

NOTAS ACERCA DEL ESTADO, LA ADMINISTRACION Y LAS POLITICAS PUBLICAS

Por JOAN SUBIRATS

En estas notas que siguen hemos intentado proporcionar algunos elementos de reflexión acerca de los posibles defectos, tanto descriptivos como prescriptivos, que detectamos en la «modelística» hasta ahora empleada en el campo del estudio del Estado y de la Administración pública. En un apretado resumen se recogen algunos rasgos de lo que podrían considerarse problemas de adecuación del paradigma estructural funcional del Estado democrático actual, del modelo racional weberiano de Administración pública, del programa prescriptivo de las Constituciones contemporáneas y de los intentos de reforma de la Administración de los años sesenta y setenta, para, finalmente, esbozar lo que en España puede ser una nueva perspectiva de análisis a través del estudio de las políticas públicas.

1. Resulta ya un lugar común hablar de las transformaciones del Estado contemporáneo y de la superación de la dicotomía Estado-sociedad. Pero a pesar de ello aún mantenemos en pie buena parte del paradigma estructural-funcional surgido del Estado liberal y modificado por su posterior democratización. Se partía de la hipótesis de que la sociedad era un conjunto de individuos aislados, que se consideraban iguales ante la ley y cuyas relaciones se basaban en reglas internas propias, no violables por la actividad de los poderes públicos. El orden económico se establecía automáticamente por el mecanismo de la libre concurrencia y siempre al margen de la actividad estatal, entendida como meramente subsidiaria y garantizadora de unos derechos naturales que la Constitución se había limitado a reconocer. Esa radical separación entre Estado y sociedad ha sido superada desde hace muchos años por la misma crisis del automatismo regulador de la economía liberal,

por la democratización de las instituciones representativas y la exigencia de que la igualdad genérica ante la ley tuviera una plena efectividad social y económica.

El nuevo Estado, el Estado social, se orienta, desde un punto de vista axiológico, hacia una síntesis de los valores de la personalidad individual, típicos del liberalismo, y de los valores sociales en el sentido histórico concreto que el vocablo social adquiere desde el segundo tercio del siglo XIX; y desde el punto de vista ontológico se sustenta en el criterio de que no es posible pensar la existencia humana abstraída de sus condicionamientos sociales. Bajo estos y otros supuestos, es un modelo de Estado inspirado en la justicia social y, por tanto, en una más justa distribución de los bienes económicos y culturales. Es, pues, un Estado que no se limita a salvaguardar un sistema supuestamente autorregulado, sino que ha de ser el regulador decisivo del sistema social y ha de asumir la obligación de modificarlo a través de medidas directas o indirectas (García Pelayo, 1977). «El Estado social de Derecho resultaría ser así la construcción perfecta de la convivencia humana, la síntesis de dos contrarios hasta entonces excluyentes: la libertad y la igualdad, esto es, el resultado de la fusión de las dos corrientes que alimentaron el pensamiento político occidental desde comienzos del siglo XIX: liberalismo y democracia» (García Cotarelo, 1986, pág. 15).

Pero a pesar de esas profundas transformaciones se ha mantenido en buena parte la manera de describir el sistema político que se utilizaba en el Estado liberal. El sistema precisa de unas funciones, leyes, normas de rango inferior, administración de justicia, etc., que son ejercidas por determinadas instituciones, Parlamento, Gobierno, Poder Judicial. Este modelo, actualmente, no corresponde a la realidad (quizá nunca ha correspondido a ella). No puede abordarse el estudio del Estado democrático contemporáneo, que tiene un nivel de gasto público del 35 al 60 por 100 del total del Producto Interior Bruto (según países), con un instrumental analítico que podía resultar descriptivo del llamado «Estado gendarme». Se alude a la crisis de la institución parlamentaria, al excesivo poder de los ejecutivos en el proceso legislativo, a la sobrecarga de la administración de justicia y a la aparición de instancias de justicia privada, a la difuminación de las fronteras entre lo público y lo privado, pero en realidad se está describiendo la falta de adecuación entre la creciente complejidad de la realidad política y los esquemas de análisis al uso. Así, en un reciente libro publicado en Italia sobre su sistema político (Pasquino, 1985) se cuestionan sobre la existencia de un gobierno en aquel país (Cassese), se habla de «performances» del Parlamento italiano (Baldassarre) o de «rendimiento» de los gobiernos regionales (Putnam y otros). De una manera u otra cabría decir que no sólo ha entrado en

crisis la democracia en su doble componente económico (Estado del bienestar) y político-constitucional (Estado social), sino también la manera tradicional de describir ese Estado. La fuerte tendencia hacia una estructura política pluralista, o incluso «parcelizada» (Olson, 1965) ha surgido tanto de las aspiraciones de la sociedad, como del mismo desarrollo del Estado social, lo que ha llevado a la negación de algunos principios estructurales del sistema político-institucional de referencia. El vaciamiento de los mecanismos tradicionales de responsabilidad política y jurídica en el proceso de toma de decisiones, la crisis del principio de legalidad, la subversión en su efectivo funcionamiento del principio jerárquico de la Administración pública, o el cada vez más frecuente recurso a utilizar parámetros valorativos (y absolutamente discrecionales) en la actuación administrativa y judicial, son algunas de las consecuencias de esa tendencia que ha llevado a hablar de «ingobernabilidad» del Estado social (Lowi, 1969; Hirsch, 1976; Offe, 1984; Luhmann, 1983). El desarrollo pluralista del Estado social ha dado lugar a un orden político en el cual las estructuras públicas sólo consiguen funcionar si asumen un carácter «extravertido» (Baldassarre, 1982), o sea, si se mantienen estructuralmente abiertas a los intereses sociales, superando la mentalidad «introvertida» que piensa en un Estado que funciona a través de reglas formales de coherencia interna. Por tanto, puede resultar inadecuada o estéril una actitud que se limite a «soñar con el pasado», o a calificar como degeneración o crisis todo lo que renueva, aunque por ahora de modo confuso, las viejas reglas y equilibrios. Se trata de reconstruir las lógicas que presiden las nuevas formas de decisión política y las interrelaciones que van estableciéndose entre organismos públicos y grupos sociales. El Estado se ha ido convirtiendo en un actor social más, si bien dotado de una dimensión específica y con unos medios y técnicas de acción muy especiales, que le relacionan con el resto de protagonistas sociales en la arena de toma de decisiones. Ello conlleva un cambio profundo en la óptica a través de la cual se ha de observar los problemas del Estado, los mismos fundamentos de lo «político», las concepciones del poder y sus mismos principios justificativos o legitimadores.

En definitiva, el cambio de la estructura subjetiva del «poder público», la dispersión de la autoridad política en entes e instituciones descentralizadas, la fragmentación de la «decisión general» en estructuras particulares sólo relacionadas funcionalmente, y la creciente conversión del Estado en una instancia paritaria (no superior) políticamente activa en la dinámica social son algunas de las consecuencias de esa progresiva «pluralización» o «fragmentación» del Estado social, con un poder mucho menos «soberano» y «racional», y mucho más «relacional» o «limitado» (Luhmann, 1975).

2. La naturaleza de la Administración moderna tiende a identificarse con la burocracia. La burocracia, afirmaba solemnemente Hegel, es el espíritu del Estado. Marx afirmaba por el contrario que la burocracia simbolizaba la falta de «espíritu» de ese Estado. Pero si hablamos de burocracia, el modelo al cual hemos de referirnos no es el de Hegel o el de Marx, sino el construido por Max Weber a principios del siglo xx. En el modelo weberiano el nacimiento de la burocracia moderna representa uno de los tres aspectos esenciales del proceso de racionalización moderna, junto con el sistema jurídico y la organización capitalista de la actividad empresarial. En ese *poder legal*, distinto de los otros *tipos puro*, el *poder tradicional* y el *poder carismático*, encontramos las características «ideal-típicas» del sujeto (la burocracia) y del ordenamiento (la administración). El sujeto está constituido por los funcionarios especializados, que trabajan a tiempo completo, remunerados por el erario público, profesionalizados y sometidos al poder de dirección de los políticos. El ordenamiento contendría tres características estructurales típicas: la rígida división del trabajo por competencias, establecida a través de normas objetivas, que constituiría la dimensión horizontal del modelo; la continuidad de los órganos administrativos, que vendría a ser su dimensión temporal, y la estructura jerárquica, que completaría el modelo en su dimensión vertical (Weber, 1944, págs. 225 y sigs.).

