo de sintonía vertical todos pierden algo a cambio de ganar también algo. El Estado, como sujeto, pierde autonomía a medida que se incrementa su interacción y dependencia de los intereses privados. A cambio consigue la integración y el equilibrio social. Los grupos de presión pierden parte de su autonomía a cambio de su consideración pública, lo que les hace correr el riesgo de ser cooptados por el aparato estatal. Pero quizá este riesgo a veces sea el fin perseguido.

5.3.4.4. El modelo de dominio político

Este modelo puede inducir a confusión con el formal. Sin embargo, el modelo puro weberiano implica una esfera de poder de los burócratas basada en su carácter de expertos que es reconocida por los políticos. Se puede decir que es un modelo de **esferas** perfectamente delimitadas pero subordinada la mayor, la burocrática, a la menor, la política. La ruptura por el extremo político del modelo formal da lugar a la politización, que implica el adueñamiento por los políticos de las posiciones hasta entonces ocupadas por los altos funcionarios en la cúpula organizacional.

El dominio político se fundamenta en la **desconfianza** en la burocracia y en la convicción de que su tendencia natural es a actuar como un grupo autónomo. Junto a una variable carga de presunciones lo cierto es que este modelo se basa en la percepción del difícil control de la burocracia a través de los mecanismos formales. Por ello se plantea su dominio a través de la legitimación que les otorga su posición formal dentro del sistema político. De esta manera se primaría la legitimación política sobre la burocrática al ser considerada ésta de segundo orden y de carácter subordinado.

Ante la falta probada de controles sobre la burocracia los políticos tienen dos opciones. La primera consiste en **politizar** la función pública. La otra, variante de la anterior, es disminuir los papeles políticos y de adopción de decisiones de los funcionarios. La elección dependerá de cómo se quiera que aparezca la obtención de la **lealtad** de los funcionarios, ya que, a pesar de todo, éstos conservan la imagen de objetividad y neutralidad ante el ciudadano.

El modelo de dominio político aparece contrapuesto a los de sintonía horizontal y vertical al partir de una mutua desconfianza. Los políticos entienden que los funcionarios tratan de preservar sus posiciones y la situación consolidada por encima de sus directrices; por otra parte, los políticos comprenden rápidamente que cualquier cambio debe plantearse a largo plazo. Pero si la situación es propicia, y lo suele ser en un período de tiempo amplio, el resultado es el de una **socialización** de los valores políticos imperantes sobre la Administración. Esto puede acarrear problemas ante una alternancia en el poder. El nuevo gobierno puede entender, a veces con cierta base, que los funcionarios son proclives al modelo político saliente, lo que genera fuertes tensiones.

La politización puede ser vista como ajuste de la implementación y de la ejecución a la adopción de decisiones, o como una justificación basada en la necesidad de integrar la fragmentación existente en el proceso de toma de decisiones. Claro es que en este último supuesto se parte de un sistema fragmentado en el que la politización es una política consecuente para evitar la ruptura frente a la política de más difícil control basada en el mérito.

La politización conlleva el deseo de producir el extrañamiento del aparato administrativo en la toma de decisiones mediante su sustitución por **estructuras paralelas** u otros actores importados del exterior. La realidad muestra, sin embargo, que la politización no suele ser absoluta en los regímenes democráticos y que en los de corte autoritario a la larga se produce la formación de pautas de comportamiento propias y distintas a los criterios políticos imperantes.

Las **dimensiones** de este modelo son:

1. El tono que domina en el modelo es de tipo **adversario**. Se espera que los participantes en el sistema sospechen del adversario en sus relaciones de trabajo. Esto redundará en el clima de la organización y en los resultados de las políticas públicas. Los sistemas conflictivos crean excesivas redundancias, controles y prevenciones frente a lo que el otro pretende.
2. Los **ganadores** son **variables**. No se puede prever ningún ganador. Los ganadores o perdedores se determinarían por el conjunto de condiciones que se dieran en un momento determinado.
3. La resolución de conflictos se realiza mediante la **fuerza** con la que se pretende la imposición de unos valores y conductas o la defensa activa de los valores dominantes en la organización.
4. El estilo del modelo es de **conflicto**. El medio de cambio es la fuerza y la capacidad de utilizar cualquier arma para conseguir la victoria, aunque sea a costa de los propios recursos.

5. Los impactos del modelo en las diferentes políticas públicas son también **variables**. Cada uno de los contendientes puede ganar en determinadas cuestiones y en determinados momentos, lo que tiene consecuencias para el mantenimiento o implantación de las políticas públicas. El impacto dependerá del tipo de control político impuesto sobre el ejecutivo por el partido o partidos políticos.

