

La implementació de les polítiques

Mireia Grau Creus

P03/12005/00128

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. Desenvolupament de l'objecte d'estudi i definicions d'implementació	7
2. La perspectiva racional (<i>top down</i>)	10
3. Les crítiques a l'enfocament racionalista i l'aparició de l'enfocament de baix a dalt (<i>bottom up</i>)	14
Resum	17
Exercicis d'avaluació	19
Bibliografia	19

Introducció

En aquest mòdul es presentaran i explicaran els estudis sobre les polítiques públiques que s'han centrat en la fase de posada en marxa o implementació. Amb això es persegueix que l'estudiant pugui assolir quatre objectius bàsics.

L'estructura d'aquest mòdul està organitzada en tres apartats i una recapitulació, en què s'expliciten aquells aspectes fonamentals de què s'ha tractat.

En el primer apartat ("Definició d'implementació i desenvolupament dels estudis sobre el tema") s'expliquen els diversos matisos que pot tenir el concepte d'implementació i es presenta una breu ressenya sobre l'origen i els primers desenvolupaments dels estudis sobre el tema.

En el segon apartat es presenta, es caracteritza i s'analitza la primera perspectiva d'anàlisi sobre els processos d'implementació: la perspectiva racionalista anomenada *de dalt a baix (top-down)*. Les crítiques a aquest enfocament es recullen al començament del tercer apartat i serveixen de lligam lògic per a passar del segon al tercer apartat. En aquest últim apartat s'explica, caracteritza i analitza la perspectiva *de baix a dalt (bottom up)* com a alternativa d'anàlisi a la racionalista.

Objectius

- 1.** Adquirir uns coneixements sobre l'evolució teòrica dels estudis sobre implementació.
- 2.** Comprendre els principals arguments en què es basen les diverses perspectives teòriques.
- 3.** Saber distingir i explicar les diferències bàsiques entre les perspectives d'anàlisi.
- 4.** Saber explicar les principals contribucions de cadascuna de les perspectives.

1. Desenvolupament de l'objecte d'estudi i definicions d'implementació

En el mòdul 1 s'ha ofert una breu explicació d'aquesta fase del procés de polítiques en la qual s'ha destacat un aspecte fonamental:

Des de la ciència política, la posada en marxa de les polítiques, la *implementació*, s'entén com un procés complex d'interaccions entre actors públics i privats i, per tant, que escapa a les visions tradicionals que el relacionen amb l'"execució" neutral i automàtica de les polítiques per part de l'Administració. Així, es considera que la fase d'implementació de les polítiques és una altra forma de conflicte polític que es desenvolupa a les arenes del poder no electe, és a dir, en unes arenes que no són ni les parlamentàries ni les estrictament governamentals*.

* Parsons (1995, pàg. 471).

Malgrat la fermesa d'aquesta afirmació, el que és cert és que ni sempre s'ha considerat així, ni tampoc l'interès de la ciència política pel que passava quan es posava en marxa una política va ser gairebé inexistent fins als anys setanta. La causa de tot això té a veure, sobretot, amb una qüestió de perspectiva: fins aquella data, el tema de la implementació de polítiques s'entenia com una **fase aliena a la ciència política**.

Aquesta perspectiva té les seves arrels en una pretesa però secundada separació entre el món de la política (tant la *policy* com la *politics*), d'una banda, i el món de l'Administració i de la burocràcia, de l'altra. D'aquesta manera, l'àmbit de les polítiques públiques que concernia el polític es limitava a l'àmbit previ a la implementació, ja que era on es trobaven els elements propis de la disciplina. De tot això es poden assenyalar i indicar una sèrie d'aspectes fonamentals:

- Els estudis tradicionals de la ciència política, especialment als Estats Units d'Amèrica, separaven del seu àmbit tot allò que tenia a veure amb l'Administració pública perquè consideraven que aquesta última estava desproveïda de contingut polític. Així, l'Administració començava allà on acabava la política i les polítiques i, de la mateixa manera, el treball del buròcrata es considerava que consistia a **executar** les ordres i els programes formulats pels polítics. La separació entre política i Administració no solament s'entenia com un fet, sinó que, a més, comportava que aquesta "fase administrativa" no despertés qüestions ni preguntes, ja que s'assumia que era una

fase en la qual les polítiques es limitaven a “executar-se”. Aquesta percepció queda il·lustrada en el paràgraf següent:

“El problema de la implementació es vincula a una sèrie de decisions mundanes i interaccions que no mereixen cap atenció per part d’aquells acadèmics que busquin temes interessants i clau en la política. La implementació és decebedorament simple: no sembla que tingui en compte cap gran tema.”

