

«ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN PÚBLICA: *Promesas y riesgos de una vida en común*»

Joan Subirats

Universidad Autónoma de Barcelona

Palabras clave: Administración pública, políticas públicas, gestión pública.

Nº de clasificación JEL: H10, H83

1. Resulta hasta cierto punto ocioso empezar unas breves notas como las que forman este artículo aludiendo a la consabida falta de identidad de los estudios sobre administración pública, o haciendo referencia a la crisis de las aproximaciones más clásicas que podemos, esquemáticamente, encerrar en la denominación «public administration approach». Recientes balances o intentos de balance sobre el tema lo han puesto una vez más de relieve con autoridad y espacio mayor (Hood, 1990; Lynn. N. Wildavsky, 1990; Lynn, L.E., 1992; Lane, 1993). Pretendemos aquí repasar, aunque sea de forma sumaria, las potencialidades y límites de dos de las aproximaciones más potentes en estos últimos años en el campo de los estudios sobre las administraciones públicas, como son el análisis de políticas públicas y la propia del «management» o gestión (pública), poniendo asimismo de relieve sus posibles insuficiencias. El mensaje de fondo sobre el que intentaremos basar nuestra aportación será el de la necesaria (y tensa) convivencia entre esas dos aportaciones si se pretende superar las, hasta cierto punto, artificiales barreras entre teoría y práctica, o entre la perspectiva analítica y la prescriptiva.

2. El «policy approach» (1) se ha debatido desde las primeras aportaciones de Laswell entre su doble carácter de análisis de la política (Ham-Hill, 1984). Si el énfasis se coloca en el análisis del proceso de la política, entonces los resultados son más bien descriptivos y explicativos. Si el acento se coloca en la elaboración e implementación de la política, el análisis tiende a desplazarse hacia la vertiente más prescriptiva y se llena de recomendaciones para el decisor o gestor. Pero ya en estos primeros trabajos late la idea de que las aportaciones de los analistas deberían usarse para tomar decisiones más racionales sobre esas políticas, de tal manera que esas «mejores» decisiones lograrían también mejorar la capacidad de solventar problemas de las propias instituciones políticas. Esa tensión entre descripción y prescripción tampoco es específica del «policy approach» ya que, en dosis variables, las distintas disciplinas que se han acercado al estudio de las administraciones públicas mantienen esa duplicidad de objetivos, de forma más o menos implícita. Wildavsky parecía intentar zanjar la cuestión cuando afirmaba que el proceso de análisis de políticas debería concebirse más bien en la integración de pares contradictorios: descriptivo/prescriptivo, objetivo/argumentativo.

Lo cierto es la primera gran oleada de estudios y análisis de políticas de los años sesenta y primeros setenta entra en crisis por diversas razones (Boix, 1991). Las reformulaciones posteriores se han ido basando más en la aceptación de la pluralidad de aproximaciones o en la superación de la formulación de la política como el tema clave, para ir centrándose más en los temas de implementación como interacción, o en la creciente consideración de la interdependencia y de la subjetividad como elementos de contraste con una racionalidad o una optimalidad cada vez más evanescentes (Friedman, 1991, pp. 194 y ss.).

Pero, siempre se ha ido manteniendo la incógnita de hasta qué punto era posible identificar una manera óptima de estructurar el proceso de formulación e implementación de las políticas. Dror, a mediados de los setenta, identificaba cinco componentes básicos en esa búsqueda de la optimalidad en el «policy process»: 1) uso de conocimiento cualitativo; 2) inclusión de componentes racionales y extra-racionales; 3) búsqueda de racionalidad económica; 4) inclusión de los elementos de entorno

(1) No se trata de «explicar» aquí en qué consiste tal «approach». Véanse, en todo caso, otros trabajos dedicados a ello: Subirats, 1989; Subirats, 1991.

conformadores de las políticas; 5) mecanismos de feed-back (Dror, 1974, p. 31). Con ello destacaba las dificultades de obtener información cuantitativa en cantidades y con fiabilidades suficientes, así como la necesidad de incorporar elementos como intuición o comportamientos no rutinarios en el proceso decisional. De esta forma, Dror entendía la labor del analista de políticas no sólo centrada en el proceso de elaboración de la política, sino también en el pilotaje más micro de la fase implementadora. Por todo ello, el analista no podía desarrollar sus funciones al margen del proceso político propiamente dicho, y por tanto su proximidad al decisor debía asegurarse a través de organismos específicamente dedicados a esa labor de análisis y seguimiento de las políticas (Dror, 1974, p. 261).

