

# 1. Gaia. Politika publikoak: Analisiaren garapena, definizioa eta zikloa

## Analisiaren garapena.

Administrazio batek egin duenari erreparatu izan dio analisiak. Errealitateak abiatuz analisi praktikoak egin izan ohi dira (Aristoteles, Makiavelo...), aholku praktikoak eraginkortasunari loturik..

Bigarren MG ostean indartu egin zen European eta AEBn, ongizate estatuaren garapenarekin batera. Kontestu orokor horretan landu zen politika publikoen afera. Arlo ekonomikoan, gizarte arloan zein lan arloan. Horrekin batera adminisrazioaren handitzea eta konplejiztzea etorri zen, zerbitzu askoz gehago martxan jarri behar zituelako.

Ikuspuntu ezberdinak agertu ziren politika aztertzeke. Guk hiru aztertuko ditugu:

**Behaviorismoa (AKTOREEN FUNTZIONAMENDUA AZTERTZEN DU):** AEBn garatu zen ikuspuntu enpiriko garrantzitsua. Portaera politikoen azterketan oinarritzen da. Alde batetik, Informazioa jaso eta aztertzeke bide berriak sortu zirelako (inkestak...), eta bestetik, faxismoaren gorakadare fenomenoarekiko arduragatik indartu zen ikuspegi behaviorista.

**Ikuspegi Juridikoa (ERAKUNDEEN FUNTZIONAMENDUA AZTERTZEN DU):** erakundeen mekanismo eta funtzionamendu batzuk gaurkotzeke erabili zen ikuspegi hau, parlamentarismo arrazionalizatua bilatze aldera, Parlamentarismoaren gehiegikeriak saihesteko helburuz. Horren ondorio dira egonkortasuna bilatzeko erabiltzen diren neurriak: hauteskunde sistemak, parlamentua zatituegia ez egotea ahalbidetzen duena (sistema ez proportzionalak, handienak saritzeke...), zentsura mozioak konplejizatu gehiengo kualifikatuak eskatuz (zentsura mozio konstruktiboak bultzatuz, alegia,, zentsurarekin batera hautagai alternatiboa eskatuz...)

**Ikuspegi sistemikoa (BIEN ARTEKO FUNTZIONAMENDUA AZTERTZEN DU):** 50 hamarkadan indartu zen. Gizartearen funtzionamendu osoa aztertu nahi duen enfokea da. Gizartea eta politika aztertzeke eskema.

**Funtzionalismoa: Parsons,** El sistema social. Egile honek gizarte funtzionamendu osoa aztertzeke eskema erabilgarria bilatu nahi zuen, teoria orokor bat. Gizarte sistema guztietan dauden osagaiak daude, kontingenteak direnak (hau da aldakorrak), eta funtzionamendu oso bat azaltzen dute. Oreka horrek ziurtatzen du gizartearen iraupena. Kritika handiak izan zituen arren, onartua eta erabilia izan da teoria hau.

Funtzioak aztertzea proposatu zuen: aztertu dezagun zein jatorrizko funtzio betetzen diren gizarte batean.

AGIL eskema:

- Adaptation: (ingurura egokitu, EKONOMIA),
- Goal Attainment: (helburuen definizio eta gauzatzea, POLITIKA)

- Integration: (osagaien elkartzea, GIZARTEA)
- Latency (pertsonek motibazioa sustatu gizartearen oreka mantentzeko, KULTURA).

Funtzio hauek edozein gizartetan ematen omen dira une historiko ezberdinetan.

**D. Easton:** sistema politikoa

(Koadroa sartu, input output, politics, policies)

Sinplegia dela kritikatu zen. Zer gertatzen da prozesuan? Alegia, kutxa beltzean? Hain zuzen ere hori da politika publikoak kokatuko ditugun gunea.

60-70. hamarkadan etorri zen politika publikoekiko interesa, ongizate estatuaren krisiarekin batera, gastu publikoa murrizteko helburuarekin, lehentasun hauekin:

- Gastu publikoa nola murriztu: aldagai ekonomikoak eta sozialak kontuan hartuz.
- Administrazioaren eraginkortasuna: helburuak lortzea.
- Administrazioaren efizientzia: ahalik eta baliabide gutxienekin helburak eskuratzea.

Hau da, estatua murrizteaz gain, administrazioa bera eraldatzeko beharra ere somatu zen, nola hobetu administrazioaren funtzionamendua. Bide horretan aztergai hauek izan dira:

- Zeri erantzuten dio politika publiko batek
- Erabakiak nola hartzen dira
- Nola gauzatzen dira
- Ebaluazioa
- Diziplinarietako ekarpenak (soziologia, psikologia, konomia, antolaketen teoria)



## 2. Politika publikoak: definizioa, testuinguruak, osagaiak eta zikloa; tipologiak

**Hiru definizio:**

1. Botere politikoa eta gobernu legitimitatea duen agintarien gobernuaren emaitza (Meny eta Thoeing, 1992)
2. Une zehatz batean herritar nahiz gobernuaren ikuspegitik lehentasuna duten arazoak konpontzeko gobernuak aurrera eramaten dituen helburu, erabaki eta ekintza multzoa (Tamayo, 1997)
3. Gobernuak egitea eta ez egitea erabakitzen duena (Dye, 1992)

Definizioetako osagaiak:

- Botere Legitimitatea.
- Agintarien jarduera.
- Herritar nahiz gobernuaren lehentasunak.
- Helburu erabaki eta ekintza multzoa.
- Egitea eta ez egitea.

Eskumenez (administrazioaren egitura), helburuez (norabide normatiboa, eduki zehatza) eta ekintza multzoez (legea, programa edo markua, neurri zehatzak...) ari dira definizio horiek guztiak.

### **Tipologiak:**

- Irizpide instituzionala: toki politikak, meso-gobernua, estatu-politikak, e.a.
- Mikro/makro esparru politikoa
- Arloaren arabera: nekazal-politika, energia-politika, hezkuntza-politika, e .a.
- Ideologiaren arabera: politika kontserbadorea, progresista, e.a.

**Lowi**-ren tipologia (1964):

Gobernu-herritarren arteko harremanak:

1. Banatzaileak (Distributive): pertsoneri pribilegio edo baliabide batzuk ematen dizkieten erabakiak (amatasun baja, bekak...)
  - Pertsonentzat
2. Arautzaileak (Regulative): kontrol eta zigor sistemetan oinarritutakoak (trafiko kodea...)
  - Zehatzak
  - Betetzearen kontrola
3. Birbanatzaileak (Redistributive): talde batzuei zerbait kentzen zaizkienean beste batzuei emateko (zergak...)
  - Benefizioen transferentzia
4. Eratzaileak (Constituent): erakundeen funtzionamendu orokorrak nolakoak diren finkatzen dituztenak (estatutua, hauteskunde sistema...)
  - Erakundeen funtzionamendua
  - Oinarriak

Gatazka

Koertzioa

-

-	+
banatzailea	birbanatzailea

+

eratzaileria	arautzaileria
--------------	---------------

**Eredu sekuentziala** (Jones, 1970; Anderson, 1975): guk erabiliko duguna.

1. Eraketa: definizioa
2. Adierazpen edo formulazioa: alternatibak
3. Erabakia: politika publikoa
4. Inplementazioa: gauzatza
5. Ebaluazioa: gomendioak (moldatu, deuseztu, ontzat eman...)

Errealitatea ez dela sekuentziala eta nahastu egiten duela izan da kritika ohikoena, baina sailkapena baliagarria da eta epeak gainjarri arren ordena mantendu daiteke. Onarpen orokorra dauka plantemandu honek.

### 3. gaia Arazoen definizioa politika publikoetarako abiapuntu gisa era agenda politikoaren eraikuntza: (politika publikoen lehenengo fasea)

Arazoaren agerpena, eraketa da lehenengo urratsa. Gizartean dauden beharrak, eskakizunak. Arazoaren definizioa: *bete ez den behar, balio edo aukera bat, edozein erataria definitu arren, ekintza publikoaren bidez gauzatuko dena*. Hortaz, arazoaren definizioak berebiziko garrantzia dauka. Arazo edo fenomeno jakinen aurrean ikuspuntu eta jarrera eta definizio ezberdinak egon daitezke.

#### Arazoen ezaugarriak:

- Gizarte arazoak elkarloturik agertzen dira (Nesting kontzeptua). Arazo bati ezin zaio modu isolatuan erantzun. Integrazioaren eta pobrezia arazo elkarloturik egon daitezke, hortaz arazo baten inguruko beste arazoak ere kontuan hartu behar dira.
- Arazoak subjektiboak dira. Gizarteko egoera eta posizio sozialak ezberdinak direnez, pertzepzioak ere ezberdinak dira.
- Hortaz, arazoaren definizioa politikoa da. Arazo bat definitzea politika egitea da.
- Areago, definizioaren formulazioak berak konponbidea bera iradoki dezake.

#### Agenda

Agenda publikoa: sistemikoa: komunitateko kideen ikuspegitik arreta publikoa merezi duten gaiak biltzen ditu.

Agenda politikoa: gobernuko agenda, agenda formala, instituzionala: agintariak aktiboki kontuan hartuko duten gai multzoa.

Zera, agenda publikoaren abaniko zabal horretatik gai batzuek bakarrik pasatuko dute filtroa eta iragango dira agenda politikora. **Agenda Setters** kontzeptua datorkigu orain, eragile sozio-politikoak dira, arazo publikoak politiko bilakarazten dituztenak (*Politics* guztiak). **Stakeholders** kontzeptua era ager daiteke, *agenda setters*-en antzekoak izan daitezkeenak, baina kasu honetan parte inplikatu direnean.