Van Meter i Van Horn (1975, pàg. 450), citats a Parsons (1994, pàg. 461).

- L’interès del polític per les polítiques públiques se centrava sobretot en els processos de presa de decisions i en tot allò relatiu a aquests: la cerca de mètodes i protocols per arribar a la “bona” i a la “millor” solució, l’estudi de les lògiques dels actors en la presa de decisions, etc. Tot això contribuïa al fet que les polítiques públiques es relacionessin amb decisions polítiques i amb els processos de presa de decisions, deixant totalment de banda la posada en marxa de les polítiques.

El poc interès de la ciència política pel que s’esdevenia més enllà de la presa de decisions va començar a canviar, com ja hem assenyalat, a partir dels anys setanta i arran de la recerca de respostes i de causes als fracassos de polítiques de tota mena (socials, fiscals, de promoció econòmica).

És a partir de la constatació d’aquests errors que es comença a interpretar que els fracassos en la consecució dels objectius proposats en les polítiques tenen a veure amb el moment de la posada en marxa de la política, és a dir, amb la fase de la implementació.

La identificació de possibles problemes en la fase de la implementació va significar un gir en la percepció que es tenia sobre el que s’hi esdevenia: els mecanismes executors, l’automatisme de l’Administració van començar a posar-se en dubte i, per això, el tema va generar preguntes i qüestions pròpies de la investigació politològica.

La poca relació entre objectius dissenyats pels decisors i els resultats als quals s’arribava després de la posada en marxa de la política es van prendre com a indicatius del fracàs de determinades polítiques; així, fent referència a aquesta bretxa entre els objectius i els resultats, es començarà a parlar de la “bretxa de la implementació” (*implementation gap*) i els estudis sobre el tema es dirigiran al següent:

- Buscar explicacions sobre els errors en les polítiques.
- Intentar buscar solucions que incrementin l’eficàcia i l’eficiència de les polítiques.

La preocupació pel procés d'implementació com a “focus de problemes” va portar a plantejar-se preguntes com les que hi ha a continuació:

- Quins factors incideixen en l'èxit o en el fracàs de la posada en marxa d'una política i fins a quin punt?
- Si la implementació és una fase que pot incidir en l'èxit de les polítiques, quin paper hi fan els actors de l'Administració? Quin marge de maniobra tenen en tot això?
- Com afecten la implementació les estructures organitzatives i per què? Com afecten tot això les estructures institucionals? I la relació entre diverses administracions? Fins a quin punt la coordinació entre les administracions afecta la bona posada en marxa de les polítiques?
- Quin paper tenen els actors aliens a l'Administració en la posada en marxa de les polítiques?

D'aquesta manera, la fase d'implementació va entrar a formar part de la ciència política a partir d'una perspectiva racional sobre el procés de polítiques públiques: és a dir, a partir d'una perspectiva clarament prescriptiva, dirigida a buscar respostes i solucions que poguessin millorar i assegurar l'eficàcia i l'eficiència de les polítiques públiques.

Això ens porta a veure més de prop la primera perspectiva d'anàlisi sobre els processos d'implementació de polítiques: la perspectiva racional, també anomenada *perspectiva top down*.

2. La perspectiva racional (*top down*)

Els primers estudis que van reorientar l'enfocament de les polítiques públiques cap a la implementació tenen com a màxims exponents els treballs d'autors nord-americans, d'entre els quals s'ha de destacar el treball d'A. Wildavsky i J. Pressman publicat el 1973: el títol i subtítol són tan expressius que resumeixen els principals eixos de preocupació del moment.