Si hoy burocracia es sinónimo de rigidez, de conservadurismo, de complicación, para Weber constituía, junto con su hermana gemela la empresa capitalista, una gran innovación dinámica. Era el «vestido administrativo del mercado moderno» (Ruffolo, 1986, pág. 274). Una especie de respuesta eficaz a la exigencia generada por la revolución industrial de decisiones rápidas, previsibles y eficientes. Para Weber, la burocracia reducía la complicación, el desorden, la arbitrariedad y discrecionalidad tortuosas de las antiguas administraciones señoriales o patrimoniales, sustituyéndolas por una red geométrica de estructuras y de procesos claros y diferenciados, en cuyo seno las relaciones mercantiles podían desarrollarse libremente. Ese esquema era para Weber símbolo auténtico de racionalidad.

El modelo weberiano refleja, con los evidentes matices y diferencias, sobre todo entre las realidades anglosajona y continental, las características estructurales fundamentales que la Administración pública ha incorporado en los países capitalistas occidentales, en la fase de formación y desarrollo del Estado liberal. Y ese modelo se ha concretado en elementos como la delimitación competencial por órgano, la centralización de decisiones, los controles previos a la ejecución y, sobre todo, la rígida predeterminación de los procedimientos.

En la problemática del Estado de Derecho la formalización de los proce-

dimientos decisorios tiene sobre todo el sentido de dar garantías a los ciudadanos sobre un posible uso arbitrario del poder. La previsión de los diferentes trámites, la fijación de términos perentorios y escalonados, el proveerse de los informes establecidos procedentes de otros órganos administrativos, son elementos que se encuadran en el intento de constreñir a la Administración pública a un comportamiento previsible. La misma conversión de la actividad en rutina, no es un elemento de estandarización de la producción, surgida de necesidades o preocupaciones de eficiencia. La preocupación de fondo es la regularidad, en su doble acepción, de la actividad administrativa. Una buena prueba de ello es el interés que existe en muchos países europeos en disponer de una ley general sobre el procedimiento administrativo, que dicte de manera uniforme y tipificada algunos principios generales aplicables por igual a todos los posibles procedimientos (Mortara, 1982; Dente, 1986). El balance de todo ello es la preocupación por el procedimiento más que la preocupación por el resultado de la acción administrativa. La tensión no se produce en la determinación o el control sobre los resultados de la actividad administrativa, sino sobre la legalidad de la actuación, el proceder a través de las reglas establecidas. La legitimación social del poder constituido se fundamenta en la legalidad, entendida aquí no como positividad formalmente correcta, sino como racionalidad procedimental. Las decisiones se justifican no a través de los resultados que consiguen, sino a través de «la reestructuración de las expectativas mediante un proceso de comunicación» (Luhmann, citado por Baldassarre, 1982, pág. 64), centrado en la participación en un determinado procedimiento (elecciones, legislación, procesos judiciales, procedimientos administrativos).

Pero esa situación, compatible con el bajo nivel de prestaciones que el Estado del siglo XIX y principios del XX debía asumir, va resultando menos adecuada a medida que aumenta el nivel de intervencionismo estatal. Los procesos políticos y económicos del siglo XX han provocado un cambio cualitativo y cuantitativo de los sistemas administrativos estatales. Por un lado, nuevas tareas son asumidas por las Administraciones públicas, y por otra parte, nuevos órganos o entes se crean para llevarlas a cabo. La fortísima expansión del gasto público viene acompañada de una distinta composición del mismo. De un gasto público centrado preferentemente en las tareas de defensa militar y de mantenimiento del orden interno a un tipo de gasto en el cual resultan dominantes las partidas relacionadas con el *welfare* y las inversiones en la creatividad económica directamente controlada por el Estado (Rose, 1976). Pero a esta expansión del gasto público le corresponde un incremento correlativo de personal de las Administraciones públicas, incremento que sufre una aceleración notable a finales de la segunda gran

guerra. En 1976, el empleo público era el 14,2 por 100 del total del empleo en Alemania occidental, el 21,7 en Gran Bretaña, el 12,3 en Italia o el 19,4 en Estados Unidos (Cassese, 1983, pág. 304).

Ello ha provocado transformaciones evidentes en las relaciones entre Administración pública y sociedad, tanto por lo que hace a su nivel de interrelación como a la lógica que preside la legitimidad de la actuación pública. La intervención masiva del Estado en los procesos socio-económicos, en la organización cultural, ha favorecido un fortísimo incremento del asociacionismo privado con finalidades de presión sobre el Estado. Las Administraciones públicas se han «abierto» a ese entramado de grupos-clientelas externo, creando una red de influencias e intereses (estudiadas con profundidad por los teóricos del «neocorporativismo») que han erosionado y erosionan cada día más los tradicionales confines entre esfera pública y esfera privada.

Por otra parte, hemos visto anteriormente cómo las formas de legitimidad surgidas con el ideal racional-weberiano partían del ejercicio de un poder rigurosamente impersonal. La trama pluralista del poder político ha hecho que el poder impersonal (cuya expresión paradigmática sería la máxima «gobierno de las leyes y no de los hombres») (Bobbio, 1984, págs. 148 y sigs.) fuese adquiriendo características cada día más «personalizadas» (Baldassarre, 1982, pág. 73). La introducción de intereses y de grupos antagonistas en el circuito institucional del poder ha modificado no sólo el proceso de *policy-making*, sino también la base de legitimación, que si antes se fundamentaba en la superioridad del poder impersonal (legal, racional), ahora se empieza a fundamentar en la confianza de la relación «personal» (de persona, grupo, clan o asociación), basándose en la convicción de una mayor capacidad de resolución de los problemas sociales planteados. Empieza a contar más el «resultado» que la legalidad o conformidad a los procedimientos establecidos (Mayntz, 1985). Transformándose, paralelamente, la legislación. Pasando de un tipo de normativa de aplicación y contenido generalísticos como guía de la actividad administrativa, a un tipo de reglamentación *ad hoc*, de alcance limitado y particularizado (Panbianco, 1985, pág. 409).

Todo ello no quiere decir que se sustituyan un tipo de reglas por otras o se «elimine» el control procedimental basado en criterios de racionalidad, sino que se solapan, se suman unos criterios y unas normas con otras, provocando una creciente complejidad y fragmentación de las tareas y organización de la Administración pública contemporánea. Y esa confusión organizativa, esa dinámica cada vez más compleja de relaciones intergubernamentales se va convirtiendo en la regla, y no en la excepción, dentro de los mecanismos institucionales. De la misma manera que la «jungla normativa» permite todo

tipo de adecuación «al caso» de la normativa, aplicando la más conveniente, ignorando la que no interesa o supliendo una determinada laguna con una interpretación *ad hoc*. En un proceso que Luhmann califica de «ilegalidad útil» (citado por Mayntz, 1985, pág. 126).

«El gobierno, entendido como la actividad de dirección hacia la consecución de objetivos generales, va configurándose cada día más como gobierno de la fragmentación y para la fragmentación» (Dente, 1985, pág. 269). Por tanto, sería mejor que todo debate institucional partiera de esta realidad. Podríamos, pues, empezar a dudar de la idea de un gobierno global, capaz de afrontar con coherencia y racionalidad la totalidad de las tareas de una moderna Administración. Precisaríamos un enfoque distinto al que, directamente heredado de los esquemas weberianos, se ha venido aplicando a los problemas de la Administración pública contemporánea.

3. La evolución del Estado ha alterado también profundamente la significación del principio de legalidad, una de las columnas vertebrales de legitimación del Estado contemporáneo. Varios elementos podrían ilustrar esa afirmación. Por un lado, la gran e inusual libertad de que gozan los poderes sub-legislativos para realizar las tareas que tiene encomendadas el Estado. Por otro, los grandes espacios «no-legislativos» que se crean, bien por falta de decisión al respecto, bien porque la resolución de los conflictos se realiza al margen de la arena legislativa. La práctica de leyes-medida, cada vez más particularizadas, o bien de leyes-manifiesto de total inaplicación, pero de utilidad «política»; la creciente «personalización» y politización de la Administración pública, a la que ya hemos aludido. Todo ello ha ido socavando el principio de legalidad, dejándolo «casi en una reminiscencia ochocentista» (Baldassarre, 1982, pág. 67), como podría ser la de la supremacía parlamentaria en materia legislativa.