Agenda diogunean, beraz, **ordena** bati buruz ari gara, zerrenda ordenatu bati buruz, gai batzuk besteen ondoan lehentasuna izango dutelarik. Ordena hau aldakorra izan daiteke, testuinguruaren arabera.

**Konpetentziak** ere eragingo du arazoaren definizioan. Konpetentzia izan edo ez era ezberdinean erantzungo dio erakunde batek.

**Arrazoiak ere askotarikoak** izan daitezke egiteko edo ez egiteko. Batzutan ez da posible ezer egitea, bestetan interes jakinengatik atzeratu egiten dira, edo beste batzutan interes jakinengatik egin egiten dira ordenan lehen postura ekarriz. Beti ez da lehenengo arazo agertzen, batzutan bultzatua baita.

**Arazoaren irtenbideen aukerari dagokionez**, pentsa genezake atsegin ez duguna konpontzea soilik (partxeo moduko bat), edo hobekuntza orokorragoa bilatzea. Definizio murrizta egiten badugu irtenbidea ere txikia izango da, eta alderantziz.

## **Carol Bacchi WPR approach (waths the problem represented to be)**

Egile honek arazoaren definizioaren inguruan teorizatu du. Ezaguna da. Hau da bere eskema:

- Zein den arazoa,
- Oinarriak eta premisak: arazoaren atzean zer dagoen (asmo jakin bat, ariketa ekonomikoak suspertzea, lan ikuskaritzak zorrotzea...)
- Praktika zehatzak: orain arte egndakoa nolakoa izan den, zein tradizio duten tokiko erakuneeek, dimensio kulturala..
- Isiltasunak zeintzuk diren: kontuan hartu esaten ez diren gauzak
- Ondorioak: ze ondorio aurreikusi dezakegun, arazoa nola sortu eta hedatu den...

## **George Lakoff (Frame Analysis)**

Diskurtso mailako azterketan zentratzen den egilea da arazoa definitzerako orduan: gobernuburuaren deklarazioak...

Fram Analysis: Mundua ikusteko moduak: Buru egiturak, pentsakera egiturak, horiek dira errealitatea ulertzeko gure moduak, horrek baldintzatzen du kanpotik datozen diskurtso politikoak nola ulertzen ditugun, inkonsziente kognitiboaren bidez. Alegia, hizkuntzak berezkoak ditugun markuak aktibatzen ditu. (adibidez, abortuaren aldeko diskurtso bat entzuten dugunean pentsa genezake etorkinei babesa ematearen alde dagoela diskurtso emalea). Diskurtso artikulatuak daude, gai ezberdinak hari batekin lotzen dituztenak. Politikari azkarrek, hariaren parte bat aktibatuzeko hariaren beste mutur bat ukitzen dute, era horretan nahi duten hari-muturra aktibatuz. Teknika hauek darabiltzate arazoa definitzerako orduan, ondoren hartuko duten erabakia prestatzen joateko.

Adibidez, AEBko errepublikarrek familiaren kontzeptua darabilte (politika metaforen mundua da egilearentzat), eta familiaren kontzeptuarekin nazioa irudikatzen dute. Herritar batzuk aita zorrotzaren ideia daukate, besteek aita zaintzailearena. Errepublikarren aita zorrotzaren ideia darabilte.

## **Arazo batek jaso ditzazkeen erantzunak (Agintearen erantzunak, Meny eta Thoenig)**

### Ezezkoa/Negatiboa:

- Aginteak arazoaren ezezko borobil bat eman dezake.
- Zeharkako teknikak erabili daitezke: desaktibatu, oztopoak azpimarratu (ez da garaia, ados jarri ezinik gabiltza, ez da erraza).

### Erantzun positiboa, mailakatua izan daiteke:

- Keinu sinboliko bat: deklarazio bat egitea adibidez... eta kitto.
- Arazoaren azterketa luzatu: bai, garrantzitsua da, eta horregatik prozedura luzatuko dugu gai sakontzeko, eta ikaragarri luzatu. Prozedura finkatu, konpromisurik gabe.
- Ikuspegi partziala: gaiaren zati bat kontuan hartu baina ez osotasunean-

-Gaia agendan sartu lehenetasun gisa.

-Arazoa aurreikustea, aurretik aztertuta izatea, eztanda egin aurretik prest egotea.

### **Agintaritzaren estiloak (Subirats 1992: Policy style)**

#### **Arazoen pertzepzioa eta erabakiak hartze estiloa**

Gobernu baten **estiloa** aztertzerakoan, bi ardatzi erreparatu behar diegu:

-Lehenengoa, Denbora, jarrera erreaktiboa edo proaktiboa den.

Estilo erreaktiboa: arazoei erantzuten dienean arazoak eztanda egiten duenean.

Estilo proaktiboa: arazoak aurreikusi egiten direnean, edo aurrez proiektzioak egiten direnean.

-Bigarren ardatza, Aktoreak, kontsentsu maila:

Estilo kontsentsuala: aktore anitzen iritzia kontuan hartzen denean.

Inposaketa estiloa: kontsultarik egin gabe bere irizpidea inposatzen duenean.

(argazkia sartu)

#### **Arazoen eraketa laburbilduz**

Funtsezko epealdia da. Fase honi arreta jartzea aurrerapen handia izan da, lehenago ez baitzitzaion garrantziarik ematen. Nola lortzen diren lehenetasunak, nola politizazten diren gaiak, nola definitzen diren... Agendaren kontrolaren garrantzia (aktore ezberdinen jarduera, e.a.), Instituzioen inertzia (gaien jarraikortasuna...), eta abar...

#### 4. Gaia. Implikaturiko aktore sareen identifikazioa: jarrerak, estrategia eta baliabideak

Kontzeptuak: Eragile, agente, aktore, agenda setter, stakeholder, target-group.

##### Analisirako oinarriak:

##### **Abiapuntua: aktoreak**

Aktoreak formalak eta informalak izango dira: lobbyak, elkarteak, herri mugimenduak... Aktore bakoitzaren baliabide, estrategia eta abarrak kontuan izan behar dira. Aktore aniztasuna onartua da gaur egun, beren ideia, interpretazio eta erreprezentazio ezberdinekin, hau da, arazoa ikusteko modu anitzekin, sarri asko beraien artean bateraezinak direnak. Arazoen interpretazio marko propioak ditu aktore bakoitzak (Lakoff).

##### **Identifikazioa**

##### **Aktoreen portaeraren analisia**

Aktoreen portaeraren analisia egiterakoan honakoak kontuan hartu behar ditugu, izan duten eragina nolakoa den aztertzeko:

Aktoreen arteko harremanak: aldagai askea edo independentea

Politika publikoa: menpeko aldagaia.

Aktoreak aztertzeko kontuan hartu beharrekoak:

- Ditutzen interesak
- Definizioa: kontzeptuak
- Baliabideak
- Formak: prozedurak, antolaketa, arauak

Eta baita haien arteko harremanak, onak zein txarrak izan daitezkeenak.

##### **Politika publikoen analisirako gakoak**

- Aktoreak: agintaritza, helburu taldeak, azken onuradunak...
- Baliabideak: legalak, politikoak, ekonomikoak, kognitiboak...
- Inguru instituzionala: arauak:orokorrak, espezifikokoak.
- Politika Publikoen Edukia: defiziioa, programa, akordio politikoa, ekintza plangintzak.

##### **Aktoreen ezaugarriak**

**Definizioa**: pertsona bakarra, pertsona multzoa, taldea... Dena delakoak, **homogeneoa** izan behar du, ezaugarrien arabera osatauko dute aktore bakarra, edo izango dira aktore bat baino gehiago. Homogeneitatea balio eta interesei dagokionez.

Bestalde, azterketa egiterakoan, **unitate minimoa aktorea eta helburua** izango dira. Biak behar ditugu. Aktorea izateko gutxienez helburu bat behar du, bestela ez da aktore



izango. Hau guztia, gure **analisi esparruan kokatuta**, alegia, aktorea aintzat hartzeko gure gaian eragina izan behar du.

**Aktoreen inplikazioa** ezberdina izan daiteke, inplikazio aldakorra: jarraia edo puntuala (zehatza), eta interbentzio zuzena edo zeharkakoa. Dena-den, helburua duten heinean, **intentzioa** izan behar dute beren helburuak erdiezteko, aitortzen ez badute ere. Arrazionalak dira helburuak esplizituak egiten ez badituzte ere.

**Aktore motak** ere ezberdinak izan daitezke: publikoak eta pribatuak.. **Aktoreen triangelua deritzona** ere gogoratu: Agintaritza (politiko administratiboa), target-group (egoera edo arazo baten erantzunkizuna dutenak), azken onuradunak (ondorioak jasotzen dituztenak).

### **Aktoreen rolak**

- **Sustatzailea**: arazoa planteatzen du (eta irtenbidea ere askotan).
- **Zuzendaria**: erabaki hartzearen prozesuaren gidaria, normalean administrazio publiko bat (sustatzailea bera izan daiteke).
- **Aurkaria**: aldaketa ekiditzen du
- **Aliatua**: helburu baterakoak.
- **Bitartekaria**: bitartekotza egiten du.
- **Iragazkia**: beste aktore batzuen ordezkaria, agerikoa ala ezkutukoa, bere interesak argitu, ordenatu.

### **Sarea edo Policy Network (politika publikoen sarea edo...)**

Politika publiko baten erapenean parte hartzen duten aktoreen (publiko nahiz pribatu) arteko harreman multzoa da.