Implementació

Com les grans expectatives a Washington es frustren a Oakland; o per què és sorprenent que els programes federals funcionin, tot això essent una saga del desenvolupament econòmic de l'Administració narrada per dos observadors comprensius que intenten treure moralitat d'uns fonaments en ruïnes.

El llibre il·lustra la investigació que van dur a terme tots dos autors entre el 1968 i el 1971 a Oakland. A més d'establir un precedent en els estudis d'implementació, el llibre resulta molt interessant per a veure el tipus d'investigació que van dur a terme: un treball de camp exhaustiu destinat a produir un estudi de cas.

Com es pot deduir d'aquest títol, les bases del treball són, bàsicament, dues:

- 1) **La frustració** (i, fins i tot, certa impotència) davant l'abisme existent entre la formulació de les polítiques en l'àmbit federal i els pobres resultats als quals s'arriba.
- 2) **La identificació** d'un error: la relació entre l'Administració federal (Washington) i la local (Oakland).

De tot això es pot deduir un aspecte clau de l'anàlisi de la implementació: si alguna cosa "falla", sembla que és la transmissió de la política pública (la *policy*) per mitjà de les diverses administracions; en aquest sentit, la incapacitat d'establir un control, una coordinació sobre aquest procés de transmissió de les polítiques entre les diverses administracions involucrades, es va identificar com la principal causa dels fracassos de la implementació*.

De l'estudi de cas que Wildavsky i Pressman van fer sobre Oakland, es va seguir una recomanació: per a un correcte desenvolupament de la implementació, **es requereix un sistema que organitzi des de dalt el control dels processos, la informació i els recursos necessaris****. Aquesta indicació és la que dóna el nom a la perspectiva d'anàlisi: la perspectiva *top down* que, en el fons, està basada en els mateixos arguments que els de la presa racional de decisions: es parteix de la premissa de la possibilitat de controlar tots els recursos polítics, administratius, organitzatius i d'informació per a assegurar el camí a la "millor" o la "bona" implementació.

Lectura complementària

El llibre de Pressman i Wildavsky està traduït a l'espanyol a l'editorial Fondo de Cultura Económica: J.L. Pressman i A. Wildavsky (ed.) (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas en Washington se frustran en Oakland* (estudi introductorio d'Alejandro Buendía Vázquez). Mèxic: Fondo de Cultura Económica.

Vegeu el mòdul 9 d'aquesta assignatura per a més detalls sobre els estudis de cas en polítiques públiques.

* Hill (1997, pàg. 129).

** Parsons (1995, pàg. 464).

Si tenim en compte...

... que aquesta investigació es va fer als Estats Units d'Amèrica i sobre un cas d'estudi nord-americà, podem entendre que la conclusió a la qual es va arribar assenyalava un tema molt més important: **la complexitat d'establir una coordinació en un sistema polític federal**, és a dir, un sistema polític basat no solament en diversos nivells administratius sinó en diversos nivells polítics. Això va portar a plantejar la complexitat d'arribar a una "bona" implementació als estats federals arran de la suma de "problemes" de transmissió cada vegada que es passava d'una administració (o agència) a una altra.

El treball de Pressman i Wildawsky va donar lloc a treballs que, basats en estudis de cas, van identificar variables explicatives de l'èxit i fracàs de la implementació i, per tant, van derivar en un altre tipus de treballs que explícitament o implícitament van proporcionar "receptes" destinades a millorar el rendiment de les polítiques públiques. Un dels estudis més coneguts és l'article de Lewis A. Gunn publicat el 1978 "Per què la implementació és tan difícil".

En aquest article, Gunn establí una llista de deu condicions (ideals) necessàries per aconseguir que un determinat programa públic es pogués implementar a la perfecció*.

1) Que les circumstàncies externes a l'Administració o agència implementadora no imposin constriccions paralitzadores.

2) Que el programa disposi de prou temps i recursos.

