
La implementació i gestió de problemes públics

PID_00251000

Juan Carlos del Río

Temps mínim de dedicació recomanat: 3 hores



Índex

Introducció.....	5
Objectius.....	6
1. Definició d'implementació.....	7
2. Evolució dels estudis d'implementació.....	8
3. Característiques de la implementació i gestió dels problemes públics.....	12
4. Enfocament descendent.....	19
4.1. Crítiques al model de dalt a baix (<i>top-down</i>)	21
5. Enfocament de baix a dalt.....	28
Resum.....	33
Exercicis d'autoavaluació.....	35
Solucionari.....	37
Bibliografia.....	38

Introducció

El mòdul es configura com una guia per a la comprensió de la posada en pràctica de les decisions i la seva concreció en accions posteriors. Després de la definició del concepte s'adverteix com al llarg del temps ha anat variant la consideració i la importància dels estudis de la implementació.

A continuació, es descriuen les característiques i el caràcter complex de la implementació a causa de les múltiples relacions d'influència o *network* que intervien en el seu desenvolupament.

Finalment, es descriuen els diferents enfocaments que poden aparèixer en el procés d'implementació i es fa un repàs tant dels diferents pensaments teòrics en què es basen com de les crítiques que es fan a cadascuna d'aquestes perspectives.

Per a obtenir un coneixement més profund, s'aporten nombroses reflexions que diferents autors han fet sobre el tema.

Objectius

Després de l'estudi del mòdul l'alumne ha de ser capaç de:

- 1.** Comprendre el significat de la implementació.
- 2.** Entendre la complexitat del concepte.
- 3.** Situar la implementació en el context del desenvolupament d'una política pública.
- 4.** Reconèixer les característiques del procés d'implementació.
- 5.** Distingir les diferències dels diferents enfocaments teòrics.
- 6.** Identificar l'enfocament teòric seguit en el desenvolupament de la implementació d'una política pública.

1. Definició d'implementació

Una primera definició d'implementació seria la que fan Pressman i Wildavsky (1973), que la defineixen com el procés d'interacció entre l'establiment d'objectius i les accions dutes a terme per aconseguir-los. Podem dir que implementació és la fase durant la qual les polítiques públiques són executades o posades en pràctica.

En aquesta línia, Baptiste (2013) defineix la implementació com el procés que consisteix a posar en pràctica les decisions polítiques. És a dir, consistiria en el moment en què les idees es plasmessin en fets reals.

No obstant això, algunes decisions polítiques no es tradueixen en res perquè no s'acaben realitzant. És com si la política es detingués en la decisió. En aquest cas no ens trobem davant d'execucions fracassades a causa de problemes i disfuncions que s'acumulen en el procés d'execució, sinó que són no-execucions. Estem davant d'una política simbòlica que no consisteix a no fer una cosa sinó en un fet positiu, una intenció o mandat en què l'important és que la decisió s'hagi pres. Un exemple podria ser una declaració institucional amb motiu de la celebració d'un dia internacional concret en què no es produeix una acció concreta sinó un acte carregat de simbolisme.

Un altre autor, J. Subirats (2008), assenyala que la implementació és el conjunt de processos que després de la fase de programació tendeixen a la realització concreta dels objectius d'una política pública. Un conjunt d'accions que inclou la producció de tot tipus d'activitats específiques (sobretot actes administratius) i també tots els processos relatius a la planificació i que són obligatoris per a fer aquestes activitats d'execució. És a dir, plans d'acció que estableixen prioritats en el temps, en l'espai i entre els grups socials per a l'execució de l'acord d'actuació.

Per a Subirats, la implementació consisteix en el conjunt de decisions i accions fetes per actors públics, paraestats i privats que formen part d'un acord d'actuació politicoadministratiu que regula les regles institucionals concretes en la política en qüestió.

Unes accions i decisions que estan fetes amb la pretensió de crear, condicionar o controlar la creació d'una xarxa d'acció pública que vertebrí:

- els contactes entre l'administració competent, altres serveis administratius implicats, els grups objectiu, els beneficiaris últims i els grups tercers;
- la noció d'una estratègia d'implementació amb la forma de plans d'acció que considerin les anàlisis actualitzades del problema polític que s'ha de solucionar;
- les decisions i accions específiques dirigides als grups objectiu.

2. Evolució dels estudis d'implementació

L'estudi de la posada en pràctica o implementació de les polítiques públiques és recent. Abans els especialistes en l'estudi de les polítiques públiques dedicaven els seus esforços a la formulació de les polítiques i deixaven els detalls pràctics als administradors. L'important era la formulació de les polítiques públiques, no el seu desenvolupament.

Origen dels estudis d'implementació

L'interès pels estudis de la implementació apareix els anys seixanta als Estats Units en comprovar que les polítiques reformistes de la Great Society New Frontier inspirades per l'Administració de Johnson i Kennedy no havien aconseguit els resultats desitjats en àmbits com la salut, l'educació, l'erradicació de la pobresa o la desocupació, malgrat la gran quantitat de recursos de què es va disposar.

El fet que gran part de les polítiques públiques no haguessin passat de simples pretensions o que els resultats no haguessin estat els previstos va afavorir el desenvolupament de l'estudi del procés d'execució de les polítiques públiques o implementació. Així doncs, és a partir de la dècada de 1960 quan comença un creixent interès pel que podria anomenar-se la fase de «postdecisió» de les polítiques públiques.

Fins als anys setanta, l'anàlisi de les polítiques públiques estava centrada bàsicament en la presa de decisions i no serà fins passats els anys setanta que l'anàlisi de la implementació comença a ser objecte d'estudi autònom. Fins aquesta data no es considerava la implementació com un problema important, perquè el pensament majoritari era el de l'institucionalisme clàssic que observava la política i l'Administració com dues entitats nítidament separades i connectades per una relació jeràrquica perfectament fluïda. En aquesta relació l'Administració desenvolupava el que la política li ordenava.

D. van Meter i C. van Horn (1975) van assenyalar que el problema de la implementació consistia en el fet que es veia com una sèrie de decisions i interaccions mundanes que no mereixien l'atenció dels acadèmics, atès que aquests buscaven el costat intel·lectual de la política pública. Aquesta manca de consideració cap al paper de la implementació era degut al fet que es considerava que aquesta era simplement enganyosa, per la qual cosa no valia la pena dedicar-hi cap dels grans temes. Durant els anys setanta aquest era el pensament majoritari respecte de l'anàlisi de les polítiques públiques.

Tradicionalment s'ha separat les polítiques públiques de l'Administració de manera que l'Administració començava on acabaven les polítiques públiques. Així, la implementació consistia en la fase del cicle de les polítiques públiques en què acabava la política i començava l'Administració. Com que es pensa-

va que l'Administració moderna era i havia de ser una organització racional basada en regles fixes i impersonals, era normal que l'activitat administrativa captés l'atenció dels investigadors.

La tasca de l'administrador consistia a posar en pràctica les polítiques públiques dissenyades pels decisors, i el paper del proveïdor de serveis era executar les polítiques públiques administrades pel buròcrata. Així, era normal que no es produïssin interferències entre la presentació d'una política pública i el seu desenvolupament. Per aquest motiu, la implementació no requeria cap tipus d'estudi politològic sinó que era una baula perduda entre la política i l'Administració.

La relació i interacció entre els polítics, els administradors i els proveïdors de serveis ha estat, fins fa poc, una qüestió oblidada per l'anàlisi i la recerca dels especialistes en polítiques públiques.

Els analistes de les polítiques públiques van tendir, fins a les dècades de 1970 i 1980, a evitar l'impacte de la burocràcia i dels proveïdors de serveis en l'efectivitat de les polítiques públiques. Aquesta falta de consideració cap a la influència dels uns i els altres sobre les polítiques públiques era deguda al fet que per a ells només era important el paper dels decisors. En aquest context cada política pública era jutjada segons els decisors.

Alhora, la tradició de l'Administració pública anglo-nord-americana emfatitzava en gran manera les diferències entre les funcions de l'administrador i el polític. No obstant això, aquestes distincions entre el paper de l'administrador i del polític no eren exactes en la pràctica i tenien poca relació en una realitat política en què resultava que els buròcrates no eren simples servidors públics neutrals sinó persones amb idees, valors, creences i interessos, que empraven per a influir en la política pública.

La separació entre les polítiques públiques com a política i l'Administració com a implementació, bàsiques en la noció anglo-nord-americana de l'Administració pública, era menys clara en altres sistemes polítics de l'Europa continental en què el buròcrata tradicionalment s'havia caracteritzat per exercir un paper més actiu pel que fa a les polítiques públiques.