Sare horren **osagaiak** honakoak dira:

- Aktoreak
- Baliabideak
- Eszenatokia
- Harremanak
- Estrategiak: adibidez mediatikoa

Sare **motak** honakoak dira:

- Politika komunitatea (Policy Community): adibidez, hezkuntzan aldaketak egin nahi nadira, hezkuntza komunitatea izango da komunitate hori.
- Politika sarea (Policy Network): bigarren maila batetan, ez komunitatea bezalako modu iraunkor edo instituzionalean, baina nolabaiteko iraunkortasuna baduen sare edo kolektiboa.
- Gai sarea (Issue Network): askoz puntualagoa den talde bat, adibidez plataforma bat, politika publiko bat aurkatzeko sortua adibidez.

Errealitate kontsolidatuenetik ez hain kontsolidatutako hiru egoera dira. Policy network da tarteko egoera, eta horregatik saritan termino hori darabilgu hirurak izendatzeko.

**Sareen analisia egiterakoan best puntu/ezaugarri hartuko ditugu kontuan** (Dente, Subirats) (Egiten dugun lanean aktoreak aztertzerakoan metodo hau erabili).

1-Neurria: sarearen tamaina, aktore esanguratsuen kopurua. Txikia 4/6 aktoreduna, handia 12/15 aktoreduna, beti ere aktore esanguratsu. Esanguratsuak bakarrik hartu behar dira kontuan, praktikoak izate aldera.

2-Konplejitatea: Ikuspuntu eta interes ezberdinak egon daitezke. Batzutan bai, bestetan ez. Taula hau proposatzen dute.

	Politikoa	Burokratikoa	Aditua	Interesa (interes zehatz bat)
Estatua				
Meso (erregio, erkidego... estatuaren eta tokiko adminstrazioaren artekoa)				
Tokikoa				

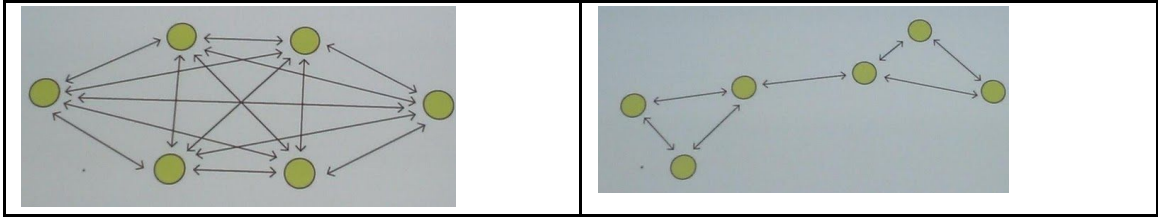
\*Kasilla bakoitzaren barnean ere talkak egon daitezke, kasillen artekoaz gain.

3-Dentsitatea: aktoreen arteko harremanen proportzioa balizko harreman guztiekiko. Alegia, inplikaturako harremanen arteko balizko harreman guztiak zenbat izan daitezkeen kalkulatu, eta benetan dauden harreman kopuruarekin alderatu, edo hobe esanda, formula baten bidez dentsitatea koefizientea atera. Dentsitate koefizientea 0-1 aretan ematen da.

4-Zentralitatea: harremanen monopolio maila aztertzen dute. Zentralitate maila zenbatekoa den ematen du aditzera koefiziente honek. Aktore batek edo batzuk zenbateko zentralitatea duten, edo holako zeozer (guk diagrama bat egingo dugu eta irudiaren arabera esango dugu dentsitatea den edo ez).

5-Morfologia: lau mota daude

Izar itxura: zentralidade handikoak	Lineala
Erabateko interakzioa: kidetza zein aurkakotasuna	Nested network: gune ezberdinak eta guneen arteko harreman bakanak.



## 5. GAIA. Politika publikoen erabakiak hartze prozesua

### Politika publikoen formulazioa, 2. epealdia

*-Adierazpena: Politika publikoen adierazpena da, politika publikoetako arazoan konponbide desberdinen garapen eta sintesia.*

Erabakia hartu aurretik ematen den fasea da. Konponbide ezberdinak aztertzen diren epea. Ikuspuntu politikoa badaukan arren, **urrats metodologikoa** ere bada.

#### Tamayo:

- Helburuen finkapena
- Aukera guztien identifikazioa
- Bakoitzaren eraginen balorazioa
- Konparazioa
- Erabakia (hurrengo epealdia)

### Arazoaren azterketan kontuan hartu beharreko irizpideak

- Testuinguru: hauteskondeek bizitza politiko ia ia osoa markatzen dute, eta horrek markatuko du zenbat **denbora** daukagun; **Jarrera finakoak** dauden ere kontuan hartu beharko da; edo gizartean zenbateko **kontsentsu maila** dagoen.
- Gaiaren ezaugarriak: **Zenbat aukera** dauden, **alde teknikoak** zenbateraino ematen duten, jendearen **balioak** zeintzuk diren...
- Gaiaren eragina: zuzeneko inplikatuak eragin maila handia daukaten edo ez.
- Azterketaren kostua: azterketa egiteko dirua behar da, baina zenbateko aurrekontua daukagu hortarako? Merezi du dirukopuru hori gastatzea?

### **Prospektiba:** Estrategiak definitzeko ikerketa

#### Helburuak

-Etorkizuna aurreikusi: estadio ezberdinak irudikatu behar dira, etorkizunean gertatu litezkeenak.

-Erabakitzaileen laguntza

#### Oztopoak

-Gizarte errealitatearen konplexitatea

-Datu fidagarri eta eguneratuta lortzeko zailtasuna

-Kostua: denbora, baliabideak.

**Helburuei dagokienez:** Helburu horiek izan daitezke orokorrak (politika publiko baten norantzak) edo zehatzak (helburu orokorra zehazteko bideak).

**Etorkizuna irudikatzen.** Hiru ikuspegi, edo hiru urrats. Posible den guztia, egokia dena, normatiboki onargarria dena.

1-Posiblea den guztia: zelako etorkizuna nahi dugun, mugarik gabe. Bide guztiak dira posible.

2-Egokia diren bideak: bideragarri direnak bakarrik hartuko ditugu kontuan. Etorkizun batzuk utopikoak dira, lortezinak.

3-Ikuspuntu normatiboa: ikuspuntu ideologiko edo moralaren araberako bideak bakarrik hartuko ditugu kontuan.

### **Prospektibak egiteko moduak eta teknikak**

- 1) **Proiekzioak** (proyecciones): Metodo induktiboa, datu zehatzetik ondorio orokorra lortu.

Metodo enpiriko-deduktiboa. Esperientzia zehatzak aztertzetik abiatuta egiten da: extrapolazioak. Antzerako beste kontestuetan eta lekuetan eta beste denboretan ezarri izan diren programak aztertuta, gurera estrapolatzeko. Beste esperientzietan oinarritzea da finean. Gehien erabiltzen den teknika da. Denborazko serieak.

#### Teknikak:

- Azterketa enpirikoak
- Indikadore estadistikoak
- Bestelako errealitateekiko konparazioa

- 2) **Iragarpenak** (predicciones): Metodo deduktiboa, teoretatik abiatuz egoera partikularrak zehaztu.

Modelu edo eredu teorikoak bilatzen dira. Adibidez, errenta unibertsalaren eredu teorikoak zein onura ekarri dezakeen gure kasuan aztertzea.

#### Teknikak:

- Eredu teorikoak aztertu
- Azterketa dokumentala

- 3) **Usteak** (conjeturas): Metodo subjektiboa, ikuspuntu kognitibo ezberdinen bilketan oinarritzen da. Intuizioa. Parte inplikatuak, aktoreen, iritzia garrantzitsua da. Honela jakin daiteke zein babes maila duen irtenbide batek edo besteak, aktoreen aldetik, adituen aldetik, e.a.

Teknikak: Irizpide subjektiboak haintzat hartzen dira teknika kualitatiboen bidez eskuratuz.

**Ikerketa kualitatiboen artean**: Elkarrizketa, elkarrizketa sakon, talde eztabaidez gain...

- 1) Ikerketa ekintza partehartzailea IEP

Ikerketa: prozesu sistematikoa, protokolo zientifikoa da. Ekintza: interbentzio modu bat. Partehartzea ikertzaile eta ikertuaren arteko harremanean oinarritzen

da. Kontestu zehatzaren garrantzia: ad hoc diseinatutakoak izaten dira, kasu zehatzerako.

Dewey (1 MG ostean) hezkuntza; Lewin (2 MG ostean) elikadura ohituren inguruan, (40-50) interbentzio psiko-soziala, osasuna; Touraine (60-70) gizarte mugimenduen inguruan; Ander Egg (70-80) lan komunitarioa sustatzeko hego ameriketara; Instituzio publikoak (80) modernizazioaren prozesuak bideratzeko, inplikaturako agenteek hasieratik parte hartzea garrantzitsua zela jabetuz; Enpresak (90) marketing-publizitate-kontsumoaren baitan.

IEPen printzipio metodologikoak: metodo induktiboak dira, gure kasutik abiatutakoak direlako. Aldaketarako asmoa agertzen da hasieratik eta aldaketarako agenteek parte hartzen dute prozesuan.

Formulazioaren fasean (2) hasten bada ere, metodo honen bidez inplementazioa (4)kontuan hartzen ari gara hasieratik. Areago, erabakiaren (3) eskumena ere ematen zaie partehartzaileei.

## 2) DELPHI

Teknika kualitatiboa da, positibismo enpirikoaren aurka aurkitzen da, azkeneko hau ez da aski. Iritzien jasotzea da: adituak, inplikatuak... Talde teknika berezia da: kreatibitatea. Talde horretan gaiarekiko lotura dutenak osatzen dute, bai inplikaturak direlako bai adituak direlako. Teknologia berriak erabiliz gauzatzen da gaur egun, erraz.

Arazo baten inguruan datu eta informazio askorik ez daukagunean egiten da. Arazoaren dimentsioa handia denean edo arazoa berria denean eta ezin denean beste eredurik baliatu.