3) Que no solament no hi hagi cap tipus de constricció referent al conjunt dels recursos, sinó que en cada etapa del procés d'implementació es disposi de la combinació de recursos adequada.

4) Que la política (o programa) que s'hagi d'implementar estigui basada en una teoria de causa-efecte.

5) Que la relació entre causa-efecte que es plantegi sigui directa i que si hi ha altres factors que hi intervenen, que siguin pocs.

6) Que hi hagi una única agència que dugui a terme la implementació i que aquesta no hagi de dependre d'altres per dur-la a terme amb èxit. Si hi hagués altres agències involucrades, que les relacions de dependència que hi hagi entre aquestes siguin mínimes tant en nombre com en importància.

7) Que hi hagi una comprensió completa i un acord total sobre els objectius que s'hagin d'assolir i que aquestes condicions perdurin al llarg de tot el procés.

8) Quan es porti el procés cap a la consecució dels objectius, que s'especifiquin amb total detall i seqüencialització, totes i cadascuna de les tasques de tots els participants.

Lectura recomanada

L.A. Gunn (1978). "Why implementation is so difficult". *Management Services in Government* (núm. 33, novembre, pàg. 169-76).

* Hill (1997, pàg. 131); Parsons (1995, pàg. 465-466).

Aquestes condicions d'èxit...

... es poden també prendre com un llistat d'aspectes que s'han de controlar i preguntar-se per aquests quan s'analitza un procés d'implementació a la recerca d'errors.

9) Que hi hagi una perfecta comunicació i coordinació entre les diverses unitats o agències involucrades en el programa.

10) Que els que estan en posició d'autoritat puguin demanar i obtenir una perfecta obediència.

La llista de Gunn és un clar exemple del tipus de perspectiva racional (*top down* o 'des de dalt') aplicada i permet deduir què s'entenia per *implementació*: la fase que aconsegueix ajustar el resultat del programa als objectius marcats.

Quines implicacions analítiques té aquesta definició d'*implementació*?

- En primer lloc, aquest concepte d'implementació té poc a veure amb la definició d'implementació que expressàvem al principi d'aquest mòdul: no té res a veure amb interacció entre actors, ni amb conflictes, ni amb intercanvis de recursos. Precisament aquesta perspectiva assumeix que el que cal fer és, mitjançant el seu estudi, trobar els focus de problemes i de conflictes per a resoldre'ls. Així, doncs, des d'aquest punt de vista, la perspectiva racional manté una visió molt poc política del procés d'implementació, simplement assumeix que no és tan automàtica com es creia i que, per a millorar l'eficàcia i eficiència de les polítiques, cal fixar-se en aspectes com ara l'organització i les relacions interadministratives.
- En segon lloc, aquesta definició sobre la implementació la relaciona totalment amb la consecució dels objectius dissenyats prèviament i, consegüentment, amb una idea de "política pública" com una cosa evident, definible i com a producte dels decisors polítics; és a dir, també allà es revela que aquesta perspectiva continua establint una línia divisòria entre els processos polítics (*politics* i *policy*) i els processos més de gestió i administració de les polítiques. Però, malgrat el fet que aquesta perspectiva comportava el manteniment que les polítiques públiques són cosa dels decisors "de dalt" i que segueixen una direcció unilineal de dalt a baix, el cert és que els diversos estudis de cas que es van dur a terme van deixar una pista que després van reprendre els crítics a la perspectiva racional: en la identificació d'"errors" i "fallades" comesos en els processos d'implementació, els estudis empírics van deixar constància de la importància que calia prestar als buròcrates, als administratius que estan en contacte amb el públic i a altres agents, no ja com a "agents executors", sinó com a actors el paper dels quals té rellevància en el conjunt dels processos de polítiques públiques.