De esta forma, el «policy analysis» parece ir desdibujando sus fronteras metodológicas, pasando a convertirse más en un instrumento a usar para mejorar tal o cual política, que una disciplina con puntos de partida y desarrollos metodológicos específicos. «El "policy analysis" es un subcampo aplicado cuyo contenido no puede determinarse a partir de límites de disciplina (científica, sino por todo aquello que parezca apropiado a las circunstancias del momento y al tipo de problema a resolver» (Wildavsky, 1979, p. 15). El acento se pone en el carácter creativo (¿artístico?) del analista, así como en su orientación hacia la resolución de problemas (¿artesanal?). El análisis de problemas se sitúa en esa correlación entre fines y medios, aceptando que el campo en el que se desarrolla es complejo y para nada pacífico desde el punto de vista de los valores y los intereses que rodean y afectan a toda política. Nos acercamos así a una cierta confusión entre ciencia que estudia un cierto objeto y el propio objeto a estudiar (Lane, 1993, p. 227).

3. Así como el estudio de la política y de sus instituciones tiene una larga tradición, las llamadas ciencias del «management» hacen su aparición en épocas mucho más recientes. Desde la experiencia acumulada en los estudios y análisis de la gestión de empresas, su aplicación al ámbito de actuación de las administraciones públicas se ha ido extendiendo como una forma de mejorar la racionalidad de su actuación, sea en el campo de las decisiones a tomar, sea en el campo de la puesta en práctica de esas decisiones. El énfasis se pone en una mejor y más eficiente utilización de recursos y en una mayor capacidad analítica a la hora de definir estrategias y desarrollar procesos. La promesa que parecen formular las ciencias del «management» a las administraciones públicas sería algo así como: «mejores políticas, y mejor administración de las mismas» (Minogue, 1983), lo cual no es poco en una época de restricciones financieras, de mantenimiento de la presión sobre las administraciones públicas en la línea de más y mejores servicios, y de debate ideológico sobre los límites en que debería situarse la intervención del estado (Pollit, 1990).

En el campo de las decisiones, los estudios de gestión ofrecen todo un abanico de instrumentos para racionalizar la toma de decisiones. Desde el análisis coste-beneficio, hasta la presupuestación por programas, pasando por el análisis de sistemas. En todas estas aproximaciones los elementos clave que deben permitir avanzar en una mayor racionalidad decisional se basan en la existencia de unos objetivos ya formulados y en la disponibilidad de un caudal de información suficiente y fiable. La puesta en práctica de estas decisiones precisan de una clara delimitación de tarea y subobjetivos, una coordinación entre las distintas partes de la organización, y una orientación hacia el resultado que será lo que definirá el éxito del proceso implementador. La evaluación sobre los resultados conseguidos deberá tener en cuenta la relación de eficiencia y eficacia, y centrarse en la «salud» de la cuenta de resultados. Estos principios se creen de aplicación general a cualquier organización.

En los años ochenta, se ha venido desarrollando una «versión» pública de esta aproximación «managerial», aquí expuesta de manera excesivamente simplificada. El elemento que destaca en esta nueva aproximación, propia del «public management» sería la de no aceptar la distinción entre formulación de políticas e implementación de las mismas, o, si se quiere, la distinción entre política y gestión (Metcalfe-Richards, 1989, p. 313). Se insiste, además, en que para «enriquecer» una visión excesivamente simple de la aplicación de las técnicas de gestión al campo de las administraciones públicas se requiere una mejor información, una mayor descentralización, un reforzamiento de los ámbitos de responsabilidad de los servicios de línea, una redefinición del papel de los servicios comunes o transversales, y una explicitación de tareas y responsabilidades.

La nueva gestión pública ha ido surgiendo tanto de la crisis de la aproximación tradicional que había ido forjando un cierto paradigma burocrático (Barzelay, 1992), como de los propios cambios que han ido convirtiendo las administraciones públicas en grandes empresas de servicios, necesidades de grandes recursos y con un entorno cambiante que cada vez permite menos al mantener rutinas y ritmos de otros tiempos. El énfasis se traslada de una perspectiva básicamente centrada en el cumplimiento de la legalidad y la regulación social a través de las normas, hacia una correcta y eficiente prestación de servicios.