Pero si ese Estado basa su legitimidad fundamentalmente en esa legalidad, y por su misma naturaleza convierte a ese mismo fundamento en un medio de combate político, entonces debe desplazar esa fórmula legitimadora a lo único que parece quedar fuera de esa confrontación constante: la Constitución. La Constitución, o la legalidad constitucional, se convierte así en la justificación, muchas veces única, del ejercicio del poder. «En los Estados Unidos, la Constitución y las interpretaciones que sobre la misma da el Tribunal Supremo desempeñan un papel decisivo en el mantenimiento de las creencias sobre la bondad de la actuación del Estado» (Carter, 1985, página XIII).

Para algunos autores, a pesar de las transformaciones del Estado contemporáneo, resulta inaceptable el calificativo de *survivance* (Burdeau) aplicado.

a la Constitución. Por el contrario, afirman, en una situación de crisis como la actual, sin la Constitución, el orden jurídico carecería de principios firmes y ciertos; la organización del Estado, de sustentación sólida; la acción política, de disciplina, y la gestión administrativa, de verdadero control (Hesse, 1983; Dogliani, 1982).

Lo que parece evidente es que la misma evolución del Estado, el incremento de sus funciones, la estatalización de muchos ámbitos de la actividad social, la superación, en fin, del mito liberal, que postulaba la radical separación entre la sociedad y el Estado, ha venido acompañada de una progresiva constitucionalización de las relaciones políticas. Así, el sistema constitucional, transformándose parcialmente, se ha ido regenerando de alguna manera, para poder así garantizar su propia validez.

Como es bien sabido, la primera regulación liberal era escueta y débilmente normativa, y, en general, se reducía a la estructura y funciones de los principales órganos estatales y a la proclamación de algunos derechos civiles. Las Constituciones de la posguerra, y en mayor medida las más recientes del sur de Europa, han ampliado grandemente los ámbitos y materias regulados constitucionalmente, haciendo considerar conceptos como el de Constitución económica, que expresa el interés constitucional por regular las relaciones económicas de los actores públicos y privados (García Pelayo, 1979).

El constitucionalismo del siglo xx, marcado por los desastres provocados por las dos guerras, ha tendido a instaurar un orden institucional y social diferente del que fue destruido y también diferente del que existiría si realmente las relaciones políticas y sociales se desarrollasen espontáneamente, tal como postulaba la dogmática liberal. La Constitución no podía continuar siendo un simple texto en el que se incorporase, reflejase y garantizase un sistema de relaciones preexistente en la sociedad. Y ello no podía ser ya así porque la Constitución no respondía a los ideales jeffersonianos que la entendían como expresión de los principios del Derecho natural, cuya realización se dejaba al libre operar de las leyes naturales inmanentes en la sociedad. Ni tampoco respondía al ideal rousseauiano, que entendía la Constitución como conjunto de principios de un ordenamiento jurídico global que comprendiera Estado y sociedad civil, y en el que las leyes naturales debían sancionarse jurídicamente e imponerse ante la corrupción de la naturaleza humana.

El constitucionalismo de nuestro siglo, que se presenta como si tratase de crear *ex novo* un orden que comprenda Estado y sociedad, parece un constitucionalismo distinto, pesimista ante la virtualidad de la ley formal y general, incrédulo con respecto al automatismo del equilibrio liberal, y, por tanto, que no acepta un concepto de Constitución que entienda la misma como la

proclamación sintética de principios que reflejan «verdaderamente» las necesidades y las características sociales (Habermas, 1979). El orden jurídico que pretenden instaurar las Constituciones del siglo xx no parte de una realidad que simplemente se ha de recoger jurídicamente, porque parecen conscientes de que sólo podrán existir aquellos derechos y libertades que se conforan a partir del texto constitucional. En ese sentido, las Constituciones de este siglo son exponentes de un proceso de hiperpositivación, ya que se presentan no sólo como autosuficientes, sino incluso como autogarantizadoras. Los textos constitucionales contemporáneos aparecen así como replegados en sí mismos, preocupados por la búsqueda de instrumentos que protejan el modelo del orden normativo que formulan. Prueba de ello serían las normas racionalizadoras del mismo proceso político (la Constitución como *Instrument of Government*), que no quieren dejarse indefinidas (Hesse, 1983).

Asimismo, la introducción de la justicia constitucional, las garantías de rigidez constitucional y sobre todo el reconocimiento de la inmediata validez de las disposiciones relativas a los derechos fundamentales, expresan también una profunda desconfianza en la ley.

Ese proceso no puede simplemente definirse como muestra de un nuevo iusnaturalismo. No tiene nada de natural la forma del Estado social que las Constituciones contemporáneas han consagrado. La forma de Estado social ha sido elegida e impuesta por un conjunto de fuerzas que, en un momento dado, han logrado ejercer su predominio. Ese Estado social existe en virtud de un acto de voluntad, de un acto constituyente, y sólo tiene garantías de permanencia en virtud del mantenimiento de esa voluntad. Las Constituciones de la segunda posguerra y las más recientes de la Europa mediterránea consagran un orden que no se pretende reconstruir, sino fundar *ex novo*, y surgen de una convicción, dramáticamente aprendida, de que ese orden debe protegerse, ya que las experiencias de nuestro siglo no ofrecen base suficiente para pensar que la civilización del hombre sea una de sus más consolidadas tradiciones (Habermas, 1973).

Pero el problema que se nos plantea aquí es averiguar o plantearnos cuál sería la operatividad real de esa normatividad constitucional; cuál sería su real fuerza prescriptiva; hasta qué punto los textos constitucionales podrían servir de norte en esa situación de creciente «irracionalidad» (según los parámetros weberianos) y fragmentación de la actuación pública y de las relaciones sociales que ha provocado la nueva situación económica y social, con los evidentes déficit descriptivos ya mencionados.

En ese sentido se ha planteado repetidamente la relación Constitución-realidad. Se han dado muchas interpretaciones al respecto (véase Gomes Canotilho, 1980, págs. 87 y sigs.), pero podríamos plantear las dos siguientes

como emblemáticas. La primera entiende a la Constitución a partir de su rigidez (que no de su inamovilidad), como inmediatamente eficaz, superando la concepción de la ley como intermediación necesaria entre texto constitucional y realidad. En esa concepción, la inacción del poder, la inactividad del legislador ante problemas acuciantes de la realidad podrá ser superada por la existencia de órganos y sujetos difusos, que podrán recurrir directamente al Tribunal Constitucional o a los mecanismos de la iniciativa popular.

En la otra concepción, la Constitución se entiende como norma de hecho flexible y, por tanto, que «cede» ante la actividad del cuerpo legislador, actividad que, por otra parte, se considera insustituible. En ese sentido, la validez de la Constitución se entiende siempre en entredicho por ser incapaz de controlar efectivamente el poder político. Su grado de validez dependerá de su grado de aceptación por parte de los sujetos políticos.

La actual situación política, económica y social reúne todas las condiciones para convertirse en un auténtico momento de prueba para una Constitución normativa. Es, en ese contexto, cuando la fuerza de la Constitución como garantía formal de las pautas de funcionamiento del sistema y también de garantía de valores como el de la igualdad puede resultar significativa. Y es ahora cuando se está demostrando una creciente «politización» de ese formalmente supremo instrumento garantizador.

Weber ya señalaba que el proceso legitimador del Estado moderno descansa en que la disposición a obedecer al poder constituido depende de una doble creencia o consideración de racionalidad-respecto-al-valor (*Wert-Rationalität*) o, más frecuentemente, de una racionalidad-respecto-al-objetivo (*Zweck-Rationalität*). Sin duda, entre las motivaciones que pueden influir en convertir en legítimo un poder político en un ordenamiento determinado encontraríamos ambas racionalidades weberianas. Ahora bien: si la más basadas en los valores fueron particularmente fuertes e influyentes en las situaciones de posguerra (y a ello hemos aludido al hablar del proceso constitucional de entonces), debido a la idea de «restauración» de valores sustanciales ligados a una «dignidad humana» maltrecha por sistemas políticos que basaban el culto al poder en elementos irracionales, la otra, en cambio, ha avanzado cuando la «fidelidad» a un Estado, que se funda sobre todo en su capacidad de expandir el bienestar, se ha vinculado estrechamente a las expectativas colectivas acerca de la capacidad del poder de satisfacer eficaz y eficientemente las prestaciones sociales necesarias.