Contribució dels estudis sobre implementació a la ciència política

Una de les contribucions més grans a la ciència política que han ofert els estudis sobre implementació ha estat la profusió d'estudis de cas i, per això, la riquesa empírica que

aquests han proporcionat sobre el funcionament real dels sistemes polítics. Els estudis sobre implementació difícilment poden escapar al treball de camp i aquest, al contrari del que s'esdevé en altres fases com la definició del problema o la presa de decisions, és relativament més assequible. Vegem-ne les raons: d'una banda, cal recordar que els estudis sobre implementació de les polítiques estan estretament relacionats amb la preocupació per l'eficàcia d'aquestes; el problema, tal com es defineix, resideix en el fet que en el moment de la posada en marxa "alguna cosa" falla. És evident que la investigació sobre aquests errors s'ha de basar en la realitat, en casos concrets, la qual cosa porta a l'estudi de cas.

3. Les crítiques a l'enfocament racionalista i l'aparició de l'enfocament de baix a dalt (*bottom up*)

Una de les crítiques que va rebre l'enfocament racional de la implementació va derivar de la mateixa realitat: malgrat els esforços governamentals per “modelar” i “controlar” els processos de polítiques públiques, la transmissió d'idees, objectius i interessos de dalt a baix, malgrat els canvis organitzatius i de reelaboració de tasques, la complexitat dels processos de polítiques deixava curta qual-sevol pretensió racionalitzadora; l'eficiència i l'eficàcia de les polítiques seguien en dubte, per la qual cosa la factibilitat dels models racionalistes es va qüestionar seriosament. Com diuen Mény i Thoenig, la constatació del fracàs de les iniciatives racionalistes, més que assenyalar un problema de gestió i control dels aparells administratius, va posar en dubte el mateix enfocament *top down* i els seus postulats*. Els governs i els politòlegs van dirigir els seus esforços cap a la recerca de marcs prescriptius i explicatius dels processos de polítiques més basats en la factibilitat que en les receptes perfectes però ideals.

* Mény i Thoenig (1992, pàg. 163).

La reacció analítica a les perspectives racionalistes pròpies de l'enfocament *top down* es va articular a partir d'una visió de la política molt més realista i basada en les dues premisses següents:

1) Les polítiques públiques no són processos lineals coordinats per unes autoritats (els decisors polítics) que exerceixen el seu control sobre la resta dels processos.

En aquest sentit, la idea de la divisió entre fases polítiques i fases executores o administratives queda completament desarticulada, com també passa el mateix amb la concepció de “política pública” com a decisió definida a partir d'uns objectius clars.

2) Derivada de la primera, la segona premissa té a veure amb la definició del que sí que són les polítiques públiques. Aquestes són processos en els quals entren a formar part una **multiplicitat d'actors**, ja no solament els “decisors”. En els processos de polítiques entren càrrecs electes, parlamentaris, tècnics, experts i professionals, grups d'interès, els buròcrates i administratius relacionats amb el públic (els anomenats *street level bureaucrats*), alts funcionaris, etc. Tots aquests tenen un paper en els processos i aquest paper sorgeix de la mateixa interacció que es desenvolupa entre aquests (conflictes, negociacions, intercanvis, confrontacions, aliances, etc.). Per tant, ni els conflictes ni els intercanvis són vistos com a disfuncions a les quals cal posar fi per a “poder implementar eficaçment”, sinó que són elements constitutius dels processos de polítiques.

Aquesta definició del que són les polítiques públiques reforça l'aspecte esmentat en el punt 1: no hi ha línies divisòries entre les dimensions polítiques i les dimensions administratives i, en tot cas, el que s'emfasitza és la **dimensió de joc polític que recorre tots i cadascun dels processos d'elaboració, formulació i implementació de polítiques**.

El que és polític i les seves manifestacions s'estenen a tots els actors i a totes les interaccions, per la qual cosa **la implementació s'entén**, de la mateixa manera que la fase de decisió o la de formació de l'agenda, **com una qüestió de poder**.

Aquestes dues premisses contribueixen a explicar el gir que donen els estudis d'implementació:

En cas de ser estudis destinats a detectar i diagnosticar problemes, errors i a prescriure solucions vinculades al compliment dels objectius (des de dalt), passen a ser estudis que pretenen plantejar solucions a partir de l'anàlisi de les lògiques i les dinàmiques d'interacció **que hi ha** (des de baix).

Aquesta perspectiva, anomenada *de baix a dalt (bottom up)*, assumeix que la realitat política és conflicte, negociació, cooperació, traïció, compromisos, acords i intercanvis, i que aquestes dimensions i no d'altres (decisions, objectius) han de ser la base per a analitzar i entendre les polítiques públiques. En definitiva, el tipus de treball d'anàlisi que planteja aquesta perspectiva és, precisament, partir del final per reconstruir el conjunt; és el que es coneixerà per *backward mapping*.

Els plantejaments d'aquesta perspectiva van fer que bona part dels treballs se centressin en l'anàlisi del paper que tenien aquells actors durant molt de temps ignorats per la ciència política en els processos de polítiques: els funcionaris, sobretot aquells funcionaris dedicats a prestar serveis públics i amb un contacte directe amb els ciutadans, els assistents socials, els metges, els mestres d'escola, els advocats d'ofici, etc. Una qüestió estructura aquest tipus de treballs:

Quin marge de maniobra i quin grau de discreció tenen aquests funcionaris quan presten els seus serveis, és a dir, quan implementen part dels programes i polítiques públiques?

Una de les primeres i més ben conegudes respostes a aquesta pregunta la va donar el politòleg nord-americà M. Lipsky en el seu llibre *Street-level bureaucrats* (1980). En aquest llibre, Lipsky argumenta que les decisions dels buròcrates

La relació...

... entre implementació i joc polític està argumentada a l'obra de Bardach (1977). *The implementation game* en la qual l'autor argumenta que la implementació és un joc de negociacions, persuasió, i manobres en condicions d'incertesa. En la implementació, els actors juguen per obtenir la capacitat de control possible, i la seva participació en el joc s'explica perquè esdevé el mitjà amb el qual poden aconseguir les seves pretensions i objectius.

Lectura recomanada

L'aposta per una reconstrucció retrospectiva dels processos de polítiques o pel *backward mapping* té un autor clau: **R. Elmore**. Va ser aquest autor qui va encunyar el terme *backward mapping*. Vegeu com a exemple el seu article de 1980: "Backward mapping: implementation research and policy decisions". *Political Science Quarterly* (núm. 94, pàg. 601-16).

street-level, les rutines que estableixen i els estratagemes que inventen per actuar davant les incerteses i les pressions del seu treball, esdevenen les polítiques públiques que ells porten a terme*. En aquest sentit, per a Lipsky, els buròcrates, els funcionaris que tenen tracte directe amb el ciutadà sigui en el nivell de l'Administració que sigui (sigui un empleat de Correus, un policia o un infermer), “fan” polítiques públiques, ja que exerceixen un paper polític en determinar la distribució de certs béns i serveis a la societat**. Segons Lipsky, la clau per a entendre el rol dels funcionaris com a “elaboradors de polítiques” (és la traducció més aproximada de *policy-makers*) és la seva capacitat de maniobra en la feina diària: la seva feina diària, la prestació de serveis públics, comporta que hagin de prendre un seguit de decisions a partir d'un criteri que no és un altre que els judicis i opinions d'un ésser humà; aquest tipus de criteris de presa de decisions escapen a qualsevol control i són totalment imprevisibles, ja que ni poden estar programats ni es poden prendre per ordinadors***.

* Hill (1997, pàg. 201).

** Lipsky (1980, pàg. 84).

*** Lipsky (1980, pàg. 161).

Vegem un exemple que pot il·lustrar millor els arguments de Lipsky

El treballador social (un funcionari *street-level*) que decideix si una dona d'un determinat entorn social marginal i amb problemes conjugals és o no una dona maltractada, amb tot el que això comporta, és un actor amb capacitat de maniobra que reelabora i adapta la política d'ajuts a la dona maltractada i la política de lluita contra l'exclusió social depenent dels criteris i situacions concretes de la seva feina diària. En un altre context i en un altre lloc, potser el treballador social hauria decidit que el problema de la dona en qüestió estava només vinculat a la seva situació social.