4. Este último decenio ha visto pues cómo se generalizaban importantes operaciones de reforma en muchas administraciones regionales o locales. Contención financiera, presupuestación por programas, autonomía de gestión de ciertas unidades administrativas en su proceso de conversión en agencias, planificación estratégica, dirección por objetivos, cambios en los estatutos de los funcionarios públicos, introducción de mecanismos de control de gestión y de evaluación de resultados, son algunas de las pautas que han ido surgiendo aquí y allá. Los rasgos comunes permiten empezar a hablar de una nueva gestión pública que ha dado lugar a cierta literatura y ha despertado el interés científico, pero que aún mantiene cierta confusión conceptual (Perry-Kraemer, 1983; Metcalfe-Richards, 1987; Kooiman-Eliassen, 1987; Kelman, 1987; Pollit, 1990; Kapil-Kekkonen, 1990; Barzelay, 1992; Osborne-Gaebler, 1993; Echebarria-Losada, 1993; Echebarria, 1993) (2).

El problema continúa siendo que el marco en el que se mueven las administraciones públicas permite pocas «alegrías» desde el punto de vista de la gestión. Y ello tiene tanto que ver con, por ejemplo, las restricciones normativas que encorsetan la gestión de personal o que limitan la autonomía financiera, como son el entorno político que caracteriza el mundo de esas administraciones.

Desde una perspectiva más o menos genérica del «management», se puede afirmar que uno de los elementos clave que aparecen como esenciales para poder «gerenciar» las administraciones públicas es una clara y específica determinación de objetivos. Pero, las organizaciones públicas no acostumbran a tener objetivos definidos de forma unitaria y concreta. Predomina la ambigüedad y la inconcreción. E incluso podríamos añadir que esa indefinición no es en absoluto casual. Como fácilmente puede constatar desde cualquier simple análisis del proceso de formación de una política, la formulación de los objetivos es siempre conflictiva, siendo el marco de un profundo contraste entre los diversos actores. Este contraste puede deberse a causas ideológicas, conflictos de poder, o derivarse de los muchos conflictos organizacionales y de competencia que atraviesan organizaciones complejas como son las administraciones públicas. De tal manera que la definición de objetivos acaba siendo el resultado de alguna proceso de negociación, y como es sabido, en toda negociación el mantener fijos ciertos objetivos, o especificarlos de forma rápida más bien conlleva dificultades.

Por otro lado, es también conocido el hecho de que, muchas veces, a pesar de contar con objetivos, ello no significa que esos objetivos sean reales. En las administraciones públicas, como en cualquier organización compleja, la lucha por competencias y recursos es ciertamente tan o más significativa que las políticas a implementar. Los medios, conseguir una organización potente, llegan a ser más relevantes que los propios fines. Todo ello convierte en difícil la tarea de trabajar con objetivos como instrumentos principal para definir responsabilidades y controlar tareas.

Problemas parecidos tiene la asunción de la disponibilidad de información suficiente y fiable para la labor del decisor y gestor. Al margen de las dificultades inherentes que cualquier proceso de elaboración de políticas presenta en el momento de utilizar una información no siempre disponible en el momento y formato adecuados, hemos de recordar cómo la propia información es un recurso en manos de los diversos actores, recurso a usar y manipular en cualquier situación. Por otro lado, como afirmaba Keynes, no hay nada que odie más un gobierno que estar muy bien informado, ya que ello hará mucho más difícil llegar a una decisión consensuada (citado en Ellman, 1979).

(2) Al margen de las publicaciones mencionadas y otras muchas en revistas o libros colectivos, conviene simplemente repasar los títulos de muchos congresos, jornadas científicas, seminarios y paneles en los campos de ciencia política y administración de empresas para cerciorarse de lo relevante del fenómeno.

De hecho, desde una perspectiva managerial se podría suponer que ante todo proceso de adopción de decisiones, un mejor grado de información presupone una mejor capacidad de discernimiento y por tanto una expectativa de mayor racionalidad. En el mundo de las políticas públicas, elegir entre un mayor gasto en sanidad que en educación, o una mayor inversión en educación superior que en educación preescolar, no acostumbra a ser un problema de información (aunque esa información no pueda considerarse superflua).

