

## EL «POLICY ANALYSIS» COMO INSTRUMENTO DE VALORACION DE LA ACCION PUBLICA (\*)

Por MIGUEL BELTRAN

La lengua inglesa permite distinguir con precisión y sobriedad entre *policy* y *politics*: una *policy* es un curso definido de acción, deliberadamente adoptado y perseguido para conseguir un determinado objetivo, en tanto que por *politics* se entiende la práctica de la competencia política, especialmente entre partidos y a través de las estrategias desenvueltas por los políticos profesionales. Es claro que ambos conceptos no son extraños al castellano, y el término «política» tiene prácticamente el mismo significado que *politics* tiene en el inglés. Respecto del primero, sin embargo, aun cuando se habla normalmente de «la política de tal o cual cosa» (la política de exportaciones, o de alfabetización de adultos, o de fomento del lúpulo), el uso de tal expresión tiene algo de cultismo, de lenguaje oficial. El problema es, pues, que en castellano no disponemos de dos términos diferentes para expresar una y otra realidad, sino del mismo para ambas, lo que implica una rigidez y falta de expresividad sólo suavizadas cuando se habla en plural de «las políticas» (en el sentido de *policies*) desenvueltas por algún Ministerio u organismo.

Tal falta de expresividad es manifiesta al tratar de mentar en castellano lo que los anglosajones denominan *policy analysis*, que evidentemente no puede ser traducido por «análisis político» (ya que éste se refiere a «la política») y sí sólo por «análisis de políticas», que resulta expresión rara y en cierto modo ambigua.

Son muchos los países en los que no existe tradición científica alguna comparable al *policy analysis* anglosajón: tampoco en España, y prueba de

---

(\*) El presente trabajo es parte de otro más extenso que se llevó a cabo en 1986 con la ayuda del Centro de Estudios Constitucionales.

ello es que no podemos nombrarlo de manera satisfactoria. Por supuesto que hay quien lleva a cabo de manera más o menos habitual tal tipo de análisis, normalmente en los propios Ministerios u organismos responsables de la *policy* de que se trate (y sobre todo cuando se refiere a cuestiones relativas a la coyuntura económica), en la medida en que las autoridades correspondientes estén interesadas en apreciar los resultados de medidas previamente adoptadas. Pero lo que no hay en España ni en otros países continentales es una práctica científica, sistemática, académica, del *policy analysis*, que es precisamente lo que caracteriza a la tradición anglosajona al respecto. Al no estar científicamente institucionalizado el *policy analysis*, a la eventual valoración de los resultados de la actividad gubernamental le falta elaboración teórica, sistematicidad y comparabilidad.

Se ha afirmado que el *policy analysis* es «una rama de las ciencias sociales» (Rose, 1984b: 3) en la que las preocupaciones intelectuales y prácticas no pueden mantenerse separadas, tanto si quienes lo llevan a cabo son funcionarios del Gobierno como si son científicos sociales académicos. En todo caso, la primera cuestión que Rose se plantea respecto de tal análisis es el mismo concepto de *policy*, que en su opinión adolece de cierta polisemia; piensa, por ello, que el concepto de *policy* no es suficientemente preciso para constituir la unidad de análisis, prefiriendo la noción de «programa», o conjunto de recursos normativos, financieros y personales movilizados por las Administraciones públicas, que producen resultados mensurables destinados al logro de propósitos políticos identificados con más o menos claridad.

No me parece que ésta sea la ocasión de tomar parte en la discusión acerca de si la unidad de análisis en el *policy analysis* haya de ser una u otra; pero sí creo importante destacar que en tal tipo de análisis se considera que la multitud heterogénea de las actividades públicas se ordena en *policies*, para cada una de las cuales se destinan determinados recursos o *inputs* (normas, dineros públicos, personas) que son movilizados y organizados para obtener determinados resultados o *outputs*. El análisis de estos procesos tiene un carácter básicamente instrumental, en cuanto que versa sobre medios y fines, concentrándose sobre todo en los resultados conseguidos por las políticas públicas, y ello con una orientación empírica y cuantitativa.