Una de las consecuencias del modelo es que en un determinado momento los altos funcionarios son obligados a **decantar** sus posiciones políticas, bien para avanzar en su carrera administrativa, bien por presiones más evidentes. Ello se produce en un clima de decantación de posiciones del tipo "ellos vs. nosotros". El resultado puede ser por manifestación expresa y, más comúnmente, por asignación implícita de la posición que ocupa cada cual. La participación de los funcionarios en la controversia política puede darse en casos de disenso político pero también cuando las posiciones políticas están muy definidas y enfrentadas.

La posición y conocimientos del alto funcionario no permiten prever grandes victorias a los políticos. Ello es así porque según PAGE la burocracia, entendida como una organización política y social, limita las iniciativas políticas realizadas por los políticos lo que origina que éstos participen en el proceso de toma de decisiones pero que no las dirijan. Cabe entonces preguntarse por las posibilidades reales de cambio. Éste provendrá de la capacidad que tengan los partidos políticos de comprender la realidad administrativa en la que se pretenden desarrollar una serie de políticas determinadas.

De esta manera se puede decir con ROSE que ganar unas elecciones es la mitad de la batalla, aprender lo que hay que hacer en el cargo es la otra tarea importante para los políticos y los partidos.

5.3.4.5. El modelo de dominio burocrático

Los altos funcionarios controlan la mayor parte de la maquinaria procedimental y de regulación y control de la Administración, lo que les permite acelerar, retrasar o condicionar decisiones a través del **dominio experto** que ejerce sobre el aparato. En determinadas circunstancias políticas tal hecho conduce a una auténtica **abdicación** de los políticos, sobre todo si éstos no se encuentran unidos o si existen problemas ajenos al aparato administrativo. La diferencia con el modelo anterior estriba en que en aquél el político tenía esperanzas de ganar alguna vez al ser el que tomaba la iniciativa, mientras que en el actual simplemente renuncia.

La condición de experto del burócrata se proyecta hacia el interior de la organización y es lo que les habilita para declarar que una política sea factible o negociable en el sentido que se mencionó en su lugar. El que los criterios de los políticos que se encuentran dirigiendo la Administración se supediten a lo que se considere por los funcionarios como factible o no puede acarrear problemas para aquéllos. Los políticos del partido o coalición gobernante que no ostenten cargos de gobierno pueden entender que lo que se produce es una **rendición o claudicación** ante los intereses burocráticos. Los que se encuentran al frente del aparato administrativo pueden observar disparidades entre lo establecido por el partido y la realidad. Además, pueden pensar que el enfrentamiento a los altos funcionarios sólo acarrearía la imposibilidad de poner en marcha las políticas públicas que ha propuesto el partido y el peligro de la continuidad de su propia carrera política.

El riesgo del predominio de lo **factible** sobre la voluntad política descansa en el hecho de que los altos funcionarios no son buenos en cuestiones de representación política. O dicho de otro modo, su condición de expertos no les favorece para sintonizar con los deseos y aspiraciones del electorado, y sí quizá con determinados grupos concretos.

El modelo de dominio burocrático como se está viendo presenta derivaciones que nos conducen a relaciones complejas. Desde una perspectiva más simple el modelo se explicaría por los **recursos** que mantiene la burocracia para imponerse a los políticos en el proceso decisonal. Algunos de ellos ya han sido señalados: el veto decisorio; el veto paralizante; el dominio reservado; el manejo de los medios burocráticos; la potestad jerárquica y la identificación parcial con los grupos dominantes. PETERS hablará, además, de: la información; la condición de experto; el poder de decisión; su constitución como grupo de presión política; el apoliticismo; la ideología de la organización; la permanencia y la estabilidad.

Como se ve, la naturaleza y el número de los instrumentos en manos de los altos funcionarios hace que en la actualidad más que nunca tenga sentido el tono pesimista weberiano sobre el control de los funcionarios.

Las **dimensiones** del modelo son:

1. El modelo presenta un estilo **integrativo**. Ello es así al no percibir los políticos una imposición burocrática al entender que las decisiones que se adoptan responden a criterios técnicamente superiores.
2. Los **ganadores** de una forma rotunda y por abandono son los altos **funcionarios**. Los políticos aparecen como legitimadores de las acciones de la Administración más que como decisores.
3. La resolución de conflictos se produce por **abdicación** de uno de los actores, los políticos. La abdicación no tiene que ser explícita, pero en todo caso es real.
4. El estilo decisonal se fundamenta sobre la base de **lo experto**. El atributo más importante es la posesión de conocimientos expertos en el área de la política pública. Los altos funcionarios utilizan esta cualidad para contrarrestar los poderes formales de los políticos.

5. Los impactos del modelo sobre el resultado de las políticas públicas generan **estabilidad**. Los altos funcionarios intentarán mantener el statu quo a pesar de los intentos de los políticos de producir el cambio. Lo cual no quiere decir que los altos funcionarios no propongan cambios, pero éstos se producen desde una posición preservada como paradigmática y suelen ser de carácter incrementalista.