Todo ello pone de nuevo de relieve el alto grado de influencia de la política en todo proceso decisional de las administraciones públicas, y el consiguiente y «deseable» grado de ambigüedad que todo proceso de negociación y consenso conlleva.

Si nos referimos al campo de la implementación, la lógica gerencial pone en primer plano la realización de los objetivos, presuponiendo que una vez establecidos los objetivos (ámbito propio de la política), el gestor libre de influencias extrañas, podrá desarrollar sus capacidades técnicas para alcanzar de la mejor (la más eficiente) manera posible los mejores (los más eficaces) resultados. El gran atractivo, precisamente, de la gestión es su capacidad para «lograr que las cosas se hagan», con un sentido práctico alejado de matices ideológicos o debates sobre principios.

El problema de la implementación, desde la perspectiva propia del análisis de políticas, es también visto como crucial. Quizás lo que ha distinguido precisamente esta aproximación de otras es precisamente su preocupación por la post-decisión, por la puesta en práctica de decisiones tomadas en ámbitos institucionales, cuyos procesos de selección de personal y de mecanismos de toma de decisiones sí habían sido muy bien analizados con anterioridad. Pero, lo que pone de relieve el analista de políticas es que, por ejemplo, no siempre se quiere realmente que las decisiones se pongan en práctica, o bien se pretende «desviar» el espíritu de la decisión precisamente en esa fase implementadora, o que, de hecho, lo que se acaba consiguiendo no tiene nada que ver con lo que se pretendía.

Y aquí volvemos al tema de los objetivos, ya mencionado, en el sentido de que la falta de claridad, de unicidad o de real acuerdo sobre lo que pretende, lógicamente distorsiona el proceso implementador. Pero, en general, es evidente que el analista de políticas mira con un cierto escepticismo el peso de la buena o mala gestión en el éxito o fracaso de ciertas políticas, lo cual no quiere decir que no sea sensible a una buena ordenación de recursos, personas y actividades.

Todo ello va configurando un escenario en el que, desde el campo del «management» en sentido genérico, se achacan, implícita o explícitamente, los problemas de la gestión de las políticas públicas a la política. Se convierte en «irracional» o «pernicioso» lo que tiene que ver con la política, y en «racional» o «positivo» lo que tiene que ver con la gestión. Si es la gestión la que puede ofrecer buenos resultados, sería la política la que frustraría esa posibilidad. La gestión sería funcional mientras que la política no lo sería. Las aportaciones recientes y ya mencionadas, que trabajan en la perspectiva de refundar las ciencias del «management» en su aplicabilidad concreta en el mundo de las administraciones públicas, han intentado romper con esas asunciones previas. Partiendo, ante todo, de la aceptación del hecho de que el entorno en el que trabajan y producen esas administraciones públicas es por esencialmente de naturaleza política. Y, recogiendo lo que por lo demás está plenamente aceptado en la teoría de la organización, es decir, la naturaleza también política de unas organizaciones en las que conviven personas y grupos, con intereses y recursos distintos, que compiten entre ellos por posiciones de poder o protagonismo.

5. ¿A qué conclusiones podemos llegar tras este, sin duda, excesivamente simple itinerario por tan procelosos mares? Ante todo, recordar que no puede aceptarse la idea que la gestión en las administraciones públicas pueda hacer caso omiso del entorno político en el que se mueve, o sólo entenderlo como incrustación irracional o limitación estructural que sólo afecta a las fases no estrictamente técnicas del proceso gerencial. El análisis de políticas, como perspectiva capaz de «comprender» científicamente la forma de elaboración de la agenda de actuación de los políticos y de trabajar en la relación entre valores, objetivos y resultados, sirve de soporte teórico a la necesaria instrumentación y puesta en práctica de esas decisiones por parte de los gestores públicos. No explica quizás de forma suficientemente concreta el «cómo hacer que las cosas se hagan», pero sí puede facilitar el comprender los límites de ciertos objetivos, su multiplicidad, o, por ejemplo, los efectos no previstos que provoca el proceso implementador, que pueden ser

contradictorios con el sistema de valores y las pautas de consenso que sirvieron en la elaboración de la política en cuestión.