Aquesta visió de l'Administració separada de les polítiques públiques va començar a qüestionar-se a partir dels anys setanta amb la publicació d'estudis sobre les disfuncions burocràtiques de l'Administració moderna.

Exemple

Un d'aquests estudis que va qüestionar l'Administració separada de les polítiques públiques va ser el de Pressman i Wildavsky de 1973, titulat «The Implementation». Un treball sobre ajudes federals a la població d'Oakland per a millorar les condicions dels sectors socials més desfavorits. Aquests autors van posar de manifest una sèrie d'errors que apareixien en un programa governamental entre el moment en què era elaborat pels polítics i el moment en què l'Administració començava a aplicar-lo. A partir d'aquest treball es

van dur a terme altres estudis sobre les diferents propietats de la implementació i els factors que la poden determinar.

En la dècada de 1970 es va fer evident que moltes polítiques públiques i programes no havien resultat tan efectius com els seus defensors esperaven. Els plans més ben dissenyats havien fracassat massa sovint i, en lloc del discurs «problema/solució», analistes i actors van començar a preocupar-se pel que havia fallat i a preguntar-se el perquè i el com d'aquest fracàs. Ara els estudiosos de les polítiques públiques començaven a traslladar la seva atenció als béns interns (béns de qualsevol classe emprats per a la producció d'altres béns), els resultats i els impactes.

El resultat és que es crea un nou estil d'observar les polítiques públiques. Un canvi influenciat per les creixents complicacions econòmiques motivades per la crisi, per l'augment de les dificultats a l'hora de definir correctament una estructura administrativa, per l'existència d'uns procediments d'intervenció pública cada vegada més complexos i pel gran malestar amb motiu de la important distància que es produïa entre els objectius previstos per la direcció política i els resultats aconseguits pels serveis públics. En aquest moment ja no solament es tractava de superar els obstacles que dificulten l'obtenció de determinats resultats sinó de maximitzar l'eficiència dels serveis públics. És a dir, d'obtenir els màxims resultats amb els mínims recursos possibles.

Al principi, aquesta inquietud per l'aspecte final de la implementació i els resultats del procés de les polítiques públiques va estar dirigida per intents de dissenyar un conjunt racional de seqüències que formessin part d'una implementació reeixida. Per a això, l'enfocament per etapes de les polítiques públiques es va traduir en una anàlisi més detallada de les etapes de tancament del cicle de la presa de decisions. D'aquesta manera, es va passar de posar l'èmfasi en l'estudi de les etapes de les polítiques públiques a posar-lo en les etapes finals de les polítiques públiques.

Però aquest model, anomenat descendent o de dalt a baix (*top-down*), no va trigar a ser criticat pels estudiosos que opinaven que els problemes de la implementació eren un fenomen molt més complex del que establia aquest marc jeràrquic. El resultat va ser que en les dècades de 1970 i 1980 l'estudi de la implementació es va ampliar i es van presentar diverses alternatives a la perspectiva descendent.

A la fi dels anys vuitanta va acabar l'etapa daurada dels estudis sobre implementació. La crisi de l'estat del benestar i la reducció de la inversió en polítiques públiques van reorientar l'atenció dels investigadors cap a nous objectes d'anàlisi com el rendiment de l'Administració, la qualitat dels serveis públics o els efectes de les privatitzacions.

En aquest sentit, les limitacions econòmiques durant els anys vuitanta van fer que els governs desenvolupessin polítiques per a controlar la despesa, el creixement i la influència de la burocràcia. El resultat va ser que va augmentar la necessitat de dotar-se de tècniques capaces d'afavorir el desenvolupament d'un major control sobre la crisi fiscal de l'Estat modern.

Aquest èmfasi en l'aspecte de la implementació i els resultats de les polítiques públiques va fer que el llenguatge econòmic i empresarial substituís el del professionalisme, l'Administració i l'interès públic. A causa d'això, es va produir una tendència cap a noves formes de gestió i privatització del sector públic.

A partir d'aleshores, el marc de les polítiques públiques ha estat configurat pel continu i creixent interès pels aspectes següents:

- l'anàlisi de cost-efectivitat,
- el subministrament de polítiques i serveis,
- la millora de l'administració de recursos humans,
- un millor procés de recollida, anàlisi i ús de la informació per a dur a terme un millor seguiment del procés amb la finalitat d'aconseguir els objectius establerts, i
- l'avaluació.

D'aquesta manera, l'anàlisi de la implementació i els resultats de les polítiques públiques comporta una consideració cada vegada més notable de les tècniques o modes de control gerencial implantades en el sector privat i traslladades al sector públic.

3. Característiques de la implementació i gestió dels problemes públics

De la definició d'implementació es dedueix la fascinació per conèixer el procés que segueix la formulació i adopció inicial d'una determinada política pública.

No obstant això, la posada en pràctica d'una política pública no és una qüestió senzilla d'analitzar. La implementació és un procés fàcil de descriure però molt complex en la realitat, en què poques vegades un programa polític s'acaba executant segons el pla previst pels decisors.

El motiu d'aquest desacord entre el que es dissenya i el que es fa és degut a la naturalesa específica dels esdeveniments que s'observen. En primer lloc, resulta que el procés d'execució engloba una gran varietat d'activitats repartides en un període de temps relativament llarg en què és complicat diferenciar el principi i el final i que són posades en pràctica per un cert nombre d'actors o organitzacions, per a qui l'execució no és l'única feina. En segon lloc, l'executor a qui s'encarrega formalment una política pública no actua mai sol sinó en cooperació o amb altres actors socials, individus, grups o institucions. En tercer lloc, els afectats o grups objectiu no solen ser passius, sinó que directament o mitjançant els seus representants es relacionen amb els executors i amb els formuladors quan les normes han d'aplicar-se i fins i tot, al principi, quan s'estableixen les disposicions que cal seguir. Finalment, l'execució canvia depenent de la combinació de tres factors importants, que són les particularitats del programa, la conducta dels executors reconeguts i les reaccions dels grups objectiu.

D'aquesta manera, podem observar el caràcter complex de la implementació i la dificultat del seu estudi.

Pressman i Wildavsky van posar el focus d'atenció en la complexitat de l'acció conjunta al llarg del desenvolupament d'una política pública. Per a això van assenyalar la gran quantitat d'òrgans de l'Administració, nivells de govern i grups afectats que estaven inclosos en tot procés de posada en pràctica d'un programa i sense l'acceptació o col·laboració activa dels quals no podien assolir-se els objectius previstos. En el seu estudi sobre les ajudes federals a la població d'Oakland van observar com era de necessari arribar a no menys de setanta acords si es volia aconseguir bons resultats. Per a ells, com més gran és el nombre d'actors intervinents, menys possibilitat hi ha d'aconseguir aquests bons resultats.

De la mateixa manera, E. Bardach (1977) en la seva obra «The Implementation Game» tracta la posada en pràctica d'una nova legislació relativa a la deshospitalització de malalts mentals a Califòrnia. En aquest treball ressalta l'absència de control del procés de la posada en pràctica per part dels que prenen les decisions.

Bardach descriu el procés de posada en pràctica d'un projecte com un procés de reunió o assemblatge dels diferents elements necessaris per a aconseguir un cert resultat programàtic. Uns elements que al seu torn donen lloc a un determinat nombre de jocs entre si. Com veiem, Bardach reconeix l'existència de múltiples elements que influeixen en el resultat.

Per a Bardach, en aquest joc que s'estableix en el procés de desenvolupament d'un programa, un empresari polític ha de tenir en compte tres qüestions clau: la rellevància de la mediació i la persuasió en el procés de posada en pràctica, la necessitat de comptar amb el suport del conjunt de decisors que tenen la legitimitat política (aquí reconeix l'existència no d'un sinó de diversos decisors) i l'exigència d'adoptar les precaucions necessàries en el moment d'elaborar el programa.

Dels treballs de Pressman, Wildavsky i Bardach en tornarem a parlar quan tractem els diferents enfocaments o models de la implementació.

Com podem veure, tant en el procés d'elaboració d'una política pública com en la seva implementació es produeix negociació i compromís entre grups afectats i es manté una continuïtat formulació-implementació-redefinició.

Aquesta idea d'entramat, de xarxa (*network*) o de comunitat que influeix en una política determinada i és influïda per aquesta és contradictòria amb una tradició administrativa més procliu a unificar sota grans organitzacions uniformes i jeràrquiques totes les funcions públiques. En la realitat no existeix un sol actor o un sol objectiu.