Las armas de las que está surtida la burocracia hacen que ésta aparezca casi como invencible. El escepticismo de la doctrina acerca de la posibilidad de controlar la burocracia parece sustentarse sobre bases sólidas. Los únicos argumentos para contrarrestarla se basan en la carencia de legitimidad y en el **control popular**. Sin embargo, la primera puede superarse a través de la eficacia. La segunda plantea más problemas puesto que el alto funcionario se relaciona mal con el público. Una actuación destinada a superar esta carencia podría hacer de la burocracia un grupo invulnerable, sobre todo si se tiene en cuenta que el interés público es una adición de diversos intereses privados publicados y relacionados con la propia burocracia.

El panorama presentado conduce a la abdicación general mostrada por el modelo. La esperanza se encuentra en la esencia de la burocracia. PAGE mantendrá, después de un estudio comparado, que no existe el señorío de la burocracia (*Beamtenherrschaft*) en los grandes sistemas administrativos sino **fragmentación** de organizaciones burocráticas. De esta manera se puede aventurar que en un gobierno sin control político la burocracia se fragmentaría en grupos preocupados por su supervivencia. Dejada la burocracia a su albedrío el resultado sería el de muchos gobernantes sin gobierno, el de dirección sin consenso o el de consenso sin dirección.

La **conclusión** del modelo expuesto, auténtica pesadilla de los políticos que acceden a sus cargos, nos trae buenas y malas noticias. Las buenas son que no existe un grupo homogéneo burocrático al existir múltiples limitaciones, entre las que destaca la propia fragmentación de la burocracia. Las malas son que el resultado en los sistemas administrativos actuales se debe menos a las elecciones de los líderes políticos, que al producto de los conflictos dentro de la red de relaciones entre los altos funcionarios y los grupos de interés.

El apartado puede sintetizarse en la siguiente frase: los sistemas burocráticos sin liderazgo político no producen necesariamente ineficacia o gobierno arbitrario; simplemente son sistemas sobre los que no hay control público.

Características de los modelos

MODELOS	TONO	GANADORES	RESOLUCIÓN CONFLICTOS	ESTILO	IMPACTOS
Formal	Integrativo	Políticos	Mandato jerárquico	Autoritario	Variable

Sintonía horizontal	Integrativo	Ambos	Negociación	Cooperación	Estabilidad
Sintonía vertical	Integrativo	Ambos	Negociación/autorregulación	Negociación, simbiosis, afinidad	Redistribución/autorregulación/distribución/ninguno
Dominio político	Adversario	Variables	Mediante la fuerza	Conflicto	Variables
Dominio burocrático	Integrativo	Altos funcionarios	Abdicación políticos	Lo experto	Estabilidad

Fuente: B. Guy Peters *Politicians and bureaucrats in the politics of policy making* en J-E Lane (Ed.) *Bureaucracy and Public Choice*, Londres, Sage, 1989, p. 266.

5.3.5. La búsqueda del liderazgo político

5.3.5.1. La necesidad de la dirección política

La adopción de decisiones en la cúspide de la Administración es cosa de más de uno a la vista de lo anterior. Incluso de más de dos, políticos y altos funcionarios. En todos los modelos definidos se parte de la base de que existe una conexión mágica entre lo que realiza la Administración y lo que la gente quiere, entre la actuación y la legitimidad en que se basa y que al mismo tiempo genera con su actividad. Ninguno de los modelos, ni siquiera el de dominación política, soluciona el problema de esa conexión aunque en todos ellos se intuye que la respuesta se debe encontrar en el lado de los políticos. Ello parece evidente en los sistemas democráticos donde la representación otorga la legitimidad a los elegidos en los procesos electorales, pero también lo es en gran parte en el resto de los sistemas.

Sin embargo, el hallazgo del sujeto no garantiza la dirección política, aunque ésta se revele como imprescindible para conseguir objetivos congruentes de corte integrador. Pero si no existe dirección la alternativa es la fragmentación, bien sea ésta del lado de los políticos o de los altos funcionarios. Por ello, la solución del problema se producirá de la unión de la dirección política con el sujeto que debe llevarla a cabo, que en todos los casos debe ser un político. Lo cual nos conduce a la pregunta de cómo se consigue.

En los tiempos actuales y en los sistemas democráticos la necesidad de la dirección política trasciende al propio aparato administrativo. Su actuación se encamina cada vez más a la búsqueda de apoyos que logren la paz social y a evitar el conflicto. Por todo ello la dirección

política es más que una necesidad. Ya no se trata sólo de generar políticas coherentes en sintonía con las otras que en la misma Administración se producen, sino de cumplir el objetivo fundamental de conformar la estructura social y generar o legitimar el cambio social, utilizando el papel de la Administración como centro de las relaciones sociales.