Creo que puede afirmarse que el *policy analysis* no se hace cuestión de los objetivos o propósitos establecidos por las instancias políticas (objetivos que en la práctica de tal análisis giran casi siempre en torno a la noción de bienestar y a las políticas de sanidad, educación, vivienda, pensiones, etc., que la articulan), y ello no por aceptar los fines como dados e indiscutibles en una obsequiosa actitud hacia el poder constituido, sino justamente para examinar en qué medida tales fines u objetivos se cumplen y a qué precio. La

perspectiva es la de que en los contemporáneos *Welfare States*, sean cuales fueren los mecanismos de participación en la cosa pública, «la principal evidencia que los ciudadanos corrientes reciben del Gobierno consiste en los resultados de sus programas de actuación» (Rose, 1984b: 6), y son estos resultados el objeto del *policy analysis*: resultados que son puestos en relación con los objetivos propuestos y con los medios o recursos movilizadas para el caso.

Es evidente que el *policy analysis* recuerda muy directamente lo que Max Weber llama «crítica técnica» de los valores, orientada al estudio de la adecuación de medios a fines, de la producción de consecuencias queridas o no, del costo de determinados fines en términos de pérdidas en otros fines. Se trata, en último extremo, de ponderar medios, consecuencias y costos respecto de fines *dados o propuestos*, de los que el analista como tal no se hace cuestión. Dice Weber:

«A la consideración científica es asequible ante todo, incondicionalmente, la cuestión de si los medios son apropiados para los fines dados. En cuanto podemos (dentro de los límites de nuestro saber en cada caso) establecer válidamente *cuáles* medios son apropiados o ineptos para un fin propuesto, podemos también, siguiendo este camino, ponderar las oportunidades de alcanzar un fin determinado en general con determinados medios disponibles, y, a partir de ello, criticar indirectamente la propuesta de los fines mismos, sobre la base de la situación histórica correspondiente (...). Podemos también, si la posibilidad de alcanzar un fin propuesto aparece como dada, comprobar las *consecuencias* que tendría la aplicación del medio requerido, *además* del eventual logro del fin que se busca, a causa de la interdependencia de todo acaecer. Ofrecemos de este modo a los actores la posibilidad de ponderar estas consecuencias no queridas con las buscadas, y con ello de responder a la pregunta: ¿Cuánto 'cuesta' el logro del fin deseado en los términos de la pérdida previsible respecto de *otros valores*?» (1973: 42).

Es claro, en consecuencia, que Weber se plantea aquí, en cierto modo *avant la lettre*, la posibilidad de una suerte de *policy analysis* predictivo, como asesoría científica *ex ante* a los centros de decisión: un análisis que responde básicamente al principio de racionalidad instrumental, sin hacerse cuestión de la bondad de los fines propuestos más que por la vía indirecta indicada por Weber que hace relación a «la situación histórica correspondiente». Todo ello no parece permitir afirmar rotundamente, como hace Habermas, que «la racionalidad en la elección de los medios viene acompañada

de una declarada irracionalidad en la orientación a valores, objetivos y necesidades» (Habermas, 1970: 63), ya que el *policy analysis* no pretende cuestionar los fines, sino sólo examinar el grado, y el costo, en que las *policies* llevan a su obtención. Dicho más claramente: en el caso del *policy analysis* la instrumentalidad es deliberada y explícita, y serán otras ramas de las ciencias sociales las que se pregunten por los fines en términos de racionalidad objetiva (en el sentido que atribuye Horkheimer a esta expresión, especialmente en su *Crítica de la razón instrumental*). En el *policy analysis* no se argumenta, pues, sobre valores o fines, sino que se examina la acción práctica para evaluar su rendimiento en términos del logro de los fines propuestos; bien es verdad, sin embargo, que la distinción entre fines y medios nunca es sencilla, ya que muchos fines no son sino medios para otros fines de orden superior: pero no parece ciertamente el momento de entrar en la discusión de este problema.

