

## **Marco para el Análisis de las Políticas Públicas.**

Luis F. Aguilar

### **1. Memorandum sobre el análisis de políticas**

El centro de la disciplina y ejercicio profesional de las Políticas Públicas (PP) es la actividad intelectual del análisis de las políticas 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 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 ha sido lo distintivo y lo desafiante de la disciplina de la PP, que desde su origen tuvo como objetivo 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 temas de interés de los ciudadanos, y la *calidad técnica, causal*, que se refiere a la selección de las acciones eficaces y eficientes para producir las situaciones públicas deseadas o legalmente prescritas.

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 sólo a condición de conjuntar legalidad y causalidad, normas jurídicas axiológicas y normas empíricas causales. En efecto, un gobierno puede ser eficaz directivamente sólo si el universo de las leyes 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 técnicas, 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 simulaciones o infracciones 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.

Con esta consideración, el foco de atención de la disciplina y profesión de PP es *el análisis causal*, que 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 constituyen la situación social deseada, establecida como objetivo de la acción del gobierno, mientras la segunda operación consiste en definir con base en información, razonamiento y cálculo las acciones que se consideran idóneas para producir las realidades que integran el objetivo.<sup>1</sup> 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 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 objetivo.<sup>2</sup> Acto seguido, el análisis prescribe las acciones que por sus modalidades, recursos e instrumentos se consideran

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Se traduce, por ejemplo, el objetivo “sociedad sin pobreza”, “seguridad pública urbana”, “conservación de la biodiversidad”, “equidad de género”, “disminución de la pobreza”... en un conjunto de hechos o situaciones sociales observables y sobre los cuales los gobiernos pueden realistamente hacer algo.

causalmente idóneas para producir los resultados reales que materializan el objetivo valorado / futuro deseado. En consecuencia, el análisis de 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 a resolver o del objetivo a 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 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 eficientar al máximo el 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, estilo de dirección, sistema de trabajo y cultura de una determinada organización define lo que ésta puede realizar o lo que se le puede exigir que haga para implementar la política decidida; por último, el *análisis politológico* que anticipa los grados de aceptación y rechazo que una política puede encontrar en los sectores de la sociedad política, económica y civil. El resultado del análisis, después de las deliberaciones convenientes, consiste en señalar la política legalmente correcta, la costoeficiente, la factible administrativamente y la viable políticamente. En los hechos, uno de estos tipos de análisis es el predominante en la definición de una determinada PP, tal como lo hemos observado en los últimos tiempos de ajuste fiscal y saneamiento de las finanzas públicas, en los que el análisis económico ha subordinado u opacado a los demás tipos de análisis. Asimismo los gobiernos tienen mayor o menor claridad acerca de la manera como jerarquizan sus decisiones en un determinado campo de asuntos públicos, dando ora mayor prioridad a lo político o bien a lo económico o a lo administrativo, salvo el respeto a la legalidad.

En este escrito se propone someramente una guía de análisis de PP, un “marco de referencia”, que oriente y acaso facilite el análisis de una determinada política a fin de corregirla, mejorarla o descartarla. De ninguna manera se supone que el análisis, para ser pertinente y correcto, deba realizar todas y cada una de las operaciones cognitivas 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 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, en tanto 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 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 éstos 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 cualquier acción del gobierno, que puede ser 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 patrón de comportamiento o el modo como el gobierno aborda de manera permanente el cumplimiento de las funciones públicas o la atención de determinados problemas públicos.<sup>3</sup> Dicho de otra manera, lo específico y peculiar de

---

<sup>3</sup> En el lenguaje administrativo se emplea la expresión “función(es) pública(s)”, en el sentido de 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 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 social, el cuidado ambiental... En la práctica las funciones públicas

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 de 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 PP.<sup>4</sup>

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

***Estructurada por***<sup>5</sup>

- Creencias valorativas (sobre la existencia humana y social), las cuales suelen plasmarse en:
- Constitución política, leyes, convenios internacionales...
- Planes generales (estratégicos u operativos) de gobierno
- Creencias científico-técnicas que determinan la factibilidad, eficacia, eficiencia de las acciones humanas
- Contexto sociopolítico, que puede ser amigable u hostil, estable o dinámico, controlable o incontrolable por el gobierno o por la sociedad entera...

---

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.

<sup>4</sup> En nuestro medio, 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, 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 como inseguridad pública, destrucción ambiental, pobreza, mortalidad infantil, bajo desempeño escolar, violencia intrafamiliar, infraestructura obsoleta...

<sup>5</sup> 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 normas valorativas, jurídicas y morales, que sustentan la validez de los objetivos que se persiguen, como por normas técnicas y gerenciales que sustentan la eficacia y/o eficiencia de las acciones que se emprenden para realizarlos.

### *Originada por*<sup>6</sup>

- El proceso de formación de la agenda pública y gubernamental, que transformó un asunto social en problema de atención pública y/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, origen y 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 como se concibió la gestión e implementación 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 por*<sup>7</sup>

Un número determinado de *Programas*<sup>8</sup> (conexos o inconexos), que tienen:

---

<sup>6</sup> 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 el problema público, lo colocaron en la agenda pública e influyeron en la configuración de la política decidida para resolverlo.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Los “programas” en su concepto hacen referencia a la gramática u orden de sentido de la *presupuestación pública y finanzas públicas*, 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...). De manera importante, los programas son las únicas acciones gubernamentales que son susceptibles de recibir y utilizar recursos públicos en su operación.

- Objetivos, metas / resultados esperados
- Agentes: organizaciones participantes en la operación (gubernamentales, económicas, 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)
- Sistemas de medición y evaluación (de desempeño, producto, impacto, gestión...)

***Componente de:***

- Una historia de decisiones públicas (antecedentes de la PP)
- Una estructura organizacional / administrativa del gobierno
- Un sistema institucional – político
- 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 enfrenta un problema público jamás visto y 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 PP, historia que puede ser un proceso acumulativo de aprendizaje pero también un proceso errático con discontinuidades o regresiones injustificables. 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 han agudizado más que resolver 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 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 pasada,<sup>9</sup> el análisis elabora otro conjunto de acciones que comparativamente escapan a las debilidades de la anterior política e incrementan su idoneidad causal.<sup>10</sup>

### 3.1. Análisis de la estructuración de la política

Una PP es básicamente una *acción intencional*, orientada a la realización de ciertos objetivos públicos deseados, y una *acción causal*, que se considera idónea para efectuar los objetivos aspirados, transformando así el resultado deseado en un resultado esperado, es decir, en un hecho cuyo acontecimiento puede esperarse razonablemente que ocurra por cuanto sería el efecto de la acción decidida. La definición de los

---

<sup>9</sup> 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 al momento de plantear y explicar el problema público en cuestión o al momento de construir las opciones de respuesta o al momento de argumentar las ventajas de una opción de acción sobre otra.

<sup>10</sup> En mucho mi entendimiento de la manera como se realiza concretamente el análisis de 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).



objetivos es una actividad valorativa que hace referencia al sistema de valores políticos y sociales de una sociedad, mientras 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 y su componente factual, técnico.

El análisis procede entonces en primer lugar a averiguar los factores que estructuraron la política en curso de una determinada manera, por lo que identifica las creencias valorativas de una sociedad y su gobierno, que son las que están a la base de la aparición y justificación de determinadas expectativas y objetivos sociales, así como examina las creencias científico-técnicas de sociedad y gobierno que los llevaron a 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. 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 las creencias científico-técnicas dictaminan la factibilidad y costos de los objetivos y futuros y nos llevan a pensar y decidir 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 constitucionales del estado que definen la naturaleza y los fines del estado, en leyes específicas para determinados campos de acción social y en convenios internacionales, que prescriben en su conjunto los objetivos sociales que los gobiernos deben valorar, asegurar y atender. 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 creencias suele tener su manifiesto directivo general en el Plan de Acción (estratégico u operativo) de un gobierno, que ha sido elegido para dirigir a su sociedad por un determinado periodo. En el plan de gobierno (o también “plan de desarrollo”, como se acostumbra a decir en mucho países), que incorpora en mayor o menor grado las aspiraciones, ideas y propuestas de la ciudadanía, el gobierno formula su agenda e instrumental de acción, proyecta el conjunto de los objetivos prioritarios que se compromete a realizar en razón de su valor social y al mismo tiempo formula las líneas de acción que emprenderá de manera continua para efectuarlos. Independientemente de su retórica, el plan expresa la visión que el gobierno tiene de su acción directiva, por lo que están a la vista sus convicciones valorativas, los fines y los objetivos de valor social que guiarán su acción, así como están a la vista las líneas centrales de acción que el gobierno ha decidido seguir para estar en condición de 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 específicas 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...).<sup>11</sup>

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

---

<sup>11</sup> Hay un debate explícito o sutil sobre la relación entre Plan y PP, desde el nacimiento de la disciplina. Plan pertenece a la gramática de la planificación estatal como el instrumento central de dirección del gobierno, que puede llegar 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 pueden ser forzados a determinados comportamientos que serán controlados por el poder público. PP, en sentido contrario, parte del principio que no todos los espacios de la actividad económica y social de las personas y grupos son susceptibles de planificación e intervención estatal, por su calidad de ser actividades libres (estatalmente garantizadas), de modo que la acción de la sociedad puede tener campos planificables y campos de atención mediante PP, las cuales no son todas impositivas (“políticas regulatorias”). Dicho también de otro modo, las PP definen lo que el gobierno directamente o mediante terceros ha decidido hacer para cumplir sus funciones públicas, mientras Plan en sentido estatista va más adelante y significa lo que la sociedad obligatoriamente debe hacer sin más por instrucciones no discutibles del gobierno. Fuera de la discusión conceptual, la eventual relación conciliadora entre Plan y PP se entiende 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 objetivos y acciones 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 que la PP se desagregará en acciones específicas o “programas”.

del plan de gobierno. Pero más allá del eventual argumento lógico de que existe o no contradicción 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 que las acciones que la política contempla se basan o no en los teoremas, tecnologías y métodos de gestión probados. En el terreno valorativo, el análisis de PP carece de la capacidad para validar los fines, objetivos, expectativas sociales, que no son científica o empíricamente procesables ni argumentables. Puede sólo 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 es 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 a 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 a realizar, y por los juicios de hecho, que deciden las acciones a 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 y aceptan bastante los resultados del análisis experto del gobierno, la academia o la consultoría, mientras otras veces es un proceso complejo, tenso, volátil, sacudido por discrepancias sobre los objetivos y las acciones de la política, que obliga a negociaciones, ajustes, compensaciones entre los actores políticos

y sociales interesados en la atención de un cierto asunto considerado público y en la necesidad de echar a andar una cierta política en respuesta.

La relación entre el análisis 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 el que el análisis es el factor predominante de la hechura de la PP, mientras en otros procesos las actividades de ajuste mutuo de los participantes son las que encuadran el análisis y con frecuencia lo condicionan.<sup>12</sup> Los ajustes de la negociación entre los interesados, sea que empleen o no los argumentos, cálculos, evidencias del análisis, suelen terminar reelaborando los objetivos originales de la PP, redimensionan o cambian sus componentes, o sustituyen con otras las acciones que se consideraban más eficaces y eficientes. En cualquier caso, a pesar de que muchos analistas de 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, movida sólo por fuerzas e intereses particulares, que excluye todo análisis de consecuencias y costos.

En consecuencia, el proceso político que dio origen y forma a la política en curso debe ser analizado en sus diversos componentes y 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

---

<sup>12</sup> Uno de los momentos más interesantes y creativos de la disciplina de PP ha sido la discusión acerca del fundamento que sustenta (o ha de sustentar) el *policy decisionmaking*, la hechura o formulación de la política. En el debate es posible construir un continuo que va 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 llegar al otro extremo de una política que se origina en una mera transacción política sin incorporación de 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 los resultados de la negociación y no del análisis. Entre esos dos polos se ubican otros tipos de actividad de sustentación de la PP, que se distinguen tanto de la racionalidad estricta como de la pura concertación política. Son específicamente los análisis de “*racionalidad limitada*”, que son obligados en aquellas situaciones sociales y de gobierno en las que no se cuenta con la información suficiente y/o con la teoría y tecnología probada para poder armar un análisis plenamente sustentado, pero que tampoco se renuncia por ello a realizar el máximo análisis posible con los materiales cognoscitivos disponibles y a aceptar que la formulación de la política sea el resultado de una negociación pragmática entre intereses particulares. El tipo de análisis racional limitado toma muchas formas y tiene diversos desarrollos, pero hay uno que merece ser señalado, “el análisis con partido tomado” (partisan análisis), 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 éste 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 hasta polémica.

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 de superior idoneidad causal.