La imposibilidad de atender todas las demandas sociales y de integrar en el sistema decisional a todos los intereses hace que la dirección sea selección y exclusión. La presunción de **neutralidad** en la actuación pública cada vez queda más atrás y ya no puede justificarse la adopción, implementación y ejecución de una política pública en razones técnicas de corte burocrático, ya que las políticas públicas responden parcialmente o en su totalidad a la necesidad de satisfacción de intereses privados. Por todo ello, la dirección política se convierte en una exigencia y a la vez en una **imposibilidad** conceptual debido a que el poder es realmente compartido con otros intereses.

5.3.5.2. El liderazgo político

A la pregunta de cómo se consigue la dirección política se responde que con la existencia de liderazgo político. Éste es para WEBER prácticamente el único **antídoto** efectivo para superar las limitaciones de la burocracia, o más bien, las limitaciones a las que se ven sometidos los políticos por causa de la burocracia. El líder weberiano será del tipo del que se esfuerza por mantener sus ideas dentro del sistema burocrático.

Para PAGE, siguiendo a WEBER, el liderazgo político es el uso de la posición que ha sido ganada como resultado de una **carrera** en la política debida al **esfuerzo** por conseguir el poder, y que se logra a través de la **competición** que implica la elección dentro de un sistema representativo de gobierno; dicho uso se realiza con el fin de mantener las decisiones del político.

La definición contiene toda una declaración del sistema ideal de relaciones entre el político y el alto funcionario. Ese sistema está basado en el conflicto al entenderse que el poder de la burocracia es activo, que ocupa posiciones de poder y que está dispuesta a defenderlas. Además, nos dice el camino ideal que debe seguir un político para alcanzar el liderazgo. Lo anterior nos lleva a las características del sistema político, al grado de apertura a los grupos de interés, a la permeabilidad entre la carrera política y la administrativa y a las condiciones del sistema de la Administración. Todo ello conduce a las **limitaciones** de liderazgo político, que dificultan la producción de los líderes. Cada país tiene los suyos y éstos están estrechamente relacionados con el sistema político real y legal. Aparecen así: el Parlamento, la Administración, los gabinetes ministeriales, los grupos de interés, etc.

6. LA VUELTA A LA BUROCRACIA: LA IMPLEMENTACIÓN

6.1. La implementación

6.1.1. Definición

6.1.1.1. Delimitaciones

Una vez adoptadas las decisiones relativas a una política pública llega el turno de llevarlas a cabo. Algunos autores conceden poca importancia a la continuación de la decisión y otros no distinguen entre la alta ejecución, claramente imbuida de la decisión todavía, y la fase operativa, o de ejecución propiamente dicha. Sin embargo, es en la fase de implementación donde actúa la interrelación entre los factores y funciones administrativas y donde se produce la **viabilidad** de las políticas públicas.

La implementación se sitúa en su contenido más elevado en la función de apoyo a la decisión política y para BAENA coincide con la **planificación estratégica**. Desde la posición que se mantiene, se entiende como alta ejecución o planificación de la ejecución y consiste en la asignación de recursos para la ejecución de las políticas públicas, previendo esta ejecución. Es desde el enfoque de las funciones administrativas donde se resuelve la confusión mencionada entre decisión, implementación y ejecución.

En la denominación que hemos ofrecido de política pública se ha dado una gran importancia a los medios, hasta tal punto que sin considerar éstos no nos encontraremos ante una verdadera política pública; por eso en la fase de adopción de las decisiones deben considerarse los medios necesarios para llevar a cabo la misma, reflexionar sobre cada uno de los factores y funciones administrativas, distinguiendo entre la ejecución menuda y la estratégica, que es la propia de la implementación.

La implementación sería el proceso con el que las decisiones se traducen en **resultados**. La ejecución no se resuelve en un mero acto neutral, sino en una acción que extiende sus efectos al momento decisonal propio de las políticas públicas, a la decisión estratégica. De esta manera se conecta la acción con la decisión en un **continuum** donde el contenido de una y otra varían conforme más cerca estamos de la cúpula de la organización o del nivel de ventanilla.

Junto a la definición anterior podemos ofrecer otras dos:

1. DENTE: proceso de **interacción** entre el establecimiento de los objetivos, decisiones, y las acciones necesarias para conseguirlos, actuaciones.
2. SCHARPF: la implementación de la política constituye una fase decisonal lógicamente **sucesiva** a la de la formulación de las políticas. Esta definición supera la visión jerárquica entre los dos procesos.