Todo ello nos lleva a la consideración de que también la Constitución, enmarcada en esa vía de legitimidad basada en la racionalidad-a-través-del-valor ha sufrido ese mismo desgaste o retroceso legitimante. Agravado ade-

más por su «politización», que la ha convertido en arma arrojadiza entre opciones políticas distintas, hasta el punto de institucionalizar y generalizar ese conflicto a través de los Tribunales Constitucionales (Baldassarre, 1978, págs. 121 y sigs.).

Esos Tribunales Constitucionales, pensados originalmente para resolver conflictos de compatibilidad legislativa formal, han entrado en una dinámica, por la misma lógica de las transformaciones del Estado, de gran intervención en las políticas públicas planteadas, con pocos instrumentos técnicos para ello, pero con una indudable fuerza sobre los actores legislativos, que condicionan sus trabajos a las pautas de interpretación constitucional de esas Altas Cortes, y con sentencias de fuertes repercusiones financieras, lo que provoca una relación de popularidad-impopularidad basada más en la concreta forma de resolver las *issues* que se les plantean que en su condición de guardianes supremos de la Constitución (Carter, 1985; Landfried, 1985; Caldeira, 1986; Sorace-Torricelli, 1984).

Todo ello nos lleva a poner en duda la capacidad prescriptiva de la Constitución, al menos como «remedio» legitimador, de suprema normatividad, en la actual fragmentación y falta de una racionalidad generalmente aceptada. Dogliani planteaba en un excelente trabajo (Dogliani, 1982) la siguiente cuestión: «Son insuficientes las prestaciones sociales porque son escasas, o son insuficientes porque están distribuidas sin un criterio 'legítimo'» (pág. 109).

Si la respuesta viene dada por la primera de las hipótesis, entonces, afirma Dogliani, la relación entre premisa constitucional-realidad constitucional pierde sentido, y el único criterio para evaluar las instituciones será su funcionalidad. Pero, de hecho, ésa es hoy la forma más generalizada de valoración de las funciones públicas. Como dice Offe (1984, pág. 138), hay una única vía de establecer un equilibrio general entre legitimidad, eficacia y eficiencia: que la legitimidad constitucional venga reforzada por la capacidad del sistema de satisfacer las demandas y necesidades sociales.

4. Desde otro ángulo, también han ido surgiendo aportaciones prescriptivas encaminadas a «racionalizar», «mejorar» o simplemente «reformular» la Administración pública con el fin de superar ese *gap* existente entre paradigma descriptivo y realidad. Alejandro Nieto ha calificado esa constante voluntad reformadora de una manera radical: «la reforma burocrática se nos aparece como una Babel ininteligible» (Nieto, 1986, pág. 345). Y conclusiones similares encontraríamos en los análisis realizados en la mayoría de países occidentales (Dente, 1984; Mayntz, 1985; Prats, 1984; Crozier, 1984; La Palombara, 1963).

En efecto, en los años sesenta y setenta se desarrolló un intenso movimiento reformista en el que mezclaban términos como «democratización», «descentralización» o «planificación», como antitéticos a los considerados «defectos» del sistema burocrático: «tecnocracia», «centralismo» o «sectorialismo». Son, como vemos, principios genéricos e incluso equívocos, pero ello demuestra la dificultad de hablar de «reforma de la Administración pública» aplicándolo a un contexto administrativo tan variado y diverso («Desde el Ministerio de Defensa a la Fundación del Valle de los Caídos, pasando por la Generalitat de Catalunya, el Ayuntamiento de Marinaleda, el Insalud o la empresa Presur del INI», citado por Alejandro Nieto, en su conferencia en el Institut Ciències Socials, Barcelona, 23-3-87).

Empecemos por la denominada «democratización» de la Administración pública. Se trataría de adecuar los aparatos administrativos a los principios constitucionales o de hacer más «representativa» la burocracia pública, partiendo del diagnóstico de que la ineficacia de las actuaciones públicas procede de la excesiva «separación» entre los aparatos administrativos y la «sociedad civil». Sería una manera de romper la excesiva «impersonalidad» del poder legal burocrático ideado por Weber. En este sentido, la técnica más utilizada es la de la participación, es decir, la intervención en el proceso de administración burocrática de los intereses tanto individuales como colectivos. Ello contrarrestaría las tendencias tecnocráticas y autoritarias que están presentes en la evolución del Estado contemporáneo, a pesar de los riesgos que ese proceso de «apertura» de la Administración pública puede provocar al facilitar la presión de los grupos con intereses particulares.

Otra vía posible era la de expandir la capacidad operativa de los órganos más directamente representativos, restableciendo el papel «central» del Parlamento en la dirección y control de la actividad general o exigiendo una mayor intervención de las asambleas representativas de menor nivel (regional o local) (véase la abundante literatura sobre la *centralità* del Parlamento en Italia. Por todos, *Quaderni di Democrazia e Diritto. Il Parlamento*, Roma, 1978).

También era posible centrarse en la manera de organizar los aparatos administrativos. El razonamiento era el siguiente: no es posible construir una organización democrática y responsable ante la sociedad (a través de la participación) y ante el sistema político (a través de la «centralidad» de las asambleas representativas) si las estructuras internas mantienen criterios antidemocráticos. Se ponía en cuestión el principio jerárquico, proponiendo grupos de actuación más flexibles, con coordinadores como alternativa más «profesional» al jefe jerárquico.

Es evidente que las posibilidades de participación de los individuos y de

los colectivos en los procesos de toma de decisiones de diverso tipo han aumentado sensiblemente en los últimos años. Sobre todo en el mundo de la enseñanza y en el del trabajo. Algunos avances se han producido también en la manera de trabajar de las asambleas representativas, y la difusión del concepto italiano de *centralità* ha influido en la generalización de mecanismos de *hearings* o de otros instrumentos de impulso parlamentario de la acción política y de gobierno.

A pesar de ello, no parece que se pueda hablar de «democratización de la Administración pública». Hay quien, de hecho, califica esa pretensión de «*contraddizione in termini*» (Dente, 1984, pág. 406). En muchos casos, el problema deriva de componentes estructurales que aparecen muy difíciles de modificar. Pero podemos señalar incluso cómo en los últimos tiempos la tendencia parece ir en sentido opuesto, es decir, en el sentido de reforzar la centralización de las decisiones y las vinculaciones político-burocráticas. Véanse las reformas impulsadas en diversos países en su estructura ministerial (Blondel, 1986), o el caso de España, con el peso decisivo del conglomerado de asesores de la Presidencia, o la reorganización de las funciones de la reunión de subsecretarios, que parecen reforzar la centralización decisional existente (López Garrido, 1985; Bar, 1986). Tampoco deberíamos olvidar el proceso de integración europea y sus repercusiones en este campo. Podemos también señalar como un factor más de dificultad el cambio en el ambiente social producido en los últimos años. La caída de los movimientos sociales de los sesenta y setenta parece incontestable, y ello ha provocado en algunos casos la crisis de los mecanismos participativos. Tampoco es ajeno a ello las desviaciones que en algunos casos se han producido al pasar de la «participación» al «clientelismo», ya que, de hecho, las organizaciones participantes no pretenden representar unos hipotéticos «intereses generales», sino sus intereses específicos. En definitiva, se ha provocado un cierto reflujo de la tendencia a la democratización de la Administración pública, y una recuperación, ahora en positivo, de la «eficiencia», considerada hace años como «fantasma de la tecnocracia».