Una última cosa es preciso decir acerca del contenido del *policy analysis*. Se ha indicado más arriba, de acuerdo con Rose, que para los ciudadanos la actividad del Gobierno se hace patente en los bienes y servicios que reciben; pues bien, la equidad en la distribución de tales beneficios es también un elemento esencial en el análisis de las políticas públicas. No basta, por tanto, con que se produzca un determinado *output*, sino que su distribución ha de ser equitativa (lo que no implica que haya de ser igualitaria: en la medida, por ejemplo, en que la práctica en cuestión pretenda ser redistribuidora, las cantidades de bienes y servicios destinadas a los sectores, capas sociales o zonas territoriales desfavorecidos serán proporcionalmente mayores que las que se atribuyan a los que se encuentren en mejor situación). En todo caso, el *policy analysis* no se limita a la mera cuantificación de la eficacia y de la eficiencia logradas en la consecución de un determinado objetivo, sino que examina y evalúa la equidad en la distribución del bien o servicio de que se trate, entendiéndolo en cada caso por equidad el propósito distributivo o redistributivo que se desprenda del propio objetivo propuesto.

De todas formas, la misma noción de eficacia en el logro de los objetivos de un programa o *policy* no es siempre, ni mucho menos, una noción clara o no problemática. ¿Qué es más eficaz, una biblioteca en la que no se pierden libros y están siempre bien ordenados, aunque ello implique restricciones para los usuarios, u otra en la que se pierda un cierto porcentaje de libros y no siempre el orden sea perfecto, y en la que los usuarios tengan todas las facilidades imaginables? Es evidente que habrá bibliotecarios que entiendan la eficacia en la primera forma, en tanto que otros considerarán más eficaz para la lectura la segunda; e incluso no faltarán maximalistas que pretenderán conseguirlo todo a la vez. Claro está que si los objetivos y medios de un

programa pudiesen estar exhaustivamente establecidos, la ambigüedad en la noción de eficacia desaparecería; sin embargo, lo que de hecho sucede es que tal establecimiento es siempre relativamente impreciso, lo que deja un margen de iniciativa más o menos grande a quienes han de llevar a la práctica el programa, así como a los analistas que han de proceder a su evaluación. Las cosas son, pues, bastante más complicadas de lo que en una primera aproximación aparentan, y el *policy analysis* resulta mucho menos instrumental, cuantitativista y mecánico. En la medida en que las instancias decisorias (en el plano político) extremen el grado de detalle con que se exprese lo que ha de ser hecho y cómo ha de hacerse, la discrecionalidad de las instancias ejecutoras (el plano de la Administración) tenderá a ser mínima, y las ambigüedades con que han de enfrentarse los analistas se simplificarán mucho. He aquí, pues, que la relación entre política y Administración aparece una vez más de manera inescapable, y es obviamente en ese marco en el que ha de desenvolverse cualquier análisis que haya de emprenderse.

Como Von Beyme ha puesto de relieve (1985: 31), existe una cierta corriente entre los politólogos, particularmente en los Estados Unidos, que pretende una mayor relevancia para la ciencia política al cambiar ésta su enfoque desde el análisis de los procesos de adopción de decisiones (que sería el ámbito de lo político, en el sentido de *politics*) al análisis de los resultados y productos de tales decisiones (que sería el ámbito de las políticas, en el sentido de *policies*). Dejando aparte la imprecisión con que describe uno y otro enfoque, lleva razón Von Beyme en negar a esta corriente la pretensión de que el *policy analysis* constituya un nuevo paradigma de la ciencia política, y sí solamente una orientación hacia problemas más concretos con un enfoque más pragmático. Desde luego, no se trata de reducir la política a las políticas (ni de suponer que las segundas constituyan la variable independiente de la primera, como expresa el famoso *dictum* de Lowi de que *policy determines politics*), lo que, por otra parte, no constituiría novedad alguna: como recuerda el autor, la cameralística alemana ya practicó en su época tal reducción, y podría añadirse que es el objetivo básico de la ideología tecnocrática.