Para ello el análisis debe reconstruir (selectivamente) con rigor y perspicacia el proceso social y político que estuvo al origen de la PP en estudio. El primer paso analítico consiste en indagar cuáles fueron los hechos sociales que se calificaron como problemas de interés público y que llegaron a colocarse en la agenda de gobierno y colocarse acaso como un problema público de alta prioridad gubernamental, y que dieron origen a la PP. 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 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 se convierte 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 acaso 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. 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 inmanejables, 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 y 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 elaborar una PP para atender el problema. Por consiguiente, habrá que conocer con precisión los hechos sociales que fueron considerados los elementos constitutivos del problema, así como conocer las causas a las que promotores, analistas y decisores imputaron la existencia y el crecimiento de esos componentes indeseables constitutivos del problema. Una vez descubiertos componentes y causas del problema público, el trabajo del analista consiste en pronunciarse sobre la corrección o incorrección de la definición y explicación del problema que estuvo a la base de la PP en curso. Para ello, recurrirá a la información disponible confiable, a los resultados probados de la investigación teórica y 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. Con frecuencia los gobiernos tendrán que encargar a centros académicos y empresas especializadas de consultoría la realización de investigaciones específicas para disponer de información confiable y de explicaciones con evidencias suficientes sobre un determinado problema social de interés público. En gran medida, 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 disponible en su sociedad. No es casual que los gobiernos de

países atrasados sean más propensos a decisiones equivocadas de política debido a la escasa información y conocimiento de su realidad social.

El tercer paso analítico consiste en conocer los criterios que fueron los más influyentes al 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 análisis cuidadoso del modo como se fraguó la deliberación y la decisión del gobierno es fundamental, entre otras razones porque puede ser que una politización unilateral del enfoque analítico y de la decisión sea el responsable de los magros resultados de una PP, pero en otros casos pueden los incumplimientos y malos resultados deberse al exceso de un criterio drástico y unilateral de eficiencia económica, 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 generaría 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 criticar y cambiar el principio del análisis y diseño de la 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 era el idóneo para que la PP alcanzara sus resultados. 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 de análisis y diseño, sino en su fase postdecisional de comunicación, operación y gestión. Aquí el análisis de PP toma la forma de un análisis organizacional, gerencial y operativo de la administración pública y su trabajo consistirá en revisar la estructura administrativa de la organización a la que se encargó la puesta en marcha de la política (su distribución de autoridad, su sistema de trabajo...) o de la configuración interorganizacional responsable, cuando son varias dependencias gubernamentales las que intervienen en el desarrollo de la política y la producción de sus objetivos. El ojo clínico del analista deberá concentrarse primero en saber si existen o si se cumplen las especificaciones establecidas para las actividades, la secuencia operativa o flujo de trabajo, o si existen y se cumplen los estándares e

indicadores de desempeño. Asimismo deberá examinar los patrones directivos 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.<sup>13</sup>

### 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 su solución se volvió el objetivo de una PP. En la perspectiva presupuestaria-financiera 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 genera, al resolver problemas públicos y neutralizar males sociales, es una obligación estatal proveerla de los recursos necesarios para sus actividades.

El interés de la presupuestación / financiación pública se concentra principalmente en conocer y 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 simultáneamente cumplir y realizar. Es lógico por ello que el gobierno exija a sus organizaciones y a su personal listar las acciones que requieren poner en movimiento para estar en aptitud 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 estimar y justificar racionalmente sus costos de operación y la necesidad de recursos. El “programa” representa justamente un modo de

---

<sup>13</sup> La relación entre el análisis y la gestión es algo que permanece sin una solución satisfactoria tanto en la disciplina de PP como en la de administración pública. Desde su comienzo, por razones epistemológicas y de afirmación académica, la PP quiso establecerse como un campo de estudio disciplinario diferente de la AP, concentrado en la decisión pública más que en su ejecución. Esta visión del campo se afirmó con superior fuerza cuando el análisis de PP se convirtió en puro análisis económico y no tomó en consideración otras dimensiones de la decisión y desarrollo de la política.



ordenar racionalmente los varios componentes de las acciones del gobierno.<sup>14</sup> En mérito de ello, el programa es la acción de gobierno que merece recibir y consumir recursos públicos.<sup>15</sup> Dicho sea de paso, la PP está más en el discurso que en los recursos del gobierno. No es una actividad que disponga directamente de recursos públicos y no existe como tal ni en el 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 objetos de auditoría. En la perspectiva de finanzas públicas, la PP es una realidad abstracta, que existe concretamente en tanto es el continente de un determinado número y tipo de programas.

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 son los componentes que en su conjunto 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... 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 el enfoque de 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-

---

<sup>14</sup> 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 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 realizar sus fines.

<sup>15</sup> Existe también un largo debate sobre la manera de entender la relación entre la PP y el programa. Mi posición ha sido sucintamente descrita en la nota 4.

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 PP es controlado por los economistas, esta operación analítica se presenta como el corazón del análisis de PP, mientras es más bien el corazón del análisis financiero de la política o de una concepción de la disciplina de PP como actividad de análisis para la asignación eficiente de recursos públicos. El enfoque de costos en el análisis es algo necesario e importante, en tanto 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 respuestas.<sup>16</sup>

Sin embargo, existen análisis económicos que prestan cada vez mayor atención a los resultados de la acción del gobierno, a la eficacia social de las acciones y no sólo a su eficiencia económica: *a la eficacia social de la eficiencia económica*. En efecto, 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 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, el incremento del capital intelectual de la juventud de una sociedad. Por consiguiente, han crecido los análisis económicos que buscan asignar los recursos desde la perspectiva de los resultados sociales y, en consecuencia, 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, valorado por los cambios positivos que han ocurrido en las realidades sociales que la política atiende y cambios que pueden ser constatados y hasta medidos.

Al incluir el acento en la eficacia o valía social de la PP, el análisis económico refrenda su exigencia en el componente costoeficiente de las acciones y dispone de numerosas evidencias a su favor, pues es de sobra conocido que los varios tipos de ineficiencia

---

<sup>16</sup> Esta posición manifiesta la acostumbrada tensión entre analistas de PP, más económicamente orientados, y otros analistas que además de la visión de eficiencia económica toman en consideración otros componentes y desarrollos.

económica de los programas suelen ser los mayores obstáculos de su eficacia social.<sup>17</sup> El análisis descubre empero 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 deseados. Descubre asimismo también 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 a su control.

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 y los resultados empíricamente logrados tiene su explicación más frecuente en la estructura (inexistente, incorrecta o sólo 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 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 todos las acciones y resultados de los programas en su conjunto estructuren un sistema de acción pública

---

<sup>17</sup> 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.

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 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 (*policy inconsistency*) es la causa principal del mal desempeño de una PP 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 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 a 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 es las más de las veces todo un conjunto de factores causales que impiden un buen análisis, diseño e implementación de la política o que pueden favorecerlo. El análisis del contexto es algo periférico en la disciplina de PP que en lugar de dispersar la atención intelectual la ha concentrado sistemáticamente en el proceso de decisión de la política (o el proceso de la 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 sólo 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 a 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 al 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 de él distorsionados lo ha sido nuestro estatismo y nuestra tradicional desconfianza en las capacidades de la sociedad económica y sociedad civil al momento de diseñar y echar a andar una política, con el efecto de que la PP se reducía a la acción gubernamental y desperdiciaba o subutilizaba los recursos de la sociedad. Revertir esas inercias y proclividades no es sólo un asunto de ilustración intelectual o de pedagogía cívica, sino suele ser el resultado de un evento político significativo, como el que puede ocurrir a raíz de crisis, movilizaciones o cambios políticos, tal como ha ocurrido en nuestros países con la democratización de los regímenes autoritarios o con la liberalización de la economía frente al 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. En estos primeros años de régimen democrático hemos visto cómo buenos análisis y propuestas de PP han sido derrotados por la supervivencia de las prácticas políticas del viejo sistema, por la ausencia de un nuevo diseño institucional que regule las relaciones entre los poderes públicos y entre éstos y la ciudadanía o por la rigidez y mezquindad de las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo.

Asimismo es relevante al momento del análisis de 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 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 de la sociedad económica y civil, combinada con las inercias e inclinaciones de nuestra tradición politizada, tendría como efecto que reprodujéramos incansablemente nuestra historia estatista, según la cual la política pública es sólo la política gubernamental, o que soñáramos optimistamente en la responsabilidad pública y la capacidad técnica de nuestros ciudadanos, actores económicos y civiles.

En conclusión, el análisis de 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 sólo 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. Se trata de un análisis comprometido con valores humanistas y cívicos.