Delphik eskaintzen digu nolabaiteko kontsentsu bat lortzea, eta lehentasunen hierarkizazioa egiten lagunduko digu.

Aurrez-aurreko talde teknikak badituzte oztopo batzuk: taldekideren batzuen dominazioagatik, zarata semantikoagatik (gaitik aldentzea eta beste gai batzuetan lokaztea), konformitaterako presioagatik (guztiok daramagu barnean konformitaterako joera moduko bat...), etiketatzeagatik (hartzen dugun rola egitea...). Delphi teknikak hau guztia zaihesten laguntzen digu. Parte hartzen dutenen anonimatoa bermatzen delako, gure iritzia modu lasai, egoki eta gogoeta baten ondorioz emateko aukera emanez.

### **Delphiren ekarpenak**

Anonimatoa, idatziz: ideien kalitatea, atzera elikadura edo feed-back kontrolatua, erantzunen sailkapena, erraztasun praktikoa

### **Delphiren urratsak:**

- Arazoaren formulazioa
- Adituen taldea osatu

behin taldea osatuta...

- 1 galdeketa: iritziak jaso, ikuspegiak jaso, erantzunak itzuli eta kategorien onarpena, osatu.
- 2 galdeketa: kontsentsu maila bilatu. Ikuspegiaren garapena, erantzunak itzuli eta hierarkizazioa eta kontsentsu maila zehaztu.
- 3 galdeketa: dialogoa, aditu bakoitzaren kokapena edo berlokapena.

Azken txostenean funtsezko eta bigarren mailak zeintzuk diren, eta kontsentsuak eta adostu ezinezko gaiak zeintzuk diren zehatzen da.

## 6. GAIA: ERABAKIAK HARTZEAREN PROZESUA

Erabakiak hartzerako garaian aktore publikoak dira nagusi. Baina nola hartzen dira erabakiak? Lankdetza bidez? Gatazkaren bidez? Biak nahastuta? Ikuspuntu juridiko formala (legebiltzarrak, gobernuak...) eta dinamikoa (beste aktoreak...), biak hartuko ditugu kontuan.

### Hiru autore garrantzitsu:

**1 Floyd Hunter**, 1953, Community-Power Estructure. Soziologoa, Atlantako kasua aztertu zuen.

Erabakitzaileen azterketa egin zuen, nortzuk zuten pisurik handiena erabakiak hartzerako garaian. **Reputational method** delakoa erabili zuen. Komunitateko hamalau lider nagusi hartu zituen, eta galdetu zien ea beren ustetan zeintzuk ziren erabakiak hartzerako garaian pertsona garrantzitsuak, zeintzuk dira eragin gehien duten 25 pertsona. Era horretan **top policy group** delakoa osatu zuen, eta jarraian bakoitzaren perfilak aztertu zituen.

Piramide ezberdinak: egitura mailakatu eta hierarkikoak gaien arabera,

Politika publikoen hastapena talde txikietan (business liderrak).

Egilearen ustez, erabaki publikoaren hastapena pertsona horiengan ematen da, zeharka edo zuzenean, nahiz eta ondoren udalak hartu azken erabakia. Nagusiki enpresaburuen abiarazten omen zituzten erabakiak Atlantako kasuan. Honetatik atera zen **teoria elitista**. Liderren eskuetan baitago erabaien hastapena.

**2 R. Dahl**, 1961 who governs. New Haven-eko kasua aztertu zuen, erreferentea

Botere sakabanaketa, pluralismoa: poliarkia azaldu zuen. Ez omen da egia elite txiki baten eskuetan daudela erabakiak, eragile anitzak daude. Boterea sakabanatuta eta zatikatuta dagoela defendatzen zuen. Eragina politika publikoetan: elitismoa. Enpirismoa. Alkateak funtsezko rola betetzen zuen (rol nagusia), bitartekariarena. Talde ezberdinen artean ibiltzeko gaitasuna dauka eta haien arteko ekilibrioak erdietsiz hartuko ditu erabakiak. Aktore publikoek bitartekari papela egiten dute egilearen aburuz. Aktore ez-instituzionalen protagonismo ezberdina.

**3 Bachrach eta Baratz**, 1963, Decisions and non-decisions. Baltimore-ko kasua aztertu zuten.

Erabakiak hartzea bezain garrantzitsua da zer ez den erabakitzen. Zer ez dugun haintzat hartzen. Zer da agendatik kanpo geratzen dena? Dahl-i kritika egin zioten: Dahlek aztertu zuen zer erabakitzen zen eta nola erabakitzen zen, baina erabaki ez direnak? Nork betetzen ditu?



Nola aztertu daiteke baina gai baten inguruan ez dela erabakirik hartu? Zaila da hori neurtzea, gertatu ez dena aztertzea.  
Ez-erabakiak: azterketa markua finkatzen dute.

**Zer erabakitzen da (zabalera eta intentsitatea) eta nola erabakitzen da (eredu teoriko ezberdinak)?**

**1-Zer erabakitzen da?**

Egungo galderak dira, ea zeintzuk diren lehentasunak, *nola egin gastu publikoa ahalik eta gehien gutxituta (bigarren hau da sakonean indar geien duen kezka)*, eta modu publikoan ala pribatuan (edo bietara) eskaini behar ditu zerbitzuok.

Zabalera eta intentsitatea: zabalera politika publikoen agenda da, intentsitatea aldiz, zenbat populaziori hedatzen zaizkion politika publikoak.

**2-Nola hartzen dira erabakiak?**

**Eredu teorikoak**

Eredu teorikoaren beharra: eredu teorikoak behar ditugu errealitatea ulertzeko. Eskema analitiko bat beharrezkoa da. Erabakiak hartze prozesuaren oinarritzko osagaiak finkatzen duen eskema analitikoa.

Hiru eredu mota:

- Deskriptiboa: zer izan den.
- Interpretatiboa: nola izan den.
- Preskriptiboa: nola izan beharko lukeen, balio normatiboa.

**Eredu teorikoak: (azterketarako!!!)**

1. **Arrazionaltasuna**: Kostu etekinean oinarrituta hartzen den erabakia da, oinarri ekonomikoa. *Homus economicus*, urratsak: Helburuak ezarri eta zehaztu; Aukera-irtenbide guztiak identifikatu eta sortu; aukera bakoitzaren balorazioa; aukeren konparazioa; eta onena aukeratu.

Baldintzak: lehentasun argiak, hautabide guztien azterketa bideragarria, irizpide objektiboa, erabaki ezin hobe.

Eredu preskriptiboa, zaila da gauzatzea. Lehentasun argiak behar dira, aukera guztiak ganoraz aztertzea behar da, irizpide objektibo bat ere beharko genuke erabakia hartzeko... Ez da interpretatibo edo deskriptiboa.

2. **Arrazionaltasun mugatua**: arrazionaltasun hutsa ezinezkoa zenez (arrazionaltasun eredu ideiala), beste teoria honetara jo zen (Herbert **Simon**, 1947 *El comportamiento administrativo*). Arrazionalitatearen muga guztiak aztertzen ditu: psikologikoak, baloreena, antolaketa mailakoak, kostuei dagozkienak, testuingurua... Arrazionaltasun mugatua bideragarria da.

Egilearen arabera, erabaki hartze prozesu erreala aztertu behar da. Inongo goberneurik ez da era askean erabakiak hartzeko gai. Urratsak hauek dira beraz:

- Lehentasunak eta konpromezuak: adibidez, hauteskundeetan eginiko zinak.
- Aukeren azterketa mugatua
- Zentzuzko irizpidea erabili: ez dago irizpide zuzen objektiborik.
- Erabaki egokia: Akaso ez da onena izango, baina bai egokiena gure testuinguruan (konpromezuak, beharrak...)

**3. Inkrementalismoa edo gehikuntza eredia: C. Lindblom, 1959** The science of muddling through (nola edo hala moldatu). Deskriptiboa, errealista. Bitartekoak → Helburuak. Etengabeko hurbilketa mugatua. Hautabide mugatuak eta ezagunak: esperientziaren garrantzia.

Askotan erabaki publikoak hartzerakoan, gauzak alderantziz etortzen direla, lehenengo baliabideak ditugu eta ondoren erabakitzen da baliabide horiekin zer egin. Eta egia da, izan ere, aurrekontutik abiatzen gara zer egin erabakitzerako orduan. Hor ez dago arrazionaltasunerako tarterik.

Normalean zera izaten da: berdina egiten jarraituko dut aldaketa txiki batzuekin. Etengabe aldaketa emango da, baina oso urrats txikiak emanez. Esperientziaren garrantziak markatuko du gobernu batek egiten duen gehiena.

Interakzio sozialaren emaitza. Aktoreen arteko negoziaketa: adostasuna lortzen duten irtenbideak gauzatzen dira. Garaiko teoria pluralistekin bat dator.

Arrazionaltasuna, baita mugatua bada ere, ezinezkoa da, aldagai hexogenoak azalduko zaizkigulako bidean, kontrolatu ezin direnak. Edota erabakiaren ondoren ager daitezkeen aldagai exogenoak. Bidea oztopoz beterik egongo da eta baldintzatuko dituzte gure erabakiak. Beraz, onena ezagutzen dugunetik abiatzea da egokiena. Orain arte daramagun bidea egonkortuta dago, eta jarraipena eginez gero desastrerako aukera gutxiago dago. Planteamendu hau oso kontserbadorea dela kritikatu izan da.

Aldi berean, esan liteke, inkrementalismoak arrazionaltasuna baztertzeaz gain, porrota murriztu arren hobekuntza ere murrizten duela, alegia, kontserbadorea dela eta statu quo-a mantentzen duela. Esan nahi da, gobernuan dagoena dagoela, politikak antzeratsuak izaten jarraitzen dutela.