La gestión pública (como paradigma emergente que acepta la «politización» del marco en el que se desarrolla), y el análisis de políticas (entendido desde su versión más laica, y más orientada a facilitar la consecución de resultados que a ofrecer «las» respuestas racionales ante cada problema social) son «partners» naturales. Sobre todo si distinguimos, como nos propone Metcalfe, entre niveles «micro» y «macro» en la gestión pública (Metcalfe, 1993, p. 181). El nivel «micro» se acercaría a la gestión de una organización o servicio concreto, con lo que la capacidad de «imitación» del sector privado podría ser mayor, aunque persistieran ciertas limitaciones generales y continuara existiendo la necesidad de articular política y gestión en ese contexto específico (O'Toole, 1989). Pero sería en el nivel «macro» donde la «innovación», y por tanto los elementos distintivos con la lógica del management en general son mayores, sería más clara. No se trata tanto en este nivel de hacer cosas a través de las personas que componen la organización, como de lograr articular y conseguir la cooperación entre organizaciones, en pos de uno o varios objetivos estratégicos definidos como comunes.

En el mundo de las administraciones públicas, el concepto de estrategia no ha de entenderse como una respuesta a la competitividad entre instituciones-empresas, sino como una serie de acuerdos explícitos que reflejen las preferencias surgidas de un debate entre los actores colectivos e individuales presentes en el marco de juego de esas administraciones (Stewart-Ranson, 1988). La gestión pública, superando de esta forma el marco tradicional del «management» centrado en planificación, organización, dirección y control de una unidad organizativa, asumiría así la tarea de ir desarrollando nuevas y diferenciadas capacidades que permitan el manejo de cambios estructurales en ese nivel interorganizativo (Metcalfe, 1993, p. 183). Y, en ese contexto el control de lo conseguido, no podrá basarse sólo en parámetros de eficacia y eficiencia, sino también deberá tener en cuenta las influencias y efectos no esperados, así como la posible relación de estos resultados con los valores que se tuvieron o no en cuenta en el proceso de formación de las políticas.

Entendiendo una política pública como una forma específica de gestión estratégica (Mintzberg, 1977), el analista de políticas sirve, en este contexto, como colaborador natural del gestor, al crear los puentes entre el sistema de valores subyacentes en toda política, con el proceso de implementación de la misma, y la valoración sobre los resultados conseguidos, desde las distintas lógicas presentes en la actuación de cualquier administración pública. La ya mencionada indefinición de objetivos, resultante del proceso decisional público, puede quedar compensada por ese diálogo entre políticos, gestores y analistas, que irán recomponiendo equilibrios y reorientando el proceso implementador. Es por ello que nos acercamos más a una concepción de la gestión pública y del papel del gestor en la que la capacidad de interpretación política y de engarce entre fines de la sociedad definidos de forma colectiva y actividades funcionales ocupe un papel central (Barzelay-O'Kean, 1989, pp. 68 y ss.). Y nos alejamos de una concepción que ponga el énfasis en la «neutralidad política» (Echebarria, 1993, p. 459) o el eficientismo autorreferencial.

De ese diálogo, y en ese contexto de gestión pública estratégica, pueden ir surgiendo las reflexiones, los análisis y los instrumentos que nos permitan ir pasando del énfasis en la eficiencia al énfasis en la calidad y la capacidad de creación de valor por parte de las administraciones públicas (Barzelay, 1992, pp. 119 y ss.). Y para ello deberemos avanzar en la definición del papel del cliente-ciudadano en la definición de ese valor, de esa calidad (Frederickson, 1992; Richards, 1992; Barzelay, 1992).

En definitiva, y como decíamos al iniciar estas breves notas, la necesidad de colaboración entre ambas perspectivas es evidente. Lo que no oculta las dificultades del empeño, dadas las evidentes disparidades en los enfoques originales de ambas formas de conocimiento. Pero ello puede verse facilitado por su común voluntad de hacer de la reflexión por la multidisciplinariedad, su orientación a la resolución de problemas y su voluntad prescriptiva (De Leon-Overman, 1989, p. 432). Quizás así, podamos, como nos pide Mintzerg, ir de «safari», superando estrecheces de disciplina que sólo logran saber cada día más de «piernas» o «cabezas», pero no nos ayudan a reconocer como es en realidad el «animal» que buscamos (Mintzberg, 1990, p. 208).

REFERENCIAS

- BARZELAY, M., O'KEAN, J.M. (1989): *Gestión Pública Estratégica. Conceptos, Análisis y Experiencias: El caso IPIA*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- BARZELAY, M. (1992): *Breaking through Bureaucracy*, University of California Press, Berkeley.
- BOIX, C.: «Promesas y Límites del "policy analysis" en Estados Unidos», en *Documentación Administrativa*, n. 224-225, pp. 167-194.
- DE LEÓN, P., E.S. OVERMAN (1989): «A History of the Policy Sciences», en *Handbook of Public Administration*, Rabin-Hildreth-Miller (eds.), Dekker, New York, pp. 405-443.
- DROR, Y. (1974): *Public Policy Making Reexamined*, Leonard Hill Books, Nueva York.
- ECHEBARRIA, K. (1993): *La administración pública en la era del management*, Tesis Doctoral, Universidad de Deusto, mimeo.
- ECHEBARRIA, K., LOSADA, C. (1993): *Institucions i metodes per millorar el funcionament de l'Administració*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- ELLMAN, M. (1979): *Socialist Planning*, Cambridge University Press.
- FREDERICKSON, H.G. (1992): «Hacia una Teoría del Público para la Administración Pública», en *Gestión y Política Pública*, n. 1, pp. 7-32.
- FRIEDMAN, J. (1991): *Planificación en el ámbito público*, INAP, Madrid.
- HAM, C., HILL, M. (1984): *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Harvester Press, Brighton.
- HOOD, CH. (1990): «Public Administration: Lost an Empire, not yet found a role», en Leftwich, A., ed., *New Developments in Political Science*, Edward Elgar-Gower, Aldershot, pp. 107-125.
- KAPIL, R., KEKKONEN, S.: *Public Management Developments Survey*, OCDE, París.
- KELMAN, S. (1987): *Making Public Policy*, Basic Books, N. York.
- KOOIMAN, J., ed. (1993): *Modern Governance*, Sage, Londres.
- KOOIMAN, J., ELIASSEN, K.A. (1987): *Managing Public Organizations*, Sage, Londres.
- LANE, J.E. (1993): *The Public Sector*, Sage, Londres.
- LYNN, LE. (1992): *Public Management: A survey*, Comunicación presentada a la Fourteenth Annual Research Conference of the Association for Public Policy Analysis and Management, Denver, 29-31 octubre.
- LYNN, N., WILDAVSKY, A., EDS. (1990): *Public Administration, The State of the discipline*, Chatham House, Chatham-NJ.
- METCALFE, L. (1993): «Public Management: From imitation to innovation», en Koolman, J. (ed.), op. cit, pp. 173-190.
- METCALFE, L., RICHARDS, S. (1989): *La modernización de la gestión pública*, INAP, Madrid (versión española del original inglés, publicado en Sage, 1987).
- MINOGUE, M. (1983): «Theory and practice in Public Policy and Administration», en *Policy and Politics*, n. 11, pp. 63-85.
- MINTZBERG, H. (1977): «Policy as a field of Management Theory», en *Academy of Management Review*, n. 2, pp. 88-103.
- MINTZBERG, H. (1990): «Strategy Formation: Schools of Thought», en *Perspectives on Strategic Management*, Fredrickson, J.W. (ed.), Harper-Row, N. York, pp. 105-236.
- OSBORNE, D., GAEBLER, T. (1993): *Reinventing Government*, Penguin Books, N. York.
- O'TOOLE, L.J. (1989): «The public administrator's role in setting the policy agenda», en Perry, J.L. (ed.), *Handbook of Public Administration*, pp. 225-236, Jossey-Bass, San Francisco.
- PERRY, J.L., KRAEMER, K.L. (1983): eds., *Public Management; Public and Private perspectives*, Mayfield, California.
- POLLIT, Ch. (1990): *Managerialism and the Public Services*, Basil Blackwell, Oxford.
- RICHARDS, S. (1992): *Who defines the public good? The Consumer Paradigm in Public Management*, Working Paper, Public Management Foundations, Londres, (mimeo).
- STEWART, J., RANSON, S. (1988): «Management in the Public Domain», en *Public Money and Management*, n. 8, pp. 13-19. SUBIRATS, J. (1989): *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, INAP, Madrid.
- SUBIRATS, J. (1991): «La administración pública como problema, el análisis de políticas públicas como propuesta», en *Documentación Administrativa*, n. 224-225, pp. 15-58.
- WILDAVSKY, A. (1979): *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Little, Brown, Boston.