En el primer caso la implementación se trata como conexión entre la decisión y la acción operativa, fase en la que una vez adoptada la decisión conforme a los medios disponibles se trata de dar las órdenes oportunas para que la decisión se cumpla en sus términos. La segunda

definición implica acercarse más a la visión aquí mantenida de entender el proceso como un *continuum*. Esta perspectiva distingue teóricamente entre las tres primeras fases de las políticas públicas aunque las entiende interconectadas.

6.1.1.2. Implementación y organización territorial.

La separación entre implementación y ejecución se da en las unidades políticas mayores. No es fácil o posible hacer esta distinción en unidades pequeñas, entre otras razones porque es poco probable que esas unidades tengan la facultad de adoptar decisiones sobre auténticas políticas públicas. Lo normal es que sea la unidad política central, también en un Estado de corte federal, la que adopte las decisiones conformadoras, con mayor o menor participación de las unidades territoriales. A éstas corresponderá, la participación en la conformación de las políticas, o, en cualquier caso, la implementación o ejecución de las políticas adoptadas desde el **centro**. De esta manera, el entrecruzamiento de las políticas públicas con la organización territorial arroja una **especialización** y ordenación de sus fases, teniendo como uno de sus objetivos fundamentales la vertebración territorial en torno a las decisiones conformadoras.

Las decisiones propiamente dichas se adoptan en el centro con el fin de producir la vertebración territorial. Esto implica el establecimiento de los mecanismos de la formación de la **voluntad** interna del Estado, tanto a los efectos de sus políticas públicas, como de la expresión exterior frente a las organizaciones internacionales que también adoptan decisiones que afectan al Estado.

En el caso español nos estamos refiriendo principalmente a la conformación de la voluntad estatal ante los órganos de la Unión Europea, principalmente, lo que se realiza a través de las Conferencias sectoriales en las que están representadas las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado. Es a las administraciones autonómicas a las que les corresponde esencialmente la fase ejecutiva u operativa, si bien en algunas políticas intervienen decisivamente en la implementación de las políticas. No significa esto que las regiones intervengan en la fase decisional de todas las políticas, ya que en muchos casos no están establecidos los mecanismos de participación o éstos son insuficientes. Pero una política adoptada en el centro que no cuente con la participación efectiva de las organizaciones territoriales que deben llevarla a cabo parte con dificultades para tener **éxito**. La participación garantiza la legitimidad de la política y, por tanto, que cada Administración cumpla su papel en las sucesivas fases.

Al introducir la variable territorial en la fase de la implementación también se observa que ésta aparece en muchos casos ligada a la propia decisión, cuando en ésta han intervenido las organizaciones territoriales. Esto es debido a que en gran número de casos, es a éstas a las que corresponde ejecutar lo decidido y, por tanto, se han debido tener en cuenta los medios de que disponen las organizaciones territoriales en la decisión. La implementación también representa el

margen de maniobra que la decisión otorga a los entes territoriales para adaptar la decisión a su ámbito concreto.

Es evidente que no todos los entes territoriales juegan el mismo papel en las distintas fases. Lo dicho hasta ahora es válido para los entes territoriales dotados de autonomía y un nivel de competencias que podemos llamar de tipo político, lo que comporta necesariamente la facultad de dictar leyes. En el resto de los casos nos encontramos ante administraciones ejecutoras, con independencia del volumen que alcancen en magnitudes presupuestarias o de personal. Su participación en la decisión de las políticas públicas será rara y lo mismo sucederá en la fase de implementación.

La única posibilidad de que disponen es la de usar su peso dentro del sistema político, aunque éste dependerá de las circunstancias. Esto puede acarrear problemas coyunturales del ente correspondiente de traslación de la decisión a todo el territorio, lo que se suele intentar resolver, infructuosamente, a través del establecimiento de normas uniformadoras. Uno de los problemas a los que se enfrenta la implementación en el ámbito territorial es la **incorporación** de los entes territoriales, especialmente los menores, al proceso decisional, ya que quien no participa en la decisión no puede ser llamado a responsabilizarse de su ejecución.

La implementación devuelve a la Administración su protagonismo. Una vez adoptada la decisión intervienen los factores administrativos y, estos son los instrumentos de la Administración y de sus burócratas. Esto da lugar a que las decisiones no consensuadas con los actores que dominan **lo factible** devengan en inviables. Es por eso que los burócratas no son unos actores más en el proceso de las políticas públicas. La mejor forma de lograr la viabilidad de la política adoptada es considerar los medios y esto implica, casi necesariamente, que los burócratas intervengan en la fase decisional aportando sus opciones.

Es en la implementación donde el juego de relaciones entre políticos y funcionarios alcanza su sentido completo. Puede suceder que lo que los burócratas reciban sea una decisión fuertemente alterada sobre lo que ellos aportaron en el proceso decisional. En este caso es posible que se produzca una **reacción** que oscile entre el enfrentamiento o la abstención.