Kritika hauei erantzunez, Lindblom-ek hau idatzi zuen: The intelligence of democracy, 1977 (erabakitzailer kolektiboaren indarra); emaitzari baino bideari garrantzia emanez, demokrazia kontsentsua denez kontsentsua dela garrantzitsua, legitimitate iturri den aldetik. Eta beraz, era horretan lortzen diren aldaketak epe luzerakoak direla eta sendagoak direla.

Bigarren eta hirugarren ereduak dira ohikoenak (egileak ikasi). Bien artean egongo da normalean erabiltzen dugun eredu.

**Ikuspuntu mistoa (Etzioni):** Honen arabera, mikroerabakiak gehikuntzaren bidez erabakitzea iradokitzen du, eta epe luzeak, makroerabakiak arrazionaltasunez. (Hirugarren ikuspegia: konbinazioa).

#### 4. Paperontziaren eredu: garbage can

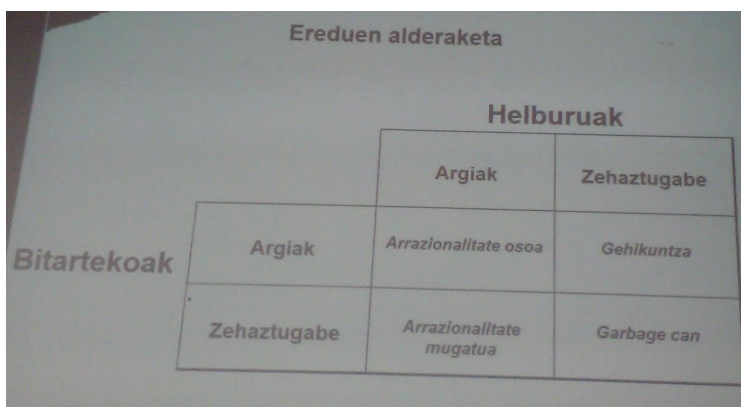
March eta Olsen: Garbage can 1976

Kontestu anbiguoetan funtzionamendua errutinaz ematen da, ia erabakiak hartu gare: anarkia antolatua deritzo horri, errutina. Helburu anitz, arazo anitz ontzi batean nahastu eta kasualitatez bat ateratzea litzateke metafora on bat. Kasualitatea. Hau honela, aktoreen nahiak eta prozesuak aurrera egin ahala aldatu egiten dira egile hauen ustetan, eta ondorioz, azken emaitza kontrolatu ezin daitekeen ondorioa bat izaten da. Izan ere, prozesuan zehar aktoreak aldatu, berriak sartu, jarrerak aldatu... egiten dira denboraren poderioz, eta beraz, prozesua kontrolaezina da. Aktoreen nahiak prozesuan eratzen dira. Denbora: aktoreen aldaketa, arazoen aldaketa.

Hauen aburuz, egoera oso konplikatu denean, hobe da dena-delako erabaki bat hartzea ez hartzea baino, nahiz eta urtebetera errebisatu egin behar izan.

Kindong-en agenda politikoaren eskema: multiple stream approach. 1984

Hiru maila kokatzen ditu: Arazoak: gizarte agenda (Problem stream), politika publikoak: arazoen aurrean alternatibak, irtenbideak (Policy stream), eta politika: lehentasunak, erabakiak (Political stream). Unearen arabera batek edo besteak hartuko du indarra. Arrazionaltasunez baino, egunerokoaren eraginez hartzen du indarra batek edo besteak. Denborak, hauteskundeak... eragina izaten dute horretan. Hau da, ontzian denak nahasturik, hainbat egoeretan hiru eremuetan gai batek hartzen du garrantzia.



Ereduen alderaketa		
Erabakitzaile	Irizpidea	Eredua
Unitarioa	Optimizazioa	Arrazional osoa
Unitarioa/ Koalizioa	Egokitasuna	Arrazional mugatua
Koalizioa	Adostasuna	Gehikuntza
Aldakorra	Kasualitatea	Garbage can

### Fritz Scharpf

Erabaki politikoak hartzeko prozesuak aztertu zituen. Jokuen teoria darabil hortarako (Games real actors play, 1997).

Alde baten zero baturaren ideia dago, gatazka hutsa, eta bestean batura positiboa, lankidetzaz hutsa. Lerro horretan nonbaiten kokatzen dira politika publikoak.

Sarritan, gainera, beto eskubidea duen aktore bat egoten da, alegia, prozesua geldiarazteko gaitasuna duena. Hori konbentzitzeko, izendatzaile komun txikiena bilatu beharra azpimarratzen du.

### **3-Ekintza planen esanahia, osaketa eta buruketa**

Eginkizun ejekutiboa gobernuaren esku dago, eta horiek martxan jartzea administrazioaren esku. Administrazioak, hortarako daukan erreminta Planifikazioak dira. Erabaki eta inplementazioaren arteko zerbait dira. Gaur egun nodo erabiliak.

Planifikazioaren abiapuntu historikoak: SESB 1918 (plan quinquenala, sektore bakoitzaren ariketa zein izango zen adierazten zen. Ekonomian eragin zuzena zeukan); New Deal AEB 1933 (Roosvelt, ongizate estatuaren sorrera); Marshall plana 1948-1951 (europa berreraikitzeke plan ekonomikoa).

Gaurko esanahia beste bat da, xumeagoa. 70etik aurrera hedatu zen planifikazioa, eta **helburuekin** batera, erabiliko ditugun **bitartekoak**, **epeak** (epe motz, ertain, luzea) eta **arduradunak** zehatzen ditu. Hori da funtsa. Planak: kudeaketarako tresna, ekintza publikoa antolatzeke modua. Esanahia: etorkizun sozialaren definizioa, helburuak (orokorrak eta zehatzak) eta horiek lortzeke medioen zehaztapena.

### **Osaketa eta buruketa**

-Abiapuntua: arazo sozialen konplexitatea.

- Ekintza ildo ezberdinak elkartzeko: koherentzia.
- Denboraren zehaztapena: epe motz, ertaina, luzea.

Administrazio handi baten antolaketa estanko eta hierarkiko batek ezin die erantzun zenbait arazori, izan ere zenbait politika zeharkakoak izan behar dute eta sail ezberdinak zeharkatu behar ditu. Koherentzia behar da gainera, politika kontrajarriak ezin dira martxan izan aldi berean. Plangintzek laguntzen dute irizpideak bateratzen. **Administrazioaren modernitatearekin batera etorri dira plangintzak.** Administrazioaren egitura (organigramari dagokionez), ez da asko aldatu, bai ordea funtzionatzeko orduan. Departamentalizazioa gainditzeko balio du planifikazioak. **Osagaiak:** unitate ezberdinen lankidetzak, helburuak ordenatu eta baliabideekin lotzeko. Administrazioaren sektorializazioa gainditu.

**Harremanak.** Plangintzek **koordinazio mekanismoak** behar dituzte: intra (barrura begira) eta lankidetzak: inter (gobernu arteko harremanetan Estatuaren baitan).

Plangintzek lotura politikoa dute, baina juridikoki **ez dira lotesleak** (orokorrean). Helburu batzuk finkatzen dituen dokumentu bat da. Legez jasotzen direnak lotesleak dira (aurrekontuak adibidez).

Plan baten **osagaiak:** 1) diagnostikoa; 2) helburuak; 3) lehentasunak; 4) baliabideak; 5) arduradunak; 6) kronograma; 7) ebaluazioa. (1-3 arazoaren formulazioa; 4-6 inplementazioa; 7 ebaluazioa).

## 6. gaia. Politika publikoen implementazioa eta kudeaketa (laugarren fasea)

Kontzeptua: exekuzioa erabiltzen zen lehen, inplementazioa orain. Kontzeptu berri honek zerbait gehiago erantsi nahi dio.

Weberren eredia honako hau zen: epe politikoan erabaki, epe teknikoan exekutatu eta emaitzak azkenean. Inplementazioaren azterketak Weberren kate hau apurtu egiten du. Horren arabera, muga ez da hain argia eta inplementazioan epe tekniko soila izatetik harago, erabakiak ere hartzen dira. Plangintzen konplexutasunarekin bat dator ideia hori.

### 1-Abiapuntu historikoa (Implementazioa)

**Programen arabera aurrekontuak:** Abiapuntua: 50.hamarkada EEUU Defentsa Saila.

-Programak emaitzen arabera antolatzea ebaluazioa errazteko.

**Hedapena: Great Society** (Johnson 1963-1968). Pobreziaren aurkako plangintza izan zen. Pobreziaren eta arrazakeriaren arteko harremana lotu zuen, eskubide zibilen aldeko mugimenduaren eraginez, nonbait. Ikuspuntu integral bat eskaintzen zuen, gaurko begietatik arrunta, baina sasoirako berritzailea; biltzen zituen: laguntza sozialak, osasuna, enplegua, hezkuntza, garraioa, etxebizitza... zeharkakoa zen, beraz.

**Kudeaketa teknika berriak** erabili zituzten. Programen arabera aurrekontuak egin zituzten: zer gastatuko den eta nork gastatuko duen, plangintzaren arabera.

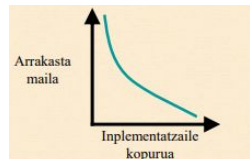
**Emaitza oso eskasak** izan ziren. Arrazoi nagusia zera izan zen: helburuak neurtzeko sistemak ez zituztela finkatu. Ez dago jakiterik zer nolako emaitzak jaso zituzten...Neurtzeko sistemarik ez, ebaluazio sistemak garatu gabe.

