

Modelo relacional de políticas públicas

José Emilio Graglia¹

¿Qué son las políticas públicas?

De acuerdo con el marco teórico del modelo relacional², se afirma que las políticas públicas son planes³ y actividades que tienen al Estado⁴ como responsable principal y a la sociedad como partícipe necesaria y primera destinataria. Esta definición que se propone implica que el Estado decide y acciona a través de su gobierno y administración, pero no a solas sino junto con actores privados y ciudadanos y, además, que lo hace en la búsqueda del bien común, la satisfacción social y la aprobación ciudadana.

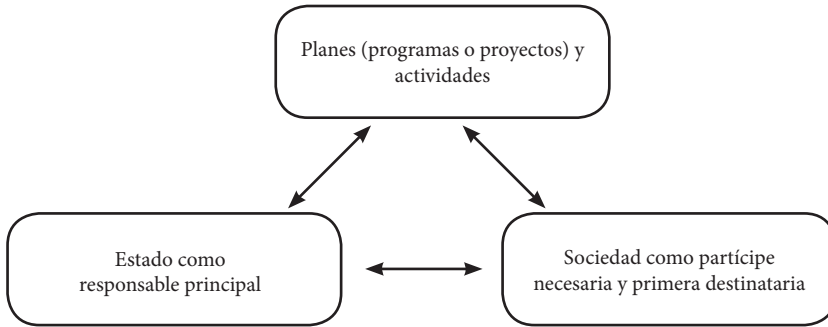
1 Doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (2001), Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid (2012) y Doctor en Política y Gobierno por la Universidad Católica de Córdoba (2014). Docente de pregrado y postgrado de diferentes universidades en Argentina.

2 El “modelo relacional” es una propuesta teórica y metodológica para el análisis, el diseño, la gestión y la evaluación de políticas públicas. Dicho modelo ha sido elaborado por un equipo de docentes e investigadores provenientes de diferentes universidades argentinas, dirigido por el profesor José Emilio Graglia, expuesto y aplicado en diversos países de América Latina, con la cooperación de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y la Asociación Civil Estudios Populares (ACEP), mediante actividades de capacitación y asesoramiento.

3 Al decir “planes” incluimos también a los “programas y proyectos” que forman parte de ellos.

4 Al decir “Estado” incluimos al “Estado nacional” y también a los “Estados subnacionales”.

Figura 1. Noción de políticas públicas



Inicialmente, las políticas públicas son planes. Ahora, no todos los planes son políticas públicas sino solamente aquellos que se implementan *a posteriori*. Los planes no son mejores o peores por su formulación sino por su implementación. Así mismo, las políticas públicas son actividades pero no todas las actividades son políticas públicas sino solamente aquellas que se formulan *a priori*. Las actividades no son mejores o peores por su implementación sino por su formulación. Se trata, pues, de planes accionados o de acciones planificadas (Aguilar Villanueva, 2010).

Los Estados nacionales pueden ser unitarios o federales, con ventajas y desventajas de acuerdo con las características de cada país, y de eso dependen las competencias y los recursos de los Estados subnacionales. Sin embargo, tanto en uno como en otro las decisiones son tomadas por los Gobiernos mientras que las actividades son implementadas por las administraciones públicas. Este es el sector estatal, también llamado “sector público”.

La sociedad –como primera destinataria y partícipe necesaria de y en las políticas públicas– es un concepto amplio que refiere a una población que vive y convive en un territorio, independientemente de la cantidad de esa población o la superficie de ese territorio, con necesidades insatisfechas. Esa misma sociedad se organiza y funciona por medio de diferentes y diversos actores provenientes de sectores privados, tanto “empresariales”, con fines de lucro; como “civiles”, sin fines de lucro, y ciudadanos (Doistua, 2000).

De esa manera, las políticas son públicas por dos razones igualmente importantes a saber (Graglia, 2004). La primera, más descriptiva, porque el “sujeto” es un Estado como responsable principal. La segunda, más prescriptiva, porque el “objeto” debe ser una sociedad como partícipe necesaria y primera destinataria. Es decir, el Gobierno y la administración del Estado no deben decidir ni accionar a solas sino junto con actores provenientes de los sectores privados y ciudadanos y, además, deben hacerlo

en la búsqueda del bien común, la satisfacción de las necesidades insatisfechas y la aprobación de los resultados conseguidos.

La noción descriptiva define las políticas públicas “desde lo que son”. En cambio, la prescriptiva lo hace “hacia lo que deberían ser”. En este sentido, puede haber planes y actividades que no son políticas públicas porque no tienen al Estado como responsable principal. Por ejemplo, aquellos a cargo de organizaciones no gubernamentales. También puede haber planes y actividades que no son políticas públicas porque el Estado decide y acciona a solas o sin buscar el bien común, la satisfacción social y la aprobación ciudadana. Por ejemplo, las estatizaciones o privatizaciones que privilegian intereses partidarios o sectoriales.

A partir de esas nociones puede desarrollarse un modelo que trate de responder al cómo; es decir, a las cuestiones metodológicas: cómo analizar y diseñar, por una parte, y cómo gestionar y evaluar políticas públicas, por la otra. Un marco teórico sin un modelo metodológico que lo realice es estéril e inútil, así como una metodología sin una teoría que la sustente es hueca y vacía. Claramente, el cómo se subordina al por qué y al para qué; es decir, lo metodológico o práctico depende de lo teórico o ideológico. El porqué, o la razón de ser de las políticas públicas, es el bien común. El para qué, o los fines de las políticas públicas, son la satisfacción social y la aprobación ciudadana.

Planificar antes y accionar después (o viceversa)

Sin planes no hay políticas públicas. Se entiende a los planes en un sentido amplio, abarcando varios programas y proyectos. En un sentido restringido, los objetivos de los planes son más amplios respecto a los programas y los de estos lo son en cuanto los proyectos. A su vez, los planes son a largo plazo (más de 10 años); mientras que los programas y los proyectos son a mediano (entre cinco y 10 años) y a corto plazo (menos de cinco años), respectivamente. De manera técnica, un plan engloba varios programas y un programa incluye dos o más proyectos.

Los planes son una condición necesaria pero insuficiente. Sin ellos no hay políticas públicas pero sin actividades tampoco las hay. Los planes se formulan a los fines de implementarse y, de esa manera, resolver problemas prioritarios y satisfacer necesidades graves o urgentes. Si no se accionan; es decir, si no se convierten en actividades, los problemas y las necesidades siguen intactos. La planificación es necesaria pero solamente su puesta en marcha es suficiente para que las políticas públicas cumplan sus fines, objetivos y metas en términos de satisfacción social y aprobación ciudadana.