Així, l'esquema de decisió política-execució tècnica-efectes es trenca quan es reconeix la influència que desenvolupen els actors, grups i institucions que intervenen en el procés d'implementació i que en condicionen el resultat. El resultat és que no hi ha una evident separació entre formuladors d'una política, òrgans i actors que han d'implantar-la i persones o grups representatius dels interessos socials afectats.

També resulta que aquesta suposada relació lineal entre decisió política-execució tècnica-efectes igualment es trenca davant de l'existència de diferents nivells de govern en què es produeixen relacions intergovernamentals i en què

resulta imprescindible la col·laboració interinstitucional. D'aquesta manera, podem dir que la idea de xarxa trenca l'enfocament de dalt a baix (*top-down*) assenyalat anteriorment i en el qual aprofundirem més endavant.

En el procés d'implementació hi ha diferents nivells governamentals, òrgans administratius i altres interessos implicats, que generen el que es diu *policy network* o *policy community*. És a dir, un entramat d'actors institucionals, polítics i socials que es troben davant d'una tasca o programa d'actuació determinat. L'estructura d'aquests entramats i les interaccions entre els seus actors influeixen en l'efectivitat del procés d'implantació.

Cada política pública genera el seu propi entramat d'organitzacions i interessos relacionats i diferenciables entre si. Els seus interessos en la xarxa o *network* varien segons factors com la tasca econòmica o de servei que duguin a terme, el territori, la relació client-grup o l'assessorament que generin. D'aquesta manera, es produeixen interdependències verticals que actuen dins del mateix entramat, i horitzontals que ho fan entre xarxes o *networks* que provoquen conflictes o mantenen el seu aïllament.

Com veiem, en un procés d'implementació poden intervenir-hi diferents organitzacions, cadascuna de les quals en la seva relació amb altres depèn dels seus recursos i del que pretengui aconseguir de les altres, i malgrat que una organització governamental pugui estar subordinada a una altra resulta que la relació entre aquestes és d'interdependència. Una interdependència que està influïda per la capacitat de control dels actors, els quals al seu torn depenen del tipus i quantitat de recursos disponibles.

Podem dir que si bé cada organisme té diferent poder i diferents recursos (diners, legitimació política, autoritat, informació o capacitat organitzativa), resulta que cadascun depèn, pel que fa a recursos, d'un altre. D'aquesta manera, aquest organisme amb l'objecte d'aconseguir les seves finalitats no tindrà més remei que intercanviar els seus recursos amb la resta.

Observem com en relacionar-se dos organismes públics sempre hi ha alguna cosa que un desitja de l'altre i, per tant, sempre hi ha un mínim de discrecionalitat i de poder de negociació en l'etapa d'implementació d'un programa d'actuació. I hem de tenir en compte que, en el cas que hi hagi més de dues agències o organitzacions implicades, la situació resulta més complexa, ja que els acords o les aliances poden ser emprats com a palanques en la relació amb els altres.

Amb tot això podem dir que la implementació és un procés caracteritzat per interaccions entre actors, públics i privats, que solen donar lloc a negociacions en què, en ocasions, participen organitzacions no governamentals o grups de

pressió sectorials que actuen a manera d'intermediaris dels interessos i posicions dels actors socials. Això ens permet fer-nos una idea del grau de complexitat de la xarxa o *network* a què pot arribar el procés d'implementació.

Tot això implica que en qualsevol procés d'implementació s'ha de tenir en compte la necessitat de la negociació i l'acord de la neutralització de les diferents instàncies organitzatives implicades, cosa que ens porta una vegada més al punt de vista del *policy network*.

L'ús del concepte de *policy network* fa possible una major inclusió i estudi de la gran diversitat de relacions que es produeixen en tot el procés d'elaboració i implementació de les polítiques públiques. Si a més ens centrem en l'entramat, tindrem una visió del centre decisor més oberta, en què no se'l considera com un tot homogeni, i alhora impossibilitarà, o millorarà, un tractament exclusivament de dalt a baix assumint que, per exemple, els actors locals poden fins i tot reunir certa influència sobre les polítiques nacionals.

D'aquesta manera, un dels aspectes fonamentals en el procés d'implementació és el que es refereix a les relacions intergovernamentals, ja que habitualment resulta que les polítiques del govern central les posen en pràctica no les agències territorials governamentals, sinó els governs regionals o locals. A això cal afegir que les mateixes instàncies de govern també fan determinades actuacions públiques i és per aquest motiu que es qualifica el complex àmbit de les polítiques públiques com el govern de la fragmentació.

Podríem dir que estudiar la implementació consisteix en l'estudi metòdic de l'activitat de posada en pràctica d'una política pública amb la pretensió d'individualitzar els factors que defineixen el procés de transformació dels programes en resultats, en què es dona més importància als aspectes causals dels èxits o fracassos que als aspectes quantitius. Comprovem com l'important no és el quant sinó el com i el perquè.

En aquest procés d'implementació el grau en el qual els objectius han estat redefinits al llarg del seu desenvolupament equival al nivell d'aprenentatge assolit durant aquest desenvolupament. En aquest aprenentatge o redefinició dels objectius de partida, hi han pogut influir molts factors, com les característiques del lloc on es duu a terme el servei públic, la relació entre els diferents nivells administratius que hi intervenen, etc. D'aquesta manera, els estudis sobre la implementació posen de manifest els problemes de implica transformar en realitat la teoria que es troba en cada política pública.

L'etapa d'implementació va destinada a actors externs al subsistema politico-administratiu, de manera que els productes i les prestacions administratives (*outputs*) serveixen com a punt de partida per a avaluar l'adequació de la implementació amb el contingut del programa d'actuació, en què resulta que el punt de partida és l'elaboració de la política (la fase preimplementadora), els resultats són el punt d'arribada (la fase de postimplementació), i en la se-

va comparació es troba l'objectiu del càlcul de l'investigador de les polítiques públiques. El procés d'implementació es dona per acabat amb la producció de decisions i accions directament dirigides als grups objectiu reconeguts (*outputs*). Com veiem, la fase d'implementació va des del moment que es decideix què es fa fins que el resultat del decidit arriba al destinatari final.

Subirats defineix els actes formals d'implementació (*outputs* o producte final o prestacions administratives) d'una política pública com el cúmul de productes finals dels processos politicoadministratius que, com a conseqüència de la seva implementació, es dirigeixen de manera individual a les persones que integren els grups objectiu previstos.

Aquests productes poden ser decisions i actes administratius (autoritzacions condicionades, prohibicions individuals, aprovacions, etc.), atorgament de recursos financers (subvencions, exoneracions fiscals, etc.), actes de percepció pecuniària (impostos directes, multes, etc.), prestacions directes (sanitàries, educatives), intervencions d'inspecció i control, activitats de consulta, etc. Amb això volem assenyalar que hi ha una multitud de productes o actes formals d'implementació.

En aquesta formulació dels actes formals d'implementació (*outputs*) o productes finals tenen un paper rellevant les instàncies públiques, ja que, en gran mesura, en depèn aconseguir els resultats esperats per la política pública. Els òrgans d'execució, segons el tractament que facin del marge de maniobra de què disposen, poden afectar de manera considerable el desenvolupament específic d'una política pública. Així, els executors poden influir en la implementació de les reglamentacions dirigides directament a les persones. Un exemple pot ser una política pública destinada a reduir el nivell d'accidents provocats per l'elevat consum de begudes alcohòliques quan es condueix. Aquesta campanya es pot implementar amb el desenvolupament de controls policials consistents a fer proves d'alcoholèmia a conductors. Però el resultat d'aquesta campanya i, per tant, de la política pública de prevenció d'accidents pot dependre del compromís dels executors (la policia) en el seu major o menor esforç en executar-la. En aquest cas el grau de discrecionalitat dels executors del programa pot arribar a condicionar-ne l'èxit.

D'altra banda, Mayntz(1985) estableix que hi ha quatre factors que afecten la qualitat de les prestacions de les polítiques públiques, és a dir, els productes i els efectes de les polítiques públiques:

- 1) El primer factor és la mateixa **estructura** dels programes que es desenvolupen. Mayntz aquí es refereix als continguts de les polítiques públiques, a la intenció del legislador (grau d'exactitud, espai de maniobra dels diferents actors, etc.), a les modalitats o instruments d'intervenció triades (obligacions, prohibicions, informacions, transferències financeres, etc.) i als ajustos institucionals preestablerts en les legislacions.