Arazoaren diagnostikoa: Programari buruzko kontsentsu soziala zegoen, helburu zuzenak eta baliabide aski. Baina ez zuen funtzionatu. Zergatik? Zer gertatu zen? Planak ez ziren behar bezala gauzatu, eragile eta instituzio sozialen arteko koordinazio falta, kale egin zuelako. **Implementation gap** kontzeptua agertu zen: erabakia eta errealitatearen arteko aldea.

**Jones 1984:** Egileak ematen duen **definizioa:** *programa edo erabakia errealitateara eramateko ekintza multzoa*. Zergatik ekintza multzoa? Antolaketa, interpretazioa eta gauzatzea biltzen dituelako. Metafora: erabakia mapa da, eta inplementazioa bidaiaria.

**Bardach, Implementazioaren jokua, 1984:** bide horretan gauza aso gertatu daitezke, hala-nola: baliabideak desbideratzea, helburuak distortsionatzea, administrazioaren kontrol erresistentzia, eta ondorioz, energia pertsonal eta politikoak murriztea. Arazo horiek saihesteko bitartekari eta **persuasioaren garrantzia** azpimarratzen ditu egileak. Erabakitzaile guztien laguntza. Aldez aurreko neurriak.

**Pressman eta Wildaski, Implementation 1973:** Politika publiko baten arrakasta maila (helburuak lortzea) inplementatzaile kopuruaren arabera da. Gero eta inplementatzaile gehiago, arrakasta eskasagoa, eta alderantziz. Hala ere, inplementatzaile bakarra egotea oso zaila da gaurko administrazioan, administrazioaren konplexutasunaren eraginez inplementatzaileak asko dira. Pentsatu dezagun beraz inplementazioa errazago izateko zer egin behar den.



## 2-Inplementaziorako eredu teorikoak

Hiru eredu: **Top Down** eredu preskriptiboa dela esan daiteke; **Bottom-up** eredu deskriptiboa (gertatu denaren azterketa); **Gobernua arteko harremanen eredu**, aldiz, inplementazio sistemak dira.

### Top-down eredu:

Goitik beherako eredu da. Eredu administratibo klasikoa (Weber gogoratu). Arrazional-weberiarra: Hipotesia: gauzatzea erabakia burutzea da. Gailur politikoan erabakia hartu eta administrazioak gauzatu. Inplementazioa erabakia gauzatzea da, ez besterik. Balizko arazoentzako iturria: arazoak baldin badaude inplementazioan, koordinazio falta edo kontrol neurri desegokiak, akatsak direla usteko da. Hortaz, arazoak gainditzeko mekanismoak kontrol mekanismoak zuzendu behar direla izango dira: zehatzagoak, zorrotzagoak. Implementation gap delakoak ekiditeko kontrolak zorrotzea.

Kritikak: gaur egungo kontestuan ez da bideragarria baldintza hauek guztiak ematea: kanpo baldintza oztopatzaileak eza, denbora eta baliabide aski eta eskuragarri izatea, baliabide erabilgarriak izatea, kausa-emaitzaren arteko harreman zuzena izatea, inplementatzaile bakarra edo unitarioa egotea, helburuekiko adostasuna, lanjardunak eta prozedurak garbi finkatuta egotea, komunikazioa eta koordinazio osoa egotea, eta obedientzia osoa. (Hauek dira Top-Down ereduaren baldintzak).

Alegia, gaur egun politika publikoetan helburuak ez dira erabat argiak, beti egongo da inplementazio gatazka bat. Hortaz, eredu hau idela da, baina ez da errealia.

### Bottom-up eredu:

Behetik gorako eredu da. Eredu honen arabera, hipotesia: inplementatzaileak kontrolatu ezin dituzketen aldagaiak agertuko zaizkigu beti, hau da, inplementazioan erabakitzaileek kontrola ezin duten aldagaien eragina nabaria da. Hortaz, egin dezagun azterketa empiriko bat, egoera ondo ezagutzeko.

### Azterketa enpirikoari dagokionez:

1. Meny eta Thoenig: ekintzaren lehentasunaz idatzi zuten. Edukia aztertzeaz gain (legea, araua, plana...), praktikan nola gauzatzen ari den aztertu behar dugu, nork eta zenbat baliabide erabili dituen, e.a. Ebaluazioaren garrantzia ageri zaigu hemen, inplementatzeko sasoian balorazioa ere kontuan hartzea (nahiz eta berez bosgarren atala den).
2. Crozier: periferietan gertatzen ari diren prozesuek garrantzia handia daukate, zentralak izan daitezke. *Periferia zentrala* kontzeptua ekarri zuen.
3. Lipsky: *Street Level Bureaucracy* SLB kontzeptua. Herritarrekin zuzeneko harremana daukaten langile publikoak dira SLB delakoak (medikuak, erizainak... osasun publikoan; irakasleak... hezkuntzan; polizia...). Langile horiek botere handia daukate, beraiek daukatelako arauak interpretatzeko boterea. Beraiek dira inplementatzaile zuzenak. Haien esku dago inplementazio bat egin edo ez. Teknologia berrien eragina.(abadiñoako kasuan ahalmen hau politikariek baliatzea ikusi daiteke!!!! Arkitektoak gaia atzeratzea). SLBen konplizitatea beharrezkoa dute organu erabakitzaileek politika publikoak inplementatzerako orduan. Egia da, hala ere, teknologia berrien erabilerak SLBaren indarra apur bat mugatzen duela, baina nire ustez, SLBk jarraitzen du botere izugarria izaten. Eragina: *Gerrilla post-legegilea* deitzen dio Hogwood Gunn autoreak.

Eredu honen arabera, inplementazioan zehar, politika publikoaren berdefinizioa eta egokitzea egin behar da. Inplementatzerako orduan erabakiak egokiak ez direla ohartu gaitzake, eta hortaz modifikatu, eta erabakia hobetu. Abiapuntua: administrazioaren errealitate konplexua. Arazoak: ezartzaile zuzenen garrantzia, interpretazioa, politikaren diseinuaren akatsak.

### **Gobernuarteko harremanak:**

Implementazio sistemak. Prozesu politikoaren mikro-egituraren azterketatzat jotzen da. Ez da soilik kontutuan hartuko egitura politiko piramidala, baizik eta osagai politiko guztien portaeraz arduratuko da. Piramide osoa hartu eta osagai guztien harremana aztertzean datza (gogoratu antolaketa eredu ez formala, alegia, zein harreman dauden piramidean, eta benetan nork agintzen duen aztertzea, edo piramidearen zein unetan dauden gakoak inplementazioa bideratzeko orduan). Portaera eta funtzionamendu erreala aztertu nahi da, formalitateetan itsutu beharrean. Sistema politikoan dauden antolaketen portaera eta funtzionamendu erreala, alegia. Baita sektore publikoaren egungo kudeaketa ere.

### **Ezaugarriak:**

Administrazio unitate ezberdinak daude. Administrazioaren deszentralizazio bertikala (lurreko mailakoa: deszentralizazio territoriala...) zein horizontala (funtzionala: espezializazioa, zerbitzuen kontratazioa, e.a: osakidetza, erakunde publiko autonomoak...) dago. Haien artean harreman iraunkor formalak eta informalak ere izaten dira. Hiru botereak sar daitezke. Aztertu ditzagun informalak, elite administratiboak ere badaude, aztertu ditzagun nortzuek dituzten harremanak eta zer erabakitze gaitasuna daukaten, e.a. Teknika kualitatiboak erabili daitezke aspektu informal horiek aztertzeke, sakoneko elkarrizketak.



Deszentralizazioa: Eskuduntzen banaketa (funtzionala, materiala)/eskuduntzen partekatzea. Eskuduntzak administrazioen artean banatu egiten direla esaten den arren, ez da beti horrela. Zuzenagoa da esatea eskumenak partekatu egiten direla. Kudeaketa lankidetzaren eman: administrazio batek erabakia hartzen du, beste batek interpretatu egin behar du, eta hirugarren batek inplementatu egin behar du; horri deritzogu administrazio funtzionala. Eskuduntzen partekatze moduko honek konplexu bihurtzen ditu politika publikoen inplementazioak. Multilevel governance. (egon badaude politikak koordinatzeko mekanismoak).

Ko-gobernari dagokionez: Gobernuarteko harremanak eta kogobernua ez dira gauza bera. Erabakietan parte hartu. Autogobernua, mesogobernua mailan ematen den kompetentzia eremua da: Lander, Autonomia... estatuaren azpian daudenak. Autogobernua zabaldu ahala, autore asko saiatu dira neurtzen indikadore kuantitatibo bidez autogobernu maila neurtzen, Indice de Autonomia Regional:

- *self-rule*: partearen gaitasunak dira: independentzia instituzionala, kompetentzien zerrenda, ogasuna... Self-rule oso kontuan hartzen da aztertzerako orduan.
- *shared-rule*: erabaki komunak nola hartzen diren, parteak zein gaitasun daukan kontestu osoan eragiteko (autonomiek duten eragina espainia mailan). Zein mekanismo dago horretarako? Senatua, adibidez. Honi dertzo **ko-gobernua**. Zein mekanismo duten parteek erabakietan parte hartzeko, adibidez Europar Batasunean (estatua da interlokutore bakarra). Indice de Autonomia Regional delakoetan honi ere gerantzai eman behar zaio, eta ez zaio hainbeste ematen.

Arazoak: aktoreen arteko gatazka, kontsentsua lortu nahian helburu zehatzik ez, helburuak desbideratzea, baliabideen desbideratzea, atzerapenak (hauteskunde arabera), ebaluazioarako zailtasunak... Alegia, inplementazioaren garaian ere eman daiteke gatazka politikoa. (Inplementatzaile kopuru handiek dakartzaten zailtasunekin lotura dauka honek).

**3-Gobernu arteko harremanetan dauden tresna batzuk**: kudeaketa publiko berria (administrazio funtzionala...) eta gobernantza (lankidetzaren parte hartzea...)