Se define a las actividades en sentido amplio, o sea, como sinónimo de acciones o tareas. En la práctica, dichas actividades se reducen a dos tipos: por una parte, la realización de obras y, por la otra, la prestación de servicios (Delgadino & Alippi, 2006). Básicamente, los planes se ponen en marcha a través de obras o por medio de servicios. Muchas veces, las obras son la condición de los servicios. Por ejemplo, para prestar los servicios de educación o de salud hay que construir escuelas u hospitales, así como ampliar, mantener o refaccionar los existentes.

Los planes sin actividades no son políticas públicas; son simples planes que hasta pueden estar bien formulados y demostrar la preocupación de un gobierno en la satisfacción de una necesidad. Las actividades sin planes tampoco son políticas públicas, pues son simples actividades que hasta pueden estar bien implementadas y mostrar la ocupación de una administración pública en la resolución de un problema. Reiteradamente, se formulan planes que nunca se implementarán como actividades o se implementan actividades que jamás se formularon como planes. Desde un punto de vista crítico no son políticas públicas.

Para que existan políticas públicas es necesario tener planes y actividades que la configuren. Se trata, pues, de una conjunción y no de una disyunción. Este es un punto de inflexión en el proceso de las políticas públicas que no debe descuidarse ni menospreciarse. La experiencia muestra que en los Estados latinoamericanos abundan planes que son papeles escritos y nada más que eso, sin concreciones ni realizaciones, y sobreabundan actividades que son usos y costumbres y nada más que eso, sin objetivos ni metas. Es lamentable pero real.

¿Qué hacer, entonces? Cuando hay planes sin actividades, la recomendación es revisarlos y ponerlos en marcha. Cuando hay actividades sin planes, lo recomendable es formular los planes inexistentes a partir de las actividades existentes. Los manuales de planificación enseñan que se planifica el futuro. Sin embargo, la salida a las actividades son planes: es planificar el presente, no lo que se hará sino lo se está haciendo. Esto significa agrupar las actividades que se están implementando en proyectos, programas y planes, con objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo. Es una modalidad de planificación inductiva y no deductiva.

Ahora bien, el planeamiento del que se habla, puede ser estratégico (Ossorio, 2003) o no. La planificación estratégica implica consensos intersectoriales a largo plazo (10 años o más) sobre temáticas muy amplias. Sin dudas, puede y debe ser un punto de partida al momento de formular y luego implementar una política pública. Si hubiera un plan estratégico, la recomendación es tomarlo como base pero si no lo hubiera, lo recomendable es iniciar los procesos de formulación y luego de implementación y, paralelamente, iniciar la elaboración del plan estratégico.

Un Estado como responsable principal

Gobierno y administración pública

Como se dijo, el Estado es el responsable principal tanto del diseño y la gestión como del análisis de las políticas existentes y la evaluación de los resultados conseguidos. Eso no significa que el Estado sea el único responsable, exclusiva y excluyentemente, sino que es el más importante y que su rol es insustituible. Sin Estado no puede haber políticas públicas pero tampoco puede haberlas con un Estado que decida y accione a solas. El enfoque de gobernanza del profesor Luis F. Aguilar Villanueva (2010) –al que se adhiere plenamente– lo define con claridad.

Luego, el Estado decide a través de un Gobierno y acciona mediante una administración pública, tanto aquel como esta son elementos constitutivos del Estado. Esa es la semejanza entre ellos. Sin embargo, no son lo mismo. El Gobierno no es la administración pública y viceversa. Confundirlos es dañino para ambos, pero ¿cuáles son sus diferencias? La responsabilidad del primero es la decisión política de los planes. La segunda, en cambio, es responsable de la acción operativa de las actividades. Esas son sus respectivas naturalezas, por eso es elegido el Gobierno y para eso está organizada la administración pública.

Un Gobierno que no toma decisiones no gobierna porque la decisión es la esencia del Gobierno entendido como acto y no solamente como institución. La indecisión es una falla de las políticas públicas y también la improvisación; o sea, la decisión de planes que no han sido diagnosticados. Así mismo, una administración pública que no implementa acciones no administra porque la acción es la esencia de la administración entendida como acto y no solo como burocracia. Por su parte, la inacción es una falla de las políticas públicas y también la inercia, o sea, la implementación de actividades que no han sido formuladas.

Ahora bien, el Gobierno no puede ignorar a la administración pública; debe consultarla y decidir después. Cuando los gobernantes ignoran a los administradores públicos, gobiernan mal. A su vez, la administración pública no puede ignorar al Gobierno; debe consultarlo y accionar luego. Cuando los administradores públicos ignoran a los gobernantes, administran mal. Por lo tanto, gobierno y administración pública son anverso y reverso de la realidad estatal. Las relaciones entre gobernantes y administradores públicos son una de las claves en el proceso de políticas públicas.

Claramente no hay Estado sin Gobierno y sin administración. Sin embargo, en relación con sus responsabilidades, debe establecerse un orden de prelación. El primero debe hacerse responsable de la administración del Estado pero la segunda no puede responsabilizarse de su gobierno. Si la administración pública es ineficiente

o ineficaz, el Gobierno debe hacer reformas administrativas, reorganizar las plantas de personal, las estructuras y los procedimientos; pero si el Gobierno no es representativo, rendidor de cuentas y receptivo (Martínez, 2004), la administración pública no puede hacer reformas políticas que hacen falta.

Finalmente, que el Estado sea el responsable principal no significa que deba prestar servicios o realizar obras por sí mismo. No se trata de reeditar el viejo antagonismo entre estatistas y privatistas a ultranza. Los planes y las actividades estatales pueden ser formulados o implementados directamente o a través de terceros. Este no es un debate ideológico sino una opción metodológica. En cualquier caso, se requiere “la profesionalidad del servicio civil” en términos de Villoria Mendieta (2000).

El diagnóstico o el planeamiento de una política pública pueden encargarse a una asociación civil o a una universidad, la realización de una obra o la prestación de un servicio pueden contratarse a una empresa privada, por ejemplo, pero lo que no se debe delegar es la responsabilidad, tanto del Gobierno como de la administración pública, en relación con los resultados de los planes formulados y las actividades implementadas. La responsabilidad de cara a la sociedad es indelegable. Esa debe ser la característica fundamental de un Estado como responsable principal de las políticas públicas.

Integración y descentralización

Se ha adjudicado al Estado la responsabilidad principal de analizar, diseñar, gestionar y evaluar planes y actividades que tengan a la sociedad como primera destinataria y, a su vez, como partícipe necesaria. Pues bien, ese Estado ha sido y sigue siendo fuertemente impactado por la globalización (Blomeier, 2003). La respuesta a la globalización de la economía y, sobre todo, de las finanzas internacionales, es un doble proceso de adaptación del Estado a la realidad global: por una parte, la integración y, por la otra, la descentralización. Ambos son procesos diferentes pero complementarios.