Muy ligada a la exigencia de la democratización se planteó la necesidad de reforzar la «periferia», descentralizando decisiones, propiciando lo que se vino a calificar como una auténtica «reforma del Estado». En un cierto momento, se afirmó en toda Europa que el mantenimiento de la centralización política implicaba altos costes de eficacia y eficiencia. No se podían mantener políticas centralizadas dada la diversidad de situaciones a las que se había de hacer frente y dada una Administración central de dimensiones excesivas. Las decisiones no se hicieron esperar, afectando tanto al nivel regional como al local. Así, en Italia, Canadá, Bélgica, Gran Bretaña, etc., o

incluso en la «jacobina» Francia, se plantearon en diversos momentos y con diversa fortuna respuestas a esa problemática.

Esta corriente descentralizadora ha provocado intensas polémicas (Porter-Olsen, 1976; Mayntz, 1985) y no menores resistencias. Los partidarios de mantener un cierto grado de centralización aluden a que desde el plano central adquieren más relevancia los intereses generales, y se puede actuar más rápida y unitariamente. Pero, aducen sus contrincantes, la descentralización permite, mucho mejor que cualquier solución central, la adaptación de la actuación administrativa a las condiciones respectivas del lugar o situación, o a las necesidades concretas de sus ciudadanos.

Por todo ello, las relaciones Estado-entes regionales o locales se han caracterizado siempre por el conflicto y la reivindicación. Las resistencias del aparato administrativo central a «perder» competencias, han sido y son evidentes. Lo que comportaba, de alguna manera, la transformación de esa «reforma del Estado» animada por fuertes ideales (democratización, autonomía), en una constante cadena de conflictos, resueltos por la vía jurisdiccional o por la vía de la negociación política.

No tiene nada de extraño ese fenómeno si pensamos que en todo proceso de dislocación, de fractura de poder surgen conflictos y tensiones. Pero lo que sí podemos destacar es la falta de cultura administrativa de la clase política para prevenir tales conflictos o preparar estrategias adecuadas para mitigarlos. Ello ha provocado tentaciones de los de «arriba» de transferir competencias de manera parsimoniosa, de los de «abajo» de recoger todo lo que se da sin pensar en su posterior utilización, o la tendencia evidente de aumentar el poder por parte de los entes intermedios recuperando competencias de los de más abajo (los entes locales), dadas las resistencias congénitas del aparato central a ceder poder.

En definitiva, se ha transformado realmente la situación, pero cambiando muchas de las posiciones de partida. Los ayuntamientos pueden observar preocupados el nacimiento de un neo-centralismo regional, y pueden revalorizar su relación directa con los Ministerios centrales, e incluso buscar relaciones supranacionales. Mientras las regiones pretenden crecer competencialmente por arriba y por abajo, multiplicando la tensión. Es evidente que hoy la «periferia» del Estado tiene más poder que antes, pero existen fenómenos preocupantes de fragmentación del sistema político-administrativo, con el resultado de mayor conflictividad entre intereses contrapuestos, de proliferación de vetos o acusaciones mutuas y, por tanto, de una mayor dificultad para la acción de los poderes públicos. En definitiva, más complejidad a cambio de una posible mayor afinación de las políticas.

También la planificación llegó a ser sinónimo de respuesta general a los males endémicos de la Administración pública. Y ello se debe probablemente a la identificación que se produce normalmente entre planificación y racionalidad. Un proceso planificado sería aquel que realizaría una óptima distribución de recursos, con respecto a los objetivos previamente establecidos. Se trataba, por tanto, de encontrar en la planificación el «método» general de respuesta racionalizadora de la actuación administrativa.

De entrada, planificar implica una capacidad de fijar los objetivos de la acción de los poderes públicos por parte del ente de nivel superior y al mismo tiempo la posibilidad de intervención en el proceso de decisión y de puesta en práctica de los entes administrativos inferiores. Pero, generalmente, la intervención en la definición de objetivos apenas si se produce, y en el mejor de los casos se escucha o se conecta con los demás entes para asegurar su complicidad o colaboración. Pero, a pesar de ello, se usa muy frecuentemente la terminología propia de la planificación o de la programación. Planes energéticos, de obras, de carreteras, programas especiales, etc., se suceden continuamente, sin que la manera de abordar esos problemas o la formulación de los objetivos haya variado sobremanera. En muchos casos se esconde una simple distribución de recursos, un catálogo de necesidades sociales o un elenco de prioridades de intervención.

En el mismo campo, y dentro de la misma racionalidad, pero con una problemática de aplicación distinta, nos encontramos con todos los intentos de presupuestación por programas, o de organización por objetivos, que tan de actualidad están en España a partir del proceso de reforma administrativa iniciado en 1982. El esquema general, que está en la base de esas propuestas de racionalización, es el siguiente: fijación de objetivos, examen de los recursos disponibles, diseño de estrategias para alcanzar los objetivos, selección de alternativas posibles, elección de indicadores de gestión y creación de mecanismos de cuantificación como medida de éxito o de consecución del objetivo. La finalidad implícita de tales técnicas es el de disponer de una visión global e integrada no sólo de lo que se prevé que serán las necesidades a medio plazo, sino también de la capacidad de responder a los mismos por parte de la Administración.

El problema que existe en la aplicación de este tipo de técnica presupuestaria y de gestión en la Administración pública es la gran resistencia de la tradición jurídica y burocrática que impregna la Administración pública contemporánea y a la que ya hemos aludido. El esquema que acostumbra utilizarse es el de ley-competencia-acto-control, en el cual es absolutamente irrelevante el hecho de que se consiga o no finalmente el objetivo buscado. Con ello la reforma que introducía en muchos países la técnica del

PPBS como solución racionalizadora y optimizadora de la actuación administrativa ha conducido a un mero nominalismo, que ha formalmente cambiado el presupuesto clásico o funcional con el simple añadido de la etiqueta de «programa». En muchas Administraciones ello ha llevado a la creación, paradójicamente, de unas oficinas de programación encargadas de la preparación de tales objetivos y transformaciones, pero que debían respetar la tipificación procedimental, los procedimientos de contratación o los controles de legitimidad. En la práctica, ello significa separar totalmente la actividad programadora de la actividad ordinaria, tergiversando los objetivos teóricos y la filosofía de la programación. Y lo mismo podría decirse, en este análisis necesariamente superficial, de la actividad o la iniciativa planificadora en el conjunto de la Administración pública (Wildavsky, 1970, 1984; Schick, 1966).

Resumiendo, podemos decir que los intentos y las iniciativas reformadoras de la Administración pública se han ido sucediendo en estos años. Que en muchos casos esas iniciativas han provocado importantes transformaciones de la realidad que pretendían mejorar. Pero también cabría asegurar que esas mismas iniciativas reformistas han generado problemas nuevos y quizá inconvenientes más graves. Ante esta situación de cierto fracaso o poca «rentabilidad» prescriptiva caben diversas posiciones. La de aquellos que consideran que la Administración pública es irreformable y que sería necesario proceder a su reducción, a la «privatización» de determinados servicios, o a un proceso general de *deregulation*, etc. La experiencia hasta ahora generada por este tipo de posiciones no resulta especialmente satisfactoria, aunque cabe reconocer un notable éxito de difusión en la cultura administrativa de las «preocupaciones» que introducían.

Otra línea de respuesta sería la de centrar la responsabilidad de la falta de resultados satisfactorios de tales políticas reformadoras en la falta de adecuación de otros sectores también precisados de tales impulsos reformistas. No parece que ésa sea una vía que pueda solucionar los entuertos generados por operaciones que no pueden calificarse de pequeñas en el campo de actuación de los poderes públicos.

En realidad cabría afirmar con Hirschman que, «dada la propensión de la imaginación moderna a evocar cambios radicales y su incapacidad para ver las salidas y las etapas intermedias, las consecuencias de la acción de los poderes públicos no corresponde casi nunca a las expectativas... Es la pobreza de nuestra imaginación la que produce visiones de cambio total... Hasta que prevalezcan este tipo de cosas, la insatisfacción con respecto al resultado será una constante en la acción de los poderes públicos» (Hirschman, 1983, pág. 103).

En el fondo, el problema es continuar imaginándose un «modelo» de Administración pública totalmente coherente e integrado, como el objetivo esencial de la acción reformadora.

Las grandes transformaciones del Estado y de su Administración ocurridos en los últimos decenios han modificado radicalmente el objeto a reformar, y han roto definitivamente su unitariedad. No sólo no existe hoy una única Administración pública, sino que las lógicas que presiden la actuación de sus diversos componentes es a menudo diferente e incluso incompatible.

El problema, pues, deriva probablemente de la pretensión de «reformar globalmente» la Administración pública, ya que la diversa y plural cantidad de elementos que enmarcarían una reforma tal actúan con lógicas y con respuestas diferentes a unos mismos estímulos.

Ello obliga a abandonar esquemas de comprensión y descripción global como el ya mencionado paradigma estructural-funcional, y plantearse otro tipo de aproximación a ese campo actualmente decisivo de actuación de los poderes públicos. Conviene asumir una manera más «laica» (Dente, 1983, pág. 365) y probabilística de afrontar la cuestión administrativa, dándose cuenta quizá de que la «solución» no se encontrará tanto en las posibles «buenas ideas», sino en una nueva manera de abordar o acercarse al objeto.

5. Se trataría, por tanto, de encontrar un nuevo punto de partida, un nuevo enfoque capaz de reconstruir el análisis de los productos de la acción estatal y relacionarlos con el cada vez más complejo mundo de acciones e interacciones entre actores sociales e instituciones públicas, al mismo tiempo que permita un control científico de las investigaciones empíricas emprendidas.

Una vía que parece fecunda es la emprendida con las aportaciones de la escuela francesa de los Crozier o Thoenig (con conceptos como el de actuación estratégica, el estudio de las estructuras informales, la aplicación de la metáfora del juego al comportamiento administrativo, etc.), con las aportaciones de especialistas británicos como Hogwood, Gunn, Ham, Hill, Rhodes, Richardson, etc. (con sus análisis teóricos sobre las políticas públicas, los *policy styles*, o sus estudios de gobierno local), alemanes como Scharpf o Mayntz (con sus trabajos sobre relaciones intergubernamentales, *policy networks*, o su consideración de la Administración como macrosistema organizativo), o los primeros trabajos en Italia de la mano de Bruno Dente o Gloria Regonini (trabajos centrados en las esferas local y regional o en las políticas sanitarias), escuelas y líneas de investigación deudoras todas ellas de trabajos pioneros como los de Lasswell, Dror, Wildavsky o Hecló (en

estudios teóricos que ponen las bases del *policy approach*, o en investigaciones empíricas que abren fecundos campos de investigación, como en el caso del famoso *Implementation*).

En ese conjunto de aportaciones destaca una misma preocupación normativa o prescriptiva. Una preocupación por la actuación, o no actuación (Dye, 1975), de los poderes públicos. Una preocupación por los «productos», por los contenidos de esa actuación pública, estudiados desde la óptica propia de la ciencia política, aunque combinada con una visión interdisciplinar producto de la necesidad de enfrentarse a problemas reales, difícilmente abordables desde una única perspectiva. Y una voluntad de «servir» al mejoramiento del conjunto de factores que se enmarcan dentro del análisis de una política pública concreta y determinada (Hogwood-Gunn, 1984, páginas 29-30).

Esbozando de manera muy superficial algunos de los elementos más relevantes de esa aproximación, diríamos que el punto de partida podría centrarse en la definición de *policy*, traducible por el aún más equívoco término de política, de notorio carácter polisémico. Podemos referirnos a política como etiqueta de un campo de actividad (política social, política exterior, etc.). Podemos hacerlo para describir una propuesta general o una perspectiva deseada (la política progresista, el conjunto de propuestas de un partido, etc.). Políticas como medio para alcanzar fines (la política seguida por los sindicatos en tal conflicto). Política como sinónimo de las decisiones del gobierno (centrándose en aquellas decisiones consideradas cruciales, recordemos los estudios sobre la crisis de Suez o la de los misiles cubanos; o examinando de manera más completa no sólo el momento de la «opción», sino su posterior puesta en práctica). Podemos referirnos también a la política del gobierno sobre un tema como sinónimo de la norma o conjunto de normas que existen sobre determinada problemática (la política energética del gobierno estaría contenida en el Plan Energético Nacional aprobado por el Parlamento). Pero también como conjunto de programas o objetivos que tiene el gobierno en tal campo (la política energética en los próximos años estará regida por determinadas pautas). Política también como resultado final, como *output*, como producto (el subsidio de paro como política para paliar el desempleo, la política impositiva como medida redistribuidora, etc.). O incluso política como *outcome*, como impacto real sobre la realidad (la construcción de 300 viviendas en tal población como política social efectiva). Política como modelo teórico aplicable, como explicación causal de la evolución de los hechos (teóricamente si reducimos la inflación aumentará la inversión). Política, en fin, como proceso, como secuencia de hechos y decisiones que implican un cierto avance o modificación de la realidad (la polí-

tica seguida en materia sanitaria en los últimos cinco años ha dado buenos resultados) (Hecló, 1972; Hogwood-Gunn, 1984).

Se ha dado una definición de *policy* (Eulau-Prewitt, 1973, citado por Jones, 1984, pág. 26) como una «decisión formal» caracterizada por una conducta o actuación consistente y repetida por parte de aquellos que la llevan a cabo y por parte de aquellos que resultan afectados por la misma. Pero deberíamos completar esa perspectiva entendiendo que toda política pública es algo más que una decisión. Normalmente implica una serie de decisiones. Decidir que existe un problema. Decidir que se debe intentar resolver. Decidir la mejor manera de proceder. Decidir legislar sobre el tema, etc. Y aunque en la mayoría de ocasiones el proceso no sea tan «racional», toda política pública comportará una serie de decisiones más o menos relacionadas.

Por otro lado, no nos encontramos ante la lógica de «una decisión-un decisor». El proceso de elaboración de toda política pública implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos, e instituciones, decisiones e interacciones influidas sin duda por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas. Por tanto, no deberíamos estudiar sólo intenciones, sino también conductas.

No podemos tampoco encerrarnos en un concepto exclusivamente positivo de las políticas públicas. «Una política puede consistir en no hacer nada» (Hecló, 1972). Este tipo de «no-decisión» resulta extremadamente relevante en la formación de las «agendas» o programas de actuación públicos. Deberíamos también incluir en nuestro análisis los impactos o resultados no esperados, pero originados por la actividad desencadenada por la puesta en práctica de la política. Por otro lado, no debemos engañarnos por el uso del término «políticas públicas». De hecho, nos interesan aquellas políticas en cuya acción desempeñan organismos públicos papeles o roles clave, pero no obligadamente exclusivos.

Se trataría, por tanto, de reconstruir el proceso, es decir, la serie de acciones u operaciones que conducen a la definición de un problema y al intento de resolverlo. Un problema entendido como la insatisfacción relativa a una demanda, una necesidad o una oportunidad de intervención pública (Dunn, 1981; Dente, 1986). Ello implica sin duda que tal definición dependerá de la subjetividad propia del analista, de sus «lentes conceptuales» (Allison, 1971). Pero, en definitiva, ello probablemente acaece en la mayoría de supuestos y aproximaciones investigadoras de las ciencias sociales.

Por tanto, diremos que toda política pública es definida subjetivamente por el observador, comprendiendo normalmente un conjunto de decisiones relacionadas con una variedad de circunstancias, personas, grupos y organizaciones. El proceso de formulación y puesta en práctica de esa política se

desarrolla en un cierto período de tiempo, y puede comportar la existencia de diversos subprocesos.

Los objetivos de la política pública acostumbran estar definidos desde sus primeros pasos, aunque su posterior desarrollo puede ir modificando esos mismos objetivos originales. Los resultados finales deberán ser contrapuestos a las primeras intenciones, considerando también las posibles inactividades producidas. No pueden marginarse tampoco del análisis las disposiciones o conductas de los formuladores e implementadores de la misma.

A partir de esos supuestos podríamos decir que el esquema de análisis contendría los siguientes pasos: percepción y definición del problema; intereses afectados; grado de organización; acceso a los canales representativos; consecución del estatuto propio de «tema» a incluir en el programa o agenda de actuación de los poderes públicos; formulación de una solución, o de una acción de respuesta; establecimiento de objetivos y prioridades; soportes políticos, presupuestarios y administrativos de la solución propuesta; implementación o puesta en práctica de esa política; evaluación y control de los efectos producidos; mantenimiento, revisión o terminación de esa política (Hogwood-Gunn, 1984; Thoenig, 1985; Ham-Hill, 1984; Jones, 1984).

Partimos, pues, del *network* de actores que se crean alrededor del problema y de la funcionalidad o disfuncionalidad de las diversas acciones emprendidas por los mismos en relación con los objetivos que persiguen. A partir de ahí podemos llegar a unas ciertas conclusiones sobre la influencia de esas interacciones en los resultados obtenidos, relacionándolos con los previstos o prescritos por parte de los mecanismos de decisión legitimados, vía representación política.

Es en este punto donde el giro con respecto a la tradición estructural-funcional es importante. Ya no se parte de la hipótesis de que la Administración, en su conjunto de organismos, es la estructura encargada de poner en práctica las leyes o normas emanadas de los órganos legitimados para ello. Sino que se trata de entender que actores (políticos, burócratas, actores privados) han intervenido en la formulación y actuación de la política concreta planteada, que distintas racionalidades de acción y de intereses utilizaban, y contrastar los resultados con los objetivos finalmente alcanzados.

Las consecuencias y ventajas de este giro son importantes. Es posible *llegar al problema planteado desde una perspectiva interdisciplinar*. Se concede una necesaria centralidad a los actores de todo tipo implicados. Y se abre un enorme campo de aportaciones prescriptivas y empíricas.

Como afirma Blondel, en el clima más «realista» de los ochenta, los politólogos han comenzado a darse cuenta de la «falta de hechos» en sus análisis. Se detecta una cierta saturación de la «modelística» imperante años

atrás. «La combinación de los análisis empíricos y normativos está en la base de la disciplina de Ciencia Política.» Y en ese sentido los estudios de *policies* no pretenden sólo «mejorar» los procesos de toma de decisiones y de puesta en práctica de las políticas, sino que están también preocupados por los objetivos que se pretenden alcanzar. Y ello los vincula con los estudios de teoría política en el sentido normativo convencional. «La investigación orientada en torno a las políticas públicas es una necesidad, no sólo para detectar las ineficiencias de la actuación pública y reducir las en el futuro, sino para conseguir una mejor inyección de principios normativos en el desarrollo diario de tales políticas» (Blondel, 1981, págs. 195-207).

Como diría el profesor Murillo: «Se da por supuesto un abismo infranqueable entre teoría y práctica, entre pensamiento y acción, que, a mi modo de ver, es el error gravísimo que lastra la ciencia política» (Murillo, 1954). Y ello es, además, importante porque, encerrar a la ciencia política en un marco meramente cognoscitivo, deja el campo prescripto y de asesoramiento abierto a disciplinas como el derecho o la economía, más capaces de controlar sus propias variables, pero cuyas limitaciones para dar cumplida cuenta de la complejidad del Estado contemporáneo son claras.

Ahora bien: afirmar las ventajas del *approach* de políticas públicas no puede, obviamente, hacer pensar en la resolución de todos los problemas. Pasquino recoge en su reciente manual dos posibles riesgos de este tipo de estudios. Por un lado, el de una posible interpretación reductiva de la política como un conjunto de interacciones entre individuos, expertos, grupos y asociaciones, concediendo escasa atención a los aspectos estructurales y a las motivaciones ideológicas. No creemos que esa crítica tenga fundamentos serios, sobre todo si repasamos los trabajos que en este campo se han «producido» en Europa.

Más fundamentada nos parece la segunda de las acotaciones críticas sugeridas por el politólogo italiano, al mencionar el riesgo de los *policy studies* de estar excesivamente dominados por lo contingente y no saber producir generalizaciones aplicables en otros contextos, o ambientes, con el consiguiente peligro de falta de teorización (Pasquino, 1986, pág. 25). Como se ha reconocido por parte de los cultivadores de este tipo de estudios (Dente, 1986, pág. 17; Thoenig, 1985, págs. XVI-XVII), ésta es una dificultad importante. Se considera que ello puede derivar de la falta suficiente de estudios empíricos, o de la misma particularidad derivada de la «selección» por parte del investigador de la *policy* a estudiar. Pero ello es una consecuencia, asimismo, de la atomización, heterogeneidad y complejidad crecientes del Estado contemporáneo y sus múltiples actividades. Si como ya hemos mencionado resulta extremadamente difícil hablar de Administración pública de

una manera unitaria en cualquier país de Europa, con sus millones de funcionarios, mucho más complejo será referirnos a políticas públicas que implican y afectan a actores e intereses de características y racionalidades muy diversas. «Deberemos hablar de verdades parciales, localizadas: tal autoridad pública, tal medida concreta, tal población afectada. Si la disolución del Estado unitario y autónomo es una realidad contemporánea, ciertamente debe constituir una hipótesis de partida para el observador» (Thoenig, 1985, pág. xvii).

Ha habido intentos para introducir ese tipo de *approach* en trabajos más generales y comprensivos. Así, los trabajos de Richardson sobre los *policy styles* (Richardson, 1982) en una perspectiva comparada, o los trabajos de Rhodes (Rhodes, 1986) para aplicar ese tipo de enfoque al análisis global del gobierno local en el Reino Unido. Pero nos falta, en conjunto, avanzar más en esa línea para demostrar su posible eficacia, que parece suficientemente contrastada, en cambio, en los estudios más particularizados.

Sea como fuere, sin duda sería importante que este tipo de análisis se introdujera en nuestro país. Tanto desde la perspectiva descriptiva como prescriptiva. Son ya diez años de democracia, lo que, sin duda, es mucho dados nuestros parámetros históricos, pero han sido aún pocos si los examinamos desde la perspectiva del avance en nuestra disciplina. Los componentes jurídicos han sido y son muy importantes, y lógicamente han tenido y tienen gran influencia en el análisis de un Estado que aún está en una etapa de desarrollo constitucional. Han proliferado los estudios sobre los aspectos formales y «fundacionales» de nuestro Estado de Derecho, y son aún muy escasos los estudios más específicamente politológicos. En este sentido, la tarea, como decíamos anteriormente, es enorme, y puede ser útil que ya desde ahora sepamos recoger aquellas propuestas metodológicas e investigadoras que parecen demostrarse fructíferas en otros contextos. Se ha afirmado recientemente (Beltrán, 1987) que no hay en España ni en otros países continentales una práctica científica o académica del *policy analysis*. La afirmación puede ser cierta en el caso de nuestro país, pero resulta aventurada para el resto de países continentales, como puede fácilmente comprobarse por las referencias de este mismo texto o repasando los temarios de las últimas reuniones del European Consortium of Political Research. Pero, al margen de todo ello, es evidente que empezar a estudiar cosas como el Plan Energético, los sucesivos intentos de reforma de la Administración, la política de reconversión industrial o las medidas de protección del medio ambiente, por poner algunos ejemplos, podría contribuir a diseñar un esbozo realista de la articulación de poderes en nuestra sociedad. Podría contribuir a enriquecer maneras tradicionales de examinar el sistema de gobierno y descubrir,

probablemente, actores muy relevantes y poco conocidos en el proceso de decisión político de nuestro país.

Pero también en el terreno prescriptivo las aportaciones podrían ser útiles. Hoy existe una auténtica fiebre en el seno de las Administraciones públicas, del nivel que sea, para hacer más eficaz y eficiente su gestión. Se habla de capacitación gerencial, de *manager* público, de la introducción de técnicas de auditoría contable y de gestión en la actuación administrativa. Se intenta aplicar programación por objetivos, etc. Pero el único campo en el que aparecen recursos humanos y técnicos para asesorar y contribuir a ese esfuerzo de mejora reside en el sector privado de las escuelas de negocios y en las compañías dedicadas al *consulting*. Ahora bien: como resulta notorio, la realidad de la Administración pública, su tradición, su organización burocrático-legal, sus dependencias políticas, o la falta de indicadores fiables de gestión comparables a los de la cuenta de resultados en el sector privado, hacen muy difícil, por no decir imposible, la aplicación generalizada de técnicas procedentes del *management* privado al mundo de la Administración pública. Desde el campo de la Ciencia Política no podemos renunciar a ese tipo de problemática, y en ese sentido el *approach* de las políticas públicas resulta altamente operativo, al enfrentarse con toda la complejidad de actores, institucionales o no, y sus respectivos intereses y vinculaciones, entendiendo además las lógicas y racionalidades propias del sector público. La fuerza de este tipo de aproximación en los Estados Unidos y su claro proceso de consolidación en Europa pueden ser un camino a seguir.

*No debemos dejar de explorar
Y al final de nuestra exploración
Llegaremos al mismo sitio donde empezamos
Y entonces conoceremos el sitio por vez primera.*

THOMAS S. ELIOT

REFERENCIAS

- ALLISON, G. T. (1971): *Essence of Decision*, Little Brown, Boston.
- BALDASSARRE, A. (1982): «Lo Stato Sociale: Una formula in evoluzione», en *Critica dello Stato Sociale*, edición a cargo de A. Baldassarre y A. A. Cervati, Laterza, Bari.
- BALDASSARRE, A. (1978), en OCCHIOCUPO (ed.): *La Corte Costituzionale tra norme giuridica e realtà sociale*, Il Mulino, Bolonia.
- BAR CENDON, A. (1986): *Paper* presentado en el *Workshop* de BLONDEL (1986), sobre la organización y funcionamiento del Gobierno español.

- BELTRÁN, M. (1987): «El 'Policy Analysis' como instrumento de valoración de la acción pública», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 56, abril-junio, págs. 65-75.
- BLONDEL, J. (1986): *Workshop Western European cabinets and Governments: Structure, Behaviour Patterns and Decision Making*, Joint Sessions ECPR, Gotheborg, abril 2-6.
- BLONDEL, J. (1981): *The Discipline of Politics*, Butterworths, Londres.
- BOBBIO, N. (1984): *Il futuro della Democrazia*, Einaudi, Turín.
- CALDEIRA, G. A. (1986): «Neither the Purse nor the Sword: Dynamics of Public Confidence in the Supreme Court», en *American Political Science Review*, vol. 80, número 4, págs. 1209-1226.
- CARTER, L. H. (1985): *Contemporary Constitutional Lawmaking*, Pergamon, Nueva York.
- CASSESE, S. (1983): *Il Sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bolonia.
- CROZIER, M. (1984): *No se cambia la sociedad por decreto*, INAP, Alcalá de Henares.
- CHARLES O. JONES (1984): *An Introduction to the Study of Public Policy*, 3.ª ed., Brooks/Cole Publishing, Monterrey.
- DENTE, B. (1986): «Introduzione alla edizione italiana» del libro de C. HAM y M. HILL: *Introduzione all'analisi delle Politiche Pubbliche*, Il Mulino, Bolonia, págs. 9 a 23.
- DENTE, B. (1985): *Governare la Frammentazione*, Il Mulino, Bolonia.
- DENTE, B. (1984): «Il riformismo nell'amministrazione centrale e locale: quale modello?», en *Politica del Diritto*, núm. 3, págs. 397-426.
- DENTE, B. (1983): «La riforma della pubblica amministrazione: quali risposte? e a quali problemi?», en *Il Mulino*, núm. 3, págs. 343-369.
- DOGLIANI, M. (1982): *Le interpretazioni della Costituzione*, Franco Angeli, Milán.
- DYE, T. R. (1975): *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- EULAU, H., y PREWITT, K. (1973): *Labyrinths of Democracy*, Bobbs-Merrill, Indianápolis.
- GARCÍA COTARELO, R. (1986): *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- GARCÍA PELAYO, M. (1979): «Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución de 1978*, Univ. de Zaragoza.
- GOMES CANOTILHO, J. J. (1980): *Direito Constitucional*, Univ. de Coimbra.
- HABERMAS, J. (1979): *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*, Il Mulino, Bolonia.
- HABERMAS, J. (1973): *Prassi Politica e teoria critica della società*, Il Mulino, Bolonia.
- HAM, C., y HILL, M. (1984): *The policy process in the Modern Capitalist State*, Wheatsheaf Books, Brighton.
- HECLO, H. (1972): «Policy Analysis», en *British Journal of Political Science*, núm. 2, págs. 83-108.
- HESSE, K. (1983): *Escritos de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- HIRSCH, F. (1976): *Social Limits to Growth*, Harvard Univ. Press, Cambridge (Mass.).
- HIRSCHMAN, A. O. (1983): *Shifting Involvements. Private interest and Public action*, Princeton Univ. Press, Princeton.
- HOGWOOD, B. W., y GUNN, L. A. (1984): *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, Oxford.
- LA PALOMBARA, J. (ed.) (1963): *Bureaucracy and Political Development*, Princeton Univ. Press, Princeton.
- LANDFRIED, C. (1985): «The impact of the German Federal Constitutional Court on Politics and Policy output», en *Government and Opposition*, págs. 522-541.

- LÓPEZ GARRIDO, D. (1985): «Gobierno y Parlamento: dos modelos de relaciones internas (UCD y PSOE)», en *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, págs. 231-244.
- LOWI, T. A. (1969): *The end of liberalism*, Norton, Nueva York.
- LUHMANN, N. (1983): *Teoria Política nello Stato del Benessere*, Franco Angeli, Milán.
- LUHMANN, N. (1975): *Potere e Complessità sociale*, Il Saggiatore, Milán.
- MAYNTZ, R. (1985): *Sociología de la Administración pública*, Alianza, Madrid.
- MORODO, R., y PASTOR, M. (1975): *Lecturas de Ciencia Política*, Tucur, Madrid.
- MORTARA, V. (1982): *Introduzione alla Pubblica Amministrazione Italiana*, Franco Angeli, Milán.
- MURILLO, F. (1954): «La crisis del problema teoría-práctica en la Ciencia Política», en *Anuario de Filosofía del Derecho*, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, págs. 101-132.
- NIETO, A. (1986): *Estudios históricos sobre Administración y Derecho administrativo*, INAP, Alcalá de Henares.
- OFFE, C. (1984): *Contradictions of the Welfare State*, Hutchinson, Londres.
- OLSON, M. (1965): *The logic of collective action*, Harvard Univ. Press, Cambridge (Mass.).
- PANEBIANCO, A. (1986): «Burocrazie Pubbliche», en *Manuale di Scienza Politica* de PASQUINO (1986), págs. 383-429.
- PASQUINO, G. (edit.) (1986): *Manuale di Scienza Politica*, Il Mulino, Bologna.
- PASQUINO, G. (edit.) (1985): *Il Sistema Politico Italiano*, Laterza, Bari.
- PORTER, D. O., y OLSEN, E. A. (1976): «Some critical Issues in Government centralization and Decentralisation», en *Public Administration Review*, núm. 1, págs. 72-84.
- PRATS, J. (1984): «Introducción Crozier para españoles y latinoamericanos», en M. CROZIER: *No se cambia la sociedad por decreto*, INAP, Alcalá de Henares.
- QUADERNI DI DEMOCRAZIA E DIRITTO (1978): *Il Parlamento*, Riuniti, Roma.
- RICHARDSON, J. J. (ed.) (1982): *Policy Styles in Western Europe*, Allen and Unwin, Londres.
- RHODES, R. A. W. (1986): *The National World of Local Government*, Allen and Unwin, Londres.
- ROSE, R. (1976): «On the Priorities of Government», en *European Journal of Political Research*, núm. 4, págs. 247-289.
- RUFFOLO, G. (1986): *La Qualità Sociale*, Laterza, Bari.
- SCHICK, A. (1966): «The Road to PPB: The stages of Budget Reform», en *Public Administration Review*, págs. 47-67.
- SORACE, D., y TORRICELLI, A. (1984): «La tutela degli interessi tra Corte Costituzionale e Parlamento: le sentenze della Corte che comportano nuove o maggiori spese», en M. CAMELLI: *Le Istituzioni nella recessione*, Il Mulino, Bologna, págs. 349-368.
- THOENIG, J. C. (1985): «L'analyse des politiques publiques», en *Traité du Science Politique*, de GRAWITZ-LECA (1985), PUF, París.
- WEBER, M. (1944): *Economía y Sociedad*, FCE, México.
- WILDAVSKY, A. (1970): «Rescuing Policy Analysis from PPBS», en *Public Administration Review*, núm. 2, págs. 189-202.
- WILDAVSKY, A. (1984): *The Politics of Budgetary Process*, 4.ª ed., Little and Brown, Boston.