Estas reacciones pueden acabar en la no disposición de los medios necesarios al servicio de la política adoptada. Esto no implica que sea inevitable el sometimiento a los burócratas, pero supone una llamada de atención sobre su papel clave en el proceso de las políticas públicas. Es aquí donde de nuevo aparecerían el **veto** paralizante, veto decisorio, lo factible y lo negociable, incluso aunque se hubiesen planteado en la fase previa. Ello es así porque la decisión vuelve para residir en el reino de los administradores. Obviamente queda la evaluación, pero no es aconsejable que el político espere tanto.

6.1.2. Modelos y realidad

Las investigaciones sobre la implementación han conducido a la elaboración de dos modelos del proceso de actuación de las políticas diametralmente opuestos: el modelo *top-down* y el modelo *bottom-up*, que RANIOLO ha sintetizado de la doctrina.

6.1.2.1. El modelo top-down.

En esta perspectiva las políticas públicas aparecen como el final del proceso legislativo, como una posición que se traduce en acción. La implementación es vista como un problema completamente **técnico** de ejecución y de control sobre los ejecutores por los ocupantes de la parte superior de la organización administrativa.

La aproximación *top-down* procede en cascada, o sea, desde la definición de programas hacia abajo hasta los resultados y su medición, pasando por el comportamiento organizativo. Su finalidad es pretender **conciliar** los objetivos de los que están en el vértice de la organización minimizando el déficit de actuación.

Las **críticas** a este modelo son las siguientes:

1. No se puede reconducir toda la dificultad de la implementación de una política al **déficit** de actuación, es decir, a una discrepancia entre objetivos programáticos y lo que se realiza concretamente en el curso de la acción administrativa. MAYNTZ señala que la implementación incurre, además, en otros dos riesgos:
 - El **desplazamiento** de los fines originales por otros a lo largo del proceso de implementación-ejecución.
 - La **discriminación** que afecta a algunas categorías de usuarios como consecuencia de la realización de políticas determinadas (en el caso de las leyes fiscales, se puede hablar de evasores y maltratados).
2. En segundo lugar el modelo *top-down* tendría una concepción demasiado **reduccionista** de los objetivos. Los objetivos son a menudo múltiples, contradictorios y vagos, y existen importantes procesos de transposición, sustitución, multiplicación y expansión de fines.
3. El modelo *top-down* olvida también que las políticas públicas son complejas, oscuras, ambiguas y, a veces, sin sentido ya que pueden ser sólo simbólicas y ser formuladas sin ninguna intención de ponerlas en práctica, aunque esto en puridad no serían políticas públicas. Pero, además, aun cuando suceda esto, lo normal es que la acción de una política dependa de la **negociación** y del compromiso. Esto genera que la política puede resultar ampliamente modificada y redefinida por la competición entre grupos.

6.1.2.2. El modelo bottom-up

Las críticas al modelo anterior llevaron a los estudiosos a abandonar el modelo *top-down* y

al sustituirlo con una aproximación completamente opuesta conocida como modelo *bottom-up* (de abajo arriba). Éste parte de la **reconstrucción** de los efectos de las políticas y procede remontándose a las acciones de las organizaciones administrativas, a la decisión de la política pública y al programa de partida. De esta manera, la idea de relación jerárquica y de relación causa-efecto se sustituye por la idea de un **continuum** decisión-acción. El modelo se centra en los actores y en las organizaciones, así como sobre sus relaciones, orientándose a la acción como método para individualizar más claramente quien parece influir a quien, cómo y porqué.

En conclusión, este modelo nos recuerda:

- que una política puede cambiar en el curso de su actuación;
- que la implementación activa una compleja red de interacciones entre actores diversos, portadores de lógicas y racionalidades diversas difíciles de controlar;
- que el entorno interfiere continuamente.

Entre los elementos críticos a este modelo hay que destacar que se centra en **exceso** en la **interacción** de los grupos sociales que participan en el proceso de actuación. Se corre así el riesgo de perder de vista el dato institucional, esto es: los medios, la relevancia social, política, económica y cultural de la Administración, así como su propia cultura organizacional. No obstante, este modelo revitaliza el análisis de políticas públicas a la vez que lo delimita frente a otras tendencias como la *governance*.

6.1.3. *El desfase entre los objetivos y la realidad*

El estudio de los modelos de la implementación arroja que no se puede tomar una sola variable, por muy importante que ésta sea, para explicar las políticas públicas. El proceso de la implementación se asemeja más a un conjunto de variables en interrelación que explican el inevitable desfase entre los objetivos fijados en la fase de adopción de decisiones y su impacto real.