2) El segon factor proposat per Mayntz és el **sistema administratiu** de la implementació. En aquest cas, es refereix a les característiques diferencials de les autoritats polítiques i de les organitzacions i administracions que han de dur a terme la implementació. Aquí s'insisteix en la necessitat de considerar les organitzacions administratives com a conjunts d'actors participants en una xarxa d'interaccions en què estan inserits altres actors i institucions. Se suggereix que és la capacitat de gestionar les xarxes d'acció pública el que, en gran mesura, potencia positivament els processos d'implementació.

3) El tercer factor és el **pes econòmic, polític i social dels grups objectiu**. Per a Mayntz, depenent de la composició del teixit socioeconòmic, polític i cultural en el qual una persona s'integra, varia la seva capacitat d'influir en aquella intervenció pública que l'afectarà. Un individu integrat en una associació empresarial potent té diferent possibilitat d'influir sobre una mateixa política pública que si aquesta influència intenta desenvolupar-la des d'una organització veïnal de pocs membres. També pot passar que els grups objectiu formin part d'un grup de pressió la cooperació del qual és necessària per a dur a terme la política desitjada. Si és aquest el cas, la capacitat d'influir del ciutadà varia segons la responsabilitat que se li atorga en la solució del problema. Un altre aspecte que cal tenir en compte i que determina la capacitat de poder de l'individu sobre la política desplegada és la seva ubicació respecte a la qüestió tractada. D'aquesta manera, la capacitat de negociació de la persona objectiu varia segons que estigui situada o no a les zones de més pressió del problema. Un exemple és l'escassa capacitat de pressió o negociació que pot tenir una determinada empresa industrial si resulta que es troba instal·lada en una zona d'alta contaminació.

4) Finalment, hi ha altres variables com ara esdeveniments externs, canvis en el context econòmic i social, alteracions de caràcter conjuntural, etc., que no depenen de la voluntat dels participants i que també influeixen sobre la capacitat d'aquests d'afectar les negociacions pròpies de la implementació. Seria el cas d'una crisi del petroli en què s'imposés la necessitat de l'estalvi i l'ús racional de l'energia.

Podem concloure que la implementació no és un simple tràmit tècnic dut a terme per administradors i mancat de tota significació política, tampoc no és una simple acció consistent a desenvolupar un programa, atès que no és quelcom automàtic, i tampoc no és una aproximació als objectius, perquè en molts casos s'esdevé just el contrari i acaba allunyant-se dels objectius programats.

La característica principal dels estudis d'implementació és que normalment es basen en programes que no treballen a ple rendiment o el disseny dels quals és tan complicat que estan abocats al fracàs. Potser per això resulta que els estudis sobre implementació es troben entre la necessitat d'estudiar empíricament el desenvolupament dels programes governamentals i l'obligació normativa d'oferir consells per a optimitzar-los.

Com a conseqüència, en l'àmbit de la implementació la recerca tradicional ha estudiat el que s'entén per «dèficit d'implementació» i que sorgeix en comparar els productes i els efectes reals d'una política pública (*outputs* i *impactes*) amb els elements substantius inclosos en els programes d'actuació politicoadministratius. Així, dèficit d'implementació és la distància que separa els resultats reals dels objectius perseguits.

Des de la perspectiva clàssica, per als actors politicoadministratius aquests dèficits són provocats per disfuncions en el procés d'implementació i no pels instruments d'intervenció ni pels objectius formulats per aquests actors durant el procés de programació de la política pública, ja que, segons ells, estaven perfectament establerts. No obstant això, les anàlisis d'implementació s'allunyen d'aquesta visió clàssica de considerar el procés d'implementació com una funció purament executiva, gairebé mecànica o automàtica, en què es dona per suposada una gran influència de la llei per a dirigir l'Administració en la realització operativa de les decisions polítiques i administratives.

Per tal d'observar aquest comportament de la implementació, a continuació exposarem dues categories importants en el seu estudi, l'enfocament de dalt a baix, descendent o *top-down* i l'enfocament de baix a dalt, ascendent o *bottom-up*.

4. Enfocament descendent

L'enfocament de dalt a baix o descendent descriu el procés d'implementació des de dalt (nivell polític) cap avall (nivell tècnic), i l'execució s'hi considera un art menor.

Per als defensors d'aquesta manera d'observar el procés de la implementació la decisió es pren en el centre o a dalt, i aquest és el moment més important; la resta es redueix a un simple assumpte d'execució en la perifèria o a baix. És per això que se subestima el moment de la implantació.

El model descendent (*top-down*) es basa en tres postulats:

1) La **primacia jeràrquica de l'autoritat**. L'Administració, que és l'espina dorsal de la implementació, és com una piràmide jerarquizada i centralitzada on l'ordre és suficient perquè els decisors, que són a la cúspide, siguin obeïts progressivament fins a arribar als executors, que actuen a la base. En aquest enfocament executar implica que els circuits de control jeràrquic són suficients per a garantir els actes desitjats.

2) El segon supòsit és la **distinció entre l'univers polític i l'administratiu**, que representen dues realitats diferents en l'activitat pública. En aquest sentit, l'univers polític correspon als responsables triats en votació, mentre que el segon comprèn els funcionaris. Cadascun actua segons normes específiques, però així com l'àmbit administratiu no implica un especial desafiament, l'interès general, la neutralitat política i la professionalitat es consideren referències objectives.

3) La tercera proposició és la **cerca del principi d'eficiència**, segons el qual en qualsevol organització existeix un principi que ordena la bona gestió diària consistent en l'optimització dels recursos i els resultats.

D'aquesta manera, la perspectiva de dalt a baix empetiteix el significat de la implementació, en la qual es permet poca autoritat discrecional i cap llibertat d'acció política en els graus d'execució d'una estructura de comandament que es troba situada a la cúspide. És per això que segons aquest enfocament implementar significa que qui decideix atorga a l'executor una tasca sobre la base de criteris tècnics, impersonals, de competència i legalitat; també implica que la política pública és informada i confiada a l'executor sota la forma

d'interaccions específiques detallades, procediments operacionals i programes d'acció i, finalment, que l'executor duu a terme les directrius d'acord amb els objectius i les instruccions donades pel decisor.

Com veiem, per als seguidors del model de dalt a baix o descendent hi ha una separació evident entre la concepció d'una política pública i la seva posterior execució, i els implementadors fan d'agents d'aquells que han decidit.

La perspectiva descendent exposa la posada en pràctica de la implementació com una seqüència lineal que descendeix del centre o cúspide cap a la perifèria. En aquesta seqüència, la cúspide governa i la base aplica, i el pas del centre a la perifèria es tradueix en la transformació dels objectius en mitjans, és a dir, en la substitució de la política per la tècnica.

Els autors que defensen un enfocament descendent de la implementació són els que consideren que és necessari continuar la cadena de comandament burocràtica i identificar els errors que van sorgint. És un enfocament que es basa en el concepte d'autoritat per a explicar el que falla i corregir-ho. D'aquesta manera, si una política pública no aconsegueix els efectes desitjats és per un error de transmissió d'autoritat entre els actors centrals i els actors socials. En aquest cas, els problemes de posada en pràctica estarien relacionats amb la coordinació interorganitzativa i de control.

La perspectiva *top-down* parla d'un estadi final a aconseguir, d'unes directrius d'actuació no ambigües, d'objectius legalment instituïts i de polítiques públiques amb objectius unívocs, clars i dels quals els actors implicats tenen plena consciència. Estem davant d'un mètode optimalista i racionalista de fons.

En aquest model es parteix de la hipòtesi que com més clarament especificats estiguin els objectius en el programa, més fàcil serà la tasca de portar-los a la pràctica. Per a això es proposa la necessitat de garantir la transferència de les ordres, la claredat en les directrius a qui ha d'aplicar la decisió i la coherència en la seva elaboració.

L'enfocament descendent es pot esquematitzar dient que l'acció dels implementadors es durà a terme millor i els resultats últims del programa també seran millors si:

- la decisió és racional;
- les característiques administratives són ideals;
- no es produeix conflicte ambiental (referit a les condicions econòmiques o quantitat de recursos disponibles o que es poden mobilitzar, i també a les condicions polítiques i socials), de manera que com més petit sigui el

canvi generat per l'acció del programa més gran serà el seu rendiment o més possibilitats d'èxit tindrà;

- hi ha una bona comunicació interorganitzativa i millor capacitat de control enteses com a nexes d'unió entre les diferents unitats organitzatives implicades en l'aprovació i posada en pràctica del programa. Atès que habitualment no solen coincidir persones o òrgans que decideixen amb els altres responsables de portar a la pràctica el programa, es creu que com millors siguin els canals de comunicació entre tots dos (decisors i implementadors) més informació uniforme es coneixerà i més fàcil serà aconseguir la col·laboració dels diferents òrgans i la simplificació de tot el procés.

