

# Marco para a análise das políticas públicas



**&** *Resumo/Abstract: O presente artigo ofrece un marco de referencia para a análise das políticas públicas. Tras presentar os elementos fundamentais dunha definición das políticas, desenvólvense as catro dimensións do devandito marco: estrutura política, orixe, contido e contexto. As operacións analíticas que toda dimensión do marco debe executar explícanse pormenorizadamente, examinando tamén diferentes temas das publicacións sobre políticas públicas. Préstaselles especial atención aos aspectos sociais e políticos dunha análise das políticas racional, así coma á cuestión da eficacia social das políticas, e non só á súa eficiencia económica, tratando así de contrarrestar o enfoque dominante nas análises das políticas.&*

**&** *Palabras clave: políticas públicas, análise das políticas, toma de decisións públicas, eficacia, eficiencia, valores políticos, razón técnica*



## 1. MEMORANDO SOBRE A ANÁLISE DAS POLÍTICAS

O centro da disciplina e exercicio profesional das políticas públicas (PP) é a actividade intelectual de análise das políticas en curso ou en proxecto co fin de identificar as accións que terían como efecto a ocorrencia daquelas situacións sociais que un Goberno e a súa sociedade desexan realizar en razón do seu valor público ou porque representan unha aceptable solución de problemas e males públicos inaceptables ou indesexados. Por iso, o corazón da disciplina consistiu en producir e validar conceptos, hipóteses, modelos, métodos que sustenten a corrección intelectual da análise en servizo das decisións que toman os gobernos para cumprir as súas funcións públicas e dirixir á súa sociedade.

A preocupación pola eficacia directiva dos gobernos, situada hoxe no centro da preocupación cidadá e das ciencias políticas, constitúe o máis distintivo e desafiante da disciplina das PP desde a súa orixe, que tivo como obxectivo asegurar e mellorar a calidade da decisión pública dos gobernos nas súas dúas dimensións esenciais, a *calidade institucional* da decisión, que se refire ao respecto aos valores públicos plasmados na constitución política, ás normas legais da vida asociada e aos resultados da deliberación pública sobre os temas de interese dos cidadáns, e, particularmente, a *calidade cognoscitiva técnica*, que se refire á identificación e selección das accións eficaces e eficientes para producir as situacións públicas desexadas e legalmente prescritas. Dito con maior precisión, a disciplina das PP, desde o seu nacemento, deu por certo que a calidade ou corrección institucional das políticas era asegurada e mellorada polos mecanismos de control entre os poderes públicos ou pola solvencia dos gobernantes dos réximes democráticos, polo que considerou que a súa contribución específica á calidade da decisión dos gobernos e o seu obxecto específico de estudo tiña que ser a calidade cognoscitiva ou técnica da decisión, a corrección da súa información, análise e cálculo<sup>1</sup>.

Os dous compoñentes ou dimensións da decisión pública, o institucional e o técnico, son interdependentes e complementarios, xa que a eficacia pública dun Goberno se acada só a condición de conxuntar legalidade e causalidade, normas xurídicas axiolóxicas e normas empíricas causais. En efecto, un Goberno pode ser eficaz directivamente só se o universo das leis do estado inclúe como lícitas as accións que se consideran causalmente idóneas para producir os resultados públicos esperados, e se o conxunto de teoremas, tecnoloxías e métodos de xestión que sustenta a súa acción é compatible cos imperativos legais do estado. Se existe desarticulación entre as normas axiolóxicas e as normas cognoscitivas, a legalidade vixente convértese nun factor obstaculizador que obriga os gobernos a levar a cabo accións socialmente improdutivas, que non resolven os problemas públicos nin xeran o valor público desexado, ou ben os gobernos poden caer na contradición de ter que darlle a volta á lexislación con interpretacións artificiais, simulacións de observancia ou infraccións ocultas a fin de poder ser eficaces na atención dos problemas sociais. Son coñecidas as historias de gobernos de alta eficacia económica e social pero ilegais, arbitrarios, así como as historias de gobernos impecablemente legais na súa actuación pero ineficientes no plano económico e social, sen esquecer as historias socialmente tráxicas de gobernos que foron tan ilegais coma incompetentes.

Na súa batalla inicial por deslindarse da ciencia política e da administración pública e establecerse como un campo cognoscitivo orixinal e peculiar, a disciplina e profesión da PP erixiu como o seu obxecto de coñecemento propio a análise causal da política en curso ou en proxecto, o cal se desdobra en eficacia social e eficiencia económica. A análise implica basicamente dúas operacións: a primeira consiste en definir con precisión as realidades empíricas

específicas que representan ou integran a situación social desexada, que foi establecida como obxectivo da acción do Goberno, mentres que a segunda operación consiste en definir a partir de información, razoamento e cálculo as accións que se consideran idóneas para producir as realidades que integran o obxectivo<sup>2</sup>. Non se deixa de lado e menos se menospreza o xuízo de valor, que levou a que determinados futuros de sociedade fosen desexados ou esixidos e se convertesen, daquela, en obxectivos da acción do Goberno. Mais o traballo propio da análise da PP consiste primeiro en converter ese xuízo de valor nun xuízo de feito, en desagregar os obxectivos do desexo en resultados de acción, traducíndoos nun conxunto limitado de realidades empíricas precisas (observables, medibles) que representan os resultados ou efectos das accións da política e a realización do obxectivo<sup>3</sup>. Acto seguido, a análise prescribe as accións que polas súas modalidades, recursos e instrumentos se consideran causalmente idóneas para producir os resultados reais que materializan o obxectivo valorado/futuro desexado. En consecuencia, a análise da PP é de natureza empírica e, neste sentido, preséntase como *disciplina científica*, pero sen perder o seu sentido valorativo de fondo, relacionado cos ideais de sociedade nos que se inspira a acción dos gobernos, a política, e de cuxa realización o Goberno se responsabiliza.

A análise da PP ten varias capas e inclúe varias operacións intelectuais, cuxo número, xerarquización e dificultade depende do grao de complexidade do problema que haxa que resolver ou do obxectivo que se deba realizar, así como depende da maior ou menor estabilidade e sinxeleza do contexto sociopolítico no que se presenta o problema e no que o Goberno decide e actúa. As operacións intelectuais da análise da PP pódense agrupar en catro tipos: a *análise xurídica*, cuxo propósito é determinar a legalidade da política ou indicar os cambios xurídicos que se esixen e xustifican para facer posible a posta en marcha dunha política alternativa de maior impacto; a *análise económica*, que trata de sacar o máximo partido ao emprego dos recursos públicos que unha política implica e consome, dado que todo Goberno atende con recursos escasos un amplo universo de demandas sociais e problemas públicos directos ou indirectos; a *análise organizacional-administrativa*, que a partir da normatividade, estrutura de autoridade, sistema de traballo, estilo de dirección e cultura dunha determinada organización define o que esta pode realizar ou o que se lle pode esixir que faga para implantar a política decidida; para rematar, a *análise politicolóxica*, que anticipa os graos de aceptación e rexeitamento que unha política pode atopar nos sectores da sociedade política, económica e civil, ou que pode anticipar o grao de incidencia que determinados actores políticos poden alcanzar na deliberación da política ou na súa implantación posterior. A esixencia, acaso ideal pero irrenunciable, da análise da PP consiste, logo das deliberacións convenientes, en sinalar a política legalmente correcta, a custoeiciente, a factible administrativamente e a viable politicamente. Nos feitos é probable que a decisión da PP estea máis ou menos afastada destes requirimentos e, sobre todo, que un dos tipos de análises sexa o predominante, tal como o levamos observando nos últimos tempos de axuste fiscal e saneamento das finanzas públicas, nos que a análise financeira pública subordinou ou ensombrecou os demais tipos de análises. Así mesmo, os gobernos teñen maior ou menor claridade acerca da maneira en que xerarquizan as súas decisións nun determinado campo de asuntos públicos, dando ora maior prioridade ao político ora ao económico ou ao administrativo, salvo o respecto á legalidade.

Neste escrito propónse sucintamente un «marco de referencia» para a análise da PP que oriente e seica facilite a análise dunha determinada política a fin de corrixila, melloralala ou des-

botala, entendendo que a análise, para ser pertinente e correcta, non ten por que realizar todas e cada unha das operacións cognitivas que entrañan os pasos ou compoñentes que integran unha política. A listaxe de operacións que inclúe o marco referencial é exhaustiva, pero o analista da PP, metodoloxicamente adestrado e politicamente advertido, procederá *selectivamente* na práctica e realizará unhas operacións no canto doutras, segundo o contexto das decisións gobernamentais e os propósitos da análise.

## 2. A ESTRUCTURA DO MARCO DE REFERENCIA

Partamos da definición descritiva (non teórica) de que unha política pública é: *a)* un conxunto (secuencia, sistema, ciclo) de accións, estruturadas en modo intencional e causal, por canto se orientan a realizar obxectivos considerados de valor para a sociedade ou a resolver problemas cuxa solución é considerada de interese ou beneficio público; *b)* accións cuxa intencionalidade e causalidade foron definidas pola magnitude e tipo de interlocución que tivo lugar entre o Goberno e sectores da cidadanía; *c)* accións que foron decididas por autoridades públicas lexítimas; *d)* accións que son executadas por actores gobernamentais ou por estes en asociación con actores sociais (económicos, civís); e *e)* que dan orixe ou forman un *patrón de comportamento* do Goberno e da sociedade.

Unha PP non é unha acción de Goberno singular e pasaxeira, en resposta a particulares circunstancias políticas ou demandas sociais. As características fundamentais da PP son as cinco mencionadas, pero o distintivo da PP é o feito de integrar un conxunto de accións estruturadas, estables, sistemáticas na súa operación, que constitúen o modo ou patrón de comportamento en que o Goberno aborda de maneira permanente o cumprimento das funcións públicas ou a atención a determinados problemas públicos<sup>4</sup>. Dito doutro xeito, o específico e peculiar da PP consiste en ser un conxunto de accións intencionais e causais, orientadas á realización dun obxectivo de interese/beneficio público, cuxos lineamentos de acción, axentes, instrumentos, procedementos e recursos se reproducen no tempo de forma constante e coherente (coas correccións marxinais necesarias), en correspondencia co cumprimento de funcións públicas que son de natureza permanente ou coa atención a problemas públicos cuxa solución implica unha acción sostida no tempo. A estrutura estable das súas accións, que se reproduce durante un certo tempo, é o específico e distintivo dese conxunto de accións de Goberno que chamamos PP<sup>5</sup>.

Con esta consideración, pódese afirmar que toda PP está:

### *Estructurada en*

- Crenzas valorativas da sociedade sobre a existencia humana e social, as cales adoitan plasmarse formalmente en:
- Constitución política, leis, convenios internacionais;
- Plans xerais (estratéxicos ou operativos) de goberno con prazos establecidos de tempo;
- Crenzas científico-técnicas da sociedade, que determinan os xuízos de factibilidade, eficacia e eficiencia das accións humanas;
- Unha estrutura institucional-política: polo tipo de réxime e de relación entre os poderes públicos e entre estes coa sociedade política (sistema electoral) e a sociedade económico-civil.

*Orixinada por*

- O proceso de formación da axenda pública e governamental, que transformou un asunto social en problema de atención pública ou en algo que debe ser atendido polo Goberno e, en correspondencia, que debe ser obxecto da atención pública e governamental;
- A prioridade que o asunto ou problema, obxecto da PP, alcanzou na axenda pública e governamental;
- A definición do problema público (os seus compoñentes, as súas causas, a súa posible evolución en caso de non facer nada fronte ao problema...) e, xa que logo, pola información, investigación, teoría e tecnoloxía que se posuía no tempo sobre a situación social considerada problema. Dito doutro xeito, pola información e as crenzas científico-técnicas que inflúen na formulación e na liña de solución do chamado problema;
- Os criterios (xurídicos, morais, ideolóxicos, políticos, económicos, tradicionais...) que determinaron as opcións de acción para atender o problema;
- Os criterios (legalidade estrita, viabilidade política, racionalidade económica, factibilidade organizacional) que determinaron a decisión/elección dunha opción de acción en vez doutra;
- O xeito en que se concibiu a implantación (xestión e operación) das accións da PP para realizar os obxectivos;
- O sistema de medición e avaliación dos avances e resultados da PP.

*Integrada por*

Un número determinado de *programas*<sup>9</sup> (conexos ou inconexos), que teñen:

- Obxectivos, metas/resultados esperados;
- Axentes: organizacións participantes na operación (governamentais, económicas, civís, sociais...), coa súa específica estrutura de autoridade e sistema de traballo;
- Accións con:
  - Especificacións (prescritivas ou proscribas) de operación;
  - Secuencia/fluxo das accións;
  - Instrumentos;
- Recursos (económicos, humanos, de equipo tecnolóxico, intanxibles...), cuxa cantidade, calidade e fluxo se derivan de cálculos custo-beneficio, custo-eficiencia, custo-eficacia...;
- Tempos de operación (anuais ou multianuais);
- Resultados: produtos e impactos (especificacións de);
- Métodos de xestión e de control de xestión;
- Sistemas de medición e avaliación (de desempeño, produto, impacto, xestión...).

*Composta por*

- Unha historia de decisións públicas, que son os antecedentes da PP;
- Unha estrutura organizacional/administrativa do Goberno;
- Un contexto sociopolítico, que no eido dunha política específica pode ser amigable ou hostil, estable ou dinámico, controlable ou incontrolable polo Goberno ou pola sociedade enteira...;

- Un sistema económico;
- Unha sociedade civil cun específico perfil.

### 3. O DESENVOLVEMENTO DO MARCO DE REFERENCIA

A análise dunha PP non parte de cero nin enfronta a situación inédita de dar forma a unha política enteiramente nova que encara un problema público endexamais visto nin tratado. Normalmente, a análise de políticas fai referencia á *política en curso*, da que examina a súa actuación e os seus resultados e trata de identificar as causas dos seus eventuais baixos resultados para corríxila ou dos seus bos resultados para melloralas, sustentala no tempo, «institucionalizala». En gran medida, a análise consiste en revisar criticamente a información, o razoamento e o cálculo da análise que se fixo anteriormente e sustentou a decisión e o deseño da política en curso. Neste sentido, a análise forma parte da historia das decisións dunha PP ou dun determinado campo da PP, historia que pode ser un proceso acumulativo de aprendizaxe pero tamén un proceso errático con descontinuidades ou regresións. Existen, de certo, políticas alternativas que rompen totalmente coa historia pasada dunha política (educativa, de saúde, urbana, agrícola, antipobreza, comercial...), pero adoitan ser contadas, e aparecen cando as políticas seguidas durante anos exhibiron o seu fracaso e agudizaron máis que resolveron o problema que pretendían atender.

Partimos daquela do feito ou suposto de que calquera nova política implica un axuste maior ou menor da análise que sustentou a decisión da política en curso ou inmediatamente anterior. Por conseguinte, toda análise da PP nun momento governamental e social dado é, nun primeiro instante, a valoración da política en curso ou da inmediatamente anterior, que pode chegar a tomar a forma dunha avaliación en sentido propio e estrito. O propósito da valoración é examinar e estimar a idoneidade causal da política seguida para lograr os obxectivos desexados, valorar a súa eficacia social e eficiencia económica. Nun segundo momento, con referencia aos resultados amosados pola valoración, que puxo ao descuberto os erros, defectos, esquecementos, omisións que afectaron á eficacia e eficiencia da política anterior<sup>10</sup>, a análise elabora outro conxunto de accións que, comparativamente, escapan ás debilidades da anterior política e tratan de incrementar a súa idoneidade causal<sup>11</sup>.

#### 3.1. Análise da estruturación da política

Unha PP é basicamente unha *acción intencional*, orientada á realización de certos obxectivos públicos, e unha *acción causal*, que se considera idónea para acadar os obxectivos a que se aspira, trocando así o resultado desexado nun resultado esperado, é dicir, nun feito cuxo acontecemento pode esperarse razoablemente que ocorra, xa que será o efecto probable ou seguro da acción decidida. E cómpre engadir que se trata dunha acción colectiva que inclúe as actividades dunha organización ou organizacións de goberno e/ou de organizacións políticas, económicas e civís. A definición dos obxectivos é unha actividade esencialmente valorativa que fai referencia ao sistema de valores políticos e sociais que unha sociedade comparte, mentres que a selección das accións causais se relaciona coas crenzas científicas e tecnolóxicas dunha sociedade. A interdependencia dos dous compoñentes, o valorativo e o factual, coa súa puntual tensión entre o desexable e o factible, entre o que o Goberno e a sociedade queren e o que realmente poden facer, dá forma e modela á PP. En suma, a estrutura de toda PP é bipolar, configurada polo equilibrio que alcanzaron nun tempo dado o seu compoñente valorativo-político e o seu compoñente factual-técnico.

A análise procede entón en primeiro lugar a investigar os factores que estruturaron dunha determinada maneira a política en curso, polo que busca identificar as crenzas valorativas dunha sociedade e as do Goberno, que son as que estiveron na base da aparición e apreciación de determinadas expectativas e obxectivos sociais, e examinar as crenzas científico-técnicas de sociedade e Goberno que lles fixeron considerar que as expectativas e obxectivos sociais non son soños imposibles, senón que poden chegar a ser feitos sociais reais mediante a posta en movemento de certas accións e recursos. As crenzas valorativas proxectan certos obxectivos e futuros sociais que se consideran valiosos humana ou socialmente e que, en mérito da súa valía, merecen ser realizados nun determinado prazo de tempo (curto, medio, longo), mentres que as crenzas científico-técnicas ditaminan a factibilidade e custo dos obxectivos e futuros, e lévannos entón a pensar que certos grupos de accións, no canto doutros, son os que teñen as credenciais para ser considerados os máis aptos para producir os obxectivos desexados e responder ás expectativas.

As crenzas valorativas, cuxo humus é a cultura historicamente formada dunha sociedade, plásmanse fundamentalmente nos artigos da constitución política do estado —que determinan a súa natureza, fins e alcances— así coma nas leis que regulan determinados campos de acción social e nos convenios internacionais. Estas referencias valorativas prescriben os obxectivos sociais que os gobernos deben valorar, asegurar e realizar; ordenan así mesmo con frecuencia o tipo de accións que os gobernos deberán executar e os estándares que terán que observar na execución para encontrarse en aptitude de realizar os obxectivos. Ás normas constitucionais e legais nacionais hailles que engadir as normas, regulacións e estándares internacionais, debido a que o contexto internacional se volveu recentemente máis influente, e mesmo determinante, sobre as PP dos gobernos nacionais e subnacionais en razón da fundación de asociacións políticas supranacionais (coma a UE), da aprobación dos tratados de libre comercio (NAFTA, CAFTA, Mercosur), e pola importancia regulatoria que alcanzaron os varios organismos e réximes internacionais en temas non só económicos senón ambientais, de saúde, dereitos humanos, etc. As crenzas científico-técnicas, cuxo humus é a investigación científica e tecnolóxica coas súas aplicacións probadas, plásmanse en teoremas, tecnoloxías, métodos de xestión, que adoitan ser de aplicación universal e contan con evidencias de apoio sobre a súa idoneidade e eficacia constante. En suma, a base de estruturación dunha política é o seu firmamento normativo e o seu universo informativo e científico-técnico.

En numerosos estados, o par de sistemas de crenzas adoita ter o seu manifesto directivo xeral no Plan de Acción (estratéxico ou operativo) dun Goberno, que foi elixido polos cidadáns para dirixir a sociedade por un determinado período. O plan de goberno (ou tamén «plan de desenvolvemento», como se adoita dicir en moitos países) incorpora en maior ou menor grao as aspiracións, ideas e propostas da cidadanía, enuncia a axenda do Goberno, proxectando os obxectivos prioritarios de interese social aos que orientará as súas accións, e formula as accións específicas que se deberán emprender (no sector público, pero tamén no privado e social) para acadalos, ou ben os lineamentos/directrices fundamentais que deberán observar as diversas accións que emprendan os actores para realizar os obxectivos. Independentemente da súa retórica, o plan expresa a visión que o Goberno ten da súa acción directiva e, polo tanto, quedan á vista as súas conviccións valorativas e as súas prioridades reais, así como están á vista as liñas e directrices centrais de acción que o Goberno deberá



seguir para poder facer reais os obxectivos. O plan é, xa que logo, a matriz política da que se desprenden as PP, as cales serán o conxunto das accións orientadas á realización dos obxectivos da acción governamental en determinados sectores da súa prescrita función pública (como seguridade pública, servizos públicos de educación e saúde, ambiente, laboral, infraestrutura...)<sup>12</sup>.

No que atinxe ao coñecemento e valoración da estruturación da política a análise cumpre unha dobre tarefa *de orde lóxico e de orde causal*. O seu traballo e produto lóxico consiste en validar ou invalidar os obxectivos e accións da PP en curso, ao mostrar que son ou non son compatibles cos principios constitucionais do estado, coas normas legais que rexen un certo campo de acción ou coa arquitectura do plan de goberno. Pero máis alá do eventual argumento lóxico que sinala a eventual contradición e incongruencia da política cos valores do Estado e do Goberno, o outro traballo e produto da análise consiste en validar ou invalidar a idoneidade causal da PP, mostrar se as accións que a política contempla teñen ou non a validación de teoremas, tecnoloxías, métodos de xestión e historias de éxito («mellores prácticas») político-administrativas. No terreo valorativo, a análise da PP carece da capacidade para validar os fins, obxectivos e expectativas sociais que non son científica ou empiricamente procesables nin argumentables. Pode só mostrar a compatibilidade e congruencia da política en curso co sistema de valores institucionalizado e acaso coa moralidade social xeral. Pero no terreo causal a súa incompetencia vese compensada, pois a análise dos feitos e as súas variables causais son o ditaminador que sentencia a ineficacia ou ineficiencia da política en curso despois de observar as evidencias de desempeño, produto e resultados da PP.

Para rematar, a análise de calquera política debe tomar en consideración e en serio que os obxectivos que proxecta como realidades que cómpre realizar sexan compatibles co sistema valorativo que sustentan as institucións políticas e sociais, así como demostrar que as accións que contempla ou prescribe para poder realizar os obxectivos se basean nas prescricións tecnolóxicas e xerenciais probadas ou nas mellores prácticas doutros gobernos que acreditaron eficacia e eficiencia na abordaxe do mesmo problema e obxectivo similar.

### 3.2. Análise da orixe da política

A política é estruturada polos xuízos de valor, que deciden os obxectivos que hai que realizar, e polos xuízos de feito, que deciden as accións que se deben levar a cabo para encontrarse en aptitude de realízalos. Mais os xuízos valorativos e fácticos que unha política contén non aparecen por sorpresa nin por milagre dun axente poderoso e sabio, socialmente transcendente e convincente. A PP é, máis ben, o resultado dun proceso social e político, que ás veces é fluído e consensual, no que os actores gobernamentais e sociais comparten información, intercambian ideas e preguntas, responden a dúbidas e aceptan máis ou menos os resultados da análise experta do Goberno, a academia ou a consultoría. Outras veces é un proceso complexo, tenso, volátil, sacudido por discrepancias abertas sobre os obxectivos e as accións da política, que obriga a negociacións, axustes e compensacións entre os actores políticos e sociais interesados en atender un certo asunto considerado público e na necesidade de botar a andar unha certa política en resposta a este.

A relación entre a actividade analítica e as actividades de negociación dos participantes é diversa e cambiante ao longo do proceso de formulación da política. Hai procesos nos que a análise é o factor predominante da feitura da PP, mentres noutros procesos as actividades de negociación e concertación, de axuste «mutuo» entre as posicións dos participantes son as

que encadran a análise e con frecuencia a condicionan<sup>13</sup>. Os axustes da negociación entre os interesados, sexa que empreguen ou non os argumentos, cálculos, evidencias da análise racional, adoitan reelaborar os obxectivos orixinais da PP, redimensionar ou cambiar os seus compoñentes, ou substituír por outras as accións consideradas pertinentes e eficaces. En calquera caso, a pesar de que moitos analistas da PP se neguen a recoñecelo ou o menosprezen, a estrutura dunha política é o produto dun proceso político, pero entendendo que a PP (ou a política sen máis) non é unha actividade irracional, dominada por paixóns, prexuízos ou por intereses particulares, que exclúe toda análise de consecuencias e custos das accións (as políticas) de goberno, e entendendo que a razón de ser da disciplina da PP, a súa contribución peculiar, consiste en mellorar a calidade cognoscitiva das decisións do Goberno e, en conexión, a súa efectividade.

En consecuencia, o proceso que estivo na raíz da política en curso debe ser analizado nos seus diversos compoñentes e fases ou momentos de desenvolvemento co fin de identificar cales foron as oportunidades cognoscitivas e políticas que se abriron ao longo do proceso e cales as restricións ou distorsións que o afectaron, para ser así capaces de entender por que a decisión da política en curso ten esa estrutura (acaso defectuosa) e amosa eses resultados (limitados), por que a análise de soporte da decisión chegou a esa conclusión ou tivo que terminar nesa conclusión, e sobre todo para analizar se cambiaron as condicións informativas, cognoscitivas, políticas ou sociais nas que a política se desenvolve, de maneira que a análise poida propoñer sen veleidades outras opcións de acción que farían que a política nova se enfocase mellor cara aos obxectivos de valor público, os precisase mellor, e desenvolvese accións causalmente máis eficaces.

Para iso, a análise debe reconstruír (selectivamente) o proceso social e político que estivo na orixe da PP en curso ou en estudo. O primeiro paso analítico consiste en indagar cales foron os feitos sociais que cidadáns e políticos cualificaron como problemas de interese público e que chegaron a colocarse na axenda de goberno e a situarse talvez como un problema público de alta prioridade governamental, dando orixe á necesidade de formular unha PP de resposta. Con ese fin deberase pescudar cales foron os actores sociais que crearon o problema e as accións que emprenderon para chamar a atención da sociedade, así como coñecer cal foi a información e cales as evidencias ou argumentos que os promotores da política empregaron para convencer á sociedade e xustificar (se é que o fixeron) que se trataba dun problema de auténtico interese público que o Goberno debía necesariamente atender para evitar males públicos maiores, entre outras razóns. A análise deberá tamén pescudar cales foron eventualmente os outros actores sociais que se opuxeron a que determinados feitos sociais fosen considerados problemas públicos e cales argumentos presentaron (se é que o fixeron) para opoñerse ou corrixir ou matizar as posicións dos activistas e impedir que a formulación do problema chamado público fose aceptado tal cal polo Goberno e penetrase na súa axenda sen modificacións. En suma, a análise está destinada a reconstruír o chamado «proceso de formación da axenda de goberno», o proceso mediante o cal unha certa situación social é construída progresivamente en problema público, tema de acción de goberno e obxecto dunha PP, proceso que é naturalmente pluralista en propostas e frecuentemente polémico.

A lectura do proceso levará ao analista a descubrir os erros, omisións, restricións e talvez imposicións que gravaron a análise anterior e a decisión anterior e que explican tamén por que daquela os analistas, malia as súas boas análises e cálculos, terminaron de boa fe ou resig-

nadamente por recomendar certas accións e deixar de lado outras. Os erros, defectos e omisións en que incorreron os promotores, analistas e decisores dunha política poderán ser de orde informativa e cognoscitiva, pero poderán ser tamén de orde política, o que acontece cando as forzas políticas interesadas nunha política descartaron ou refixeron a análise para evitarse custos políticos, neutralizar consecuencias electorais adversas ou non ocasionar deterioracións á reputación social do Goberno. Vai de seu que os erros e defectos cognoscitivos son superables mediante (auto)crítica, que se nutre de nova información e evidencias, pero os erros e defectos por causas políticas, aínda que poden ser identificados e criticados con toda facilidade, son non obstante de difícil superación mentres non se creen maiorías políticas convincentes de apoio.

O segundo paso analítico, máis fino e crucial, consiste en indagar cal foi a definición específica do problema (por exemplo, do desemprego, da pobreza, do incremento da criminalidade, a migración, a destrución ambiental...) que difundiron os promotores da política, a que fixo súa o Goberno ou a que aceptaron finalmente os lexisladores ou os sectores sociais interesados en que se puxese en marcha unha PP para atender o problema. Por conseguinte, haberá que coñecer con precisión os feitos sociais que os promotores, analistas e decisores consideraron que eran os elementos que constituían o problema e representaban a súa gravidade, así como coñecer as causas ou os factores aos que promotores, analistas e decisores imputaron a existencia e o crecemento deses compoñentes indesexables constitutivos do problema. Unha vez descubertos os compoñentes e as causas do problema público, o traballo do analista da PP consiste en pronunciarse sobre a corrección ou incorrección da definición/explicación do problema que a PP en curso fixo súa e que definiu a estrutura da política e os seus resultados. Para iso, recorrerá á información dispoñible e fiable, aos resultados probados da investigación teórica e da aplicación tecnolóxica ou ás historias de éxito e mellores prácticas (mellores PP) que acreditan outros gobernos que atacaron o mesmo ou semellante problema.

A análise de corrección pode tomar dous camiños. O primeiro consiste en comparar a definición e explicación que a PP fixo súa coa definición do problema e as hipóteses explicativas que aceptan as comunidades científicas (de medicina, enxeñería, química, bioloxía, socioloxía...), a fin de descubrir o tamaño e tipo da fenda que se abre entre elas, as limitacións conceptuais da política e iniciar as modificacións convenientes. Este camiño, no que o racionalismo do comportamento público parece ser o criterio ou a norma de decisión, é en principio de utilidade innegable, pero enfróntase a restricións considerables. A PP está chamada a incorporar unha definición/explicación do problema que con frecuencia debe ser diferente da científica, tecnolóxica ou académica por varias razóns: *a)* porque os problemas públicos que hai que atender (por exemplo, resolver a violencia intrafamiliar, a deserción escolar, a desertificación, a criminalidade urbana...) non foron obxecto de estudo científico, non hai teoría; ou *b)* porque eses feitos sociais non son simplemente casos particulares dunha norma científica ou tecnolóxica universal que os comprende; e *c)* porque se o Goberno asumise a definición/explicación científica lle sería imposible actuar e atacar o problema, xa que estaría obrigado a desenvolver accións que traspasan as súas fronteiras legais, económicas e políticas, creando entón problemas máis graves que os que pretendía resolver. Hai definicións/explicacións que son correctas cognoscitivamente pero que non o poderían ser no terreo da PP por ilegais, excesivas en custos (obrigando ao Goberno a desatender outros asuntos) ou repudiables politicamente.

Outro segundo camiño, máis limitado, consiste en mostrar que existían outras opcións de definición e explicación do problema e que, mesmo se distantes da científica, a PP podería asumilas, pois eran susceptibles de levarse a cabo no marco das leis vixentes, os recursos financeiros e o contexto político de gobernabilidade. Esas opcións de política terían atacado comparativamente de modo máis eficaz os compoñentes e causas da situación problemática, reducindo ou neutralizando polo menos os seus compoñentes máis nocivos, pero descartáronse por intereses políticos, inclinacións ideolóxicas ou simplemente ignorancia e mal cálculo das súas consecuencias. Sinalar as opcións de acción que se deixaron de lado e os factores que motivaron o seu esquecemento e descoido, así como mostrar comparativamente o seu mellor rendemento, é un bo paso para mellorar a calidade da decisión da PP. En todo caso, a corrección da análise dunha política alternativa e, en consecuencia, a baixa probabilidade de que o Goberno caia en decisións erróneas está determinada polo tipo e grao de información e investigación que un Goberno encontra dispoñibles na súa sociedade. Non é casual que os gobernos de países atrasados sexan máis propensos a decidir políticas equivocadas debido á escasa información e coñecemento acumulado sobre a realidade social<sup>14</sup>.

O terceiro paso analítico consiste en coñecer os criterios que foron máis influentes no momento de construír as opcións de acción para atacar o problema público e de seleccionar a opción que se converterá na PP do Goberno. O coidadoso estudo do proceso mediante o cal foi tomando forma a deliberación e a decisión do Goberno é fundamental, entre outras razóns porque pode ser que a politización do enfoque analítico e da decisión sexa o responsable dos magros resultados dunha PP, pero noutros casos pódense deber os incumprimentos e malos resultados ao exceso dun criterio drástico e unilateral de eficiencia económica; criterio que levou a tomar decisións que non incluíron de modo suficiente a consideración das reaccións políticas que había suscitar a PP e que tampouco mostraron que o coidado pola eficiencia económica se traduciría en eficacia social, con impactos que reducirían males sociais ou xerarían valor público. Aquí, a investigación do criterio que dominou a análise e a decisión (racionalidade económica estrita, viabilidade política, factibilidade administrativa?) é crucial para entender o comportamento desviado ou ineficiente dunha PP, razón pola cal a renovación ou innovación dunha política alternativa depende ante todo da posibilidade de espir, criticar e modificar o principio da análise e deseño da política. O punto débil non se atopa en defectos de información ou coñecemento, senón na parcialidade do criterio preferente da decisión que tomaron as autoridades e funcionarios dun Goberno, excluindo outros enfoques concibibles e executables de formulación de política.

Por último, a análise da política en curso deberá tomar en consideración cal foi o proceso de implantación e xestión da política que se considerou axeitado para que a PP se desenvolvese polo traxecto que terminaría na meta dos resultados desexados. En efecto, pode ser que a análise do problema público e a selección da acción sexan correctos, polo que os eventuais problemas e defectos da política non se sitúan na súa fase predecisional de análise e deseño, senón na súa fase posdecisional de comunicación, operación e xestión da política. Aquí, a análise da PP toma a forma dunha análise organizacional, xerencial e operativa da Administración Pública e o seu traballo consistirá en valorar a estrutura administrativa da organización (a súa distribución de autoridade e división do traballo conforme ao seu estatuto orgánico e regulamento interno), á que se lle encargou a posta en marcha da política, ou a configuración interorganizacional responsable da PP, cando se prescribiu a varias dependencias governamentais que interviñesen na implantación da política e na produción dos seus

obxectivos, ou cando a PP requiriu a asociación das dependencias gobernamentais con organizacións privadas e sociais. O ollo clínico do analista deberá concentrarse primeiro en analizar a estrutura administrativa, a súa distribución de autoridade e división do traballo; identificar se no caso da PP existiu unha división apropiada do traballo (sen confusións, solapamentos, redundancias entre os axentes participantes) e se se estableceron especificacións ou estándares de actividade para os participantes (e se, establecidos, se respectaron); se se deseñou a secuencia operativa ou o fluxo de traballo ou non houbo tal cousa, como un programa razoablemente preciso de acción con indicacións de responsables e tempos; se se fixaron estándares básicos de desempeño, produto e resultado ou simplemente se deixaron sen precisalos ou comunicalos con claridade. Así mesmo, deberán examinarse cales foron os patróns de dirección que seguiron os directivos encargados da política nas súas tarefas de seguimento, acompañamento, medición e avaliación do desempeño do persoal. Moitas análises poñen o dedo na ferida da pobre administración da PP, que mostra defectos na estrutura organizativa, as pautas de dirección e o sistema de traballo ou sinala incumprimentos e negligencias operativas, a pesar de estruturas idóneas e procesos de traballo apropiados<sup>15</sup>.

Na disciplina da PP houbo discusións moi agudas acerca de se o proceso de implantación da PP debía seguir o modelo xerárquico-burocrático da Administración Pública tradicional ou se xustamente este arranxo era o causante dos estancamentos e fracasos do desenvolvemento da política e debía substituírse por esquemas organizativos «posburocráticos», descentralizados, nos que se lles outorga poder de decisión aos niveis operativos da organización e nos que o principio de actuación é lograr a calidade do servizo en beneficio do cidadán máis que a observancia rigorosa de normas e procedementos, que por definición non poderán contemplar a variación das situacións reais e condenarán suposta ou realmente as PP, en particular as políticas de servizos, a decepcionar as expectativas dos cidadáns, xerar inconformidades e non acadar a repercusión social programada. En calquera caso, haberá que preguntarse e responderse cal é o modo de organización, dirección e operación que unha política require para ser levada a cabo de forma eficaz, se é o arranxo centralizado ou o descentralizado, se é a organización e xestión que define en modo preciso os estándares de actividade e produto ou a que non establece estándares de desempeño e deixa aberta a posibilidade de que o operador público faga sobre a marcha os axustes necesarios en resposta á variabilidade de demandas e situacións... Máis aínda, a discusión sobre a idoneidade da estrutura ou a xestión centralizada ou descentralizada para a eficacia da política non pode evadir a investigación acerca da existencia, tipo e cumprimento das normas/estándares de actividade, insumos, produto (propiedades do ben ou servizo) e resultado que a PP debe observar e conseguir nas súas etapas intermedias e na súa etapa final para poder ser considerada eficaz; doutra maneira a PP vólvese un curso de acción sen coordenadas ou parámetros de avaliación e non se podería afirmar se houbo progreso ou estancamento na atención do problema, se solución do mesmo ou agravamento<sup>16</sup>.

### 3.3. Análise da integración da política

A PP está composta ou integrada por programas, aínda que (como xa se dixo) o concepto de programa non proveña da gramática ou mundo de sentido da PP senón do mundo da orzamentación/financiamento público, ao que non lle interesa ou lle é indiferente coñecer o proceso social e político mediante o cal certos feitos sociais se tornaron problemas públicos e resolvelos volveuse o obxectivo dunha PP. Na perspectiva financeiro-orzamentaria dáse por

suposto que existe unha PP, validada e decidida por autoridades públicas lexítimas, e que en razón dos beneficios públicos que a política aspira a xerar, ao resolver problemas públicos e neutralizar males sociais, é unha obrigación estatal prove-la dos recursos necesarios para que se encontre en aptitude de desenvolver as súas actividades.

O interese da orzamentación/financiamento público enfócase principalmente a estimar de modo preciso os custos de operación que implica a execución das accións de cada unha das PP que os gobernos decidiron emprender e dá por sentado a importancia pública da política. Así mesmo, busca asegurar que a eficiencia económica sexa o criterio principal na estimación dos recursos dunha PP (así como a súa asignación e uso), debido á escaseza dos recursos públicos e á pluralidade de funcións e obxectivos que o estado debe cumprir e realizar simultaneamente. É lóxico por iso que o Goberno lles esixa ás súas organizacións e ao seu persoal listar as accións que se necesita poñer en movemento para estar en condicións de realizar os seus encargos públicos e que esixa asemade que as accións estruturen os seus varios compoñentes dunha maneira racional, de modo que se poida coñecer, estimar e xustificar racionalmente os seus custos de operación e a cantidade dos seus recursos necesarios. O «programa» representa xustamente un modo de ordenar racionalmente os varios compoñentes das accións do Goberno<sup>17</sup>. En virtude disto, o programa é a acción de goberno que merece recibir e consumir recursos públicos<sup>18</sup>. Dito sexa de paso, en moitos estados a PP sitúase máis no terreo do discurso do Goberno que no dos recursos. A PP non é unha actividade que dispoña directamente de recursos públicos e non existe como tal nin nas categorías do orzamento nin na conta pública. Os programas particulares que integran a política e que a política determina son os que gozan de recursos públicos, os que aparecen nas listas das contas públicas e os que son obxecto de auditoría. Na perspectiva das finanzas públicas, a PP é unha realidade abstracta, que existe concretamente como continente dun determinado número e tipo de programas orzados.

A estrutura dun programa, como a dunha política, é tamén a dun conxunto de accións intencionais e causais. Mais a súa característica propia é que se trata dun conxunto de accións orientadas á realización de determinadas *realidades particulares* que no seu conxunto integran ou constitúen esa realidade social complexa e global que é o obxectivo último da PP e que chamamos, por exemplo, a seguridade pública, o desenvolvemento social, a educación pública, a saúde pública, o ambiente, o territorio... Polo lado da súa intencionalidade, o programa sinala os seus obxectivos, que se desagregan e precisan logo en metas ou resultados particulares (observables, medibles). Polo lado da súa operación causal o programa implica axentes que son organizacións e persoas (número de, perfil de competencias e destrezas requiridas, responsabilidades...), accións (estándares, especificacións e procedementos de, secuencia de operacións, instrumentos e equipos...), tempos de execución das actividades e de realización dos produtos intermedios e final, sistemas de información, seguimento, medición e avaliación das actividades, produtos e resultados. Nos casos correctos, os programas ratifican a súa natureza de ser compoñentes particulares constitutivos da política, de modo que son congruentes nas súas metas e actividades cos lineamentos e obxectivos xerais da PP e contribúen á súa realización. Nos casos incorrectos, os programas tenden a elaborarse seguindo unha lóxica de seu, sen referencia á política que integran, de modo que alcanzan autonomía propia e parecen ser eles as políticas públicas, co resultado de que a PP se volve unha constelación de programas independentes, non funcionais<sup>19</sup>.

No enfoque das finanzas públicas (orxamentación e asignación de recursos, incluída) o centro da análise consiste en estimar a suma de recursos que os programas dunha PP necesitan e en estimalos a partir do principio da eficiencia económica das accións, polo que se lles esixe aos programas que ofrezan cálculos correctos de custo-beneficio, custo-eficacia, que xustifiquen ou demostren que as súas accións programadas poden producir os seus obxectivos e manter ou incrementar os beneficios sociais co menor custo posible e razoable. Cando a análise da PP é controlada polos economistas, esta operación analítica representa o corazón da análise da PP, mentres é máis ben o corazón da análise financeira da política ou dunha concepción particular da disciplina da PP como actividade de análise enfocada á asignación eficiente de recursos públicos. O enfoque de custos na análise é algo necesario e importante, posto que a robustez financeira do estado e o uso responsable dos impostos dos cidadáns son elementos incuestionables dun estado eficiente e responsable no cumprimento das súas funcións públicas. Pero é insuficiente se se volve o enfoque exclusivo e dominante, pois pode xerar máis problemas que respostas<sup>20</sup>.

Non obstante, existen análises económicas que lles prestan cada vez máis atención aos resultados da acción do Goberno, á eficacia social das accións e non só á súa eficiencia económica: *á eficacia social da eficiencia económica*. Esta tendencia acelérase cando moitos gobernos empezan a revisar e abandonar a «estrutura programática» dos seus orzamentos (o caso de Nova Celandia é considerado paradigmático) e avanza cara a formas de «orzamento por resultados», en liña con temas e esixencias de Nova Xestión Pública. O orzamento por resultados vai máis alá da esixencia de que o logro dos obxectivos dun programa se realice cos menores custos posibles, e distínguese basicamente pola súa esixencia de estimar o valor público que os obxectivos realizados xeran, o valor social dos resultados do programa ou a política, e conforme ao grao de valor social dos resultados determínase a cantidade dos recursos necesarios. Neste enfoque haberá programas que pola valía dos seus resultados merecerán maior asignación de recursos, sen menoscabo da racionalidade económica nas actividades. É unha visión apropiada do gasto público, pois é evidente que se realizan eficientemente moitos obxectivos programáticos que non xeran gran valor social ou que non mostran resultados de valía social no presente e para o futuro. Dito doutro xeito: existen moitos programas que son custoeficientes en sentido estrito pero cuxa eficiencia económica non se traduciu en eficacia social, en canto que as operacións —aínda que eficientes— non produciron efectos ou resultados que mostren que se superaron as situacións sociais indesexadas, tales coma a diminución da pobreza e a desigualdade, a diminución da deterioración ambiental ou o incremento do capital intelectual da xeración moza dunha sociedade. Xa que logo, creceron recentemente as análises económicas que buscan asignar os recursos desde a perspectiva dos resultados sociais e do seu valor público ou social e, en consecuencia, que establecen con maior precisión a relación que existe (ou debe existir) entre os custos óptimos de execución da PP e os seus resultados ou repercusións sociais reais, valorados polos cambios positivos que se produciron nas realidades sociais que a política atende; cambios que poden ser constatados e ata medidos, tras a definición de indicadores.

Ao incluír o acento na eficacia ou valía social da PP, a análise económica referenda a súa esixencia respecto ao compoñente custoeficiente das accións e dispón de numerosas evidencias ao seu favor, pois é dabondo coñecido que os varios tipos de ineficiencia económica dos programas adoitan ser os maiores obstáculos da súa eficacia social<sup>21</sup>. Non obstante, a análise descobre que hai que integrar outros compoñentes da acción (o administrativo, por exem-

plo) para que unha política estea en condicións de producir os cambios sociais de valor. Descubre así mesmo a complexidade dos contornos sociais e políticos nos que se move a política, de modo que a máxima eficiencia económica da actuación pública é insuficiente naqueles contextos de hostilidade, descomposición social ou de velocidade do cambio que escapan ao control do Goberno e da súa Administración Pública.

Moi probablemente non terá moito sentido para o analista outorgar a máxima importancia á dimensión administrativa da política e, en consecuencia, dedicarse a examinar de forma minuciosa os compoñentes operativos dos programas para avaliar a súa existencia, corrección ou cumprimento. Con todo, a fenda que existe entre os resultados desexados da PP polo seu valor social e os resultados empiricamente logrados ten a súa explicación máis frecuente na estrutura (inexistente, incorrecta ou só discursiva) dos programas e, máis a fondo, nas operacións dos programas, que se poden executar sen respectar os estándares e procedementos establecidos ou, peor aínda, a fenda pódese explicar polos axentes mesmos encargados da política cando carecen das capacidades, destrezas e motivacións apropiadas para a tarefa. A isto débese que a avaliación da PP consista hoxe en gran medida en avaliar os resultados que amosan os diversos programas particulares que integran unha PP, de modo que a avaliación sumaria ou global dunha política é o resultado da avaliación dos produtos que achega cada un dos programas particulares e dos seus resultados sociais.

Do feito que en moitos dos nosos réximes político-fiscais os programas son os constituíntes dunha PP se segue que o que reviste o máis alto valor na análise dunha PP é examinar rigorosamente o conxunto dos programas que integran unha política e avaliar se existe entre eles un encadeamento acumulativo e coherente dos seus principios de acción, instrumentos e produtos, de modo que as accións e resultados dos programas particulares estruturen un sistema de acción pública que se move na mesma dirección e no que cada programa representa un compoñente funcional da PP que ofrece contribucións relevantes para o logro dos obxectivos: *a PP como sistema de acción*. No entanto, con frecuencia, a análise mostra que os programas se moven cunha lóxica propia e alcanzan a ter tal independencia entre si e tal autonomía que se volven case «políticas» por si mesmos, autocontidos, co efecto de provocar redundancias, inconexións e contradicións, de modo que a PP en estudo se mostra como un mundo desordenado de actividades, incoherente, fragmentado, sen sentido de dirección e malgastador de recursos. Xustamente a desorde ou a incoherencia dos programas que integran unha PP é a causa principal do mal desempeño desta e da irresponsabilidade governamental. En contraste, a análise que deberá sustentar a nova política, se non quere repetir ou agrandar os erros do pasado, terá que prestarlle atención á estrutura de cada un dos programas e presentar propostas sobre a forma de encadealos, complementalos, «sinerxizalos» e facelos fibras interdependentes dunha trama ou sistema de acción governamental ou de acción pública. A merecida énfase posta hoxe na «transversalidade» das políticas móvese nesta dirección e trata de poñer remedio á frecuente inconexión e incoherencia entre os programas dunha PP.

### 3.4. Análise da política compoñente dunha historia e un contexto social

Para rematar, a análise debe ir máis alá da elaboración da política e escapar á prisión conceptual de pensar na PP como unha realidade autocontida, cuxo deseño e rendemento pode explicarse e lograrse sen necesidade de examinar o contexto en que a política se sitúa e desenvolve, mentres que o contexto representa moitas veces ou as máis delas o conxunto de



factores causais que impediu unha boa análise, deseño e implantación da política ou o conxunto que pode favorecelo. A análise do contexto é algo periférico na disciplina da PP, que adoita consideralo como obxecto de coñecemento da ciencia ou da socioloxía política máis que das ciencias de política. A disciplina da PP desde a súa orixe concentrouse sistematicamente no proceso de decisión da política (ou o proceso de decisión do Goberno), polo que o estudo da historia e contexto social da PP se lles encargou á socioloxía e á ciencia política. Sen entrar en discusión e consideracións máis precisas, convén só apuntar que unha mirada analítica capturada polo proceso decisorio da política, que sexa indiferente ou incapaz de situala na súa historia e contexto social, terminará por non descubrir certos factores decisivos, que ben son pesadas restricións ben oportunidades desaproveitadas ou por aproveitar.

A primeira cousa que non pode perder de vista a análise é que a política en curso e a política nova teñen unha historia de análise e decisión detrás delas, e que elas mesmas son elos desa historia política, social e intelectual, dificilmente fluída e progresiva, e a cal está feita en cambio de rodeos, altibaixos, freos e aceleracións, que pesan no momento de definir os problemas, discriminar as expectativas, cualificar os obxectivos, recomendar as opcións de accións e seleccionar os instrumentos. Hai inercias intelectuais e políticas que hipotecan a análise, o deseño e a decisión da política ou que a fan naufragar. Goberno e sociedade camiñaron durante anos con concepcións, preferencias e expectativas específicas que modelan a análise e a decisión da PP para ben ou mal, para o seu éxito ou fracaso. Un botón de mostra desta situación de historias e contextos sociais influentes na análise ou que a distorsionaron foi o noso estatismo e a nosa tradicional desconfianza nas capacidades da sociedade económica e civil no momento de deseñar e botar a andar unha política, de tal modo que a PP dependía da análise que realizaba o seu corpo tecnoburocrático, e a súa execución reducíase á acción governamental e desperdiciaba ou subutilizaba os recursos da sociedade. Reverter esas inercias e proclividades non é só un asunto de ilustración intelectual ou de pedagogía cívica, senón que adoita ser o resultado dun evento político significativo, como o que se pode dar por mor de crise, mobilizacións ou cambios políticos, tal como aconteceu en varios países coa democratización dos réximes autoritarios ou coa liberalización da economía fronte a un intervencionismo estatal innecesario.

En continuidade, a análise non pode perder de vista tampouco a configuración e dinámica do contexto político en que nace e se decide unha PP. De novo, o modo e alcance do réxime político, a súa rixidez e clausura ou a súa apertura para atopar consensos básicos, o seu equilibrio ou bloqueo entre poderes, é crucial para a análise, o deseño, a decisión e implantación da política. Por exemplo, os réximes democráticos recentes rexistraron cómo boas análises e propostas da PP foron derrotadas pola supervivencia das prácticas e forzas políticas do vello sistema, pola ausencia dun novo deseño institucional que regulase as relacións entre os poderes públicos e entre estes e a cidadanía, ou pola rixidez e mesquindade das relacións entre o poder executivo e lexislativo.

Así mesmo, é relevante no momento da análise da PP tomar en consideración o estado que garda a Administración Pública, coñecer os seus límites e alcances, os seus defectos, vicios e virtudes. Unha administración non afecta á observancia da legalidade, á conciencia de custos, á esixencia de laboriosidade e eficiencia, carente dun sentido básico de responsabilidade pública, representa un mundo operativo que bloqueará calquera PP innovadora, esixente ou que implique avaliación do desempeño e guerra contra a corrupción e a arbitrariedade. O mesmo pode afirmarse se a análise da PP non coñece cabalmente os alcan-

ces da sociedade económica e da sociedade civil, co resultado de que a análise e deseño das políticas tenderá a exaltar ou a menosprezar as posibles contribucións que a empresa privada e a organización social achegarían á solución dos problemas públicos e á produción de situacións sociais de calidade e beneficio común. O descoñecemento da capacidade real da sociedade económica e civil, combinado coas inercias e inclinacións de certas tradicións de cultura política, pode ter como efecto reproducir unha historia social estado-céntrica, segundo a cal a política pública é só a política governamental, ou o de crer optimistamente na responsabilidade cívica e a capacidade técnica dos nosos cidadáns, actores económicos e cívicos, situación que está aínda por acreditarse.

En conclusión, a análise da PP é unha actividade intelectual multidimensional, de moitas capas e moitos puntos cardinais. O rigor intelectual, metodoloxicamente cultivado, é unha condición necesaria, así como o é tamén a capacidade de facerse novas preguntas e a disposición a explorar novos camiños. Crucial é a vontade de non aceptar que a política se torne só un feito de poder ou de conveniencia, insubordinado ás esixencias da razón valorativa e empírica e indiferente ás aspiracións dunha vida en sociedade segura, próspera e xusta. A PP pretende ser unha análise comprometida con valores humanistas e cívicos e asiadamente enraizada no coñecemento técnico. Reproduce, polo tanto, a tensión entre xuízos de valor e xuízos de feito, valoración e facticidade, que é a cruz das disciplinas sociais pero tamén a súa inesgotable enerxía de innovación.

## Notas

- <sup>1</sup> Na historia da disciplina da PP son observables dúas correntes que teñen enfoques distintos e mesmo encontrados en determinados temas de políticas. Unha corrente estuda o proceso de formulación e execución da política, tal e como sucede, e préstalles atención aos factores políticos que se fan presentes e inciden no proceso decisorio, considerando a PP decidida como o produto dun necesario arranxo político entre centros de poder, no que a análise ten un peso relativo. Neste enfoque, a disciplina da PP non sería máis que un capítulo da ciencia política no seu sentido aceptado. Outra corrente estuda o proceso de formulación e execución da política co propósito de coñecer e sinalar a que é idónea para producir os obxectivos públicos desexados. Este enfoque cognoscitivo técnico, orientado á eficacia e eficiencia da política, que é o enfoque distintivo da PP respecto da ciencia política, préstalle atención á calidade cognoscitiva da decisión e dedícase a identificar a súa idoneidade causal para producir os seus obxectivos, aínda que rexistre e explique a dinámica dos intereses e poderes políticos no proceso. Polo demais, o fundador da disciplina, Harold D. Lasswell, viu ben o asunto da dualidade e acaso tensión cognoscitiva entre os dous posibles enfoques, cando distinguiu entre «o coñecemento de» a política, que consiste en describir e explicar o proceso da PP tal como sucede, operación que descubrirá obviamente os rostros do poder, e «o coñecemento en» a política, que é a tarefa intelectual de que a información, o concepto, a análise e o cálculo inflúan na formulación e selección da política.
- <sup>2</sup> A análise causal desenvólvese baseándose en *a) información* obxectiva sobre os feitos sociais que se consideran socialmente problema público ou obxectivo de interese público; *b) en coñecemento* acerca dos compoñentes e as causas do problema público ou obxectivo social deseñado; e *c) no cálculo* do tipo e custo das accións que se consideran idóneas para resolver os problemas ou producir os obxectivos.
- <sup>3</sup> Por exemplo, o obxectivo «sociedade sen pobreza», «seguridade pública urbana», «conservación da biodiversidade», «equidade de xénero», «diminución da pobreza»... desagregáse ou tradúcese nun conxunto de feitos ou situacións sociais susceptibles de seren observadas e sobre as cales os gobernos poden de maneira realista facer algo cos instrumentos que teñen legalmente á súa disposición.

- <sup>4</sup> Na linguaxe administrativa emprégase a expresión «función(é) pública(s)» para denotar as actividades que os poderes públicos levan a cabo para realizar os obxectivos permanentes do estado, prescritos constitucionalmente, e cuxos efectos son considerados de beneficio público ou de beneficio para a sociedade no seu conxunto. Falamos así das funcións públicas da seguridade pública, a educación pública, a saúde pública, o desenvolvemento ou a seguridade social, o coidado ambiental... Na práctica, as funcións públicas permanentes do estado desagregáanse ou maniféstanse en accións específicas do Goberno (e a cidadanía), orientadas a realizar certos obxectivos ou resolver certos problemas que son considerados de interese público e responsabilidade goberamental por seren realidade que caen dentro do ámbito da función pública.
- <sup>5</sup> En gran número de países, debido a que a estrutura da orzamentación/financiamento público é programática, os *programas* adoitan ser as accións concretas que os gobernos levan a cabo para realizar as súas funcións públicas e atender aos problemas públicos. Neste contexto, conforme ao nivel de abstracción do concepto, a PP pode ser considerada un programa específico, pero sen esquecer que o concepto ou termo programa provén doutra gramática, a financeira pública, e non da de política pública. Ou ben a PP pode ser entendida como o conxunto estruturado de programas, cada un dos cales segue os lineamentos e obxectivos xerais da política, pero á súa vez ataca problemas, compoñentes ou feitos particulares desa situación social que cualificamos como problema público, crítico ou non. Neste sentido, o que adoitamos chamar política de seguridade, de saúde, educativa, ambiental, agrícola ou de transporte...é (debería ser) un conxunto estruturado e coherente de programas cuxas accións abordan determinados compoñentes particulares do problema maior ou integral que denominamos inseguridade pública, destrución ambiental, pobreza, mortalidade infantil, baixo desempeño escolar, violencia intrafamiliar, infraestrutura obsoleta...
- <sup>6</sup> Por «*estruturación*» enténdese que a PP ten unha configuración delimitada, establecida polo número, tipo e interrelación dos seus compoñentes. Dado que a PP está constituída ou integrada por accións, intencionais e causais, logo a súa estruturación está determinada tanto polas normas valorativas, xurídicas e morais, que sustentan a validez dos obxectivos que se perseguen, como polas normas técnicas e xerenciais que sustentan a eficacia ou eficiencia das accións que se emprenden para realizalos.
- <sup>7</sup> Por «*orixe*» enténdese que a estrutura ou configuración da PP é o efecto ou resultado dun conxunto de accións e decisións sociopolíticas antecedentes (articuladas ou non), que consideraron un feito social como problema, definiron dun determinado modo o problema público, que o colocaron na axenda pública como tema de importancia e influíron na configuración da política decidida para resolvelo.
- <sup>8</sup> Por «*integración*» enténdese que a PP está composta por un conxunto ordenado de compoñentes ou elementos, que son basicamente as accións intencionais e causais que o Goberno —ou o Goberno en unión con actores da sociedade económica e civil— levan a cabo por consideralas idóneas para a realización dos obxectivos ou solución dos problemas.
- <sup>9</sup> Os «*programas*» no seu concepto fan referencia á gramática ou orde de sentido das *finanzas públicas/orzamentación pública*, debido a que os orzamentos (a estimación dos recursos requiridos por unha PP) teñen hoxe unha estrutura programática en moitos países. Os programas son, coma as PP, tamén accións intencionais e causais, mais diríxense a realizar obxectivos ou metas particulares que desagregan os fins ou obxectivos maiores e máis complexos que integran unha PP (educativa, ambiental, de seguridade, de saúde, agropecuaria...). Sendo a PP o continente dun determinado número de programas, é posible pensar que o conxunto dos programas pode ser un todo integrado ou un agrupamento inconnexo. De maneira importante, pola estrutura programática do orzamento público, os programas son as únicas accións goberamentais que son susceptibles de recibir e utilizar recursos públicos na súa operación. Neste sentido, os programas están determinados valorativa e cognoscitivamente polo deseño da PP, pero economicamente os programas determinan a operación da PP, a súa existencia.
- <sup>10</sup> Estes erros, defectos e esquecementos pódense atopar en diversos lugares e momentos do desenvolvemento da política. Poden ser de operación e de xestión (é dicir, problemas e defectos de implantación da decisión da política), pero poden ser tamén erros, defectos ou omisións de información, conceptualización e análise no momento de expoñer e explicar o problema público en cuestión ou no momento de construír as opcións de resposta ou no momento de argumentar as vantaxes dunha opción de acción sobre outra.
- <sup>11</sup> En moito, o meu entendemento da maneira en que se realiza concretamente a análise da PP nos gobernos se inspira no incrementalismo ou «*método de comparacións sucesivas limitadas*», proposto por Ch. E. Lindblom no seu coñecido artigo «*A ciencia do cómo saír do paso*» (1959).
- <sup>12</sup> Esta observación sostén unha relación de complementariedade entre os plans xerais de goberno e as PP sectoriais. Con todo, desenvolveuse en tons polémicos un debate explícito e duradeiro sobre *a relación entre Plan e Política Pública*. A disciplina da PP, desde o seu nacemento, propuxo deliberadamente a idea de goberno por políticas públicas como o modo propio de gobernar das democracias, dotado de superior eficacia que a idea de goberno por plans, que foi o característico dos gobernos autoritarios e dos seus atrasos e fracasos. «*Plan*» pertence á gramática da planificación estatal, que foi considerada como o instrumento por excelencia da dirección do Goberno e que chegou ao extremo (socialista ou estatista) de supoñer que todos os ámbitos da vida social e económica son planificables polo Goberno, susceptibles de intervención e regulación estatal, e que os cidadáns poden ser forzados a determinados comportamentos que serán controlados polo poder público, co engadido de que o plan global e impositivo é de eficacia contundente para o desenvolvemento social e o benestar universal das persoas. «*Política Pública*», en sentido contrario, parte do principio liberal e republicano de que non todos os espazos da actividade económica e social das persoas e grupos son susceptibles de planificación, intervención ou imposición estatal, en razón da súa calidade de actividades libres (estatalmente recoñecidas e garantidas). Nos réximes democráticos, as liberdades cívicas e políticas dos cidadáns están protexidas, o mundo do interese ou ben público está reservado a específicos campos de acción (certeza xurídica, seguridade pública, bens públicos, servizos públicos de xustiza) e o que se considera problema público, interese público, valor público é algo publicamente construído, cidadanamente estipulado, e non goberamentalmente prescrito en modo inconsulto ou imposto. En consecuencia, na sociedade pode haber campos de actividade humana planificables, pero tamén campos en que existe ao máximo un marco regulatorio como referencia para as decisións particulares dos cidadáns («*políticas regulatorias*») ou campos que poden ser atendidos mediante políticas que toman a forma de sinerxía entre os recursos públicos e privados. Dito doutro xeito, as PP definen o que o Goberno directamente, ou en asociación con particulares e organizacións sociais, deberá facer para cumprir coas súas funcións públicas e resolver problemas públicos, namentres Plan, en sentido estatista, vai máis alá e significa o que a sociedade obrigatoriamente debe facer sen máis por instrucións do Goberno, o exclusivo axente público. En democracia, o público non está goberamentalmente monopolizado. Obviamente, a PP é un plan de acción, un plan específico e particular de acción para a produción de determinados obxectivos, pero

non ten a aspiración holística imposible da planificación total da acción da sociedade. Dúas son as razóns: *a)* a imposibilidade cognoscitiva e técnica da planificación total, que se traduce en fracaso directivo ou administrativo; *b)* a imposibilidade práctica do consenso, que se traduce en ilexitimidade política, dado que forzar ás persoas a executar determinados comportamentos nos ámbitos das garantías individuais e dereitos civís suscitará inconvencionalidades, críticas, cambio de preferencias electorais, acaso levantamentos. Estes dous límites intrínsecos do goberno por plans fan inevitablemente ineficaz a súa dirección. Fóra da longa discusión conceptual, a relación conciliadora entre Plan e PP enténdese na práctica de dous xeitos: *a)* o Plan é o marco de referencia (imperativo ou indicativo) das PP, que son as concrecións sectoriais dos lineamentos de acción do plan; ou *b)* o Plan é o universo das PP que emprenderá o Goberno do estado para cumprir as súas funcións públicas sectoriais e realizar os seus obxectivos públicos sectoriais, entendendo que a PP se desagregará en accións específicas ou «programas» para fins de estimación e gasto público.

- <sup>13</sup> Un dos momentos máis interesantes e creativos da disciplina da PP foi a discusión acerca do fundamento que sustenta (ou debe sustentar) a elaboración da política. O debate pode ser reconstruído como un continuo que se estende desde o extremo dunha política cuxo fundamento é (ou se esixe que sexa) a análise racional rigorosa, sen tomar en consideración outros factores, ata o outro extremo dunha política que se orixina nunha mera transacción política sen incluír ou importar as actividades analíticas, as cales, no mellor dos casos, levan a cabo posteriormente para facilitar a posta en marcha da política que foi decidida pola negociación e non pola análise. Entre eses dous polos sitúanse outros tipos de análises que sustentan a decisión da PP, que se distinguen tanto da racionalidade estrita como da pura concertación política pragmática. Son especificamente as varias análises de *racionalidade limitada*, que son obrigadas naquelas situacións sociais e de goberno nas que non se conta coa información suficiente ou coa teoría e tecnoloxía probada para poder armar unha análise plenamente sustentada, pero sen que iso implique renunciar a realizar a máxima análise posible cos materiais cognoscitivos dispoñibles e a capitular aceptando que a formulación da política sexa simplemente o resultado dunha negociación pragmática entre intereses particulares, o cal deixa a decisión do Goberno sen o sustento cognoscitivo para argumentar ante representantes e cidadáns acerca da súa idoneidade ou conveniencia. O tipo de análise racional limitada toma moitas formas e ten diversos desenvolvementos, pero hai unha que merece ser sinalada polo seu equilibrio, «a análise con partido tomado» (*partisan analysis*), a saber, a análise que se pon en movemento a partir dunha visión preferida da política, en cuxa valía se cre, e cuxos datos, argumentos, cálculos e evidencias se empregan para defender a propia posición e rebater outras propostas de política nun diálogo que é político e cuxo desenlace pode ser o resultado dunha negociación política, pero que non abandona as operacións e resultados da análise como referencia para o arranxo recíproco. Con frecuencia este é o tipo de análise que pode e adoita practicarse naquelas situacións gobernamentais que se caracterizan por restricións cognoscitivas e por contextos sociais de pluralidade política activa e opositora.
- <sup>14</sup> Con frecuencia, os gobernos terán que encargarse de centros académicos e empresas especializadas de consultoría a realización de investigacións específicas para dispoñer de información fiable e de explicacións con evidencias suficientes sobre un determinado problema social de interese público que non foi obxecto de investigación, polo que se carece de información e se descoñecen as súas causas e o seu ritmo de expansión social.
- <sup>15</sup> A relación entre a análise e a xestión da PP é algo que permanece sen unha solución satisfactoria tanto na disciplina da PP como na da Administración Pública. Desde o seu comezo, por razóns epistemolóxicas e de afirmación académica e profesional, a PP quixo establecerse como un campo de estudo disciplinario e de exercicio profesional diferente da AP, especializado na decisión pública máis que na súa execución. Os analistas de política non eran os seus administradores e, con frecuencia, eran os que prescribían o que as organizacións e persoal da Administración Pública debían realizar. Esta visión dicotómica do campo afirmouse con maior forza cando a análise da PP se converteu en pura análise económica das decisións e accións, deixando fóra de consideración outras dimensións da política.
- <sup>16</sup> A existencia de normas de referencia é unha condición necesaria para a xestión da execución dunha política. Sen referencia a normas a condución sería cega, e a referencia inclúe tanto as normas regulamentarias de comportamento dos axentes públicos como as normas técnicas. É acaso posible distinguir entre as normas regulamentarias e as normas técnicas da implantación dunha PP, así como defender a posición de que as normas regulamentarias poden ser máis xenéricas e incluír a posibilidade de diversas aplicacións casuísticas, pero en moitos campos da PP a precisión e claridade nas normas técnicas (por exemplo, en políticas financeiras, de infraestrutura, vivenda, de saúde, alimentación, ambientais...) é indispensable para que a PP exhiba os resultados positivos previstos e non reproduza males e necesidades.
- <sup>17</sup> O ordenamento racional dos compoñentes do programa estruturárase á maneira da «acción racional respecto de fins», formulada por Max Weber, no sentido de que os elementos da acción se ordenan pola súa intencionalidade ou a referencia aos seus fins, así como pola súa racionalidade ou capacidade causal para realizalos.
- <sup>18</sup> Existe tamén un longo debate sobre o xeito de entender a relación entre a PP e o programa. A miña posición foi descrita sucintamente na nota 4.
- <sup>19</sup> Sen entrar en detalles, o entendemento da PP como un conxunto integrado por un número de programas particulares leva de inmediato a analizar se eses programas constitúen realmente un conxunto integrado de actividades —de modo que os seus resultados se articulan e acumulan contribuíndo a producir o resultado xeral que a PP pretende alcanzar— ou se, pola contra, son unha suma de actividades singulares que se desenvolven en modo paralelo e inconexo, non se consideran partes dun todo ou elos dunha cadea causal e non constitúen entón unha política. A isto débese que hoxe a avaliación estrita e relevante da PP sexa a avaliación da congruencia ou coherencia que existe entre os programas que a compoñen (*policy consistency, policy coherence*).
- <sup>20</sup> Esta posición pon de manifesto a acostumada tensión entre analistas da PP, máis economicamente orientados, e outros analistas que, ademais da visión de eficiencia económica, toman en consideración outros compoñentes e desenvolvementos.
- <sup>21</sup> Un exemplo de como as ineficiencias económicas causan ineficiencias sociais ou resultados sociais moi por baixo dos esixidos pódese atopar en moitas políticas sociais de asistencia ou de antipobreza. As comunidades ou as persoas pobres reciben relativamente unha moi baixa proporción dos recursos económicos asignados en comparación cos recursos que absorben as burocracias ou que se desperdician por regulacións e operacións improcedentes. Unha das razóns polas que se aprecian as políticas sociais «focalizadas» é porque o seu criterio estrito de eficiencia económica conduce á eficacia social.