A partir de la globalización, los Estados resultan demasiado “pequeños” para ciertos asuntos y, paradójicamente, “demasiado grandes” para otros. La lucha contra el narcotráfico y la preservación del ambiente, por ejemplo, son temas tan complejos y complicados que no pueden ser atendidos por los Estados nacionales individualmente, pues se impone la integración. El desarrollo local, en cambio, es una cuestión tan específica y particular que no puede ser considerada por el Estado nacional centralizadamente; se impone la descentralización. Ambos procesos suponen diálogo político.

Así mismo, la integración (Ensinck, 2008) es un proceso a través del cual los Estados nacionales se asocian en uniones interestatales o supraestatales. Un ejemplo es la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Según su Tratado Constitutivo (Brasilia, 23 de mayo de 2008), la Unión de Naciones Suramericanas “tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos”.

Pero la integración no se limita a las asociaciones entre distintos Estados nacionales. También los Estados subnacionales se asocian en organizaciones intergubernamentales. Dichas organizaciones se constituyen y funcionan dentro de un mismo Estado nacional o entre Estados subnacionales de distintos Estados nacionales. Aunque las temáticas son diferentes y diversas, en general, estas organizaciones buscan coordinar competencias y recursos para resolver problemas y satisfacer necesidades que comparten.

A su vez, la descentralización (Gill, 2010) es un proceso de transferencias de competencias y recursos de los niveles gubernamentales superiores a los inferiores. Este proceso puede darse tanto en Estados federales como unitarios. Incluso, hay experiencias de éxitos y fracasos en unos y otros. En cualquier caso, la clave para que la descentralización sea una solución y no un problema es la transferencia de las funciones junto con los fondos.

En América Latina, la descentralización de competencias sin recursos ha caracterizado las estrategias de minimización del Estado, propias de los enfoques neoliberales y de sus políticas de ajuste económico y financiero. Desde esa perspectiva, la descentralización ha sido un mecanismo de restricción de las cuentas públicas del Estado nacional y no un proceso de empoderamiento de los niveles gubernamentales inferiores. Esa descentralización ha desfinanciado a los Estados subnacionales, aumentando o empeorando los problemas o las necesidades que, supuestamente, trataba de resolver o satisfacer.

A partir de este doble proceso, en América Latina han aparecido nuevos actores políticos que se suman a los gobiernos y a las administraciones públicas: las “asociaciones intergubernamentales”. Hoy por hoy, es indispensable tenerlas en cuenta en el diseño y la gestión de políticas públicas. Cualquier política nacional debe considerar a los Gobiernos subnacionales, a otros Gobiernos nacionales y a las asociaciones entre ellos. A su vez, cualquier política subnacional debe considerar al Gobierno nacional, a otros Gobiernos subnacionales y a las asociaciones entre ellos. De eso se trata el modelo relacional.

La sociedad como primera destinataria y partícipe necesaria

Protagonismo de los sectores privados y ciudadanos

Las políticas son públicas por dos motivos: el primero, porque el Estado es visto como el responsable principal de analizarlas, diseñarlas, gestionarlas y evaluarlas; y el segundo, porque la sociedad es considerada como la primera destinataria y la partícipe necesaria de dichos procesos. La respuesta del Estado a la globalización de la economía y las finanzas internacionales es un doble proceso de integración y descentralización. Pues bien, la respuesta de la sociedad a la realidad global ha sido y sigue siendo el creciente protagonismo de los actores sociales.

A su interior, los Estados se integran con otros Estados y, a la vez, descentralizan competencias y recursos de los niveles gubernamentales superiores a los inferiores; mientras tanto, al exterior de la organización estatal se observa el crecimiento del rol protagónico de los actores provenientes de los sectores privados y de los ciudadanos sin pertenecía sectorial. El creciente protagonismo de dichos actores ha provocado la pérdida del liderazgo exclusivo y excluyente del sector estatal.

A inicios de este siglo, Roberto San Salvador del Valle Doistua (2000) advertía sobre esta una tendencia que, lejos de debilitarse, se ha fortalecido. En la actualidad, las políticas públicas requieren la participación de los actores empresariales, civiles y ciudadanos, junto con los gobernantes y administradores públicos. No se trata solamente de un enfoque teórico, sino también de una requisitoria práctica. No se puede gobernar ni administrar sin los actores sociales como partícipes de los procesos que las políticas públicas entrañan. Mucho menos contra los actores sociales, por supuesto.

Atento a su importancia, se debe preguntar ¿quiénes son esos actores? Los actores sociales son los referentes que provienen de los sectores privados, y también los ciudadanos sin pertenencia sectorial. Estos se pueden clasificar en dos grandes categorías: por un lado, los directivos de empresas privadas, tanto las grandes como las pequeñas y medianas, y los dirigentes de organizaciones civiles, desde las asociaciones o fundaciones hasta los sindicatos y partidos, pasando por las universidades; y, por el otro, las personas individualmente consideradas; es decir, sin pertenencia al sector estatal ni a los sectores empresariales o civiles.

Si se analiza, diseña, gestiona o evalúa una política, nacional o subnacional, para el desarrollo del capital físico, la actividad económica, el capital humano o el capital social, por ejemplo, no basta con la participación de los actores políticos; es decir, con los gobernantes y administradores del sector estatal. Es imprescindible, además, la participación de los directivos y dirigentes de las organizaciones no gubernamentales, tanto empresariales como civiles. También es indispensable la participación de los ciudadanos y, más genéricamente, de los habitantes del territorio correspondiente.

Desde lo teórico la conclusión es clara: los actores sociales deben ser partícipes, antes de la decisión de los planes, durante la implementación de las actividades y en la evaluación de sus resultados. Luego, desde lo práctico, los mecanismos a esos fines son diversos. Al respecto, básicamente, se pueden distinguir dos tipos de mecanismos: por un lado, los mecanismos formales: consejos económicos y sociales, audiencias públicas, mecanismos de democracia directa, etc. Y, por el otro, los mecanismos informales: desde las entrevistas a informantes clave hasta los grupos focales, incluyendo, por supuesto, las encuestas de opinión pública.

Se impone, pues, un modelo relacional de políticas públicas con gobernantes y administradores públicos que se relacionen entre ellos y, al mismo tiempo, que se vinculen con directivos empresariales, dirigentes civiles y con los ciudadanos. Sin esta vinculación, la sociedad puede ser destinataria de las políticas públicas pero no partícipe en sus procesos. La realidad latinoamericana de este siglo impone que se gobierne y administre “por” el pueblo y “para” el pueblo pero también “con” el pueblo. Esa una de las grandes diferencias entre democracia popular y populismo democrático.