Totes aquestes variables, a més de condicionar el grau de consecució dels objectius, també influeixen sobre el programa i la política que s'ha d'implementar per les percepcions dels responsables directes de la seva posada en pràctica. Per això, en aquest model d'implementació és molt important conèixer la seva posició, la direcció de la seva resposta (rebuig, acceptació o neutralitat) i la intensitat de cadascuna d'aquestes.

4.1. Crítiques al model de dalt a baix (*top-down*)

Els crítics d'aquest enfocament assenyalen que es fonamenta en l'establiment de mecanismes de control i coordinació al llarg del procés d'implementació, en què no es consideren les inevitables limitacions dels mateixos programes i la complexa xarxa de relacions, contradiccions i conflictes a què està sotmès l'executor.

Una altra crítica és la suposada manca de coordinació. Aquesta manca de coordinació en els processos d'implementació va ser exposada per Pressman i Wildavsky (1973) en estudiar el programa d'ajudes federals a minories a la ciutat d'Oakland, a Califòrnia. Aquest programa, que va ser dut a terme l'abril de 1966, pretenia crear tres mil llocs de treball i el resultat al cap de tres anys de la seva implementació va ser la creació de només seixanta-vuit ocupacions.

Per a aquests autors el problema va consistir que l'ambigüitat general va multiplicar el nombre d'actors involucrats amb objectius diferents i sense coordinació en les seves agendes, i a això encara s'ha d'afegir la participació d'alguns elements externs. Un exemple d'aquesta situació va ser la participació de la Marina en el projecte de construcció d'un port que formava part del programa d'ajudes federals destinades a la creació de llocs de treball. La Marina, en lloc de presentar propostes o al·legacions en la fase d'elaboració del projecte, el va criticar en el mateix moment en què s'estava construint, de manera que es va haver de modificar el projecte i retardar-lo a causa del caos organitzatiu.

Pressman i Wildavsky van deduir que com més llarga fos la cadena de comandament, més baules podien fallar i més elevat seria el dèficit d'implementació. Com més actors es trobaven involucrats en la política pública, més risc es corria

que es produïssin efectes allunyats dels objectius desitjats. El conflicte entre els diferents actors, la distorsió de la informació, la inèrcia burocràtica i els ritmes propis de cada col·lectiu feien que fos difícil respectar l'organigrama inicial.

Un altre autor crític amb el model descendent va ser Baptiste (2013), que assenyala que la limitació més important d'aquest enfocament és la capacitat dels governants de fer obeir l'organigrama jeràrquic a l'hora d'afrontar l'entramat institucional propi de l'Administració.

Per tal d'evitar aquesta situació, Pressman i Wildavsky proposen tenir en compte tres tipus de consideracions:

1) Reduir el nombre de punts d'inflexió a fi d'assolir l'objectiu establert o disminuir el nombre de decisions crítiques que poden canviar el curs d'un programa governamental. Amb això es redueixen les probabilitats d'errors que poden aparèixer, ja que en limitar el nombre i tipus d'actors en cada punt d'inflexió és possible rebaixar els potencials errors. Per a tots dos autors, com més centralitzada estigui la decisió millor.

2) En el moment de considerar les preferències de cada actor és preferible centrar-se en el nucli dur dels participants i no implicar els actors perifèrics, ja que solen estar poc interessats en el programa.

3) La tercera consideració és la necessitat d'apreciar la intensitat de les preferències de cada participant, perquè els actors poc motivats poden arribar a frenar el procés d'implementació.

En aquest mateix estudi, Pressman i Widawsky van demostrar que una altra de les causes que els resultats no fossin els inicialment previstos era no haver tingut en compte la complexitat de les relacions entre els diferents actors implicats en la cadena d'execució del programa, les actituds, interessos i motivacions dels quals van condicionar el procés. Com que era necessari arribar a múltiples acords i vèncer diferents resistències entre els diferents actors participants el resultat era el retard o la ineficàcia en l'execució del programa.

La conclusió a la qual van arribar Pressman i Widawsky va ser que a mesura que augmentava el nombre d'actors implicats en el procés, també augmentava el nombre d'acords necessaris, la qual cosa feia que s'allargués el temps necessari per a la seva execució i es generaven més possibilitats de fracàs.

Un altre treball important sobre implementació va ser el que va fer E. Bardach (1977), titulat «The Implementation Game». En aquest estudi es mostra una sèrie de jocs en què intervenen diferents actors i mitjançant els quals cadascun d'ells pretén accedir als elements del programa per a controlar-los. Uns jocs

que poden tenir com a possible efecte el desviament de recursos, la deformació dels objectius, la resistència al control administratiu i la dissipació d'energia tant personal com política.

Bardach utilitza la metàfora del joc per a descriure la complexitat de la fase d'implementació. Un joc amb jugadors reals que duen a terme estratègies sobre la base d'un conjunt de regles per aconseguir els seus objectius en un context d'incertesa. Segons Bardach, per a millorar la implementació el programa ha de contenir un guió clar en què cada jugador sàpiga el que ha de fer i pugui jugar net, en què sigui possible arreglar constantment el joc, l'executor sigui capaç de preveure les resistències i tingui els suports i la capacitat de mediació suficient entre els diferents actors.

Una altra consideració que fa aquest autor és que el resultat dels programes governamentals no es pot comprendre sense anar més enllà de l'observació de les institucions formals. En aquest sentit, assenyala que hi ha molta política dins de l'Administració i estableix setze jocs nocius en el procés d'implementació, que classifica en quatre categories diferents:

1) La desviació de recursos:

- El joc dels diners fàcils o gastar diners irresponsablement.
- El joc del pressupost o inflar artificialment el pressupost per tal d'aconseguir més fons públics l'any següent.
- El joc de la vida relaxada.
- El joc del menjador de porcs o distribuir els recursos de manera clientelista.

2) La modificació d'objectius:

- El joc de l'apilament o amuntegar feines fins que és impossible solucionar tantes tasques retardades.
- El joc de la disponibilitat o vendre un programa imprecís al millor postor.
- El joc del manteniment de la pau, en què els agents no adopten cap mena d'iniciatives que puguin desequilibrar el joc i arriben a provocar la paràlisi.

3) La resistència als controls:

- El joc de la xerrameca o parlar molt però no fer res.
- El joc de la resistència massiva, en què la política està bloquejada per un grup d'actors públics en anar en contra dels seus interessos.
- El joc de l'entropia social, a causa de la incompetència professional de certs actors.
- El joc de la gestió, que té lloc quan hi ha gran competència entre administradors per aconseguir més visibilitat i així poder lluir-se.

4) El malbaratament d'energies:

- El joc de la tenacitat, en què certs administradors no volen variar el seu comportament en cap aspecte encara que amb això es causi un perjudici al programa.
- El joc del territori, quan diversos serveis han de col·laborar però cap no vol cedir terreny.
- El joc del «no és el nostre problema» o quan alguns administradors no volen involucrar-se perquè pensen que no forma part de les seves competències.
- El joc de l'intrús o quan alguns actors rebutgen individus amb idees noves que poden modificar la rutina de funcionament.
- El joc de la fama, en què es considera més important la reputació personal que la consecució dels objectius col·lectius.

En aquesta línia d'observar la importància de la complexa xarxa de relacions que s'estableix en el procés d'implementació i els possibles conflictes que apareixen en la seva execució Meter i Horn, el 1975, comencen a desenvolupar teories entorn del concepte de construcció del sistema. Segons aquests autors, el procés d'implementació té més probabilitat d'èxit si el sistema d'implementació és integrat i per això ha d'existir un elevat nivell de consens entre els actors implicats entorn dels objectius de la política, a part de tenir pocs canvis per a dur a terme i que aquests siguin marginals.