El *policy analysis* tradicional (en los países en que ha existido tal tradición, naturalmente) es casi exclusivamente un análisis *ex post*, con el que se trata de apreciar (casi siempre de manera cuantitativa y extremadamente realista) la eficacia o grado en que se alcanzan los objetivos previstos y la eficiencia —a qué costo se alcanzaron— de la correspondiente *policy*. Es claro que este modelo de análisis está vinculado a toda una batería de prácticas difundidas durante cierta época en determinados países y Administra-

ciones (como el presupuesto por programas, el análisis coste-beneficio, etc.), constituyendo una herramienta muy valiosa para evaluar los resultados de la aplicación de una ley, una medida gubernamental concreta o un conjunto de medidas, introduciendo así un *principio de realidad* indispensable en la acción pública, ya que —como dice el título de un conocido libro— no se cambia la sociedad por decreto.

Pero este planteamiento del *policy analysis* como evaluación básicamente instrumental y cuantitativa de los resultados obtenidos y de sus costes no agota sus dimensiones actuales: de una parte, se está dando cada vez más importancia a la práctica *ex ante* del análisis, vinculándolo a la propia gestión. De otra, se intenta introducir en lo posible en él un elemento cualitativo, básicamente político (en el sentido de *politics*, como es obvio). Un excelente ejemplo de esta nueva orientación del *policy analysis* lo constituye el trabajo de Peter J. May (1986) que lleva por título «Politics and Policy Analysis», y que se centra en la discusión de hasta qué punto la ciencia política es relevante para apreciar la viabilidad política de los proyectos gubernamentales. Se trata aquí de un análisis prospectivo que se hace cuestión de la relación existente entre *policy* y *politics* intentando evaluar la posibilidad de éxito de una determinada propuesta gubernamental (en el sentido de que sea aprobada por el Parlamento y logre ser puesta en marcha —o implementada, si puede usarse tal término— adecuadamente, identificando y valorando las dificultades o restricciones políticas del proyecto, así como sus oportunidades de recibir apoyo político en el propio Parlamento, en los medios de comunicación, en la opinión pública, en los grupos de interés, etc.). Ello implica, evidentemente, valorar el «precio» que el Gobierno ha de pagar por llevar su proyecto adelante en términos de posibles concesiones a otros grupos políticos, o de erosión de su imagen; y también evaluar los «costes de oportunidad» derivados de intentar la puesta en marcha del proyecto de que se trate en lugar de otros proyectos alternativos, quizá más beneficiosos. Por último, el análisis ha de tomar en consideración las consecuencias electorales potenciales, favorables o desfavorables, para el partido o partidos en el Gobierno, de proponerse unas determinadas medidas o *policies*.

Salta a la vista que, en términos generales, los políticos profesionales practican constantemente el tipo de análisis prospectivo al que se refiere May en cada ocasión en que se plantean la conveniencia de propugnar un determinado proyecto. Es claro que cada proyecto es valorado no sólo en sus propios méritos, sino también en términos de sus consecuencias para la posición política del Gobierno, para la carrera política personal de quienes consideran el proyecto y para los resultados de las siguientes elecciones. Lo que es nuevo en el planteamiento de May es el intento de trasladar dicho

análisis desde el plano de lo intuitivo y pragmático en que lo practican los políticos al plano de lo reflexivo y analítico propio de la investigación científica. Y también es nuevo, y ciertamente positivo, el esfuerzo del autor por poner claramente de manifiesto la relación que existe entre la política (*politics*) y los objetivos y medidas concretas (*policy*), hasta el punto de que carece de sentido suponer que sea posible un análisis puramente técnico (económico, por ejemplo) de un proyecto determinado. Es, pues, en este contexto en el que el trabajo de May se pregunta por la relevancia de la ciencia política al respecto, indagando en qué medida se encuentra en condiciones de ir más allá de lo obvio para decir algo definitivo acerca del *policy making*, especialmente en lo que se refiere a la viabilidad política de los proyectos.