1. **Definición** de los objetivos. Los objetivos en las organizaciones burocráticas públicas tienen generalmente un carácter **externo** o impuesto. Las fuentes de las que provienen los *input* de la Administración Pública son bastante variadas (leyes, presiones sociales, etc.) y tienden a multiplicarse con el aumento de su carga funcional. Los objetivos públicos se deciden en el ámbito de un proceso político de luchas políticas en el que se decide qué expectativas triunfarán. Esto afecta a la eficacia de la implementación y otorga un amplio margen de discrecionalidad a la Administración para adaptarse a los cambios que provienen del exterior.
2. Los **recursos** financieros y tecnológicos disponibles. Éstos son determinantes para

- alcanzar los objetivos marcados y para lograrlo mediante una gestión eficiente y eficaz. Se relacionan con esta variable los recursos ociosos en manos de la Administración o la falta de transformación de la organización y de los procedimientos de trabajo a pesar de la introducción de la tecnología informática.
3. El **diseño** orgánico. Las características de la organización inciden sobre la separación entre objetivos y resultados. La prevalencia del modelo jerárquico y formal, o su contrario, es claro que arrojan unas limitaciones determinadas en la implementación de las políticas. Sobre este aspecto se volverá específicamente en la fase de la ejecución de las políticas públicas. Como reacción de la organización a un diseño que no permite cumplir con los objetivos aparece la discrecionalidad administrativa y los procedimientos informales de actuación. Ambos logran una cierta **flexibilidad** organizativa.
 4. Las **presiones** del entorno e interorganizativas. El comportamiento administrativo puede determinarse por el volumen de presiones e instancias que emanan del entorno social. La creciente interdependencia entre el sistema político-administrativo, por un lado, y el sistema social-económico, por otro, ha propiciado la aparición de nuevas unidades organizativas, de estructura híbrida, que se encuentran sistemáticamente implicadas en los procesos decisionales-implementativos. Se crea así un complejo reticulado de interacciones en las que las distinciones entre lo político y lo económico, lo público y lo privado se difuminan. Ese complejo está constituido entre individuos, grupos de presión, partidos y burocracias públicas sobre la base de sus preferencias y de sus intereses en la implementación de políticas específicas. Estas **redes** interorganizativas se configuran como:
 - a) un conjunto de relaciones funcionales para la realización de un programa, caracterizado por una lógica de eficacia;
 - b) los ámbitos políticos en los que se juegan intereses económicos y de poder, regulados por una lógica de negociación y de cambio;
 - c) los sistemas de conocimiento y de ideas compartidas sobre las que se fundan relaciones privilegiadas de colaboración, inspiradas en una lógica de pertenencia o de clan.
 5. Las disposiciones de los **implementadores**. Éstos son los **funcionarios**, tanto los directivos como el resto, los **políticos** y también los **representantes** de intereses organizados y los mismos destinatarios de las políticas, es decir, tanto a actores individuales como colectivos. Aquí aparecen cuestiones ya tratadas como el neocorporativismo o las relaciones entre burocracia y política. A ello hay que añadir la necesidad de incidir en la lógica de actuación de los actores, a la tensión entre el momento de la acción (estratégica o intencional) y los vínculos estructurales (la lógica del sistema). Se trata de superar la visión propia del modelo *top-down* que transforma los individuos en simples soportes de la estructura, a la que se subordinan. No hay que desestimar el peso de

los aparatos y de las instituciones, pero ciertamente no se puede olvidar tampoco que los múltiples actores (públicos o privados, políticos o burócratas) se mueven dentro y sobre su estructura, y a veces hasta la transforman, persiguiendo fines propios, más o menos ambiguos, más o menos negociables.

6.1.4. *La combinación adecuada de factores y funciones*

La implementación implica una reflexión previa sobre los medios, lo que en nuestro análisis devuelve la reflexión a los factores administrativos. Esto supone la vuelta al dominio de la Administración y la combinación adecuada entre esos factores y las funciones administrativas, en especial la función de mantenimiento. Las **operaciones básicas** de la implementación son:

1. **decidir** cuáles son de forma precisa los factores administrativos necesarios para la ejecución;
2. **obtener** esos factores o recursos configurándolos de modo preciso;
3. **conseguir** que los responsables de la función de mantenimiento los pongan a disposición de quienes materialmente van a encargarse de la fase de ejecución.

La implementación tiene su propio **proceso** de decisión sobre la combinación de los recursos que sigue los siguientes pasos:

1. Se parte del **procedimiento** de gestión para saber si se trata de poner en marcha una función de regulación y control o una función operativa;
2. Se elabora el **diseño** organizacional, aunque antes hay que decidir qué naturaleza o tipo de organización es la necesaria;
3. Se hacen las **previsiones** sobre los recursos humanos y los medios financieros.