Segons Meter i Horn, per a aconseguir aquestes dues condicions s'han de complir una sèrie de requisits, com que els objectius siguin precisos i concrets (posar fi a la violència en els camps de futbol), que els recursos i incentius estiguin disponibles quan es necessitin (diners invertits, agents mobilitzats i prerrogatives d'aquests agents, etc.), que les relacions intergovernamentals siguin fluïdes i hi hagi coordinació entre els diferents graons politicoadministratius, que els òrgans d'implementació desenvolupin determinat control sobre la política i estiguin en permanent relació amb els decisors polítics, que el context polític, social i econòmic sigui l'adequat (implementació d'una política en temps de bonança econòmica) i que hi hagi bona predisposició dels implementadors per a optimitzar la utilització dels recursos (comprensió de l'objectiu, resposta de cooperació i intensitat alta).

A més de les ja assenyalades, una altra crítica a l'enfocament descendent és el seu caràcter lineal o administratiu, més ideal que real, atès que segons Y. Meny i J.-C. Thoenig (1992) en la realitat resulta difícil que es donin les circumstàncies que fan possible una implementació perfecta.

En aquest sentit, Hogwood i Gunn (1984) enumeren una llista de condicions que han de produir-se perquè el procés d'implementació d'una política pública sigui l'ideal:

- que les circumstàncies externes a l'organisme implantador no comportin limitacions paralitzants;
- que el programa tingui temps i recursos suficients;

- que la combinació necessària de recursos estigui disponible en aquest moment;
- que la política que s'ha de desenvolupar es basi en una teoria vàlida de causa i efecte;
- que la relació de causa i efecte sigui directa i amb les mínimes baules;
- que hi hagi un únic i clar executor amb absoluta llibertat d'acció;
- que hi hagi comprensió i acord en relació amb els objectius de la política pública;
- que les tasques estiguin perfectament especificades d'acord amb una seqüència correcta;
- que hi hagi una comunicació i coordinació òptimes i que l'autoritat pública responsable de dur a terme la implementació aconseguixi una obediència perfecta.

Per a aquests autors aquestes són les condicions que han de donar-se obligatòriament perquè es produeixi una implementació correcta.

Així, les dificultats d'execució augmenten quan decisors i executors estan distants, quan els programes destinats a aconseguir els objectius són poc clars i poc precisos, quan la política provoca reaccions hostils en l'opinió pública o quan no es proporciona als executors suficients estímuls positius per a l'èxit.

Altres autors desaproven el fet que l'enfocament descendent sigui un model que explica poc a causa que els programes no són mai perfectes, que les administracions no sempre són transparents i racionals, que la societat és sovint hostil i contradictòria i que els objectius són múltiples (desitgem coses diferents i no una sola cosa), contradictoris (volem coses diferents) i ambigus (resulta ser el millor sistema per a posar-se d'acord a fer alguna cosa més que no pas sobre què fer).

També aquest enfocament ha estat criticat pel seu caràcter massa governamental, ja que normalment se sol prendre com a unitat d'anàlisi l'agència o òrgan administratiu encarregat de dur a terme la implementació de la política. Amb això se simplifica el procés de posada en pràctica en concedir racionalitat individual a comportaments que en realitat només són comprensibles en relació amb el context col·lectiu en què s'han executat efectivament.

En aquest sentit, Hjern (1983) i Barrett i Fudge (1981) critiquen que la perspectiva de dalt a baix no permeti integrar les contribucions sorgides dels processos socials i polítics quan resulta que aquests processos no haurien de quedar apartats de l'anàlisi ni ser qualificats com a mers obstacles a una eficaç implementació. En el procés d'implementació es conserva el procés de negociació i compromís amb què es va elaborar el programa d'actuació pública i aquest continu d'elaboració-implementació produeix efectes de baix a dalt.

En un món ideal l'enfocament de baix a dalt proporciona la solució a l'activitat de la direcció diària dels assumptes. Però les coses no funcionen d'aquesta manera, ja que el que s'esdevé en la base de la piràmide és molt més complex del que pensa la cúspide.

En la base hi ha una gran autonomia d'acció que permet escapar-se de les ordres i del control de la cúspide, de manera que l'execució esdevé una font de disfuncions. Els executors, l'actuació dels quals es troba en principi condicionada pels procediments tècnics i administratius, acaben apropiant-se'n discrecionalment fins a convertir-los en suport del seu propi poder intern enfront dels seus caps, subordinats i clients externs.

D'igual manera, en la base no hi ha la racionalitat desitjada per la cúspide sinó un complex joc d'influències i negociacions relatiu a l'aplicació de les normes i procediments, en què les característiques de les prestacions públiques estan condicionades pels graons d'execució.

La solució implica veure quines condicions de partida cal complir perquè les disfuncions siguin mínimes. I si bé algunes no poden ser controlades pels decisors (context polític, marcs institucionals, etc.), n'hi ha altres que sí que poden ser-ho (temps disponible, calendari previst, accés i disponibilitat dels recursos, existència d'una relació entre resultats esperats i actuacions públiques, distància entre decisor i executor, existència d'un executor per a cada política que tingui llibertat d'acció, òptima comprensió dels objectius pels implementadors, existència de procediments i tasques específiques d'acord amb una seqüència correcta, bona coordinació i comunicació entre executors i obediència dels implementadors respecte dels decisors).

Per tot això, es recomana als decisors que assumeixin una perspectiva més realista en què es consideri les rigideses burocràtiques internes de les administracions i la força dels acords locals entre els seus representants i els grups d'interès. Un enfocament en què el criteri d'eficiència sigui la factibilitat i no la coherència de la decisió ni el suport que rep entre les elits.

És per això que els crítics del model descendent, més que un problema de gestió i control dels aparells administratius (que és el que pensen els defensors de l'enfocament), insisteixen en la necessitat de revisar els seus propis postulats.

Finalment, no és insòlit que els programes d'actuació pública mostrin certs nivells de fracàs, si bé tampoc no podem assegurar que l'èxit d'un programa públic sigui gràcies al fet que l'Administració ha funcionat més jeràrquicament o que el programa és millor o que la societat no ha inferit en l'actuació administrativa.

Sovint les polítiques públiques són la conseqüència del compromís entre valors conflictius, i les decisions en què es basen solen amagar ajustaments de tot tipus amb els més importants interessos afectats per la posada en pràctica del programa d'actuació.

5. Enfocament de baix a dalt

L'enfocament ascendent (*bottom-up*) descriu el procés d'implementació que va de baix (nivell tècnic), on es parteix de situacions concretes dels interessats, cap a dalt o cúspide (nivell polític).

Els autors que duen a terme una lectura ascendent del procés d'implementació observen aquesta fase des de les seves últimes conseqüències i remunten la cadena de comandament fins als actors que van prendre la decisió d'aquesta implementació.

El que distingeix aquest model de l'enfocament de dalt a baix no és només el seu mètode d'anàlisi sinó també un tipus d'aproximació que permet individualitzar les connexions que provoquen els esdeveniments observats i localitzar les restriccions o limitacions bàsiques en què es mouen les agències o òrgans administratius i la resta d'actors involucrats i que restringeixen el seu camp d'acció.

Fins i tot aquesta perspectiva permet reconèixer quins dels components programàtics del procés de decisió operen positivament en el procés implementador, quins poden ser negatius o paralitzants i quins són indiferents.

També mitjançant aquest procés de baix a dalt es pot arribar més enllà del programa normatiu, de manera que és possible aconseguir la fase preparatòria enllaçant el procés de presa de decisions amb el procés de posada en pràctica. D'aquesta manera, l'enfocament ascendent permet localitzar els interessos o actors que van participar en la fase decisòria i relacionar aquest entramat amb les possibles deficiències de l'etapa implementadora. També es pot observar els actors potents que aconsegueixen mantenir la seva capacitat d'influència en totes les fases de formulació, decisió i implementació de la política pública.

La perspectiva de baix a dalt estableix que qualsevol recerca sobre la implementació ha de considerar com a punt de partida el sistema d'actors de base. D'aquesta manera, l'analista ha de centrar-se en el comportament real dels grups objectiu als quals va dirigida la política pública i també en les interaccions reals entre aquests grups objectiu i la resta d'actors que realment estan implicats.

L'enfocament ascendent o de baix a dalt és un model alternatiu a la visió descendent o de dalt a baix, en què s'emfatitza el paper dels interessos locals, l'adaptació mútua en l'èxit dels programes i la capacitat de determinats implementadors que treballen cara a cara enfront dels ciutadans per tal de desviar,

adaptar o fer fracassar els programes, malgrat l'esforç de la cúspide política i administrativa. Com veiem, per al model de baix a dalt el paper dels executors és molt important, atès que poden arribar a condicionar l'èxit o fracàs d'un determinat programa d'actuació.