Adibidea: Eusko Jaurlaritzako Batzordeak

**EAEn**

Kudeaketa publiko berria eta gobernantza ontuan hartuta, erakunde ezberdinak kordinatu beharra nabarmentzen da batetik, eta horrekin batera lankidetzarako herritarren partaidetza kordinatu beharra bestetik. Tresna eta mekanismo berriak sortu eta indartu dira hori guztia kordinatzeko.

Eusko Jaurlaritzako Batzordeak dira hastapenetako tresnak. Abiapuntua: EAEn sorreratik kompetentzien transferentziak. Kasu honetan transferentzietarako

batzordeak ziren, bilateralak erkidegoaren eta estatuaren artean (administrazio ezberdinetako kideak koordinatzeko, finean).

CORAME dugu hurrengo mugarrira. 1994an 47 neurri proposatu zituzten administrazioa berritzeko. Neurri horien artean gauza zehatzak zeuden (ilara bakarreko harreta sistema tartean). Batzordeak sortzearen proposamena ere bertan jaso zen. Aktore instituzional ugariak koordinatzeko Batzordeen beharra argudiatu zen.

Gaur egun 157 Batzorde daude. Eusko Jaurlaritzak sortu ditu, berak nahi duelako, bere zerbitzurako aritzeko (ez aldundien mesederako...). Nolabaiteko iraunkortasuna daukate, irauteko sortuak dira (badaude batzorde batzuk puntualki sortzen direnak gero desagertzeko, ez da kasua). Materia bateko informazioa lantzea dute helburu (lege bat, dekretu bat, programen informazioa...), ekimenak ere proposatzen dira, informeak eta txostenak egin, aholkuak eman...

Konposaketa/Antolaketa: Zuzendari, zuzendariorde, idazkari eta batzordekideak dituzte. Kideak sailarteakoak izan daitezke (Jaurlaritzako sail ezberdinetako kideak); edo mistoak (130 inguru), dela instituzio ezberdinetako kideak dituztelako, instituzioartekoak (Foru Aldundiak Udalak...), dela gizarte agenteen partehartzea dutelako.

Funtzionamenduari dagokionez, deialdia Lehendakariak eta idazkariak egingo dituzte (jaurlaritzaren kontrolaren seinale), eta bertan zehatzen da gai-zerrenda. Bilerak egiten dira erabakiak hartzeko. Erabakien eragin maila murrizta da, ez baitira lotesleak, aholku mailan geratzen dira. Erabakien prozedura gehiengo sinplea, gehiengo absolutua edo unanimitatea izan daitezke (gehienetan, erabakia ez baita loteslea).

### **Estatuan: gobernu arteko harremanak**

Edozein deszentralizaziok eskatzen du nolabaiteko lankidetzak. Estatuaren kasua agerikoa da beharrezana, baina konstituzioak ez ditu harremanok aipatzen. Salbuespena da erkidegoen arteko harremana. 145. artikulua erkidegoen arteko federazioak ez direla onartuko esaten da, aldiz, hitzarmenak egin litezkeela (osasun zerbitzuak dira adibide -Trebiñu-, hezkuntza, e.a.). Horrez gain ez du ezer jasotzen. Hala ere gauzatu da.

Gobernu arteko lankidetzari dagokionez (multilateralak), 2004an Erkidegoetako Presidenteentzako Konferentzia sortu zen. Oso berandu (2004an, eta sei bilera baino ez dituzte egin, Konferentzia sektorialak).

Lankidetzak bilateralari dagokionez, batzorde bilateralak eta hitzarmenak/konbenioak egin izan dituzte.

Esan ohi da estatuan nahiago izan dela bilateraltasuna lehenetsi multilateraltasunaren ordez, eta akatstzat jotzen da.

2004tik Estatutuen erreformak eman ziren (bide arruntez sortu zirenak). Behin erkidegoen osaera prozesua amaitutzat emanda (EAE eta Katalunia falta...), gobernu arteko lankidetzak bultzatzeko **Konferentzia Sektorialak** sortu ziren. Gaur egun 45 daude eta 30 inguruk daukate jarduera jarraia. Izaera politikoa dute, gobernuetako ordezkariak parte hartzen dute.

Zertarako balio dute? Erkidegoek harremanak izateko, informazioa partekatzeko, jarrerak adosteko... adibide dira espezializatutako ospitaleak, e.a. Esaten da osasungintza dela lankidetzak lortu den esparru bakarra.

Eginkizunak:

- Estatua eta Erkidegoen arteko harremanak garatu. Kontseiluak (legez sorturikoak), konferentziak (dekretuz sortutakoak).
- Informazioa partekatzea
- Jarrerak adostea
- Erabakiak kontsentsuz hartzen dira (konbenioak).

Berez funtzionamendua bestelakoa da. Goizez PPko erkidegoak eta PSOeko erkidegoak biltzen dira banan, arratsaldean Kontseilu Sektorialean zein postura defendatu erabakitzeko. Kontseiluaren funtsaren kontrakoa da hau, berez erkidegoen ahotsa jasotzeko izan beharko lukeelako, eta benetan bipartidismo logikaren menpe dagoelako.

## 7. gaia. Politika publikoen ebaluazioa (5. Pausoa)

EAEn asko garatu da ebaluazioa beste erkidegoekin eta Espainiarekin alderatuz. Izan ere, ebaluazioa oso lotuta dago administrazioaren hobekuntzarekin, modernizazioarekin... e.a.

### Kontzeptua eta helburuak

#### **Ebaluazioaren kontzeptua**

Definizioak:

Ikerketa metodo sistematikoen bitartez politika eta programa publikoen diseinua, inplementazioa eta erabilgarritasuna aztertzea (Ballat, 1993).

Balore-juizioak egin, programa eta intebertentzio bat baloratu, sistematikoki jasotako informazio enpirikoaren bidez (Alvira 1991).

Hau da:

1. ikerketa metodo sistematikoa erabili behar da.
2. Politika publikoen diseinua, inplementazioa eta erabilgarritasuna aztertu behar dira (prozesu osoa).
3. Balore-juizioak egin behar dira (epaitu egin behar da).

Politika publiko bat **baloratzeko, helburuak zeintzuk diren argi** eta garbi jakitea beharrezkoa da. Ebaluazioa zehazteko, Eragina (impact, **Dye** egilea) aztertu behar da, alegia, politika publiko baten ondorio eta emaitza guztiak:

- Target group-i dagokionez
- Non target group (beste taldeak) dagokienez
- Epe motz eta epe luzera
- Kostu zuzenak eta irabazi zuzenak zeintzuk diren
- Zeharkako kostuak edo irabaziak, sinbolikoak, zeintzuk diren (botu galera hauteskundeetan, gizarteraen konfidantza galtzea...)

Impact (eragina): output + outcome:

1. **OUTPUT**: Emaitzak, programaren ondorio zuzenak
2. **OUTCOME**: Eragina gizartean, orokorrean (ondorio sinbolikoak...)

Goian azaldu ditugun ondorio eta emaitzak bi multzo horietan banatu daitezke. Bi aldeak hartu behar dira kontuak, eta gehikuntza hori litzateke Impact delakoa.

	IRABAZIAK			KOSTUAK	
	ORAIN	ETORKIZUNA		ORAIN	ETORKIZUNA
<b>Target group</b>	Sinbolikoa Neurgarria	Sinbolikoa Neurgarria		Sinbolikoa Neurgarria	Sinbolikoa Neurgarria
<b>Nontarget group</b>	Sinbolikoa Neurgarria	Sinbolikoa Neurgarria		Sinbolikoa Neurgarria	Sinbolikoa Neurgarria
	Batuketa Orainaldiko irabaziak	Batuketa Etorkizuneko irabaziak	Minus Kenketa	Batuketa Orainaldiko kostuak	Batuketa Etorkizuneko kostuak
	Irabazien batuketa			Kostuen batuketa	
	Inpaktu netoa				

Kritika: Ebaluaketa hauetan helburuak bakarrik baloratzen direnez, ez da ariketa kritikorik egiten, alegia, ez baloratzen helburuak zuzenak izan diren edo ez, helburuak lortu diren edo ez baizik. Beste era batera esanda, helburuak zehatzak bete arren, sarritan ez dira koherenteak gobernu baten planteamendu orokorrekin.

### **Ebaluazioa sustatzen duten Helburuak**

1. Helburu ekonomikoak: gutxiago gastatu
2. Helburu politikoak: hauteskundeak irabazi nahi izatea.
3. Antolaketa helburua: prozesuak hobetu nahi izatea

Azken urteetan administrazioaren jarduera helburu ekonomikoen ingurukoa izan da.

### **Ebaluazioaren tipologiak**

- 1) Ebaluatzen den **edukiaren** arabera:
  - Politikaren diseinua
  - Programaren inplementazioa
  - Programen emaitzak
  - Programen efizientziaren ebaluazioa
- 2) Ebaluazioaren **denborazko kokapenaren** arabera:
  - A priori ebaluazioa: ex ante
  - Prozesuen ebaluazioa: in itinere
  - A posteriori ebaluazioa: ex post

\*Oro har, esan daiteke gaur eguneko joera prozesu osoak aztertzea dela.

- 3) Ebaluatzaile eta Administrazioaren arteko **harremana**:
  - Kanpoko ebaluazioa
  - Barne ebaluazioa
  - Ebaluazio mistoa edo konbinatua

- Ebaluazio parte hartzailea

Metodoak eta erabilpena

**Erabilpena:** formala izan daiteke, alegia, egin egin dela esateko soilik; edo inplikazioa dakarten, alegia, erabili egingo den eta administrazioa inplikatu egingo den.