Necesidades y demandas

Las políticas públicas deben orientarse a la satisfacción de las necesidades sociales. De acuerdo con el marco teórico del modelo relacional, se afirma que las necesidades son “carencias” de los sectores privados o ciudadanos integrantes de la sociedad; es decir, lo que los actores de estos sectores precisan o requieren para alcanzar una calidad de vida deseada como bien común. A su vez, pueden definir como “necesidades insatisfechas” o como “necesidades a satisfacer” y se puede hablar, por ejemplo, de la inseguridad o de la seguridad. Si bien la mayoría de los indicadores existentes miden la insatisfacción, es recomendable la definición por la vía positiva.

La definición de las necesidades depende de diferentes factores. Entre ellos destacamos dos: el primero es el marco ideológico de los analistas, diseñadores, gestores y evaluadores de políticas públicas y el segundo es el entorno cultural, político y económico de cada sociedad. No se puede negar la influencia de las ideologías porque estas están siempre presentes en los procesos, tanto de análisis y diseño como de gestión y evaluación. Así mismo, una necesidad puede estar insatisfecha en una sociedad y satisfecha en otra; puede estar satisfecha hoy pero estuvo insatisfecha antes o lo estará después.

Entre tanto, el modelo relacional recomienda que las necesidades sociales sean tratadas en particular y no en general. A ese fin, los analistas y diseñadores deben identificar cada necesidad por la materia de la que se ocupa y luego por el sector y el territorio a los que se destina. Lo anterior por dos razones: en primer lugar porque el análisis y el diseño son más

rápidos y menos costosos; y en segundo lugar porque la gestión y la evaluación pueden enfocarse a las materias estratégicas y a los sectores o territorios menos desarrollados.

Sin dudas, a partir de una convicción política y sobre todo ideológica previa a los procesos de análisis, diseño, gestión y evaluación, los gobernantes, en consulta con los administradores públicos, los actores privados y ciudadanos, deben definir cuáles son esas materias estratégicas, esos sectores y territorios a atender preferentemente mediante sus políticas públicas. Esas definiciones deberían estar en la plataforma electoral del partido político que los propuso a la ciudadanía como candidatos. También podrían estar en la visión de un plan estratégico, si lo hubiera.

En ese orden de ideas, las necesidades sociales pueden estar “demandadas” o “no demandadas”. Las primeras son carencias cuya satisfacción es peticionada por actores provenientes de los sectores privados o ciudadanos. Las segundas, en cambio, son carencias cuya satisfacción no es requerida por estos. Por ejemplo, muchas veces se demanda vivienda, empleo, educación, salud y seguridad, entre otras necesidades, pero rara vez se demanda ambiente, convivencia o fortalecimiento de la sociedad civil. Una de las razones por las cuales hay necesidades que no se demandan es la falta de conciencia de quienes sufren la carencia.

Junto con las necesidades, demandadas o no, hay demandas que no responden a necesidades. No pocas veces los actores de los sectores privados y ciudadanos demandan lo que no necesitan, tal vez, a partir de las promesas demagógicas de las campañas electorales. Atender dichas demandas puede causar crisis fiscales pero no hacerlo puede provocar crisis políticas y, en ambos casos, situaciones de ingobernabilidad (Aguilar Villanueva, 2010). Finalmente, hay planes o actividades que no responden a necesidades ni a demandas, obras o servicios públicos de dudosa utilidad social son testimonios de esta situación.

En síntesis, un buen Gobierno (García Pizarro, 2007) debería ocuparse primero y principalmente de las necesidades que son demandadas y, mientras tanto, preocuparse de las necesidades que no son demandadas, elaborando los planes a los fines de satisfacerlas. A su vez, debería desactivar las demandas que no respondan a necesidades, con la firmeza necesaria para no causar crisis fiscales pero con el diálogo suficiente para no provocar crisis políticas. Obviamente, no debería formular planes ni implementar actividades si no hay necesidades demandadas o no demandadas.

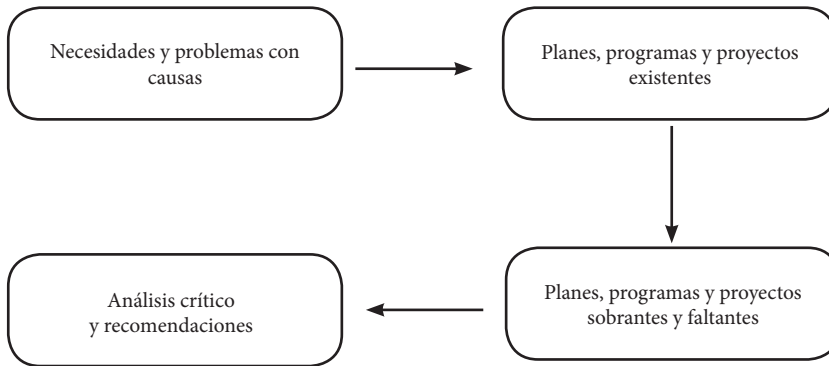
Análisis para la alimentación del proceso

Según el modelo relacional que se propicia (Graglia, 2012), el análisis de las políticas existentes alimenta el proceso de diseño y gestión de políticas públicas, mientras que

la evaluación de los resultados conseguidos lo retroalimenta, en términos de David Easton (1965). Así, antes de diseñar (o rediseñar) una nueva política pública, se deben describir, interpretar y criticar las políticas existentes. Ese análisis se denomina “estudios de determinación” y su propósito es establecer la coherencia o incoherencia entre lo que se debería hacer y lo que se hace real y efectivamente.

En detalle, se propone que los analistas sigan los cuatro pasos siguientes: 1) identificar las necesidades insatisfechas, los problemas irresueltos y sus causas pendientes, en consulta con los responsables de la decisión, 2) inventariar los planes, programas o proyectos existentes a esos fines, en consulta con los administradores responsables de la implementación, 3) compararlos y detectar los planes, programas o proyectos sobrantes y faltantes, en consulta con expertos temáticos y 4) analizar críticamente y formular recomendaciones, mediante trabajos en equipos multidisciplinarios.

Figura 2. Análisis de políticas públicas



El análisis supone descripción, interpretación y crítica de los planes y las actividades existentes o preexistentes. Puede tener como objeto de estudio una política pública del presente o del pasado. Por ejemplo, se puede analizar una política para el desarrollo del capital físico (vivienda, obras o servicios públicos) que gestiona un gobierno en ejercicio de sus funciones o bien una política para el desarrollo del capital humano (educación, salud o ambiente) gestionada por un Gobierno que ha concluido uno o más mandatos.

En ambos casos, lo recomendable es analizar primero lo existente y, sobre esa base, diseñar (o rediseñar) lo nuevo. Por ejemplo, antes de diseñar o rediseñar un nuevo plan para el desarrollo de la actividad económica, se recomienda analizar los programas y proyectos existentes para aumentar el empleo o el crecimiento, tanto

de la demanda como de la oferta de la economía. Así mismo, antes de diseñar o rediseñar un nuevo plan para el desarrollo del capital social, se recomienda analizar los programas o proyectos existentes para mejorar la seguridad, la convivencia y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Si hay necesidades insatisfechas, problemas irresueltos o causas pendientes pero no hay planes, programas y proyectos que tengan como objetivos, respectivamente, satisfacerlas, resolverlos y removerlas: la recomendación es formularlos. En cambio, si hay planes, programas y proyectos que no tengan como objetivos, respectivamente, satisfacer necesidades, resolver problemas y remover causas, lo recomendable es eliminarlos o reformularlos. Finalmente, si los planes, programas y proyectos se ajustan a las necesidades, problemas y causas, se deben controlar la gestión y evaluar los resultados.

Vale destacar que el análisis de políticas existentes también puede contribuir a los fines de una investigación académica o científica en el ámbito de las ciencias políticas o sociales. Muchos trabajos finales de grado, tesinas y tesis de postgrado se plantean estos análisis comparativos sin la pretensión de servir como insumos para el proceso de políticas públicas. Sin embargo, para el modelo relacional los estudios de determinación deben ser considerados, fundamentalmente, como una alimentación para el diseño o rediseño de nuevas políticas.

Esta perspectiva es una clave metodológica que se acerca al “método de las comparaciones sucesivas” de Charles Lindblom (1959), pero también es un enclave teórico del modelo relacional que se propicia. Como decía el entonces Cardenal de la Arquidiócesis de Buenos Aires, el actual Papa Francisco, “debemos animarnos a lo nuevo” porque es indispensable “proyectar utopías” pero “sin tirar por la borda todo lo que constituye la realidad actual” porque también es imprescindible “hacerse cargo de lo que hay” (Begoglio, 2005, p.78). La realidad actual es la base de los cambios y las mejoras a corto, mediano y largo plazo, sin dudas.

Diseño de políticas públicas

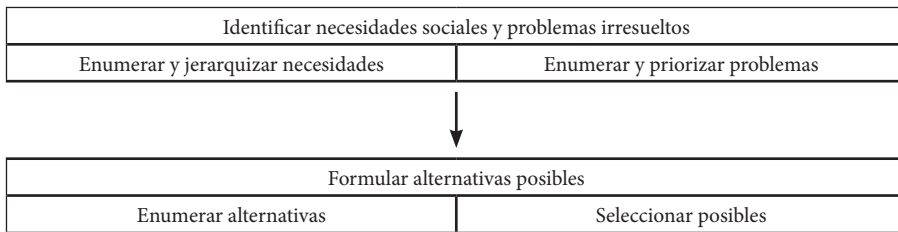
Diagnóstico sin cegueras

El diseño anticipa y configura la gestión de políticas públicas, constando de dos fases principales: el diagnóstico y la decisión. Según el modelo relacional (Graglia, 2012), para no diagnosticar a ciegas hay que hacerlo después de analizar las políticas existentes y determinar si hay planes, programas o proyectos faltantes o sobrantes. En el diagnóstico se identifican las necesidades a satisfacer y los problemas que impiden

u obstaculizan satisfacerlas. Sobre esa base se formulan las alternativas posibles. Cabe señalar que el diagnóstico busca un diseño lo más participativo posible.

En detalle, se plantean las siguientes fases a seguir por el equipo de diagnóstico en consulta con los actores políticos y sociales: 1) enumerar y jerarquizar las necesidades sociales según criterios de urgencia y gravedad, 2) enumerar y priorizar los problemas irresueltos según criterios de frecuencia e incidencia, 3) enumerar las alternativas a los fines de remover las causas de los problemas, diferenciando fortalezas u oportunidades y 4) seleccionar las posibles, según criterios de capacidad real de intervención (financiera y humana), efectividad (eficiencia y eficacia) y factibilidad política (social y legal).

Figura 3. Diagnóstico de políticas públicas



Los protagonistas de esta fase son los equipos técnicos de diagnóstico y los actores consultados. Los “diagnosticadores” no son expertos en la temática de cada política sino en el proceso de identificación de necesidades sociales y problemas irresueltos y de formulación de alternativas posibles. El diagnóstico de políticas públicas supone una investigación acción participativa (IAP), a partir de varias fuentes y diversos mecanismos de consulta. Precisamente, en la realización de esas consultas y en la síntesis de las respuestas deben ser especialistas los diagnosticadores.

Entre las fuentes de consulta se distinguen los “actores políticos”; es decir, los gobernantes y administradores responsables de tomar las decisiones e implementar las actividades, pero también los dirigentes de las asociaciones intergubernamentales. A la par, los “actores sociales”, o sea, los directivos de empresas privadas (incluyendo los medios de comunicación) y los dirigentes de organizaciones de la sociedad civil (asociaciones o fundaciones, gremios y sindicatos, universidades, partidos políticos, etc.). También son actores sociales las personas individualmente consideradas; esto es, sin pertenencia sectorial.

Junto con los actores políticos y sociales se destacan los “expertos temáticos”. Por ejemplo, las consultas a especialistas en capital físico, actividad económica, capital humano o capital social, de acuerdo con la política pública que se diagnostique,

pueden ser muy importantes en el diagnóstico de políticas para el desarrollo, tanto en la jerarquización de necesidades sociales y la priorización de los problemas irresueltos como en la selección de las alternativas posibles. También suelen ser importantes la comparación con otras experiencias semejantes.

Entre los mecanismos de consulta se distingue la “observación participante”. Los diagnosticadores se relacionan con los actores en vivo y en directo; por lo tanto, no es racional despreciar sus puntos de vista. Las “entrevistas a informantes clave” y los “grupos focales” se destacan como las mejores técnicas para entender las opiniones de gobernantes, administradores públicos, directivos empresariales y dirigentes civiles. También sirven para consultar a los expertos temáticos. Entre tanto, la encuesta de opinión pública es la técnica preferible para conocer las percepciones de la ciudadanía.

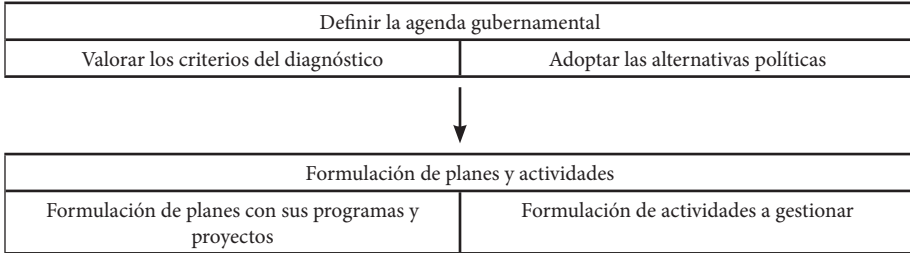
Según la política pública, los diagnosticadores deben hacer las respectivas opciones metodológicas, ordenando y facilitando el proceso de diagnóstico. Para empezar, deben establecer cuáles son las fuentes a consultar y cuáles son los mecanismos a utilizar, luego deben hacer las consultas en tiempo y forma y, para finalizar, deben elaborar y presentar los informes (de avance y finales) a los actores intervinientes, debidamente fundamentados. De la profesionalidad en el ejercicio de estas tareas dependen las conclusiones del diagnóstico.