En aquest model es parteix dels impactes de la política pública sobre la realitat per a ascendir en l'anàlisi situant l'èmfasi en els actors, les seves relacions, objectius, negociacions i força, intentant establir quants d'aquests impactes poden explicar-se per l'actuació de les agències administratives implementadores i quants són deguts a causes externes a la política pública estudiada.

Tal com s'indica, hem de partir de l'impacte produït de la política pública i anar pujant progressivament fins a la decisió, de manera que primer tindrem en compte les interaccions que es produeixen entre els òrgans administratius i els actors externs que estan afectats per la política a aplicar. Amb aquest mètode podem observar si les característiques concretes de les diferents clienteles administratives estableixen relacions diferents amb les burocràcies implementadores. És a dir, podem estudiar la relació executor-client.

A continuació cal veure si els responsables finals de la implementació d'aquesta política pública han sentit que la seva actuació estava influenciada pel fet d'estar inclosos en la cadena decisional de la política pública estudiada o comprovar si han influït en la seva feina les motivacions o interessos específics dels funcionaris o dels òrgans administratius implicats. També cal aclarir si el programa d'actuació oficial amb els seus recursos, normes, objectius, etc., ha influït en els impactes i si és així veure en quina mesura ho ha fet.

Els primers estudis sobre implementació van demostrar que gran part dels fracassos de les polítiques públiques reformistes dels anys seixanta i setanta van ser deguts a problemes de desajustament entre la retòrica política, els objectius inclosos en els programes, els recursos emprats i els procediments practicats.

Mentre que en l'enfocament de dalt a baix es parteix de la hipòtesi que una bona posada en pràctica implica que les unitats perifèriques responsables dels serveis a prestar o de les regulacions concretes es conformen amb els mandats i previsions de les unitats centrals responsables de les decisions i programes, en l'enfocament de baix a dalt es planteja la hipòtesi que l'actuació no depèn només dels acords sinó d'altres factors no previstos o que no estan a l'abast dels decisors.

L. Pressman i A. Wildavsky (1973), en el seu estudi sobre les ajudes públiques dirigides a empreses de la ciutat d'Oakland, assenyalaven que la implementació seguia una seqüència lineal i unidireccional en què la cúspide fixava el que s'esdevenia a baix o les condicions d'acció en la base. En aquest cas, no

hi havia cap tipus de retroacció. Tanmateix, en el seu treball van comprovar que la situació es complicava a causa de la implicació de molts intermediaris, serveis públics i organismes locals en la gestió.

Per tal d'observar aquesta xarxa de relacions que s'establia en la implementació, E. Bardach (1977) en la seva obra «The Implementation Game» va proposar la metàfora del joc. Mitjançant el joc, Bardach observa els diferents actors que interactuen en la implementació i quins són els reptes que es proposen, com elaboren les seves estratègies i les seves tàctiques, quin tipus de mitjans empren per a entrar en el debat, les regles que estableixen i a través de les quals fixen les condicions per a interactuar i les normes que regulen els supòsits a partir dels quals es comet un frau o una il·legalitat.

Aquesta visió de la implementació com a joc també permet detectar els actors que no volen intervenir-hi i els motius del seu abstencionisme i també aquells altres que demanen que es canviïn les regles del joc per a poder-hi entrar.

La implementació com a joc

Mitjançant aquesta tècnica descobrim que els actors d'una política pública formen part d'un procés competitiu en què es debat tant la distribució dels recursos com la capacitat de definir i redefinir les regles del joc durant tot el procés de posada en pràctica del programa. L'actor (públic o privat) que aconsegueixi definir o redefinir les regles del joc i que, d'aquesta manera, pugui utilitzar la política pública en el seu propi interès pot arribar a tenir una gran influència en el procés d'execució. D'aquí la importància d'ocupar la posició de qui defineix, interpreta i modifica les regles institucionals del joc.

El plantejament de Bardach relativitza la imatge ideal i típica de la implementació com un procés basat en la pretensió dels actors de dur a terme cert contingut d'un programa d'actuació d'una manera més o menys mecànica o impersonal alhora que qüestiona la supremacia legítima dels actors públics sobre els privats. L'originalitat de la seva exposició consisteix a atreure l'atenció de l'analista cap a la totalitat d'actors i no únicament cap als actors públics.

Quant a això, cal dir que Pressman i Wildavsky descarten qualsevol diferència entre actors polítics i actors tècnics, ja que de diferent manera cadascun d'ells ajuda a pervertir el procés. Tots dos autors assenyalen que tota acció, estigui o no en la línia de la política determinada al principi, implica una activitat de posada en pràctica en què la implementació apareix com una arena on els actors no es mantenen neutres ni passius. D'aquesta manera, resulta que el contingut de la política pública està influït tant per l'execució com per la decisió. En aquest punt cal assenyalar que un important avenç en l'estudi de la implementació procedirà de l'enfocament sistèmic, amb el qual es descobriren efectes de retroacció que provoca el contingut de la política pública i capacita l'execució com una activitat constitutiva del sistema polític.

Com veiem, l'execució d'una política pública es caracteritza per un conjunt d'accions individuals o organitzatives que modifiquen conductes en l'àmbit d'un context prescriptiu determinat per una autoritat pública competent. Per tant, a més d'un component normatiu estem davant d'un sistema d'acció in-

tegrat per actors en què executar consisteix a aplicar un programa d'acció a una situació o a un comportament. D'aquesta manera, s'estableix una diana sobre la qual actuaran uns executors que poden arribar a apropiarse de les prescripcions en la seva acció sobre els interessats. D'aquí es desprèn la importància del paper de l'executor i la funció que fa en el procés d'implementació.

M. Lipsky (1980) va demostrar que el procés d'implementació no s'acabava en els despatxos de l'Administració sinó que prosseguia al mateix carrer amb els executors que s'enfrontaven en persona amb els problemes. Aquests buròcrates de camp (polícies, treballadors socials, professors, bombers, etc.) eren proveïdors directes de serveis públics als ciutadans i, per tant, coautors de les polítiques que s'aplicaven. D'aquesta manera, els executors adopten posicions davant del tema (distracció dels recursos, deformació dels objectius, ús de la llei per a aplicar a altres polítiques públiques) i es converteixen en empresaris polítics. Un paper que es reforça davant de polítiques ambigües, abstractes i operativament vagues en què sembla com si la decisió estigués descentralitzada cap als graons d'execució. Podria dir-se que l'execució dels directius i la flexibilitat de les normes estenen el joc polític fins al mateix executor, de manera que el decisor descarrega sobre l'executor una part de la tasca política.

Exemple

Un exemple és quan un treballador social a l'hora d'implementar correctament la política d'ajudes socials destinada a persones que les necessitin fa ús dels recursos que té al seu abast però es troba amb unes instruccions poc precises sobre l'ús d'aquests recursos. En aquest supòsit empra el poder discrecional que té i la seva habilitat interpretativa per a decidir el tipus de prestació i evitar així que el servei es bloquegi. En aquest cas, el poder discrecional i l'habilitat interpretativa constitueixen eines de què disposa l'executor per a desenvolupar estratègies adaptatives sense les quals no podria exercir la seva funció.

Per a evitar aquest tipus de problemes, Pressman i Wildavsky recomanen establir directrius d'actuació no ambigües, reduir les disfuncions establint les condicions concretes de l'execució ja des del començament de la formulació de la política i evitar la necessitat d'intermediaris autònoms que actuïn com a tercers executors.

A l'hora d'estudiar el procés d'implementació un altre element important en el procés d'implementació és la negociació de l'ordre social. Per a Barrett i Fudge (1981), els agents locals fan tasques fixades pels seus superiors de la manera prevista no per obediència sinó per negociació amb ells. D'aquesta manera, la implementació més que lineal i unidireccional es guia per un principi de circularitat descrit com una exposició de preferències governamentals mitjançada per un nombre d'actors que creen un procés circular caracteritzat per relacions recíproques de poder i negociacions. Un procés en el qual qualsevol participant pot intervenir en tot moment i ser-ne part i en què la decisió mai no està definitivament presa, ni tan sols quan està en poder dels executors.

Tal com es descriu, el procés d'implementació depèn de les relacions de poder recíproques entre els decisors i els agents administratius, i cadascun d'ells té valors i preferències propis. En aquest cas, implementar significa aconseguir

que es faci alguna cosa, i això no implica que obligatòriament aquesta cosa estigui relacionada amb els objectius establerts prèviament. D'aquesta manera, el resultat de la implementació és en realitat qualsevol resultat aconseguit i no necessàriament un resultat d'acord amb els objectius fixats.