**Metodoak:** Kuantitatiboak, kualitatiboak, konbinatuak (kuanti + kuali) eta esperimentu bidezkoak. Azken hauek gero eta ohikoagoak dira. 60-70 hamarkadetan, batez ere gizarte psikologiaren esparruan, hainbat esperimentu izan ziren. Gaur egun, erabiltzen ari dira.

Esperimentua da: kontrolatutako egoera bat sortu eta zein emaitza dituen ikusi. Gizarte zientzien arloan, pertsonak jartzen dira egoera batean berak jakin gabe bera ari garela ebaluatzen.

Aipatzen den esperimentu bat: 1968-70. 1350 familiaren artean. Hipotesia: dirulaguntza zuzenek ez dute enplegurako desaktibazioa sustatzen.

Familia horiei bi urtez dirulaguntzak eman ziztzaizkien haien portaera aztertzeko. Beste familia batzuei ez zitzaien ezer eman, eta haien portaera ere aztertu zen. Emaitza: hipotesia konfirmatu egin zen.

Hamar urte beranduago esperimentu bera egin zen. Orduan konturatu ziren dirulaguntza zuzenez gain, beste aldagai batzuek ere eragiten zutela pertsonen portaeran. Ondorioa: esperimentuak mugatuak dira, hainbat aldagai ezin direlako kontrolatu.

Esther Duflo (Randomistak) garapen ekonomikoaren eraginkortasuna azterketa. Dirulaguntzek zernolako eragina duten aztertzen dute. Aleatorioki harutatzen dituzte kasuak. *J-PAL Poverty Action Lab*.

Kritikatzen zaiena:

- Pertsonekin esperimentatzea, ez delakoan etikoa.
- Bestalde, esperimentuak oso lokalizatuak dira eta datuen extrapolazioa egitea zaila da, alegia, akaso ez du beste toki batzuetan funtzionatuko, tartean dauden aldagaiak askotarikoak izan daitezkeelako (sinesmenak, orografia, e.a.).
- Ateorikoak direla.

Berdintsaun planean ebaluazioa EAEn azaldu du. (Adibide bat dela esan du. Ez dut apunterik hartu)

*A posteriori* abaluziak egiten dira (herriz herriko emaitzen azterketa kuantitatibo eta kualitatiboak), baina *Ex ante* ebaluazioari garrantzia handia eman dio: generoaren *eragintzen ebaluazioa*: **2005 berdintasun Legeak** finkatu zuen. Horren arabera, arau bat onartu baino lehen (ex ante) ebaluazioa egin beharra finkatu zen. Gaur, jaurlaritzak garatzen dituen edozein dekretu, lege, erreglamendu edo dena delakoa egiten ari diren unean bertan generoaren ikuspegitik izango duen eragina ebaluatzen derrigortuta dute, eta dekretu zirriborroa aurkezten

denean generoaren eraginaren txostena erantsi behar zaio (baita hizkuntza eraginarena, eragin ekonomikaarena eta ingurugiroaren eraginarena).

AEBko administrazio federala: GAO Government Accountability Office: Gobernu liberaletan, gobernuaren kontrola finantzen kontrola izan da nagusiki historian zehar. AEBn 1921ean sortu ziren finantza auditoriak (GAO). GAO legegilearen tresna da gobernu kontrolatzeko. Gobernu Federalaren auditoriak eta ebaluazioak egiteko sortu zen. Esan bezala, modu horretan ulertu izan da ebaluazioa historian zehar. Kongresuari laguntzen dio. GAOk 3350 langile ditu. Bertako lehendakaria (inspektore nagusia) Presidenteak onartzen du, senatuaren onespenerekin. 15 urterako hautatzen da. 2010tik Eugene Louis Dodaro da.

Erresuma Batuan NAO national audit office: Auditoriak eta ikerketak egiten ditu. Frantzia: nahiko garatuta dago ebaluazioaren kultura. 2008tik konstituzioan jasotzen da ebaluazioa. Parlamentuari esleitzen dio eginkizun hori.

Osagaiak: Gaztuen kontrola eta parlamentuarekiko gertutasuna dira.

### Espanian ebaluazioa eta kalitatea: **Kontuen Auzitegia**

Ebaluazio sektorialak egiten ditu kontu auzitegiak. Kalitatearen garapena: zerbitzuek kartak eta Kalitate sariak.

Bestalde, 2007-2017 bitartean AEVAL *Agencia para la evaluacion de las politicas publicas y la calidad de los servicios* delakoak funtzionatu izan zuen, erakunde autonomo moduan jardunez. Deuseztu egin dute, berri bat sortzeko.

Sortu dena Instituto para la *Evaluación de Políticas Públicas (Ministerio de Política Territorial y Función Pública)*, 2019. Erabaki politiko baten ondorioz eman da aldaketa hau, Ciudadanosek eskatuta.

### **Kalitatea administrazioan**

Kontzeptua: *produktu edo zerbitzu zehatz baten **ezaugarrien multzoa**, bere antzekoen artean berdina, hobeagoa edo txarragoa den erakusten diguna.*

Ezaugarri multzo bat behar dugu **alderatu** ahal izateko.

### **Kalitatearen faseak**

Kalitatearen ideia industrializatutik dator: Kronologikoki:

- Kalitatearen kontrola inspektzioa zen (XIX amaieran). Azken produktuaren gaineko inspektzioa. Garestia zen, egindako produktuak konponezinak zirelako eta bota egin behar zirelako.
- Produktu eta prozesuen kontrola (30 hamarkadan). Emaitzak kontrolatzeaz gain, non egin den kale ere aztertzen dute.
- Kalitate osoa (50 hamarkadan). Erakunde osoaren estrategia aztertzen dute (langileen eginkizunak, erabiltzen diren materialak, kalitatezko produktuak diren...).

- Kalitatearen kudeaketa eta etengabeko hobekuntza (80h). Honezkero, kalitatearen kontrola ez da izango txarra detektatzea, etengabeko hobekuntza baino.
- Prozesu eta unitateen egitura estrategikoa (XXI). Prozesu eta unitateen m ,m,k

## **Kalitatearen garapena**

ISO International organization of standardization (1947an sortu). Ginebran du egoitza. 60 eta 70 hamarkadetan hedapen zabala. Agentzia estatualen sare bat da, eta estatu guztietako iritziak jasotzen ditu, erabakiek arrakasa izan dezaten.

Mundu gerraren ostean produktuen standarizazioa lehenetsi zen, garapenerako hobe zelakoan. Adibidez, ISO arau batek kreditu txartelaren tamaina zehazten du. Ez da derrigorra baina banku guztiek jarraitzen dute, makina guztietan erabilgarri izateko.

Zehaztasun ezberdineko arauak daude.

- 9000 familiakoak zerbitzuen kalitateaz arduratzen dira
- 14000 familiakoak ingurugiroaren kudeaketaz arduratzen dira

## EFQM European foundation for quality management

(Argazkia sartu, Imanolek bidalitakoa)

Administrazioan asko erabiltzen da. TQM Total Quality Management ideari jarraitzen dio. Erakunde osoara hedatu behar da hobekuntza, eta parte diren guztiek motibazio horrekin jardun behar dute, kalitatearen filosofia barneratuta. Pertsonak gauzak ondo egin nahia dutenaren ideia dago sakonean.

## **Interbentzio motak**

- Bezeroaren beharren identifikazioa
- Kalitatea eskatu hornitzaileei
- Sailarteko taldeak sortu
- Informazio sistema zientifikoak erabili
- Ezagutza kolektiboa erabili
- Formakuntza
- Esperientziak trukatu
- Langileen inplikazioa

Egokitzapen zaila: helburuak

- Administrazioa: Bezero edo herritarren beharrei erantzun
- Sektore pribatua: Beharrak asetu errentagarritasun ekonomikoa

## **Alternatiba post-burokratikoak**



- Kudeaketa publiko berria
- Zerbitzu publikoen norantza: funtsezkoa da zerbitzua zuzena, ona eta gardena izatea.
- Teknologia berrien garrantzia
- Herritarren parte harzte

#### Kalitatea administrazioan: **osagaiak**

1. Harremana: zerbitzuak eskuragarri izan behar ditugula.
2. Gardentasuna: informazioa publikoa izateaz gain, ulergarria izatea, eta bilatzeko erraza.
3. Bezeroen/herritarren partaidetza.
4. Bezeroen/herritarren beharrak asetu behar dira.

#### **Kalitate plangintzak**

Kalitatearen neurketa eta sustapena

- Eskari eta gogobetetze ebaluazioa
    - Aurre ebaluazio orokorak
    - Bezeroen iritziak jasotzeko sistemak
  - Zerbitzu kartak
  - Etengabeko hobekuntzarako prozesuak
  - Kalitatea antolaketa: ebaluazio prozesuak
  - Klitaterako konpromezuak
  - Iradokizun eta kexen kudeaketa
  - Esperientzia berritzaileak: besteen esperientziak ezagutu
  - Sariak: bikaintasuna saritu
- 
- Eskari eta gogobetetze ebaluazioa
    - Aurre ebaluazio orokorrak. Gizartearen nahi eta beharren analisiak.
    - Erabiltzaileen iritziak jasotzeko sistemak
  - Iradokizun eta kexen kudeaketa
    - Jasotzeko sistemak
    - Kudeatzeko sistemak, epeak
  - Zerbitzuen kartak
    - Atal edo entitate baten zereginak eta helburuak
    - Erabiltzaileen eskubideak
    - Araudia
    - Ordutegiak, epeak
    - Kontaktuak
    - Kalitate konpromezuak
  - Ziurtagiri eta sariak
    - Bikaintasuna saritu
  - Esperientzia berritzaileak
  - Produktibitate osagarriak

- Borondatez egiteb diren programak