Decisión sin improvisaciones

Junto con el diagnóstico, la otra fase del diseño es la decisión. Según el modelo relacional (Graglia, 2012), para no decidir improvisadamente hay que hacerlo después de diagnosticar las necesidades a satisfacer, los problemas que impiden u obstaculizan satisfacerlas y las alternativas posibles. En la decisión se define la agenda gubernamental y, sobre esa base, se formulan los planes, con sus programas y proyectos, y las actividades a gestionar (ejecutar, comunicar y controlar). La decisión busca un diseño lo más representativo posible.

En detalle, el modelo relacional plantea las siguientes fases a seguir por los gobernantes con el apoyo de los equipos de diagnóstico y planeamiento: 1) valorar los criterios del diagnóstico desde un punto de vista que busque el bien común, 2) adoptar las alternativas políticas; es decir, el conjunto de cursos de decisión y acción para remover las principales causas de los problemas prioritarios, 3) planear los objetivos de los planes, con sus programas y proyectos, los indicadores (de gestión y de resultados), verificadores y supuestos y 4) listar, ordenar, programar y presupuestar las actividades a gestionar.

Figura 4. Decisión de políticas públicas



Los protagonistas de esta fase son los gobernantes junto con los equipos técnicos de diagnóstico y planeamiento. En principio, los gobernantes son los responsables de definir la agenda del Gobierno con el apoyo de los diagnosticadores. Luego, deben encargar la formulación de los planes y las actividades a los planificadores y, finalmente, autorizar su puesta en marcha. En sentido restringido, los gobernantes son las autoridades de los poderes ejecutivos elegidas por el voto junto con los funcionarios políticos que han sido designados por ellas. En sentido amplio, también se incluyen a los legisladores del o los partidos del Gobierno.

El planeamiento de los objetivos y las actividades corresponde al equipo de planeamiento. De hecho, los planificadores pueden o no ser los mismos que diagnosticaron las necesidades, los problemas y las alternativas. A veces, los equipos de diagnóstico y de planeamiento coinciden y otras veces son diferentes, dependiendo de los casos. A su vez, uno o ambos equipos pueden pertenecer a la planta permanente de la administración del Estado o provenir de los sectores privados (consultoras, asociaciones o universidades, entre otras posibilidades).

La definición de la agenda de gobierno es de naturaleza “política” pero presupone una perspectiva técnica de los gobernantes. A su vez, la formulación de los planes y las actividades son de naturaleza “técnica” pero suponen una perspectiva política de los planificadores (Arnoletto, 2004). Esta perspectiva técnica o conocimiento de “lo técnico” diferencia a un gobernante de un “puntero”, aquella perspectiva política o entendimiento de “lo político” diferencia a un técnico de un “tecnócrata”. Sin dudas, las relaciones entre gobernantes y equipos técnicos es un punto de inflexión en el proceso de políticas públicas.

Claramente, al Gobierno corresponde la “decisión política” de los planes. Si no lo hacen, no gobiernan o “desgobiernan”. Junto con la improvisación –o decisión sin diagnóstico previo–, la “indecisión” es una de las fallas de esta fase. Luego, si lo hacen correctamente “gobiernan bien” (García Pizarro, 2007). Para hacerlo, los gobernantes no deben ignorar a los administradores públicos sino consultarlos.

Cuando los gobernantes desconocen a los administradores públicos, gobiernan mal. El gobierno debe ser “relacional” respecto a la administración pública (Graglia, 2012).

A diferencia del diagnóstico, la decisión no es un proceso participativo pero, al decidir, los gobernantes no pueden desatender las conclusiones de un diagnóstico participativo “gratuitamente”. Si se han consultado a otros actores políticos y sociales (privados y ciudadanos), los gobernantes no están formalmente obligados a decidir según las necesidades y los problemas identificados ni las alternativas formuladas en el diagnóstico participativo; hasta pueden decidir en contra pero no sin costos o, por lo menos, sin la posibilidad real y efectiva de pagarlos.

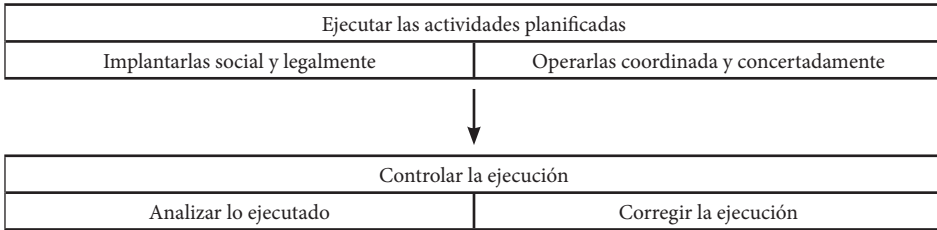
Gestión de políticas públicas

Dirección sin inercias

La gestión realiza y perfecciona el diseño de políticas públicas, constando de dos fases principales: la dirección de las actividades planificadas y la difusión de las actividades planificadas o ejecutadas. Según el modelo relacional (Graglia, 2012), para no dirigir inercialmente hay que hacerlo después de decidir los planes, programas y proyectos. En la dirección, el Gobierno y la administración pública ejecutan lo planificado y, sobre esa base, se controla la ejecución. Además, la dirección busca una gestión gubernamental y administrativa lo más productiva posible.

En detalle, el modelo relacional plantea las siguientes fases a seguir por los gobernantes y administradores públicos con el apoyo de analistas: 1) implantar social y legalmente los planes, programas y proyectos decididos; es decir, legitimarlos y legalizarlos mediante negociaciones con actores sociales y políticos, 2) operarlos en coordinación con otros gobiernos y administraciones públicas y en concertación con actores de los sectores privados y ciudadanos, 3) analizar lo ejecutado, buscando fallas de inacción o inercia, y 4) corregir la ejecución, si se hubieran detectado tales fallas.

Figura 5. Dirección de políticas públicas



Los protagonistas de esta fase son los administradores públicos. A ellos les corresponde operar las actividades planificadas, coordinada y concertadamente con los actores políticos y sociales, así como analizar lo ejecutado en comparación con lo planificado. No obstante, los gobernantes también son protagonistas porque, antes de operar las actividades planificadas, estas deben ser legitimadas y legalizadas y esto supone negociaciones con actores sociales y políticos que deben estar a cargo de los gobernantes. Así mismo, después de analizar lo ejecutado hay que corregir las fallas y esa decisión también corresponde a los gobernantes.

Al analizar a los Estados como responsables principales del diseño y la gestión de políticas públicas, se dijo que los planes gubernamentales valen poco o nada si no se accionan; esto es, si no se convierten en actividades. Esa conversión depende de la dirección. En esta fase se plantea un trabajo en equipo entre los responsables del Gobierno y de la administración pública, más allá del partido político o la alianza electoral de pertenencia.

Las relaciones de los administradores públicos (también llamados “mandos medios” sección) con los gobernantes suele ser dificultosa. Los gobernantes suelen acusar a los mandos medios de “inacción” o de “inercia” en la implementación de las actividades y estos a aquellos de “indecisión” o de “improvisación” en la toma de decisiones. Lamentablemente, no pocas veces todos tienen razón. Presuponiendo la buena voluntad de las partes, las dificultades provienen, mayoritariamente, de atribuciones, misiones y funciones confundidas entre unos y otros.

Los empleados públicos y, particularmente, los jefes o mandos medios, deben entender que ellos no deciden los planes, programas o proyectos. A su vez, los gobernantes deben reconocer que el Estado precisa una administración pública idónea, con recursos humanos formados y capacitados, ingreso y carrera por concurso. Los mandos medios deben respetar a los gobernantes pero los gobernantes deben ganarse ese respeto, acreditando conocimientos y experiencias en los cargos que desempeñan, capacidad de preguntar y, sobre todo, de escuchar.

Claramente, a la administración pública corresponde la “acción operativa” de las actividades. Si no lo hacen, no administran o “desadministran”. Junto con la inercia –o dirección sin planes decididos previamente–, la “inacción” es una de las fallas de esta fase. Luego, si lo hacen correctamente, “administran bien” (García Pizarro, 2007). Para hacerlo, los administradores públicos no deben ignorar a los gobernantes sino consultarlos. Cuando los administradores públicos desconocen a los gobernantes, administran mal. Así mismo, la administración pública debe ser “relacional” respecto al Gobierno (Graglia, 2012).

Difusión sin demagogias

Junto con la dirección, la otra fase de la gestión es la difusión. Según el modelo relacional (Graglia, 2012), para no difundir demagógicamente hay que hacerlo después de decidir las actividades a ejecutar o después de ejecutar las actividades planificadas. En la difusión, el Gobierno y la administración pública comunican a los sectores privados y ciudadanos lo planificado o lo ejecutado y, sobre esa base, se controla la comunicación. Por su parte, la difusión busca una gestión gubernamental y administrativa que sea lo más transparente posible.

En detalle, el modelo relacional plantea las siguientes fases a seguir por los gobernantes y administradores públicos con el apoyo de los analistas: 1) informar las actividades ejecutadas; es decir, comunicarlas personalmente a los destinatarios, por medio de oficinas de información administrativa (presenciales o virtuales), 2) divulgarlas, o sea, comunicarlas masivamente a la sociedad, a través de los medios masivos de comunicación social, 3) analizar lo comunicado, buscando fallas de secretismo o demagogia y 4) corregir la comunicación, si se hubieran detectado tales fallas.

Difusión de políticas públicas

Fuente: elaboración propia

En el modelo relacional, a diferencia de los otros, se agrega la difusión como fase autónoma en el proceso de políticas públicas junto con el diagnóstico de necesidades, problemas y alternativas, la decisión de planes, programas y proyectos y la dirección de actividades. Como bien sostienen Carlos Fara y Rubén Sutelman (2008): “Gobernar es gobernar y comunicar es comunicar. Gobernar implica comunicar, pero no es lo

mismo. Una gestión necesita una buena comunicación, pero la buena comunicación no reemplaza a una mala gestión” (p.19). Entonces, se coincide que una política pública implica diagnóstico, decisión, dirección y también difusión.

Los protagonistas de esta fase son los administradores públicos. Ellos deben informar las actividades planificadas o ejecutadas por medio de oficinas de información administrativa y analizar lo conocido y entendido por los destinatarios de la política comunicada y por la sociedad. Empero, los gobernantes tienen su protagonismo porque las actividades planificadas o ejecutadas también deben ser divulgadas a través de los medios masivos y esto supone definiciones sobre los mensajes que deben estar a cargo de los gobernantes. Así mismo, después de analizar lo comunicado hay que corregir las fallas y esa decisión también corresponde a los gobernantes.

Al planear las actividades, el equipo técnico de planeamiento debió prever y anticipar, por una parte, cómo, quiénes y cuándo se informarían y divulgarían las actividades planificadas o ejecutadas y, por la otra, cómo, quiénes y cuándo se analizarían y corregirían las actividades comunicadas. En ese marco, es muy importante que tanto los administradores públicos como los gobernantes tomen en cuenta los “indicadores de gestión de la comunicación” para analizar si la sociedad conoce y entiende lo que el Gobierno y la administración informan o divulgan y, sobre esa base, detectar las fallas en el proceso y corregirlas.

La comunicación parte de las actividades planificadas o ejecutadas pero también pueden comunicarse las necesidades sociales, los problemas irresueltos y las alternativas posibles que se han diagnosticado. De esa manera, la comunicación puede entenderse como un proceso de soporte tanto del diagnóstico como de la decisión y la ejecución de las actividades. No obstante, desde el punto de vista comunicacional, es bueno saber cuál es la fase que se comunica a los fines de no mezclar los mensajes.

En la fase del diagnóstico, las alternativas no deben comunicarse como planes ni como actividades; si se comunica una alternativa es una posibilidad, entre otras, para resolver un problema. Luego, en la fase de la decisión, los planes no deben comunicarse como alternativas ni como actividades, pues si se comunica un plan es una decisión gubernamental para resolver un problema. Finalmente, las actividades ejecutadas no deben comunicarse como alternativas ni como planes; si se comunica una actividad es una obra o un servicio que se realiza o se presta para resolver un problema.

A veces se mezclan estas cuestiones, se comunica como actividad lo que no es más que un plan o como plan lo que no es más que una alternativa. La clave de la comunicación son los problemas irresueltos junto con los resultados actuales o potenciales. La recomendación es nunca comunicar alternativas, planes ni actividades sin los problemas a la vista pero jamás comunicar solamente viendo los problemas;

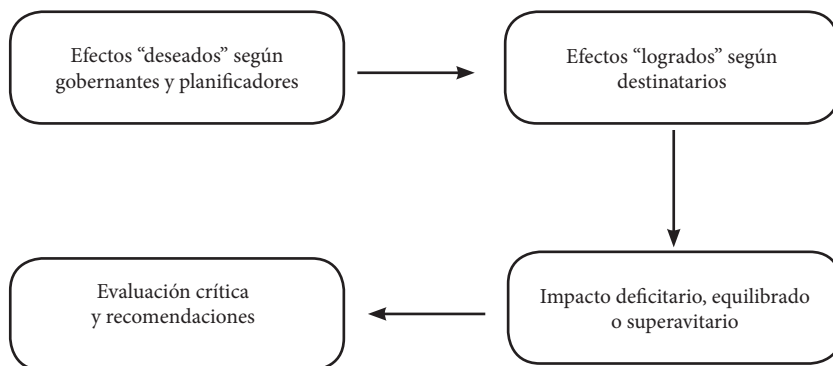
ambos errores suelen divorciar al Estado y la sociedad. Hay que comunicar lo que se diagnostica, decide o ejecuta para resolver los problemas.

Evaluación como retroalimentación del proceso

Según el modelo relacional que se propicia (Graglia, 2012), la evaluación de los resultados conseguidos retroalimenta el proceso de diseño y gestión de políticas públicas, mientras que el análisis de las políticas existentes lo alimenta, en términos de David Easton (1965). Después de gestionar (dirigir y difundir) una política pública, se deben apreciar y calificar los resultados conseguidos. A esta evaluación la denominamos “estudios de impacto”, siendo sus propósitos estimar y medir la satisfacción social y la aprobación ciudadana.

En detalle, se propone que los analistas sigan los cuatro pasos siguientes: 1) recabar los efectos “deseados” según los gobernantes que decidieron y los planificadores que formularon la política en evaluación, 2) medir los efectos “logrados” según los destinatarios de dicha política y la sociedad en general, 3) compararlos y detectar el impacto (deficitario, equilibrado o superavitario) en términos de satisfacción social y aprobación ciudadana, en consulta con expertos temáticos y 4) evaluar críticamente y formular recomendaciones, mediante trabajos en equipos multidisciplinarios.

Figura 6. Evaluación de políticas públicas



A diferencia de los controles de gestión, la evaluación analiza los resultados. El control de la ejecución nos señala si se ejecuta lo planificado, mientras que el control de la comunicación nos marca si la sociedad conoce y entiende las decisiones y acciones del Gobierno y la administración pública. Ahora bien, ninguna indica si la necesidad social se ha satisfecho, si los problemas se han resuelto o si las causas se han removido, tampoco nos muestra si la ciudadanía acepta o rechaza la política pública.

Hace falta, pues, una evaluación de los resultados, en términos tanto de satisfacción social como de aprobación ciudadana.

Por ejemplo, en un plan de vivienda, los indicadores de gestión pueden ser, por una parte, que se construya y adjudique un número determinado de casas (indicador de ejecución) y que un porcentaje determinado de adjudicatarios entienda las obligaciones de pago derivadas de la adjudicación (indicador de comunicación), por la otra. En ambos casos, en plazos también determinados. Pues bien, al cabo de cada uno de esos plazos, los controles de la gestión suponen saber si se ha construido y adjudicado el número previsto de casas y si el porcentaje previsto de adjudicatarios ha entendido sus obligaciones de pago.

En cambio, los indicadores de resultados pueden ser, por un lado, la disminución del déficit habitacional (indicador de satisfacción) y, por el otro, la conformidad de los adjudicatarios respecto a las viviendas (indicador de aceptación). Puede suceder, por ejemplo, que las casas se hayan construido y adjudicado en tiempo y forma pero que el déficit habitacional no haya disminuido o haya aumentado porque la demanda ha subido por encima de la oferta. También puede suceder que los adjudicatarios entiendan las obligaciones de pago pero estén disconformes con la calidad de las viviendas.

De ahí la importancia de complementar los controles de la ejecución y la comunicación con la evaluación de resultados. Los controles se hacen durante la gestión, mientras que la evaluación se hace al término de la política pública. Ciertamente se pueden realizar evaluaciones “de avance”; es decir, mientras se ejecutan y comunican las actividades pero la evaluación “final” se debe hacer al término de los plazos previstos para la gestión. Todo esto debe ser previsto por los equipos de planeamiento antes de la ejecución de las actividades planificadas y la comunicación de las actividades planificadas o ejecutadas.

Esta evaluación retroalimenta el proceso. Si el impacto “logrado” es igual o mayor que el impacto “deseado”, los evaluadores deben recomendar la continuidad de las políticas en evaluación. Sin embargo, si aquel es menor que este, se impone un control de lo ejecutado y comunicado, buscando fallas de inacción, inercia, secretismo o demagogia. Si no hubiera fallas en la gestión, a continuación se impone un control de lo diagnosticado y decidido, buscando fallas de imprevisión, ceguera, indecisión o improvisación. Por ende, el proceso se reinicia por la o las fallas detectadas.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann.
- Begoglio, J. (2005). *La Nación por construir: Utopía, pensamiento y compromiso*. Buenos Aires: Claretiana.
- Delgadino, F. y Alippi, J. (2006). Diseño, gestión y regulación de servicios públicos locales. En J. E. Graglia, *Contribuciones a la gestión pública* (pp. 151-199). Córdoba: EDUCC.
- Doistua, R. S. (2000). *Políticas de Ocio: Cultura, turismo, deporte y recreación*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Easton, D. (1965). Categorías para el análisis sistémico de la política. En *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 221-229). Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Ensinck, O. (2008). La integración regional: Los desafíos institucionales del MERCOSUR. En J. E. Graglia, *Políticas municipales para el desarrollo local y regional 2* (pp. 215-260). Córdoba: EDUCC.
- Fara, C. y Sutelman, R. (2008). ¿Cómo plantear una estrategia de comunicación desde el Gobierno? En *Manual de marketing y comunicación política: Acciones para una Buena Comunicación de gobiernos locales* (pp. 17-41). Buenos Aires: ACEP / KAS.
- García Pizarro, M. (2007). *La planificación estratégica y el arte del buen gobierno*. Ganada: UIM.
- Gill, M. (2010). La reforma política debe estar aliada a la eforma territorial. En E. Beltrán, & J. E. Graglia, *Federalismo argentino actual* (pp. 43-53). Córdoba: EDUCC.
- Graglia, J. E. (2012). *En la búsqueda del bien común: Manual de políticas públicas*. Buuenos Aires: ACEP / KAS.
- Lindblom, C. (1959). La ciencia de “salir del paso”. En L. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas públicas* (pp. 201-225). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Martínez, A. (2004). La representación política y la calidad de la democracia. *Revista Mexiana de Sociología*, pp. 661-710.
- Ossorio, A. (2003). *Planeamiento estratégico*. Buenos Aires: INAP.
- Villoria Mendieta, M. (2000). *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Madrid: Tecnos.