Pero más que entrar aquí a discutir en qué medida la ciencia política tenga algo que decir al respecto (que seguramente sí que tiene), lo que interesa a los efectos de estas páginas es subrayar el doble enriquecimiento experimentado por la versión tradicional del *policy analysis*: de una parte, no se concibe ya solamente como retrospectivo, sino que intenta ser prospectivo; de otra, no se contenta con valoraciones cuantitativas de eficacia y eficiencia, sino que da cabida a apreciaciones cualitativas como las referentes a la viabilidad política de los proyectos. En todo caso, lo que se prima es el análisis frente a la intuición, lo concreto frente a la impresión global, lo empírico (sea cualitativo o cuantitativo) frente a lo especulativo. No cabe duda de que las ciencias sociales resultan imprescindibles para la formulación e implementación de las políticas públicas: al menos a alguna de ellas, como la economía, no se le niega ese estatuto. Pues bien, diríase que la sociología y la ciencia política hubieran de conquistarlo también, incluso en terreno tan escurridizo como el de la apreciación de la viabilidad política de los proyectos.

Pero volvamos al territorio más seguro de los resultados de las políticas públicas. Como Richard Rose recuerda, de la mano de Weber, el poder se encuentra en la administración de las cosas de cada día. Un Gobierno debe ser juzgado por lo que hace, y lo que hacen los Gobiernos de los países avanzados es organizar y ofrecer servicios de bienestar (salud, educación, transporte, comunicaciones, pensiones, etc.) a individuos, familias y grupos donde quiera que se encuentren. Para Rose, un Gobierno no es sino «un conjunto de instituciones que ofrecen bienes y servicios públicos por todo el país» (1984a: 3), y no los ministerios y las instituciones políticas localizados en la capital nacional: esto último es para él «superestructura», ya que la «base» está constituida por multitud de unidades locales (escuelas, hospitales, oficinas de correos, oficinas de empleo, etc.) que ofrecen servicios de acuerdo con la distribución territorial de la población. Y tal es «el poder que cuenta: el poder para ofrecer programas» de bienestar.

Este planteamiento en favor de una perspectiva analítica que podríamos llamar «de consumidor» o «de usuario final» de los bienes y servicios cotidianos ofrecidos por el Estado en toda la superficie de su territorio tiene la virtud de des-centrar la concepción usual del Gobierno y de la Administración, *descentramiento reforzado por el hecho de que las funciones llevadas a cabo en la sede de los servicios centrales no suponen ni siquiera un tercio del gasto público, y no ocupan a más de un 25 por 100 del empleo público por término medio*. Desde la generalización del *Welfare State* se ha producido la «periferalización del Gobierno central» (Rose, 1984a: 9), merced a la cual la mayoría de los empleados públicos trabajan hoy día para autoridades regionales o locales. Para Rose, el *Welfare State* ha desplazado el centro de gravedad desde la «alta política» característica del viejo Estado liberal (relaciones internacionales, guerra y paz, ley y orden, finanzas públicas) a la «baja política» consistente en ofrecer bienes y servicios a los ciudadanos donde quiera que se encuentren. Las tareas cotidianas del Gobierno tienen ahora poco que ver con las cuestiones de «alta política», hasta el punto de que cuando se reúnen regularmente los ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad Europea, de lo que discuten es de subsidios agrícolas.

Pero tales cuestiones de «baja política» ocupan al Gobierno central principalmente en términos estatutarios; de hecho, los Ministerios descargan su responsabilidad respecto, sobre todo, de los servicios públicos que son trabajo-intensivos, desplazándola a otras Administraciones: los Ministerios del Gobierno central quieren distanciarse lo más posible de la prestación directa de servicios masivos (como salud o educación). Pues bien, cuanto mayor es la distancia organizacional entre el Ministerio y la prestación del servicio, mayores los límites impuestos a su antigua posición hegemónica, lo que se concreta en la práctica de un «juego cooperativo interinstitucional» en el que el modelo que expresa la relación entre el Gobierno central y las Administraciones periféricas no es ya el jerárquico, sino el de la negociación; y tanto más cuanto que dichas Administraciones estén constitucionalmente facultadas para legislar, así como para controlar sus fuentes de ingresos.

La importancia que estos planteamientos tienen para la práctica del *policy analysis* no puede ser mayor. Es claro que el ámbito más característico del análisis de políticas es precisamente lo que Rose llama la «baja política», la política cotidiana. Y es igualmente claro que para los ciudadanos, como «clientes» de las prestaciones públicas de bienes y servicios, la dimensión más relevante de la actuación gubernamental se encuentra en esa frontera final de la distribución de dichas prestaciones, no en el gran teatro central de la confrontación política y de la «alta política». Pues bien, no parece haber otro instrumento más adecuado para apreciar la pertinencia de la acción

pública que un tipo de análisis que valore la prestación cotidiana de dichos servicios.

El análisis de políticas es, como ya se ha indicado, una rama de las ciencias sociales que reúne perspectivas propias de la ciencia política, la sociología y la economía, aunque no todos los análisis que puedan llevarse a cabo han de ser necesariamente interdisciplinarios. Tal tipo de análisis, orientado a la investigación empírica del impacto de la realización de políticas públicas sobre determinados problemas sociales, puede o no despertar el interés, por una parte, de los científicos sociales y, por otra, del Gobierno y de las Administraciones públicas.

Por lo que se refiere a los científicos sociales, el interés por la ciencia aplicada dedicada al estudio empírico de «problemas sociales» concretos no es algo que deba darse por supuesto, sino que depende de las tradiciones intelectuales dominantes en cada país; un fuerte predominio de orientaciones filosóficas, teóricas, muy marcadas ideológicamente, o muy generales, puede dificultar el desarrollo de intereses intelectuales más pragmáticos, orientados más bien a la resolución de problemas y, en concreto, al examen empírico del impacto de determinadas políticas públicas sobre el tejido social, con vistas a evaluar dichas políticas y a mejorar los procedimientos de su realización y consecuentemente su calidad.

Del Gobierno y de las Administraciones públicas, por su parte, tampoco cabe presumir un interés incondicionado por la información procedente de las ciencias sociales respecto de sus políticas y de los problemas sociales a los que intentan afectar, con una excepción: la economía (a la que me referiré de inmediato). En efecto, las tradiciones gubernamentales y administrativas pueden estar de tal modo orientadas en una dirección legalista que el hiperjuridicismo ahogue cualquier planteamiento no formalista. Debe quedar claro que en un Estado de Derecho la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos es esencial, y que, por tanto, el que la acción pública se lleve a cabo con la máxima pulcritud jurídica constituye una necesidad imperiosa. Pero evidentemente tal cosa no basta: más allá de ella se encuentran los contenidos sustantivos de las medidas, los programas materiales que constituyen las políticas emprendidas por el Gobierno. Y, sin embargo, en determinados países la cultura de la acción pública es tan legalista que puede confinarse en el ámbito de la norma ignorando la realidad, de suerte que interese más la corrección jurídica de la acción que su eficacia sustantiva. Es claro que desde esa tradición hiperjuridicista es muy problemática la sensibilidad para la información y las evaluaciones que puedan proceder de las ciencias sociales (de una ciencia social aplicada y orientada al estudio de

problemas), y consecuentemente no se experimenta la necesidad de utilizarlas para la preparación y revisión de la acción pública.

La aportación que las ciencias sociales pueden hacer al buen fin de las actividades públicas en un contexto en el que el formalismo jurídico sea predominante puede ser calificada de principio de realidad, toda vez que dicha aportación, articulada en forma de *policy analysis*, parte de un sólido fundamento empírico para apreciar los efectos reales de las acciones emprendidas.

Se apuntaba más arriba que al menos una de las ciencias sociales, la economía, ha conseguido una sólida implantación en el ámbito del asesoramiento a los centros de dirección y de análisis de políticas, en particular por lo que se refiere al análisis de la coyuntura y de las medidas para influirla. Tal implantación fue indiscutida en la etapa expansionista de la planificación y del auge de las políticas socialdemócratas, e incluso hoy día, no obstante la «muerte de Keynes» y los embates que sufre por doquiera el *Welfare State*, la economía ha conservado su privilegiada posición. De todas formas, la institucionalización del *policy analysis* no implica para las otras ciencias sociales la ambición de conquistar un estatuto público análogo al de la economía, por el que se constituirían en órganos o servicios internos en los distintos Ministerios y organismos públicos. La institucionalización del análisis de políticas requiere, ciertamente, que exista por parte del Gobierno y de la Administración una demanda más o menos grande de dicho análisis, pero llevado a cabo fuera del Gobierno y de la Administración. No quiere esto decir que la Administración no deba practicar el análisis de políticas en su propio seno: debe hacerlo, y vinculándolo al máximo con la dirección de la gestión de los programas de acción pública. Pero además debe practicarse el análisis de políticas al margen de la Administración, como una actividad científica independiente; no como una tarea burocráticamente incluida en el organigrama jerárquico y en los procedimientos reglados, sino como una aportación científica al buen gobierno. A esta práctica externa es a la que se llama aquí institucionalización del análisis de políticas. Pero tal institucionalización no sería viable gracias a la sola existencia de una cierta demanda pública, sino que requiere actitudes mucho más definidas: básicamente, apoyo político y dotación económica. Es obvio que tal dotación debiera ser tanto privada como, sobre todo, pública: si el sector privado financia un instituto de análisis de políticas públicas (como sucede en muchos países), cabe esperar que su trabajo se oriente de acuerdo con las necesidades políticas de algunos actores específicos del sistema. La financiación pública es una garantía de neutralidad política, siempre, claro está, que el instituto en cuestión no forme parte del aparato gubernamental, o lo haga de una ma-

nera muy laxa, como sucedería con un instituto radicado en la Universidad.

Pues bien, una de las reformas más importantes que puede acometer una Administración pública hoy en día es procurar la institucionalización del análisis de políticas, incorporando de esta manera a su actuación el «principio de realidad» que pueden aportar las ciencias sociales al logro de los objetivos políticamente sancionados, tanto más necesario cuanto mayor sea el peso del legalismo en la actuación administrativa. Dicho análisis de políticas puede llevarse a cabo tanto en la fase de diseño de las políticas como en la de ejecución, aunque es seguramente esta última el ámbito más usual del *policy analysis*, al menos del llevado a cabo en instancias externas a la Administración, pues con frecuencia políticos y administradores desean preparar sin injerencias externas sus políticas; en cambio, una vez puestos en práctica los programas de que se trate, es más fácil que pueda llevarse a cabo la evaluación de los resultados por instituciones independientes de las que han diseñado y aplicado la política de que se trate. La receptividad para el análisis de políticas resulta así una característica deseable para una Administración moderna, que debiera estimular su práctica tanto en su propio seno como promoviendo y financiando instituciones *ad hoc*, preferentemente de carácter académico, creando al mismo tiempo las condiciones necesarias para que los estudios e informes correspondientes sean apreciados por los órganos que diseñan, instrumentan y desenvuelven las políticas y programas de acción.

Pues bien, si el análisis de políticas permite evaluar los resultados de la acción pública en términos tanto de eficacia como de eficiencia, y si lo que más importa en dicha acción pública es la prestación de bienes y servicios a los ciudadanos, el análisis de políticas se revela como un instrumento imprescindible para la reforma de la Administración: no en el sentido de la «Gran Reforma», sino de las reformas cotidianas, del ajuste de la Administración para tratar de mejorar en cada momento el servicio que presta al ciudadano como «usuario final».

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- HABERMAS, Jürgen: *Toward a Rational Society*, Beacon Press, Boston, 1970.  
 HORKHEIMER, Max: *Crítica de la razón instrumental*, Sur, Buenos Aires, 1973.  
 MAY, Peter J.: «Politics and Policy Analysis», *Political Science Quarterly*, vol. 101, núm. 1, 1986.  
 ROSE, Richard: «From Government at the Centre to Nationwide Government», *Studies in Public Policy*, núm. 132, CSPP, University of Strathclyde, Glasgow, 1984a.  
 ROSE, Richard: «Comparative Policy Analysis: The Programme Approach», *Studies in Public Policy*, núm. 138, CSPP, University of Strathclyde, Glasgow, 1984b.  
 VON BEYME, Klaus: «Plea for Policy Analysis», *Participation*, vol. 9, núm. 3, 1985.  
 WEBER, Max: *Ensayos sobre metodología sociológica*, Amorrortu, Buenos Aires, 1973.