De fet, un exemple dels plantejaments de Lipsky està en una investigació que es va dur a terme sobre la implementació d'una reforma en la política d'educació especial a l'estat de Massachusetts (Estats Units). La reforma es va aprovar amb una nova llei que obligava les escoles a treballar amb uns procediments molt més sofisticats amb vista a avaluar les necessitats d'educació especial, i a desenvolupar programades individualitzats per als nens. El problema amb què es van enfrontar la majoria de les escoles va ser que per a dur a terme els objectius plantejats a la reforma, es requerien molts més recursos humans del que el pressupost es podia fer càrrec. L'Administració de l'Estat es va trobar amb un dilema: si bé volien complir amb una llei que havia sorgit d'un gran consens, sabien que per a fer-ho al peu de la lletra havien de pujar els impostos ja que no disposaven de pressupost. La resposta a aquest dilema no té gran misteri: les exigències de la nova llei es van adaptar a cada situació i les escoles van complir amb la llei sense necessitat de canviar les seves maneres de treballar.

Resum

Aquest mòdul estudia les diverses perspectives analítiques que han tractat els processos en els quals les polítiques es posen en marxa. El mòdul comença presentant el poc interès que la ciència política va tenir envers aquests processos i les raons de tot això: la consideració que els processos d'implementació eren pura execució administrativa. L'interès acadèmic per la implementació de polítiques es va despertar als anys setanta, arran de la constatació que els fracassos de les polítiques públiques també podien estar relacionats amb una implementació dolenta o errònia. Així, doncs, el mòdul presenta les característiques i les bases d'aquestes primeres perspectives racionalistes (anomenades *top down*) adreçades a "corregir" i millorar els processos organitzatius i administratius encarregats de posar en marxa les polítiques. Aquestes perspectives van ser durament criticades i, precisament, aquestes crítiques serveixen per a introduir en el mòdul una altra perspectiva sobre els processos d'implementació: la perspectiva *bottom up*. Així mateix, i dins les premisses analítiques d'aquesta darrera perspectiva, el mòdul acaba tot considerant la capacitat d'influència dels funcionaris en la determinació dels continguts i de la definició de les polítiques públiques.

Exercicis d'avaluació

1. Quins factors expliquen el retard dels estudis sobre implementació?
2. Sobre quins arguments es construeix la perspectiva *top down*? Quines són les seves principals propostes? I la seva finalitat?
3. Amb quins arguments es critica la perspectiva *top down*?
4. Sobre quins arguments es construeix la perspectiva *bottom up*? Quines són les seves principals propostes? I la seva finalitat?
5. Què vol dir el concepte *backward mapping*?
6. Quines són les principals diferències entre la perspectiva *top down* i la perspectiva *bottom up*?

Bibliografia

Aguilar Villanueva, L. (1996). "Introducció". A: D.S. Van Meter i Carl Van Horn. *La implementación de las políticas* (vol. IV, estudi introductor i edició). Mèxic: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. Cambridge: MIT Press.

Elmore, R. (1980). "Backward mapping: implementation research and policy decisions". *Political Science Quarterly* (núm. 94, pàg. 601-616).

Gunn, L.A. (1978, novembre). "Why implementation is so difficult". *Management Services in Government* (núm. 33, pàg. 169-176).

Hill, M. (1997). *The policy process in the modern state* (3a. ed.). Harlow: Prentice Hall / Harvester Wheatsheaf.

Ingram, H. (1999). "La implementación: una reseña y un marco que se sugiere". A: N.B. Lynn; A. Wildavsky (comp.). *Administración Pública*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy*. Nova York: Russel Sage.

Mény, Y.; Thoenig, J.C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel (Ciencia Política).

Parsons, W. (1995). *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, Lyme: Edward Elgar Publishing Inc.

Peters, B.G. (1999). *La política de la burocracia* (estudi introductor de J.L. Méndez). Mèxic: Fondo de Cultura Económica.

Pressman, J.L.; Wildavsky, A. (ed.) (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas en Washington se frustran en Oakland* (estudi introductor de A. Buendía Vázquez). Mèxic: Fondo de Cultura Económica.

Subirats, J. (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