Aquest valor de l'acord davant dels objectius inicials és el que fa que alguns crítics de l'enfocament de baix a dalt retreguin a aquest model aquest privilegi dels acords negociats sobre la legitimitat jeràrquica.

Resum

Diferències entre enfocaments d'implementació de dalt a baix (*top-down*) i de baix a dalt (*bottom-up*) respecte de la direcció del procés, el criteri de relació i el resultat perseguit

Enfocament implementació	Direcció procés	Criteri relació	Resultat perseguit
De dalt a baix (<i>top-down</i>)	Seqüència lineal de la cúspide o centre a la base o perifèria	Autoritat jeràrquica	Eficiència
De baix a dalt (<i>down-up</i>)	De la base o perifèria cap a la cúspide o centre (xarxa)	Joc de relacions de poder entre diferents actors	Acord

Font: elaboració pròpia.

Finalment hem d'assenyalar que l'enfocament de baix a dalt manté una estreta relació amb la idea de xarxa. En aquesta perspectiva el concepte d'estructura d'implementació s'inspira directament en la noció de xarxes de Scharpf (1978), en què s'indica que en un procés col·lectiu com un programa governamental no tots els actors tenen el mateix objectiu ni tampoc hi intervenen com si fossin un únic actor. Per als partidaris de la perspectiva de baix a dalt els processos socials i polítics poden provocar respostes i estratègies divergents d'acord amb els interessos dels actors públics i privats implicats en el procés. L'avantatge de l'anàlisi basada en xarxes d'actors és que permet anar més enllà de l'enfocament centrat en les institucions oficials que implementen un programa determinat, amb la qual cosa es reintrodueix l'actuació de la societat civil en la política. En aquest cas, la noció d'estructura d'implementació significa una eina d'anàlisi que permet dur a terme un estudi més precís de les relacions interpersonals i interinstitucionals en el marc d'un programa governamental.

Actualment s'aposta per un plantejament ampli dels estudis ascendents sobre la implementació, en què els ciutadans siguin tinguts en compte. En aquest sentit, Linda i Peter DeLeon (2002) parlen de coconstruir l'actuació pública juntament amb la població a la qual va dirigida, de manera que un programa governamental s'elabori a partir d'un procés de democràcia participativa que faci possible incloure les queixes i les demandes locals. Per a DeLeon (1997) actuant d'aquesta manera el procés d'implementació podria guanyar en eficàcia i legitimitat.

Acabem dient que malgrat el tortuós camí pel qual ha transcorregut el desenvolupament dels estudis sobre la implementació dels programes públics, gràcies a aquests estudis podem saber què és el que realment s'esdevé després de la decisió.

Exercicis d'autoavaluació

1. La implementació:

- a) És un simple tràmit tècnic fet per administradors que conté algun tipus de significació política.
- b) És una simple acció d'execució d'un programa, atès que és quelcom automàtic.
- c) No és apropiat-se als objectius, ja que moltes vegades s'allunya dels objectius programats.

2. Indica si la següent afirmació és correcta o no: «Segons Pressman i Wildavsky, la implementació és el procés d'interacció entre l'establiment d'objectius i les accions empreses per a assolir-los. És la fase durant la qual les polítiques públiques són executades o posades en pràctica».

- a) Correcta.
- b) Incorrecta.

3. Indica si la següent afirmació és correcta o no: «Per a Subirats implementació és el conjunt de processos que, després de la fase de programació, tendeixen a la realització concreta dels objectius d'una política pública. Inclou la producció de tot tipus d'activitats concretes i també tots els processos relatius a la planificació i que són necessaris per a dur a terme aquestes activitats d'execució».

- a) Correcta.
- b) Incorrecta.

4. Indica si la següent afirmació és correcta o no: «Dèficit d'implementació és la distància que separa els resultats reals dels objectius perseguits».

- a) Correcta.
- b) Incorrecta.

5. En la implementació l'enfocament de dalt a baix (*top-down*):

- a) Descriu el procés de baix (nivell tècnic) a dalt (nivell polític).
- b) Es basa en la primacia jeràrquica de l'autoritat.
- c) Considera la implementació com el moment més important del procés d'elaboració de les polítiques públiques.

6. Segons l'enfocament de dalt a baix (*top-down*) de la implementació:

- a) Els decisors fan d'agents dels implementadors.
- b) La posada en pràctica d'una política és una seqüència lineal ascendent des de la perifèria cap a la cúspide.
- c) La decisió es pren al centre o a dalt i aquest és el moment més important, i la implementació es redueix a un assumpte d'execució en la perifèria o a baix.

7. Algunes de les crítiques a l'enfocament dalt a baix (*top-down*) de la implementació es refereix al fet que:

- a) És un model que explica poc a causa que els objectius són múltiples, contradictoris i ambigus.
- b) Les dificultats d'execució augmenten quan als executors no se'ls ofereixen estímuls positius per a l'èxit.
- c) Que a la base no existeix la racionalitat pretesa per la cúspide.
- d) Les afirmacions a, b i c són correctes.
- e) L'afirmació a és incorrecta i les afirmacions b i c són correctes.

8. Alguns crítics de l'enfocament de dalt a baix (*top-down*) de la implementació assenyalen que:

- a) Les dificultats augmenten si decisors i executors estan allunyats.

- b) És un model que explica poc a causa que els programes no són mai perfectes.
- c) El que s'esdevé en la base de la piràmide és molt més complicat del que creu la cúspide.
- d) Les afirmacions a, b i c són correctes.
- e) L'afirmació a és incorrecta i les afirmacions b i c són correctes.

9. Indica si la següent afirmació és correcta o no: «En la implementació l'enfocament de baix a dalt (*bottom-up*) és un procediment d'anàlisi que pot arribar fins a la fase preparatòria de la política i enllaçar la presa de decisions amb la posada en pràctica, permetre així trobar els interessos o actors que van intervenir en la fase decisòria i relacionar aquest entramat amb les possibles insuficiències de la fase implementadora».

- a) Correcta.
- b) Incorrecta.

10. En la implementació l'enfocament de baix a dalt (*bottom-up*):

- a) Proposa que qualsevol recerca sobre la implementació ha de prendre com a punt de partida el sistema d'actors de base, el paper dels interessos locals, l'adaptació mútua en l'èxit dels programes i la capacitat dels funcionaris d'influir-hi.
- b) Parteix dels impactes de la política sobre la realitat per a ascendir en l'anàlisi cap a dalt, i situa l'èmfasi en els actors, les seves relacions, objectius, negociacions i força.
- c) Segons alguns crítics privilegia els acords negociats per sobre de la legitimitat jeràrquica.
- d) Les afirmacions a, b i c són correctes.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. c
2. a
3. a
4. a
5. b
6. c
7. d
8. d
9. a
10. d

Bibliografia

- Bardach, E. (1977). «The Implementation Game». Cambridge: MIT Press.
- Barret, S.; Fudge, C. (eds.) (1981). «Policy and Action». Londres: Methuen.
- DeLeon, P. (1997). «Una revisión del proceso de las políticas: de Laswell a Sabatier». *Gestión y Política Pública*, vol. 6, núm. 1.
- DeLeon, L.; DeLeon, P. (2002). «What ever happened to policy implementation. An alternative approach». *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 12, núm. 2.
- Harguindéguy, J.-B. (2013). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Hjern, B.; Hull, C. (1983). «Policy analysis in a mixed economy: an implementation approach». *Policy and Politics*, vol. 2, núm. 3.
- Hogwood, B.; Gunn, L. (1984). «Policy analysis for the real world». Oxford: Oxford University Press.
- Lipsky, M. (1980). «Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services». Nova York: Russell-Sage Foundation.
- Mayntz, R. (1985). «Sociología de la Administración Pública». Madrid: Alianza Editorial.
- Meny, Y.; Thoenig, J. C. (1992). «Las políticas públicas». Barcelona: Ariel.
- Pressman, J. L.; Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Scharpf, F. W. (1978). «Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives». A: K. Hanf; F. W. Scharpf (eds.). *Interorganizational Policy Making*. Londres: Sage.
- Subirats, J. i altres (eds.) (2008). «Análisis y gestión de políticas públicas». Barcelona: Editorial Ariel.
- Van Meter, D. S.; Van Horn, C. E. (1975). «The policy implementation process: a conceptual framework». A: L. F. Aguilar. *La implementación de las políticas*. Mèxic: Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor.