

Marco para el análisis de las políticas públicas

✂ **Resumen/Abstract:** *El presente artículo ofrece un marco de referencia para el análisis de las políticas públicas. Tras presentar los elementos fundamentales de una definición de las políticas, se desarrollan las cuatro dimensiones de dicho marco: estructura política, origen, contenido y contexto. Las operaciones analíticas que toda dimensión del marco debe ejecutar se explican pormenorizadamente, examinando también diferentes temas de las publicaciones sobre políticas públicas. Se presta especial atención a los aspectos sociales y políticos de un análisis de las políticas racional, así como a la cuestión de la eficacia social de las políticas, y no solo a su eficiencia económica, tratando así de contrarrestar el enfoque dominante en los análisis de las políticas.* ✂

✂ **Palabras clave:** políticas públicas, análisis de las políticas, toma de decisiones públicas, eficacia, eficiencia, valores políticos, razón técnica

1. MEMORANDO SOBRE EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS

El centro de la disciplina y ejercicio profesional de las políticas públicas (PP) es la actividad intelectual de análisis de las políticas en curso o en proyecto con el fin de identificar las acciones que tendrían como efecto la ocurrencia de aquellas situaciones sociales que un Gobierno y su sociedad desean realizar en razón de su valor público o porque representan una aceptable solución de problemas y males públicos inaceptables o indeseados. Por ello, el corazón de la disciplina ha consistido en producir y validar conceptos, hipótesis, modelos, métodos que sustenten la corrección intelectual del análisis en servicio de las decisiones que toman los gobiernos para cumplir sus funciones públicas y dirigir a su sociedad.

La preocupación por la eficacia directiva de los gobiernos, que se ha colocado hoy en el centro de la preocupación ciudadana y de las ciencias políticas, constituye lo más distintivo y desafiante de la disciplina de las PP desde su origen, que tuvo como objetivo asegurar y mejorar la calidad de la decisión pública de los gobiernos en sus dos dimensiones esenciales, la *calidad institucional* de la decisión, que se refiere al respeto a los valores públicos plasmados en la constitución política, a las normas legales de la vida asociada y a los resultados de la deliberación pública sobre los temas de interés de los ciudadanos, y, particularmente, la *calidad cognoscitiva técnica*, que se refiere a la identificación y selección de las acciones eficaces y eficientes para producir las situaciones públicas deseadas y legalmente prescritas. Dicho con mayor precisión, la disciplina de las PP, desde su nacimiento, dio por cierto que la calidad o corrección institucional de las políticas era asegurada y mejorada por los mecanismos de control entre los poderes públicos o por la solvencia de los gobernantes de los regímenes democráticos, por lo que consideró que su contribución específica a la calidad de la decisión de los gobiernos y su objeto específico de estudio había de ser la calidad cognoscitiva o técnica de la decisión, la corrección de su información, análisis y cálculo¹.

Los dos componentes o dimensiones de la decisión pública, el institucional y el técnico, son interdependientes y complementarios, ya que la eficacia pública de un Gobierno se alcanza solo a condición de conjuntar legalidad y causalidad, normas jurídicas axiológicas y normas empíricas causales. En efecto, un Gobierno puede ser eficaz directivamente solo si el universo de las leyes del Estado incluye como lícitas las acciones que se consideran causalmente idóneas para producir los resultados públicos esperados, y si el conjunto de teoremas, tecnologías y métodos de gestión que sustenta su acción es compatible con los imperativos legales del Estado. Si existe desarticulación entre las normas axiológicas y las normas cognoscitivas, la legalidad vigente se convierte en un factor obstaculizador que obliga a los gobiernos a llevar a cabo acciones socialmente improductivas, que no resuelven los problemas públicos ni generan el valor público deseado, o bien los gobiernos pueden caer en la contradicción de tener que darle la vuelta a la legislación con interpretaciones artificiales, simulaciones de observancia o infracciones ocultas a fin de poder ser eficaces en la atención de los problemas sociales. Son conocidas las historias de gobiernos de alta eficacia económica y social pero ilegales, arbitrarios, así como las historias de gobiernos impecablemente legales en su actuación pero ineficientes en el plano económico y social, sin olvidar las historias socialmente trágicas de gobiernos que han sido tan ilegales como incompetentes.

En su batalla inicial por deslindarse de la ciencia política y de la administración pública y establecerse como un campo cognoscitivo original y peculiar, la disciplina y profesión de la PP erigió como su objeto de conocimiento propio *el análisis causal* de la política en curso o

en proyecto, el cual se desdobra en *eficacia social y eficiencia económica*. El análisis implica básicamente dos operaciones: la primera consiste en definir con precisión las realidades empíricas específicas que representan o integran la situación social deseada, que ha sido establecida como objetivo de la acción del Gobierno, mientras que la segunda operación consiste en definir a partir de información, razonamiento y cálculo las acciones que se consideran idóneas para producir las realidades que integran el objetivo². No se deja de lado y menos se menosprecia el juicio de valor, que llevó a que determinados futuros de sociedad fueran deseados o exigidos y se convirtieran, por ello, en objetivos de la acción del Gobierno. Pero el trabajo propio del análisis de la PP consiste primero en *convertir ese juicio de valor en un juicio de hecho*, en desagregar los objetivos del deseo en resultados de acción, traduciéndolos en un conjunto limitado de realidades empíricas precisas (observables, mensurables) que representan los resultados o efectos de las acciones de la política y la realización del objetivo³. Acto seguido, el análisis prescribe las acciones que por sus modalidades, recursos e instrumentos se consideran causalmente idóneas para producir los resultados reales que materializan el objetivo valorado/futuro deseado. En consecuencia, el análisis de la PP es de naturaleza empírica y, en este sentido, se presenta como *disciplina científica*, pero sin perder su sentido valorativo de fondo, relacionado con los ideales de sociedad en los que se inspira la acción de los gobiernos, la política, y de cuya realización el Gobierno se responsabiliza.

El análisis de la PP tiene varias capas e incluye varias operaciones intelectuales, cuyo número, jerarquización y dificultad depende del grado de complejidad del problema que haya que resolver o del objetivo que se deba realizar, así como depende de la mayor o menor estabilidad y sencillez del contexto sociopolítico en el que se presenta el problema y en el que el Gobierno decide y actúa. Las operaciones intelectuales del análisis de la PP pueden agruparse en cuatro tipos: el *análisis jurídico*, cuyo propósito es determinar la legalidad de la política o indicar los cambios jurídicos que se exigen y justifican para hacer posible la puesta en marcha de una política alternativa de mayor impacto; el *análisis económico* que trata de sacar el máximo partido al empleo de los recursos públicos que una política implica y consume, dado que todo Gobierno atiende con recursos escasos un amplio universo de demandas sociales y problemas públicos directos o indirectos; el *análisis organizacional-administrativo*, que a partir de la normatividad, estructura de autoridad, sistema de trabajo, estilo de dirección y cultura de una determinada organización define lo que esta puede realizar o lo que se le puede exigir que haga para implementar la política decidida; por último, el *análisis político*, que anticipa los grados de aceptación y rechazo que una política puede encontrar en los sectores de la sociedad política, económica y civil, o que puede anticipar el grado de incidencia que determinados actores políticos pueden alcanzar en la deliberación de la política o en su implementación posterior. La exigencia acaso ideal pero irrenunciable del análisis de la PP consiste, después de las deliberaciones convenientes, en señalar la política legalmente correcta, la costeociente, la factible administrativamente y la viable políticamente. En los hechos es probable que la decisión de la PP esté más o menos lejana de estos requerimientos y, sobre todo, que uno de los tipos de análisis sea el predominante, tal como lo hemos observado en los últimos tiempos de ajuste fiscal y saneamiento de las finanzas públicas, en los que el análisis financiero público ha subordinado u opacado a los demás tipos de análisis. Asimismo los gobiernos tienen mayor o menor claridad acerca de la manera en que jerarquizan sus decisiones en un determinado campo de asuntos públicos, dando ora mayor prioridad a lo político ora a lo económico o a lo administrativo, salvo el respeto a la legalidad.

En este escrito se propone someramente un «marco de referencia» para el análisis de la PP, que oriente y acaso facilite el análisis de una determinada política a fin de corregirla, mejorarla o descartarla, en el entendido de que el análisis, para ser pertinente y correcto, no tiene por qué realizar todas y cada una de las operaciones cognoscitivas que implican los pasos o componentes que integran una política. El listado de operaciones que incluye el marco referencial es exhaustivo, pero el analista de la PP, metodológicamente entrenado y políticamente advertido, procederá *selectivamente* en la práctica y realizará unas operaciones en vez de otras según el contexto de las decisiones gubernamentales y los propósitos del análisis.

2. LA ESTRUCTURA DEL MARCO DE REFERENCIA

Partamos de la definición descriptiva (no teórica) de que una política pública es: *a)* un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, por cuanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; *b)* acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la magnitud y tipo de interlocución que ha tenido lugar entre el Gobierno y sectores de la ciudadanía; *c)* acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; *d)* acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles); y *e)* que dan origen o forman un *patrón de comportamiento* del Gobierno y de la sociedad.

Una PP no es una acción de gobierno singular y pasajera, en respuesta a particulares circunstancias políticas o demandas sociales. Las características fundamentales de la PP son las cinco mencionadas, pero lo distintivo de la PP es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas en su operación, que constituyen el modo o patrón de comportamiento en que el Gobierno aborda de manera permanente el cumplimiento de las funciones públicas o la atención a determinados problemas públicos.⁴ Dicho de otra manera, lo específico y peculiar de la PP consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención a problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida en el tiempo. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo específico y distintivo de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos PP⁵.

Con esta consideración, se puede afirmar que toda PP está:

*Estructurada en*⁶

- Creencias valorativas de la sociedad sobre la existencia humana y social, las cuales suelen plasmarse formalmente en:
- Constitución política, leyes, convenios internacionales;
- Planes generales (estratégicos u operativos) de gobierno con plazos establecidos de tiempo;
- Creencias científico-técnicas de la sociedad, que determinan los juicios de factibilidad, eficacia y eficiencia de las acciones humanas;

- Una estructura institucional-política: por el tipo de régimen y de relación entre los poderes públicos y entre estos con la sociedad política (sistema electoral) y la sociedad económico-civil.

Originada por⁷

- El proceso de formación de la agenda pública y gubernamental, que transformó un asunto social en problema de atención pública o en algo que debe ser atendido por el Gobierno y, en correspondencia, que debe ser objeto de la atención pública y gubernamental;
- La prioridad que el asunto o problema, objeto de la PP, alcanzó en la agenda pública y gubernamental;
- La definición del problema público (sus componentes, sus causas, su posible desarrollo en caso de no hacer nada frente al problema...) y, por consiguiente, por la información, investigación, teoría y tecnología que se poseía en el tiempo sobre la situación social considerada problema. Dicho de otro modo, por la información y las creencias científico-técnicas que influyen en el planteamiento y en la línea de solución del llamado problema;
- Los criterios (jurídicos, morales, ideológicos, políticos, económicos, tradicionales...) que determinaron las opciones de acción para atender el problema;
- Los criterios (legalidad estricta, viabilidad política, racionalidad económica, factibilidad organizacional) que determinaron la decisión/elección de una opción de acción en vez de otra;
- La manera en que se concibió la implementación (gestión y operación) de las acciones de la PP para realizar los objetivos;
- El sistema de medición y evaluación de los avances y resultados de la PP.

Integrada por⁸

Un número determinado de programas⁹ (conexos o inconexos), que tienen:

- Objetivos, metas/resultados esperados;
- Agentes: organizaciones participantes en la operación (gubernamentales, económicas, civiles, sociales...), con su específica estructura de autoridad y sistema de trabajo;
- Acciones con:
 - Especificaciones (prescriptivas o proscriptivas) de operación;
 - Secuencia/flujo de las acciones;
 - Instrumentos;
- Recursos (económicos, humanos, de equipo tecnológico, intangibles...), cuya cantidad, calidad y flujo se derivan de cálculos costo-beneficio, costo-eficiencia, costo-eficacia...;
- Tiempos de operación (anuales o multianuales);
- Resultados: productos e impactos (especificaciones de);
- Métodos de gestión y de control de gestión;
- Sistemas de medición y evaluación (de desempeño, producto, impacto, gestión...).

Compuesta por

- Una historia de decisiones públicas, que son los antecedentes de la PP;
- Una estructura organizacional/administrativa del Gobierno;

- Un contexto sociopolítico, que en el ámbito de una política específica puede ser amigable u hostil, estable o dinámico, controlable o incontrolable por el gobierno o por la sociedad entera...;
- Un sistema económico;
- Una sociedad civil con un específico perfil.

3. EL DESARROLLO DEL MARCO DE REFERENCIA

El análisis de una PP no parte de cero ni enfrenta la situación inédita de dar forma a una política enteramente nueva que encara un problema público jamás visto ni tratado. Normalmente el análisis de políticas hace referencia a *la política en curso*, de la que examina su actuación y sus resultados y trata de identificar las causas de sus eventuales bajos resultados para corregirla o de sus buenos resultados para mejorarla, sostenerla en el tiempo, «institucionalizarla». En gran medida el análisis consiste en revisar críticamente la información, el razonamiento y el cálculo del análisis que se hizo anteriormente y sustentó la decisión y el diseño de la política en curso. En este sentido el análisis forma parte de la historia de las decisiones de una PP o de un determinado campo de la PP, historia que puede ser un proceso acumulativo de aprendizaje pero también un proceso errático con discontinuidades o regresiones. Existen sin duda políticas alternativas que rompen totalmente con la historia pasada de una política (educativa, de salud, urbana, agrícola, antipobreza, comercial...), pero suelen ser contadas y aparecen cuando las políticas seguidas por años han exhibido su fracaso y, más que resolver, han agudizado el problema que pretendían atender.

Partimos entonces del hecho o supuesto de que cualquier nueva política implica un ajuste mayor o menor del análisis que sustentó la decisión de la política en curso o inmediatamente pasada. Por consiguiente, todo análisis de la PP en un momento gubernamental y social dado es, en un primer momento, la valoración de la política en curso o de la inmediatamente pasada, que puede llegar a tomar la forma de una evaluación en sentido propio y estricto. El propósito de la valoración es examinar y estimar la idoneidad causal de la política seguida para lograr los objetivos deseados, valorar su eficacia social y eficiencia económica. En un segundo momento, con referencia a los resultados que arrojó la valoración y que puso al descubierto los errores, defectos, olvidos, omisiones que afectaron la eficacia y eficiencia de la política pasada¹⁰, el análisis elabora otro conjunto de acciones que comparativamente escapan a las debilidades de la anterior política y tratan de incrementar su idoneidad causal¹¹.

3.1. Análisis de la estructuración de la política

Una PP es básicamente una *acción intencional*, orientada a la realización de ciertos objetivos públicos, y una *acción causal*, que se considera idónea para efectuar los objetivos a que se aspira, transformando así el resultado deseado en un resultado esperado, es decir, en un hecho cuyo acontecimiento puede esperarse razonablemente que ocurra por cuanto será el efecto probable o seguro de la acción decidida. Y hay que añadir que se trata de una acción colectiva que incluye las actividades de una organización u organizaciones de gobierno o de organizaciones políticas, económicas y civiles. La definición de los objetivos es una actividad esencialmente valorativa que hace referencia al sistema de valores políticos y sociales que una sociedad comparte, mientras que la selección de las acciones causales se relaciona con las creencias científicas y tecnológicas de una sociedad. La interdependencia de los dos componentes, el valorativo y el factual, con su puntual tensión entre lo deseable y lo factible, entre lo que

el Gobierno y la sociedad quieren y lo que realmente pueden hacer, da forma y modela a la PP. En suma, la estructura de toda PP es bipolar, configurada por el equilibrio que alcanzaron en un tiempo dado su componente valorativo-político y su componente factual-técnico.

El análisis procede entonces en primer lugar a averiguar los factores que estructuraron de una determinada manera la política en curso, por lo que busca identificar las creencias valorativas de una sociedad y las del Gobierno, que son las que estuvieron en la base de la aparición y apreciación de determinadas expectativas y objetivos sociales, y examinar las creencias científico-técnicas de sociedad y Gobierno que les hicieron considerar que las expectativas y objetivos sociales no son sueños imposibles sino que pueden llegar a ser hechos sociales reales mediante la puesta en movimiento de ciertas acciones y recursos. Las creencias valorativas proyectan ciertos objetivos y futuros sociales que se consideran valiosos humana o socialmente y que, en mérito de su valía, merecen ser realizados en un determinado plazo de tiempo (corto, medio, largo), mientras que las creencias científico-técnicas dictaminan la factibilidad y costo de los objetivos y futuros, y nos llevan entonces a pensar que ciertos grupos de acciones, en vez de otros, son los que tienen las credenciales para ser considerados los más aptos para producir los objetivos deseados y responder a las expectativas.

Las creencias valorativas, cuyo humus es la cultura históricamente formada de una sociedad, se plasman fundamentalmente en los artículos de la constitución política del Estado —que determinan su naturaleza, fines y alcances— así como en las leyes que regulan determinados campos de acción social y en los convenios internacionales. Estas referencias valorativas prescriben los objetivos sociales que los gobiernos deben valorar, asegurar y realizar; ordenan asimismo con frecuencia el tipo de acciones que los gobiernos habrán de ejecutar y los estándares que tendrán que observar en la ejecución para encontrarse en aptitud de realizar los objetivos. A las normas constitucionales y legales nacionales hay que añadir las normas, regulaciones y estándares internacionales, debido a que el contexto internacional se ha vuelto recientemente más influyente, y aun determinante, sobre las PP de los gobiernos nacionales y subnacionales en razón de la fundación de asociaciones políticas supranacionales (como la UE), de aprobación de los tratados de libre comercio (NAFTA, CAFTA, Mercosur) y por la importancia regulatoria que han alcanzado los varios organismos y regímenes internacionales en temas no solo económicos sino ambientales, de salud, derechos humanos, etc. Las creencias científico-técnicas, cuyo humus es la investigación científica y tecnológica con sus aplicaciones probadas, se plasman en teoremas, tecnologías, métodos de gestión, que suelen ser de aplicación universal y cuentan con evidencias de respaldo sobre su idoneidad y eficacia constante. En suma, la base de estructuración de una política es su firmamento normativo y su universo informativo y científico-técnico.

En numerosos estados el par de sistemas de creencias suele tener su manifiesto directivo general en el Plan de Acción (estratégico u operativo) de un Gobierno, que fue elegido por los ciudadanos para dirigir a la sociedad por un determinado periodo. El plan de gobierno (o también «plan de desarrollo», como se acostumbra decir en muchos países) incorpora en mayor o menor grado las aspiraciones, ideas y propuestas de la ciudadanía, enuncia la agenda del Gobierno, proyectando los objetivos prioritarios de interés social a los que orientará sus acciones, y formula las acciones específicas que deberán emprenderse (en el sector público, pero también en el privado y social) para efectuarlos, o bien los lineamientos/directrices fundamentales que deberán observar las diversas acciones que emprendan los actores para realizar los objetivos. Independientemente de su retórica, el plan expresa la visión que el Gobierno tiene de su acción directiva y, por ende, quedan a la vista sus convicciones valora-

tivas y sus prioridades reales, así como están a la vista las líneas y directrices centrales de acción que el Gobierno habrá de seguir para poder hacer reales los objetivos. El plan es entonces la matriz política de la que se desprenden las PP, las cuales serán el conjunto de las acciones orientadas a la realización de los objetivos de la acción gubernamental en determinados sectores de su prescrita función pública (como seguridad pública, servicios públicos de educación y salud, ambiente, laboral, infraestructura...)¹².

En lo que concierne al conocimiento y valoración de la estructuración de la política el análisis cumple una doble tarea *de orden lógico y de orden causal*. Su trabajo y producto lógico consiste en validar o invalidar los objetivos y acciones de la PP en curso, al mostrar que son o no son compatibles con los principios constitucionales del Estado, con las normas legales que rigen un cierto campo de acción o con la arquitectura del plan de gobierno. Pero más allá del eventual argumento lógico que señala la eventual contradicción e incongruencia de la política con los valores del Estado y del Gobierno, el otro trabajo y producto del análisis consiste en validar o invalidar la idoneidad causal de la PP, mostrar si las acciones que la política contempla tienen o no la validación de teoremas, tecnologías, métodos de gestión e historias de éxito («mejores prácticas») político-administrativas. En el terreno valorativo, el análisis de la PP carece de la capacidad para validar los fines, objetivos y expectativas sociales, que no son científica o empíricamente procesables ni argumentables. Puede solo mostrar la compatibilidad y congruencia de la política en curso con el sistema de valores institucionalizado y acaso con la moralidad social general. Pero en el terreno causal su incompetencia se ve compensada, pues el análisis de los hechos y sus variables causales son el dictaminador que sentencia la ineficacia o ineficiencia de la política en curso después de observar las evidencias de desempeño, producto y resultados de la PP.

Por último, el análisis de cualquier política debe tomar en consideración y en serio que los objetivos que proyecta como realidades que se deben realizar sean compatibles con el sistema valorativo que sustentan las instituciones políticas y sociales, así como demostrar que las acciones que contempla o prescribe para poder realizar los objetivos se basan en las prescripciones tecnológicas y gerenciales probadas o en las mejores prácticas de otros gobiernos que han acreditado eficacia y eficiencia en el abordaje del mismo problema y objetivo similar.

3.2. Análisis del origen de la política

La política es estructurada por los juicios de valor, que deciden los objetivos que hay que realizar, y por los juicios de hecho, que deciden las acciones que se deben llevar a cabo para estar en aptitud de realizarlos. Pero los juicios valorativos y fácticos que una política contiene no aparecen por sorpresa ni son obra y gracia de un agente poderoso y sabio, socialmente trascendente y convincente. La PP es, más bien, el resultado de un proceso social y político, que a veces es fluido y consensual, en el que los actores gubernamentales y sociales comparten información, intercambian ideas y preguntas, responden dudas y aceptan más o menos los resultados del análisis experto del Gobierno, la academia o la consultoría. Otras veces es un proceso complejo, tenso, volátil, sacudido por discrepancias abiertas sobre los objetivos y las acciones de la política, que obliga a negociaciones, ajustes y compensaciones entre los actores políticos y sociales interesados en atender un cierto asunto considerado público y en la necesidad de echar a andar una cierta política en respuesta a este.

La relación entre la actividad analítica y las actividades de negociación de los participantes es diversa y cambiante a lo largo del proceso de formulación de la política. Hay procesos

en los que el análisis es el factor predominante de la hechura de la PP, mientras en otros procesos las actividades de negociación y concertación, de «ajuste mutuo» entre las posiciones de los participantes son las que encuadran el análisis y con frecuencia lo condicionan¹³. Los ajustes de la negociación entre los interesados, sea que empleen o no los argumentos, cálculos, evidencias del análisis racional, suelen reelaborar los objetivos originales de la PP, redimensionar o cambiar sus componentes, o sustituir por otras las acciones consideradas pertinentes y eficaces. En cualquier caso, a pesar de que muchos analistas de la PP se rehúsen a reconocerlo o lo menosprecien, la estructura de una política es el producto de un proceso político, pero en el entendido de que la PP (o la política sin más) no es una actividad irracional, dominada por pasiones, prejuicios o por intereses particulares, que excluye todo análisis de consecuencias y costos de las acciones (las políticas) de gobierno, y en el entendido de que la razón de ser de la disciplina de la PP, su aporte peculiar, consiste en mejorar la calidad cognoscitiva de las decisiones del Gobierno y, en conexión, su efectividad.

En consecuencia, el proceso que ha estado a la raíz de la política en curso debe ser analizado en sus diversos componentes y fases o momentos de desarrollo, con el fin de identificar cuáles fueron las oportunidades cognoscitivas y políticas que se abrieron a lo largo del proceso y cuáles las restricciones o distorsiones que lo afectaron, para estar así en grado de entender por qué la decisión de la política en curso tiene esa estructura (acaso defectuosa) y arroja esos resultados (limitados), por qué el análisis de soporte de la decisión llegó a esa conclusión o tuvo que terminar en esa conclusión, y sobre todo para analizar si han cambiado las condiciones informativas, cognoscitivas, políticas o sociales en las que la política se desenvuelve, de manera que el análisis pueda proponer sin veleidades otras opciones de acción que harían que la política nueva se enfocara mejor hacia los objetivos de valor público, los precisara mejor, y desarrollara acciones causalmente más eficaces.

Para ello el análisis debe reconstruir (selectivamente) el proceso social y político que estuvo en el origen de la PP en curso o en estudio. El primer paso analítico consiste en indagar cuáles fueron los hechos sociales que ciudadanos y políticos calificaron como problemas de interés público y que llegaron a colocarse en la agenda de gobierno y a situarse acaso como un problema público de alta prioridad gubernamental, dando origen a la necesidad de formular una PP de respuesta. Para ello, se deberá averiguar cuáles fueron los actores sociales que crearon el problema y las acciones que emprendieron para llamar la atención de la sociedad, así como conocer cuál fue la información y cuáles las evidencias o argumentos que los promotores de la política emplearon para convencer a la sociedad y justificar (si es que lo hicieron) que se trataba de un problema de real interés público que el Gobierno debía necesariamente atender para evitar males públicos mayores, entre otras razones. El análisis deberá también averiguar cuáles fueron eventualmente los otros actores sociales que se opusieron a que determinados hechos sociales fueran considerados problemas públicos y cuáles argumentos presentaron (si es que lo hicieron) para oponerse o corregir o matizar las posiciones de los activistas e impedir que el planteamiento del problema llamado público fuera aceptado tal cual por el gobierno y penetrara en la agenda del gobierno sin modificaciones. En suma, el análisis está destinado a reconstruir el llamado «proceso de formación de la agenda de gobierno», el proceso mediante el cual una cierta situación social es construida progresivamente en problema público, tema de acción de gobierno y objeto de una PP, proceso que es naturalmente pluralista en propuestas y frecuentemente polémico.

La lectura del proceso llevará al analista a descubrir los errores, omisiones, restricciones y acoso imposiciones que gravaron el análisis pasado y la decisión pasada y que explican también por qué los analistas de entonces, a pesar de sus buenos análisis y cálculos, terminaron de buena fe o resignadamente por recomendar ciertas acciones y dejar de lado otras. Los errores, defectos y omisiones en que incurrieron los promotores, analistas y decisores de una política podrán ser de orden informativo y cognoscitivo, pero podrán ser también de orden político, lo que ocurre cuando las fuerzas políticas interesadas en una política descartaron o rehicieron el análisis para evitarse costos políticos, neutralizar consecuencias electorales adversas o no ocasionar deterioros a la reputación social del Gobierno. Va de suyo que los errores y defectos cognoscitivos son superables mediante (auto)crítica, que se nutre de nueva información y evidencias, pero los errores y defectos por causas políticas, aunque pueden ser identificados y criticados con toda facilidad, son empero de difícil superación mientras no se creen mayorías políticas convincentes de apoyo.

El segundo paso analítico, más fino y crucial, consiste en indagar cuál fue la definición específica del problema (por ejemplo, del desempleo, de la pobreza, del incremento de la criminalidad, la migración, la destrucción ambiental...) que difundieron los promotores de la política, la que hizo suya el Gobierno o la que aceptaron finalmente los legisladores o los sectores sociales interesados en que se pusiera en marcha una PP para atender el problema. Por consiguiente, habrá que conocer con precisión los hechos sociales que los promotores, analistas y decisores consideraron que eran los elementos que constituían el problema y representaban su gravedad, así como conocer las causas o los factores a los que promotores, analistas y decisores imputaron la existencia y el crecimiento de esos componentes indeseables constitutivos del problema. Una vez descubiertos los componentes y las causas del problema público, el trabajo del analista de la PP consiste en pronunciarse sobre la corrección o incorrección de la definición/explicación del problema que la PP en curso hizo suya y que definió la estructura de la política y sus resultados. Para ello, recurrirá a la información disponible fiable, a los resultados probados de la investigación teórica y de la aplicación tecnológica o a las historias de éxito y mejores prácticas (mejores PP) que acreditan otros gobiernos que atacaron el mismo o semejante problema.

El análisis de corrección puede tomar dos caminos. El primero consiste en comparar la definición y explicación que la PP hizo suya con la definición del problema y las hipótesis explicativas que aceptan las comunidades científicas (de medicina, ingeniería, química, biología, sociología...) a fin de descubrir el tamaño y tipo de la brecha que se abre entre ellas, las limitaciones conceptuales de la política, e iniciar las modificaciones convenientes. Este camino, en el que el racionalismo del comportamiento público parece ser el criterio o la norma de decisión, es en principio de utilidad innegable, pero enfrenta restricciones considerables. La PP está llamada a incorporar una definición/explicación del problema que con frecuencia debe ser diferente de la científica, tecnológica o académica por varias razones: *a*) porque los problemas públicos que hay que atender (por ejemplo, resolver la violencia intrafamiliar, la deserción escolar, la desertificación, la criminalidad urbana...) no han sido objeto de estudio científico, no hay teoría; o *b*) porque esos hechos sociales no son simplemente casos particulares de una norma científica o tecnológica universal que los comprende; y *c*) porque si el Gobierno asumiera la definición/explicación científica le sería imposible actuar y atacar el problema por cuanto estaría obligado a desarrollar acciones que traspasan sus fronteras legales, económicas y políticas, creando entonces problemas más graves que los que

pretendía resolver. Hay definiciones/explicaciones que son correctas cognoscitivamente pero que no podrían serlo en el terreno de la PP por ilegales, excesivas en costos (obligando al Gobierno a desatender otros asuntos) o repudiables políticamente.

Otro segundo camino, más limitado, consiste en mostrar que existían otras opciones de definición y explicación del problema y que, aun si distantes de la científica, la PP habría podido asumirlas pues eran susceptibles de llevarse a cabo en el marco de las leyes vigentes, los recursos financieros y el contexto político de gobernabilidad. Esas opciones de política habrían atacado comparativamente de modo más eficaz los componentes y causas de la situación problemática, reduciendo o neutralizando por lo menos sus componentes más nocivos, pero fueron descartadas por intereses políticos, inclinaciones ideológicas o simplemente ignorancia y mal cálculo de sus consecuencias. Señalar las opciones de acción que se dejaron de lado y los factores que motivaron su olvido y descuido, así como mostrar comparativamente su mejor rendimiento, es un buen paso para mejorar la calidad de la decisión de la PP. En todo caso, la corrección del análisis de una política alternativa y, en consecuencia, la baja probabilidad de que el Gobierno caiga en decisiones erróneas está determinada por el tipo y grado de información e investigación que un Gobierno encuentra disponibles en su sociedad. No es casual que los gobiernos de países atrasados sean más propensos a decidir políticas equivocadas debido a la escasa información y conocimiento acumulado sobre la realidad social¹⁴.

El tercer paso analítico consiste en conocer los criterios que fueron más influyentes en el momento de construir las opciones de acción para atacar el problema público y de seleccionar la opción que se convertirá en la PP del Gobierno. El cuidadoso estudio del proceso mediante el cual fue tomando forma la deliberación y la decisión del Gobierno es fundamental, entre otras razones porque puede ser que la politización del enfoque analítico y de la decisión sea el responsable de los magros resultados de una PP, pero en otros casos pueden deberse los incumplimientos y malos resultados al exceso de un criterio drástico y unilateral de eficiencia económica; criterio que llevó a tomar decisiones que no incluyeron suficientemente la consideración de las reacciones políticas que suscitaría la PP y que tampoco mostraron que el cuidado por la eficiencia económica se traduciría en eficacia social, con impactos que reducirían males sociales o generarían valor público. Aquí la averiguación del criterio que dominó el análisis y la decisión (¿racionalidad económica estricta, viabilidad política, factibilidad administrativa?) es crucial para entender el comportamiento desviado o ineficiente de una PP, razón por la cual la renovación o innovación de una política alternativa depende ante todo de la posibilidad de desnudar, criticar y modificar el principio del análisis y diseño de la política. El punto débil no se encuentra en defectos de información o conocimiento sino en la parcialidad del criterio preferencial de la decisión que tomaron las autoridades y funcionarios de un Gobierno excluyendo otros enfoques concebibles y ejecutables de formulación de política.

Por último, el análisis de la política en curso deberá tomar en consideración cuál fue el proceso de implementación y gestión de la política que se consideró apropiado para que la PP se desarrollara por el trayecto que terminaría en la meta de los resultados deseados. En efecto, puede ser que el análisis del problema público y la selección de la acción hayan sido correctos, por lo que los eventuales problemas y defectos de la política no se ubican en su fase predecisional de análisis y diseño, sino en su fase posdecisional de comunicación, operación y gestión de la política. Aquí el análisis de la PP toma la forma de un análisis organizacional, gerencial y operativo de la administración pública y su trabajo consistirá en valorar la estructura administrativa de la organización (su distribución de autoridad y división del trabajo conforme a su esta-

tuto orgánico y reglamento interno), a la que se encargó la puesta en marcha de la política, o la configuración interorganizacional responsable de la PP, cuando se prescribió a varias dependencias gubernamentales que interviniesen en la efectución de la política y la producción de sus objetivos o cuando la PP requirió la asociación de las dependencias gubernamentales con organizaciones privadas y sociales. El ojo clínico del analista deberá concentrarse primero en analizar la estructura administrativa, su distribución de autoridad y división del trabajo; identificar si en el caso de la PP existió una división apropiada del trabajo (sin confusiones, superposiciones, redundancias entre los agentes participantes) y si se establecieron especificaciones o estándares de actividad para los participantes (y, si establecidos, se respetaron); si se diseñó la secuencia operativa o el flujo de trabajo o no hubo tal cosa como un programa razonablemente preciso de acción con indicaciones de responsables y tiempos; si se fijaron estándares básicos de desempeño, producto y resultado o simplemente se dejaron sin precisarlos o comunicarlos con claridad. Asimismo, deberán examinarse cuáles fueron los patrones de dirección que siguieron los directivos encargados de la política en sus tareas de seguimiento, acompañamiento, medición y evaluación del desempeño del personal. Muchos análisis ponen el dedo en la llaga de la pobre administración de la PP, que muestra defectos en la estructura organizativa, las pautas de dirección y el sistema de trabajo o señala incumplimientos y negligencias operativas, a pesar de estructuras idóneas y procesos de trabajo apropiados¹⁵.

En la disciplina de la PP ha habido discusiones muy agudas acerca de si el proceso de implementación de la PP debía seguir el modelo jerárquico-burocrático de la Administración Pública tradicional o si justamente este arreglo era el causante de los estancamientos y fracasos del desarrollo de la política y debía sustituirse por esquemas organizativos «posburocráticos», descentralizados, en los que se otorga poder de decisión a los niveles operativos de la organización y en los que el principio de actuación es lograr la calidad del servicio en beneficio del ciudadano más que la observancia rigurosa de normas y procedimientos, que por definición no podrán contemplar la variación de las situaciones reales y condenarán supuesta o realmente a las PP, en particular a las políticas de servicios, a decepcionar las expectativas de los ciudadanos, generar inconformidades y no alcanzar el impacto social programado. En cualquier caso, habrá que preguntarse y responderse cuál es el modo de organización, dirección y operación que una política requiere para ser llevada a cabo de forma eficaz, si es el arreglo centralizado o el descentralizado, si es la organización y gestión que define en modo preciso los estándares de actividad y producto o la que no establece estándares de desempeño y deja abierta la posibilidad de que el operador público haga sobre la marcha los ajustes necesarios en respuesta a la variabilidad de demandas y situaciones... Más aún, la discusión sobre la idoneidad de la estructura o la gestión centralizada o descentralizada para la eficacia de la política no puede evadir la averiguación acerca de la existencia, tipo y cumplimiento de las normas/estándares de actividad, insumos, producto (propiedades del bien o servicio) y resultado que la PP ha de observar y obtener en sus estaciones intermedias y en su estación final para poder ser considerada eficaz; de otro modo la PP se vuelve un curso de acción sin coordenadas o parámetros de evaluación y no se podría afirmar si hubo progreso o estancamiento en la atención del problema, si solución del mismo problema o agravamiento¹⁶.

3.3. Análisis de la integración de la política

La PP está compuesta o integrada por *programas*, aunque (como ya dicho) el concepto de programa no provenga de la gramática o mundo de sentido de la PP, sino del mundo de

la presupuestación/financiación pública, al que no interesa o le es indiferente conocer el proceso social y político mediante el cual ciertos hechos sociales se volvieron problemas públicos y resolverlos se volvió el objetivo de una PP. En la perspectiva financiero-presupuestal se da por supuesto que existe una PP, validada y decidida por autoridades públicas legítimas, y que en razón de los beneficios públicos que la política aspira a generar, al resolver problemas públicos y neutralizar males sociales, es una obligación estatal proveerla de los recursos necesarios para que esté en aptitud de desarrollar sus actividades.

El interés de la presupuestación/financiación pública se enfoca principalmente a estimar de manera precisa los costos de operación que implica la ejecución de las acciones de cada una de las PP que los gobiernos han decidido emprender y da por sentado la importancia pública de la política. Asimismo, busca asegurar que la eficiencia económica sea el criterio principal en la estimación de los recursos de una PP (así como su asignación y uso), debido a la escasez de los recursos públicos y a la pluralidad de funciones y objetivos que el Estado debe cumplir y realizar simultáneamente. Es lógico por ello que el Gobierno exija a sus organizaciones y a su personal listar las acciones que se necesita poner en movimiento para estar en condiciones de realizar sus encargos públicos y que exija a la vez que las acciones estructuren sus varios componentes de una manera racional, de modo que se pueda conocer, estimar y justificar racionalmente sus costos de operación y la cantidad de sus recursos necesarios. El «programa» representa justamente un modo de ordenar racionalmente los varios componentes de las acciones del Gobierno¹⁷. En virtud de ello, el programa es la acción de gobierno que merece recibir y consumir recursos públicos¹⁸. Dicho sea de paso, en muchos estados, la PP se ubica más en el terreno del discurso del Gobierno más que en el de los recursos. La PP no es una actividad que disponga directamente de recursos públicos y no existe como tal ni en las categorías del presupuesto ni en la cuenta pública. Los programas particulares que integran la política y que la política determina son los que disfrutan de recursos públicos, los que aparecen en las listas de las cuentas públicas y los que son objeto de auditoría. En la perspectiva de las finanzas públicas, la PP es una realidad abstracta, que existe concretamente en tanto en cuanto es el continente de un determinado número y tipo de programas presupuestados.

La estructura de un programa, como la de una política, es también la de un conjunto de acciones intencionales y causales. Pero su característica propia es que se trata de un conjunto de acciones orientadas a la realización de determinadas *realidades particulares* que en su conjunto integran o constituyen esa realidad social compleja y global que es el objetivo último de la PP y que llamamos, por ejemplo, la seguridad pública, el desarrollo social, la educación pública, la salud pública, el ambiente, el territorio... Por el lado de su intencionalidad, el programa señala sus objetivos, que se desagregan y precisan luego en metas o resultados particulares (observables, mensurables). Por el lado de su operación causal el programa implica agentes que son organizaciones y personas (número de, perfil de competencias y destrezas requeridas, responsabilidades...), acciones (estándares, especificaciones y procedimientos de, secuencia de operaciones, instrumentos y equipos...), tiempos de ejecución de las actividades y de realización de los productos intermedios y final, sistemas de información, seguimiento, medición y evaluación de las actividades, productos y resultados. En los casos correctos, los programas ratifican su naturaleza de ser componentes particulares constitutivos de la política, de modo que son congruentes en sus metas y actividades con los lineamientos y objetivos generales de la PP y contribuyen a su realización.

En los casos incorrectos, los programas tienden a elaborarse siguiendo una lógica propia, sin referencia a la política que integran, de modo que alcanzan autonomía propia y parecen ser ellos las políticas públicas, con el resultado de que la PP se vuelve una constelación de programas independientes, no funcionales¹⁹.

En el enfoque de las finanzas públicas (presupuestación y asignación de recursos, incluida) el centro del análisis consiste en estimar el monto de recursos que los programas de una PP necesitan y estimarlos a partir del principio de la eficiencia económica de las acciones, por lo que se exige a los programas que ofrezcan cálculos correctos de costo-beneficio, costo-eficacia, que justifiquen o demuestren que sus acciones programadas pueden producir sus objetivos y mantener o incrementar los beneficios sociales al menor costo posible y razonable. Cuando el análisis de la PP es controlado por los economistas, esta operación analítica representa el corazón del análisis de la PP, mientras es más bien el corazón del análisis financiero de la política o de una concepción particular de la disciplina de la PP como actividad de análisis enfocada a la asignación eficiente de recursos públicos. El enfoque de costos en el análisis es algo necesario e importante, en tanto en cuanto la robustez financiera del Estado y el uso responsable de los impuestos de los ciudadanos son elementos incuestionables de un Estado eficiente y responsable en el cumplimiento de sus funciones públicas. Pero es insuficiente si se vuelve el enfoque exclusivo y dominante, pues puede generar más problemas que respuestas²⁰.

Sin embargo, existen análisis económicos que prestan cada vez más atención a los resultados de la acción del Gobierno, a la eficacia social de las acciones y no solo a su eficiencia económica: *a la eficacia social de la eficiencia económica*. Esta tendencia se acelera cuando muchos gobiernos empiezan a revisar y abandonar la «estructura programática» de sus presupuestos (el caso de Nueva Zelanda es considerado paradigmático) y avanzan hacia formas de «presupuesto por resultados», en línea con temas y exigencias de Nueva Gestión Pública. El presupuesto por resultados va más allá de la exigencia de que el logro de los objetivos de un programa se realice con los menores costes posibles, y se distingue básicamente por su exigencia de estimar el valor público que los objetivos realizados generan, el valor social de los resultados del programa o la política, y conforme al grado de valor social de los resultados se determina la cantidad de los recursos necesarios. En este enfoque habrá programas que por la valía de sus resultados merecerán mayor asignación de recursos, sin menoscabo de la racionalidad económica en las actividades. Es una visión apropiada del gasto público, pues es evidente que se realizan eficientemente muchos objetivos programáticos que no generan gran valor social o que no arrojan resultados de valía social en el presente y para el futuro. Dicho de otro modo: existen muchos programas que son costoeficientes en sentido estricto pero cuya eficiencia económica no se ha traducido en eficacia social, en cuanto las operaciones —aun si eficientes— no han generado efectos o resultados que muestren que se han superado las situaciones sociales indeseadas, tales como la disminución de la pobreza y la desigualdad, la disminución del deterioro ambiental o el incremento del capital intelectual de la generación joven de una sociedad. Por consiguiente, han crecido recientemente los análisis económicos que buscan asignar los recursos desde la perspectiva de los resultados sociales y de su valor público o social y, en consecuencia, que han establecido con mayor precisión la relación que existe (o debe existir) entre los costos óptimos de ejecución de la PP y sus resultados o impactos sociales reales, valorados por los cambios positivos que han ocurrido en las realidades sociales que la política atiende; y cambios que pueden ser constatados y hasta medidos, previa definición de indicadores.

Al incluir el acento en la eficacia o valía social de la PP, el análisis económico refrenda su exigencia respecto al componente costoeficiente de las acciones y dispone de numerosas evidencias a su favor, pues es de sobra conocido que los varios tipos de ineficiencia económica de los programas suelen ser los mayores obstáculos de su eficacia social²¹. No obstante, el análisis descubre que hay que integrar otros componentes de la acción (el administrativo, por ejemplo) para que una política esté en condiciones de producir los cambios sociales de valor. Descubre asimismo la complejidad de los entornos sociales y políticos en los que se mueve la política, de modo que la máxima eficiencia económica de la actuación pública es insuficiente en aquellos contextos de hostilidad, descomposición social o de velocidad del cambio, que escapan al control del Gobierno y su Administración Pública.

Muy probablemente no tendrá mucho sentido para el analista otorgar la máxima importancia a la dimensión administrativa de la política y, en consecuencia, dedicarse a examinar de manera minuciosa los componentes operativos de los programas para evaluar su existencia, corrección o cumplimiento. Sin embargo, la brecha que existe entre los resultados deseados de la PP por su valor social y los resultados empíricamente logrados tiene su explicación más frecuente en la estructura (inexistente, incorrecta o solo discursiva) de los programas y, más a fondo, en las operaciones de los programas, que pueden ejecutarse sin respetar los estándares y procedimientos establecidos o, peor aún, la brecha puede explicarse por los agentes mismos encargados de la política cuando carecen de las capacidades, destrezas y motivaciones apropiadas para la tarea. A esto se debe que la evaluación de la PP consista hoy en gran medida en evaluar los resultados que arrojan los diversos programas particulares que integran una PP, de modo que la evaluación sumaria o global de una política es el resultado de la evaluación de los productos que aporta cada uno de los programas particulares y de sus resultados sociales.

Del hecho que en muchos de nuestros regímenes político-fiscales los programas son los constituyentes de una PP se sigue que lo que reviste el más alto valor en el análisis de una PP es examinar rigurosamente el conjunto de los programas que integran una política y evaluar si existe entre ellos un eslabonamiento acumulativo y coherente de sus principios de acción, instrumentos y productos, de modo que las acciones y resultados de los programas particulares estructuren un sistema de acción pública que se mueve en la misma dirección y en el que cada programa representa un componente funcional de la PP que ofrece aportes relevantes para el logro de los objetivos: *la PP como sistema de acción*. Sin embargo, con frecuencia, el análisis muestra que los programas se mueven con una lógica propia y alcanzan a tener tal independencia entre sí y tal autonomía que se vuelven casi «políticas» por sí mismos, autocontenidos, con el efecto de provocar redundancias, inconexiones y contradicciones, de modo que la PP en estudio se muestra como un mundo desordenado de actividades, incoherente, fragmentado, sin sentido de dirección y desperdiciador de recursos. Justamente el desorden o la incoherencia de los programas que integran una PP es la causa principal del mal desempeño de esta y de la irresponsabilidad gubernamental. En contraste, el análisis que habrá de sustentar la nueva política, si no quiere repetir o agrandar los errores del pasado, deberá prestar atención a la estructura de cada uno de los programas y presentar propuestas sobre la manera de eslabonarlos, complementarlos, «sinergizarlos» y hacerlos fibras interdependientes de una trama o sistema de acción gubernamental o de acción pública. El merecido énfasis puesto hoy en la «transversalidad» de las políticas se mueve en esta dirección y trata de poner remedio a la frecuente inconexión e incoherencia entre los programas de una PP.

3.4. Análisis de la política componente de una historia y un contexto social

Por último, el análisis debe rebasar la elaboración de la política y escapar a la prisión conceptual de pensar en la PP como una realidad autocontenida, cuyo diseño y rendimiento puede explicarse y lograrse sin necesidad de examinar el contexto en que la política se ubica y desarrolla, mientras el contexto representa muchas veces o las más de las veces el conjunto de factores causales que ha impedido un buen análisis, diseño e implementación de la política o el conjunto que puede favorecerlo. El análisis del contexto es algo periférico en la disciplina de la PP, que suele considerarlo como objeto de conocimiento de la ciencia o de la sociología política más que de las ciencias de política. La disciplina de la PP desde su origen se ha concentrado sistemáticamente en el proceso de decisión de la política (o el proceso de decisión del Gobierno), por lo que el estudio de la historia y contexto social de la PP se ha encargado a la sociología y a la ciencia política. Sin entrar en discusión y consideraciones más precisas, conviene solo apuntar que una mirada analítica capturada por el proceso decisorio de la política, que sea indiferente o incapaz de ubicarla en su historia y contexto social, terminará por no descubrir ciertos factores decisivos que ora son pesadas restricciones ora oportunidades desaprovechadas o por aprovechar.

La primera cosa que no puede perder de vista el análisis es que la política en curso y la política nueva tienen una historia de análisis y decisión detrás de ellas, y que ellas mismas son eslabones de esa historia política, social e intelectual, difícilmente fluida y progresiva, y la cual está hecha en cambio de rodeos, altibajos, frenos y aceleraciones, que pesan en el momento de definir los problemas, discriminar las expectativas, calificar los objetivos, recomendar las opciones de acciones y seleccionar los instrumentos. Hay inercias intelectuales y políticas que hipotecan el análisis, el diseño y la decisión de la política o la hacen naufragar. Gobierno y sociedad por años han caminado con concepciones, preferencias y expectativas específicas que modelan el análisis y la decisión de la PP para bien o mal, para su éxito o fracaso. Un botón de muestra de esta situación de historias y contextos sociales influyentes en el análisis o que lo distorsionan lo ha sido nuestro estatismo y nuestra tradicional desconfianza en las capacidades de la sociedad económica y civil en el momento de diseñar y echar a andar una política, de tal modo de que la PP dependía del análisis que realizaba su cuerpo tecnoburocrático y su ejecución se reducía a la acción gubernamental y desperdiciaba o subutilizaba los recursos de la sociedad. Revertir esas inercias y proclividades no es solo un asunto de ilustración intelectual o de pedagogía cívica, sino que suele ser el resultado de un evento político significativo, como el que puede dar a raíz de crisis, movilizaciones o cambios políticos, tal como ha ocurrido en varios países con la democratización de los regímenes autoritarios o con la liberalización de la economía frente a un intervencionismo estatal innecesario.

En continuidad, el análisis no puede perder de vista tampoco la configuración y dinámica del contexto político en que nace y se decide una PP. De nuevo, el modo y alcance del régimen político, su rigidez y clausura o su apertura para encontrar consensos básicos, su equilibrio o bloqueo entre poderes, es crucial para el análisis, el diseño, la decisión e implementación de la política. Por ejemplo, los regímenes democráticos recientes han registrado cómo buenos análisis y propuestas de la PP han sido derrotados por la supervivencia de las prácticas y fuerzas políticas del viejo sistema, por la ausencia de un nuevo diseño institucional que regulase las relaciones entre los poderes públicos y entre estos y la ciudadanía, o por la rigidez y mezquindad de las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo.

Asimismo es relevante en el momento del análisis de la PP tomar en consideración el estado que guarda la Administración Pública, conocer sus límites y alcances, sus defectos, vicios y virtudes. Una administración no acostumbrada a la observancia de la legalidad, a la conciencia de costos, a la exigencia de laboriosidad y eficiencia, carente de un sentido básico de responsabilidad pública, representa un mundo operativo que bloqueará cualquier PP innovadora, exigente o que implique evaluación del desempeño y guerra contra la corrupción y la arbitrariedad. Lo mismo puede afirmarse si el análisis de la PP no conoce cabalmente los alcances de la sociedad económica y de la sociedad civil, con el resultado de que el análisis y diseño de las políticas tenderá a exaltar o a menospreciar las posibles contribuciones que la empresa privada y la organización social aportarían a la solución de los problemas públicos y a la producción de situaciones sociales de calidad y beneficio común. El desconocimiento de la capacidad real de la sociedad económica y civil, combinado con las inercias e inclinaciones de ciertas tradiciones de cultura política, puede tener como efecto reproducir una historia social estado-céntrica, según la cual la política pública es solo la política gubernamental, o de creer optimistamente en la responsabilidad cívica y la capacidad técnica de nuestros ciudadanos, actores económicos y civiles, situación que está aún por acreditarse.

En conclusión, el análisis de la PP es una actividad intelectual multidimensional, de muchas capas y muchos puntos cardinales. El rigor intelectual, metodológicamente cultivado, es una condición necesaria, así como lo es también la capacidad de hacerse nuevas preguntas y la disposición a explorar nuevos caminos. Crucial es la voluntad de no aceptar que la política se vuelva solo un hecho de poder o de conveniencia, insubordinado a las exigencias de la razón valorativa y empírica e indiferente a las aspiraciones de una vida en sociedad segura, próspera y justa. La PP pretende ser un análisis comprometido con valores humanistas y cívicos y sensatamente arraigado en el conocimiento técnico. Reproduce, por ende, la tensión entre juicios de valor y juicios de hecho, valoración y facticidad, que es la cruz de las disciplinas sociales pero también su inagotable energía de innovación.

Notas

- ¹ En la historia de la disciplina de la PP son observables dos corrientes que tienen enfoques distintos y hasta encontrados en determinados temas de políticas. Una corriente estudia el proceso de formulación y ejecución de la política, tal y como sucede, y presta atención a los factores políticos que se hacen presentes e inciden en el proceso decisorio, considerando a la PP decidida como el producto de un necesario arreglo político entre centros de poder, en el que el análisis tiene un peso relativo. En este enfoque, la disciplina de la PP no sería más que un capítulo de la ciencia política en su sentido aceptado. Otra corriente estudia el proceso de formulación y ejecución de la política con el propósito de conocer y señalar la que es idónea para producir los objetivos públicos deseados. Este enfoque cognoscitivo técnico, orientado a la eficacia y eficiencia de la política, que es el enfoque distintivo de la PP respecto de la ciencia política, presta atención a la calidad cognoscitiva de la decisión y se dedica a identificar su idoneidad causal para producir sus objetivos, aunque registre y explique la dinámica de los intereses y poderes políticos en el proceso. Por lo demás, el fundador de la disciplina, Harold D. Lasswell, vio bien el asunto de la dualidad y acaso tensión cognoscitiva entre los dos posibles enfoques, cuando distinguió entre «el conocimiento de» la política, que consiste en describir y explicar el proceso de la PP tal como sucede, operación que descubrirá obviamente los rostros del poder, y «el conocimiento en» la política, que es la tarea intelectual de que la información, el concepto, el análisis y el cálculo influyan en la formulación y selección de la política.
- ² El análisis causal se desarrolla basándose en *a) información* objetiva sobre los hechos sociales que se consideran socialmente problema público u objetivo de interés público; *b) en conocimiento* acerca de los componentes y las causas del problema público u objetivo social deseado; y *c) en el cálculo* del tipo y costo de las acciones que se consideran idóneas para resolver los problemas o producir los objetivos.
- ³ Por ejemplo, el objetivo «sociedad sin pobreza», «seguridad pública urbana», «conservación de la biodiversidad», «equidad de género», «disminución de la pobreza»... se desagrega o traduce en un conjunto de hechos o situaciones sociales susceptibles de ser observadas y sobre las cuales los gobiernos pueden de manera realista hacer algo con los instrumentos que tienen legalmente a su disposición.

- ⁴ En el lenguaje administrativo se emplea la expresión «función(es) pública(s)» para denotar las actividades que los poderes públicos llevan a cabo para realizar los objetivos permanentes del Estado, prescritos constitucionalmente, y cuyos efectos son considerados de beneficio público o de beneficio para la sociedad en su conjunto. Hablamos así de las funciones públicas de la seguridad pública, la educación pública, la salud pública, el desarrollo o la seguridad social, el cuidado ambiental... En la práctica las funciones públicas permanentes del Estado se desagregan o manifiestan en acciones específicas del Gobierno (y la ciudadanía), orientadas a realizar ciertos objetivos o resolver ciertos problemas que son considerados de interés público y responsabilidad gubernamental por ser realidades que caen dentro del ámbito de la función pública.
- ⁵ En gran número de países, debido a que la estructura de la presupuestación/financiación pública es programática, los *programas* suelen ser las acciones concretas que los gobiernos llevan a cabo para realizar sus funciones públicas y atender los problemas públicos. En este contexto, conforme al nivel de abstracción del concepto, la PP puede ser considerada un programa específico, pero sin olvidar que el concepto o término programa proviene de otra gramática, la financiera pública, y no de la de política pública. O bien la PP puede ser entendida como el conjunto estructurado de programas, cada uno de los cuales sigue los lineamientos y objetivos generales de la política, pero a su vez ataca problemas, componentes o hechos particulares de esa situación social que calificamos como problema público, crítico o no. En este sentido lo que solemos llamar política de seguridad, de salud, educativa, ambiental, agrícola o de transporte...es (debería ser) un conjunto estructurado y coherente de programas cuyas acciones abordan determinados componentes particulares del problema mayor o integral que denominamos inseguridad pública, destrucción ambiental, pobreza, mortalidad infantil, bajo desempeño escolar, violencia intrafamiliar, infraestructura obsoleta...
- ⁶ Por «estructuración» se entiende que la PP tiene una configuración delimitada, establecida por el número, tipo e interrelación de sus componentes. Dado que la PP está constituida o integrada por acciones, intencionales y causales, entonces su estructuración está determinada tanto por las normas valorativas, jurídicas y morales, que sustentan la validez de los objetivos que se persiguen, como por las normas técnicas y gerenciales que sustentan la eficacia o eficiencia de las acciones que se emprenden para realizarlos.
- ⁷ Por «origen» se entiende que la estructura o configuración de la PP es el efecto o resultado de un conjunto de acciones y decisiones sociopolíticas antecedentes (articuladas o no), que consideraron un hecho social como problema, definieron de un determinado modo el problema público, lo colocaron en la agenda pública como tema de importancia e influyeron en la configuración de la política decidida para resolverlo.
- ⁸ Por «integración» se entiende que la PP está compuesta por un conjunto ordenado de componentes o elementos, que son básicamente las acciones intencionales y causales que el Gobierno —o el Gobierno en unión con actores de la sociedad económica y civil— llevan a cabo por considerarlas idóneas para la realización de los objetivos o solución de los problemas.
- ⁹ Los «programas» en su concepto hacen referencia a la gramática u orden de sentido de las *finanzas públicas/presupuestación pública*, debido a que los presupuestos (la estimación de los recursos requeridos por una PP) tienen hoy una estructura programática en muchos países. Los programas son, como las PP, también acciones intencionales y causales, pero se dirigen a realizar objetivos o metas particulares que desagregan los fines u objetivos mayores y más complejos que integran una PP (educativa, ambiental, de seguridad, de salud, agropecuaria...). Siendo la PP el continente de un determinado número de programas, es posible pensar que el conjunto de los programas puede ser un todo integrado o un agrupamiento inconexo. De manera importante, por la estructura programática del presupuesto público, los programas son las únicas acciones gubernamentales que son susceptibles de recibir y utilizar recursos públicos en su operación. En este sentido, los programas están determinados valorativa y cognoscitivamente por el diseño de la PP, pero económicamente los programas determinan la operación de la PP, su existencia.
- ¹⁰ Estos errores, defectos y olvidos se pueden encontrar en diversos lugares y momentos del desarrollo de la política. Pueden ser de operación y de gestión (es decir, problemas y defectos de implementación de la decisión de la política), pero pueden ser también errores, defectos u omisiones de información, conceptualización y análisis en el momento de plantear y explicar el problema público en cuestión o en el momento de construir las opciones de respuesta o al momento de argumentar las ventajas de una opción de acción sobre otra.
- ¹¹ En mucho mi entendimiento de la manera en que se realiza concretamente el análisis de la PP en los gobiernos se inspira en el incrementalismo o «método de comparaciones sucesivas limitadas», propuesto por Ch. E. Lindblom en su conocido artículo «La ciencia del cómo salir del paso» (1959).
- ¹² Esta observación sostiene una relación de complementariedad entre los planes generales de gobierno y las PP sectoriales. Sin embargo, se ha desarrollado en tonos polémicos un debate explícito y duradero sobre *la relación entre Plan y Política Pública*. La disciplina de la PP, desde su nacimiento, propuso deliberadamente la idea de gobierno por políticas públicas como el modo propio de gobernar de las democracias, dotado de superior eficacia que la idea de gobierno por planes, que ha sido el característico de los gobiernos autoritarios y de sus atrasos y fracasos. «Plan» pertenece a la gramática de la planificación estatal, que ha sido considerada como el instrumento por excelencia de la dirección del Gobierno y que ha llegado al extremo (socialista o estatista) de suponer que todos los ámbitos de la vida social y económica son planificables por el Gobierno, susceptibles de intervención y regulación estatal, y que los ciudadanos pueden ser forzados a determinados comportamientos que serán controlados por el poder público, con el añadido de que el plan global e impositivo es de eficacia contundente para el desarrollo social y el bienestar universal de las personas. «Política Pública», en sentido contrario, parte del principio liberal y republicano de que no todos los espacios de la actividad económica y social de las personas y grupos son susceptibles de planificación, intervención o imposición estatal, en razón de su calidad de actividades libres (estatalmente reconocidas y garantizadas). En los regímenes democráticos las libertades civiles y políticas de los ciudadanos están protegidas, el mundo del interés o bien público está reservado a específicos campos de acción (certidumbre jurídica, seguridad pública, bienes públicos, servicios públicos de justicia) y lo que se considera problema público, interés público, valor público es algo públicamente construido, ciudadanamente estipulado, e no gubernamentalmente prescrito en modo inconsulta o impuesto. En consecuencia, en la sociedad puede haber campos de actividad humana planificables, pero también campos en que existe al máximo un marco regulatorio como referencia para las decisiones particulares de los ciudadanos («políticas regulatorias») o campos que pueden ser atendidos mediante políticas que toman la forma de sinergia entre los recursos públicos y privados. Dicho de otro modo, las PP definen lo que el Gobierno directamente o en asociación con particulares y organizaciones sociales habrá de hacer para cumplir con sus funciones públicas y resolver problemas públicos, mientras Plan en sentido estatista va más allá y significa lo que la sociedad obligatoriamente debe hacer sin más por instrucciones del Gobierno, el exclusivo agente público. En democracia lo público no está gubernamentalmente monopolizado. Obviamente la PP es un plan de acción, un

plan específico y particular de acción para la producción de determinados objetivos, pero no tiene la aspiración holística imposible de la planificación total de la acción de la sociedad. Dos son las razones: a) la imposibilidad cognoscitiva y técnica de la planeación total, que se traduce en fracaso directivo o administrativo; b) la imposibilidad práctica del consenso, que se traduce en ilegitimidad política, dado que forzar a las personas a ejecutar determinados comportamientos en los ámbitos de las garantías individuales y derechos civiles suscitará inconformidades, críticas, cambio de preferencias electorales, acaso levantamientos. Estos dos límites intrínsecos del gobierno por planes hacen inevitablemente eficaz su dirección. Fuera de la larga discusión conceptual, la relación conciliadora entre Plan y PP se entienden en la práctica de dos maneras: a) el Plan es el marco de referencia (imperativo o indicativo) de las PP, que son las concreciones sectoriales de los lineamientos de acción del plan; o b) el Plan es el universo de las PP que emprenderá el Gobierno del Estado para cumplir sus funciones públicas sectoriales y realizar sus objetivos públicos sectoriales, en el entendido de que la PP se desagregará en acciones específicas o «programas» para fines de estimación y gasto público.

- ¹¹ Uno de los momentos más interesantes y creativos de la disciplina de la PP ha sido la discusión acerca del fundamento que sustenta (o ha de sustentar) la elaboración de la política. El debate puede ser reconstruido como un continuo que se extiende desde el extremo de una política cuyo fundamento es (o se exige que sea) el análisis racional riguroso, sin tomar en consideración otros factores, hasta el otro extremo de una política que se origina en una mera transacción política sin incluir o importar las actividades analíticas, las cuales en el mejor de los casos se llevan a cabo posteriormente para facilitar la puesta en marcha de la política que fue decidida por la negociación y no por el análisis. Entre esos dos polos se ubican otros tipos de análisis que sustentan la decisión de la PP, que se distinguen tanto de la racionalidad estricta como de la pura concertación política pragmática. Son específicamente los varios análisis de *racionalidad limitada*, que son obligados en aquellas situaciones sociales y de gobierno en las que no se cuenta con la información suficiente o con la teoría y tecnología probada para poder armar un análisis plenamente sustentado, pero sin que ello implique renunciar a realizar el máximo análisis posible con los materiales cognoscitivos disponibles y a capitular aceptando que la formulación de la política sea simplemente el resultado de una negociación pragmática entre intereses particulares, lo cual deja la decisión del Gobierno sin el sustento cognoscitivo para argumentar ante representantes y ciudadanos acerca de su idoneidad o conveniencia. El tipo de análisis racional limitado toma muchas formas y tiene diversos desarrollos, pero hay uno que merece ser señalado por su equilibrio, «el análisis con partido tomado» (*partisan analysis*), a saber, el análisis que se pone en movimiento a partir de una visión preferida de la política, en cuya valía se cree, y cuyos datos, argumentos, cálculos y evidencias se emplean para defender la propia posición y rebatir otras propuestas de política en un diálogo que es político y cuyo desenlace puede ser el resultado de una negociación política, pero que no abandona las operaciones y resultados del análisis como referencia para el arreglo recíproco. Con frecuencia este es el tipo de análisis que puede y suele practicarse en aquellas situaciones gubernamentales que se caracterizan por restricciones cognoscitivas y por contextos sociales de pluralidad política activa y opositora.
- ¹² Con frecuencia los gobiernos tendrán que encarar a centros académicos y empresas especializadas de consultoría la realización de investigaciones específicas para disponer de información fiable y de explicaciones con evidencias suficientes sobre un determinado problema social de interés público que no ha sido objeto de investigación, por lo que se carece de información y se desconocen sus causas y su ritmo de expansión social.
- ¹³ La relación entre el análisis y la gestión de la PP es algo que permanece sin una solución satisfactoria tanto en la disciplina de la PP como en la de la Administración Pública. Desde su comienzo, por razones epistemológicas y de afirmación académica y profesional, la PP quiso establecerse como un campo de estudio disciplinario y de ejercicio profesional diferente de la AP, especializado en la decisión pública más que en su ejecución. Los analistas de política no eran sus administradores y, con frecuencia, eran los que prescribían lo que las organizaciones y personal de la Administración Pública debía realizar. Esta visión dicotómica del campo se afirmó con mayor fuerza cuando el análisis de la PP se convirtió en puro análisis económico de las decisiones y acciones, dejando fuera de consideración otras dimensiones de la política.
- ¹⁴ La existencia de normas de referencia es una condición necesaria para la gestión de una política. Sin referencia a normas la conducción sería ciega, y la referencia incluye tanto las normas reglamentarias de comportamiento de los agentes públicos como las normas técnicas. Es acaso posible distinguir entre las normas reglamentarias y las normas técnicas de la implementación de una PP, así como defender la posición de que las normas reglamentarias pueden ser más genéricas e incluir la posibilidad de diversas aplicaciones casuísticas, pero en muchos campos de la PP la precisión y claridad en las normas técnicas (por ejemplo, en políticas financieras, de infraestructura, vivienda, de salud, alimentación, ambientales...) es indispensable para que la PP arroje los resultados positivos previstos y no produzca males y necesidades.
- ¹⁵ El ordenamiento racional de los componentes del programa se estructura a la manera de «la acción racional respecto de fines», formulada por Max Weber, en el sentido de que los elementos de la acción se ordenan por su intencionalidad o la referencia a sus fines, así como por su racionalidad o capacidad causal para realizarlos.
- ¹⁶ Existe también un largo debate sobre la manera de entender la relación entre la PP y el programa. Mi posición ha sido sucintamente en la nota 4.
- ¹⁷ Sin entrar en detalles, el entendimiento de la PP como un conjunto integrado por un número de programas particulares lleva de inmediato a analizar si esos programas constituyen realmente un conjunto integrado de actividades—de modo que sus resultados se articulan y acumulan contribuyendo a producir el resultado general que la PP pretende alcanzar—o si, por el contrario, son una suma de actividades singulares que se desarrollan en modo paralelo e inconexo, no se consideran partes de un todo o eslabones de una cadena causal y no constituyen entonces una política. A esto se debe que hoy la evaluación estricta y relevante de la PP sea la evaluación de la congruencia o coherencia que existe entre los programas que la componen (*policy consistency, policy coherence*).
- ¹⁸ Esta posición manifiesta la acostumbrada tensión entre analistas de la PP, más económicamente orientados, y otros analistas que además de la visión de eficiencia económica toman en consideración otros componentes y desarrollos.
- ¹⁹ Un ejemplo de cómo las ineficiencias económicas causan ineficacias sociales o resultados sociales muy por debajo de los exigidos se puede encontrar en muchas políticas sociales de asistencia o de antipobreza. Las comunidades o las personas pobres reciben relativamente una muy baja proporción de los recursos económicos asignados en comparación con los recursos que se quedan las burocracias o que se desperdician por regulaciones y operaciones improcedentes. Una de las razones por las que se aprecian las políticas sociales «focalizadas» es porque su criterio estricto de eficiencia económica conduce a eficacia social.