El proceso no tiene por qué ser lineal, ya que cualquier factor interactúa con el resto. En cualquier caso nos encontramos ante una gran variabilidad de la implementación dependiendo de las políticas públicas y del procedimiento de gestión. El éxito de la implementación depende del manejo adecuado de los factores administrativos, del equilibrio y armonía entre ellos que debe conseguirse en la implementación como requisito previo imprescindible de una buena administración. Pero el administrador no hará una gestión correcta si no se le suministran los medios adecuados.

La implementación resulta así la fase central de las políticas públicas y, desde puntos de vista racionales, la asignación de recursos debe tenerse en cuenta de algún modo en la fase de evaluación, ya que los resultados dependen en primer lugar de los medios disponibles y aportados

a cada una de las políticas. La Administración adquiere de esta manera en la implementación un papel central en las políticas públicas al corresponderle su viabilidad en la combinación de medios y de actores que en su campo actúan.

7. RESUMEN

El fin de la Administración Pública es **vertebrar** las capacidades y voluntades de todos los elementos presentes en un sistema político y en la **sociedad** para lograr la conformación de ésta y mantener la existencia del **Estado**. Esto se logra por medio de las políticas públicas, que de esta manera son decisiones **conformadoras**.

Las políticas públicas requieren de una adecuada combinación de los medios, **factores** administrativos, en cada una de las **funciones** administrativas, tareas, presentes a su vez en las **fases** de las políticas públicas. Esa adecuada combinación también conlleva el reparto de tareas entre los diversos escalones **territoriales**, lo que produce una especialización funcional entre administraciones y el objetivo de la vertebración territorial.

La Administración se relaciona de manera intensa con los **grupos** sociales, tanto para lograr sus objetivos, como para conformar la propia sociedad mediante la regulación del cambio social.

La fase decisional no debe considerarse de una manera aislada, antes bien debe estudiarse como un **continuum** entre decisión y ejecución, donde el primer componente disminuye conforme vamos bajando en la estructura organizativa. También puede verse como una cadena **medios-fines** donde cada actividad administrativa se descompone en decisión y medios para lograrla.

En la decisión actúan de manera decisiva los **directivos**. Éstos deben definirse como altos funcionarios que apoyan a la toma de decisiones. Esta función administrativa se revela como la esencial en la Administración y conlleva la reflexión sobre los medios. Sin este aspecto la política pública no será **viable** y, en puridad, no será tal. La singularidad del directivo en la fase decisional es que a él también corresponde la reflexión sobre los **medios**, por lo que puede condicionar la misma decisión. También le corresponde dar las instrucciones necesarios para la ejecución de lo decidido. Estos aspectos le cualifican sobremanera como actor decisional.

Para que una política pública se produzca, sea viable o eficaz se precisa de la **colaboración** entre políticos y altos funcionarios. A los primeros les corresponde establecer la adecuada conexión con los **deseos** del electorado y lograr los apoyos políticos, sociales y de cualquier tipo; a los segundos poner a disposición de la decisión los medios y su conocimiento **experto** sobre la organización y sus relaciones.

El establecimiento de tipos puros o **modelos** de relación entre políticos y funcionarios ayuda a comprender mejor la realidad de las administraciones. En cada organización pueden detectarse una combinación de los rasgos de los modelos. Los modelos de relación conllevan la interacción con los otros actores del sistema político y su fin esencial es reflexionar sobre la manera en la que se logra la viabilidad y la eficacia de las políticas públicas.

La **implementación** está en buena parte integrada en la decisión, no porque forme parte de ella, sino porque implica la reflexión sobre los altos medios. La implementación es una fase pública no delegable en su aspecto decisional. En la implementación se vuelve definitivamente al **dominio** de los directivos, pudiendo alterar la decisión debido a sus poderes. También es donde se contrasta la viabilidad de la decisión.

8. BIBLIOGRAFÍA FUNDAMENTAL

Arenilla Sáez; Manuel (1992) "El apoyo a la toma de decisiones en la Administración", Revista de Estudios Políticos, n.º 77, julio-septiembre, 1992.

Baena del Alcázar, M. (2000) *Curso de Ciencia de la Administración. Volumen I*. Madrid, Tecnos, cuarta edición reformada.

D'Amico (Dir.) (1992) *Manuale di scienza dell'amministrazione*, Roma, Edizioni Lavoro.

Lindblom, Ch. (1991) *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, MAP, Madrid.

Peters, B. G. (1989) *The politics of bureaucracy*, Nueva York, Longman, 30 edición.

Rose, R. (1989) *Ordinary people in public policy*, Londres, Sage.

Subirats Humet, Joan (1989) *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, MAP, Madrid.

Wildavsky, A. (1987) "Cultural theory of responsibility", en Lane, J. E. (Ed.) *Bureaucracy and public choice*, Londres, Sage.